

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002

Tome II



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002

Tome II

Cette publication
est rédigée par



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boul. Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
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

Dépôt légal – 4e trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-39988-9

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



Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2002

Madame Louise Harel
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Madame la Présidente,

Conformément aux articles 41 à 44 de 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 2001-2002*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	1
Chapitre 2	PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE	11
Chapitre 3	PLANS DE RÉUSSITE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	43
Chapitre 4	GESTION DE LA RESSOURCE FORESTIÈRE	67
Chapitre 5	GOUVERNANCE DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	105
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	137
	Durée des séjours et pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés	141
	Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	152
	Formation professionnelle et technique dans les établissements publics	161
Chapitre 7	CERTIFICATION DES INDICATEURS DE SANTÉ	169
Chapitre 8	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	185
	Comités de transition des villes fusionnées	191
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	201
	Commission de la construction du Québec	208
	Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	209
	Institut de la statistique du Québec	210
	Régie de l'assurance maladie du Québec	212
	Régie de l'énergie	215
	Régie du cinéma	220
	Société de l'assurance automobile du Québec	221
	Société nationale du cheval de course	223
Chapitre 9	RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 2001-2002	225
ANNEXE A	LISTE DES ENTITÉS AYANT PRODUIT DES ÉTATS FINANCIERS VÉRIFIÉS	269
ANNEXE B	CODE DE DÉONTOLOGIE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	275
ANNEXE C	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	285

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 1

Observations de la vérificatrice générale par intérim

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE	1.5
Révision du mandat législatif du Vérificateur général	1.6
Projet de loi concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner	1.10
NOMINATION D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR POUR UNE FILIALE DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	1.16
APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*	1.18
PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE	1.23
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.30
CONCLUSION	1.44

Sigle utilisé dans ce chapitre

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et des autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, 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. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds transmis sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes : le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale ; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

MANDAT INTÉRIMAIRE

1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de dix ans, non renouvelable, de M. Guy Breton. À cette même date, le président de l'Assemblée nationale m'a désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE

1.5 Au cours des dernières années, le Vérificateur général a entrepris plusieurs démarches afin de consolider les conditions d'exercice de la vérification législative. Les démarches relatives au niveau de ressources mises à la disposition du Vérificateur général ont connu un aboutissement heureux, lequel a été relaté dans le tome publié en juin dernier. Deux autres démarches concernent la révision de la loi qui régit nos activités. Dans le cadre du mandat qui m'est confié, je veille notamment à ce que ces dossiers continuent de progresser.

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

1.6 Dans le rapport qu'il a publié en décembre 2000, mon prédécesseur a présenté les principaux éléments du bilan qu'il a dressé de 15 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*. Sa réflexion l'a amené à proposer des modifications à cette loi afin de surmonter les difficultés importantes rencontrées dans l'exécution du mandat de Vérificateur général et afin de permettre à ce dernier de seconder adéquatement les parlementaires. Le 6 septembre 2001, la Commission de l'administration publique a examiné ce sujet.

1.7 Dans son rapport de décembre 2001, la Commission a invité le Vérificateur général à déposer un projet de modifications législatives donnant suite aux recommandations qu'il avait formulées. En outre, les membres de la Commission y ont exprimé leur vif intérêt à voir la question de l'environnement et du développement durable devenir une priorité pour le Vérificateur général et l'ont invité à considérer la possibilité de l'inclusion plus explicite d'un volet environnemental dans son mandat.

1.8 Cette question a été approfondie en septembre 2002 à l'occasion de deux séances de la Commission. Lors de ces rencontres, cette dernière a notamment exploré les caractéristiques du rôle d'un commissaire à l'environnement relevant du Vérificateur général.

1.9 Forte des encouragements des parlementaires à l'égard de la révision de certains aspects du mandat du Vérificateur général, je poursuis l'élaboration d'un projet de modifications législatives qui reflètent notamment leurs préoccupations.

Projet de loi concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner

1.10 Le 15 juin 2001, l'Assemblée nationale a accepté de se saisir du projet de loi nº 39, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner*. Elle en a adopté le principe le 6 novembre 2001 et elle en a confié l'étude détaillée à la Commission des institutions.

1.11 Compte tenu du besoin impératif ayant motivé la demande de modifications législatives, je crois opportun d'en rappeler brièvement la nécessité.

1.12 En mai 2001, la Cour d'appel du Québec a estimé que l'immunité du Vérificateur général lui permettant de ne pas témoigner quant aux renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions ne s'appliquait pas à ses recommandations. Cette interprétation risque d'avoir pour effet de dénaturer mon rôle en le transformant en celui de témoin expert; ainsi, je pourrais être contrainte à comparaître au gré des parties qui s'opposent dans des litiges impliquant des organismes que je vérifie aux fins du contrôle parlementaire.

1.13 Une telle perspective de judiciarisation pourrait refréner la collaboration des personnes concernées par mes travaux; or, cette collaboration est essentielle pour que je puisse remplir adéquatement mon mandat. Il est également primordial que je puisse exprimer librement les constats et les recommandations qui découlent de mes travaux avec l'assurance de ne pas être entraînée dans des procédures judiciaires. Il en va de l'indépendance nécessaire à l'exercice de mes fonctions au bénéfice des députés et des citoyens. L'interprétation restrictive qui a été faite de mon immunité en matière de contraignabilité à témoigner peut donc avoir pour effet de réduire l'efficacité de mes travaux.

1.14 Les modifications législatives proposées visent à préciser la formulation de cette immunité quant au pouvoir de contrainte des tribunaux, sans affecter celui de l'Assemblée nationale qui est le destinataire de mes rapports et qui peut m'interroger à leur sujet. De plus, le projet de loi stipule que le Vérificateur général devra témoigner sur ses recommandations lorsqu'un juge sera d'avis que ce témoignage est nécessaire pour éviter qu'un préjudice irréparable soit causé à une partie dans une instance.

1.15 Je souhaite vivement que le processus d'adoption du projet de loi sur l'immunité soit mené à terme. Je demeure à la disposition de la Commission des institutions pour répondre aux questions concernant ce projet de loi.

NOMINATION D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR POUR UNE FILIALE DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC

1.16 La Caisse de dépôt et placement du Québec m'a informée que la vérification des livres et comptes de Cadim inc., une filiale de son groupe immobilier, a été confiée à un cabinet privé pour l'année financière se terminant le 31 décembre 2002. La Caisse ne m'a pas communiqué les motifs de ce changement et, malgré ma demande, elle n'a pas révisé sa décision. Comme le Vérificateur général effectue la vérification de cette filiale depuis 20 ans, je juge important d'en informer l'Assemblée nationale puisqu'il est inhabituel qu'on substitue ainsi un autre vérificateur au Vérificateur général.

1.17 Il est possible pour la Caisse de procéder de la sorte puisque Cadim inc. est constituée selon la *Loi sur les compagnies*, laquelle prévoit la nomination d'un vérificateur choisi par les actionnaires. Dans le cas de Cadim inc., la Caisse est le seul actionnaire. Lorsqu'un autre vérificateur est ainsi nommé, la loi permet au Vérificateur général d'exercer un droit de regard sur le travail de cet autre vérificateur. Il demeure cependant que l'exercice du droit de regard ne donne jamais une connaissance aussi grande de l'entité que lorsque l'on effectue directement la vérification des livres et comptes.

APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*

1.18 L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, représente un virage marqué en faveur de la modernisation de la gestion des affaires de l'État. Pareille opération d'envergure commande d'importants efforts de la part des ministères et organismes assujettis à cette loi.

1.19 En mars 2002, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor a produit un premier bilan portant sur l'application de cette loi. Ce rapport, axé sur les activités réalisées, indique notamment que

84 ministères et organismes ont déposé un plan stratégique pluriannuel dans les délais prescrits et que 67 organisations qui offrent des services directs à la population ont publié une déclaration de services aux citoyens.

1.20 L'étendue du virage et son incidence marquée sur la gestion des fonds publics nécessitent un suivi assidu de la démarche entreprise. C'est dans cet esprit que j'ai prêté mon concours à la Commission de l'administration publique qui a entendu la secrétaire du Conseil du trésor concernant le premier bilan présenté.

1.21 Le dépôt à l'Assemblée nationale des nouveaux rapports annuels de gestion de plusieurs entités donnera aux parlementaires d'autres occasions de participer au suivi et, souhaitons-le, au succès de ce virage. En effet, l'examen qu'ils feront de ces rapports centrés sur les résultats influera sur la motivation des responsables des entités à poursuivre l'effort qu'exige la production de ces documents.

1.22 Pour ma part, j'ai réalisé en 2001 auprès de deux entités des projets pilotes de certification de l'information sur la performance contenue dans leurs rapports annuels de gestion. À la lumière de cette expérience, j'en suis venue à la conclusion que les entités assujetties à la loi n'étaient pas encore suffisamment avancées pour que ce type d'intervention porte tous ses fruits. En conséquence, j'ai décidé d'expérimenter d'autres approches et de déterminer ainsi la stratégie la plus appropriée pour soutenir les parlementaires dans l'examen des rapports.

PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE

1.23 Le chapitre 2 de ce tome traite d'une question qui m'apparaît essentielle pour assurer la continuité des services publics : la planification des ressources humaines de la fonction publique.

1.24 J'ai donc examiné comment le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ainsi que les ministères et organismes se préparent afin de disposer, en temps opportun, des ressources humaines suffisantes pour offrir à la population les services requis, dans le contexte où les changements démographiques laissent entrevoir une diminution de la main-d'œuvre.

1.25 Un tour d'horizon permet d'ailleurs de mettre en lumière l'importance que de nombreux pays accordent à la planification de la relève dans leur fonction publique. Il n'y a pas de quoi s'étonner si l'on considère que, dans plusieurs cas, les administrations publiques se font vieillissantes.

1.26 J'ai observé qu'il se fait peu de planification structurée. Mon prédécesseur, M. Guy Breton, avait d'ailleurs fait le même constat il y a dix ans. La fonction publique ne pourra pas attendre une autre décennie. Même si le SCT et les entités vérifiées travaillent à élaborer une approche à cet égard, ils le font souvent chacun de leur côté et en fonction de leur propre vision ; par conséquent, des résultats concrets découlant d'une planification des ressources humaines tardent. Cette insuffisance

de coordination dans les démarches respectives des entités engendre un manque d'efficience à l'échelle gouvernementale. Le leadership du SCT reste donc à développer pour que ce dernier puisse apporter son concours aux problèmes qui touchent plusieurs entités et que le travail d'ensemble soit cohérent. Ainsi, nous sommes loin d'une stratégie pour limiter les risques à l'échelle d'une organisation ou même du gouvernement.

1.27 J'ai aussi constaté que les entités vérifiées ont une connaissance fragmentaire de leur effectif, que leur information de gestion est déficiente et qu'elles n'ont pas évalué de façon globale s'il y a adéquation entre leurs besoins en ressources humaines et l'offre de main-d'œuvre.

1.28 Certains allégueront qu'à l'heure de la responsabilisation des ministères et organismes, il appartient à chaque sous-ministre ou dirigeant d'organisme de planifier ses ressources. Le rôle du SCT est tout de même déterminant dans le domaine de la planification des ressources humaines. En effet, ce dernier est un acteur de premier plan dans la négociation des conditions de travail, dans la détermination du niveau de l'effectif, dans le développement des systèmes d'information de gestion et, surtout, dans l'élaboration des règles et normes qui régissent la gestion des ressources humaines. Il doit donc être adéquatement informé des risques, des difficultés et des besoins communs des entités.

1.29 J'aimerais aussi insister sur le fait que, même si, tout au long de ma vérification, j'ai senti que l'impulsion donnée à cette fonction de gestion était tangible, elle demeure fragile. En effet, la planification des ressources humaines requiert des efforts appréciables, alors que les bénéfices ne sont pas toujours perceptibles à court terme. Il peut être tentant, dans la tourmente des activités courantes, de retarder celles reliées à cette fonction de gestion qui permet de jeter un œil au-delà du quotidien. Pour que l'ardeur récemment manifestée porte ses fruits, l'adhésion et le concours des hauts dirigeants des ministères et organismes ainsi que l'exercice d'un leadership fort par le SCT apparaissent comme des gages de succès. Par conséquent, il faut consacrer à cette question le temps et l'énergie nécessaires.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.30 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.31 Le **chapitre 3** rapporte le fruit d'une vérification concernant les **plans de réussite des établissements publics d'enseignement primaire**. Ces plans visent à accroître la réussite des élèves, en plus de permettre au ministère de l'Éducation de prolonger dans le réseau scolaire l'application de la gestion axée sur les résultats. Je conclus qu'un pas important a été franchi quant à l'implantation de ce type de gestion dans les écoles primaires. Cependant, il reste encore du chemin à parcourir pour que la reddition de comptes à la population, obligation découlant des pouvoirs accrus accordés aux commissions scolaires et aux écoles, devienne réalité.

1.32 Par exemple, le ministère, les commissions scolaires et les écoles ne s'entendent pas sur les indicateurs servant à juger des résultats obtenus par les écoles. Par ailleurs, même si tous les établissements visités ont élaboré un plan de réussite, plusieurs écoles ne reçoivent pas de rétroaction de leur commission scolaire à cet égard. Pourtant, sans amélioration notable de la qualité des plans, il sera difficile d'apprécier le travail accompli et de produire une reddition de comptes adéquate.

1.33 Le **chapitre 4** présente les résultats de ma vérification de la **gestion de la ressource forestière**, effectuée auprès du ministère des Ressources naturelles. Occupant plus de la moitié du territoire québécois, la forêt a une valeur inestimable à plusieurs points de vue. Ainsi, environ 100 000 emplois dépendent directement de cette ressource qui est inépuisable à condition que le rythme de prélèvement de celle-ci ne dépasse pas sa capacité naturelle de régénération et d'accroissement. Mes travaux m'ont amenée à conclure qu'il y a des lacunes relativement aux calculs de possibilité forestière, par lesquels sont établis les volumes de bois que l'on peut récolter dans la forêt publique, ainsi qu'en matière de surveillance des interventions forestières. De plus, il n'y a pas de plan d'action global ministériel intégrant toutes les facettes importantes de la gestion de l'aménagement durable de la forêt publique. Ces lacunes augmentent les risques de surrécolte des bois, de non-préservation de la biodiversité, de dégradation des sols et de l'eau ainsi que de non-maintien de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers.

1.34 Par ailleurs, le ministère n'a pas l'assurance de percevoir tous les droits de coupe prévus dans la législation, ni celle d'accorder des crédits pour traitements sylvicoles uniquement pour des dépenses admissibles. Enfin, l'information dont dispose le ministère et sa reddition de comptes ne fournissent pas toujours un portrait adéquat et continu de sa gestion de la ressource forestière.

1.35 Le **chapitre 5** livre les résultats d'une vérification relative à la **gouvernance des ressources informationnelles dans le secteur de la santé et des services sociaux**. Un minimum de 230 millions de dollars est investi annuellement au regard de ces ressources afin de mieux appuyer la prestation des services à la population. Il ressort de mes travaux que des lacunes significatives desservent la gouvernance des ressources informationnelles, malgré les efforts fournis au cours des dernières années pour l'améliorer.

1.36 Ces lacunes concernent notamment la planification et la coordination de ces ressources ainsi que la gestion des investissements qui se révèle souvent rudimentaire. Par surcroît, trop peu d'attention est accordée au changement découlant d'un usage plus marqué des ressources informationnelles. Enfin, l'information de gestion détenue par les responsables ne facilite pas la prise de décision et la reddition de comptes des entités ne permet pas au ministère ni à l'Assemblée nationale d'apprécier leur performance. Je conclus que la gouvernance des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux requiert une plus grande attention et l'engagement des autorités concernées.

1.37 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de trois **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données aux recommandations relatives à la durée des séjours et à la pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux de longue durée, le deuxième porte sur la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec tandis que le troisième traite de la formation professionnelle et technique dans les établissements publics.

1.38 En général, les entités vérifiées ont trouvé des solutions à la plupart des déficiences relevées à l'époque. Il faut retenir que 93 p. cent de mes recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. C'est donc dire qu'elles ne restent pas sans effet. La Commission de l'administration publique, qui étudie mes rapports et entend les gestionnaires, n'est pas étrangère à ces résultats.

1.39 Cependant, les progrès réalisés sont satisfaisants pour seulement 68 p. cent des recommandations : ce taux peut encore être amélioré. En effet, plusieurs des actions entreprises par les ministères et l'organisme concernés ne répondent que partiellement aux recommandations ou l'application de ces dernières n'est pas suffisamment avancée. Ces entités devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre les recommandations et ainsi corriger les déficiences qui perdurent dans la gestion des activités que j'ai examinées.

1.40 Le **chapitre 7** expose les constatations, les recommandations et les commentaires découlant de la **certification des indicateurs de santé** publiés par le ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux. Ces indicateurs sont présentés dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances*, rendu public le 30 septembre dernier. Ce rapport fait suite à un engagement des premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux pris en septembre 2000. Le rapport de vérification certifie sans réserve 35 indicateurs de santé, mais formule des restrictions pour 12 autres.

1.41 Viennent ensuite, dans le **chapitre 8**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** menés ces derniers mois.

1.42 Le ***Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2001-2002***, reddition de comptes exigée par la *Loi sur le vérificateur général*, forme le **chapitre 9**.

1.43 Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente la liste des entités dont les états financiers ont fait l'objet d'une intervention de ma part au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002. 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 reproduit le texte de la loi qui régit mes activités.

CONCLUSION

1.44 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.45 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, même importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.46 La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.

1.47 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 2

Planification des ressources humaines de la fonction publique

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.19
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.23
Importance de la planification des ressources humaines	2.25
Orientations gouvernementales	2.30
Démarche de planification de la main-d'œuvre	2.34
Leadership et soutien exercés par le Secrétariat du Conseil du trésor	2.37
Implantation de la démarche dans les entités	2.46
Portrait de l'effectif	2.59
Besoins et disponibilité de la main-d'œuvre	2.69
Coordination des interventions	2.80
Stratégie d'intervention	2.83
Information communiquée à l'Assemblée nationale	2.108
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Portrait quantitatif succinct des entités vérifiées	

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

Vérification menée par

Diane Bergeron
Directrice principale

Mylène Coulombe
Moïsette Fortin
Jonatan Julien
Julie Parent
Marise P. Simard

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CCGP	Comité consultatif de la gestion du personnel
ETC	Équivalent temps complet
GIRES	Gestion intégrée des ressources
LDA	Liste de déclaration d'aptitudes
MENV	Ministère de l'Environnement
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SAGIP	Système automatisé de gestion des informations sur le personnel
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SGLDA	Système de gestion des listes de déclaration d'aptitudes
SYGBEC	Système de gestion budgétaire et comptable

FAITS SAILLANTS

2.1 La fonction publique québécoise dispose, pour 2001-2002, d'un effectif de 66 300 équivalents temps complet (ETC), dont 13 300 ont le statut d'occasionnel ou celui d'étudiant. Ce personnel travaille dans une centaine de ministères et d'organismes du gouvernement. Au regard de l'année de fonctionnement 2000-2001, le gouvernement a consacré 3,5 milliards de dollars à la rémunération de ses employés.

2.2 La fonction publique connaît actuellement des changements importants, qui se répercutent sur la gestion de son effectif. Parmi ceux-ci, mentionnons la modernisation de l'appareil gouvernemental, laquelle est axée sur l'atteinte des résultats, de même que les changements démographiques qui se traduiront, au cours des prochaines décennies, par un vieillissement de la population dans des proportions jamais égalées et une baisse de la main-d'œuvre disponible. Dans la fonction publique, les gens âgés de 45 ans ou plus représentaient, au 31 mars 2002, 59 p. cent du personnel régulier. Les dernières prévisions du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) montrent que 44 p. cent de l'effectif régulier vont quitter leur emploi d'ici le 31 mars 2012; plus particulièrement pour le personnel d'encadrement, ce taux s'élève à 63 p. cent.

2.3 Dans ce contexte, une planification rigoureuse des ressources humaines s'avère incontournable afin que le gouvernement puisse disposer en temps opportun de personnel en quantité et en qualité suffisantes pour offrir à la population les services requis.

2.4 La présente vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que le SCT de même que les ministères et organismes ont évalué s'il y avait adéquation entre les besoins en ressources humaines de la fonction publique et l'offre de main-d'œuvre, s'ils ont déterminé les risques y afférents et s'ils se sont dotés d'une stratégie afin d'avoir en temps opportun le personnel requis. Nos travaux avaient également comme objectif de voir si les rôles et les responsabilités assumés par les divers acteurs favorisent l'efficience dans la planification des ressources humaines. Enfin, elle visait à apprécier dans quelle mesure les entités concernées informent de façon appropriée l'Assemblée nationale en cette matière. Notre vérification s'est terminée en juin 2002.

2.5 En 1992, nous avions signalé à l'Assemblée nationale qu'il y avait peu de planification structurée concernant la main-d'œuvre dans les ministères et les organismes. Nos travaux démontrent que le message est essentiellement le même 10 ans plus tard, et ce, bien que certains changements significatifs, qui étaient prévisibles depuis plusieurs années, soient maintenant en train de s'opérer. Pourtant, une telle planification s'est toujours avérée essentielle pour tenter de prévoir les conséquences des changements importants et prendre les mesures appropriées afin d'assurer la relève.

2.6 Il faut néanmoins reconnaître que le SCT et les entités que nous avons visitées sont sensibilisés à la nécessité d'effectuer une planification des ressources humaines et que, de façon générale, ils travaillent à élaborer une approche à cet égard. Toutefois, ils agissent souvent de façon parallèle, en fonction de leur

propre vision, de sorte que leurs actions respectives ne sont ni structurées ni intégrées dans une démarche commune. En effet, en l'absence d'un canevas général, chacun développe des outils particuliers, ce qui engendre un manque d'efficience à l'échelle gouvernementale. Le leadership du SCT reste donc à affermir pour que le travail d'ensemble soit cohérent. En outre, le SCT met sur pied des mesures visant à renouveler la main-d'œuvre de la fonction publique.

2.7 Nous avons constaté que les entités visitées ont une connaissance fragmentaire de leur effectif. L'information de gestion est déficiente, particulièrement à l'égard de l'aspect qualitatif et des postes occupés par intérim. De plus, elles n'ont pas évalué de façon globale s'il y a adéquation entre leurs besoins en ressources humaines et l'offre de main-d'œuvre. Entre autres, l'analyse des postes « vulnérables », c'est-à-dire ceux qui, s'ils deviennent vacants, risquent de compromettre la performance de l'organisation, est presque inexistante. Or, il s'agit d'une étape cruciale dans une opération de planification des ressources humaines. Les analyses que nous avons obtenues résultent d'initiatives sectorielles d'entités aux prises avec des problèmes de pénurie ou de relève, comme l'étude concernant les spécialistes en structure du ministère des Transports (MTQ) et celle au sujet des agents des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique (MSP). Nous sommes donc loin d'une stratégie pour limiter les risques à l'échelle d'une organisation ou même du gouvernement. Pourtant, des risques quant à la disponibilité réelle ou éventuelle de la main-d'œuvre sont présents à l'égard de certains secteurs ou emplois, tels que les actuaires et les ingénieurs civils. De même, dans certaines régions, recruter et conserver les ressources humaines nécessaires présentent des difficultés.

2.8 Par ailleurs, l'opération gouvernementale devant permettre de réduire la précarité d'emploi vécue par les occasionnels qui occupent un emploi de façon prolongée dans la fonction publique n'a pas été planifiée correctement. En effet, le SCT a sous-estimé le nombre d'inscriptions aux divers concours publics qu'il a tenus et il n'a pas évalué les coûts y afférents avant le début de l'opération. De plus, des indices laissent entrevoir des difficultés non négligeables aux plans de l'efficience et de l'efficacité pour les entités qui désirent embaucher des employés occasionnels. Par exemple, les gens déclarés aptes à occuper un emploi dans la fonction publique désirent surtout un poste régulier. En outre, l'information sur l'intérêt des candidats pour des emplois occasionnels étant manquante, 50 appels sont parfois requis pour pourvoir un poste. Néanmoins, il n'existe présentement pas d'indicateurs pour évaluer l'efficience et l'efficacité des actions gouvernementales posées en la matière et pour en rendre compte.

2.9 En outre, les parlementaires ne sont pas suffisamment renseignés sur les risques liés à une inadéquation entre les besoins et l'offre de main-d'œuvre ni sur leurs effets potentiels. L'information qui leur est communiquée par les entités visitées au moyen du rapport annuel de gestion porte plutôt sur des données quantitatives concernant l'effectif que sur les problèmes éprouvés et les risques prévus. Le SCT ne les informe pas non plus de façon globale sur ces aspects ; celui-ci fait plutôt état des travaux entrepris relativement au renouvellement de la fonction publique.

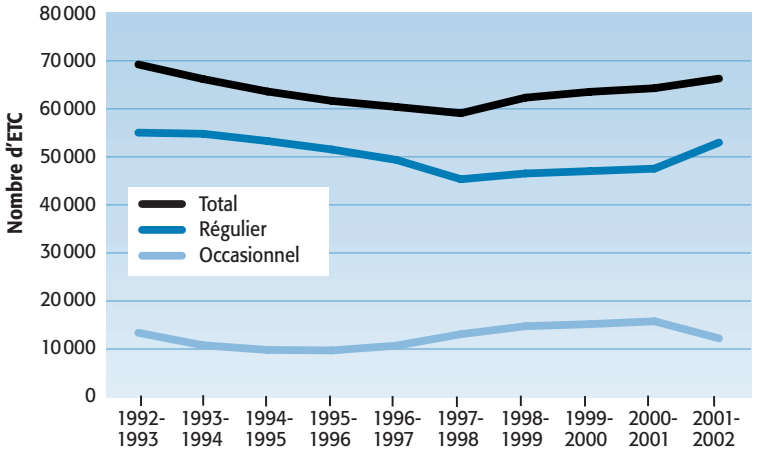
VUE D'ENSEMBLE

Effectif de la fonction publique : 66 300 équivalents temps complet.

2.10 La fonction publique québécoise a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État[1]. Pour ce faire, elle dispose, pour 2001-2002, d'un effectif de 66 300 ETC, dont 13 300 ont le statut d'occasionnel ou celui d'étudiant. Ce personnel travaille dans une centaine de ministères et d'organismes du gouvernement. Au regard de l'année de fonctionnement 2000-2001, le gouvernement a consacré 3,5 milliards de dollars à la rémunération de ses employés. Le graphique 1 montre l'évolution de l'effectif de la fonction publique au cours des 10 dernières années.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE DE 1992-1993 À 2001-2002



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

2.11 La fonction publique connaît actuellement des changements importants, qui se répercutent sur la gestion de son effectif. Parmi ceux-ci, mentionnons la modernisation de l'appareil gouvernemental mise de l'avant par la *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée en mai 2000, en vue d'affirmer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens. Le nouveau cadre de gestion gouvernementale, axé sur l'atteinte des résultats, implique notamment un allégement des règles ayant trait aux ressources humaines tout en favorisant la responsabilisation des gestionnaires.

1. Source : *Loi sur la fonction publique*.

2.12 En lien avec la gestion par résultats, le gouvernement est à mettre en œuvre le projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES), qui vise à unifier la gestion des informations relatives à ses ressources humaines, matérielles et financières. GIRES est appelé à remplacer deux systèmes stratégiques, soit le Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et le Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC).

2.13 L'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et des communications modifie grandement l'environnement de travail des employés de la fonction publique. Il suffit de penser à l'inforoute gouvernementale, qui vise à donner aux citoyens et aux entreprises un accès électronique à l'information et aux services ainsi que la possibilité d'effectuer des transactions en ligne. Plus que jamais, la volonté d'obtenir rapidement et en tout temps une information et des services de qualité est manifeste. Disposer des ressources humaines qualifiées pour donner suite aux attentes de tous les intéressés constitue un défi de taille.

2.14 Il convient également de considérer, comme nous l'avons exposé dans le tome II de notre rapport à l'Assemblée nationale de 2000-2001, les répercussions des changements démographiques sur la société québécoise et sur la fonction publique. La diminution des naissances 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 baisse de la main-d'œuvre disponible.

Départ de 44 p. cent de l'effectif régulier d'ici 10 ans.

2.15 Dans la fonction publique, l'âge moyen des employés réguliers est passé de 43 à 46 ans au cours de la dernière décennie. Au 31 mars 2002, les gens âgés de 45 ans ou plus représentaient 59 p. cent du personnel régulier. Les dernières prévisions du SCT montrent que 44 p. cent de l'effectif régulier vont quitter leur emploi d'ici le 31 mars 2012. Plus particulièrement pour le personnel d'encadrement, ce taux s'élève à 63 p. cent, excluant la haute direction[2].

2.16 Un autre changement d'importance est celui de la classification et de la rémunération des employés de la fonction publique. Le SCT travaille actuellement avec les associations accréditées des salariés de la fonction publique à faire évoluer ce dossier. Cette transition majeure s'opérera graduellement durant les prochaines années.

2.17 Dans ce contexte, une planification rigoureuse des ressources humaines s'avère incontournable afin que le gouvernement puisse disposer en temps opportun de personnel en quantité et en qualité suffisantes pour offrir à la population les services requis.

2. La haute direction comprend principalement les sous-ministres, les sous-ministres associés, les sous-ministres adjoints, les dirigeants d'organismes et les membres des tribunaux administratifs.

2.18 Nous allons donc traiter de ce sujet dans le présent rapport. La planification des ressources humaines[3] se définit comme un processus formel, systématique et continu de révision de l'effectif et des emplois, lequel prévoit les répercussions des changements internes et externes sur les ressources humaines d'une organisation afin d'établir une adéquation optimale entre les besoins et la disponibilité de la main-d'œuvre.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.19 La présente vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que le SCT de même que les ministères et organismes ont évalué s'il y avait adéquation entre les besoins en ressources humaines de la fonction publique et l'offre de main-d'œuvre, s'ils ont déterminé les risques y afférents et s'ils se sont dotés d'une stratégie afin d'avoir en temps opportun le personnel requis. Nos travaux avaient également comme objectif de voir si les rôles et les responsabilités assumés par les divers acteurs favorisent l'efficience dans la planification des ressources humaines. Enfin, elle visait à apprécier dans quelle mesure les entités concernées informent de façon appropriée l'Assemblée nationale en cette matière. L'annexe 1 présente les objectifs de vérification et les critères d'évaluation que nous avons retenus.

2.20 Cette vérification touchait les ministères et les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. De ce fait, le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux étaient exclus de notre champ d'investigation.

2.21 Nos travaux se sont déroulés auprès des entités suivantes : le ministère du Conseil exécutif et le SCT, à titre d'organismes centraux, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), le MSP, le ministère de l'Environnement (MENV), le ministère des Ressources naturelles (MRN) et le MTQ. Le Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP), qui regroupe les directeurs et directrices des ressources humaines des ministères et organismes du gouvernement, a également été mis à contribution au regard de certains aspects. Nous présentons à l'annexe 2 un portrait quantitatif succinct des entités vérifiées.

2.22 Notre vérification s'est déroulée d'octobre 2001 jusqu'en juin 2002, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

3. Dans le présent rapport, la planification des ressources humaines et la planification de la main-d'œuvre ont la même signification, cette dernière expression étant généralement celle utilisée dans la fonction publique.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Le Secrétariat du Conseil du trésor et les entités agissent de façon parallèle.

2.23 La planification des ressources humaines de la fonction publique s'est toujours avérée essentielle pour tenter de prévoir les effets des changements importants et prendre les mesures appropriées afin d'assurer la relève. Déjà, en 1992, à l'occasion d'une vérification sur la gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec, nous avions signalé à l'Assemblée nationale qu'il y avait peu de planification structurée concernant la main-d'œuvre dans les ministères et les organismes. Dix ans plus tard, le message est essentiellement le même, bien que certains changements significatifs, qui étaient prévisibles depuis plusieurs années, soient maintenant en train de se produire. Il faut néanmoins reconnaître que le SCT et les entités que nous avons visitées sont sensibilisés à la nécessité d'effectuer une telle planification et que, de façon générale, ils travaillent à élaborer une approche à cet égard. Toutefois, ils agissent souvent de façon parallèle, en fonction de leur propre vision.

2.24 Au cours de notre vérification, l'impulsion donnée à la planification des ressources humaines était tangible, mais elle demeure fragile. En effet, cette planification requiert des efforts appréciables, alors que les bénéfices ne sont pas toujours perceptibles à court terme. Il peut être tentant, dans la tourmente des activités courantes, de retarder, voire de remettre aux calendes grecques, celles reliées à cette fonction de gestion qui permet de jeter un œil au-delà du quotidien. Pour que l'ardeur récemment manifestée ne soit pas refrénée avant d'avoir porté ses fruits, l'adhésion et le concours des hauts dirigeants ainsi que l'exercice d'un leadership fort par le SCT apparaissent comme des gages de succès.

Importance de la planification des ressources humaines

2.25 La démonstration que le capital humain est essentiel à l'accomplissement de la mission du gouvernement et qu'il est la pierre angulaire de la prestation de services de qualité aux citoyens n'est plus à faire. La planification de la main-d'œuvre prend alors toute son importance.

La planification de la main-d'œuvre favorise une gestion proactive des problèmes.

2.26 Cette démarche, dans laquelle sont pris en compte les éléments relatifs aux environnements externe et interne de l'entité, concourt à l'atteinte d'objectifs complémentaires : acquérir une meilleure connaissance de l'effectif en place ; évaluer le degré d'adéquation entre les besoins et l'offre ; inventorier les risques gouvernementaux et ministériels en la matière et apprécier leurs répercussions, entre autres, sur le plan des postes vulnérables ; établir une stratégie appropriée pour assurer la relève au moment opportun. De surcroît, elle facilite grandement l'adoption d'une attitude proactive par les divers acteurs, qui n'interviennent pas seulement au moment où une situation devient critique.

2.27 La planification de la main-d'œuvre aide grandement les responsables à faire des choix éclairés lorsqu'ils disposent de ressources limitées, en plus de favoriser la cohésion. Elle amène à remettre en question les moyens traditionnellement retenus pour assurer la relève dans un contexte où le marché de l'emploi se transforme. Alors qu'auparavant les employeurs disposaient d'un bassin de main-d'œuvre important, la tendance actuelle va plutôt dans le sens où la demande est supérieure à l'offre.

2.28 À cet égard, nous avons relaté, dans notre rapport traitant de la gestion des risques associés aux changements démographiques, que, dans une dizaine d'années, la cohorte des gens qui atteindront l'âge de la retraite dépassera en nombre celle des jeunes qui entreront sur le marché de l'emploi et que le nombre de personnes en âge de travailler, soit celles âgées de 20 à 64 ans, diminuera à compter de 2012. Nous avons également mentionné que, pour les domaines qui requièrent une main-d'œuvre spécialisée, l'offre de travailleurs risque d'être insuffisante pour combler les besoins et que l'État, à titre d'employeur, aura à faire face à cette situation où une forte concurrence conditionnera les règles du marché.

2.29 Dans plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le renouvellement de l'effectif des administrations publiques est la priorité des politiques de gestion de personnel pour les gouvernements. Ces derniers ont pris conscience de l'importance d'une planification à court et à long terme de la gestion des savoirs et des compétences[4].

Orientations gouvernementales

2.30 La *Loi sur la fonction publique* contient les grands principes qui doivent guider les actions en matière d'effectif. Elle encadre la gestion des ressources humaines, laquelle comprend la planification, l'organisation, la direction, le développement et l'évaluation. Il y est également mentionné que le mode d'organisation des ressources humaines doit favoriser l'atteinte des objectifs de la *Loi sur l'administration publique*.

2.31 Cette dernière loi stipule que le Conseil du trésor, soutenu par son Secrétariat, peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser en matière de gestion des ressources humaines. Toujours selon cette loi, le Conseil établit des politiques de gestion à cet égard en tenant compte des objectifs de la *Loi sur la fonction publique* et il en assure l'implantation et le suivi. Elle énonce également que le Conseil du trésor « favorise […] l'élaboration, par les ministères et organismes, […] d'un plan de relève ».

4. Ce passage s'inspire de travaux menés par l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et publiés dans la revue *Coup d'œil* d'avril 2002.

2.32 Par ailleurs, depuis 1996, la fonction publique québécoise dispose d'orientations stratégiques gouvernementales, transmises par le ministère du Conseil exécutif aux ministères et organismes, afin de leur indiquer la voie à suivre dans leurs actions. À cette époque, la fonction publique commençait à subir une chute accentuée de son effectif régulier, créée par les départs massifs à la retraite.

En 2001, le gouvernement envoie un premier message clair sur l'importance de la relève.

2.33 Ce n'est qu'en août 2001 que, pour la première fois, un message a été formulé dans les orientations stratégiques quant à l'importance pour l'État d'assurer une gestion stratégique de ses ressources humaines, de planifier les grands bouleversements à venir et de se doter d'un plan de relève afin que l'expérience et les connaissances se transmettent. De façon plus précise, on s'attend à ce que les entités collaborent à la stratégie gouvernementale de renouvellement des ressources humaines et qu'elles implantent une politique de gestion prévisionnelle de leur main-d'œuvre. Les ministères et organismes sont invités à intégrer les jeunes dans la fonction publique.

Démarche de planification de la main-d'œuvre

2.34 Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont les premiers responsables de la gestion des effectifs, responsabilité qu'ils doivent exercer dans le cadre des politiques du Conseil du trésor.

2.35 Le SCT, de son côté, a comme rôle d'appuyer les ministères et les organismes dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en ce qui concerne le personnel. Il entend d'ailleurs se positionner comme chef de file relativement à la gestion des ressources humaines en s'associant à eux afin de guider leur action.

2.36 Le soutien passe inévitablement par le développement de systèmes d'information fournissant un portrait complet et fiable de la situation actuelle et d'un modèle de prévisions comportant des hypothèses réalistes ; le tout devant être accessible et facile à utiliser. Ce soutien implique également une assistance aux ministères et organismes en ce qui concerne l'implantation d'une démarche de planification de la main-d'œuvre, que ce soit pour de l'aide technique ou pour de la formation en fonction de leurs besoins.

Leadership et soutien exercés par le Secrétariat du Conseil du trésor

2.37 Tout d'abord, il est important de souligner que, même à l'heure de la responsabilisation des ministères et organismes, le SCT a un rôle déterminant à jouer pour aider ceux-ci à assumer leurs responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

2.38 Le SCT s'est doté d'un plan de travail et d'un échéancier préliminaires afin de fournir aux ministères et organismes les outils nécessaires à l'implantation d'une démarche de planification de la main-d'œuvre dans la fonction publique. Cependant, ni le plan, ni l'échéancier ne leur ont été communiqués, ce qui aurait permis de bien situer les actions du SCT par rapport à celles des autres entités et aurait favorisé la coordination et l'efficience.

2.39 De plus, jusqu'à présent, le SCT n'est intervenu qu'auprès de quatre entités qui lui avaient demandé son aide dans le but d'effectuer des prévisions de main-d'œuvre. De fait, son intervention pour inciter les entités à s'approprier l'orientation stratégique gouvernementale concernant la planification de la main-d'œuvre et les guider a été relativement limitée. Par exemple, on se serait attendu à ce qu'il élabore un guide relatif à la préparation d'un plan de relève, lequel pourrait contenir notamment une définition claire de ce qu'est un plan de relève ainsi que les objectifs poursuivis. Ainsi, les entités pourraient s'en inspirer et l'adapter à leur propre réalité. Nous avons constaté que certaines entités se sont, jusqu'à présent, limitées à planifier la relève du personnel d'encadrement, alors que des risques existent également pour d'autres classes d'emplois.

2.40 Pour jouer adéquatement son rôle de soutien et d'accompagnement auprès des ministères et organismes, le SCT doit posséder une bonne connaissance des travaux qu'ils ont réalisés ainsi que de leurs besoins. Cette information est essentielle pour lui permettre de développer des outils performants et, surtout, qui répondent aux besoins, sans compter qu'il y aurait des gains découlant d'une réutilisation des bonnes pratiques. Jusqu'à tout récemment, les connaissances du SCT provenaient essentiellement d'un groupe interministériel sur la planification de la main-d'œuvre, formé d'une quinzaine de ministères et organismes et regroupant environ la moitié de l'effectif gouvernemental, dont le SCT est l'animateur. Ce groupe, créé en mai 2001, est un lieu informel d'échange d'outils et d'expériences. Toutefois, l'information véhiculée par ce groupe ne permet pas au SCT de dresser un portrait d'ensemble des réalisations et des besoins des ministères et organismes.

2.41 Au printemps 2002, afin de détenir un portrait plus complet de la situation, le SCT a expédié un questionnaire aux ministères et organismes dans le but de parfaire sa connaissance des besoins, des attentes et des travaux en cours au regard de la planification de la main-d'œuvre, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Il procède présentement à l'analyse des premiers questionnaires reçus. Les résultats obtenus lui permettront d'ajuster le plan de travail.

2.42 Malgré une connaissance fragmentaire des besoins des ministères et organismes, le SCT a entrepris l'élaboration de plusieurs outils destinés à les aider à planifier leurs ressources humaines. Ainsi, après avoir rendu disponible en mars 2001 un premier modèle de prévision de main-d'œuvre qui est considéré comme incomplet, il travaille à en développer un autre. Toutefois, plusieurs étapes importantes restent à compléter, notamment l'intégration de l'effectif occasionnel, avant que ce modèle soit disponible et opérationnel. De plus, pour l'instant, ce dernier fait abstraction des coûts reliés à la main-d'œuvre. Cette dernière information s'avère pourtant essentielle pour évaluer l'incidence financière des décisions en matière de ressources humaines. Par exemple, les entités doivent connaître l'effet des nombreux départs à la retraite sur leur budget.

2.43 De même, le SCT vient d'élaborer deux autres outils. L'un d'eux concerne l'analyse des environnements externe et interne de l'entité dans le but d'en apprécier les implications sur les ressources humaines. L'autre touche l'analyse du profil des postes, ce qui permet notamment d'en évaluer le caractère vulnérable. Nous avons constaté que ces outils sont relativement bien étoffés. Le SCT est à en tester l'application dans l'un de ses services. D'ailleurs, selon le CCGP, le défi actuel de la planification de la main-d'œuvre réside dans l'implantation et l'exploitation des différents outils.

Le Secrétariat du Conseil du trésor doit exercer un leadership plus fort.

2.44 Force est de constater que, si le SCT a pris les bouchées doubles au cours des derniers mois, il lui manque toujours de l'information et il lui reste des étapes à franchir afin d'exercer le leadership nécessaire pour orchestrer de façon harmonieuse l'implantation d'une démarche de planification de la main-d'œuvre dans les ministères et organismes.

2.45 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor d'affermir son leadership et son soutien auprès des ministères et des organismes afin d'assurer la cohérence des actions gouvernementales. Ainsi, il devrait**

- **définir les assises d'un plan de relève;**
- **compléter sa connaissance des besoins et des initiatives prises par les ministères et les organismes;**
- **poursuivre l'élaboration d'outils pour aider les ministères et les organismes dans leur démarche de planification de la main-d'œuvre;**
- **faire connaître la nature et l'échéancier de ses travaux.**

Implantation de la démarche dans les entités

2.46 Les ministères et l'organisme que nous avons visités sont sensibilisés à la nécessité d'effectuer une planification à l'égard de leur main-d'œuvre. Les nombreux départs à la retraite des dernières années ne sont pas étrangers à la prise de conscience qui s'est opérée quant au maintien de l'expertise, à la préparation de la relève des cadres et à l'intégration des jeunes. Cependant, la conception d'un plan de main-d'œuvre prend du temps et il est illusoire de croire que ce plan peut se réaliser en même temps que les tâches courantes des individus interpellés par le processus. Or, les directions des ressources humaines nous ont informés qu'il leur est parfois difficile d'investir toutes les ressources nécessaires à un tel exercice, puisqu'elles sont fort occupées par les opérations régulières. À cet effet, mentionnons, par exemple, qu'au cours de la dernière année, il y a eu une augmentation substantielle des activités de dotation.

Planification : la démarche est enclenchée.

2.47 À l'exception du MSP qui n'a pas encore amorcé le processus, les entités ont entrepris une démarche de planification des ressources humaines. L'horizon des plans de main-d'œuvre est différent, soit de deux à cinq ans. Le degré d'avancement est également variable selon l'entité, comme le démontrent les paragraphes suivants.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

2.48 La CARRA a commencé une réflexion concernant la gestion proactive des urgences et de la relève. Ses activités courantes sont régulièrement bousculées par le fait qu'elle doit donner suite aux modifications apportées aux régimes de retraite, lesquelles requièrent la mobilisation d'environ 15 p. cent de son personnel qui doit alors réagir promptement pour les mettre en œuvre. La CARRA a donc identifié les personnes concernées par cette dynamique de même que celles pour lesquelles il est important d'assurer la relève afin d'établir un plan d'action.

Ministère de l'Environnement

2.49 À la suite d'un document de réflexion sur la planification de la main-d'œuvre, le MENV mène un projet pilote dans une direction générale pour apprécier les outils qu'il a développés. Pour l'instant, il n'a pas l'intention d'obliger tout le ministère à implanter ce projet, même s'il envisage de favoriser l'utilisation de ces outils. Pourtant, une telle implantation permettrait une vision globale et l'aiderait à mieux évaluer la vulnérabilité de l'expertise dans des domaines tels que la surveillance du climat où la préparation de la relève est compromise.

Ministère des Ressources naturelles

2.50 Pour l'année de fonctionnement 2001-2002, le MRN a réalisé une démarche ministérielle de planification de la main-d'œuvre. Le seul résultat attendu et livré réside essentiellement dans la détermination des besoins en ressources humaines en vue d'établir un plan de dotation. Cette information n'est pas suffisante pour permettre à la haute direction d'apprécier, avec une vision d'ensemble, les risques importants et leurs conséquences afin de prendre des décisions éclairées et de poser les gestes appropriés au moment opportun. Une analyse sérieuse des besoins nécessite l'examen des répercussions qu'ont certains éléments déterminants, tels que la modernisation, le plan stratégique ministériel, l'âge de l'effectif et le marché du travail, comme le prévoit d'ailleurs la démarche du MRN. Or, l'information disponible ne permet pas de conclure que ces éléments ont effectivement été considérés.

Ministère des Transports

2.51 Jusqu'à présent, le MTQ a pris en compte les composantes des environnements externe et interne du ministère, il a dégagé des constatations quant aux forces et aux faiblesses de son effectif et il a déterminé les principaux enjeux de la planification de sa main-d'œuvre.

Commentaires sur les démarches

2.52 De façon générale, le travail entrepris comporte les principaux éléments de la planification de la main-d'œuvre, mais l'aspect financier n'est jamais pris en

compte dans la démarche. En théorie, ce travail devrait, à l'échéance, permettre d'élaborer une stratégie d'intervention comprenant les thèmes de la dotation, du développement des compétences et de la relève. Compte tenu du fait que la plupart des démarches sont actuellement en voie d'élaboration, il est prématuré de se prononcer sur leur issue.

Il est trop tôt pour se prononcer sur l'issue des démarches.

2.53 En outre, un arrimage de la planification des ressources humaines et de la planification stratégique d'une entité doit être effectué afin de s'assurer de développer un bassin de main-d'œuvre qualifiée pour concrétiser les orientations et atteindre les objectifs de l'organisation. Or, jusqu'à maintenant, les ministères et l'organisme vérifiés n'ont pas intégré l'exercice de planification de la main-d'œuvre dans celui de leur planification stratégique, même si le plan stratégique de trois d'entre eux traite de certains éléments de relève. Ainsi, ceux de la CARRA, du MRN et du MTQ ouvrent la voie au maintien de l'expertise, particulièrement dans les secteurs comportant des postes vulnérables.

Réflexions sectorielles

2.54 Nous avons noté que quelques secteurs des entités visitées, aux prises principalement avec des problèmes de pénurie ou de relève, ont entrepris, par le passé, des réflexions qui leur sont propres en vue de réagir à des situations problématiques à court terme.

2.55 Par exemple, le MSP, faisant face à une insuffisance d'agents des services correctionnels, a mis en place, en mai 2001, un comité ayant pour mandat d'élaborer un plan d'action à cet égard. Ces agents représentent près de la moitié de l'effectif du ministère. Il y avait urgence puisque le MSP avait constaté un taux de roulement élevé, soit de l'ordre de 15 p. cent, chez cette classe d'emploi et qu'il anticipait plusieurs départs à la retraite dès 2003 en raison d'une entente négociée entre le gouvernement et le syndicat, laquelle comporte des mesures bonifiées de départs à la retraite.

2.56 De même, en 1997, la Direction des structures du MTQ a senti le besoin d'effectuer une réflexion visant la conservation et le développement d'une expérience de pointe dans ce domaine. En effet, les gestionnaires anticipaient une éventuelle incapacité à exécuter tout le travail requis, notamment à la suite du transfert d'une partie de leur effectif en région. Cette direction, responsable de l'élaboration des plans et devis des ponts, se compose principalement de divers spécialistes pour lesquels la formation en cours d'emploi requiert plusieurs années. Les gestionnaires devaient démontrer à la haute direction qu'il est nécessaire de maintenir, pour ne pas perdre l'expertise acquise, plusieurs spécialités au sein du ministère. Le but de cette réflexion était de s'interroger sur la gestion de cette expertise et sur la façon d'assurer la relève. La Direction des structures a donc identifié les gens responsables des différentes spécialités, elle s'est assurée d'avoir au moins une personne de relève pour chacune d'elles et elle a mis l'accent sur la formation appropriée pour maintenir l'expertise.

Des réflexions sectorielles insuffisantes pour donner une vision d'ensemble des risques.

2.57 Ces travaux ont pu donner à la haute direction de ces entités une bonne image de la problématique propre à ces secteurs. Cependant, ils sont insuffisants pour lui présenter, au moment opportun, une vision d'ensemble des risques importants que l'organisation court et de leurs répercussions. La réalisation d'un plan de main-d'œuvre orchestré de façon structurée favorise une gestion proactive des problèmes.

2.58 **Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme visités d'appliquer, dans une perspective à long terme, une démarche de planification de la main-d'œuvre et de la poursuivre d'une manière continue. Cette démarche devrait tenir compte de l'aspect financier et s'arrimer aux orientations stratégiques.**

Portrait de l'effectif

2.59 Un portrait complet de l'effectif porte à la fois sur les aspects quantitatif et qualitatif des ressources. Le portrait quantitatif fournit généralement des données telles que le nombre de personnes et d'ETC, l'âge, le sexe, le nombre d'années de service, le statut d'emploi, c'est-à-dire régulier ou occasionnel, la catégorie d'emploi, la région de l'emploi et le taux de roulement. Le portrait qualitatif traite plutôt de l'expérience et des compétences, lesquelles recouvrent les connaissances, les capacités, les habiletés, les aptitudes et les aspirations. Ces portraits doivent pouvoir évoluer dans le temps afin de permettre de dégager, entre autres, les dates d'admissibilité à la retraite et le potentiel de relève.

Portrait quantitatif

2.60 Le SCT possède un portrait quantitatif de l'effectif de la fonction publique et il a procédé à une estimation des départs du personnel régulier. De leur côté, les ministères et l'organisme vérifiés détiennent également un portrait plus ou moins détaillé des personnes à leur emploi. Ils ont tous des données sur la date approximative de l'admissibilité à la retraite. Les renseignements à cet égard n'ont pas tous la même provenance : la CARRA a extrait ses données des systèmes utilisés pour la gestion des régimes de retraite alors que les autres entités puisent leur information dans SAGIP. La qualité de l'information utilisée par la CARRA est supérieure, étant donné que le nombre d'années de service inscrit dans SAGIP n'englobe pas, le cas échéant, le temps effectué par l'employé comme occasionnel ni son absence en raison de congé sans solde.

2.61 Seulement deux entités, soit la CARRA et le MTQ, ont utilisé les données de retraite disponibles pour procéder à une estimation des départs. Les hypothèses employées pour estimer ces départs diffèrent. L'évaluation de la CARRA, laquelle est vraisemblablement plus près de la réalité, est basée sur des probabilités établies par ses actuaires, alors que le MTQ a supposé que 60 p. cent des gens admissibles à la retraite sans pénalité, selon SAGIP, allaient quitter leur emploi. La façon de faire du MTQ a pour effet de reporter un certain nombre de départs.

2.62 De son côté, le SCT tire également ses informations de SAGIP, auxquelles il applique les tables de probabilité de la CARRA. Il est prévu qu'il en sera ainsi pour le modèle de prévision en développement. Même si l'utilisation de ce modèle devrait permettre une plus grande uniformité dans l'estimation des départs à la retraite, il n'en demeure pas moins que les informations de SAGIP ont pour effet de retarder la date prévue de ces départs.

2.63 Pour ce qui est de la période sur laquelle portent les dernières analyses des données de retraite, elle varie selon l'entité visitée de 2 à 20 ans, comme en fait foi le tableau 1.

TABLEAU 1

PÉRIODE VISÉE PAR L'ANALYSE DES DONNÉES DE RETRAITE

SCT	CARRA	MSP	MENV	MRN	MTQ
2003 à 2022	2002 à 2020	2003 à 2004*	2002 à 2006	2001 à 2010	2002 à 2008

* Les données sur les départs à la retraite du MSP ne concernent que les employés assujettis au Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels.

2.64 Cette variation illustre jusqu'à quel point les entités peuvent interpréter différemment les divers éléments de la planification de la main-d'œuvre. En conséquence, l'évaluation des risques n'est pas toujours complète et, parfois, elle ne couvre pas une période suffisamment longue.

Portrait qualitatif

Pas de portrait qualitatif de l'effectif.

2.65 Tout comme le SCT, les ministères et l'organisme vérifiés ne détiennent pas de portrait qualitatif de leur effectif. Pourtant, ce portrait leur permettrait d'évaluer le potentiel de leur personnel dans une perspective de relève. Par exemple, selon des données du SCT, 71 millions de dollars ont été investis en formation au cours de l'année 2000 pour l'ensemble de la fonction publique, soit 2,4 p. cent de la masse salariale. Toutefois, cette formation n'est pas rassemblée dans un portrait qualitatif de l'employé. Il est donc difficile de faire un suivi de cette formation, d'en apprécier l'utilité en fonction de l'emploi actuel du salarié et de l'utiliser dans un exercice de préparation de la relève. En outre, il est dommage qu'un système visant à gérer les compétences, comme celui que possède le MENV, soit très peu utilisé et pas maintenu à jour. Ce système permet de recenser les données sur les études, les expériences de travail, les connaissances particulières, la maîtrise d'autres langues que le français, les habiletés, les intérêts et aspirations, la formation souhaitée et l'ouverture à la mobilité.

Autre information de gestion

2.66 Par ailleurs, l'information de gestion est déficiente à d'autres égards, ce qui ne facilite pas la planification de la main-d'œuvre, laquelle nécessite la disponibilité d'informations

pertinentes et fiables. Les ministères et l'organisme visités ignorent le nombre d'occasionnels qui effectuent depuis une longue période des travaux liés à des besoins réguliers. D'autre part, seul le MTQ possède une liste des postes d'encadrement exercés par intérim et s'est donné un système pour cumuler les données sur la durée de l'intérim. La principale source d'information à ce chapitre réside dans les organigrammes qui ne sont parfois pas à jour ou qui ne présentent pas tous ces postes.

2.67 Ces organigrammes permettent tout de même de noter que 3 ministères – MRN, MENV, MSP – ont un pourcentage élevé de postes d'encadrement qui ne sont pas pourvus de façon définitive, à savoir 19 p. cent pour le premier et 16 p. cent pour les deux autres. En ce qui a trait au MRN, ces postes étaient, au 27 mai 2002, soit vacants (7), soit occupés par intérim (27). Soulignons que, dans 11 cas, la durée de l'intérim dépassait un an et même, dans 5 de ces cas, 2 ans. Pareille situation est symptomatique d'un problème et elle doit être analysée dans le cadre d'une planification des ressources humaines. Nous avons également constaté qu'au MRN, plusieurs postes autres que ceux d'encadrement sont aussi occupés par intérim pour des périodes dépassant 2 ans.

2.68 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de même qu'aux ministères et à l'organisme visités de s'assurer de disposer d'une information de gestion suffisante, pertinente et fiable afin de pouvoir prendre, au moment opportun, des décisions éclairées en matière de ressources humaines.**

Besoins et disponibilité de la main-d'œuvre

2.69 Un exercice de planification de la main-d'œuvre implique une évaluation des besoins dans laquelle on tient compte des grands changements prévus et de l'évolution des attentes de la clientèle. De plus, afin d'être en mesure d'estimer les risques importants en matière de disponibilité de la main-d'œuvre, il faut à tout le moins faire l'analyse des postes vulnérables.

Évaluation quasi inexistante des besoins à moyen ou à long terme.

2.70 Nous avons noté qu'une telle évaluation des besoins sur un horizon à moyen ou à long terme est quasi inexistante. Le même constat s'applique à l'analyse des postes vulnérables et à l'identification de la relève pour ces derniers. Tout au plus, au cours des quatre dernières années, le MTQ a déterminé les secteurs d'activité essentiels à la réalisation de sa mission, mais il n'a pas encore procédé à l'analyse des expertises vulnérables. La CARRA, de son côté, a amorcé une réflexion sur la gestion proactive des urgences et de la relève. De façon générale, les entités vérifiées n'ont pas non plus effectué d'analyse du bassin de main-d'œuvre externe, même pour les secteurs présentant des risques.

2.71 Il leur est donc difficile de déterminer les risques associés à une insuffisance de ressources humaines et d'envisager des éléments de solution afin de pouvoir rendre de façon adéquate les services à la population sur l'ensemble du territoire québécois.

2.72 Toutefois, certaines évaluations de besoins ont été faites de façon ponctuelle pour la tenue de concours. D'autres évaluations ont aussi été effectuées à l'occasion de la revue annuelle des programmes ou de demandes d'ETC additionnels en cours d'année.

Risques associés à la disponibilité de la main-d'œuvre

Certains secteurs ou emplois sont plus à risque.

2.73 Outre les situations relatives aux agents des services correctionnels et aux spécialistes en structure du MTQ, d'autres secteurs ou emplois sont concernés par une problématique de disponibilité actuelle ou éventuelle de la main-d'œuvre, qui devrait être prise en compte dans une démarche de planification de la main-d'œuvre ministérielle ou gouvernementale, ce qui n'est actuellement pas le cas.

2.74 Ainsi, une pénurie pourrait se produire chez les ingénieurs civils, très présents au MTQ. Plusieurs raisons sont en cause, dont une diminution sensible du nombre de diplômés conjuguée au fait que la moyenne d'âge des ingénieurs civils au Québec est déjà légèrement plus élevée que celle de l'ensemble des membres de la profession d'ingénieur. Parallèlement, il y a la mise en chantier de plusieurs grands projets d'infrastructure lancés par le gouvernement.

2.75 La situation est également préoccupante en ce qui concerne les actuaires qui exercent, entre autres, une fonction névralgique quant aux décisions en matière de régimes de retraite. La CARRA a documenté ce problème important. En effet, la fonction publique québécoise se retrouve avec un nombre très restreint de candidats qualifiés aux concours de recrutement d'actuaires. Le secteur privé et la fonction publique fédérale exercent une forte concurrence, sans compter l'exode marqué vers les États-Unis. Le salaire et les conditions de travail plus avantageux offerts par les autres employeurs, associés à un nombre restreint de finissants dans les universités, contribuent sans aucun doute à expliquer la difficulté qu'éprouve le gouvernement à recruter des candidats et à les conserver à son emploi.

2.76 Par ailleurs, la mobilité du personnel informatique à l'intérieur du gouvernement constitue aussi un casse-tête pour les gestionnaires. En effet, les analystes de l'informatique et des procédés administratifs ont un taux de mobilité deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la fonction publique. Ainsi, à l'instar d'autres classes d'emplois, pour les attirer et les garder à leur emploi, les administrateurs leur offrent parfois une rémunération supérieure au salaire d'une semaine régulière de 35 heures et qui atteint bien souvent 40 heures. Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec a d'ailleurs déposé auprès du SCT, en juillet 1999, un grief visant à régulariser cette situation, parce qu'il considérait que plusieurs cas sont illégaux et vont à l'encontre de la convention collective. Il conteste ainsi l'application d'un article de la convention qui donne au sous-ministre la possibilité d'établir, dans certaines circonstances, un horaire excédant la semaine régulière de travail. Cet article n'est pas clair quant à la nature de ces circonstances, de sorte que son interprétation diffère selon les

parties concernées. Ce dossier n'est pas encore réglé, bien que le phénomène ait connu une progression rapide au cours des dernières années.

2.77 Pour ce qui est des analystes de l'informatique et des procédés administratifs bénéficiant d'une bonification de ce type, leur proportion est passée de 3,3 p. cent en 2000 à 6,6 p. cent en 2002. Pareille situation a particulièrement pour effet de créer une surenchère à l'intérieur du gouvernement, ce qui ne facilite pas une gestion efficace et efficiente des ressources. Il en résulte une concurrence qui met en péril l'équilibre de l'ensemble. À cet égard, les gestionnaires rencontrés ont mentionné qu'en conséquence de la forte mobilité de cette catégorie de personnel, il fallait continuellement réinvestir dans la formation de nouveaux employés.

Recruter et retenir les ressources causent des problèmes dans certaines régions.

2.78 De même, dans certaines régions, l'obtention des ressources humaines nécessaires présente des difficultés. De fait, plusieurs d'entre elles se dépeuplent au profit d'autres où l'activité économique est plus importante et tout indique que ce phénomène se poursuivra au cours des prochaines années. Bon nombre de ministères ont des problèmes à recruter et à conserver des ressources dans les régions éloignées, telles que la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue. En conséquence, le MRN s'est donné une politique sectorielle pour attirer les gens dans certaines de ces régions. Dans cette politique, il est prévu que, après leur affectation pendant cinq ans dans une de ces dernières, ils ont la possibilité de travailler prioritairement ailleurs dans la province. D'un autre côté, à Montréal et dans l'Outaouais, les ministères et organismes vivent plutôt des situations de compétitivité avec le secteur privé ou avec la fonction publique fédérale.

2.79 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de même qu'aux ministères et à l'organisme visités d'évaluer, selon un horizon à moyen ou à long terme, s'il y a adéquation entre les besoins et la disponibilité de la main-d'œuvre afin de déterminer les risques afférents.**

Coordination des interventions

Manque d'efficience à l'échelle gouvernementale.

2.80 Chaque entité possède une culture, une mission et des contraintes d'organisation qui lui sont propres. Il importe donc de personnaliser les plans de main-d'œuvre. Toutefois, un canevas général faisant état des paramètres, des étapes à réaliser de même que des outils uniformisés doit être disponible pour rendre cohérent le travail d'ensemble. L'absence de canevas général occasionne le fait que le SCT et les entités travaillent souvent de façon parallèle. Pareille situation engendre un manque d'efficience à l'échelle gouvernementale ; en effet, des efforts sont investis de part et d'autre dans des processus de planification de la main-d'œuvre sans que cela se fasse avec une vision d'ensemble et à l'intérieur d'une démarche intégrée et structurée où tous pourraient profiter d'outils communs.

2.81 Comme nous l'avons déjà mentionné, certaines pratiques ayant cours dans les ministères et organismes provoquent une concurrence indue. En outre, nous avons noté que le SCT n'a pas effectué d'analyse documentée des problèmes que plus d'une entité peut éprouver, tels que la difficulté à recruter du personnel dans

certaines régions ou à attirer des actuaires au gouvernement. Il lui est alors plus difficile de juger s'il faut établir une stratégie d'intervention gouvernementale au regard de ces problèmes. Le SCT ne joue donc pas pleinement son rôle de soutien prévu par la *Loi sur l'administration publique* ni celui de chef de file qu'il entend pourtant exercer.

2.82 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de même qu'aux ministères et à l'organisme visités d'accentuer la coordination de façon à établir un canevas général qui favorise l'efficience des actions posées.**

Stratégie d'intervention

Scène internationale

2.83 Dans les pays membres de l'OCDE, les planificateurs de la relève explorent plusieurs voies, toutes marquées du sceau de la flexibilité et de l'adaptabilité. Les actions entreprises s'articulent autour de trois priorités : l'amélioration de l'attractivité de l'administration publique, la différenciation salariale et l'aménagement de passerelles avec le secteur privé. Proposer des salaires motivants est souvent l'acte le plus décisif. Par exemple, les États-Unis offrent des primes à l'embauche et optent pour une variabilité des salaires en fonction de la région, du secteur d'activité et même de la spécificité de la formation. Une tendance se fait jour qui oblige les administrations publiques à repenser les modes traditionnels d'intéressement car, au-delà des conditions salariales satisfaisantes, les employés réclament maintenant un environnement de travail comportant de la flexibilité, des défis professionnels et de la formation[5].

2.84 En outre, dans une perspective de diminution de la main-d'œuvre, le maintien en emploi des travailleurs âgés se veut une voie à suivre. Comme nous l'énoncions dans notre rapport sur la gestion des risques associés aux changements démographiques, l'OCDE a émis le grand principe de réformer les régimes de retraite pour supprimer les incitations financières à une retraite anticipée. L'adoption de ce principe favoriserait également le transfert de l'expertise et du savoir.

Fonction publique québécoise

2.85 Une stratégie globale devrait être élaborée afin de concilier les nombreux objectifs gouvernementaux poursuivis (représentativité, efficience, transmission de l'expérience et des connaissances, précarité d'emploi, etc.). Elle servirait également à mieux situer les interventions des divers acteurs afin que les actions pertinentes soient posées au moment opportun. Enfin, elle devrait permettre d'évaluer l'atteinte de ces objectifs.

5. Ce passage s'inspire de travaux menés par l'Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAP et publiés dans la revue *Coup d'œil* d'avril 2002.

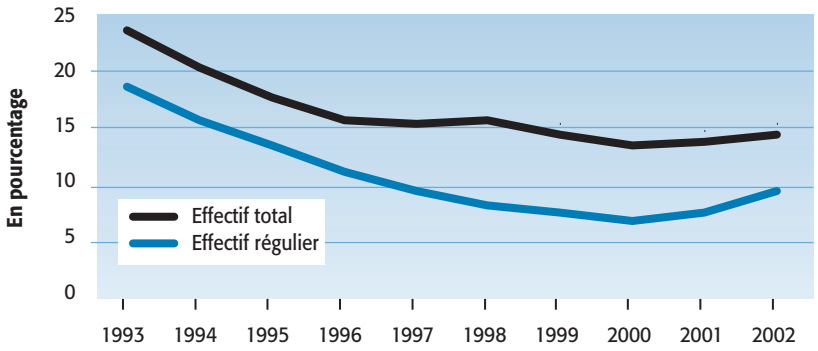
Absence d'une stratégie globale.

2.86 Or, nous avons constaté qu'une telle stratégie, qui rendrait possible, entre autres, la prise en considération des risques en matière de relève et l'appréciation de l'apport des actions posées, était absente. Notons que les objectifs gouvernementaux ne sont pas toujours assortis de cibles mesurables, ce qui n'empêche pas le SCT d'élaborer diverses mesures au regard de ces objectifs.

2.87 Il existe des objectifs précis de représentativité ou d'embauche pour les différents groupes cibles (femmes, gens issus de communautés culturelles, anglophones, autochtones, handicapés), mais tel n'était pas encore le cas pour les jeunes au moment de la fin de nos travaux de vérification, soit en juin 2002. En mars 2002, les personnes âgées de moins de 35 ans représentaient 14,5 p. cent de l'effectif total de la fonction publique, alors qu'elles correspondaient à 38 p. cent de la population en emploi ou étant à la recherche d'un emploi, d'après l'Institut de la statistique du Québec. Le graphique 2 présente l'évolution, au cours des 10 dernières années, des employés de la fonction publique ayant moins de 35 ans.

Graphique 2

Effectif de la fonction publique ayant moins de 35 ans, de mars 1993 à mars 2002



Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

2.88 L'établissement d'un plan d'action pour les jeunes, lequel a été rendu public le 25 septembre 2002, est venu préciser les objectifs poursuivis en matière d'embauche de jeunes. Le SCT privilégie l'engagement d'employés avec des conditions minimales d'expérience, ce qui favorise théoriquement le recrutement de jeunes, il tient des concours auprès des établissements d'enseignement et il a un programme de mentorat. De leur côté, certaines des entités vérifiées ont pris l'initiative de se fixer des objectifs ministériels d'embauche de jeunes ou de personnes à des conditions minimales afin de rajeunir leur effectif.

2.89 D'autre part, les changements démographiques des prochaines années entraîneront vraisemblablement une offre de travailleurs inférieure aux besoins des employeurs. En conséquence, les règles qui encadrent la gestion des ressources

humaines dans la fonction publique doivent présenter suffisamment de souplesse pour permettre aux ministères et organismes de tirer leur épingle du jeu.

Inciter le personnel admissible à la retraite à demeurer au travail : un défi.

2.90 Ainsi, les nombreux allégements du cadre normatif qui ont été effectués sont certes positifs à plusieurs égards. En plus de la diminution du nombre de directives, mentionnons l'abolition du regroupement par niveau, en fonction de la note obtenue, des candidats qui ont réussi un concours, ce qui laisse plus de latitude aux entités pour l'embauche des personnes appartenant à des groupes cibles. Par contre, le défi de mettre en place des mesures visant à inciter le personnel de la fonction publique admissible à la retraite à rester plus longtemps sur le marché du travail demeure entier.

2.91 Il y a également une nouvelle disposition qui permet à un employé d'être promu sans passer par le processus habituel de concours. Celle-ci, qui prévoit que les aptitudes de l'employé doivent être vérifiées dans le cadre d'un programme de développement des ressources humaines approuvé à cette fin par le Conseil du trésor, n'a pas été vraiment utilisée. Cette disposition, qui vise, entre autres, à faciliter la préparation de la relève, existe depuis octobre 2000, mais une seule entité y a adhéré dans l'ensemble de la fonction publique, le processus étant jugé souvent très exigeant par les entités. En effet, il prévoit une évaluation du potentiel des individus, un stage en emploi, de la formation ainsi que des évaluations tout au long du stage. Ce processus peut s'échelonner sur une période variant de un à deux ans.

2.92 Enfin, la nouvelle directive gouvernementale qui consiste à ne reconnaître aux fins de la rémunération que l'expérience et la scolarité requises dans l'offre d'emploi n'est pas toujours bien comprise par les personnes qui désirent travailler dans la fonction publique. Cette incompréhension amène un manque d'efficience, lequel est augmenté par le fait que le gouvernement a tenu bon nombre de concours n'exigeant aucune expérience de travail pour favoriser l'embauche de jeunes. En effet, des gens possédant plus d'expérience ou de scolarité que celles requises par l'emploi posent leur candidature et sont déclarés aptes. Cependant, lorsqu'on leur offre un poste, il n'est pas rare qu'ils refusent, parce qu'ils constatent que leur expérience ou leur scolarité ne sont pas reconnues du point de vue salarial. Ainsi, le nombre de personnes finalement intéressées à occuper l'emploi peut se révéler fort différent du nombre de celles qui se sont qualifiées lors de concours. En outre, plus le délai entre le moment où les personnes postulent et celui où on leur offre un poste est important, plus les gens acquièrent de l'expérience et plus les risques de refus augmentent.

2.93 Le SCT, de concert avec les ministères et organismes, devrait procéder à une évaluation, tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de l'efficience, des multiples modifications aux modalités de gestion des ressources humaines. Or, tel n'est pas toujours le cas. Un autre exemple illustre l'importance de suivre de près la situation : le système de qualification unique.

Système de qualification unique

La qualification unique : un moyen pour réduire la précarité d'emploi sur une longue période.

2.94 Le concept de qualification unique résulte des négociations survenues au cours de l'année 2000 avec les représentants du personnel syndiqué. Dorénavant, pour occuper un emploi occasionnel dans la fonction publique, une personne doit s'être qualifiée lors d'un concours, tout comme pour un emploi régulier. Cette mesure facilite la transition d'un emploi occasionnel à un emploi régulier. Elle se veut un moyen qui devrait permettre de réduire la précarité d'emploi vécue par les occasionnels qui occupent un poste de façon prolongée dans la fonction publique.

2.95 Semblable préoccupation au regard de la précarité d'emploi de ces occasionnels n'est pas nouvelle. En 1992, nous relations que le gouvernement avait converti 4 300 postes occasionnels en postes réguliers. Nous avions alors lié cette situation à l'absence d'un cadre de référence central qui inciterait les ministères et organismes à prendre en charge la planification de leurs ressources humaines. Dix années se sont écoulées et la situation se répète.

2.96 La mise en place du système de qualification unique a donné lieu à plusieurs chantiers d'importance. Tout d'abord, environ 2 500 occasionnels de la fonction publique s'étant acquittés des mêmes fonctions pendant au moins 55 mois sur 60 se sont vu attribuer un poste régulier à la suite d'une évaluation favorable de leur supérieur. De plus, de nombreux concours réservés ont été tenus pour les quelque 12 600 autres occasionnels travaillant au gouvernement à la date de la signature des conventions collectives du printemps 2000 et qui répondaient à des conditions précises reliées à la durée de l'emploi. Le tableau 2 présente le nombre et la situation des 9 600 candidats qui ont réussi ces concours.

TABLEAU 2

NOMBRE ET SITUATION DES PERSONNES AYANT RÉUSSI LES CONCOURS RÉSERVÉS

Personnes ayant obtenu un emploi régulier	Personnes ayant obtenu un emploi occasionnel	Personnes n'ayant pas d'emploi dans la fonction publique
4 600	3 300	1 700

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, mars 2002.

2.97 Mentionnons qu'au 31 mars 2002, 800 nouveaux postes avaient été créés pour les 4 600 personnes ayant un emploi régulier, les autres ayant occupé des postes qui étaient ou qui sont devenus vacants.

2.98 Enfin, depuis le début de l'année 2001, le SCT de même que les ministères et organismes ont tenu un nombre considérable de concours de recrutement public afin de constituer des listes de déclaration d'aptitudes (LDA) contenant un nombre suffisant de candidats qualifiés pour chaque classe d'emplois.

Planification déficiente de l'exercice de qualification unique.

2.99 Un exercice d'une telle ampleur aurait dû être effectué à l'intérieur d'une stratégie découlant d'une démarche de planification de la main-d'œuvre. Qui plus est, certaines situations démontrent que cet exercice n'a pas été planifié correctement.

Une meilleure planification aurait permis de mieux prévoir l'importance des travaux, d'anticiper les problèmes à venir et d'envisager des solutions permettant une gestion plus efficace et efficiente du système de qualification unique.

2.100 En effet, le SCT a sous-estimé le nombre d'inscriptions aux divers concours qu'il a tenus. De fait, il a reçu plus de 160 000 inscriptions pour les trois grandes vagues qui ont donné lieu à 30 concours publics publiés en 2001, lesquels concernaient des classes d'emplois présentes un peu partout dans la fonction publique. Cette entreprise lui a occasionné une surcharge de travail ainsi que des coûts importants qu'il n'a évalués qu'après avoir reçu la première vague de candidatures. Les données du SCT montrent que, pour l'année de fonctionnement 2001-2002, ces concours ont entraîné des frais de l'ordre de 5 millions de dollars pour le SCT et l'ensemble des ministères et organismes.

2.101 Le nombre d'inscriptions à certains concours a été très élevé. En effet, il a dépassé 10 000 en ce qui concerne cinq concours et il a même atteint 34 000 pour celui d'agent de bureau. Un article de la *Loi sur la fonction publique* permet de ne pas évaluer tous les candidats lorsque leur nombre est très élevé. En 1992, nous avions relaté que des outils permettant d'utiliser cet article n'avaient pas encore été développés, malgré un nombre démesuré de candidats pour certains concours. Dix ans plus tard, de tels outils n'existent toujours pas alors que des concours à fort volume sont susceptibles de se répéter.

2.102 Par ailleurs, nous avons constaté que le système de qualification unique complique la gestion des emplois occasionnels pour les ministères et organismes. En effet, ils ont des difficultés à recruter des gens intéressés à occuper un emploi occasionnel, car les personnes déclarées aptes désirent plutôt un poste régulier. Ainsi, ils doivent faire un nombre important d'appels auprès de gens dont les noms figurent sur des LDA. Les ministères et l'organisme vérifiés nous ont signalé qu'il n'est pas rare que ce nombre atteigne 50 par type de poste à pourvoir, ce qui nécessite de leur part des efforts appréciables et, parfois, sans résultat.

2.103 Le tableau 3 illustre la situation au moyen de quelques cas documentés par le MRN concernant des postes d'analyste en informatique. Le nombre de personnes appelées ainsi que celui de LDA dans lesquelles les noms ont été puisés contrastent avec le nombre de personnes qui ont accepté un emploi. Pour un poste, malgré l'offre d'un contrat d'une durée de cinq ans, personne ne s'est montré intéressé.

L'information est insuffisante pour gérer de façon efficiente les résultats des concours.

2.104 Le Système de gestion des listes de déclaration d'aptitudes (SGLDA) ne contient actuellement pas d'information sur l'intérêt des candidats pour un emploi occasionnel ni sur les régions où ces derniers désirent travailler. De plus, aucun lien entre les diverses LDA n'y est fait, alors que certaines personnes peuvent être inscrites sur plusieurs d'entre elles. Somme toute, le SGLDA ne contient pas les informations pour gérer de façon efficiente les résultats des concours et, après un an d'utilisation et plusieurs mises à jour mineures, le SCT est à revoir la conception administrative du système. En outre, il y a tout lieu de s'interroger sur la complexité de la gestion à moyen terme ou à long terme des LDA. Ainsi, après

Tableau 3

Démarches du ministère des Ressources naturelles pour pourvoir à des emplois occasionnels

Nombre et durée des postes	Nombre de LDA examinées	Nombre de personnes appelées	Nombre de personnes ayant accepté un poste	Principales causes des refus
1 poste (5 ans)	4	40	0	La majorité n'a pas d'intérêt pour un emploi occasionnel.
4 postes (2 ans)	12	50	1	La plupart ont déjà un emploi régulier dans la fonction publique.
4 postes (2 ans)	10	71	1	Beaucoup ont déjà un emploi régulier dans la fonction publique.

Source : MRN.

deux ou trois ans, les gens seront-ils encore disponibles pour l'emploi postulé ? Va-t-on maintenir valides les 1 600 LDA déjà en usage ? Après un certain temps, combien de LDA faudra-t-il gérer ?

2.105 Par ailleurs, les employés occasionnels qui sont déclarés aptes à occuper un poste régulier ont davantage la possibilité de se faire offrir un emploi dans une autre entité, ce qui peut avoir pour effet de multiplier les départs précipités. Les ministères et organismes doivent alors embaucher d'autres personnes. Ceux-ci ne sont pas préparés adéquatement à affronter ces situations. Afin que leurs occasionnels ne s'en aillent dans un autre ministère ou organisme, certaines des entités visitées leur ont offert des postes réguliers. En procédant ainsi, la CARRA a, temporairement, dépassé de 38 son nombre autorisé de postes réguliers.

2.106 L'élimination de la précarité d'emploi chez les occasionnels occupant un poste de façon prolongée est à la base du nouveau système de qualification unique. Par ailleurs, des indices, que nous signalons dans le présent rapport, démontrent qu'il y a un problème d'efficience pour les entités qui engagent des employés occasionnels. Par conséquent, le SCT doit surveiller l'évolution de la situation et se donner les moyens de la suivre. Or, nous avons constaté qu'il n'a pas prévu se donner des indicateurs pour effectuer un suivi et en rendre compte de façon continue.

2.107 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de même qu'aux ministères et à l'organisme visités

- **de se doter d'une stratégie d'intervention qui comporte des objectifs mesurables, par exemple en matière de précarité d'emploi chez les occasionnels qui occupent un emploi de façon prolongée dans la fonction publique ; cette stratégie devrait énoncer des actions concrètes pour minimiser les risques inhérents à une insuffisance de main-d'œuvre ;**
- **de prévoir des indicateurs et de mesurer l'efficience et l'efficacité des actions accomplies.**

Information communiquée à l'Assemblée nationale

2.108 Les ressources humaines sont la pierre angulaire d'un service de qualité aux citoyens, un tel service constituant une priorité, d'après la *Loi sur l'administration publique*. De plus, il existe une orientation stratégique gouvernementale traitant de la relève. En conséquence, il apparaît incontournable que l'Assemblée nationale soit informée des enjeux en matière de ressources humaines, des risques auxquels la fonction publique pourrait être exposée en ce qui concerne la relève et de leurs répercussions. Pour apprécier la situation, les parlementaires doivent pouvoir compter sur une reddition de comptes de qualité dans une perspective tant globale que sectorielle. Il leur faut avoir régulièrement de l'information pour suivre l'évolution des dossiers majeurs, tels que celui de la précarité d'emploi chez les occasionnels occupant un poste depuis longtemps.

L'information communiquée à l'Assemblée nationale est inadéquate.

2.109 Jusqu'à présent, les parlementaires n'ont pas été renseignés adéquatement à cet égard par les ministères et l'organisme que nous avons visités. La quantité et le type d'information communiquée au moyen du rapport annuel de gestion varient sensiblement d'une entité à l'autre et, bien souvent, la reddition de comptes porte plutôt sur des données quantitatives concernant l'effectif que sur les problèmes éprouvés et les risques prévus. Néanmoins, quelques-uns de ces rapports présentent des données relatives à la formation, à la santé et la sécurité du travail ainsi qu'à des éléments abordés dans leur plan stratégique. Un seul fournit des renseignements sur l'embauche de jeunes et leur représentativité dans l'entité. Les déficiences soulevées dans le présent rapport quant à l'information de gestion ne sont sûrement pas étrangères au fait que la reddition de comptes aux parlementaires est incomplète.

2.110 De plus, ces derniers ne sont pas informés de façon globale par le SCT sur les risques qui menacent la fonction publique à l'égard de la relève. Tout au plus, il leur fait part des travaux entrepris en matière de renouvellement de la fonction publique et il leur donne des résultats sur les nombreux concours tenus. Par ailleurs, le SCT publie annuellement des données quantitatives en ce qui concerne l'effectif de la fonction publique dans son ensemble.

2.111 Précisons qu'il y a peu d'exigences en matière de reddition de comptes. Celles-ci portent sur la présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés dans le plan stratégique et aux objectifs de représentativité ou d'embauche des groupes cibles.

2.112 Nous avons constaté que très peu d'indicateurs de reddition de comptes pertinents sur le capital humain ont été établis dans les plans stratégiques des ministères et de l'organisme visités. Ainsi, le MRN s'est fixé deux indicateurs relativement à la formation et au nombre de personnes recrutées lors de concours pour lesquels les conditions sont minimales, indicateurs qui sont accompagnés d'une cible quantifiée. Le MTQ a déterminé des indicateurs à propos de la relève des cadres et de celle relative aux postes vulnérables, mais il ne les a pas mis en relation avec

des objectifs à atteindre. Le SCT, de son côté, a défini quelques indicateurs qui ont trait notamment à la tenue de concours visant au renouvellement de la fonction publique de même qu'aux conséquences des modifications apportées à la *Loi sur la fonction publique* mais, encore une fois, ces indicateurs ne sont généralement pas associés à une cible quantifiée.

2.113 Dans la foulée de la *Loi sur l'administration publique*, un guide a été mis à la disposition des ministères et organismes par le SCT au printemps 2002 pour les aider à élaborer leur rapport annuel de gestion. Dans ce guide, on suggère de présenter l'évolution de la main-d'œuvre en comparant l'effectif prévu en début d'exercice, celui à la fin de l'exercice et celui de l'exercice précédent. Il y est mentionné que des thèmes tels que le maintien et le développement de l'expertise de même que la planification de la relève peuvent être abordés, sans plus.

2.114 D'autre part, les ministères et l'organisme vérifiés effectuent une reddition de comptes inégale en ce qui a trait aux objectifs de représentativité ou d'embauche des groupes cibles. Pour leur part, le MSP, le MENV et le MTQ rapportent de façon adéquate sur le sujet. Cependant, les dernières données rendues publiques par le SCT sur les résultats obtenus en la matière à l'échelle gouvernementale concernent l'année 1999-2000. Dans les faits, les objectifs en question, à l'exception de ceux se rapportant aux femmes, sont loin d'être atteints et les parlementaires ne sont pas convenablement renseignés sur les causes expliquant cette situation. Par exemple, aucune information ne leur a été communiquée à propos des possibilités d'embauche des gens possédant le profil recherché.

2.115 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de même qu'aux ministères et à l'organisme visités de communiquer en temps opportun une information suffisante, pertinente et fiable aux parlementaires sur les principaux risques au chapitre des ressources humaines et sur leurs effets prévisibles ainsi que sur la stratégie y afférente.

2.116 Résumé des commentaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Commentaire général. La Commission insiste sur les grands principes à la base de la *Loi sur l'administration publique*, soit la gestion par résultats et l'imputabilité, qui doivent guider les actions des différents acteurs relativement à la gestion des ressources humaines.

2.117 Résumé des commentaires du ministère de la Sécurité publique

Implantation de la démarche dans les entités. Le ministère fait état de sa «volonté à mettre en œuvre, au cours de l'exercice financier actuel, les actions requises pour assurer l'implantation d'une démarche concertée en matière de planification de la main-d'œuvre». Le ministère avait déjà élaboré des orientations en ce qui concerne le développement des ressources humaines.

Portrait de l'effectif. Sur ce sujet, le ministère déclare ceci : « Nous entendons recourir de plus en plus aux nouvelles technologies de l'information pour assurer une gestion plus étroite de nos données, ce qui contribuera à améliorer nos services en matière de planification de la main-d'œuvre. »

2.118 Résumé des commentaires du ministère de l'Environnement

Implantation de la démarche dans les entités. Le ministère entend intégrer la démarche de planification de la main-d'œuvre dans le processus de planification stratégique.

Portrait de l'effectif. Concernant son système visant à gérer les compétences, le ministère accomplira des actions afin de le rendre « plus convivial, de s'assurer de sa mise à jour régulière et de sensibiliser l'ensemble du personnel aux avantages de participer à cette démarche ».

Besoins et disponibilité de la main-d'œuvre. Le ministère émet le commentaire suivant : « Le projet pilote en cours et son implantation éventuelle dans les autres directions générales nous permettront d'identifier les secteurs où il pourrait y avoir éventuellement des pénuries de main-d'œuvre et de poser les actions visant à contrer les problématiques soulevées. »

Coordination des interventions. Conscient de l'importance de la coordination avec les autres acteurs, le ministère participe au groupe interministériel sur la planification de la main-d'œuvre.

Stratégie d'intervention. Le ministère précise que « l'identification de stratégies d'intervention est une étape cruciale du projet pilote ». Concernant les objectifs pour l'embauche de jeunes, le ministère souligne que la prudence est de mise, car il faut conserver un juste équilibre de représentativité des divers groupes d'âge afin notamment d'assurer le maintien de l'expertise.

2.119 Résumé des commentaires du ministère des Ressources naturelles

Commentaire général. Le ministère fait état de ce qui suit : « Conscient du vieillissement de son personnel et appréhendant des problèmes de relève, le ministère a placé, dès l'automne 2000, la planification de la main-d'œuvre au centre de ses préoccupations pour bénéficier en temps opportun des ressources humaines, en quantité et qualité suffisantes. »

Implantation de la démarche dans les entités. Le ministère mentionne que l'actualisation de sa démarche représente une tâche importante pour une entité de la taille du MRN et qu'il s'agit « d'une démarche continue, progressive et perfectible dans le temps ».

Stratégie d'intervention. Le ministère est favorable à « la mise en place de mesures de rétention de personnel et à certains allégements à la réglementation afin d'attirer des ressources expérimentées ». Il tient toutefois à mentionner « que ces mesures doivent être lancées par le Secrétariat du Conseil du trésor ».

Coordination des interventions. Le ministère entend continuer à travailler en synergie avec les représentants du SCT et des autres entités.

2.120 Résumé des commentaires du ministère des Transports

Commentaire général. Le ministère est d'avis que l'information le concernant correspond à la réalité actuelle.

Implantation de la démarche dans les entités. Le ministère fait savoir ceci : « À l'automne 2001, le ministère s'est doté d'une équipe de travail pour amorcer le processus ministériel de planification de la main-d'œuvre dans une perspective à long terme. En avril 2002, un plan d'action […] a été déposé au Comité de gestion du ministère. […] Le processus […] amènera à poser des actions concrètes au cours de la présente année. Le but ultime […] est l'intégration de toutes les actions individuelles en un ensemble cohérent d'actes ciblés pour gérer de manière proactive et continue les problématiques anticipées. »

Portrait de l'effectif. En ce qui a trait à l'information de gestion, le ministère croit qu'avec la venue de GIRES, celle-ci sera plus complète et plus précise qu'avec l'actuel système SAGIP. Pour ce qui est du portrait qualitatif, il a récemment mandaté une équipe chargée d'élaborer un plan d'action.

Besoins et disponibilité de la main-d'œuvre. Le ministère souligne qu'il « collabore à la stratégie de relève auprès de l'Ordre des ingénieurs du Québec ».

Stratégie d'intervention. En ce qui a trait à l'embauche de jeunes, le ministère croit qu'il ne faut pas « tabler que sur la jeunesse pour maintenir notre expertise ». Il « préconise une planification visant un meilleur équilibre des âges dans chacune des grandes catégories d'emploi ».

Information communiquée à l'Assemblée nationale. Pour l'année de fonctionnement 2002-2003, le ministère entend présenter un bilan dans son rapport annuel, lequel « se rapprochera sensiblement des recommandations suggérées ».

2.121 Résumé des commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Commentaire général. « Le SCT est généralement d'accord avec les observations et les recommandations et il réitère l'importance qu'il accorde à la planification des ressources humaines. » Il est d'avis qu'elle « devrait permettre, au cours des prochaines années, de mieux identifier les problématiques entourant l'effectif de la fonction publique et d'y apporter les correctifs requis ». Il ajoute : « La réussite […] dépend essentiellement de l'appui de hauts dirigeants de la fonction publique. Cette volonté est présente et constitue un gage de succès. »

Leadership et soutien exercés par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le SCT signale que, avant de diffuser le plan de travail et l'échéancier, il préférait attendre les résultats provenant du questionnaire. Il mentionne que « l'automne 2002 devrait marquer la production d'un plan d'ensemble, des échéanciers ainsi que des premiers outils de planification de la main-d'œuvre, dont une première version du modèle prévisionnel de l'effectif ». Le SCT « convient qu'une planification de la main-d'œuvre ne peut s'effectuer sans évaluer l'incidence financière des choix de gestion » et qu'il est prévu que « […] les coûts de main-d'œuvre seront intégrés à ce modèle ».

Portrait de l'effectif. Concernant les données sur la date approximative d'admissibilité à la retraite, le SCT mentionne qu'il « est conscient que les années de service comme employé régulier ne reflètent pas nécessairement le nombre d'années de cotisation ». Il écrit qu'il « a demandé à la CARRA, en juin 2002, de lui permettre d'estimer l'écart entre une prévision de départs à la retraite réalisée à l'aide des informations de SAGIP et une telle prévision réalisée à l'aide des données de cotisation » et que « la CARRA a consenti à supporter le SCT dans sa demande de validation ».

Besoins et disponibilité de la main-d'œuvre. Le SCT spécifie qu'il « prévoit amorcer, en 2003, une analyse de disponibilité de main-d'œuvre ». Pour ce qui est du recours à une semaine de travail de 40 heures, le SCT entend régler ce problème avec le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec avant l'intégration du personnel professionnel à la nouvelle classification.

Stratégie d'intervention. « Le système de qualification unique et la tenue de concours réservés pour le personnel occasionnel découlent des ententes survenues entre l'employeur et les parties syndicales lors des dernières négociations collectives. Ainsi, en même temps que le système de qualification unique était introduit pour permettre de répondre aux besoins en personnel occasionnel, la convention collective accordait priorité de placement sur des emplois réguliers aux occasionnels qualifiés suite aux concours réservés.

« Le SCT tient également à rappeler que la tenue des chantiers découlant de l'implantation de la qualification unique se réalise après plusieurs années d'absence de recrutement dans la fonction publique. Tenant compte de ce contexte, le SCT a considéré qu'il n'était pas approprié d'envisager le recours à l'article de la *Loi sur la fonction publique* permettant de réduire les bassins de candidatures alors que débutait une vaste campagne de recrutement public.

« En ce qui a trait aux occasionnels qui occupaient un emploi de façon prolongée dans la fonction publique, les concours réservés ont permis de régler cette situation. Le SCT a la conviction que le système de qualification unique constitue un levier important pour minimiser les risques à cet égard. En outre, le SCT surveillera la situation pour éviter qu'elle se reproduise.

« Pour ce qui est de la stratégie globale, le SCT s'est engagé, en septembre 2002, à mettre en place une stratégie de renouvellement de la fonction publique qui comporte trois volets : le rajeunissement, la diversification et le développement optimal des personnes déjà en poste. Le plan d'action sur le 1er volet de cette stratégie, soit le rajeunissement de l'effectif, a été rendu public le 25 septembre. Plus particulièrement, pour ce qui est de la disposition concernant l'utilisation de programmes de développement des ressources humaines, le SCT évalue actuellement les allégements qu'il peut y apporter dans le respect des principes de la *Loi sur la fonction publique*. »

Relativement au SGLDA, il souligne que « la révision de la conception administrative permettra de corriger certaines lacunes du système ». Pour ce qui est de la complexité de la gestion des LDA, le SCT « prend note des interrogations soulevées et il entreprendra une réflexion en la matière ».

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et obtenir un niveau élevé d'assurance. 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 des éléments suivants : divers modèles de planification des ressources humaines élaborés par des spécialistes ; un document de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sur la vérification de l'efficacité de la gestion des ressources humaines ; un document publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur la gestion du risque ; des principes reconnus de saine gestion ; des vérifications antérieures sur les ressources humaines effectuées par le Vérificateur général du Québec et par d'autres vérificateurs législatifs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que les rôles et responsabilités assumés par les divers acteurs favorisent l'efficience dans la planification des ressources humaines de la fonction publique.

Critères

- Les rôles et responsabilités des acteurs doivent être définis clairement.
- Les acteurs doivent agir de façon concertée et cohérente.

Objectif

S'assurer que le SCT de même que les ministères et organismes évaluent s'il y a une adéquation entre les besoins en ressources humaines de la fonction publique et l'offre, et ce, dans une perspective à long terme.

Critères

- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent dresser un portrait évolutif, sur les plans quantitatif et qualitatif, de l'effectif en place.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent évaluer, quantitativement et qualitativement, les besoins actuels et futurs en ressources humaines en tenant compte des changements importants.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent établir et analyser les écarts, quantitatifs et qualitatifs, entre les besoins et l'effectif en place en tenant compte de son évolution.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent évaluer le bassin de main-d'œuvre lorsque l'effectif est insuffisant pour combler les besoins.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent déterminer les principaux risques liés à l'adéquation entre les besoins en ressources humaines et l'offre, et en évaluer les conséquences.

Objectif

S'assurer que le SCT de même que les ministères et organismes se dotent d'une stratégie permettant à la fonction publique d'avoir en temps opportun les ressources humaines suffisantes, en quantité et en qualité, pour offrir à la population les services requis.

Critères

- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent, selon leurs responsabilités respectives, déterminer des orientations, des priorités et des objectifs, établir un plan d'action puis élaborer des moyens en tenant compte des principaux risques liés à l'adéquation entre les besoins en ressources humaines et l'offre.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent tenir compte des orientations stratégiques du gouvernement au moment d'établir leur propre stratégie.
- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent déterminer l'information de gestion et les indicateurs leur permettant d'évaluer leur stratégie et de la modifier, s'il y a lieu.

Objectif

S'assurer que le SCT de même que les ministères et organismes informent l'Assemblée nationale de façon appropriée au chapitre de la planification des ressources humaines de la fonction publique.

Critères

- Le SCT de même que les ministères et organismes doivent, en temps opportun, informer les parlementaires sur les orientations stratégiques du gouvernement à l'égard des ressources humaines, sur les principaux risques liés à l'adéquation entre les ressources humaines et l'offre ainsi que sur la stratégie y afférente.
- L'information doit être suffisamment étoffée pour renseigner les parlementaires de façon appropriée.

ANNEXE 2 – PORTRAIT QUANTITATIF SUCCINCT DES ENTITÉS VÉRIFIÉES

Ministère ou organisme	ETC totaux en 2001-2002	ETC réguliers en 2001-2002	Âge moyen des employés réguliers au 31 mars 2002	Pourcentage des employés réguliers qui quitteront leur emploi d'ici la fin de l'année 2011-2012
CARRA	470	408	46	53
MSP	4 045	3 599	43	42
MENV	1 725	1 460	46	43
MRN	3 780	2 641	46	43
MTQ	6 258	4 621	47	48

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 3

Plans de réussite des établissements publics d'enseignement primaire

Vérification menée auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et d'établissements publics d'enseignement primaire

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.22
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.26
Adhésion des partenaires	3.30
Intégration des planifications	3.40
Qualité des plans de réussite	3.47
Analyse et diagnostic	3.49
Objectifs, cibles et indicateurs	3.54
Soutien à l'élaboration des plans de réussite	3.66
Mesure des résultats et reddition de comptes	3.81
Suivi des résultats	3.82
Reddition de comptes	3.92
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère et de porte-parole des commissions scolaires et des établissements publics d'enseignement primaire apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Sylvie Laflamme
Sophie Lenneville
François Sauvageau
Christian Villeneuve

FAITS SAILLANTS

3.1 La réussite scolaire se prépare dès le préscolaire et le primaire. Depuis plusieurs années, elle est une source de préoccupation pour la société, à cause du taux élevé de décrochage avant l'obtention d'un diplôme d'études secondaires.

3.2 L'opération Plans de réussite a été lancée au printemps 2000. Elle vise à accroître la réussite des élèves, en plus de permettre au ministère de l'Éducation de prolonger dans le réseau scolaire l'application de la gestion axée sur les résultats.

3.3 La responsabilité de l'établissement public d'enseignement primaire à cet égard consiste à analyser la situation des élèves quant aux apprentissages et au cheminement scolaire, à fixer des objectifs mesurables pour améliorer leur performance sur un horizon de trois ans, à mettre en place des moyens pour atteindre les objectifs poursuivis et, enfin, à procéder à l'évaluation des résultats et à en rendre compte.

3.4 Notre vérification visait à nous assurer que le ministère de l'Éducation avait défini ses orientations, ses objectifs et ses attentes concernant les plans de réussite et qu'il les avait fait connaître aux commissions scolaires et aux établissements publics d'enseignement primaire. Nous cherchions aussi à nous assurer de la présence et de la mise en œuvre d'un processus permettant l'élaboration des plans de réussite ainsi que l'évaluation des résultats et la reddition de comptes en fonction des rôles de chacun.

3.5 L'opération Plans de réussite a recentré toutes les parties – ministère, commissions scolaires et écoles primaires – sur les moyens à employer pour accroître la performance des élèves. Toutefois, les conditions qui auraient pu faciliter l'adhésion de tous à cette activité et à la gestion axée sur les résultats n'étaient pas en place. Le lancement rapide de l'opération n'a pas permis de combler les besoins en matière d'information et de formation ni d'établir des consensus sur le rôle des plans de réussite et sur les indicateurs servant à évaluer l'atteinte des objectifs.

3.6 Un constat s'impose : le plan de réussite est souvent partiel et conçu parallèlement à d'autres plans ; il suffit de penser aux activités liées à la réforme, à l'adaptation scolaire et aux technologies de l'information et des communications. Seulement quelques écoles ont intégré leur plan de réussite dans leur planification globale. De ce fait, il ne comprend pas tous les moyens introduits par l'établissement pour favoriser le succès scolaire. Étant donné que l'évaluation et la reddition de comptes demandées ne porteront que sur le contenu du plan, le processus visant l'amélioration de la réussite sera incomplet.

3.7 Les 30 écoles visitées ont produit un plan de réussite, la plupart du temps de concert avec l'équipe-école, soit la direction, les enseignants et le personnel non enseignant. Toutefois, nos travaux indiquent que les concepts sous-jacents à cette démarche n'ont pas été compris et appliqués de manière égale, ce qui influe sur la qualité du plan (pertinence du diagnostic, des objectifs, des cibles et des indicateurs) et son utilité.

3.8 Le besoin de bonifier cet outil s'explique en partie par le manque d'expertise des écoles au regard de la gestion axée sur les résultats. En outre, près de la moitié des écoles visitées n'ont eu aucune rétroaction de la part des commissions scolaires après l'élaboration de leur plan de réussite ou après sa mise à jour, de sorte qu'il n'a pas été possible d'effectuer promptement les correctifs jugés nécessaires.

3.9 Le ministère tarde pour sa part à convaincre ses partenaires d'adopter et de mettre en œuvre un processus d'évaluation et de reddition de comptes.

3.10 En résumé, un pas important a été franchi quant à l'implantation de la gestion axée sur les résultats dans les établissements publics d'enseignement primaire. Cependant, les actions doivent être mieux coordonnées pour que l'opération porte ses fruits. Sans amélioration notable de la qualité des plans de réussite, il sera difficile d'apprécier le travail accompli et de livrer une reddition de comptes adéquate.

VUE D'ENSEMBLE

3.11 Au cours des dernières années, plusieurs gestes ont été accomplis dans le but d'améliorer le système éducatif, dont la mise en œuvre d'un plan de réussite par chaque établissement d'enseignement primaire. Mesure émanant des travaux menés lors du Sommet du Québec et de la jeunesse, ce plan vise à accroître la réussite scolaire, en plus de permettre au ministère de l'Éducation de prolonger dans le réseau scolaire l'application de la gestion axée sur les résultats.

3.12 La réussite scolaire est une source de préoccupation pour la société, à cause du taux élevé de décrochage. Cette réussite se prépare dès le préscolaire et le primaire, et le fait de détenir un diplôme d'études aide toute personne à se trouver plus facilement du travail. Au Québec, de 1990 à 2000, le nombre d'emplois accessibles à ceux et celles qui n'avaient pas de diplôme d'études secondaires a diminué de 31 p. cent.

3.13 En 1992, le ministère de l'Éducation publie le Plan d'action sur la réussite éducative intitulé *Chacun ses devoirs*. Ce plan vise à porter à 80 p. cent, en 1997, la proportion des jeunes de moins de 20 ans qui obtiennent leur diplôme du secondaire. De 65 p. cent, ce taux est passé cinq ans plus tard (soit pour l'année 1997-1998) à 69,5 p. cent.

3.14 Les États généraux sur l'éducation ont permis de recueillir les consensus sociaux et d'établir des objectifs qui ont amené le ministère à publier, en 1997, un Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation. Le coup de barre à donner consiste à passer de l'accès du plus grand nombre au succès du plus grand nombre. Ainsi, on veut que, en 2010, 85 p. cent des élèves obtiennent un diplôme d'études secondaires avant l'âge de 20 ans. Pour l'année 2000-2001, le taux enregistré à cet égard est de 71,7 p. cent.

3.15 Une des grandes lignes d'action alors définie pour récolter les gains escomptés consiste à donner plus d'autonomie à l'école. Pour ce faire, il est décidé de procéder à un nouveau partage des responsabilités entre l'école, la commission scolaire et le ministère. La *Loi sur l'instruction publique* est modifiée, ce qui donne lieu à un projet de loi sanctionné à l'automne 1997. Les pouvoirs accrus sont accompagnés d'obligations concernant, entre autres, l'encadrement des élèves, l'évaluation et la reddition de comptes à la population.

3.16 Le ministère publie à l'hiver 2000 une première version de son Plan stratégique 2000-2003 présentant le projet collectif auquel le ministère, les écoles, les cégeps et les universités sont appelés à travailler au profit de la réussite scolaire. Ce document s'inscrit dans le cadre gouvernemental de la gestion axée sur les résultats et dans la suite du plan ministériel pour la réforme de l'éducation.

3.17 Le concept de la gestion par résultats repose sur quatre grands principes, que nous avions énoncés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*. Le tableau 1 reproduit l'encadré publié à l'époque.

TABLEAU 1

PRINCIPES DE LA GESTION PAR RÉSULTATS

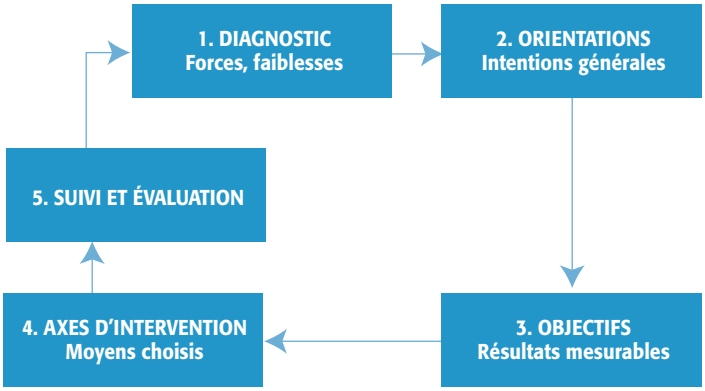
Délégation des responsabilités	Favoriser la responsabilisation des dirigeants quant à l'utilisation des ressources que le gouvernement met à leur disposition.
Détermination des objectifs	Préciser les résultats escomptés.
Mesure des résultats	S'entendre sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, établir des pratiques permettant de recueillir les renseignements nécessaires à la mesure de la performance et mesurer les résultats à l'aide des indicateurs.
Reddition de comptes régulière et publique	Communiquer les résultats en fonction des objectifs fixés.

3.18 Par ailleurs, au printemps 2000, le ministère demande aux établissements d'enseignement primaire, tant publics que privés, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de réussite dès septembre de la même année. Il s'agit d'une des mesures constituant sa stratégie en ce qui a trait à la réussite et à la diplomation.

3.19 Afin de mettre au point son propre plan de réussite, l'établissement doit procéder par étapes : déterminer les obstacles au succès des élèves ; fixer des objectifs mesurables pour améliorer leur performance sur un horizon de trois ans ; mettre en place des moyens pour atteindre les objectifs poursuivis ; enfin, procéder à l'évaluation des résultats dans le but de réviser annuellement la teneur du document. La figure 1 reprend le schéma proposé par le ministère pour décrire la marche à suivre.

FIGURE 1

ÉLABORATION DU PLAN DE RÉUSSITE



3.20 Chacun des établissements visés produit donc un plan de réussite et fait sa mise à jour l'automne suivant. Celle-ci comprend un bilan de l'année précédente et fait le point, entre autres, sur la réussite des élèves en regard des cibles fixées et l'implantation des moyens prévus. L'année scolaire 2002-2003 marquera la troisième année de ce plan de réussite triennal.

3.21 En septembre 2001, selon la volonté du ministre, un comité directeur mixte (appelé communément MEQ-Commissions scolaires), est formé. Il réunit des représentants du ministère et des commissions scolaires en vue de développer et de consolider l'opération Plans de réussite. Neuf mois plus tard, le ministre transmet aux commissions scolaires un document d'orientation issu des travaux de ce comité et présentant les activités envisagées pour 2003-2006 afin d'élaborer les plans stratégiques des commissions scolaires et d'améliorer les plans de réussite des établissements.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.22 Notre vérification visait à nous assurer que le ministère de l'Éducation avait défini ses orientations, ses objectifs et ses attentes à l'égard des plans de réussite et les avait fait connaître aux commissions scolaires et aux établissements publics d'enseignement primaire. Nous cherchions aussi à nous assurer de la présence et de la mise en œuvre d'un processus permettant l'élaboration des plans de réussite ainsi que l'évaluation des résultats et la reddition de comptes en fonction des rôles de chacun.

3.23 Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires du ministère, des commissions scolaires et des écoles. Nous avons aussi recueilli de l'information à l'aide de questionnaires envoyés à 23 des 72 commissions scolaires. Au cours de l'hiver 2002, nous avons visité 30 écoles choisies de façon aléatoire parmi 15 des 17 régions administratives. Ces dernières ont été retenues du fait qu'elles renferment 95,5 p. cent des 2 073 écoles publiques accueillant des élèves du primaire.

3.24 Par ailleurs, les groupements suivants ont été invités à commenter notre rapport : la Fédération des commissions scolaires du Québec, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, l'Association des commissions scolaires anglophones 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 directions d'établissement scolaire.

3.25 Ajoutons que la vérification porte sur les années scolaires 2000-2001 et 2001-2002 et que le bilan des plans de réussite de l'année 2001-2002 n'était pas complété lorsque nos travaux ont pris fin, en juin 2002. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.26 Le lancement rapide de l'opération Plans de réussite explique en partie qu'il y ait des améliorations importantes à y apporter. Pour que cette opération atteigne les résultats escomptés, soit l'augmentation de la réussite scolaire et l'implantation dans le réseau de l'éducation de la gestion axée sur les résultats, il faudra d'abord que le ministère obtienne une adhésion plus ferme à la démarche proposée et que tous s'entendent sur les indicateurs permettant de juger de la performance des écoles.

3.27 Des plans de réussite de qualité ne peuvent être produits sans que les écoles ne maîtrisent davantage les principes de la gestion par résultats. Les mécanismes de soutien devront être plus continus et permettre que les correctifs requis soient promptement apportés.

3.28 Le suivi des résultats offre un défi de taille à chacun des partenaires, qui a un rôle particulier à jouer à cet égard. Le ministère devra amener les commissions scolaires et les écoles à évaluer leur progrès et à analyser l'efficacité des moyens mis en place pour favoriser la réussite des élèves.

Un pas important a été franchi quant à l'implantation de la gestion axée sur les résultats.

3.29 En résumé, un pas important a été franchi quant à l'implantation de la gestion axée sur les résultats dans les écoles primaires. Mais il reste encore du chemin à parcourir pour que la reddition de comptes à la population, obligation découlant des pouvoirs accrus accordés aux commissions scolaires et aux écoles, devienne réalité.

Adhésion des partenaires

3.30 Bien que le ministère et le réseau se soient entendus sur la nécessité d'accroître la réussite scolaire, le rôle des plans élaborés à pareille fin de même que le choix des indicateurs sont deux aspects qui ont été négligés.

3.31 D'une part, il n'y a pas eu de consensus sur la fonction réelle du plan de réussite en tant qu'outil de gestion. Cette situation s'explique, entre autres, par l'absence de rétroaction servant à en clarifier au besoin la nature et la portée. Tandis que des écoles voient l'opération comme un mouvement de mobilisation générale

pour assurer la réussite des jeunes, d'autres la perçoivent comme un moyen de contrôle. Quelques établissements redoutent même que leur financement soit remis en question s'ils n'atteignent pas les résultats escomptés. Enfin, le plan de réussite est parfois assimilé à un instrument destiné avant tout à l'évaluation des activités visées et à la reddition de comptes.

3.32 D'autre part, les parties ne s'entendent pas sur les indicateurs appropriés pour juger de la performance des écoles et servir d'assise à leur reddition de comptes. Le ministère a comme objectif d'améliorer la réussite, notamment en diminuant le taux des élèves du primaire qui présentent un retard scolaire, c'est-à-dire qui ont un an de plus que l'âge habituellement attendu. Pour mesurer le degré d'atteinte de cet objectif, il s'est donné deux indicateurs : le retard scolaire et la proportion des élèves qui maîtrisent en français et en mathématiques les compétences prévues à la fin d'un cycle.

3.33 Or, plus de 50 p. cent des écoles visitées doutent du bien-fondé des indicateurs choisis par le ministère pour évaluer la réussite. Elles soutiennent, entre autres, que ceux-ci ne sont pas représentatifs de leur mission qui est, si l'on se reporte au libellé de la *Loi sur l'instruction publique*, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves. Elles déplorent que les indicateurs en question ne recouvrent que ce dernier volet.

3.34 La prise en compte du retard scolaire est contestée, notamment à cause d'un des objectifs de la réforme de l'éducation, qui vise à éliminer le redoublement. De plus, cet indicateur est basé uniquement sur l'âge au 30 septembre, de sorte qu'on tient pour acquis qu'un élève aux prises avec un retard continuera d'éprouver des difficultés. Ainsi, un immigrant qui prend une année supplémentaire pour apprendre le français sera considéré comme étant en retard jusqu'à la fin de son cheminement scolaire. Par surcroît, le taux de retard scolaire se réfère à tous les élèves sans distinction, qu'il s'agisse d'enfants handicapés ou ayant des troubles d'apprentissage graves. Bref, plusieurs écoles estiment que cet indicateur est peu utile et qu'il est ardu d'en faire le suivi.

3.35 Les taux de réussite en français et en mathématiques prêtent moins à la critique, mais plusieurs allèguent néanmoins qu'ils ne suffisent pas à décrire la réalité propre à chaque établissement. En effet, certaines particularités, telles que l'intégration des élèves handicapés ou de ceux qui sont en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les milieux défavorisés, les très petites écoles et les classes d'accueil pour les élèves allophones, ne sont pas considérées dans le calcul de ces indicateurs.

3.36 Les réserves exprimées par les écoles et les commissions scolaires témoignent du fait qu'elles craignent que le ministère utilise uniquement ces deux indicateurs pour évaluer leur performance et en informer la population.

L'absence de consensus à l'égard des indicateurs réfrène l'implantation d'une gestion axée sur les résultats.

3.37 À la suite des réunions du comité MEQ-Commissions scolaires et des rencontres des directions régionales avec les commissions scolaires, le ministère a convenu qu'il y avait lieu de rechercher les indicateurs les plus susceptibles de donner l'heure juste. Aussi se propose-t-il de mener une consultation dans l'ensemble du réseau en vue d'ajouter d'autres indicateurs et de valider ceux qui existent déjà. Pour l'instant, l'absence de consensus à cet égard réfrène l'implantation d'une gestion axée sur les résultats en plus d'entraîner une adhésion moins ferme à l'opération Plans de réussite.

3.38 Par exemple, une dizaine d'écoles primaires relevant d'une même commission scolaire n'avaient pas énoncé de cibles concernant le retard scolaire et la réussite scolaire en français et en mathématiques dans leur plan de réussite. Le ministère ayant demandé de combler cette lacune, la commission scolaire a fourni des cibles identiques, sans tenir compte des caractéristiques de chacune de ces écoles. Il faut se demander à quel point cette commission scolaire adhère à la gestion par résultats quand elle voit l'établissement de telles cibles comme une commande à remplir plutôt qu'un outil de gestion.

3.39 **Nous avons recommandé au ministère d'obtenir l'adhésion de ses partenaires en ce qui a trait au rôle du plan de réussite et de convenir avec eux des indicateurs servant à juger des résultats obtenus par l'établissement public d'enseignement primaire à cet égard.**

Intégration des planifications

3.40 Dans un réseau comme celui de l'éducation, les divers paliers – en l'occurrence le ministère, les commissions scolaires et les écoles – se partagent les responsabilités. Conséquemment, une relation étroite entre leurs objectifs respectifs est indispensable pour assurer la cohérence des actions, intensifier l'effet des moyens retenus et augmenter les chances de succès. Bien entendu, la réponse aux attentes du ministère repose sur les actions accomplies par les écoles. Ces dernières, intervenant directement auprès des élèves, participent à l'effort de leur commission scolaire pour atteindre les objectifs ministériels.

3.41 Cependant, notre examen des planifications stratégiques de certaines commissions scolaires révèle qu'elles sont rarement articulées en fonction des résultats recherchés : les objectifs ne comportent pas de cibles et ne sont pas accompagnés d'indicateurs, ce qui n'est pas le cas dans le plan stratégique du ministère ni dans le plan de réussite de l'école, du moins, tel qu'il devrait être rédigé.

Le plan de réussite est partiel et souvent élaboré parallèlement à d'autres plans.

3.42 Nous avons par ailleurs observé que, pour plusieurs établissements, le plan de réussite est partiel et élaboré parallèlement à d'autres plans ; il suffit de penser aux activités liées à la réforme, à l'adaptation scolaire et à l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Ainsi, seulement six des écoles visitées ont mis au point une planification globale intégrant leur plan de réussite, même si 80 p. cent des directeurs et directrices d'école que nous avons interrogés souhaiteraient réunir en un seul document les nombreux programmes d'action qu'ils ont à élaborer.

3.43 De ce fait, le plan de réussite ne comprend pas tous les moyens mis en place par l'établissement pour accroître le succès scolaire. Étant donné que l'évaluation et la reddition de comptes demandées ne porteront que sur le contenu du plan, le processus visant l'amélioration de la réussite sera incomplet.

3.44 En juin 2002, le ministère a demandé aux commissions scolaires d'établir, pour la période allant de 2003 à 2006, des planifications stratégiques axées sur les résultats et liées à celles du ministère et des écoles. Selon le calendrier proposé, les commissions scolaires devront communiquer leurs orientations et leurs objectifs aux écoles au moment où celles-ci prépareront leur plan de réussite, soit entre le 20 novembre 2002 et le 1er juin 2003. Le ministère espère ainsi susciter l'échange et assurer du même coup la cohérence entre les différentes planifications.

3.45 **Nous avons recommandé au ministère de favoriser la production par l'école d'un seul plan intégrant les diverses actions envisagées en matière de réussite scolaire.**

3.46 **Nous avons recommandé au ministère et aux commissions scolaires de s'assurer que leurs planifications, ainsi que celles des écoles, sont cohérentes.**

Qualité des plans de réussite

3.47 Toutes les écoles visitées ont conçu un plan de réussite, le plus souvent de concert avec l'équipe-école (la direction, les enseignants et le personnel non enseignant).

Plans de réussite inégaux en ce qui concerne tant la qualité de l'analyse et du diagnostic que la compréhension et l'application des concepts.

3.48 À ce jour, l'opération a permis aux équipes-écoles de se recentrer sur les moyens d'action favorisant la réussite. Toutefois, les documents sont inégaux en ce qui concerne la qualité de l'analyse et du diagnostic de même que la compréhension et l'application des concepts nécessaires à la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs pertinents.

Analyse et diagnostic

3.49 Une étape cruciale dans l'élaboration d'un plan de réussite est la collecte et l'analyse de renseignements sur la situation de l'école et de ses élèves. Lorsqu'on connaît ses forces et ses faiblesses, il est plus aisé de se doter d'objectifs précis et mesurables et de mettre en œuvre les moyens susceptibles de produire l'effet escompté.

3.50 Afin de faciliter ce travail d'analyse, le ministère met à la disposition de chaque établissement des données sur le retard scolaire de ses élèves et de ceux qui appartiennent à un même milieu socioéconomique. Il a également produit un cédérom intitulé « La réussite scolaire au Québec », dans lequel sont présentés des indices de réussite scolaire probable pour chacune des écoles. Ces indices reposent sur les variables socioéconomiques qui s'avèrent les plus déterminantes à cet égard, comme la scolarisation des parents et le revenu familial. Pour leur part, les écoles disposent de données sur la proportion de leurs élèves qui maîtrisent, en mathématiques et en français, les compétences attendues à la fin d'un cycle.

3.51 Nos travaux révèlent que, fréquemment, le portrait dressé par les écoles est sommaire : il se résume aux données fournies par le ministère et en dit peu sur les faiblesses. De fait, dans plus du tiers des plans de réussite que nous avons examinés, les auteurs n'en relevaient aucune ou une seule. Lorsqu'une faiblesse est décrite, on s'en tient la plupart du temps à des constats généraux (par exemple : retard scolaire supérieur à celui observé dans un milieu comparable, mobilité du personnel) sans approfondir les causes du problème ni préciser les actions à accomplir en priorité.

3.52 Le ministère ne fixe pas de limite quant aux données que les établissements peuvent exploiter. Au contraire, il les invite à utiliser toute autre information donnant un meilleur éclairage sur leur situation et leur performance respectives. Ainsi, la recherche des obstacles à la réussite serait plus facile si l'on se penchait notamment sur l'assiduité des jeunes en classe, les incidents ayant trait au comportement des élèves et les suspensions qui s'ensuivent, le taux de participation aux activités étudiantes et les services offerts aux élèves en difficulté.

3.53 Néanmoins, seulement neuf des écoles visitées nous ont déclaré qu'elles mettent à profit ce genre de données. Il va de soi que la nature de l'information recueillie et la rigueur de l'analyse qui en est faite influencent la qualité du diagnostic posé et se répercutent sur la précision des objectifs.

Objectifs, cibles et indicateurs

3.54 Nous avons examiné les objectifs énoncés dans les plans de réussite échantillonnés afin de vérifier s'ils avaient les caractéristiques voulues : être précis et mesurables, et comporter des cibles quantitatives, réalistes et stimulantes.

3.55 Que ce soit à cause de la faiblesse du diagnostic relatif à l'échec scolaire, d'une incompréhension plus ou moins grande des concepts à manier ou encore du peu de temps consacré à l'élaboration des plans de réussite, les objectifs qui y sont présentés manquent le plus souvent de précision. À preuve, près de 70 p. cent des 341 objectifs que nous avons analysés ne comportent aucune cible et, conséquemment, sont vagues.

3.56 Prenons l'objectif « informer les parents », que l'on retrouve dans 6 des 30 plans de réussite sur lesquels nous nous sommes penchés. Imprécis et difficile à interpréter, il suscite des interrogations. Lesquels exactement veut-on joindre ? À quel propos ? En quoi donner de l'information aux parents favorisera-t-il la réussite scolaire ? Quelles modalités sont envisagées ? Bref, l'exemple donné correspond davantage à un moyen qu'à une fin.

Un objectif exprimé en termes généraux nuit à l'évaluation de la performance.

3.57 Moins un objectif est précis, plus il sera vain de chercher à déterminer s'il a été atteint ou non et, à plus forte raison, d'inventorier les causes. On ne saurait trop insister sur le fait qu'un objectif exprimé en termes généraux nuit à l'évaluation de la performance.

3.58 D'autre part, plus de 40 p. cent des 104 objectifs considérés comme bien définis ont uniquement pour cibles celles qui émanent du ministère concernant le retard scolaire ainsi que la réussite en français et en mathématiques. En effet, plusieurs écoles ont adopté les objectifs ministériels, sans chercher à se donner des objectifs opérationnels. Pourtant, grâce à une telle initiative, elles pourraient exercer une influence plus directe sur les facteurs négatifs auxquels elles ont à faire face, ce qui les aiderait à répondre aux attentes du ministère.

3.59 Les exemples figurant dans le tableau 2 sont extraits des plans de réussite que nous avons analysés. Ils illustrent le fait que le lien entre les objectifs poursuivis et les moyens retenus peut être plus ou moins direct. Contrairement à l'exemple 1, l'exemple 2 renvoie aux écoles qui se sont uniquement approprié l'objectif du ministère : améliorer la réussite en réduisant (entre autres) le taux de retard scolaire des élèves. Comme les particularités de l'école ne sont pas prises en considération, celle-ci ne pourra apprécier l'efficacité des différents moyens qu'elle aura mis en œuvre. Lors du suivi, rien n'indiquera dans quelle mesure ses choix auront été judicieux ou si les progrès observés seront simplement dus à un facteur externe telle une meilleure cohorte d'élèves.

Tableau 2

EXEMPLES D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

	Objectif du ministère	
	Améliorer la réussite en réduisant le taux de retard scolaire des élèves (à 5 p. cent en 3e année du primaire et à 15 p. cent pour le passage au secondaire).	
	Objectifs des écoles	**Moyens**
Exemple 1 Objectifs opérationnels	• Outiller 30 p. cent des parents pour leur permettre d'aider leurs enfants à faire leurs devoirs. • Diminuer de 30 p. cent le nombre de situations conflictuelles à l'heure du dîner.	• Une personne-ressource offrira des séances d'information. • Une personne-ressource habilitée à organiser des jeux motivera les élèves aux activités du midi et elle gérera les conflits.
Exemple 2 Objectif du ministère seulement	• Réduire le taux de retard des élèves de 5 p. cent.	• Aide aux devoirs et leçons. • Orthopédagogue. • Implication des parents.

3.60 Par ailleurs, quelques plans ne renferment aucun objectif concernant des aspects de la réussite scolaire pourtant jugés incontournables par le milieu : 30 p. cent des documents que nous avons scrutés ne mentionnent pas la participation des parents et 13 p. cent mettent de côté la pédagogie. De plus, des écoles n'ont pas arrêté d'objectifs au regard de certains aspects même si elles croyaient qu'ils auraient pu favoriser la réussite, alléguant qu'il était difficile d'y adjoindre des indicateurs mesurables. Tel est le cas de la cohésion au sein de l'équipe-école.

3.61 Quelques écoles ont même restreint le nombre d'objectifs et de moyens figurant dans leur plan de réussite à l'allocation financière reçue du ministère, pourtant destinée à soutenir l'élaboration du plan et non à financer l'application des moyens qui s'y rattachent.

Un indicateur est pertinent s'il permet de mesurer les progrès accomplis et l'atteinte de la cible.

3.62 Nos travaux nous ont amenés à faire la revue des indicateurs présentés dans les documents formant notre échantillon. Rappelons qu'un indicateur est pertinent s'il permet de mesurer les progrès accomplis et l'atteinte de la cible.

3.63 Or, la notion de pertinence semble mal comprise. Bien souvent, l'indicateur retenu évalue le moyen ou est en lui-même un moyen, voire un objectif. D'ailleurs, certains indicateurs ne sauraient être assimilés à des instruments de mesure : « afficher les travaux », « intérêt à poursuivre la réforme » et « nouvelles technologies de l'information et des communications » font partie du groupe. En revanche, d'autres sont des plus pertinents, soit le nombre d'enseignants d'un même cycle qui travaillent en équipe ou encore le nombre d'élèves qui participent à une activité.

3.64 Le nombre d'indicateurs servant à évaluer la performance est également important. S'il y en a trop, la collecte et l'analyse des données seront ardues. La complexité de ces opérations constitue un des risques qui menacent la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Si, par contre, les indicateurs ne sont pas suffisamment nombreux, les efforts visant à déterminer les causes et les conséquences des résultats obtenus n'aboutiront pas.

3.65 Sans que nous puissions statuer sur une pratique optimale à cet égard, il convient néanmoins de signaler que quelques écoles n'ont inclus aucun indicateur dans leur plan de réussite.

Soutien à l'élaboration des plans de réussite

3.66 Gérer par résultats constitue un défi de taille, en plus de venir bousculer certaines habitudes. Par conséquent, les partenaires doivent être bien informés et appuyés tout au long du processus d'implantation.

La nécessité d'améliorer les plans de réussite s'explique en partie par le manque d'expertise des écoles au regard de la gestion par résultats.

3.67 La nécessité d'améliorer les plans de réussite s'explique en partie par le manque d'expertise des écoles au regard de la nouvelle méthode de gestion préconisée. L'opération a été lancée si rapidement que les besoins en matière d'information et de formation n'ont pu être recensés adéquatement ni, encore moins, comblés. Les mécanismes de soutien qui étaient en place lors de notre vérification étaient insuffisants et ils n'étaient pas conçus de manière à permettre aux parties concernées de rectifier le tir, au besoin.

3.68 Nos travaux ont révélé que plus de 65 p. cent des commissions scolaires étaient insatisfaites de l'information produite par le ministère relativement aux plans de réussite (concepts ayant trait à la gestion axée sur les résultats, guide d'élaboration des plans de réussite, statistiques du ministère, etc.).

3.69 D'ailleurs, nous avons observé que l'aide offerte jusqu'à maintenant par les commissions scolaires est fort variable. Même si la plupart des écoles visitées ont bénéficié de séances d'information ou de rencontres collectives ou individuelles, seulement 40 p. cent d'entre elles ont profité des services d'une personne-ressource venue les seconder dans la préparation de leur plan de réussite.

3.70 Plus de 95 p. cent des commissions scolaires consultées ont fourni un canevas en vue de guider les établissements qu'elles chapeautent. Cependant, les données qu'il faut recueillir et analyser pour établir un diagnostic ainsi que les éléments dont on doit tenir compte lors de la détermination des objectifs n'étaient détaillés que dans 32 p. cent des canevas proposés aux écoles.

3.71 Quoique, dès le départ, le ministère ait invité les commissions scolaires à piloter l'opération Plans de réussite avec les directions régionales, la mise à jour des plans a souvent été effectuée sans que les commissions scolaires aient fait au préalable une évaluation rigoureuse de la qualité des documents produits la première année et une rétroaction à ce propos.

3.72 En effet, 78 p. cent des commissions scolaires n'ont pas émis d'opinion sur la qualité des plans de réussite des écoles, notamment en ce qui concerne l'exhaustivité et la rigueur de l'analyse, la présence et la justesse du diagnostic, la précision des objectifs, la pertinence des indicateurs ainsi que la cohérence des éléments. En règle générale, le rapport produit par la commission scolaire à l'intention de sa direction régionale dresse un portrait de la situation des écoles sises sur son territoire et résume les principaux renseignements contenus dans les plans de réussite.

3.73 Parce qu'elles reconnaissent que les écoles ont grand besoin d'aide et d'outils visant à faciliter l'élaboration de leur plan de réussite, les commissions scolaires ont ordinairement prévu des mesures de soutien, comme des activités de formation. Toutefois, n'ayant pas mené d'analyse critique afin d'évaluer la qualité des plans de réussite, elles ont rarement identifié les écoles qu'il fallait accompagner davantage. Elles n'ont pas plus déterminé de manière systématique les faiblesses à corriger ni le type de soutien convenant à chacune : information, formation, conseils d'un expert, etc.

Près de la moitié des écoles visitées n'ont eu aucune rétroaction de la part des commissions scolaires.

3.74 Malgré les efforts déployés en matière d'information et de formation, des besoins n'ont pas été comblés. C'est que près de la moitié des écoles visitées n'ont eu aucune rétroaction de la part des commissions scolaires, que ce soit après l'élaboration de leur plan de réussite ou après sa mise à jour. Une initiative semblable aurait pourtant permis aux intéressés de faire le point et de s'ajuster, si nécessaire. Le fait qu'une école dit toujours ignorer ce qu'est un bon plan de réussite est révélateur. Bien que la situation se soit améliorée depuis la première année, notamment en ce qui a trait à la compréhension des cibles, 20 des 30 établissements visités rapportent que de la confusion persiste autour des notions d'objectif, de cible et d'indicateur.

3.75 Quant aux directions régionales, elles ont analysé les rapports des commissions scolaires. Certaines ont aussi examiné un échantillon ou la totalité des plans de réussite produits par les écoles. Au cours des deux premières années de l'opération, elles ont consacré beaucoup d'énergie, d'abord à obtenir des établissements les cibles quantitatives attendues, qui étaient fortement critiquées dans le milieu, ensuite à s'assurer que celles-ci étaient stimulantes.

3.76 Or, le critère sur la base duquel une cible est dite stimulante ne fait pas l'unanimité. Ainsi, le ministère considérait initialement qu'une augmentation de 5 p. cent par rapport aux données historiques constituait une telle cible. Cette règle, trop difficile à appliquer, a néanmoins été abandonnée. Actuellement, l'équipe centrale du ministère estime qu'une légère hausse par rapport aux données antérieures est une cible suffisante. Une direction régionale pense pour sa part que l'école doit chercher à faire mieux que le résultat obtenu dans le milieu socioéconomique auquel elle appartient, tandis qu'une autre croit qu'il suffit de vouloir l'égaler.

3.77 À la suite de leur analyse, la plupart des directions régionales ont conclu elles aussi qu'il convenait de mieux assister les écoles. Dans ce contexte, après la mise à jour des plans de réussite, le ministère a instauré en novembre 2001 une mesure pour financer les services d'experts capables de conseiller les personnes appelées à faire le diagnostic, à élaborer le plan de réussite et à évaluer les moyens mis en place.

3.78 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les commissions scolaires ont mis en place un processus qui leur permet de déterminer les besoins de chaque école en matière d'information, de formation et de soutien, et de répondre à ces besoins dans des délais raisonnables.

3.79 Nous avons recommandé aux commissions scolaires

- **de préciser, en collaboration avec les écoles, les besoins de ces dernières en matière d'information, de formation et de soutien, et de répondre à ces besoins dans des délais raisonnables;**
- **d'évaluer la qualité des plans de réussite de leurs écoles et de fournir à chacune une rétroaction à ce propos.**

3.80 Nous avons recommandé aux écoles de rechercher et d'analyser l'information facilitant la détermination des obstacles à la réussite.

Mesure des résultats et reddition de comptes

3.81 L'évaluation et la reddition de comptes ne sont pas des préoccupations nouvelles dans le domaine de l'éducation. De fait, elles font partie intégrante de toute bonne méthode de gestion. Toutefois, la gestion axée sur les résultats impose des pratiques d'évaluation systématiques; elle implique également que l'on réponde de ses activités en comparant les résultats obtenus avec les objectifs préalablement fixés.

Suivi des résultats

3.82 Le processus voué à améliorer la performance – la réussite scolaire dans le cas présent – serait inachevé sans l'évaluation des résultats découlant des moyens mis en œuvre.

Le suivi des résultats représente un grand défi pour tous les partenaires, chacun ayant à assumer une part de ce mandat.

3.83 D'ailleurs, le suivi des résultats représente un grand défi pour tous les partenaires, chacun ayant à assumer une part de ce mandat. Bien que le ministère ait invité à quelques reprises les commissions scolaires et les écoles à arrêter les mécanismes qui serviront à apprécier la performance et à exercer le suivi, peu de gestes concrets ont été accomplis en ce sens. La plupart des plans de réussite ne contiennent ni indicateurs de progrès ni échéancier relatif à cette activité.

3.84 En septembre 2001, le ministère a précisé la nature des travaux à effectuer à l'occasion de la mise à jour des plans de réussite. Il a notamment demandé aux écoles d'analyser la réussite des élèves en confrontant les cibles énoncées dans leur plan avec les résultats quantitatifs obtenus. Il leur a également demandé d'actualiser, à la lumière de ce bilan, les moyens figurant dans le plan de l'année précédente.

Les écoles sont plutôt mal outillées pour s'acquitter d'une tâche aussi complexe que celle de l'évaluation d'un plan de réussite.

3.85 Force est de constater que les écoles sont plutôt mal outillées pour s'acquitter d'une tâche aussi complexe que celle de l'évaluation d'un plan de réussite.

3.86 Plusieurs écoles se limitent à exposer les résultats, à comparer ceux-ci avec les cibles et à indiquer si les moyens prévus dans le plan ont été mis en place ou non. Elles jugent que cette façon de faire tient lieu d'évaluation et de reddition de comptes puisqu'elle satisfait aux attentes du ministère.

3.87 Rares sont les établissements visités qui essaient de montrer en quoi les actions effectuées ont contribué à l'obtention des résultats. Et peu importe si les mesures qui ont été prises ont produit ou non tous les effets escomptés, les écoles donnent peu d'information concernant le degré d'atteinte des objectifs. En fait, les explications fournies tendent davantage à justifier l'écart entre les cibles et les résultats, le cas échéant.

3.88 Par exemple, une école allègue que le départ de « bons élèves » pendant l'année ne lui a pas permis d'atteindre ses cibles. Une autre explique son succès par le caractère prudent des cibles qu'elle s'était données. Autrement dit, ni l'une ni l'autre n'associent l'écart entre l'objectif visé et le résultat obtenu avec l'efficacité relative des moyens mis en œuvre.

3.89 Nonobstant ce qui précède, il y a lieu de souligner les efforts déployés par certains établissements pour évaluer une partie de leurs résultats. Ainsi, par rapport à un de ses objectifs, une école a établi que l'intervention d'une spécialiste a fait diminuer de 40 p. cent les situations conflictuelles à l'heure du dîner.

3.90 Plusieurs facteurs contribuent à limiter la portée et l'efficacité du processus d'évaluation. L'absence d'objectifs précis et mesurables ainsi que celle d'un suivi régulier, basé sur des indicateurs pertinents, arrivent en tête de liste. Le fort taux de roulement de la main-d'œuvre n'est pas étranger non plus aux difficultés

rencontrées par les établissements : la moitié de ceux que nous avons visités avaient une nouvelle direction. Il n'est donc pas surprenant d'apprendre qu'une école vivant cette situation attribue le manque d'information nécessaire à une analyse concluante à la rotation du personnel.

3.91 Dans les orientations adoptées pour 2003-2006, le comité MEQ-Commissions scolaires invite de nouveau les commissions scolaires et les établissements à prévoir les mécanismes servant à évaluer l'efficacité des moyens mis en place.

Reddition de comptes

3.92 La reddition de comptes participe à assurer la qualité des services tout comme elle influe positivement sur la performance d'une organisation. Elle favorise la responsabilisation des gestionnaires puisque les résultats obtenus sont comparés avec les objectifs fixés et que le tout est rendu public, ce qui permet du même coup d'informer la population. Pour ce qui est du réseau de l'éducation, les parents sont particulièrement soucieux de la qualité de l'établissement d'enseignement fréquenté par leur enfant. Leur intérêt pour le palmarès des écoles qui circule depuis quelques années en témoigne bien.

La reddition de comptes sur les plans de réussite ne permet pas d'apprécier le rendement de chaque partenaire.

3.93 Notre vérification montre pourtant que la reddition de comptes sur les plans de réussite ne permet pas d'apprécier le rendement de chaque partenaire puisque, comme nous l'avons vu, la relation n'est pas établie entre les objectifs annuels et les résultats obtenus et que le propos est focalisé sur l'action ou le moyen plutôt que sur la fin.

3.94 Lorsqu'il a mis en branle l'opération Plans de réussite, le ministère n'a pas défini les modalités de la reddition de comptes, et ce, tant au niveau des écoles primaires qu'à celui des commissions scolaires. Il y travaille à l'heure actuelle, en s'attardant notamment au volet des renseignements livrés à la communauté.

3.95 Nos travaux confirment néanmoins que la plupart des écoles visitées font rapport de leurs activités à la commission scolaire en ce qui concerne le plan de réussite. Elles le lui font parvenir après sa mise à jour, accompagné d'un bilan de l'année précédente. Toutefois, l'information consignée dans ce document est souvent fragmentaire, de sorte que la commission scolaire n'est pas en mesure d'évaluer pleinement la performance de chaque établissement ni de rendre des comptes à son tour sur ce qui a été réalisé dans l'ensemble.

3.96 Nous avons par ailleurs observé que toutes les écoles présentent leur plan de réussite au conseil d'établissement, formé en majorité de parents, d'enseignants ainsi que de membres du personnel de soutien et de la direction. De plus, des établissements utilisent d'autres moyens, comme un rapport annuel, pour joindre la communauté. Souvent, l'information qui est véhiculée ne permet pas d'en apprendre beaucoup sur l'efficacité des interventions en regard de l'effet recherché.

3.97 De leur côté, les commissions scolaires effectuent aussi une reddition de comptes à la communauté. Elles s'y prennent diversement, mais privilégient le rapport annuel. L'information se résume d'habitude à confirmer que les écoles ont, conformément à la demande du ministère, préparé leur plan de réussite respectif; parfois, on mentionne les éléments que comporte un tel plan.

3.98 Quoique le ministère ait exprimé le désir qu'on lui fasse rapport relativement à la mise en œuvre des plans de réussite, il a attendu en juin 2002 pour se pencher sur les modalités appropriées. Ainsi, dans un document d'orientation portant sur les années 2003 à 2006, il spécifie que le rapport annuel représente le meilleur choix pour effectuer cette reddition de comptes, sans pour autant préciser les thèmes et les éléments qu'il veut voir traiter.

3.99 Les divers acteurs du réseau disposent actuellement d'information concernant les objectifs énoncés dans les plans de réussite, les cibles visées, les moyens employés ainsi que le degré d'atteinte des cibles; la reddition de comptes est néanmoins muette sur ces sujets.

3.100 Nous avons recommandé au ministère, aux commissions scolaires et aux écoles de préciser

- **leur rôle respectif au regard de la mesure des résultats;**
- **les thèmes et les éléments qui doivent faire partie de leur reddition de comptes respective.**

3.101 Commentaires du ministère

« Le ministère accueille favorablement ce rapport qui reflète les faits et les ajustements apportés depuis le lancement de l'opération Plans de réussite. Toutefois, le ministère tient, en premier lieu, à faire part de sa lecture sur le déroulement de cette opération et, en second lieu, de ses commentaires sur les recommandations du Vérificateur général.

« **Contexte et déroulement de l'opération Plans de réussite**. Le ministère et ses partenaires ont amorcé, depuis deux ans, l'opération Plans de réussite, lancée dans la foulée du Sommet du Québec et de la jeunesse.

« De ce Sommet ont émergé des consensus à l'effet que l'éducation est un outil fondamental pour assurer le développement de la société québécoise et que, conséquemment, elle doit viser la réussite de tous et de toutes en fonction du potentiel de chacun et chacune.

« Dans les semaines qui suivirent le Sommet, le ministère a lancé rapidement l'opération Plans de réussite afin de concrétiser les consensus et de profiter des retombées du Sommet, sachant que des ajustements pourraient être effectués en cours de route.

« Cette opération a suscité une importante mobilisation des intervenants à l'égard de la réussite des jeunes. Certains établissements d'enseignement ont apporté des ajustements à leurs pratiques et des mesures de soutien ont été mises en place de concert avec les commissions scolaires pour aider les écoles à élaborer leurs plans de réussite.

« Le ministère tient à souligner les efforts déployés par les commissions scolaires et les écoles dans la production des plans de réussite.

« Les résultats de cette opération ont permis d'initier la mise en place d'une nouvelle culture organisationnelle de gestion axée sur les résultats et sur la reddition de comptes, laquelle s'inscrit dans la démarche de modernisation de la gestion de la fonction publique.

« Toutefois, compte tenu de l'ampleur de cette opération, conjuguée à la rapidité de sa mise en place, force est de constater qu'elle ne s'est pas effectuée sans aucune difficulté. Afin de consolider les plans de réussite des établissements d'enseignement et de bien définir les actions à mener pour développer les plans stratégiques des commissions scolaires, un travail de partenariat et de concertation a été entrepris, dès l'automne 2001, par la création d'un comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, par le ministre. Ce comité est composé de représentants de la Fédération des commissions scolaires du Québec, de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires, de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, de l'Association des directeurs généraux du secteur anglophone et du ministère de l'Éducation.

« Ce comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, a mis en place cinq groupes de travail dont les thématiques concernent, notamment, les mesures de soutien offertes aux commissions scolaires. Au printemps 2002, le comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, a rédigé un document d'orientation traitant des travaux conduits par les cinq groupes de travail. Ce dernier a été déposé au ministre et diffusé, en juin, aux intervenants.

« Le comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, s'est vu confier, en outre, le mandat d'exercer, dans le cadre des orientations proposées, le suivi de la mise en œuvre de l'opération Plans de réussite, d'analyser les répercussions législatives et de rechercher une simplification et une amélioration de l'information de gestion sur laquelle s'appuient les plans de réussite.

« Le ministère travaille donc, d'ores et déjà, en concertation avec ses partenaires, sur une grande partie des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général.

« À titre d'exemple, le 24 octobre 2002, le ministre d'État à l'Éducation et à l'Emploi a déposé le "Projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique" qui vise à assurer la poursuite des opérations Plans stratégiques et Plans de réussite dans les commissions scolaires ainsi que dans les écoles primaires et secondaires.

« **Adhésion des partenaires**. Le ministère considère que l'adhésion des partenaires s'est concrétisée par la mise en place du comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, par le ministre, et par la diffusion d'un document d'orientation à l'égard des plans de réussite.

« Par son projet de loi, le ministre vient préciser l'importance des plans de réussite. Ainsi, l'école devra réaliser sa mission dans le cadre d'un projet éducatif et d'un plan de réussite.

« **Intégration des planifications**. Le ministère abonde dans le sens des recommandations formulées et souligne que les travaux du comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, avaient comme orientation générale l'intégration et la simplification des opérations afin qu'elles s'intègrent au processus de gestion des commissions scolaires et des écoles plutôt que de créer des opérations supplémentaires. La mise en œuvre des travaux, prévus dans le document d'orientation du comité directeur, devra assurer cette simplification et l'intégration des planifications.

« À cet égard, tel que mentionné par le Vérificateur général, en juin 2002, le ministère a demandé aux commissions scolaires d'établir, pour la période 2003-2006, des planifications stratégiques axées sur les résultats et en lien avec celle du ministère et des écoles.

« Le projet de loi déposé en octobre 2002 spécifie les rôles et les responsabilités du ministère, des commissions scolaires et des écoles quant à l'intégration de leurs planifications respectives.

« **Qualité des plans de réussite**. Tel que mentionné par le Vérificateur général, en novembre 2001, le ministère a mis en place des mesures qui visent à financer des expertises en regard du soutien. En effet, en plus des sommes investies pour la mise en œuvre des plans de réussite, le ministère a convenu d'allouer un budget de 4 millions de dollars sur une base annuelle pour soutenir les établissements dans cette opération. De plus, les travaux du comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, suggèrent de convenir des mesures de soutien aux établissements d'enseignement ainsi que des modalités de leur mise en œuvre.

« Les dispositions législatives prévues au projet de loi concernent aussi le contenu des plans de réussite.

« **Mesure des résultats et reddition de comptes**. Le comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, entend continuer les travaux amorcés afin de préciser les rôles respectifs du ministère, des commissions scolaires et des écoles au regard de la mesure des résultats ainsi que de la définition des thèmes et des éléments de reddition de comptes.

« À cet égard, le projet de loi prévoit des dispositions concernant la diffusion et la reddition de comptes des plans stratégiques des commissions scolaires et des plans de réussite de l'école.

« **Conclusion**. L'opération Plans de réussite est une priorité pour le ministère ; comme l'a constaté le Vérificateur général, beaucoup d'efforts ont été investis au cours des dernières années et le ministère entend poursuivre ses travaux afin d'en assurer la pérennité.

« Enfin, par son projet de loi, le ministre confirme que les plans de réussite sont un outil essentiel de planification et de reddition de comptes pour les parents, le réseau scolaire et la communauté. »

3.102 Commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec

« Nous n'avons aucun commentaire particulier sur le contenu de votre rapport. Nous considérons que la presque totalité des recommandations sont déjà réalisées ou en cours de réalisation à partir d'une démarche concertée entre le ministère de l'Éducation et le réseau des commissions scolaires.

« De part et d'autre, nous avons mis des efforts considérables au cours de la dernière année pour nous assurer d'un processus de planification et de reddition de comptes adéquat dans le respect des responsabilités de chacun. D'ailleurs, le projet de loi nº 124 déposé […] à l'Assemblée nationale par le ministre de l'Éducation vient encadrer tout ce processus. »

3.103 Commentaires de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

« Nous vous informons qu'après avoir pris connaissance du rapport, l'Association n'a aucun commentaire à faire concernant les recommandations.

« Le comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, a établi les lignes directrices pour l'élaboration et la consolidation des plans de réussite scolaire dans les plans stratégiques qui seront adoptés par les commissions scolaires pour 2003-2006. Aussi, compte tenu du travail entrepris par le comité, nous sommes confiants que les commissions scolaires auront les outils nécessaires pour appuyer les écoles lors de l'élaboration, de la consolidation et de l'évaluation de leurs plans de réussite. »

3.104 Commentaires de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS)

« Nous constatons que vos recommandations rejoignent les recommandations formulées au printemps dernier par le comité directeur conjoint, MEQ-Commissions scolaires, comité auquel l'ADIGECS a siégé et dont elle partage les recommandations. »

3.105 Résumé des commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE), de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) et de l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)

De façon générale, la fédération et les associations partagent notre analyse et nos recommandations.

Adhésion des partenaires. La FQDE souligne notamment son adhésion à nos observations à l'égard de l'absence d'indicateurs autres que le taux de réussite. L'AMDES précise ce qui suit : « Les indicateurs doivent être proposés et non imposés permettant même aux milieux de donner leurs propres indicateurs le cas échéant. » Les associations mentionnent que, si l'on veut faciliter l'adhésion des directions d'établissement, elles devraient à l'avenir être impliquées dans le processus d'élaboration de tout projet qui touche les écoles.

Intégration des planifications. À l'égard de notre recommandation visant à assurer la cohérence des planifications, l'AQPDE précise que « la planification stratégique de la commission scolaire devrait comprendre les objectifs du ministère, le contexte, le milieu où elle évolue, les orientations, le soutien offert aux écoles et le contrôle qu'elle exerce pour s'assurer que les écoles répondent aux objectifs du ministère ». L'AMDES ajoute : « La commission scolaire aura comme rôle de contrôler et de soutenir les plans de réussite des écoles sans toutefois imposer ses propres objectifs aux établissements qui auront fait une analyse serrée de la situation de chacun de leur milieu. » Les associations mentionnent aussi que la planification stratégique de la commission scolaire doit tenir compte de la participation active des directions d'établissement pour respecter l'esprit de la *Loi sur l'instruction publique*.

La FQDE s'interroge sur « la capacité de la structure actuelle de favoriser la mise en place d'une planification triennale ». Elle fait état de réalités annuelles propres aux établissements qui sont très changeantes et peu favorables à l'adhésion soutenue de l'équipe-école. Elle craint également que, à la suite de notre rapport, le ministère et les commissions scolaires « soient portés à affecter les ressources disponibles à la planification et à l'évaluation des processus et que les établissements restent avec des moyens insuffisants pour assurer la réalisation de leur mission première et de leur plan de réussite ».

Enfin, la FQDE insiste sur le fait qu'elle a toujours été très intéressée à nous fournir ses commentaires. Elle précise ceci : « Toutefois, nous remarquons que notre fédération est habituellement absente des consultations préliminaires sur les dossiers de même que des travaux ou comités formés à l'occasion pour leur donner des suites. Nous déplorons beaucoup cette situation, surtout quand ces dossiers nous concernent au premier chef. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans 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 élevé d'assurance. 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 des principes reconnus de saine gestion. Ces critères répondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que le ministère définit ses orientations, ses objectifs et ses attentes à l'égard des plans de réussite et qu'il les communique aux commissions scolaires et aux établissements publics d'enseignement primaire.

Critères

- Les rôles et responsabilités du ministère, des commissions scolaires et des écoles en ce qui concerne le plan de réussite sont clairement définis.
- Le ministère informe les commissions scolaires et les écoles de ses attentes. Il définit notamment ce qu'il entend par réussite scolaire et précise les échéanciers pour la mise en place et l'évaluation du plan de réussite.
- Le plan de réussite est global et intègre les mesures visant la réussite scolaire des élèves de l'école.

Objectif

S'assurer de la présence et de la mise en œuvre d'un processus permettant l'élaboration des plans de réussite dans les établissements publics d'enseignement primaire.

Critères

- Le plan de réussite est élaboré de concert avec les enseignantes et enseignants, le personnel professionnel et technique, le personnel de direction et le conseil d'établissement.
- L'école fait une analyse de sa situation et un diagnostic de ses forces et de ses faiblesses.
- L'école fixe des objectifs précis et mesurables qui comportent des cibles quantitatives, réalistes et stimulantes. Ces objectifs touchent notamment :
  - le cadre d'enseignement et l'amélioration des apprentissages ;
  - l'encadrement des élèves ;
  - la concertation avec le milieu ;
  - l'engagement des parents ;
  - l'ouverture de l'école à sa communauté.
- Les indicateurs élaborés sont significatifs et liés aux résultats escomptés.
- L'école définit et met en œuvre des moyens en lien avec les objectifs.

Objectif

S'assurer de la présence et de la mise en œuvre d'un processus permettant l'évaluation et la reddition de comptes en fonction des rôles de chacun.

Critères

- L'information permettant d'évaluer les résultats du plan de réussite est disponible.
- L'évaluation permet de comparer les résultats avec les objectifs fixés et d'apporter les correctifs, s'il y a lieu.
- L'école, la commission scolaire et le ministère rendent compte de l'atteinte des objectifs des plans de réussite.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 4

Gestion de la ressource forestière

Vérification menée auprès du ministère des Ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	
Importance de la forêt au Québec	4.10
Nouveau régime forestier	4.11
Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier	4.14
Mission, rôles et responsabilités du ministère	4.23
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.27
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.31
Possibilité forestière et cadre d'approbation des plans d'aménagement	4.33
Niveau de connaissances	4.37
Outils	4.43
Inventaire décennal	4.50
Hypothèses	4.58
Révision et approbation des plans	4.63
Suivi des travaux d'aménagement forestier	4.68
Suivi des interventions prévues dans les plans généraux	4.73
Vérification des traitements sylvicoles de l'année courante	4.74
Vérification des traitements sylvicoles antérieurs	4.77
Vérification de l'application du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public	4.80
Aménagement durable de la forêt publique	4.87
Droits de coupe et crédits pour traitements sylvicoles	4.95
Droits de coupe	4.98
Crédits pour traitements sylvicoles	4.121
Information de gestion et reddition de comptes	4.126
Information de gestion	4.128
Reddition de comptes	4.131
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Critères de l'aménagement durable de la forêt	

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

Sigles utilisés dans ce chapitre

CAAF	Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier	CPRS	Coupe avec protection de la régénération et des sols
CPF	Calcul de la possibilité forestière	RNI	Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Véronique Boily
Denyse Lemay
Vicky Lizotte
Martine Mercier
Lorraine Paradis
Martin St-Louis

4.1 En 1986, le Québec instaure un nouveau régime forestier en adoptant la *Loi sur les forêts*. Il procède à une refonte de celle-ci en mai 2001. L'objet de cette loi est de « favoriser la reconnaissance du patrimoine forestier et l'aménagement durable de la forêt afin de répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures et ce, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire ». Au cours de l'exercice 2000-2001, le ministère des Ressources naturelles a dépensé plus de 150 millions de dollars de son budget de fonctionnement pour la gestion de la ressource forestière et il a affecté quelque 1 800 années-personnes à cette gestion. Le ministère a également perçu 350 millions de dollars en droits de coupe et il a accordé 167 millions en crédits pour traitements sylvicoles.

4.2 La présente vérification, terminée en mai 2002, comportait plusieurs objectifs. Nous voulions d'abord évaluer si le ministère voit à ce que la possibilité forestière soit établie dans une perspective d'aménagement durable de la forêt publique. Nous visions également à nous assurer, d'une part, que tous les droits de coupe prévus par la législation sont perçus et, d'autre part, que les crédits pour traitements sylvicoles ne sont accordés que pour des dépenses admissibles. Enfin, nous voulions déterminer si l'information dont dispose le ministère ainsi que sa reddition de comptes fournissent un portrait adéquat et continu concernant sa gestion de la ressource forestière. Pour ce faire, nous avons notamment rencontré près de 150 personnes travaillant dans des directions centrales du ministère ainsi que dans 4 des 10 régions.

4.3 Nos travaux portant sur l'établissement des calculs de possibilité forestière inclus dans les derniers plans généraux ont révélé l'insuffisance des connaissances du ministère sur plusieurs aspects ainsi que l'utilisation d'outils pas toujours adéquats. Nous avons aussi relevé des failles dans l'information provenant de l'inventaire décennal, qui constitue le point de départ de ces calculs, de même que dans les hypothèses servant aux calculs ou dans les ajustements relatifs à ces hypothèses. De surcroît, le cadre de révision et d'approbation des plans d'aménagement forestier n'assure pas que ces plans sont de qualité.

4.4 Par conséquent, le ministère n'est pas en mesure de déterminer s'il y a surévaluation de la possibilité forestière et, ce qui peut en découler, s'il y a surrécolte des bois de la forêt publique.

4.5 Nous avons également constaté des lacunes concernant les travaux de surveillance exercés par le ministère, de sorte qu'il n'a pas l'assurance que les activités prévues dans les plans d'aménagement forestier sont effectuées, qu'elles donnent les résultats escomptés et que les normes d'intervention, prévues par règlement, sont respectées lors de la réalisation de ces activités. De ces lacunes s'ensuivent les risques suivants : retard pour planifier des traitements sylvicoles correctifs, méconnaissance du rendement escompté en vue des prochains calculs de possibilité forestière, dégradation des sols, de l'eau et de la régénération de la matière ligneuse et, enfin, non-maintien de la biodiversité.

4.6 Bien qu'il ait publié divers documents touchant l'aménagement durable de la forêt, le ministère ne s'est pas doté d'une approche systématique pour gérer celui-ci, ni d'un plan d'action global intégrant toutes les facettes importantes de cette gestion. Il n'a pas encore pris position sur des sujets importants qui ont trait aux critères de l'aménagement durable contenus dans la *Loi sur les forêts* ou il l'a fait de manière incomplète. De plus, nous avons noté que des problèmes se posent quant à l'application de ces critères. En conséquence, la forêt publique risque de ne pas être gérée dans une perspective d'aménagement durable.

4.7 Nos travaux révèlent en outre que le ministère n'a pas l'assurance de percevoir tous les droits de coupe prévus dans la législation. En effet, relativement aux bois coupés et mesurés, sa gestion des risques, ses contrôles, ses objectifs et ses procédés de vérification, tout comme sa gestion des irrégularités et des infractions, présentent des lacunes.

4.8 Par ailleurs, le ministère n'exerce pas les contrôles requis sur les demandes de crédits pour traitements sylvicoles, faille également soulevée par son vérificateur interne en août 2001. Ce dernier souligne d'ailleurs que, pour cette raison, des crédits ont été accordés pour des dépenses non admissibles.

4.9 Enfin, l'information détenue par le ministère n'offre pas un portrait fiable, clair et continu pour soutenir ceux qui ont à gérer la ressource forestière, ce qui augmente les risques de faire de mauvais choix ou de retarder la prise de décision. Pareille situation ne contribue pas à améliorer la reddition de comptes, laquelle ne permet actuellement qu'une évaluation partielle de la performance du ministère en matière de gestion de cette ressource.

VUE D'ENSEMBLE

Importance de la forêt au Québec

4.10 Propriété publique à plus de 90 p. cent et occupant une superficie d'environ 750 000 kilomètres carrés, soit plus de la moitié de la province, le territoire forestier québécois constitue près de 2 p. cent des forêts mondiales. Écosystème essentiel au maintien de la vie et de la diversité des espèces sur notre planète, la forêt a aussi une valeur inestimable aux points de vue social et économique. Selon des statistiques du ministère des Ressources naturelles, cette dernière représente, entre autres, pour le Québec :

- près de 20 milliards de dollars de livraisons manufacturières (par exemple en matière de pâtes et papiers, de bois de sciage, de placage) en 2000 ;
- environ 2,4 milliards de dollars annuellement résultant d'activités de plein air, de chasse ou de pêche pratiquées par quelque 3,5 millions de Québécois ;
- approximativement 100 000 emplois directs et des dizaines de milliers d'emplois indirects ;

- un abri essentiel pour des dizaines d'espèces de mammifères, de poissons, de reptiles et d'amphibiens, pour des centaines d'espèces d'oiseaux et pour des milliers de variétés de plantes et d'insectes, sans compter une multitude de champignons, d'algues et de lichens.

Nouveau régime forestier

4.11 Au cours des années 1980, les préoccupations grandissantes à l'échelle mondiale concernant la conservation des ressources renouvelables donnent notamment lieu à la mise sur pied, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une Commission mondiale sur l'environnement et le développement (la commission Brundtland), composée de représentants de 21 pays, dont le Canada. Son rapport, publié en 1987, mentionne que les « ressources renouvelables, telles les forêts, peuvent ne pas s'épuiser, à condition que le rythme de prélèvement ne dépasse pas leur capacité naturelle de régénération et d'accroissement ».

4.12 En raison de ce courant de pensée et de plusieurs nouveaux éléments, tels une demande croissante de bois, l'engouement des Québécois pour le plein air et leurs forêts ainsi que l'insuffisance de régénération de ces dernières, un nouveau régime forestier est instauré, lors de l'adoption, en 1986, de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1). Celle-ci a pour objet « de favoriser la reconnaissance du patrimoine forestier et l'aménagement durable[1] de la forêt afin de répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures et ce, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire ».

4.13 En mai 2001, l'adoption et la sanction du projet de loi n° 136 par l'Assemblée nationale amènent une refonte de la *Loi sur les forêts*, puisqu'on y établit de nouvelles règles destinées à régir l'aménagement durable des forêts. L'entrée en vigueur des différentes modifications s'échelonne sur environ 5 ans, soit du 27 juin 2001 au 31 août 2006.

Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier

4.14 Bien que d'autres types de contrats, d'ententes ou de permis soient prévus dans la *Loi sur les forêts*, sa pièce maîtresse est le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Il s'agit d'une entente, d'une durée de 25 ans mais révisée aux 5 ans, qui est conclue entre le gouvernement et le propriétaire d'une usine de transformation du bois. Elle confère au propriétaire le droit de récolter chaque année une quantité de bois, d'essences et de qualités données, dans les forêts publiques, quantité qui ne peut dépasser ce que l'on appelle la « possibilité forestière ».

1. Le lecteur trouvera de l'information sur ce concept à l'annexe 2.

4.15 Cette dernière est définie comme étant le volume maximum de bois que l'on peut prélever annuellement et à perpétuité dans une aire forestière, et ce, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier.

4.16 Selon les données du ministère, la possibilité forestière s'élevait au 31 mars 2001 à 41,9 millions de mètres cubes de bois pour l'ensemble de la province. Elle est calculée par aire commune, concept qui réfère à l'une des 114 portions du territoire forestier public québécois sur laquelle un ou plusieurs bénéficiaires de CAAF sont autorisés à prélever du bois. Signalons qu'un CAAF attribue un volume global de bois à un industriel, mais que ce volume peut être réparti dans plusieurs aires communes. Toujours au 31 mars 2001, on pouvait compter 253 bénéficiaires de CAAF.

4.17 En contrepartie de son droit de récolter du bois, l'industriel doit verser à l'État des redevances. Celles-ci sont établies en fonction, d'une part, du volume de bois qui lui a été attribué et, d'autre part, de celui qu'il récolte, soit les droits de coupe. Il doit également voir à la régénération des aires coupées, au respect des autres utilisateurs de la forêt et à la protection du milieu et de ses ressources. Pour ce faire, la loi exige, entre autres, des bénéficiaires de CAAF qu'ils préparent pour chaque aire commune, à des fins d'approbation par le ministère, un Plan général d'aménagement forestier (plan général), un Plan quinquennal d'aménagement forestier (plan quinquennal), un Plan annuel d'intervention (plan annuel) et un Rapport annuel d'intervention.

4.18 Le plan général, tout comme le CAAF, couvre une période de 25 ans. Il doit être soumis tous les 5 ans et inclure une description de la forêt, le calcul de la possibilité forestière (CPF) et la planification des activités d'aménagement forestier. La loi définit l'aménagement forestier comme étant « l'abattage et la récolte de bois, […] l'exécution de traitements sylvicoles[2] y compris le reboisement […] de même que toute autre activité ayant un effet sur la productivité d'une aire forestière ».

4.19 Le plan quinquennal et le plan annuel, quant à eux, précisent davantage de quelle manière s'appliqueront les engagements énoncés dans le plan général. Tous deux doivent comprendre, notamment, l'énumération des travaux forestiers qui seront accomplis ainsi que leur ordre d'exécution ; l'estimation des volumes de bois à récolter par année, les endroits où aura lieu la récolte ainsi que la destination des bois ; la liste des sites à protéger et des lieux où s'appliqueront des règles particulières de protection, en raison des espèces animales et végétales qui s'y trouvent. Par ailleurs, la délivrance à l'industriel de son permis annuel d'intervention dans une aire commune est conditionnelle à l'approbation du plan annuel par le ministère.

2. Un traitement sylvicole consiste en une suite d'opérations effectuées généralement soit après la régénération soit pour stimuler celle-ci, et ce, en vue d'atteindre des objectifs d'aménagement.

4.20 Selon la plus récente refonte de la *Loi sur les forêts*, dès septembre 2002, le CPF ne sera plus effectué par les industriels mais par le ministère. En outre, à partir de 2004, le plan quinquennal sera éliminé et son contenu sera intégré dans le plan général.

4.21 L'industriel doit exécuter les travaux prévus dans les plans d'aménagement et en faire un compte rendu dans le Rapport annuel d'intervention. Si les traitements sylvicoles effectués sont conformes à ceux qui ont été planifiés, une note de crédit est accordée à l'industriel, ce qui réduit d'autant ses droits de coupe à payer.

4.22 Enfin, le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public (RNI) énonce les modalités à respecter lors des travaux d'aménagement, lesquelles visent à protéger l'environnement.

Mission, rôles et responsabilités du ministère

4.23 La mission du ministère consiste à favoriser l'acquisition de connaissances, la mise en valeur et l'utilisation optimale du territoire québécois et des ressources énergétiques, forestières et minérales, dans une perspective de développement durable, au bénéfice de la population.

4.24 En ce qui a trait à la gestion de la ressource forestière, le Secteur des forêts du ministère a pour mandat de suivre et d'évaluer l'évolution des composantes biophysiques, environnementales et socio-économiques du secteur forestier afin de conseiller la direction quant aux orientations, objectifs et priorités à privilégier. Ce secteur doit aussi traduire les choix ministériels en élaborant les politiques, les stratégies et les programmes appropriés en matière de connaissance, d'aménagement et de protection des forêts, de développement industriel, de recherche fondamentale ou appliquée et de gestion des stocks forestiers.

4.25 Par ailleurs, une unité autonome de service, appelée Forêt Québec, a pour mission de s'assurer de l'aménagement durable des forêts publiques ainsi que de contribuer à la protection et à la mise en valeur des forêts privées[3]. Pour ce faire, elle dispose de 10 directions régionales qui chapeautent 32 unités de gestion. Ces directions et ces unités travaillent, entre autres, à la révision et à l'approbation des plans et des rapports relatifs à l'aménagement forestier qui sont déposés par les bénéficiaires de CAAF, au suivi des interventions prévues dans ces plans, à la délivrance des permis annuels d'intervention et à la vérification du mesurage des bois récoltés. Forêt Québec compte également quatre autres directions ; l'une est chargée de soutenir les unités régionales tandis que les autres s'occupent de la production des semences et des plants, de la recherche forestière et de l'inventaire de la forêt québécoise (publique et privée).

3. Le ministère exerce une influence sur les forêts privées, entre autres au moyen de ses programmes financiers. Par exemple, il a versé 34,5 millions de dollars en 2000-2001 pour permettre la réalisation de traitements sylvicoles sur 60 000 hectares de forêts privées.

4.26 Au ministère, plusieurs milliers de personnes, occupant un poste permanent ou occasionnel, sont employées à la gestion de la ressource forestière. Cette force de travail correspond à près de 1 800 années-personnes, dont plus de 1 500 sont effectuées au sein de Forêt Québec. Globalement, en ce qui concerne l'exercice financier 2000-2001, cette gestion a nécessité, pour les dépenses de fonctionnement, plus de 150 millions de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.27 Notre vérification visait à évaluer si le ministère des Ressources naturelles voit à ce que la possibilité forestière soit déterminée dans une perspective d'aménagement durable de la forêt publique. Elle avait également pour but de nous assurer qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus par la législation et qu'il n'accorde des crédits pour traitements sylvicoles que pour des dépenses admissibles. Enfin, nous voulions déterminer si l'information de gestion dont il dispose et sa reddition de comptes fournissent une information adéquate et continue concernant la gestion de la ressource forestière. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1.

4.28 Le présent rapport ne traite pas de certaines activités associées à la gestion de la ressource forestière, notamment celles relatives à la protection des forêts contre les insectes, les maladies et les incendies, à la production de semences et de plants pour le reboisement, au développement de l'industrie des produits forestiers et à la mise en valeur des forêts privées.

4.29 Aux fins de nos travaux, nous avons, entre autres, rencontré près de 150 personnes œuvrant dans des directions centrales du Secteur des forêts et de Forêt Québec ainsi que dans 4 des 10 régions. Nous avons choisi les régions à visiter de manière à obtenir une représentation valable de l'ensemble de celles-ci, notamment en ce qui concerne la taille de la forêt qu'elles ont à gérer et les essences d'arbres que l'on y trouve. D'après l'information publiée par le ministère en 2000-2001, ces 4 régions fournissent à elles seules 64 p. cent de la possibilité forestière totale de la forêt publique québécoise, soit 67 p. cent de la possibilité forestière des essences résineuses[4] et 55 p. cent de celle des essences feuillues. Dans chaque région visitée, nous avons effectué des travaux à la direction régionale et dans au moins deux unités de gestion.

4.30 Notre vérification s'est déroulée de septembre 2001 jusqu'en mai 2002, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures ou postérieures à cette période.

4. Les essences résineuses représentaient près de 73 p. cent de la possibilité forestière totale de la forêt publique québécoise en 2000-2001.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.31 Nos travaux font ressortir des lacunes relativement aux calculs de possibilité forestière inclus dans les derniers plans généraux, au cadre d'approbation des différents plans (général, quinquennal, annuel) d'aménagement forestier, au suivi des activités prévues dans ces plans et à l'application du RNI. En outre, il n'y a pas de plan d'action global ministériel intégrant toutes les facettes importantes de la gestion de l'aménagement durable de la forêt. Ces lacunes augmentent les risques de surrécolte des bois de la forêt publique, de non-préservation de la biodiversité, de dégradation des sols et de l'eau ainsi que de non-maintien de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers[5].

4.32 À ces problèmes s'ajoute le fait que le ministère n'a pas l'assurance de percevoir tous les droits de coupe prévus dans la législation ni celle d'accorder des crédits pour traitements sylvicoles uniquement pour des dépenses admissibles. Enfin, l'information de gestion dont il dispose et sa reddition de comptes ne fournissent pas toujours un portrait adéquat et continu de sa gestion de la ressource forestière.

Possibilité forestière et cadre d'approbation des plans d'aménagement

4.33 En raison de l'exigence de pérennité de l'approvisionnement et de la ressource, l'établissement de la possibilité forestière, appelée aussi possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu, est une opération névralgique. De plus, il s'agit d'un processus complexe. Pour calculer la possibilité forestière, on doit tenir compte des éléments suivants :

- le portrait forestier du territoire, qui doit être à jour. Ce portrait inclut les données d'inventaire, les récoltes, les traitements sylvicoles réalisés et, enfin, les effets réels des traitements sylvicoles antérieurs afin, entre autres, de prévoir de quelle façon évoluera la forêt ;
- les « affectations » du territoire, qui sont déterminées principalement en fonction des besoins des autres usagers de la forêt et des limites liées au milieu lui-même ;
- les perturbations naturelles ou autres qui réduisent les volumes de bois que l'on peut récolter ;
- les stratégies d'aménagement, soit les scénarios des récoltes et des interventions sylvicoles.

5. Un écosystème forestier est un assemblage de sol, de plantes, d'animaux et de micro-organismes, qui est en continuel changement et qui est fortement dominé par l'arbre.

4.34 Le CPF comme tel est effectué à l'aide d'un modèle de simulation, portant le nom de Sylva II, qui a été élaboré par le ministère en 2000. Cet outil permet, sur un horizon de 150 ans, de simuler, de compiler et d'illustrer les résultats, par rapport à la possibilité forestière, de diverses stratégies d'aménagement dont les coûts diffèrent, afin d'en retenir une.

4.35 Par ailleurs, le CAAF stipule que la possibilité forestière doit être déterminée selon les hypothèses de calcul indiquées dans le *Manuel d'aménagement forestier*. Ce manuel, publié et mis à jour par le ministère, exige au minimum que chaque détenteur de CAAF prenne des moyens pour reconstituer, en qualité et en quantité, les arbres qu'il récolte, dans un délai propre à chaque essence en cause.

Possibilité forestière : le ministère ne peut déterminer s'il y a surévaluation.

4.36 Nos travaux portant sur l'établissement des CPF inclus dans les derniers plans généraux nous ont permis de constater les problèmes suivants : connaissances insuffisantes sur plusieurs aspects ; utilisation d'outils pas toujours adéquats ; déficience de l'information provenant de l'inventaire décennal. De surcroît, des hypothèses ou des ajustements d'hypothèses n'ont pas été bien étayés, certains ajustements n'ont pas été faits et des éléments importants, pourtant connus, n'ont pas été pris en compte. Ces problèmes ont été amplifiés par le fait que certains renseignements n'ont pas été reçus au moment opportun. Par ailleurs, le cadre de révision et d'approbation des plans d'aménagement forestier ne fournit pas toujours une assurance de leur qualité. En conséquence, le ministère n'est pas en mesure de déterminer s'il y a surévaluation de la possibilité forestière et, ce qui peut en découler, s'il y a surrécolte des bois de la forêt publique.

Niveau de connaissances

4.37 Puisque la possibilité forestière est une prévision dont le calcul s'effectue au moyen d'hypothèses et de données, il importe que le ministère gère les risques et les imprévus rattachés à cet exercice de planification, surtout lorsque celui-ci porte sur un horizon de 150 ans. Pour ce faire, le ministère doit notamment connaître, pour chaque élément à prendre en compte dans le CPF, son degré de sensibilité, c'est-à-dire son incidence sur le résultat du calcul. Il pourra ainsi déterminer les éléments particulièrement stratégiques qui risquent le plus de placer une ou des régions dans une situation précaire, entre autres par rapport à l'atteinte de l'objectif de maintenir la pérennité de l'approvisionnement et de la ressource forestière.

4.38 Or, le ministère n'a fait aucune étude pour déterminer la sensibilité de chacun de ces éléments. Par exemple, il n'a pas évalué quelle importance pouvaient avoir les données de l'inventaire forestier sur le résultat du CPF. Il se prive ainsi d'une information qui pourrait lui permettre d'exercer un meilleur contrôle sur ces éléments.

Connaissances insuffisantes sur plusieurs sujets.

4.39 Nous avons aussi constaté, lors de nos travaux portant sur l'établissement des CPF inclus dans les derniers plans généraux, que les connaissances du ministère étaient insuffisantes sur un nombre important de sujets. Un document publié par ce dernier, à l'occasion de la production de ces plans généraux, signale des conséquences

de cette insuffisance ; ainsi, dans certains cas, elle ne permet pas l'établissement d'une stratégie d'aménagement valable ou une juste évaluation de la possibilité forestière.

4.40 Parmi les sujets sur lesquels le niveau de connaissances était insuffisant figurent les courbes ou les tables de rendement servant à simuler la croissance des arbres. Plusieurs d'entre elles devraient faire l'objet d'une mise à jour, notamment parce qu'elles ne sont pas représentatives de la croissance constatée sur le terrain. Pareille lacune touche, par exemple, le sapin baumier. La matrice de répartition par produits, employée pour déterminer l'utilisation potentielle du bois récolté, devrait aussi être révisée, car elle n'est pas adaptée aux particularités régionales. Cela donne lieu à une estimation inexacte de la qualité des bois qui servent soit pour le déroulage (appelé aussi « placage »), le sciage ou la pâte. Ainsi, dans un document préparé par une unité régionale à la suite de la production des plus récents plans généraux, il est mentionné que « la matrice de répartition par produits maximise le bois d'œuvre [déroulage et sciage] mais sur le terrain la situation diffère ».

4.41 Par ailleurs, pour d'autres sujets où un recensement ou une compilation de données est nécessaire, nous avons constaté que, dans certains cas, on ne l'avait pas effectué ou on ne l'avait fait que partiellement. Parmi ces sujets, notons les peuplements délaissés ou orphelins[6], la largeur véritable des chemins forestiers, la récolte effective dans les lisières boisées[7] et la carie[8].

4.42 Il est prévu qu'une partie de l'information manquante sera disponible pour la préparation des prochains plans généraux qui seront déposés en 2004 et une autre partie, pour ceux de 2009.

Outils

4.43 Les outils servant à l'élaboration des différents plans comprennent, notamment, un ensemble de directives et d'instructions, dont plusieurs sont incluses dans le *Manuel d'aménagement forestier*, de même que le logiciel Sylva II.

Directives et instructions

4.44 Compte tenu particulièrement du fait que l'établissement d'un CPF est une opération hautement complexe, il est d'autant plus important que toute forme de procédure s'y rapportant soit claire et transmise en temps opportun afin d'en favoriser une interprétation uniforme et d'obtenir un meilleur résultat.

6. Groupes d'arbres sans valeur pour les industriels, soit parce qu'ils sont déjà morts, sur le point de mourir ou de piètre qualité, soit parce que leur localisation n'en permet pas la récolte à un coût raisonnable.
7. Lisières d'arbres laissées en bordure d'un lac, d'un cours d'eau ou entre des secteurs de coupe.
8. Dégradation causée par des champignons ou des bactéries. Le bois de la partie attaquée de l'arbre est plus mou et sa texture, sa couleur ainsi que sa structure sont différentes de celles d'un arbre sain, ce qui le rend moins intéressant, voire inutilisable.

Des directives et des instructions incomplètes et imparfaites.

4.45 Or, en ce qui concerne les directives et les instructions devant être suivies lors de l'élaboration des CPF, nous avons noté qu'il leur manquait des éléments ou que ceux-ci étaient à parfaire. De plus, des retards, entre autres dans la publication d'orientations ministérielles, ont aussi perturbé le processus de préparation des plans généraux. Enfin, le ministère n'a pu nous fournir l'assurance que ses consignes ont toutes été suivies ni qu'elles ont été interprétées partout de la même façon.

4.46 À titre d'exemple d'éléments manquants ou à parfaire, mentionnons que, même si le *Manuel d'aménagement forestier* indique que tous les scénarios qu'il présente peuvent être adaptés pour tenir compte des conditions locales, il ne précise pas comment le faire. D'ailleurs, nous avons relevé plusieurs façons de procéder dans les régions visitées, notamment pour tenir compte dans les CPF du rendement constaté sur le terrain de certains traitements sylvicoles. Le ministère n'en a toutefois pas évalué les répercussions sur les résultats des CPF.

4.47 Un autre exemple de ces lacunes porte sur la quantité de traitements sylvicoles qu'il est possible de simuler dans le CPF. Une étude réalisée par le ministère dans une direction régionale révèle que, en planifiant beaucoup de superficies d'éclaircies commerciales[9], la possibilité forestière du groupe d'essences d'arbres visé peut augmenter dans une proportion allant jusqu'à près de 50 p. cent. Cette étude signale toutefois que le fait de scier une trop grande quantité d'arbres de petite taille découlant de ce traitement rend cette activité non rentable pour l'industriel. En effet, ces arbres coûtent plus cher à scier et les biens produits rapportent moins que ceux provenant de bois de plus forte dimension. Cet exemple démontre l'importance de déterminer des balises pour mieux encadrer l'utilisation des traitements sylvicoles.

4.48 Enfin, nous avons remarqué que certaines exigences du ministère n'étaient pas claires, de sorte que, dans les régions visitées, leur interprétation a manqué d'uniformité. Ainsi, dans certains plans généraux, le CPF est basé sur les pratiques réelles des bénéficiaires de CAAF lorsqu'ils interviennent en forêt. Dans d'autres plans généraux, on a supposé que les pratiques iraient en s'améliorant. Toutefois, selon des représentants du ministère, les améliorations anticipées étaient exagérées dans certains cas. Par exemple, on a prévu un niveau de récolte des lisières boisées de beaucoup supérieur au niveau antérieur.

Sylva II

4.49 Le modèle de simulation Sylva II comporte un certain nombre de lacunes qui contribuent à augmenter les risques d'effectuer des CPF inadéquats. Par exemple, il ne permet pas de simuler des exigences réglementaires ou certains traitements

9. Récoltes d'arbres qui n'ont pas atteint l'âge de maturité, mais qui ont une valeur marchande, et ce, en vue de favoriser un accroissement du diamètre des arbres restants.

sylvicoles, telle la coupe en mosaïque[10]. Des utilisateurs lui reprochent également de ne pas comprendre de mécanisme pour déterminer si certains intrants et résultats sont raisonnables, la lourdeur de sa documentation et la difficulté d'en vérifier le contenu. Par conséquent, plusieurs régions ont développé chacune de leur côté des outils pour combler certaines lacunes, mais sans qu'il y ait d'approche concertée et commune. Signalons également que Sylva II n'indique pas les endroits où le bois sera disponible pour la récolte.

Inventaire décennal

4.50 L'inventaire de la forêt constitue le point de départ des CPF. Depuis 1970, des inventaires forestiers couvrant tout le Québec méridional[11] sont réalisés. Jusqu'à maintenant, deux programmes décennaux d'inventaire ont été complétés, l'un en 1983 et l'autre en 1994. Le troisième devrait être entièrement terminé en 2003. Cet inventaire se distingue des deux premiers ; en effet, il est conçu à l'aide d'une nouvelle technologie, la géomatique, et les types écologiques[12] y sont pris en compte.

4.51 Le ministère a le mandat d'acquérir, de traiter, d'analyser et de diffuser des données d'inventaire à jour sur les écosystèmes forestiers québécois ainsi que de développer des outils et d'élaborer les documents de support y afférents.

4.52 L'inventaire forestier permet, notamment, de qualifier les peuplements forestiers en ce qui a trait à l'âge, à la hauteur et à la densité, d'en quantifier la superficie et les volumes de bois sur pied ainsi que de recueillir des données sur l'évolution de la forêt, par exemple sous l'angle du rendement. Selon le *Rapport sur l'état des forêts québécoises 1995-1999*, déposé par le ministère à l'été 2002, les bois de la forêt publique qui sont accessibles et ont une valeur marchande totalisent 3 755 millions de mètres cubes. Ces bois sont composés de 73 p. cent d'essences résineuses et de 27 p. cent d'essences feuillues.

4.53 Puisque le ministère ne peut répertorier tous les arbres un à un, il doit procéder par sondages afin d'établir un portrait de la forêt québécoise qui soit le plus juste possible. À la base, celle-ci est divisée en plusieurs grands secteurs appelés « unités de sondages ». La production des données d'inventaire pour une de ces unités dure généralement trois ans. On peut donc utiliser ces données par la suite. Par contre, les travaux sur les différentes unités de sondage ne débutent pas tous la même année ; par conséquent, il faut compter environ 10 ans pour inventorier l'ensemble des unités, d'où l'expression « inventaire décennal ».

10. Coupe nécessitant le maintien d'un massif forestier adjacent qui doit avoir une superficie au moins équivalente à celle de l'aire coupée.

11. Portion du Québec qui est située en dessous du 52e parallèle, sauf une partie du territoire dont la borne supérieure se situe près du 53e parallèle.

12. Unités de classification qui expriment à la fois les caractéristiques physiques du milieu et celles de la végétation qui y croît ou qui pourrait y croître (végétation potentielle).

4.54 Une mise à jour annuelle a également lieu pour tenir compte, notamment, des incendies, des épidémies d'insectes, des chablis[13] et des interventions humaines, comme les coupes et les reboisements.

Qualité déficiente de l'information relative à l'inventaire forestier.

4.55 Nos travaux montrent que la qualité de l'information relative à l'inventaire est déficiente à certains égards. Ainsi, nous n'avons pu obtenir du ministère de documentation appuyant, pour le troisième inventaire décennal, le degré de précision obtenu par strates regroupées, c'est-à-dire par groupes d'arbres importants ayant des caractéristiques similaires. Cependant, ce degré devrait être établi et documenté, car plus il est faible (plus l'inventaire est imprécis) et plus le risque d'effectuer une mauvaise évaluation du CPF est grand.

4.56 De plus, le portrait des arbres feuillus, tels le bouleau jaune (merisier) et l'érable, est imprécis quant à leur volume et à leur qualité, étant donné que l'étendue des travaux d'inventaire du ministère à cet égard est insuffisante. L'inventaire contient par ailleurs peu d'information sur les arbres en régénération, c'est-à-dire ceux mesurant sept mètres et moins. Pourtant, selon plusieurs sources ministérielles, ils représentent une portion de plus en plus importante de la forêt québécoise. En outre, lors des plus récents CPF, pour tenter de remédier au manque de qualité de données relatives à l'inventaire, notamment à cause de retards, quelques-unes des unités de gestion visitées ont dû procéder à des travaux parfois d'envergure, telles de nouvelles compilations.

4.57 Mentionnons par ailleurs que certains CPF ont été faits à partir d'une information remaniée provenant du deuxième inventaire décennal, tandis que d'autres l'ont été avec celle du troisième inventaire, lequel incluait parfois les types écologiques et d'autres fois pas. Au moment de nos travaux, le ministère n'avait pas de liste qui aurait indiqué combien de plans généraux avaient été préparés d'après chacune de ces trois versions de l'inventaire. Pourtant, ce dernier influe sur la précision des CPF et l'efficience des stratégies d'aménagement retenues.

Hypothèses

4.58 En 1997, l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec invitait l'ensemble des acteurs concernés à faire preuve de prudence lors de l'établissement des CPF, lesquels sont à la base de l'allocation de la ressource ligneuse. Nous nous attendions donc à ce que ces calculs incluent tous les éléments connus importants, à ce que les hypothèses fassent l'objet d'ajustements lorsque nécessaire, comme le requiert d'ailleurs le *Manuel d'aménagement forestier*, et que ces hypothèses et ces ajustements soient bien étayés. Or, nous avons constaté que les derniers CPF n'ont pas toujours été établis de la sorte.

13. Un chablis est un arbre, ou un groupe d'arbres, renversé, déraciné ou rompu par le vent ou brisé sous le poids de la neige, de la glace ou de l'âge.

Des éléments connus importants n'ont pas été intégrés dans les calculs.

4.59 Parmi les éléments connus qui n'ont pas été intégrés dans les CPF, mentionnons l'effet de l'abandon des phytocides[14] sur la croissance des plantations. Pourtant, l'un des engagements inscrits dans la Stratégie de protection des forêts adoptée au printemps de 1994 concerne cet abandon. La récurrence des perturbations naturelles que sont les feux, les insectes et les maladies n'a également jamais été prise en compte. Enfin, la décision gouvernementale du 21 juin 2000 d'étendre le réseau d'aires protégées du Québec n'a pas non plus été reflétée dans les CPF approuvés par le ministère après cette date.

4.60 Autre constat : des hypothèses n'ont pas été ajustées alors qu'elles auraient dû l'être, par exemple celles concernant les rendements de certains traitements sylvicoles, comme les plantations, l'éclaircie précommerciale[15] ou encore la coupe de jardinage[16]. Ainsi, alors que l'information recueillie depuis un certain temps par le ministère lui indiquait que ces rendements n'étaient pas ceux escomptés selon le *Manuel d'aménagement forestier*, certaines unités de gestion ne les ont pas ajustés. D'autres, tout au moins, l'ont fait, mais à partir d'une information non validée par le ministère ou encore de façon arbitraire.

4.61 Nous avons aussi noté des problèmes à propos des hypothèses auxquelles sont associés des pourcentages, telles celles ayant trait à la carie, au trait de scie et à la sous-utilisation de la matière ligneuse rattachée à la cime des arbres abattus. Dans ces cas, des pourcentages arbitraires ont été utilisés en raison des lacunes préalablement mentionnées à l'égard du recensement ou de la compilation des données nécessaires pour améliorer le niveau de connaissances du ministère. Ces lacunes ont eu d'autres conséquences ; ainsi, dans des CPF, on n'a attribué aucun pourcentage pour tenir compte, notamment, des peuplements délaissés et des surfaces improductives générées par les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage[17], et ce, même si, dans certaines régions, la situation le préconisait.

4.62 En outre, dans une région, un taux de 1 p. cent a été employé pour les perturbations sévères graves[18], alors que des études préliminaires révélaient que le taux pouvait s'élever jusqu'à 7,1 p. cent, en fonction des bénéficiaires de CAAF en cause dans cette région. Le ministère n'a pu nous démontrer de quelle façon il avait appuyé le taux utilisé.

14. Un phytocide est une préparation chimique employée pour tuer certains végétaux, leurs graines ou spores, ou freiner leur croissance.

15. Coupe pratiquée dans un peuplement forestier immature et destinée à favoriser l'espacement des arbres, à accélérer l'augmentation de leur diamètre et, par une sélection convenable, à améliorer leur forme.

16. Méthode qui consiste à récolter les arbres par étapes, de façon à générer des ouvertures entre les cimes, ce qui, pour certaines essences, crée des conditions favorables à la régénération naturelle au moyen des arbres conservés.

17. Sites aménagés le long des chemins forestiers pour l'enlèvement des branches des arbres, le tronçonnage de ces derniers et la disposition en piles des troncs ou sections de troncs d'arbres abattus.

18. Dommages irréparables causés par la construction de chemins forestiers et situés en bordure de ceux-ci, qui empêchent la régénération de la matière ligneuse.

Révision et approbation des plans

4.63 Après que les industriels ont produit les différents plans requis par la loi, le ministère a la responsabilité de réviser ceux-ci puis de les approuver, s'il estime qu'ils répondent aux objectifs visés.

4.64 Nous avons relevé des façons de faire déficientes à cet égard. En effet, les éléments vérifiés par le personnel du ministère diffèrent d'une région visitée à l'autre et, quelquefois, d'une unité de gestion à l'autre. De plus, la preuve que des vérifications ont été faites ne peut être systématiquement retracée. En effet, si des grilles de recevabilité et d'analyse des plans ont été conçues dans la plupart des cas, elles ne sont pas toujours remplies ou elles ne le sont que partiellement. Nous avons aussi examiné si certaines des unités de gestion visitées s'étaient prononcées sur la capacité d'un plan général à permettre d'atteindre l'objectif visé. Or, nous avons été surpris de voir que trois de ces six unités de gestion ne l'avaient pas fait.

Le ministère n'a pas l'assurance que les plans d'aménagement forestier sont de qualité.

4.65 Deux facteurs, mentionnés dans des rétrospectives régionales portant sur les derniers plans généraux, n'ont pas aidé le ministère, selon nous, à exercer toute la vigilance requise sur le processus afférent à ces plans généraux. Ces facteurs sont l'expérience variable du personnel attitré à la révision et à l'approbation des plans ainsi que leur formation déficiente à divers égards. Par surcroît, les différents retards rapportés précédemment quant à l'inventaire décennal ainsi qu'aux directives et aux instructions ont perturbé le cycle de préparation de tous les plans, ce qui a nui également. Le ministère n'a donc pas l'assurance que les plans d'aménagement forestier sont de qualité.

4.66 Nous avons recommandé au ministère, aux fins de l'établissement des prochains calculs de possibilité forestière

- **d'approfondir ses connaissances de la ressource forestière;**
- **de parfaire ses outils et d'améliorer la qualité de l'information provenant de son inventaire décennal;**
- **de rendre disponibles en temps opportun ses directives et ses instructions ainsi que l'information à l'égard de l'inventaire décennal.**

4.67 Nous avons également recommandé au ministère

- **de s'assurer que les éléments connus importants sont pris en compte dans les calculs de possibilité forestière, que les hypothèses utilisées lors de ces calculs sont ajustées lorsque c'est nécessaire et que ces hypothèses ainsi que les ajustements relatifs à ces dernières sont bien étayés;**
- **d'améliorer son cadre de révision et d'approbation des plans d'aménagement forestier afin qu'il fournisse une assurance de leur qualité.**

Suivi des travaux d'aménagement forestier

4.68 Selon la loi, le bénéficiaire d'un CAAF doit réaliser, chaque année et à ses frais, les traitements sylvicoles nécessaires pour atteindre le rendement annuel prévu, et ce, conformément aux différents plans (général, quinquennal, annuel). De plus, il est tenu de les faire en respectant les modalités prévues dans le RNI. Par ailleurs, il doit évaluer la qualité et la quantité des traitements qu'il a effectués en se basant sur des instructions publiées par le ministère et en rendre compte à ce dernier de façon régulière. Cette évaluation porte à la fois sur les traitements ayant eu lieu durant l'année et sur ceux d'années antérieures. Pour ce qui est de ces derniers, la fréquence de l'évaluation varie selon les essences et le type de traitement appliqué.

4.69 Au terme des activités annuelles, le bénéficiaire d'un CAAF est obligé de produire au ministère un Rapport annuel d'intervention, dans lequel sont fournis, notamment, les volumes de bois récoltés par essence ou groupe d'essences et l'inventaire de la matière ligneuse utilisable mais non récoltée, appelée aussi « sous-utilisation de la matière ligneuse ». Il doit aussi mentionner les traitements sylvicoles et les autres activités d'aménagement forestier accomplis et en préciser la superficie, la quantité, la qualité et les coûts. Enfin, il doit décrire les infrastructures mises en place et indiquer sur une carte ces infrastructures de même que les traitements sylvicoles exécutés. Ce rapport sert, entre autres, de source d'information sur les activités d'aménagement forestier réalisées par les industriels en vue de la prochaine révision quinquennale et il constitue l'un des points de contrôle pour la vérification de ces activités par le ministère.

4.70 La *Loi sur les forêts* stipule que le ministre doit évaluer lui aussi les traitements sylvicoles de l'année courante. Il lui faut également vérifier ceux qui ont été exécutés un certain nombre d'années auparavant. Toutefois, le ministère doit attendre que l'industriel ait effectué le suivi de ses travaux et lui ait envoyé les rapports requis à cet égard, avant de vérifier les divers traitements. Pour planifier ses vérifications, le ministère préconise une approche permettant de cibler les risques, dont ceux par traitement sylvicole ou par bénéficiaire de CAAF. Les deux principales méthodes de vérification par sondages qu'il utilise sont celles de la relecture[19] et du suivi parallèle[20].

4.71 En outre, le ministère est tenu de s'assurer, notamment par des travaux de vérification par sondages, que les industriels ont respecté les normes prévues dans le RNI.

19. Validation, par le ministère, de la prise de données faite par un bénéficiaire de CAAF, en effectuant des sondages sur ces données.

20. Procédé employé par le ministère, qui consiste à effectuer des sondages en des endroits distincts de ceux où le bénéficiaire de CAAF a recueilli des données, afin de vérifier si ces dernières sont similaires à celles du ministère, et ce, en vue de les considérer comme fiables.

Risques de dégradation des sols, de l'eau et de la régénération ainsi que de non-préservation de la biodiversité.

4.72 Nous avons noté que les travaux de surveillance exercés par le ministère ne lui fournissent pas l'assurance que les activités prévues dans les plans d'aménagement forestier ont été effectuées, qu'elles donnent les résultats escomptés et que le RNI a été observé lors de leur réalisation. Un suivi déficient des interventions prévues dans les plans généraux ainsi que des lacunes au point de vue tant de la vérification des traitements sylvicoles de l'année courante et des années antérieures que de celle de l'application du RNI comptent parmi les causes que nous avons relevées. De ces insuffisances découlent plusieurs risques : retard dans la planification des traitements sylvicoles correctifs, méconnaissance du rendement escompté en vue des prochains CPF, dégradation des sols, de l'eau et de la régénération de la matière ligneuse, non-préservation de la biodiversité.

Suivi des interventions prévues dans les plans généraux

On ne tire pas toujours profit de l'expérience passée.

4.73 Tous les cinq ans, avant l'approbation d'un plan général, il importe d'analyser les interventions prévues dans les plans généraux précédents et celles effectivement réalisées. Cela permet, en effet, de tirer profit de l'expérience passée pour planifier plus judicieusement les prochaines interventions. Or, une telle analyse n'a pas toujours été effectuée.

Vérification des traitements sylvicoles de l'année courante

4.74 Les activités de vérification du ministère, en ce qui concerne la quantité et la qualité des traitements sylvicoles de l'année courante, sont fondées sur le manuel d'instructions intitulé *Méthodes d'échantillonnage pour les suivis des interventions forestières*. Pour l'exercice 2001-2002, le manuel demande que les travaux d'après la méthode du suivi parallèle portent, selon le traitement sylvicole en cause, sur un minimum de 40 p. cent ou de 20 p. cent des superficies traitées. Or, pour le même exercice, le ministère a décidé de modifier ces objectifs en réduisant le pourcentage : le minimum à vérifier avec cette méthode passe à 10 p. cent des superficies traitées. En outre, la vérification n'est plus obligatoire pour certains traitements. Le ministère n'a pu nous démontrer que ce nouvel objectif est suffisant pour contrôler adéquatement la quantité et la qualité des traitements sylvicoles effectués, en vue de l'émission des notes de crédit y afférentes.

Contrôle des traitements sylvicoles : les risques ne sont pas toujours ciblés ou documentés.

4.75 Une autre lacune notée réside dans le fait que les risques ne sont pas toujours ciblés ou documentés dans la majorité des unités de gestion visitées. Même lorsqu'ils le sont, certaines unités de gestion ne peuvent procéder à la vérification en tenant compte de ces risques. En effet, plutôt que le risque lui-même, ce sont des contraintes d'organisation (ordre de réception des documents des industriels, disponibilité du personnel, arrivée de l'hiver, nécessité d'atteindre les objectifs de vérification) qui influencent par moments le choix des superficies à vérifier.

4.76 Par ailleurs, lorsque le ministère évalue que des traitements sont mal faits, l'industriel est obligé de les reprendre, sauf s'il s'agit de cas irréparables. Le ministère ne possède toutefois pas de rapport de gestion lui donnant la possibilité d'apprécier

l'ampleur des reprises. Semblable information lui permettrait pourtant de mieux cibler les risques, notamment par traitement ou par bénéficiaire, en vue de ses prochaines vérifications.

Vérification des traitements sylvicoles antérieurs

Des rapports d'évaluation de l'état des traitements antérieurs n'ont pas été reçus.

4.77 La vérification des traitements sylvicoles un certain nombre d'années après leur réalisation a pour but de déterminer s'ils donnent les effets escomptés ou s'il faut procéder à des traitements correctifs. Pour ce faire, le ministère exige que les bénéficiaires de CAAF produisent un rapport d'évaluation de l'état des traitements effectués antérieurement, la fréquence de l'évaluation variant selon le type de traitement et les essences d'arbres.

4.78 Or, au cours des dernières années, les rapports reçus à cet égard ne concernaient qu'une faible proportion des superficies traitées, d'après, entre autres, un document produit par le ministère sur ses travaux de vérification en 1999-2000. Les rapports de suivi à vérifier au cours de cet exercice se rapportaient aux coupes avec protection de la régénération et des sols (CPRS) et aux traitements similaires réalisés en 1994-1995, de même qu'à des plantations faites entre les années 1988 et 1991. Ce document révèle que le ministère n'a pas reçu de rapport pour 75 p. cent des superficies ayant subi une CPRS ou un traitement similaire et pour 87 p. cent des surfaces sur lesquelles on avait planté des arbres. Nous avons par ailleurs constaté que le ministère a pris peu de moyens pour les obtenir.

4.79 Par conséquent, il n'a pas vérifié les superficies traitées pour lesquelles il n'avait pas eu de rapport. Bien que le ministère ait réalisé des sondages dans toutes les plantations faites entre les années 1988 et 1991 pour lesquelles il avait reçu de l'information, cela n'a pas été le cas pour les zones où une CPRS avait été exécutée. En effet, il n'a effectué des sondages que sur seulement la moitié des superficies ainsi traitées, alors que, selon sa méthode, il aurait dû en faire sur la totalité. Les suivis révèlent que les zones soumises à une CPRS et celles où l'on a fait des plantations ne se sont pas régénérées adéquatement dans une proportion de 20 et de 15 p. cent respectivement. Il est donc d'autant plus important d'obtenir ces rapports et de les vérifier afin, entre autres, de mettre en branle au plus tôt les traitements sylvicoles correctifs.

Vérification de l'application du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public

4.80 Le RNI énonce les modalités que l'industriel doit respecter lors des travaux d'aménagement. Ce règlement porte, entre autres, sur la protection de la qualité de l'eau, le tracé et la construction des chemins forestiers, la superficie des coupes, la protection de la régénération forestière ainsi que celle de certains habitats fauniques.

Travaux insuffisants pour s'assurer du respect des normes d'intervention en forêt.

4.81 Le cahier d'instructions relatives au suivi de l'application du RNI, publié par le ministère et distribué dans l'ensemble des régions, contient, quant à lui, les modalités des travaux de vérification que le personnel du ministère doit effectuer pour s'assurer du respect de ce règlement. Or, des travaux requis selon ce cahier n'ont pas été faits ou ne l'ont été que partiellement.

4.82 Ainsi, le ministère signale, dans les rapports des deux dernières années portant sur sa vérification de la conformité au RNI des interventions faites en forêt par les industriels, que certains éléments de ce règlement n'ont pas été vérifiés. Il s'agit de l'inventaire de la matière ligneuse non utilisée, de la remise en production des aires annuelles d'ébranchage et de tronçonnage et de deux articles importants touchant les CPRS. Pourtant, il y a des indices que ces éléments sont problématiques. À la suite de travaux particuliers à certains endroits, il a été rapporté qu'il arrive que des industriels laissent beaucoup plus de matière ligneuse sur les surfaces où ont été faites des CPRS que les 3,5 mètres cubes autorisés à l'hectare. Par exemple, une unité de gestion visitée a noté que cette perte pouvait s'élever en moyenne à 27 mètres cubes à l'hectare, ce qui représente près de 8 fois la limite permise. Par ailleurs, une étude concernant quelques chantiers révèle que des sentiers tracés par le passage de la machinerie sur les parterres de CPRS occupent jusqu'à 39 p. cent de la superficie de ces parterres en moyenne, bien que le seuil autorisé soit de 25 p. cent.

4.83 Pour d'autres points du RNI, les vérifications sont très inégales d'un endroit à l'autre. C'est le cas, entre autres, des sablières et des emplacements de camps forestiers dont on doit vérifier, notamment, la distance par rapport aux lacs ou à d'autres cours d'eau.

4.84 Nous remarquons aussi qu'il n'y a que très peu ou pas d'activités de vérification relatives aux milieux fragiles, à certaines espèces fauniques, tel l'ours ou le rat musqué, et aux aires de nidification de certains oiseaux. Par exemple, durant la période hivernale, le ministère doit s'assurer qu'une lisière boisée de 60 mètres est laissée autour des tanières d'ours identifiées dans les plans quinquennaux.

4.85 Enfin, les vérificateurs n'ont pas tous la même appréciation quand il s'agit d'évaluer si les objectifs précisés dans la réglementation ont été atteints. Ainsi, lorsque certains critères de construction d'un ponceau n'ont pas été respectés, mais que ce dernier permet tout de même d'atteindre l'objectif poursuivi, des représentants du ministère décrètent qu'il est adéquat et d'autres pas.

4.86 Nous avons recommandé au ministère

- **d'effectuer le suivi des interventions prévues dans les plans généraux d'aménagement forestier;**
- **de s'assurer que les travaux de vérification des traitements sylvicoles de l'année courante sont suffisants pour contrôler adéquatement la quantité et la qualité de ces traitements;**

- **d'améliorer sa gestion des risques relatifs à la vérification des traitements sylvicoles de l'année courante;**
- **d'obtenir les rapports de suivi des traitements sylvicoles antérieurs;**
- **de réaliser sur les traitements sylvicoles des années antérieures des travaux de vérification qui sont suffisants pour déterminer si ces traitements ont permis une régénération adéquate des superficies traitées;**
- **d'exécuter les vérifications requises en vue de s'assurer du respect du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public;**
- **de prendre des moyens afin que les vérificateurs apprécient uniformément si les objectifs visés par ce règlement sont atteints.**

Aménagement durable de la forêt publique

4.87 En 1996, la *Loi sur les forêts* fut mise à jour, entre autres pour y inclure les six critères relatifs à l'aménagement durable de la forêt, qui s'inspirent des principes contenus dans la déclaration du Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992.

4.88 Ainsi, d'après la loi, l'aménagement durable de la forêt concourt plus particulièrement:

- à la conservation de la diversité biologique;
- au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers;
- à la conservation des sols et de l'eau;
- au maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques;
- au maintien des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société;
- à la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées.

On trouvera une brève description de chacun de ces critères à l'annexe 2.

4.89 Selon une publication du ministère, « l'objectif ultime de l'aménagement durable des forêts vise à ce que les ressources soient utilisées en s'assurant qu'elles existeront toujours en quantité et en qualité suffisantes pour combler les besoins actuels et futurs ». Afin que l'aménagement forestier soit durable, il faut concilier les besoins écologiques de l'écosystème forestier avec les besoins socio-économiques de l'être humain.

Aménagement durable : pas de plan d'action global ministériel.

4.90 Le ministère a publié et distribué divers documents qui touchent l'aménagement durable de la forêt, certains étant même parus avant l'inclusion des critères dans la loi. Ces documents contiennent des précisions sur le sens et la portée de ces critères. Toutefois, en dépit de ces publications, le ministère ne s'est pas donné une approche systématique de gestion de l'aménagement durable de la forêt. Il n'a pas non plus élaboré de plan d'action global ministériel intégrant toutes les facettes importantes de cette gestion.

4.91 Nous avons constaté que le ministère n'a pas encore pris position sur des sujets importants qui ont trait aux critères de l'aménagement durable ou, s'il l'a fait, c'est de façon incomplète. Parmi ces sujets, citons :

- les forêts « matures » et « surannées », c'est-à-dire les forêts qui sont vieilles ou même en dégénérescence. Il a été démontré qu'il est essentiel d'en maintenir une certaine quantité, car plusieurs espèces, dont la martre d'Amérique et le caribou des bois, ne pourraient survivre sans elles. Or, ces forêts ont considérablement diminué dans certaines régions. Il importe donc que le ministère indique quelles superficies il entend en préserver, par essence ou par groupe d'essences, de même que leur localisation ;
- la haute régénération. Alors que le RNI prévoit des mesures visant la protection des très petits arbres (la basse régénération) au moment d'une coupe, rien n'est encore prévu pour ceux qui sont un peu plus gros ;
- le rendement accru. Cette notion correspond à l'augmentation de la matière ligneuse par rapport à celle ayant été déterminée lors des CPF antérieurs, augmentation que l'on obtiendra en exécutant des traitements sylvicoles additionnels. Même si la planification stratégique du ministère pour 2000-2001 prévoyait une augmentation du rendement de nos forêts de plus de 20 p. cent d'ici à 50 ans, au moment de nos travaux aucune politique gouvernementale en ce sens n'avait encore été adoptée. Cette politique devra notamment indiquer comment seront financés les traitements suscitant ce rendement accru et qui en bénéficiera.

4.92 Nous avons également relevé des problèmes relatifs à l'application des critères de l'aménagement durable, comme en font foi les exemples qui suivent au regard de trois d'entre eux :

- la conservation de la diversité biologique. Un document élaboré par le ministère en vue de la préparation des prochains plans généraux mentionne que, pour cette activité, très peu de données seront disponibles concernant le maintien de la biodiversité. Pourtant, de telles données sont nécessaires afin que les aménagistes puissent tenir compte de plusieurs grands enjeux, déterminés à ce jour, qui ont une incidence sur la biodiversité. L'un d'eux a trait à l'apparition, parmi les résineux, d'une plus grande proportion d'arbres feuillus qu'auparavant ;
- la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées. Lorsque les derniers plans généraux ont été préparés, on a tenu certaines consultations publiques en prenant comme point de départ des documents qui n'avaient pas encore été analysés par le ministère. La population ne savait donc pas si ces documents répondaient aux exigences de ce dernier. D'ailleurs, à la suite de son analyse, certains plans généraux ont été modifiés et il n'y a pas eu de nouvelles consultations sur ceux-ci ;

- le maintien des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société. L'attribution des bois de la forêt publique concourt à l'atteinte de ce critère, plus exactement par les emplois rattachés à la transformation de ces bois. Toutefois, le cumul des différents problèmes relatifs au CPF augmente le risque de surévaluation, en quantité et en qualité, de la possibilité forestière de la forêt publique. Une telle surévaluation contribue, à court terme, au maintien de ces emplois, mais elle risque, à plus long terme, d'en causer la perte si la forêt est surrécoltée.

4.93 Compte tenu de toutes ces lacunes, plusieurs personnes responsables de voir à la mise en application de l'aménagement durable n'ont pu nous expliquer l'ensemble des mesures prises dans leur unité de gestion ou dans leur région pour favoriser celui-ci, ni ce qu'elles allaient devoir faire en ce sens au cours des prochaines années. Ainsi, la forêt publique risque de ne pas être gérée dans le respect des six critères de l'aménagement durable.

4.94 Nous avons recommandé au ministère d'élaborer un plan d'action global ministériel intégrant les facettes importantes de la gestion de l'aménagement durable de la forêt ainsi que de voir à son application.

Droits de coupe et crédits pour traitements sylvicoles

4.95 Le bénéficiaire d'un CAAF doit payer des droits de coupe au gouvernement sur le volume de bois qu'il récolte dans les forêts publiques. Par ailleurs, la *Loi sur les forêts* stipule que ce bénéficiaire peut payer les droits exigibles en traitements sylvicoles si ces derniers sont acceptés par le ministre à la suite de la présentation du Rapport annuel d'intervention, auquel cas une note de crédit lui est remise.

4.96 Pour l'année 2000-2001, les droits de coupe exigibles et les crédits pour traitements sylvicoles accordés se sont élevés respectivement à 350 et à 167 millions de dollars.

4.97 Devant l'ampleur des sommes en cause, il importe donc que le ministère prenne des mesures afin que tous les droits de coupe prévus par la législation soient perçus. Celui-ci doit aussi exercer des contrôles sur les demandes de crédits pour traitements sylvicoles afin que seules des dépenses admissibles donnent lieu à des crédits.

Droits de coupe

4.98 La valeur des droits de coupe à payer dépend à la fois de la quantité de bois récoltée (le volume) et de son prix (le tarif). Ce dernier est établi en fonction de l'essence de l'arbre, de sa qualité ainsi que du secteur où le bois a été récolté (la zone de tarification).

4.99 Selon la loi, c'est à l'industriel qu'incombe la responsabilité de mesurer les bois récoltés. Pour ce faire, il emploie un mesureur de bois licencié; le travail de ce dernier est régi, entre autres, par des lois, des règlements ainsi que par des instructions

que le ministère publie. L'industriel doit aussi saisir dans le système Mesubois, implanté en 1998 par le ministère, les volumes de bois mesurés. C'est sur la base de l'information contenue dans ce système que sont facturés les droits de coupe.

4.100 La méthode ou la combinaison de méthodes de mesurage que le bénéficiaire de CAAF utilise doit préalablement être autorisée par le ministère. Ce sont les unités de gestion régionales qui ont la responsabilité d'exercer des contrôles sur le processus conduisant à la facturation des droits de coupe. Ces contrôles visent notamment à attester que les bois récoltés sont mesurés adéquatement et selon les méthodes autorisées, et que la facturation des droits de coupe y afférents est effectuée selon le bon tarif.

4.101 En 1993-1994, le Vérificateur général notait, dans le chapitre 2 de son rapport à l'Assemblée nationale, que « le Ministère autorise […] les droits de coupe sans s'assurer d'avoir fait les vérifications nécessaires et d'avoir obtenu le degré d'assurance désiré ». En 1997, dans une étude réalisée par une firme externe, on concluait, entre autres, que « les systèmes de contrôle en place au Ministère sont inefficaces, à savoir […] qu'ils ne permettent pas d'obtenir une assurance raisonnable sur la perception intégrale des droits de coupe ».

Même si le ministère a mis en place des contrôles et de nouveaux outils, il n'a pas l'assurance de percevoir tous les droits de coupe.

4.102 Nos travaux révèlent que, même si le ministère a mis en place des contrôles et de nouveaux outils depuis la publication de notre rapport en 1993-1994, il n'a toujours pas l'assurance qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus dans la législation. Les déficiences que nous avons observées ont trait à ses objectifs de vérification et à sa gestion des risques, aux contrôles et aux procédés de vérification qu'il applique ainsi qu'à sa gestion des irrégularités et des infractions.

Objectifs de vérification et gestion des risques

4.103 Comme pour les traitements sylvicoles, le ministère prône une approche de vérification axée sur les risques en ce qui concerne la récolte et le mesurage des bois. Ainsi, il a élaboré un outil de calcul pour établir le nombre minimum de sondages à effectuer relativement à des actes de vérification de diverses natures portant, par exemple, sur des formulaires de mesurage, des renseignements administratifs ou des balances. Par ailleurs, c'est le personnel travaillant dans les unités régionales qui détermine les risques à inscrire dans l'outil, et ce, par bénéficiaire de CAAF et par acte de vérification. Notons que plus le risque inscrit est élevé, plus la quantité de sondages à réaliser augmente. Pour l'année 2001-2002, le nombre total de sondages calculés au moyen de l'outil est d'environ 89 000.

4.104 Nos travaux ont mis en relief plusieurs problèmes. Tout d'abord, la cible du ministère quant à la quantité de sondages à effectuer a été réduite pour 2001-2002 à 70 p. cent du nombre total établi par l'outil. C'est donc dire que l'on n'a pas tenu compte de la répartition, prévue initialement, de ces sondages par acte de vérification et par période où les faire. Le ministère n'a pu nous démontrer, tant pour ses objectifs initiaux que pour les nouveaux, qu'ils sont suffisants pour contrôler adéquatement les activités menant à la facturation des droits de coupe.

4.105 De plus, même si toutes les unités de gestion, à l'exception de l'une d'entre elles, ont atteint la cible globale révisée, ce résultat porte à confusion puisqu'il ne prend pas en compte l'importance de chacun des actes de vérification. En effet, il ne permet pas de déceler que, pour certains actes, des unités de gestion ont exécuté les sondages dans une proportion inférieure à la cible révisée.

Récolte et mesurage des bois : déficiences dans la gestion des risques.

4.106 Dans l'outil, le risque est au préalable supposé faible. Toutefois, personne dans les régions visitées n'a pu nous fournir de documentation pour appuyer les ajustements apportés aux risques ou pour justifier le maintien d'un risque faible. En outre, des vérificateurs n'augmentent pas le risque inscrit dans l'outil parce qu'il en découle un nombre de sondages plus grand que ce qu'il leur est possible d'exécuter. Selon des représentants du ministère, d'autres vérificateurs négligent plutôt la qualité des actes de vérification en ne respectant pas exactement les normes, afin de pouvoir atteindre les cibles fixées.

4.107 Par ailleurs, au cours des 4 dernières années, environ le tiers des camions transportant du bois se sont présentés dans les cours d'usine entre 19 heures et 6 heures. Nous avons pu constater que, pour les types d'actes de vérification effectués en dehors des heures normales en 2001-2002, le pourcentage moyen de sondages réalisés par région a été peu élevé, soit entre 3 et 10 p. cent. Une telle situation n'est du reste pas nouvelle puisque, dans notre rapport publié en 1993-1994, nous mentionnions qu'il y avait peu de vérifications en dehors des heures normales de travail.

4.108 Pendant l'exercice 2002-2003, le ministère envisage de faire en dehors des heures normales de service 5 p. cent du nombre total de sondages prévus. Pareil pourcentage est inadéquat à notre avis. D'une part, la proportion de camions mentionnée précédemment, qui circulent le soir ou la nuit, est au moins six fois plus élevée que cette cible de 5 p. cent. D'autre part, ce ne sont pas tous les types d'actes de vérification qui requièrent des travaux en dehors des heures normales, donc la cible ne devrait s'appliquer qu'aux actes pertinents. Par surcroît, au cours des années 1998-1999 à 2001-2002, environ 46 p. cent du transport du bois a eu lieu de décembre à mars inclusivement, soit un tiers de l'année. Or, le nombre de vérificateurs affectés au mesurage n'augmente pas durant cette période.

4.109 Le fait que le ministère ne possède pas toute l'information pour bien gérer ses risques constitue un autre problème. Cela touche notamment la marge de tolérance de 3 p. cent, permise par la réglementation, entre les mesures relevées par le ministère pour un voyage de bois et celles que l'industriel lui a fournies. Ainsi, le ministère ne possède pas de rapport présentant les écarts constatés par mesureur, ce qui lui permettrait pourtant d'identifier ceux qui ont le plus tendance à sous-évaluer leurs mesures ainsi que de déterminer le nombre de fois où la marge de tolérance a été dépassée.

Contrôles et procédés de vérification

4.110 Les contrôles routiers s'effectuent à partir d'un feuillet de transport prénuméroté qui devrait accompagner tout chargement de bois en provenance de la forêt publique. Une copie de chaque feuillet doit être laissée par le camionneur dans l'une des multiples boîtes métalliques placées à certains endroits en forêt, boîtes dont seul le ministère a la clé (d'où leur appellation de « boîtes scellées »). Ce dernier gère la suite de numéros à utiliser par chaque industriel qui, en contrepartie, a l'obligation de déclarer les numéros des feuillets détruits, inutilisables ou inutilisés. Grâce à ces informations, le ministère peut, plus tard, faire une recherche pour détecter les feuillets non saisis dans le système Mesubois. En comparant les résultats de cette recherche avec les copies des feuillets de transport recueillies dans les boîtes scellées, il peut découvrir quels sont les chargements qui n'ont pas donné lieu à la facturation de droits de coupe.

Les systèmes de contrôle du mesurage des bois prélevés présentent des lacunes.

4.111 En 1997, l'étude réalisée par une firme externe signalait plusieurs lacunes quant aux systèmes de contrôle se rapportant au mesurage des volumes de bois prélevés en forêt. Lors de notre vérification, force nous a été de constater qu'il y a encore des problèmes à cet égard.

4.112 Ainsi, la fonction de recherche des feuillets de transport manquants, prévue dans le système Mesubois implanté en 1998, n'a pas été opérationnelle entre le moment de la mise en place de ce système et l'hiver 2002. Des copies de feuillets de transport provenant des boîtes scellées ont également été perdues par certaines unités de gestion pour diverses raisons, dont un déménagement. En outre, tout au moins dans les quatre régions visitées, les boîtes scellées utilisées par le ministère sont parfois l'objet d'actes de vandalisme. L'emplacement de certaines d'entre elles ne favorise pas non plus le dépôt de la copie du feuillet de transport ; pourtant, cette copie permet notamment de savoir de quelle zone de tarification provient le bois faisant partie du chargement, ce qui donne ensuite la possibilité de valider le tarif facturé.

4.113 En conséquence, pendant toutes ces années, la plupart des unités de gestion visitées n'ont pu établir de comparaisons, ce qui n'assure donc pas l'intégralité de la facturation des droits de coupe. De plus, puisqu'il a perdu sa copie de feuillets de transport, le ministère n'est plus en mesure de facturer les droits de coupe pour des chargements que l'industriel n'aurait pas saisis dans Mesubois.

4.114 La méthode de mesurage utilisée actuellement par la très grande majorité des bénéficiaires de CAAF est celle dite de la « masse/volume ». Elle s'appuie sur deux éléments : le poids (la masse) du bois contenu dans chaque camion qui arrive chez l'industriel en provenance de la forêt publique ; la quantité de bois (le volume), mesurée en mètres cubes, qui se trouve dans certains chargements parmi tous ceux qui arrivent à la balance de l'usine. Le choix des chargements dont le bois doit être mesuré est fait au hasard par un logiciel. Sur la base des données cumulées relatives aux chargements qui ont à la fois été pesés et mesurés, on

obtient un facteur de conversion dont l'importance n'est pas à négliger. En effet, il sert à estimer le volume de bois contenu dans chaque chargement. Pour ce faire, la masse de ce dernier est multipliée par le facteur de conversion. C'est sur ce volume estimatif de bois que sont facturés les droits de coupe.

4.115 Plusieurs éléments ne contribuent pas à la détermination d'un facteur de conversion adéquat ou à l'obtention d'une assurance quant à sa justesse. Parmi ceux-ci, des problèmes associés au fonctionnement de balances créent des inexactitudes concernant la pesanteur du chargement de certains camions. En 2001-2002, le ministère a découvert des écarts dans 14 p. cent de quelque 600 actes de vérification relatifs à la conformité des balances des industriels. Nous avons remarqué que, dans les régions visitées, le ministère voit à ce que les balances soient ajustées pour les prochaines pesées, mais sans plus. Ainsi, aucune des régions n'a étudié l'effet de ces écarts sur le facteur masse/volume et sur les droits de coupe, afin de prendre les mesures qui s'imposent. Des régions n'ont même pas d'information de gestion fournissant la nature de ces écarts et ne peuvent, par conséquent, effectuer une telle étude.

4.116 Un autre problème a trait à l'un des procédés de vérification du ministère. Ce procédé consiste à faire peser de nouveau un chargement de bois mesuré récemment, afin que soit confirmée l'exactitude de la pesée initiale. Toutefois, lorsque les poids ne concordent pas, le ministère n'estime pas pour autant qu'il y a erreur. Pareille façon de faire remet en question la pertinence d'un tel procédé.

4.117 Pour ce qui est du logiciel utilisé par l'industriel pour choisir au hasard les chargements à mesurer, le ministère a confié à quelques firmes, en leur spécifiant ses exigences, le soin d'en développer chacune une version. Cependant, il ne vérifie pas systématiquement si les logiciels développés, ou leurs versions subséquentes, répondent à ses spécifications ni si ces logiciels, et les données qu'ils contiennent, peuvent être modifiés sans autorisation.

4.118 Le tronçonnage, soit l'opération par laquelle on découpe en morceaux des arbres abattus, peut aussi poser un problème pour les arbres de type feuillu, lesquels représentent environ le quart de la forêt publique québécoise. En effet, selon des représentants du ministère, un tronçonneur peut couper un arbre de qualité de façon telle que certaines parties de celui-ci, une fois coupées, aient l'air de provenir d'un spécimen de qualité moindre, ce qui amène une facturation de droits de coupe à un tarif inférieur. On nous a aussi mentionné que, lorsque le tronçonnage a lieu en forêt, des bouts d'arbre sont laissés sur les parterres de coupe et ne sont pas pris en compte lors de la facturation de ces droits. Or, le ministère ne fait aucune vérification pour contrer ces risques.

Irrégularités et infractions

La gestion des irrégularités et des infractions est à améliorer.

4.119 Dans le rapport qu'une firme externe a soumis au ministère en 1997, il était mentionné que ce dernier ne récupérait pas des droits de coupe et qu'il n'imposait pas toutes les pénalités prévues par la législation. Cinq ans plus tard, nous arrivons aux mêmes conclusions, et ce, sur la base de constats similaires, comme en fait foi le tableau 1.

TABLEAU 1

IRRÉGULARITÉS ET INFRACTIONS RELATIVES AUX BOIS COUPÉS ET MESURÉS

Constats de la firme externe (1997)	Constats du Vérificateur général (2002)
Les coupes illégales sont généralisées dans l'ensemble de la province, particulièrement en ce qui concerne le bois de chauffage. Il y a aussi des dépassements de volume.	Il se fait encore de la coupe illégale de bois, par exemple au regard du bois de chauffage. De plus, des bénéficiaires de CAAF coupent encore des volumes supérieurs à ceux qui étaient indiqués sur leurs permis.
Les vérificateurs et d'autres membres du personnel du ministère ne remettent pas systématiquement des avis d'irrégularité en cas d'infraction et, dans certaines régions, les enquêteurs ne sont pas informés de toutes les irrégularités et infractions. Pareil comportement peut être interprété comme une acceptation tacite par le ministère de pratiques non conformes.	Ce sont les mêmes constats pour les quatre régions visitées. Les situations suivantes figurent parmi les causes relevées : les employés du ministère allant en forêt ne veulent pas se mettre à dos ceux qui travaillent pour les industriels et qu'ils côtoient régulièrement ; plusieurs de ces employés, parce qu'ils ont déjà du mal à atteindre leurs objectifs de vérification, n'ont pas le temps d'aider l'enquêteur à monter son dossier ou encore d'aller témoigner en cour.
Il y a peu d'enquêteurs en matières frauduleuses.	Il y a peu d'enquêteurs en matières frauduleuses.
Beaucoup de poursuites se règlent à l'amiable ; les pénalités et les amendes sont souvent peu élevées et peu dissuasives, voire même absentes. Par exemple, dans le cas d'un vol de bois où le contrevenant est pris sur le fait, le ministère ne facture quelquefois que la valeur des droits de coupe et il n'inflige aucune pénalité à celui-ci. Puisque la valeur d'un chargement de bois très recherché peut atteindre 10 000 dollars et que les droits de coupe, eux, peuvent varier entre 150 et 1 500 dollars pour ce même chargement, l'absence de pénalité risque d'inciter ce contrevenant à recommencer plutôt que de l'en dissuader.	Des cas se règlent encore à l'amiable pour une fraction du montant de la poursuite. Certains industriels ont aussi récidivé. Des modifications à la *Loi sur les forêts* en 2001 ont donné lieu à un nouveau barème de pénalités et d'amendes.

4.120 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus par la législation, notamment en améliorant sa gestion des risques, ses contrôles et ses procédés de vérification ainsi que sa gestion des irrégularités et des infractions relativement aux bois coupés et mesurés.

Crédits pour traitements sylvicoles

4.121 La réglementation définit les traitements sylvicoles admissibles de même que les critères d'évaluation retenus par le ministère pour accorder les crédits aux industriels à la suite de l'exécution des travaux prévus dans leurs plans annuels. Ces crédits doivent correspondre par ailleurs aux dépenses réelles engagées par l'industriel, et ce, jusqu'à concurrence de tarifs maximums prévus dans la réglementation.

Crédits accordés pour des dépenses non admissibles.

4.122 Nos travaux nous permettent de conclure que le ministère n'exerce pas les contrôles requis sur les demandes de crédits pour traitements sylvicoles. Cette faille a également été soulevée dans un rapport publié par le vérificateur interne du ministère en août 2001. Ce rapport signale d'ailleurs que, par conséquent, des crédits ont été accordés pour des dépenses qui ne sont pas admissibles.

4.123 Le problème le plus important à cet égard est que la vérification financière des coûts réels des traitements sylvicoles n'est pas effectuée par l'unité de gestion. Jusqu'à maintenant, seul le personnel de la direction de la vérification interne a examiné, à la demande des autorités de Forêt Québec, les coûts réels des traitements sylvicoles en se rendant chez des bénéficiaires de CAAF. Toutefois, le nombre de dossiers étudiés a été restreint à 10 bénéficiaires alors qu'il y en avait plus de 220 pendant la période sur laquelle portait la vérification.

4.124 En se fondant sur ses travaux, le vérificateur interne mentionne que « les risques de pertes financières […] peuvent être évaluées à […] plus de 6 millions », et ce, annuellement. Ce montant est basé sur des coûts de traitements sylvicoles s'élevant à environ 120 millions de dollars par an pour les années qu'il a vérifiées. Au moment de notre mandat, ces coûts atteignaient plutôt 167 millions de dollars pour l'année terminée le 31 mars 2001.

4.125 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les crédits pour traitements sylvicoles sont accordés uniquement pour des dépenses admissibles.

Information de gestion et reddition de comptes

4.126 Le ministère doit disposer d'une information de gestion fiable et présentant un portrait clair de la situation, afin d'appuyer sa prise de décision et de l'aider à exercer les suivis nécessaires. Par ailleurs, sa reddition de comptes doit permettre d'évaluer sa performance, notamment de déterminer le degré d'atteinte des objectifs et d'expliquer les écarts, le cas échéant.

4.127 Il ressort de nos travaux que, d'une part, l'information détenue par le ministère ne fournit pas un portrait fiable, clair et continu aux fins de sa gestion de la ressource forestière. Ces lacunes ont pour effet de favoriser la multiplication de petits programmes informatiques ou de fichiers d'appoint pour pallier l'absence d'information ainsi que d'augmenter les risques de prendre de mauvaises décisions ou de provoquer des délais indus dans la prise de décision. D'autre part, sa reddition de comptes ne permet qu'une évaluation partielle de sa performance en matière de gestion de cette même ressource.

Information de gestion

4.128 Afin de répondre à certains de leurs besoins, les directions du ministère ont acquis et produit une quantité importante d'information. Toutefois, les divers renseignements ne sont pas nécessairement intégrés ni accessibles.

4.129 Ainsi, le ministère n'a pas produit, ou encore il ne peut le faire facilement ou rapidement, de rapport résumant, entre autres, à l'échelle provinciale ou par aire commune, les hypothèses utilisées lors des calculs de possibilité forestière. Le même constat s'applique aux données concernant les prélèvements de matière ligneuse (possibilité forestière, attribution, volume autorisé sur le permis, volume mesuré, sous-utilisation de la matière ligneuse) de même qu'au rythme de récolte du bois, c'est-à-dire le rapport entre la superficie récoltée et la superficie productive de la forêt.

Information de gestion lacunaire pour appuyer la prise de décision.

4.130 La lecture du procès-verbal de la réunion tenue en novembre 2001 par un comité du ministère, soit le Comité d'intégration du domaine forestier, confirme que l'information de gestion est lacunaire. En effet, ce procès-verbal indique que les intervenants étaient inquiets du peu d'information fiable et disponible aux fins de l'évaluation de la performance des bénéficiaires de CAAF, sur les plans environnemental et forestier. Pourtant, cette évaluation, prévue pour 2004 en vertu des modifications à la *Loi sur les forêts* en 2001, suppose un cumul d'information sur plusieurs années.

Reddition de comptes

4.131 En vue de traiter de la reddition de comptes du ministère concernant la gestion de la ressource forestière, nous avons examiné son rapport annuel 2000-2001, y compris l'information au regard de Forêt Québec qu'il présente en annexe. Nous avons aussi regardé le *Rapport sur l'état des forêts québécoises 1995-1999* afin de voir si l'on pouvait y retrouver certains renseignements manquants dans le rapport annuel.

La reddition de comptes ne permet pas d'évaluer la performance.

4.132 Nous constatons que l'information transmise dans ces deux rapports permet difficilement à quiconque, d'une part, de se prononcer sur le niveau des connaissances que le ministère doit encore acquérir pour gérer la ressource forestière et, d'autre part, d'évaluer si les critères de l'aménagement durable ont été respectés. Or, ces éléments sont partie intégrante de sa mission.

4.133 Pour ce qui est des critères de l'aménagement durable, soulignons que le rapport annuel ne contient que très peu ou pas d'indicateurs pour quatre des six critères énoncés dans la *Loi sur les forêts*. Toutefois, les résultats de tels indicateurs permettraient de suivre les progrès en matière d'aménagement durable et d'ajuster les différents plans d'aménagement forestier ainsi que les pratiques forestières. En outre, on ne présente qu'un seul indicateur relativement au critère de conservation de la diversité biologique. C'est très peu si l'on tient compte des actions requises pour maintenir cette biodiversité. Le rapport sur l'état des forêts contient à peine

plus d'information au sujet de la biodiversité et il n'est publié qu'aux cinq ans. Pour celui que nous avons examiné, cette exigence de la loi n'a même pas été respectée, son dépôt n'ayant eu lieu que six ans après celui du rapport précédent.

4.134 Par surcroît, bien que nombre de statistiques soient fournies dans ces deux rapports, on ne peut, à leur lecture, déterminer si l'état et la productivité des écosystèmes forestiers ont été maintenus.

4.135 En ce qui concerne le rapport annuel 2000-2001 du ministère, nous avons noté qu'il est quelquefois difficile de relier les objectifs à des résultats. Tantôt on ne fait pas état de réalisations pour certains objectifs, tantôt les réalisations présentées ne s'appliquent parfois qu'à une partie de l'objectif. Nous avons aussi remarqué que, souvent, il n'y a pas de cible quant au résultat recherché pour une période donnée, laquelle cible pourrait porter, par exemple, sur le taux de conformité au RNI des interventions forestières faites par les industriels.

4.136 De plus, ce rapport est muet à propos du coût de la plupart des réalisations en matière de gestion de la ressource forestière qui y sont décrites.

4.137 Par ailleurs, ni le Secteur des forêts du ministère ni Forêt Québec ne fournissent de balises permettant la comparaison des résultats obtenus avec ceux d'organisations similaires. On néglige aussi de comparer les résultats présentés avec ceux de l'exercice précédent, dans près de la moitié des cas, ou avec une cible, dans une proportion similaire. Enfin, lorsqu'un tel rapprochement a lieu, la variation est généralement expliquée, mais parfois de manière insuffisante. Par exemple, au sujet de la recherche forestière, il est mentionné que 73 p. cent des activités planifiées ont été effectuées, mais le lecteur ne peut déceler l'importance des activités non réalisées et leur effet, entre autres, sur les calculs de possibilité forestière.

4.138 Nous avons recommandé au ministère

- **de voir à obtenir une information qui lui fournisse un portrait fiable, clair et continu aux fins de sa gestion de la ressource forestière ;**
- **d'améliorer sa reddition de comptes afin qu'elle permette d'évaluer sa performance en cette matière.**

4.139 Commentaires du ministère

« Le ministère verra à mettre à profit les observations du Vérificateur général. Ses recommandations feront partie des réflexions ainsi que des actions déjà entreprises au sein du ministère et qui visent l'amélioration de la gestion de la ressource forestière.

« **Distinction entre l'établissement de la possibilité forestière et le suivi de l'exécution de l'aménagement forestier**. Le Vérificateur général reconnaît que le calcul de la possibilité forestière est complexe. Le ministère en est particulièrement conscient et il reconnaît pour sa part le besoin de poursuivre l'amélioration de cet élément stratégique de la gestion des forêts ; il considère cependant utile de rappeler certains éléments de contexte relativement aux points mentionnés par le Vérificateur général.

« La gestion de la ressource forestière par le ministère repose sur deux grands processus. D'abord, en partant du cadre du développement durable et en tenant compte de l'objectif de l'usage multiple des ressources du milieu forestier, le ministère voit à évaluer la possibilité forestière puis, après avoir pris en considération les différentes sources d'approvisionnement disponibles, il autorise le prélèvement d'arbres par le truchement du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier. L'autre processus consiste pour le ministère à s'assurer de l'exécution des éléments des stratégies d'aménagement forestier ayant servi d'intrants dans le calcul de la possibilité forestière. Ces éléments incluent le niveau des prélèvements de bois et le volume de travaux sylvicoles nécessaires au maintien de la récolte annuelle sur une base soutenue.

« *Calcul de la possibilité forestière*. Le ministère est d'avis que la méthode d'évaluation de la possibilité forestière est adéquate. Pour en favoriser l'application selon les règles de l'art par les ingénieurs forestiers, il a mis en place des procédés qu'il jugeait appropriés en vue de leur permettre de prendre les meilleures décisions ; celles-ci font appel aux connaissances forestières périodiquement mises à jour. Ces connaissances ont trait notamment aux données d'inventaire forestier et à l'évolution anticipée des forêts durant la période sur laquelle porte l'évaluation (habituellement 150 ans) et à leur rendement (croissance attendue) au moment de la récolte. Il s'agit ici d'hypothèses, dont l'appréciation et le choix reviennent aux professionnels du domaine au moment de la confection des nouveaux plans généraux d'aménagement forestier tous les cinq ans. Le ministère est conscient du caractère névralgique de ces hypothèses. Compte tenu qu'il sera toujours difficile de faire l'unanimité sur le choix des hypothèses fait lors de l'évaluation de la possibilité forestière, le ministère reconnaît la nécessité d'assurer la meilleure cohérence possible quant à leur utilisation à la grandeur du territoire.

« Par ailleurs, le ministère prend les moyens pour améliorer ses connaissances de façon continue en injectant, par exemple, 22 millions de dollars par année dans la production, le renouvellement et la diffusion des données d'inventaire forestier. Il consacre également 18 millions de dollars annuellement à sa Direction de la recherche forestière dont les travaux portent entre autres sur l'amélioration des tables de rendement et sur le suivi des effets réels des traitements sylvicoles.

« Le ministère reconnaît que l'amélioration des connaissances durant les périodes quinquennales entre les évaluations de la possibilité forestière puisse déboucher sur le constat que les hypothèses utilisées lors d'une précédente évaluation ne se concrétisent pas ; à titre d'exemple, il arrive que des rendements observés soient inférieurs à des rendements anticipés trop optimistes. La confection de nouveaux plans, aux cinq ans, offre alors la possibilité de corriger la situation puisqu'elle implique la révision de la possibilité forestière.

« En ce qui a trait à la prise en compte des aires protégées dans les calculs de la possibilité, le ministère considère qu'aussi longtemps que leur localisation sur le terrain n'a pas fait l'objet d'une décision gouvernementale, il ne peut pas en pratique les prendre en compte.

« Enfin, le ministère est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général concernant l'approfondissement de ses connaissances au regard de la ressource et l'amélioration de la cohérence de ses actions dans son processus de planification

forestière. D'ailleurs, des plans d'action détaillés sont en préparation dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi sur les forêts* telle que révisée en 2001 et seront appliqués lors de la confection des plans d'aménagement en 2004.

« *Exécution de l'aménagement forestier.* Il importe de souligner que l'exécution des stratégies d'aménagement comprend des facteurs qui ont un effet significatif sur le bilan forestier d'un territoire, entre autres le niveau de récolte durant la période d'application du plan d'aménagement. Dans son appréciation du risque relié à la gestion forestière, le ministère tient compte du fait qu'au fil des ans le niveau de récolte a été inférieur à la possibilité forestière. Ainsi, en considérant la moyenne des années 1997-1998 à 2001-2002 pour les essences les plus utilisées, soit les résineux, le volume attribué (28 183 758 mètres cubes) a été inférieur à la possibilité (29 603 248 mètres cubes) et le volume récolté (25 780 337 mètres cubes) a été inférieur au volume attribué.

« *Suivi des travaux d'aménagement forestier.* En ce qui concerne les différentes remarques du Vérificateur général à l'égard des contrôles forestiers et financiers, le ministère, tout en reconnaissant que des améliorations doivent être apportées, considère qu'il utilise ses ressources avec pertinence. Au besoin, il intensifie ses contrôles au regard d'éléments particuliers. Par exemple, l'une de ses directions régionales a réalisé en 1999-2000 un mesurage parallèle à celui fait par l'industrie quant au mesurage des bois par pesée. L'une des conclusions générales de l'étude est à l'effet que le mesurage de l'industrie a été relativement conforme aux normes et que l'État a recueilli, en ce qui regarde les chargements de bois en cause, les redevances auxquelles il a droit.

« Par ailleurs, en dressant le bilan du régime forestier, le ministère a reconnu qu'il était nécessaire de renforcer les moyens dont il dispose pour contrôler les activités d'aménagement forestier, pour s'assurer que la *Loi sur les forêts* et ses règlements d'application soient respectés et pour vérifier si les bénéficiaires de contrats et de conventions mettent en œuvre les stratégies d'aménagement forestier de façon conforme. Plusieurs démarches d'amélioration sont en cours ou en voie d'élaboration pour mieux cibler les interventions prioritaires et pour assurer un déploiement optimal des ressources.

« À l'instar du Vérificateur général, le ministère juge nécessaire de renforcer, lors de l'analyse du plan annuel d'intervention préparé et déposé par les entreprises, l'étape au cours de laquelle on vérifie la transposition adéquate des stratégies d'aménagement dans les interventions sur le terrain. Certaines dispositions de la *Loi sur les forêts* révisée faciliteront l'établissement des liens continus entre chacun des plans annuels d'intervention et les stratégies d'aménagement du plan général. Par exemple, il sera possible de sanctionner un bénéficiaire de permis d'intervention pour le non-respect d'une composante des stratégies d'aménagement. De plus, le respect des stratégies d'aménagement devient un des critères utilisés par le ministre pour apprécier la performance forestière et environnementale des industriels forestiers d'une même unité d'aménagement.

« En ce qui a trait au Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public, le ministère signale que son application est complexe et requiert, tant pour le ministère que pour les entreprises forestières, une somme importante d'énergie en

raison du nombre élevé d'éléments (92) à transposer dans l'action et à vérifier sur le terrain. Pour uniformiser cette application et la rendre plus efficiente, le ministère dispense annuellement à ses représentants sur le terrain et aux membres de l'industrie intéressés de la formation sur le sujet.

« **Perspective de développement durable.** Les six critères du développement durable ont été introduits dans la *Loi sur les forêts* en 1996. Plusieurs des modalités contenues dans la *Loi sur les forêts* révisée en mai 2001 sont en voie d'implantation progressive en vue de rendre opérationnels les critères du développement durable.

« Le respect des critères du développement durable doit donc être considéré dans la perspective d'un processus d'amélioration continu et évolutif. Le ministère s'affaire à définir les indicateurs des six critères inscrits dans la loi en s'inspirant des réflexions qui ont cours au Canada et au plan international.

« **Droits de coupe et crédits pour travaux sylvicoles.** Le ministère considère qu'au cours des dernières années il a amélioré sensiblement ses contrôles par des techniques de travail plus efficaces et le développement d'outils plus performants.

« Ainsi, le règlement sur le mesurage des bois a été amélioré. Un nouveau système de gestion des données de mesurage et d'émission des factures, entièrement informatisé, a été développé et mis en opération en 1998. Un logiciel de support pour les vérificateurs du ministère a été développé.

« Le ministère a également commandé, en 1997, une étude par une firme indépendante sur les systèmes de contrôle du mesurage des bois, étude à laquelle se réfère d'ailleurs le Vérificateur général. Les interventions du ministère, notamment sous la forme de rappels de la part des autorités auprès des gestionnaires concernés et d'un plan d'action touchant des éléments précis d'amélioration, ont suivi la réception du rapport de la firme. Par ailleurs, le ministère convient avec le Vérificateur général que les questions relatives aux horaires et aux périodes de vérification sont importantes. Il prévoit apporter les correctifs.

« **Information de gestion et reddition de comptes.** Le ministère dispose d'une quantité impressionnante de données et d'informations. Il convient qu'une meilleure intégration s'impose.

« Pour plusieurs systèmes d'information, leur compatibilité, la fiabilité des informations que l'on y retrouve et les rapports de gestion que l'on peut en extraire sont quelques-uns des aspects qui nécessitent une action du ministère. Le ministère considère les moyens à prendre pour assurer l'intégration de ses systèmes de gestion de l'information en tenant compte des nouvelles obligations découlant de la *Loi sur les forêts* révisée.

« **Conclusion.** Le développement durable de la ressource forestière doit répondre aux besoins du présent (trois pôles sont pris en considération : économique, social et environnemental) sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« L'activité économique découlant de la récolte et de la transformation des bois est un acquis au Québec. Elle doit se réaliser en cohabitation avec les autres usages des

ressources du milieu forestier. Elle doit aussi être planifiée et exécutée de façon à ce que le niveau autorisé de récolte des arbres et de travaux sylvicoles permette la régénération permanente de la forêt.

« Ainsi, en affichant toute la prudence nécessaire, il est possible de maintenir, voire d'accroître, le niveau d'activité économique relié à l'utilisation du bois sans compromettre l'atteinte des objectifs de protection de l'environnement.

« Le ministère recherche la pérennité du milieu forestier et l'équilibre dans les divers usages que l'on fait des forêts du domaine de l'État. Le ministère considère qu'il a favorisé l'exécution, selon les règles de l'art, des calculs de la possibilité forestière et des suivis forestiers. Il convient néanmoins qu'il doit poursuivre l'amélioration de ses connaissances et de ses processus, et que, pour ce faire, il élabore et applique les plans d'action qu'il juge les plus appropriés. »

4.140 Réaction aux commentaires du ministère

Nous sommes d'avis qu'il était nécessaire de prendre en considération, dans les calculs de possibilité forestière, l'ajout d'aires protégées, compte tenu de la réalisation certaine de cet élément. Même si l'emplacement de ces aires n'était pas connu, une estimation minimale aurait dû être introduite dans ces calculs par souci de prudence.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans 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 élevé d'assurance. 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, notamment, de la *Loi sur les forêts*, de certains règlements adoptés en vertu de cette loi ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que le ministère voit à ce que la possibilité forestière soit déterminée dans une perspective d'aménagement durable de la forêt publique.

Critères

- Le ministère doit préciser le sens et la portée des critères de l'aménagement durable de la forêt publique dans ses orientations, politiques et directives; il doit transmettre ces dernières aux intéressés et voir à leur application.
- Le ministère doit disposer d'un cadre de gestion des plans d'aménagement forestier assurant la qualité de ces plans ainsi que leur production et leur approbation au moment opportun.
- Au chapitre des paramètres nécessaires au calcul de la possibilité forestière, le ministère doit s'assurer que:
  - les hypothèses choisies sont prudentes ou du moins réalistes;
  - les données utilisées sont fiables;
  - ces hypothèses et ces données sont disponibles au moment opportun.
- Le ministère doit attribuer le bois de la forêt publique aux personnes admissibles de manière optimale, c'est-à-dire en tenant compte:
  - de la possibilité forestière de la forêt publique, et ce, après avoir considéré les autres sources d'approvisionnement disponibles;
  - de l'intérêt public (emplois, impact sur la communauté, valeur ajoutée, santé financière du détenteur de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier), d'une part, et des besoins en matière d'approvisionnement, d'autre part.
- Le ministère doit s'assurer que les activités prévues dans les plans d'aménagement forestier sont effectuées, qu'elles donnent les résultats escomptés et que les paramètres de calcul de la possibilité forestière sont ajustés en conséquence, s'il y a lieu.
- Le ministère doit voir au respect du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public.

Objectif

S'assurer que le ministère perçoit tous les droits de coupe prévus par la législation et qu'il n'accorde des crédits pour traitements sylvicoles que pour des dépenses admissibles.

Critères

- Le ministère doit prendre des mesures afin que les droits de coupe prévus par la législation soient perçus pour tous les volumes de bois coupés.
- Le ministère doit exercer des contrôles sur les demandes de crédits pour traitements sylvicoles afin que seules des dépenses admissibles donnent lieu aux crédits accordés.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion détenue par le ministère et sa reddition de comptes fournissent une information adéquate et continue concernant la gestion de la ressource forestière.

Critères

- L'information de gestion doit être fiable et présenter un portrait clair pour appuyer la prise de décision et permettre au ministère d'exercer les suivis nécessaires.
- La reddition de comptes du ministère doit permettre d'évaluer sa performance en matière de gestion de la ressource forestière, notamment en déterminant le degré d'atteinte des objectifs et en expliquant les écarts, le cas échéant.

ANNEXE 2 – CRITÈRES DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DE LA FORÊT[21]

L'aménagement durable de la forêt concourt plus particulièrement :

- **à la conservation de la diversité biologique.**

  Cette notion, appelée aussi « biodiversité », implique que l'on veille à protéger les différents écosystèmes ainsi que les espèces qui y habitent. De plus, il faut aussi préserver la diversité génétique de ces écosystèmes et des différentes espèces ;

- **au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers.**

  Il faut prendre soin de l'état de santé général de ces écosystèmes. Les actions suivantes doivent donc être entreprises : s'assurer, entre autres, que les écosystèmes forestiers peuvent résister aux maladies, aux insectes et aux polluants ; se préoccuper de leur bon fonctionnement à long terme, ce qui se traduit, notamment, par une régénération adéquate de ceux-ci tant en qualité qu'en quantité ; voir au maintien de la fertilité du sol ;

- **à la conservation des sols et de l'eau.**

  La structure et la fertilité du sol, de même que l'apport d'eau et la qualité de cette eau, jouent un rôle crucial dans la santé et la productivité des forêts. En retour, les arbres et les autres plantes forestières sont essentiels à la bonne circulation de l'eau et à la qualité des sols. L'eau, par ailleurs, est un habitat pour diverses espèces végétales et animales, y compris les poissons ;

- **au maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques.**

  L'un des rôles des forêts est de capter le gaz carbonique (CO_2) contenu dans l'air, ce qui fait de celles-ci les poumons de notre planète ;

- **au maintien des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société.**

  Des emplois, des revenus gouvernementaux, divers produits et des loisirs figurent au nombre de ces avantages ;

- **à la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées.**

  Les communautés directement touchées par les activités forestières, entre autres, doivent être informées et consultées. En cherchant des consensus avec ces communautés et en les faisant participer aux décisions et aux activités de gestion, on pourra établir un meilleur équilibre entre les différents besoins de tous ceux qui bénéficient de la forêt.

21. Sources : *Loi sur les forêts* et ministère des Ressources naturelles.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 5

Gouvernance des ressources informationnelles dans le secteur de la santé et des services sociaux

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de SOGIQUE et de régies régionales

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	
Aperçu des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux	5.10
Rôles et responsabilités	5.17
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.22
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.26
Planification	5.30
Coordination	5.43
Coordination ministérielle	5.46
Coordination régionale	5.53
Gestion des investissements	5.57
Gestion du changement	5.67
Gestion des risques	5.70
Suivi de gestion	5.74
Reddition de comptes	5.79
Conclusion	5.83
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Rôles et responsabilités des principales instances engagées dans la gouvernance des ressources informationnelles	
Annexe 3 – Maturité de la démarche pour l'élaboration d'un plan d'affaires	
Annexe 4 – Méthodologie de l'évaluation des mécanismes de gestion des investissements	

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

Vérification menée par

Jean-Noël Thériault
Directeur principal

Yves Denis
Clarence Kimpton
Caroline Nadeau
Guy Perron

FAITS SAILLANTS

5.1 La performance du secteur de la santé et des services sociaux est maintenant tributaire en grande partie de la capacité de ses divers acteurs à accéder à des informations ainsi qu'à des connaissances et à se les échanger. Dans ce contexte, la prestation de services à la population doit pouvoir reposer sur des ressources informationnelles en nombre et en qualité appropriés. Le gouvernement du Québec y consacre un minimum de 230 millions de dollars par année.

5.2 Cette vérification visait à nous assurer que la gouvernance des ressources informationnelles de ce secteur en favorise une utilisation judicieuse et efficiente. Pour ce faire, nous avons examiné les aspects les plus critiques de la planification des activités, de leur coordination, de la gestion des investissements financés par le secteur de la santé et des services sociaux ou par des tiers ainsi que de la gestion du changement et des risques. Nous avons également apprécié l'information de gestion qui soutient la prise de décision et la reddition de comptes.

5.3 Nos travaux ont été menés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de trois régies régionales, de la Régie de l'assurance maladie du Québec et de la Société de gestion informatique SOGIQUE inc. Ces travaux se sont terminés en septembre 2002.

5.4 Que ce soit par rapport aux structures, aux processus ou à l'information de gestion, des éléments de gouvernance ont été mis en place et d'autres sont progressivement implantés dans la foulée de la modernisation de la gestion publique. Toutefois, compte tenu notamment de l'ampleur et du caractère vital des ressources informationnelles, cette gouvernance demeure encore trop peu structurée, ce qui amène diverses situations indésirables.

5.5 Nous avons d'abord noté que la planification est incomplète. Tant pour les affaires du réseau que pour leurs propres activités, le ministère, les régies régionales et la Régie de l'assurance maladie du Québec ne disposent pas d'un plan d'affaires en matière de ressources informationnelles. Certaines entités ont pris des mesures en ce sens, mais plusieurs n'ont pas encore mis en place tous les éléments nécessaires pour encadrer la conception et l'utilisation de tels plans.

5.6 En outre, certaines dimensions importantes de la coordination nationale des ressources informationnelles doivent être améliorées, notamment au regard de la supervision assurée par les responsables ministériels, de l'action exercée par les comités de haut niveau et de l'encadrement des ressources informationnelles. Cette coordination doit également être mieux assurée au niveau régional.

5.7 Quant à la gestion des investissements, elle se révèle souvent rudimentaire. Dans l'ensemble, le choix et le contrôle des investissements ainsi que l'évaluation des résultats laissent à désirer, sauf pour la Régie de l'assurance maladie du Québec où la situation est plutôt satisfaisante. De plus, aucune norme ou règle du jeu préétablie n'encadre les investissements financés par les établissements ou des tiers.

5.8 Par ailleurs, les entités vérifiées ne disposent pas d'une démarche structurée de gestion du changement capable de soutenir l'exécution de leurs plans en matière de ressources informationnelles. Cette démarche permettrait de faire cheminer et d'équiper les personnes touchées par les changements à venir selon une stratégie donnée et un certain rythme. De plus, la gestion des risques associés aux éléments de planification recensés est loin d'être institutionnalisée.

5.9 Enfin, le ministère, les régies régionales et la Régie de l'assurance maladie du Québec ne détiennent généralement pas une information de gestion appropriée et leur reddition de comptes ne donne pas la possibilité au ministère, le cas échéant, et à l'Assemblée nationale d'apprécier leur performance.

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux[1]

5.10 Le système public de santé et de services sociaux québécois offre chaque jour de l'aide et des soins à des milliers de personnes en matière de santé, de réadaptation, d'intégration sociale ou de services sociaux. Ces services peuvent leur être donnés en établissement, en cabinet ou dans leur milieu de vie. Appelés de plus en plus à unir leurs efforts pour atteindre une meilleure performance, tous les acteurs doivent être soutenus par des ressources informationnelles en nombre et en qualité appropriés.

5.11 Depuis les années soixante, le secteur de la santé et des services sociaux a investi des sommes substantielles au regard de ses ressources informationnelles afin de mieux appuyer la dispensation des services à la population. De nombreuses fonctions administratives ont été automatisées et plusieurs systèmes médico-administratifs ou cliniques, sans compter les systèmes qui doivent répondre aux besoins de réadaptation, d'intégration sociale ou de services sociaux, ont été implantés.

5.12 Les technologies contemporaines de l'information et des communications électroniques permettent maintenant aux professionnels d'échanger, en temps réel et à distance, de l'information clinique ou épidémiologique ainsi que d'accéder à des connaissances inédites ou à jour. Elles peuvent aussi bonifier les outils d'aide à la décision tant clinique que de gestion et l'évaluation des services, puisque des données cliniques, financières et opérationnelles peuvent être mises en relation. Bref, ces nouvelles technologies présentent un potentiel élevé d'amélioration de la productivité du secteur de la santé et des services sociaux, mais elles exigent en retour des

1. Aux fins de la présente vérification, l'expression « réseau de la santé et des services sociaux » englobe le ministère, les régies régionales, les établissements et SOGIQUE. Quant à l'expression « secteur de la santé et des services sociaux », elle comprend les entités constituant le réseau de la santé et des services sociaux et la Régie de l'assurance maladie du Québec.

investissements majeurs pour ce qui est des infrastructures et des systèmes d'information. Au delà des possibilités technologiques, plusieurs facteurs peuvent influer sur l'importance et l'évolution des ressources informationnelles. Certains ont trait aux caractéristiques et à l'environnement propres à chacune des entités. D'autres facteurs sont liés à ces ressources, tels que la vision stratégique retenue à leur égard, la qualité des processus de gestion utilisés de même que l'intérêt et la capacité des différents acteurs à utiliser les possibilités des nouvelles technologies de l'information.

5.13 Le gouvernement consacre plus de 17 milliards de dollars au secteur de la santé et des services sociaux, ce qui représente quelque 7 p. cent du produit intérieur brut du Québec. Il ne faut donc pas se surprendre que ce secteur affecte un minimum de 230 millions de dollars par année aux ressources informationnelles. En outre, celui-ci peut compter sur des fonds, difficiles à chiffrer, qui proviennent du secteur privé ou de fondations d'établissements ainsi que sur des programmes spéciaux des gouvernements du Canada ou du Québec, par lesquels près de 100 millions de dollars sont actuellement mis à sa disposition. Ces programmes, tels le Plan d'accélération des investissements publics, le Programme de partenariats pour l'infostructure canadienne de la santé ainsi que les programmes d'aide à la recherche de Valorisation-Recherche Québec et de la Fondation canadienne pour l'innovation, permettent l'exécution d'activités novatrices et de projets de grande envergure qui portent sur la mise en place de nouveaux systèmes d'information et d'infrastructures dans plusieurs entités.

5.14 Parmi les réalisations récentes ou en cours du secteur de la santé et des services sociaux[2], il est d'intérêt de faire ressortir les suivantes :

- la mise en œuvre du Réseau de télécommunications sociosanitaire (RTSS), infrastructure de communication qui relie environ 1 600 sites sécurisés, et du système de communication interactive avec l'ensemble des pharmacies du Québec ;
- l'implantation du système d'information soutenant la gestion du sang, de divers systèmes concernant les services cliniques et administratifs dans les centres jeunesse, de celui qui supporte le régime d'assurance médicaments ainsi que du système d'information sur la clientèle et les services des centres locaux de santé communautaire ;
- la mise en place de systèmes d'information clinique, tels ceux relatifs aux laboratoires et à la radiologie ;
- le développement d'infrastructures informatiques majeures, notamment des entrepôts de données et des réseaux intégrés, dans le but d'appuyer la recherche sociale et clinique, de même que la conception de divers prototypes de dossiers électroniques de santé à des fins tant de prestation de soins que de recherche clinique et épidémiologique.

2. Les mécanismes de suivi des coûts globaux des projets ne permettent pas de disposer rapidement de données précises et à jour pour plusieurs des réalisations mentionnées (voir la section relative à la gestion des investissements).

5.15 Des travaux sont aussi menés pour mieux guider l'évolution des ressources informationnelles. Il convient ici de souligner les efforts fournis en matière de télésanté[3] ainsi qu'au regard de l'architecture d'ensemble de la technologie et, plus récemment, de celle de l'information. Le ministère a également mené des travaux pour se doter d'orientations stratégiques et d'un plan d'action en ce qui concerne les ressources informationnelles; il y a précisé des cibles et des priorités pour les prochaines années, lesquelles supposent des activités que le ministère évalue à plus de un milliard de dollars. Les domaines d'intérêt sont multiples et comprennent notamment:

- la délivrance d'une nouvelle carte santé pour mieux contrôler l'admissibilité aux programmes, carte qui pourrait permettre d'appuyer la prestation de services de santé et de services sociaux;
- l'informatisation plus généralisée des systèmes d'information clinique en pharmacie et en soins infirmiers;
- le développement des applications de télésanté, afin d'accroître l'offre de services professionnels et le soutien des ressources spécialisées en région;
- la connexion des cliniques et des cabinets privés au Réseau de télécommunications sociosanitaire et la mise en place des infrastructures facilitant l'accès et l'échange d'informations entre les acteurs, soit l'outil requête-résultat et le dossier patient partageable;
- l'informatisation des dossiers cliniques des établissements de santé, l'achèvement du déploiement des systèmes d'information du secteur social et l'amélioration des systèmes d'information de gestion;
- la refonte des systèmes d'information sur les patients et les coûts afin que ces systèmes puissent supporter un nouveau mode de budgétisation.

5.16 Toute l'action du secteur de la santé et des services sociaux dans les domaines des technologies de l'information et des communications électroniques s'appuie sur une gouverne issue de l'encadrement législatif et réglementaire en place. Cette gouverne vise essentiellement à assurer l'atteinte des objectifs déterminés et à tirer le meilleur parti possible de toutes les ressources disponibles, peu importe leur nature.

Rôles et responsabilités

5.17 La gestion des ressources informationnelles est assujettie à plusieurs lois et politiques, en particulier à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) et à la Politique québécoise de l'autoroute de l'information: agir autrement.

3. Ce terme est utilisé pour désigner les soins et les services de santé ainsi que les services sociaux rendus à distance au moyen de communications électroniques et inclut les échanges audiovisuels à des fins d'information, d'éducation et de recherche. La télésanté permet aussi le traitement de données cliniques et administratives.

5.18 Cette gestion est assumée par des instances centrales, régionales et locales dotées de pouvoirs plus ou moins étendus selon l'autonomie dont elles disposent. Cependant, de récentes dispositions législatives viennent encadrer davantage les activités du réseau de la santé et des services sociaux par la conclusion d'ententes de gestion et d'imputabilité entre les établissements publics, les régies régionales et le ministre. Les activités de SOGIQUE sont, quant à elles, chapeautées par une convention de performance et d'imputabilité conclue entre cette société, le ministère et toutes les régies régionales.

5.19 En substance, le ministère détermine les orientations relatives aux ressources informationnelles du réseau de la santé et des services sociaux et veille à la concertation entre les différents acteurs. Pour leur part, les régies régionales sont chargées de matérialiser les choix du ministère et d'actualiser les orientations stratégiques élaborées par ce dernier, en fonction des besoins de leur territoire. Les établissements, eux, doivent mettre en place et utiliser les solutions informatiques nécessaires pour soutenir la prestation de services à la population. Quant à la Régie de l'assurance maladie du Québec, elle doit gérer les ressources informationnelles qui lui permettent de réaliser sa mission. De plus, à titre de dépositaire de données en matière de santé et de services sociaux, elle assume la gestion opérationnelle de 14 banques de données que le ministère lui a confiées. Pour ce qui est de SOGIQUE, elle assure la gestion du développement et de l'implantation des actifs informationnels d'intérêt commun du réseau ainsi que leur maintien.

5.20 Par ailleurs, le ministère a constitué deux comités pour assurer la coordination et la concertation stratégiques ainsi que tactiques des ressources informationnelles. Au niveau stratégique, des représentants du ministère, des régies régionales, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de SOGIQUE, d'associations d'établissements et d'ordres professionnels participent aux travaux du Comité de concertation sur les ressources informationnelles du réseau sociosanitaire. Du point de vue tactique, le Comité de coordination et de concertation des ressources informationnelles réunit des porte-parole du ministère, des régies régionales et de SOGIQUE.

5.21 On trouvera à l'annexe 2 une synthèse des rôles et des responsabilités des principales instances engagées dans la gouvernance des ressources informationnelles.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.22 Compte tenu de l'intégration de plus en plus grande des services de santé et des services sociaux, leur performance est maintenant tributaire en grande partie de la capacité de ses divers acteurs à accéder à des informations ainsi qu'à des connaissances et à se les échanger. Les personnes concernées par la gouvernance des ressources informationnelles doivent donc faire en sorte que ces ressources soutiennent adéquatement la prestation de services à la population.

5.23 Nous avons examiné les aspects les plus critiques de la planification des activités, de leur coordination, de la gestion des investissements financés par le secteur de la santé et des services sociaux ou par des tiers, de la gestion du changement et des risques, du suivi de gestion ainsi que de la reddition de comptes. Nous avons recherché des preuves objectives et tangibles des résultats atteints ou de la mise en œuvre adéquate des processus y afférents, preuves qu'il est habituellement possible de trouver dans la documentation portant sur le sujet. L'annexe 1 présente les objectifs de vérification et les critères d'évaluation retenus. Les modèles de gestion sur lesquels reposent ces critères proviennent tous d'organismes reconnus et reflètent des pratiques qui favorisent une gestion méthodique des ressources informationnelles.

5.24 Nos travaux ont été effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de SOGIQUE et de trois régies régionales. Parmi ces dernières, deux sont situées dans des régions urbaines et l'autre a la charge d'un grand territoire en région éloignée. Les régions considérées regroupent 35 p. cent de la population du Québec. Quant aux établissements qui s'y trouvent, ils disposent de 52 p. cent du budget des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et sont responsables de 51 p. cent des dépenses en matière de ressources informationnelles qui y sont effectuées. Il convient de signaler que la gestion des ressources informationnelles assurée par les établissements n'a pas été vérifiée.

5.25 Nos travaux se sont déroulés d'avril à septembre 2002, mais certains des commentaires formulés portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

5.26 Il ressort de nos travaux que des lacunes significatives desservent sérieusement la gouvernance des ressources informationnelles, malgré les efforts fournis au cours des dernières années pour l'améliorer. D'abord, la planification et l'organisation relatives à ces ressources n'en favorisent pas une utilisation judicieuse et efficiente. Ainsi, au chapitre de la planification, le ministère, les régies régionales vérifiées et la Régie de l'assurance maladie du Québec ne possèdent pas les plans d'affaires nécessaires à la mise en œuvre des ressources informationnelles dont ils ont la responsabilité. Beaucoup de travail reste à faire pour assurer la disponibilité des éléments qui garantiraient la mise en place de processus d'affaires et de systèmes d'information pertinents et intégrés. Ensuite, les mécanismes de coordination devant contribuer à la gestion intégrée et continue des ressources informationnelles s'avèrent généralement peu performants. Quant à la gestion des investissements, elle se révèle des plus rudimentaires, exception faite de celle exercée par la Régie de l'assurance maladie du Québec qui a instauré un processus fiable en cette matière. Du reste, malgré l'ampleur des transformations en cours et le caractère crucial des activités en cause, les entités ne gèrent pas adéquatement le changement associé à leurs plans ni les risques qui découlent de ceux-ci.

5.27 Enfin, les entités vérifiées ne détiennent pas une information de gestion appropriée, ce qui ne facilite pas la prise de décision, et leur reddition de comptes ne permet pas au ministère, le cas échéant, et à l'Assemblée nationale d'apprécier leur performance.

5.28 Pareille gouvernance amène diverses situations indésirables. En voici quelques-unes :

- bien que le problème soit dénoncé depuis plus de 15 ans dans divers rapports, les cliniciens n'ont pas accès rapidement à l'information qui leur est nécessaire, notamment celle ayant trait à l'état de santé et de bien-être des patients et à leur médication, aux résultats des examens et aux protocoles de soins. Il en est de même pour les gestionnaires qui ne peuvent faire de relations utiles entre les données cliniques, opérationnelles et financières des établissements et des organismes du réseau ;
- plus de 10 ans sont parfois nécessaires pour développer et implanter des systèmes d'information tels ceux des centres locaux de services communautaires, des centres d'hébergement et de soins de longue durée ainsi que des centres jeunesse ;
- au moment où la télésanté est expérimentée dans plusieurs champs de spécialisation (les coûts ne sont pas documentés) et qu'elle peut offrir des retombées intéressantes dans la mesure où elle est bien encadrée, son utilisation dépend encore généralement d'actions isolées fondées sur le leadership et l'implication d'un groupe restreint de personnes.

5.29 Nous sommes donc d'avis que la gouvernance des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux requiert une plus grande attention et des engagements précis de la part des entités.

Planification

5.30 Quels que soient les domaines d'activité, la planification consiste à déterminer des objectifs clairs et à mettre en place les moyens propres à les atteindre selon les échéances prévues. Au regard des ressources informationnelles, cet exercice aboutit à un plan d'affaires, que les experts appellent une « architecture d'entreprise ». Il s'agit d'un ensemble de documents dans lesquels sont formulées les orientations qui doivent guider la réalisation des projets visant à maintenir ou à améliorer la productivité globale. Ce plan s'apparente d'une certaine manière aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations urbaines.

5.31 La portée et le degré de profondeur de tels plans peuvent être différents selon la complexité et la taille des organisations. Il doit cependant être possible d'y trouver les éléments suivants : l'environnement et les enjeux ; la stratégie pour assurer leur évolution ; les architectures courante et visée par rapport aux processus d'affaires, aux données, aux systèmes d'information et à la technologie ; le plan de transition ; les normes, règles et pratiques retenues. Pour les ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux, ces plans d'affaires sont requis selon une vision d'ensemble – nationale ou régionale – et en fonction des activités particulières de chaque entité.

Que leur portée soit nationale, régionale ou interne, les plans d'affaires sont incomplets.

5.32 Nous avons vérifié les plans d'affaires établis par le ministère, les régies régionales et la Régie de l'assurance maladie du Québec. D'abord, le plan relatif à l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux, qui est préparé par le ministère, est incomplet. Certes, maints enjeux et plusieurs aspects technologiques y sont examinés ; cependant, la stratégie d'évolution, les architectures courante et visée des processus d'affaires ainsi que celles concernant les données et les systèmes qui y sont associés, le plan de transition d'ensemble qu'il est nécessaire de dresser et les normes, règles et pratiques autres que technologiques à adopter n'y sont pas abordés. Semblable situation ne favorise pas la mise en œuvre harmonieuse des ressources informationnelles à l'échelle nationale ni même une utilisation optimale des infrastructures technologiques d'ensemble.

5.33 Le ministère de la Santé et des Services sociaux est conscient des améliorations à apporter. En effet, nous avons noté qu'une des priorités exprimées dans son plan stratégique 2001–2004 est d'élaborer un document de référence national appelé à « définir l'architecture de l'information et des systèmes d'information du domaine sociosanitaire ». Cependant, la cible de 2001–2002 s'est avérée irréaliste, étant donné les travaux qui sont requis pour accomplir pareille œuvre. De fait, les efforts actuels sont louables, mais ils se limitent essentiellement aux actions suivantes : établir un modèle intégré de données, documenter la circulation de l'information, normaliser les données et encadrer la protection des renseignements personnels. Ces efforts permettront certes de faire progresser les choses. Toutefois, au rythme actuel, un plan d'affaires complet ne pourra être disponible que dans plusieurs années.

5.34 Les plans d'affaires régionaux sont eux aussi incomplets ; ils présentent les mêmes lacunes que celles observées pour la planification d'ensemble du réseau. Ainsi, la planification des régies régionales traite, mais dans une moindre mesure, de divers enjeux et de quelques aspects technologiques reliés aux infrastructures. Pourtant, les régies peuvent jouer un rôle crucial dans l'utilisation rationnelle et la répartition équitable des ressources informationnelles de leur territoire puisqu'elles ont la responsabilité de tenir compte de la complémentarité des organisations concernées, d'éliminer les chevauchements et de permettre la mise en place de services communs. Nous avons constaté que celles-ci ont pris des mesures pour partager des ressources et de l'expertise en matière de technologies, mais leur action est limitée et ne s'inscrit pas dans une réflexion régionale articulée. Pour expliquer la situation, les régies régionales évoquent qu'elles n'ont pas d'obligation légale en matière de planification des ressources informationnelles sur leur territoire et qu'elles ne disposent pas des leviers nécessaires pour proposer une telle démarche à leurs partenaires.

5.35 Pour ce qui est des plans d'affaires propres à chaque entité, le ministère et les régies régionales n'en ont pas élaboré, bien que nous ayons recensé certains éléments de planification bien précis concernant, par exemple, le remplacement de micro-ordinateurs désuets. La Régie de l'assurance maladie du Québec, quant

à elle, possède quelques plans portant, entre autres, sur le développement et l'exploitation de ses actifs informationnels. Toutefois, les réflexions qu'elle a menées à ce jour n'ont pas débouché sur un plan intégré qui présenterait l'état actuel, la vision ainsi que le plan de transition des processus d'affaires, des données, des systèmes et des technologies, le tout étant nécessaire pour soutenir de façon performante ses activités.

5.36 Par ailleurs, en l'absence de plans d'affaires satisfaisants, il nous a été impossible d'évaluer si ceux qui ont été produits sont cohérents avec les orientations stratégiques du gouvernement et celles des entités à qui ils s'adressent. En outre, nous n'avons pu apprécier l'alignement du plan national et des plans régionaux sur les orientations liées à la planification stratégique des services de santé et des services sociaux et sur celles établies par le ministère par rapport aux actifs informationnels du réseau de la santé et des services sociaux.

5.37 L'état de la situation nous a incités à aller au delà des plans constitués et à examiner la démarche accomplie par les entités pour se doter d'un véritable plan d'affaires. Pour ce faire, nous avons utilisé un modèle développé par l'United States General Accounting Office, qui propose cinq stades successifs de maturité. Ces stades sont, du plus rudimentaire au plus avancé : la sensibilisation à l'importance d'un plan d'affaires ; la mise en place des bases nécessaires à son élaboration ; le commencement des travaux pour le développer ; l'achèvement de ces travaux ; l'adoption et l'évolution du plan d'affaires. Les caractéristiques de chacun des stades sont énumérées à l'annexe 3.

5.38 Pareille analyse nous permet de conclure que les entités sont plus ou moins sensibilisées à l'importance d'un plan d'affaires. Pour plusieurs d'entre elles, des étapes préparatoires restent à franchir, comme la création d'un comité directeur formé de personnes issues des différentes unités administratives des entités, l'utilisation d'une méthodologie et d'outils d'aide au développement d'un tel plan et la planification des travaux. Quant aux entités plus avancées, le ministère et une régie régionale, elles ont jeté les bases nécessaires à la mise au point d'un plan d'affaires national ou régional, ce qui est toutefois bien en deçà du stade de maturité qui implique la disponibilité de tels plans, c'est-à-dire le stade 4.

5.39 Le tableau 1 montre notre évaluation de la démarche que les entités ont accomplie pour se doter de plans d'affaires. Nos travaux ne nous permettent pas de comparer la situation avec celle qui prévaut dans d'autres organisations semblables du Québec. Il est toutefois possible d'indiquer que, d'après une étude récente, 52 p. cent de 116 entités de l'administration fédérale américaine présentent une démarche qui satisfait aux caractéristiques du stade 2 de maturité. En outre, une amélioration notable de la situation est attendue par le vérificateur législatif des États-Unis puisque plus de 75 p. cent des 116 entités ont mis en place plusieurs des bases nécessaires à l'élaboration d'un plan d'affaires.

TABLEAU 1

ÉVALUATION DE LA DÉMARCHE ACCOMPLIE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN D'AFFAIRES

Entité (ressources visées)	Stade de maturité
• Ministère (ressources du réseau de la santé et des services sociaux) • Régie régionale C (ressources de son territoire)	**Stade 2** Les bases nécessaires à l'élaboration d'un plan d'affaires ont été mises en place.
• Régie de l'assurance maladie du Québec • Régie régionale A (ressources de son territoire) • Régie régionale B (ressources de son territoire)	**Stade 1** Quelques-unes ou plusieurs des bases nécessaires à l'élaboration d'un plan d'affaires ont été mises en place.
• Ministère (ses propres ressources) • Régie régionale A (ses propres ressources) • Régie régionale B (ses propres ressources) • Régie régionale C (ses propres ressources)	**Stade 1** Aucune des bases nécessaires à l'élaboration d'un plan d'affaires n'a été mise en place.

Des investissements risquent d'être effectués de manière désordonnée.

5.40 Comme on peut le constater, les investissements dans les domaines des technologies de l'information et des communications électroniques du secteur de la santé et des services sociaux reposent sur une planification fragile et peu documentée. Parce qu'ils proviennent d'une vision limitée des besoins et des solutions, ces investissements risquent d'être effectués de manière désordonnée, si bien que des efforts notables peuvent par la suite être requis pour rectifier le tir.

5.41 Les conséquences les plus directes de l'absence d'un plan d'affaires sont diverses. Ainsi, les entités n'ont généralement pas l'assurance que les investissements en matière de ressources informationnelles contribuent de façon optimale à la réalisation de leur mission. Elles ne peuvent pas savoir non plus si la mise en œuvre de ces ressources est efficiente. Signalons les problèmes suivants :

- des choix fondamentaux sont forcément laissés entre les mains de responsables de projets qui n'ont pas l'autorité pour déterminer des orientations, des règles ou des principes nationaux ou régionaux ;
- des efforts additionnels de coordination sont requis ;
- l'intégration des services de première ligne s'avère très malaisée en raison du cloisonnement indu des systèmes d'information ;
- des systèmes d'information et des bases de données continuent d'être élaborés sans perspective d'ensemble, certains faisant même double emploi, comme la fonction appelée « index patients[4] », développée jusqu'à ce jour selon les besoins particuliers de divers projets ;

4. Index au moyen duquel on reconnaît une personne ayant divers codes d'identification dans les points de service qu'elle fréquente.

- des données essentielles sont manquantes (par exemple les caractéristiques des patients ambulatoires) alors que d'autres sont parfois peu fiables, faute d'une normalisation suffisante (par exemple celles portant sur la clientèle hospitalière).

5.42 **Nous avons recommandé au ministère, à la Régie de l'assurance maladie du Québec et aux régies régionales d'élaborer, en fonction de leurs responsabilités respectives, un plan d'affaires autant pour les ressources du réseau de la santé et des services sociaux ou de leur territoire que pour leurs propres ressources.**

Coordination

5.43 Il est nécessaire que les nombreuses parties en cause interagissent pour assurer une bonne performance d'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux. En matière de ressources informationnelles, les acteurs sont notamment appelés à prendre en compte des options complexes, diversifiées et souvent interdépendantes ainsi qu'à partager des ressources et des solutions. Dans ce contexte, la coordination est une fonction clé qui repose sur l'application de mécanismes appropriés devant être instaurés principalement par le ministère et les régies régionales. Différents moyens peuvent être utilisés pour harmoniser et rationaliser les activités d'acteurs différents poursuivant des objectifs communs ou complémentaires. Le tableau 2 présente les différents mécanismes susceptibles d'assurer la coordination du travail à l'intérieur d'une organisation.

Tableau 2

Mécanismes de coordination du travail

Type	Description
Supervision directe	Une personne est responsable du travail d'autres personnes.
Ajustement mutuel	Des personnes coopèrent à l'exécution des activités de façon informelle ou structurée.
Standardisation des procédés	Le contenu du travail est spécifié ou programmé.
Standardisation des résultats	La performance à atteindre ou les caractéristiques du produit ou du service sont prédéfinies.
Standardisation de la qualification professionnelle	La formation des personnes qui effectuent le travail est définie et exigée.

5.44 Les entités vérifiées ont établi maints mécanismes de coordination en matière de ressources informationnelles. Outre les communications informelles que tiennent leurs gestionnaires, elles ont notamment :

- nommé des gestionnaires responsables des ressources informationnelles ;
- formé des comités permanents sur les plans stratégique, tactique et opérationnel ainsi que des groupes de travail pour la réalisation d'activités ponctuelles ;
- standardisé des procédés et des résultats par l'intermédiaire, entre autres, d'orientations technologiques, de cadres de gestion propres à certains sujets, de cadres normatifs de données et de notes ministérielles.

5.45 À la suite de l'analyse de ces mécanismes, nous sommes d'avis que le secteur de la santé et des services sociaux pourrait être mieux desservi si certaines dimensions importantes de la coordination des ressources informationnelles étaient améliorées.

Coordination ministérielle

Supervision directe

La mobilité élevée des responsables contribue à ralentir l'avancement de travaux.

5.46 La complexité des dossiers et le nombre important d'acteurs sont deux variables qui modèrent le rythme de l'évolution des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux. La mobilité élevée des principaux gestionnaires responsables des ressources informationnelles au ministère contribue aussi à ralentir l'avancement de certains travaux, puisque les nouveaux venus doivent être en mesure de maîtriser leur environnement avant de pouvoir prendre des décisions éclairées. Ainsi, depuis 1998, trois sous-ministres en titre, trois sous-ministres adjoints et deux directeurs des technologies de l'information ont été en place. Des questions importantes tardent donc à être réglées, telles la révision des responsabilités de SOGIQUE, la gestion des investissements nationaux et l'approbation de documents fondamentaux. Par exemple, le plan stratégique des ressources informationnelles 2001-2004 du réseau sociosanitaire, qui a été produit en avril 2001, n'est pas encore approuvé ; les orientations technologiques, elles, ne l'ont été qu'en septembre 2002, un an après le dépôt d'une proposition à la direction du ministère. Plusieurs cadres de gestion restent aussi à adopter.

Ajustement mutuel

5.47 Pour encourager les relations entre les acteurs et rendre solidaires ces derniers, les organisations peuvent recourir à différents mécanismes d'ajustement mutuel, telles la constitution de comités permanents, de groupes de travail et d'équipes de projet de même que la mise en place de postes de liaison[5], de cadres intégrateurs[6] et de structures

5. Postes occupés par des personnes qui assurent les contacts entre deux unités d'une organisation et qui n'ont pas d'autorité comme telle.

6. Postes de liaison confiés à des personnes en autorité.

matricielles[7]. Pour sa part, le ministère a surtout établi des comités permanents et formé des groupes de travail ainsi que des équipes de projet sans démontrer que ces mesures sont les plus pertinentes et les plus efficaces dans les circonstances.

Discontinuité et résultats décevants dans la coordination des comités de haut niveau.

5.48 Nous avons noté par ailleurs une discontinuité, du moins jusqu'à la fin de nos travaux en septembre 2002, dans la coordination d'ensemble exercée par les comités de haut niveau. Les exemples suivants en font foi :

- le Comité stratégique pour l'informatisation du secteur sociosanitaire, mis en place en juillet 1997, a tenu sa dernière réunion en mai 1999 ;
- un second comité de même nature, le Comité de concertation sur les ressources informationnelles du réseau sociosanitaire, formé en mars 2000, ne s'est pas réuni depuis mai 2001 ;
- un comité formé dans la foulée du comité précédent, le Comité aviseur ministère–Régie de l'assurance maladie du Québec–SOGIQUE–Conférence des régies régionales, a commencé ses activités en avril 2000 et il les a cessées en février 2001 ;
- le Comité d'orientation du Réseau de télécommunications sociosanitaire, établi en décembre 2000, est inactif depuis mai 2001 ;
- la Table ministérielle en télésanté, créée en février 2000, n'a organisé aucune rencontre depuis février 2001.

5.49 De plus, les résultats qui découlent des travaux de ces comités sont, pour trois d'entre eux, en deçà des attentes des autorités du ministère. Par exemple, le comité aviseur créé en avril 2000 n'a formulé aucune recommandation concernant les choix stratégiques relatifs aux actifs informationnels d'intérêt commun ou les priorités en matière d'investissements. En outre, il n'a donné aucun avis sur les sujets relevant de sa compétence. Des constats similaires peuvent être formulés pour le comité de concertation mis en place en mars 2000 et le Comité d'orientation du Réseau de télécommunications sociosanitaire.

Standardisation des procédés, des résultats et de la qualification professionnelle

5.50 La standardisation liée aux ressources informationnelles s'avère aussi déficiente en ce qui concerne les procédés et les résultats à atteindre. D'abord, il faut noter les lacunes se rapportant à deux outils fondamentaux de standardisation. Le premier de ces outils a trait aux plans d'affaires discutés précédemment. Le second renvoie aux mécanismes qui assurent la mesure, le suivi et l'évaluation des résultats d'ensemble, ce que nous verrons plus tard.

7. Structures organisationnelles dans lesquelles le personnel est assujetti à une dualité d'autorité et de responsabilité répartie entre des services fonctionnels, d'une part, et des directeurs de projet, d'autre part.

Documents d'encadrement : incomplets et dispersés.

5.51 Ensuite, les éléments servant à l'encadrement des ressources informationnelles du secteur sont incomplets, notamment par rapport à la protection des renseignements personnels et à la normalisation des données ; de plus, ceux qui sont disponibles sont dispersés dans plusieurs documents. Parmi ces derniers, nous pouvons nommer le processus de gestion des mandats nationaux en matière de ressources informationnelles et les cadres de gestion quant aux actifs informationnels communs, aux infrastructures collectives, au Réseau de télécommunications sociosanitaire et à la sécurité des actifs informationnels. Du reste, quatre de ces cinq documents ne sont pas approuvés par les autorités concernées. Enfin, sauf exception, cet encadrement ne s'applique pas aux activités de plus en plus complémentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec.

5.52 Cette situation complexifie grandement la gestion des ressources informationnelles, vu le nombre d'acteurs en cause (voir encadré) et la confusion entourant parfois certaines responsabilités, par exemple en ce qui concerne la gestion des banques de données qui est confiée tantôt au ministère tantôt à la Régie de l'assurance maladie du Québec. Certes, des notes ministérielles sont produites de façon épisodique dans le but de résoudre les problèmes les plus sérieux et de traduire les divers consensus du moment, mais une standardisation davantage structurée et plus élaborée assurerait une meilleure coordination. Il est particulièrement indispensable que le secteur de la santé et des services sociaux se dote, en matière de ressources informationnelles, d'un cadre intégré de gestion favorisant la responsabilisation des acteurs et une gestion axée sur les résultats.

Les différents acteurs d'un projet de portée nationale

Ministère : décide de contribuer au financement du projet, libère les fonds requis au fur et à mesure de l'avancement des travaux et est parfois responsable de la diffusion de l'information associée à certaines banques de données ;

Comité directeur national : supervise le déroulement du projet et approuve les biens livrables réalisés ;

SOGIQUE : est responsable de la gestion du développement et de l'évolution du système d'information ainsi que du soutien aux utilisateurs ;

Régie de l'assurance maladie du Québec : assure, dans certains cas, la gestion opérationnelle de la banque de données constituée ;

Fournisseur : réalise les travaux en fonction du devis qui lui est soumis ;

Régies régionales : planifient le déploiement sur leur territoire des actifs informationnels associés à la solution informatique ;

Régie régionale mandataire : effectue le paiement des sommes dues à la suite de l'approbation des biens livrables ;

Établissements : implantent la solution informatique et l'utilisent.

Coordination régionale

5.53 La coordination régionale des ressources informationnelles pourrait aussi être mieux assurée. En effet, les quelques moyens observés (formation de comités, élaboration de cadres de gestion ayant pour objet des sujets précis et de descriptions de tâches) se rapportent principalement aux dimensions technologiques ainsi qu'à l'implantation des systèmes d'information nationaux. C'est du moins ce que la lecture de procès-verbaux permet de conclure. En effet, rien n'indique que les régies régionales considèrent l'ensemble des activités ou des projets régionaux et locaux, notamment ceux relatifs aux systèmes d'information et aux données y afférentes.

5.54 En l'absence de plans d'affaires national et régionaux adéquats, cette coordination prend encore plus d'importance. Cependant, force est de constater que les régies régionales n'assument pas pleinement leur mandat à cet égard.

5.55 **Nous avons recommandé au ministère de doter le réseau de la santé et des services sociaux d'un cadre intégré de gestion des ressources informationnelles favorisant la responsabilisation des divers acteurs et une gestion axée sur les résultats.**

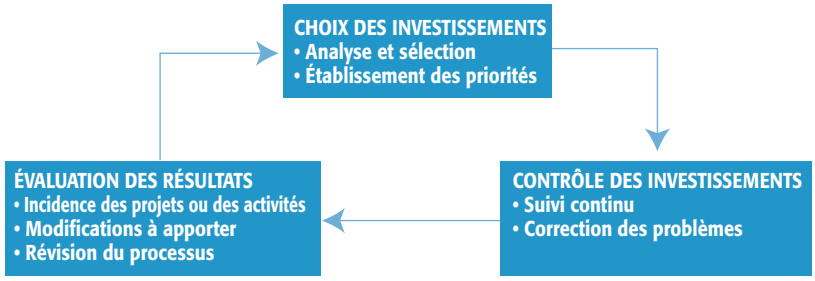
5.56 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales, de concert avec les parties concernées, de s'assurer que la coordination des ressources informationnelles est efficace et efficiente.**

Gestion des investissements

5.57 En plus des investissements pris en charge par le secteur privé et les fondations d'établissements, le secteur de la santé et des services sociaux engage bon an mal an plus de 230 millions de dollars dans ses activités reliées aux domaines des technologies de l'information et des communications électroniques. Certains projets spéciaux financés sporadiquement par diverses instances gouvernementales sont aussi réalisés. L'ampleur de tous ces investissements implique que le ministère, les régies régionales et la Régie de l'assurance maladie du Québec mettent en place des mécanismes de gestion qui favorisent la réalisation de leurs plans. Le schéma du processus de référence qu'il y a lieu de retenir apparaît à la figure 1.

FIGURE 1

PROCESSUS DE GESTION DES INVESTISSEMENTS



Source : United States General Accounting Office.

La gestion des investissements du réseau doit être améliorée de façon importante.

5.58 Le ministère et les régies régionales gèrent trois types d'investissements. Le premier contribue à satisfaire leurs besoins internes (près de 10 millions de dollars par année). Le deuxième type concerne des travaux menés dans le réseau à l'aide de capitaux (environ 70 millions de dollars annuellement et, en 2002-2003, 49 millions de dollars additionnels) qui proviennent, par exemple, du plan triennal d'immobilisation du ministère, du Plan d'accélération des investissements du secteur public ou du budget des régies régionales. Ce deuxième type d'investissements est partagé le plus souvent avec les établissements du réseau. Enfin, le dernier type se rapporte aux actifs informationnels financés par les établissements (quelque 130 millions de dollars par année) ou des tiers (au moins 35 millions de dollars disponibles), comme les fondations, le secteur privé ou des organismes tels que Valorisation-Recherche Québec et la Fondation canadienne pour l'innovation.

5.59 Le ministère et, à divers degrés, les régies régionales doivent apporter des améliorations importantes aux processus de gestion des investissements des deux premiers types. D'abord, les mécanismes en place, qui portent principalement sur les projets de développement, n'incluent pas l'évolution et le maintien des actifs informationnels en place. De plus, il n'y a que peu ou pas d'indices, dans les critères de sélection utilisés, qui révèlent que les entités tiennent compte des orientations gouvernementales et des risques liés à ces investissements, de leurs coûts initiaux et récurrents ainsi que de leurs avantages. En outre, il est rare que les entités déterminent la priorité de réalisation de chacune des options retenues, car les dossiers ne contiennent habituellement qu'une liste de projets à réaliser. Le suivi s'avère, lui aussi, inadéquat. Par exemple, on n'examine pas de façon méthodique si les besoins sont satisfaits, si le seuil de risque acceptable est franchi, si le budget global des projets ou des activités est respecté et si les avantages attendus vont se concrétiser ; cependant, on suit d'un peu plus près l'évolution des coûts associés aux services rendus par les fournisseurs. Par conséquent, les entités vérifiées sont rarement en mesure de démontrer qu'elles sont capables d'intervenir rapidement lorsque des problèmes se posent concernant les investissements dont elles ont la responsabilité, notamment quand ceux-ci ne concordent plus avec les exigences initiales. Enfin, aucun mécanisme ne permet d'évaluer les résultats découlant des investissements choisis.

5.60 Par ailleurs, les trois derniers plans triennaux d'immobilisation du ministère sont approuvés par les comités responsables plus de dix mois en moyenne après le début de leur période de référence. De surcroît, des soldes importants sont reportés d'une année à l'autre, en raison notamment de cette approbation tardive et de la difficulté qu'éprouvent les demandeurs à bien coordonner l'enclenchement des travaux avec les autorisations obtenues. Ainsi, selon les données du ministère, seul le quart des crédits budgétaires autorisés pour 2001-2002 (8,7 millions sur 33,2 millions de dollars) ont été dépensés.

5.61 Semblable situation peut faire en sorte que des investissements soient effectués malgré leurs risques excessifs, leur pertinence discutable ou, le cas échéant, leur rentabilité insatisfaisante. De fait, les pratiques actuelles favorisent des investissements qui font double emploi, notamment au regard des systèmes d'information. Nous avons déjà signalé la multiplication des index patients dans divers projets. Il arrive aussi que plusieurs systèmes exécutant la même fonction soient utilisés à l'intérieur d'une région. Par exemple, dans une région donnée, nous avons recensé quatre systèmes différents pour les activités de pharmacie des établissements. D'autres investissements, tels ceux effectués dans le cadre du Plan d'accélération des investissements publics, reposent sur des analyses trop sommaires de leurs caractéristiques ou de leur financement.

La Régie de l'assurance maladie du Québec gère plutôt bien ses investissements.

5.62 Pour sa part, la Régie de l'assurance maladie du Québec gère relativement bien les investissements qu'elle affecte à ses ressources informationnelles (24 millions de dollars). En effet, les mécanismes qu'elle a mis en place en la matière se révèlent très satisfaisants, à l'exclusion de l'évaluation des résultats. Pour qu'elle puisse respecter pleinement les meilleures pratiques en vigueur, elle devra être en mesure de démontrer objectivement qu'elle évalue les résultats atteints par rapport à ses objectifs organisationnels et qu'elle détermine, à la lumière de cette évaluation, les modifications à apporter à ses investissements.

5.63 Le tableau 3 détaille, pour les deux premiers types d'investissements, notre évaluation de la qualité des mécanismes de gestion. Pour cette évaluation, nous avons utilisé quatre niveaux. Ainsi, la qualité est dite :

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

La méthodologie d'évaluation utilisée figure à l'annexe 4.

TABLEAU 3

QUALITÉ DES MÉCANISMES DE GESTION EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS

Entités et nature des investissements	Mécanismes		
	Choix des investissements	Contrôle des investissements	Évaluation des résultats
Ministère			
• ses investissements	–	–	–
• les activités du réseau financées à partir de son budget	❍	❍	–
Régie de l'assurance maladie du Québec			
• ses investissements	■	■	❍
Régie régionale A			
• ses investissements	–	–	–
• les activités de son territoire financées à partir de son budget*	◆	◆	–
Régie régionale B			
• ses investissements	–	–	–
• les activités de son territoire financées à partir de son budget*	–	❍	–
Régie régionale C			
• ses investissements	–	–	–
• les activités de son territoire financées à partir de son budget*	❍	–	–

■ Très satisfaisante ◆ Satisfaisante ❍ Insatisfaisante – Très insatisfaisante

* L'évaluation ne porte que sur les mécanismes en place, principalement orientés sur les activités de nature technologique.

L'encadrement des investissements financés par les établissements ou des tiers est déficient.

5.64 D'autre part, aucune norme ou règle du jeu n'a été préétablie ni officialisée lorsque les investissements sont financés par les établissements ou des tiers. Un encadrement global et continu de ce type d'investissements est nécessaire pour assurer la cohérence, l'intégration et l'évolution des ressources informationnelles et pour faire face aux frais pouvant y être liés à court ou à long terme, notamment au chapitre de l'entretien et de l'exploitation des actifs ainsi acquis ou développés. Les conditions posées actuellement par le ministère au regard de ces investissements sont déterminées à la pièce alors que l'action des régies régionales à cet égard se révèle plutôt informelle.

5.65 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de mettre en place ou de compléter, selon les constats qui s'appliquent à chaque entité, les mécanismes appropriés de gestion en vue de choisir les investissements les plus pertinents, de les contrôler et d'en évaluer les résultats.**

5.66 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'édicter des règles ou des normes visant à assurer la cohérence, l'intégration et l'évolution des ressources informationnelles lorsque les investissements sont financés par les établissements ou des tiers.**

Gestion du changement

5.67 Les nouvelles technologies de l'information et des communications ont une incidence sur les responsabilités et la nature du travail des utilisateurs et des sommes appréciables sont allouées à ces technologies. Par conséquent, les entités doivent recourir à une démarche structurée de gestion du changement. Celle-ci a pour but d'atténuer les résistances du milieu ainsi que de favoriser les transformations souhaitées et l'atteinte des objectifs des organisations. Le contexte, les acteurs concernés et les facteurs de succès doivent être pris en compte dans cette démarche.

Pas de démarche structurée de gestion du changement pour appuyer l'exécution des plans d'affaires.

5.68 Or, les entités ne disposent pas d'une telle démarche, laquelle appuierait l'exécution de chacun des plans d'affaires qui s'imposent et préciserait le plan d'action qu'il convient de retenir, l'encadrement à donner, les cibles à atteindre ainsi que le rythme à respecter. De fait, seules quelques actions ponctuelles relatives à la formation, à la communication et au soutien, principalement lors du déploiement de certains systèmes nationaux, ont été dénombrées.

5.69 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de mettre en place une démarche structurée de gestion du changement afin de soutenir l'exécution de leurs plans en matière de ressources informationnelles.**

Gestion des risques

5.70 La mise en œuvre des ressources informationnelles en fonction d'un plan d'affaires ou des différents documents qui en tiennent lieu comporte des risques reliés, entre autres, à la capacité des entités et des utilisateurs à faire face aux changements et aux problèmes que posent la sécurité de l'information numérique, la continuité des opérations et le financement des investissements. Il est alors nécessaire que ces risques soient déterminés, évalués et pris en charge de façon continue.

La gestion des risques n'est pas institutionnalisée.

5.71 Vu l'absence de plans d'affaires adéquats, notre attention s'est portée sur la gestion des risques associés aux éléments de planification recensés. Peu importe le niveau en cause, nous constatons que cette gestion est loin d'être institutionnalisée. Certes, des entités dénombrent quelques risques lorsqu'elles planifient leurs ressources informationnelles, mais ceux-ci ne font pas l'objet d'une évaluation structurée. En outre, rien ne garantit qu'on s'en occupe avec diligence et de manière continue. Au mieux, nous avons remarqué qu'une gestion des risques a été exercée pour quelques grands projets nationaux, tels ceux relatifs à la gestion du sang et à la carte santé.

5.72 Bref, pour ce qui est de la gestion des risques, les entités font davantage appel à l'intuition des responsables qu'à des processus bien implantés, ce qui accroît grandement leur vulnérabilité en cette matière.

5.73 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de gérer de façon continue les risques associés à leurs plans en matière de ressources informationnelles.**

Suivi de gestion

5.74 Le suivi de gestion consiste à comparer régulièrement les activités réalisées avec les prévisions en faisant appel, au besoin, à des critères additionnels, comme les normes internes ou celles de l'industrie, en vue d'apporter en temps opportun les ajustements requis. Pour faciliter la prise de décision au chapitre de la gouvernance des ressources informationnelles, le suivi doit porter sur les cinq éléments suivants : la contribution de ces ressources à la mission du secteur de la santé et des services sociaux, la réalisation des plans stratégiques et opérationnels, l'efficience des activités en regard des résultats, la réponse aux attentes des utilisateurs ainsi que l'état et la qualité des ressources informationnelles. Enfin, ce suivi doit se rapporter, en fonction des responsabilités respectives des entités, à leurs activités internes et à celles du réseau.

5.75 Notons d'abord que le ministère dispose de très peu d'information de gestion quant aux ressources informationnelles du réseau de la santé et des services sociaux. Cette information est souvent rassemblée de façon sporadique ou a pour objet des aspects précis, tels le Réseau de télécommunications sociosanitaire et l'évolution des projets, car les besoins en matière de suivi n'ont pas été précisés. Le ministère n'est donc pas en mesure d'apprécier adéquatement, en fonction d'indicateurs pertinents, la mise en œuvre des ressources informationnelles du réseau. La situation est similaire relativement aux ressources internes du ministère, puisque l'information de gestion porte principalement sur ses réalisations et certaines préoccupations de gestion.

5.76 Que ce soit pour leur territoire ou pour leurs propres activités, l'information de gestion des régies régionales est aussi très peu structurée, bien que certaines données relatives aux plans stratégiques et opérationnels ou à la satisfaction des utilisateurs soient parfois colligées. Pour sa part, SOGIQUE possède de l'information concernant la réalisation des plans stratégiques et opérationnels et est en voie de mieux structurer celle qui est reliée au soutien des utilisateurs du Réseau de télécommunications sociosanitaire, ce qui est insuffisant, compte tenu du fait qu'elle est directement impliquée dans le développement, l'implantation et l'exploitation des ressources informationnelles du réseau. Enfin, la Régie de l'assurance maladie du Québec recueille de l'information de gestion par rapport aux cinq éléments du critère d'évaluation retenu. Cependant, celle-ci n'est pas toujours complète.

L'information de gestion ne remplit pas pleinement son rôle.

5.77 Somme toute, l'information cumulée soutient mal la mise en œuvre et l'évolution des ressources informationnelles. En l'absence de données sur la contribution des ressources informationnelles à la mission des entités, l'efficience des activités, la satisfaction des utilisateurs ainsi que l'état et la qualité de ces ressources, il n'est pas certain que les correctifs appropriés, lorsqu'ils sont requis, sont apportés avec diligence.

5.78 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales, à la Régie de l'assurance maladie du Québec et à SOGIQUE d'améliorer l'information de gestion afin qu'elle soit complète et produite de façon continue.**

Reddition de comptes

5.79 Les entités doivent démontrer périodiquement à leur mandant qu'elles ont assumé leurs responsabilités et qu'elles ont géré de façon optimale les ressources qui leur sont imparties. La reddition de comptes ainsi effectuée doit être modulée en fonction de l'importance des budgets en cause et de l'incidence des activités sur la réalisation de la mission des entités et de celle du gouvernement. En ce qui concerne le secteur de la santé et des services sociaux, le ministère et la Régie de l'assurance maladie du Québec doivent rendre compte à l'Assemblée nationale, tandis que les régies régionales et SOGIQUE doivent le faire au ministère.

La reddition de comptes n'est pas suffisamment axée sur les résultats.

5.80 Nos travaux indiquent que la reddition de comptes s'avère dans l'ensemble insuffisante, même si plusieurs entités énoncent d'importants enjeux liés à la mise en œuvre des ressources informationnelles dans leurs orientations stratégiques. De fait, dans la plupart des cas, les entités n'établissent pas de liens entre les objectifs et les résultats ; elles ne font pas non plus de rapport entre les ressources utilisées, les stratégies adoptées et les résultats. En outre, elles ne font pas état de leur capacité à atteindre les objectifs fixés et ne signalent pas les risques auxquels elles sont exposées ni les situations particulières qui permettraient une juste appréciation de leur performance. Enfin, aucune donnée comparative n'est présentée.

5.81 L'information transmise ne permet donc pas à l'Assemblée nationale et au ministère d'obtenir une vision claire de la performance des entités du secteur de la santé et des services sociaux en matière de ressources informationnelles.

5.82 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales, à la Régie de l'assurance maladie du Québec et à SOGIQUE de fournir, dans leur reddition de comptes respective, une information plus complète sur la mise en œuvre des ressources informationnelles.**

Conclusion

5.83 Que ce soit sur le plan des structures, sur celui des processus ou sur le plan de l'information de gestion, les responsables des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux ont mis en place des éléments de gouvernance. De plus, dans la foulée de la modernisation de la gestion publique, d'autres sont progressivement implantés. Pour l'heure, la gouvernance instaurée est peu structurée et repose essentiellement sur la clairvoyance et l'expérience des gestionnaires en place qui parviennent tout de même à instaurer et à exploiter des outils informatiques pour appuyer la mission du secteur de la santé et des services sociaux.

5.84 Des solutions sont disponibles pour assurer une meilleure gestion des ressources informationnelles. Celles-ci seront efficaces pour autant que deux conditions essentielles soient satisfaites. Ainsi, des mesures doivent être prises pour arrimer les ressources informationnelles du réseau à celles de la Régie de l'assurance maladie du Québec. De plus, il est indispensable que le ministère, les régies régionales, la Régie de l'assurance maladie du Québec, SOGIQUE et, au bout du compte, les établissements s'engagent pleinement, chacun à son niveau, dans une gouverne résolument axée sur la satisfaction, avec efficience, des besoins des citoyens.

5.85 Commentaires du ministère et de son réseau

« Le réseau sociosanitaire est constitué du ministère et des organismes qui lui sont rattachés, des régies régionales et des établissements. Le secteur sociosanitaire, quant à lui, est composé du réseau sociosanitaire, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, du domaine communautaire et du secteur privé de la santé et des services sociaux (cabinets et cliniques privés, pharmacies et laboratoires privés, organismes communautaires, etc.). Le ministère est donc imputable de la gestion des ressources informationnelles dans le seul réseau sociosanitaire. Aussi, la loi donne une autonomie relative aux régies régionales et aux établissements par l'intermédiaire notamment d'un conseil d'administration et, pour chaque région du Québec, d'un Forum de la population.

« L'implantation de la nouvelle gouverne, qui a été adoptée au printemps 2001, est un processus qui s'étalera sur cinq ans dans le réseau sociosanitaire. Or, la présente vérification a été effectuée dans la première année de son déploiement, lorsque le réseau sociosanitaire était à mettre en place les bases nécessaires à sa réalisation. Les effets de ces changements dans les responsabilités de gestion se feront sentir progressivement. Ainsi, nous envisageons d'introduire, dans les ententes de gestion (contrats de performance) qui doivent être signées entre les différents paliers de gouverne, ministère, régies régionales, établissements et SOGIQUE, des attentes de résultats à l'égard de la gestion des ressources informationnelles.

« En plus de sa propre gouverne, le ministère s'inscrit et respecte le cadre de gestion gouvernemental fourni par le Conseil du trésor. Ainsi, l'ensemble des remarques du Vérificateur général tourne autour de l'absence d'un plan d'affaires dans les organisations vérifiées. Cependant, la seule obligation gouvernementale actuelle envers les organismes publics est la production d'une planification stratégique. Cette obligation est enchâssée dans la *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01), pour le ministère, et elle a été transposée en 2001 dans une loi modifiant la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (projet de loi nº 28 sur la gouverne), pour les régies.

« Le cadre de référence utilisé pour cette vérification est un excellent concept sur le plan théorique, mais il est, à notre connaissance, encore peu répandu au Québec. Rappelons qu'il ne vérifie pas les résultats, tel que prévu dans la *Loi sur l'administration publique*, mais les processus ; le fait d'avoir des processus efficaces ne garantit pas les résultats, ni qu'une

organisation soit en contrôle de ses résultats. Nous reconnaissons néanmoins qu'au delà des attentes exprimées par le gouvernement, il est pertinent d'évaluer la possibilité d'appliquer une telle solution pour optimiser la gestion des ressources informationnelles.

« Par ailleurs, comme dans les autres grands ministères à réseau, il est pratique courante que les décisions relatives au budget alloué par les unités gouvernementales centrales parviennent avec un certain délai. Pour le ministère et son réseau, l'octroi du Plan triennal des investissements, plusieurs mois après le début de l'année financière, a une incidence directe sur les résultats de la gestion des ressources informationnelles et influence grandement les investissements d'une année à l'autre.

« Il importe également de souligner que le ministère est assujetti à un encadrement très rigoureux au plan de la protection des renseignements personnels. Ces dispositions découlent de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) et de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1). Ce cadre légal, particulièrement pour l'échange d'information concernant l'usager entre les intervenants, contraint d'avancer prudemment dans certains dossiers et explique des délais ou des difficultés rencontrées.

« Nonobstant les observations du Vérificateur général en matière de gouvernance, le ministère a mis en place une gestion rigoureuse et des processus d'encadrement adéquats au regard des projets visant à pourvoir le réseau de systèmes d'information et d'infrastructures technologiques. Parmi les résultats obtenus à ce jour par rapport au suivi de gestion, notons la production régulière d'un état d'avancement de la majorité des projets en développement et en déploiement confiés à SOGIQUE. Le ministère entend poursuivre ses efforts pour bonifier la planification stratégique de la gestion de ses ressources informationnelles.

« En ce qui a trait plus spécifiquement à SOGIQUE, son statut juridique n'est pas toujours facilitant dans la gestion des mandats qui lui sont attribués. Le ministère prend donc les dispositions pour faire en sorte de revoir son statut juridique.

« Finalement, nous reconnaissons que des efforts sont à faire sur le volet coordination de nature stratégique. Conscients de cette situation, et en lien avec la nouvelle gouverne, des gestes concrets ont été posés, comme la mise en place du Comité de coordination et de concertation des ressources informationnelles (CCCRI) rattaché au Comité de gestion du réseau (CGR). Du travail a été entamé pour produire un cadre de gestion des ressources informationnelles qui vise à définir les rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans le développement des ressources informationnelles du réseau sociosanitaire. Ce cadre de gestion identifiera toutes les modalités de coordination stratégique au niveau du réseau, mais non du secteur.

« Le Vérificateur général a reconnu que le ministère a mis en place des éléments de gouvernance des ressources informationnelles tant sur les plans des structures, des processus ou de l'information de gestion. La conclusion du Vérificateur général ne note pas qu'il y a absence de contrôle au ministère et dans le réseau. De plus, nous estimons que le ministère a mis en place les mécanismes opérationnels de gestion requis. Cependant, des améliorations devront être apportées pour optimiser la gouvernance des ressources informationnelles du réseau sociosanitaire, ce à quoi nous travaillons déjà.

« Nous entendons donc donner les suites appropriées au rapport du Vérificateur général, dans le cadre de la nouvelle gouverne et en interaction avec la planification stratégique ministérielle et régionale. Dans ce contexte, à titre de première action au cours de la prochaine année, le ministère et ses partenaires verront à faire une étude de préfaisabilité pour s'assurer de l'adéquation entre la méthode proposée par le Vérificateur général et les ressources disponibles ainsi que de l'applicabilité de la méthode à notre contexte et à notre réseau. »

5.86 Commentaires des régies régionales

« La régie régionale forme bel et bien une entité pour la gestion de ses ressources internes, mais un réseau régional n'est pas une entité, chaque établissement étant une entité autonome.

« La régie régionale n'a pas les leviers nécessaires pour orienter l'action des établissements qui prennent leurs décisions sans son autorisation préalable dans la presque totalité des cas. Cependant, on peut signaler que certaines régies régionales ont réussi à instaurer une bonne complicité avec les établissements de leur territoire et ont pu élaborer un plan directeur régional des ressources informationnelles.

« Considérant que les régies ne disposent pas d'un fonds d'investissement régional, des réserves ont été émises sur la faisabilité de se doter au niveau régional d'un plan d'affaires et de mécanismes de gestion de la portée et de la sophistication qui sont suggérées par le Vérificateur général. On considère qu'il faudra évaluer plus à fond les risques d'une telle entreprise, notamment les coûts et les bénéfices escomptés. De plus, il est envisagé d'utiliser, pour l'avenir, les ententes de gestion comme levier pour améliorer la coordination régionale et pour instaurer une gouvernance appropriée, conforme aux saines pratiques de gestion ainsi qu'à la taille et à la complexité des organisations. »

5.87 Réaction aux commentaires des régies régionales

Nous comprenons bien que les régies régionales doivent composer avec une emprise limitée sur les établissements de leur territoire. Il demeure cependant que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (art. 352) demande aux régies régionales de « coordonner les activités des établissements […] en favorisant, entre eux, la concertation et la collaboration en vue d'assurer une utilisation rationnelle et une répartition équitable des ressources de façon à tenir compte de la complémentarité des établissements, […] à éliminer entre eux les dédoublements et à permettre la mise en place de services communs ». Pour assumer cette responsabilité, il n'est pas démontré que les régies régionales doivent disposer d'un fonds d'investissement régional.

Il est bon que les régies régionales considèrent le coût, les avantages et les risques associés à la mise en place d'une gouvernance appropriée. Cependant, elles doivent jouer le rôle de premier plan qui leur est dévolu en matière de ressources informationnelles.

5.88 Commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« Au fil des années, plusieurs réalisations ont marqué le parcours de la Régie en matière de ressources informationnelles. À titre d'exemple, mentionnons la mise en place du système de communication interactive avec les pharmaciens, la délivrance de la carte d'assurance maladie avec photo et l'introduction du traitement de l'image dans la production de la carte photo. Ces résultats sont par ailleurs le fruit d'un solide partenariat public-privé. Enfin, des prix prestigieux ont été décernés à la Régie pour souligner l'ampleur de ces réalisations.

« Le Vérificateur général note des éléments positifs, notamment au plan de la gestion des investissements où un processus fiable a été instauré. Étant donné le contexte et la nature des activités de la Régie, la gestion des investissements représente à nos yeux le critère le plus important pour apprécier la gouvernance de la Régie dans ce domaine.

« Actuellement, les efforts de la Régie s'inscrivent dans le nouveau cadre de gestion gouvernementale mentionné dans la *Loi sur l'administration publique*. Ainsi, la Régie a élaboré un Plan stratégique 2001-2004 contenant des orientations à l'égard des ressources informationnelles et une déclaration de services aux citoyens. Des plans d'action assurent la mise en œuvre des choix stratégiques de la Régie. Plus particulièrement au regard des technologies, les plans et études réalisés au cours des dernières années ont permis à la Régie d'établir des bases indispensables à l'élaboration d'un plan d'affaires dont les travaux ont débuté à l'automne 2002. Au chapitre de la planification, le Vérificateur général a pu se rendre compte dans son évaluation que la Régie répond déjà à plusieurs caractéristiques du deuxième stade de maturité.

« La Régie est consciente par ailleurs que certains processus doivent être renforcés, dont la gestion du changement, l'évaluation des risques et la reddition de comptes. À cet effet, un plan d'action sera élaboré et les travaux se poursuivront pour réaliser, tel que demandé par le Vérificateur général, un plan d'affaires intégré qui tiendra compte des préoccupations mentionnées dans son rapport. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et obtenir un niveau élevé d'assurance. 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, 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 des travaux menés par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et par des chercheurs du Centre d'études en transformation des organisations de l'École des hautes études commerciales de Montréal. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que la planification et l'organisation relatives aux ressources informationnelles en favorisent une utilisation judicieuse et efficiente.

Critères

- Les entités suivantes doivent s'assurer de l'élaboration d'un plan d'affaires :
  - le ministère, en collaboration avec ses partenaires, pour l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux ;
  - le ministère pour ses activités ;
  - la Régie de l'assurance maladie du Québec pour ses activités ;
  - les régies régionales pour l'ensemble des ressources informationnelles de leur territoire ;
  - les régies régionales pour leurs activités.
- Lorsque cela s'applique, ces plans d'affaires doivent être en relation avec la planification stratégique des services de santé et des services sociaux pour l'ensemble du réseau et les orientations du ministère en matière d'actifs informationnels. Ils doivent aussi préciser :
  - l'environnement et les enjeux ;
  - la stratégie d'évolution ;
  - l'architecture courante ;
  - l'architecture visée ;
  - le processus de transition ;
  - les normes, règles et pratiques retenues.
- Le ministère et les régies régionales doivent instaurer des mécanismes de coordination efficaces qui assurent la gestion intégrée et continue des ressources informationnelles.
- Le ministère, la Régie de l'assurance maladie du Québec et les régies régionales doivent mettre en place des mécanismes appropriés de gestion d'investissements leur permettant de :
  - sélectionner les projets ou les activités les plus pertinents en tenant compte des orientations stratégiques du gouvernement et, lorsque cela s'applique, de celles du réseau de la santé et des services sociaux et des directions du ministère en matière d'actifs informationnels, ainsi que des risques, des coûts et des avantages de chaque projet ou activité, et ce, avant d'engager des fonds significatifs ;
  - établir des priorités de réalisation ;
  - s'assurer que les projets ou les activités respectent les exigences initiales, notamment les besoins formulés, le seuil de risque acceptable, les coûts prévus et les avantages attendus, au fur et à mesure de leur avancement et des engagements financiers consentis ;
  - passer rapidement à l'action lorsqu'un projet ou une activité ne respecte plus les exigences initiales ou que des problèmes surviennent ;
  - évaluer les résultats par rapport aux objectifs initiaux, déterminer les changements nécessaires et réviser leur processus de gestion des investissements sur la base de l'expérience.
- Afin d'appuyer l'exécution de leur plan d'affaires, les entités suivantes doivent s'assurer qu'une démarche structurée de gestion du changement est mise en œuvre :
  - le ministère, en collaboration avec ses partenaires, pour l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux ;
  - le ministère pour ses activités ;
  - la Régie de l'assurance maladie du Québec pour ses activités ;

  - les régies régionales pour l'ensemble des ressources informationnelles de leur territoire ;
  - les régies régionales pour leurs activités.
- Cette démarche de gestion du changement doit considérer les facteurs jugés importants en cette matière et conduire à un scénario qui précise :
  - le plan d'action à suivre ;
  - l'encadrement à donner ;
  - les cibles à atteindre ;
  - le rythme à respecter dans le déroulement de l'action.
- Les risques associés au plan d'affaires doivent être déterminés, évalués et pris en charge, et ce, de façon continue.

Objectif

S'assurer que le ministère, la Régie de l'assurance maladie du Québec, les régies régionales et SOGIQUE détiennent, en matière de ressources informationnelles, une information de gestion qui facilite la prise de décision et que leur reddition de comptes est adéquate.

Critères

- Les entités doivent posséder une information de gestion, comparative si possible, sur :
  - la contribution des ressources informationnelles à la mission du secteur de la santé et des services sociaux ;
  - la réalisation des plans stratégiques et opérationnels ;
  - l'efficience des activités en regard des résultats ;
  - la réponse aux attentes des utilisateurs ;
  - l'état et la qualité des ressources informationnelles.
- Le ministère et la Régie de l'assurance maladie du Québec doivent rendre compte de leurs activités en temps opportun à l'Assemblée nationale. Cette reddition de comptes doit :
  - établir un lien entre les objectifs et les résultats ;
  - établir un lien entre les ressources, les stratégies et les résultats ;
  - présenter les résultats en fonction des capacités, des risques et d'autres facteurs pertinents ;
  - présenter une information comparative.
- Les régies régionales et SOGIQUE doivent rendre compte de leurs activités en temps opportun au ministère. Cette reddition de comptes doit répondre aux exigences du critère précédent.

ANNEXE 2 – RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPALES INSTANCES ENGAGÉES DANS LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

Ministre de la Santé et des Services sociaux

Comité de concertation sur les ressources informationnelles du réseau sociosanitaire

Comité de coordination et de concertation (ressources informationnelles)

Régie de l'assurance maladie du Québec*

- Gestion des ressources informationnelles nécessaires pour administrer et appliquer les programmes qui lui sont confiés ;
- Gestion opérationnelle de banques de données en matière de santé et de services sociaux.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

- Détermination des orientations à l'égard des ressources informationnelles du réseau de la santé et des services sociaux ;
- Concertation entre les acteurs ;
- Prise de décision stratégique ;
- Normalisation, notamment par rapport à la sécurité informatique ;
- Veille technologique ;
- Gestion des ressources informationnelles lui permettant de réaliser son mandat.

Régies régionales

- Application des choix et des orientations stratégiques pour leur région ;
- Organisation et coordination du déploiement des solutions informatiques communes sur leur territoire ;
- Gestion des services collectifs de nature technologique ou informationnelle ;
- Gestion des ressources informationnelles permettant de réaliser leur mandat.

Établissements**

- Gestion des ressources informationnelles nécessaires pour soutenir la prestation de services à la population ;
- Préparation et transmission des renseignements prescrits aux gestionnaires des banques de données régionales et nationales.

SOGIQUE

- Gestion du développement et de l'implantation des actifs informationnels d'intérêt commun du réseau et maintien de ceux-ci ;
- Prestation de services technologiques et gestion d'actifs informationnels.

* La Régie est aussi mandatée pour mettre en œuvre le projet *Carte santé Québec*, bien que ce ne soit pas une de ses activités statutaires.

** La gestion des ressources informationnelles des établissements n'a pas été prise en compte lors de la présente vérification.

ANNEXE 3 – MATURITÉ DE LA DÉMARCHE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN D'AFFAIRES

Note : Pour atteindre un stade donné, une entité doit être en mesure de démontrer que sa démarche satisfait aux différentes caractéristiques qui y sont associées et à celles du stade précédent.

Stade de maturité	Description
Stade 1 Sensibilisation à l'importance d'un plan d'affaires	• L'entité a pris conscience de l'importance de se doter d'un plan d'affaires.
Stade 2 Mise en place des bases nécessaires à l'élaboration du plan d'affaires	• Un comité directeur supervise et suit les travaux de développement ; il en approuve aussi les résultats. • Le développement est confié à une unité administrative. • Un chargé de projet dirige les travaux. • Les travaux se fondent sur une méthodologie et des outils d'aide au développement. • Des travaux sont planifiés pour décrire les processus d'affaires, les données, les systèmes ou les technologies de l'entité. • Des travaux sont planifiés pour décrire la situation courante de l'entité, sa situation visée ou le processus de transition entre les deux.
Stade 3 Commencement des travaux de développement du plan d'affaires	• Une directive écrite et approuvée encadre le développement du plan d'affaires. • Des mécanismes de gestion de l'intégrité du plan d'affaires sont en place. • Les processus d'affaires de l'entité ainsi que les données, les systèmes et les technologies qui y sont associés sont décrits ou en voie de l'être. • La situation courante de l'entité, la situation visée et le processus de transition entre les deux sont décrits ou en voie de l'être. • Le plan d'affaires comprend toutes les activités de l'entité.
Stade 4 Achèvement des travaux de développement du plan d'affaires	• Une directive écrite et approuvée stipule que les investissements en matière de ressources informationnelles sont cohérents avec le plan d'affaires. • L'ensemble des processus d'affaires de l'entité ainsi que les données, les systèmes et les technologies qui y sont associés sont représentés globalement. • La situation courante de l'entité, la situation visée et le processus de transition entre les deux sont représentés globalement. • Le gestionnaire responsable des ressources informationnelles a approuvé le plan d'affaires.
Stade 5 Adoption et évolution du plan d'affaires	• Une directive écrite et approuvée encadre l'évolution du plan d'affaires. • Un comité stratégique des ressources informationnelles ou un comité de direction a approuvé le plan d'affaires. • Une méthode d'évaluation permet de mesurer l'efficacité du plan d'affaires.

Source : United States General Accounting Office.

ANNEXE 4 – MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE GESTION DES INVESTISSEMENTS

L'appréciation de la qualité des trois mécanismes de gestion des investissements a été effectuée par rapport aux exigences formulées dans notre critère d'évaluation. Le tableau 4 présente la grille d'analyse qui nous a permis de déterminer le niveau de qualité en fonction du nombre d'exigences satisfaites, la nature de ces dernières y étant spécifiée.

TABLEAU 4

GRILLE D'ANALYSE

		Mécanismes		
Niveau de qualité		**Choix des investissements**	**Contrôle des investissements**	**Évaluation des résultats**
		• Orientations gouvernementales • Orientations du secteur • Risques • Coûts • Avantages • Priorités	• Besoins • Risques • Coûts • Avantages • Mécanisme continu • Correction des problèmes	• Incidence des projets ou des activités • Modifications à apporter • Révision du processus
■	Très satisfaisant	5 ou 6	5 ou 6	3
◆	Satisfaisant	3 ou 4	3 ou 4	2
❍	Insatisfaisant	2	2	1
–	Très insatisfaisant	0 ou 1	0 ou 1	0

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 6

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1
DURÉE DES SÉJOURS ET PERTINENCE DES HOSPITALISATIONS DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DE SOINS GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de régies régionales et de centres hospitaliers	6.6
Conclusions générales	6.8
Utilisation des lits dans les centres hospitaliers	6.9
Organisation régionale des services	6.24
Responsabilisation des trois paliers du réseau	6.30
Information de gestion	6.41
RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC Travaux effectués auprès de la Régie	6.55
Conclusions générales	6.57
Surveillance des plans conjoints	6.58
Gestion de la Régie	6.83
Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait	6.89
Reddition de comptes	6.98
FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS Travaux effectués auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et de cégeps	6.102
Conclusions générales	6.105
Adaptation de l'offre de formation professionnelle et technique aux besoins du marché de l'emploi	6.108
Reconnaissance des acquis scolaires par l'ordre d'enseignement supérieur	6.127
Ressources allouées à la formation	6.130

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CLSC	Centre local de services communautaires
MED-ÉCHO	Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

INTRODUCTION

6.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées à l'égard de leur gestion.

6.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.

6.3 Le tableau 1 présente la liste des suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de la Santé et des Services sociaux, deux régies régionales et quatre centres hospitaliers – Durée des séjours et pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés	1996-1997, tome II, pages 103 à 121
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	1997-1998, tome I, pages 109 à 131
Ministère de l'Éducation – Formation professionnelle et technique dans les établissements publics	1997-1998, tome II, pages 141 à 159

6.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 28 recommandations. Le tableau 2 précise leur niveau d'application. De façon globale, il faut retenir que 93 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Cependant, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 68 p. cent des cas.

6.5 Ce dernier taux est encore trop faible. Les entités vérifiées devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de recommandations					
	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			Total
Ministère de la Santé et des Services sociaux, régies régionales, centres hospitaliers	0	1	6	2	–	**9**
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	2	7	1	0	–	**10**
Ministère de l'Éducation	0	9	0	0	–	**9**
Total	**2**	**17**	**7**	**2**	**–**	**28**
	7 %	**61 %**	**25 %**	**7 %**	**–**	**100 %**

DURÉE DES SÉJOURS ET PERTINENCE DES HOSPITALISATIONS DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DE SOINS GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de régies régionales et de centres hospitaliers

Suivi mené par

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

Benoît Bussières
Francine Roy

6.6 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1996-1997 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de deux régies régionales et de quatre centres hospitaliers. Nos travaux ont pris fin en août 2002.

6.7 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, avait pour objectif de nous assurer que le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers avaient mis en place les moyens pour favoriser l'utilisation optimale des lits de courte durée dans les centres hospitaliers, et ce, qu'il s'agisse de la durée des séjours ou de la pertinence des hospitalisations. Nous avions examiné les mesures prises par des centres hospitaliers dans ces domaines et le soutien qui leur était apporté par le ministère et les régies régionales. Nous nous étions également assurés que les services offerts dans les régions examinées étaient complémentaires et continus. Enfin, nous avions examiné la reddition de comptes des trois paliers du réseau ainsi que l'information de gestion qui devait soutenir la prise de décision.

Conclusions générales

Deux recommandations n'ont pas été suivies alors que, pour six des sept autres, les progrès sont insatisfaisants.

6.8 Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup d'actions concrètes à accomplir pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Ainsi, des neuf recommandations formulées en 1996-1997, sept ont été appliquées en partie. Nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants pour une d'entre elles et insatisfaisants pour les six autres. Quant aux deux recommandations restantes, elles n'ont toujours pas été suivies. Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

Utilisation des lits dans les centres hospitaliers

Gestion de la durée des séjours

6.9 La durée des séjours est un indicateur important pour apprécier la performance des centres hospitaliers. Bien sûr, cette durée est tributaire de l'état du patient, mais aussi de la façon dont les différents services (diagnostiques, pharmaceutiques, soins infirmiers, etc.) sont coordonnés.

6.10 En 1996-1997, nous avions recommandé aux centres hospitaliers d'améliorer leur gestion de la durée des séjours. En effet, ceux-ci ne planifiaient pas de manière adéquate le séjour des clientèles hospitalisées. De plus, pour plusieurs d'entre eux, les responsables de différents services n'évaluaient pas toujours l'effet de leurs décisions sur la durée des séjours et l'information de gestion mise à leur disposition

Tableau 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Utilisation des lits dans les centres hospitaliers				
Centres hospitaliers				
Améliorer leur gestion de la durée des séjours.			X	
Intensifier leurs efforts afin de s'assurer de la pertinence des hospitalisations et de retenir les solutions de rechange les plus appropriées.			X	
MSSS et régies régionales				
Soutenir plus concrètement les centres hospitaliers afin de les aider à améliorer leur performance.		X		
Organisation régionale des services				
Régies régionales				
S'assurer que les services offerts dans leur région sont complémentaires et continus.			X	
Responsabilisation des trois paliers du réseau				
MSSS				
Implanter, en collaboration avec les régies régionales et les établissements, un cadre de responsabilisation.			X	
MSSS, régies régionales, centres hospitaliers				
Réviser le contenu de leurs rapports annuels d'activités afin de fournir une information complète au regard de la performance.				X
Fixer des objectifs précis au regard de la pertinence des hospitalisations et de la durée des séjours.			X	
Information de gestion sur les hospitalisations				
MSSS				
Améliorer la qualité des données du système d'information sur les séjours hospitaliers, et s'assurer que les informations de gestion qu'il produit répondent aux besoins des utilisateurs et sont disponibles en temps opportun.			X	
Information de gestion sur les services ambulatoires				
MSSS				
Se procurer l'information suffisante pour pouvoir évaluer les services offerts en mode ambulatoire.				X

n'était pas suffisamment analysée. Ainsi, ils n'étaient pas en mesure d'identifier toutes les clientèles qui auraient pu faire l'objet de gains d'efficience ni de mettre en œuvre les mesures les plus susceptibles d'améliorer leurs résultats.

6.11 D'ailleurs, le ministère estimait à l'époque que, pour chacun des quatre centres hospitaliers, de 12 700 à 22 300 jours d'hospitalisation auraient été évitables (soit une économie potentielle de 4,4 à 8,5 millions de dollars pour chacun des établissements en 1995-1996) si la durée de leurs hospitalisations avait été ramenée à la moyenne obtenue par les centres hospitaliers les plus performants du Québec. Concrètement, le fait de réduire au minimum la durée des séjours aurait permis, pour un même nombre de patients traités, de diminuer le nombre de lits requis.

6.12 Nos récents travaux révèlent que trois des quatre centres hospitaliers concernés planifient mieux les séjours, notamment en exerçant un suivi plus rigoureux quant à la chronologie des soins à prodiguer (comme les soins infirmiers, les tests diagnostiques, les visites des médecins spécialistes) en fonction de l'état clinique du patient. Un des centres procède maintenant de telle façon pour plusieurs clientèles, particulièrement en ce qui concerne les maladies pulmonaires obstructives chroniques, l'angine instable et l'infarctus du myocarde. Les deux autres, qui effectuaient à l'époque ce type de suivi pour certaines clientèles, l'ont étendu à de nouvelles.

6.13 En outre, deux des trois établissements visés à l'époque ont davantage sensibilisé et impliqué les personnes clés appartenant à tous les paliers de décision afin d'optimiser la gestion de la durée de leurs hospitalisations. La situation s'est donc globalement améliorée, même si les services diagnostiques ou la pharmacie n'évaluent toujours pas dans quelle mesure leurs décisions influent sur la durée des séjours.

6.14 Par ailleurs, tous les établissements analysent maintenant l'information de gestion portant sur la durée des séjours. Par exemple, ils réalisent des études relativement détaillées en vue de cibler des clientèles pouvant faire l'objet de gains d'efficience.

Utilisation des lits de courte durée pas encore optimale.

6.15 Malgré les mesures mises en place par les centres hospitaliers, chacun a enregistré, pour 2000-2001, de 11 000 à 20 300 jours d'hospitalisation de plus que la moyenne obtenue par les centres hospitaliers les plus performants, telle qu'établie par le ministère. Cet écart représente une masse pécuniaire de 4,7 à 8,7 millions de dollars. L'utilisation des lits de courte durée n'est donc pas encore optimale. Pour cette raison, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants.

Évaluation de la pertinence des hospitalisations

6.16 Les centres hospitaliers doivent constamment remettre en question le recours à l'hospitalisation. Il ne s'agit pas de douter du bien-fondé des décisions médicales, mais bien de déterminer s'il est à propos de délivrer les services nécessaires en milieu hospitalier. Des outils reconnus peuvent servir de guide en la matière ; en outre, l'évolution des techniques et des pratiques médicales permet de plus en plus

le diagnostic et le traitement en mode ambulatoire. Ainsi, de manière à éviter des hospitalisations indues, les patients doivent être orientés, aussi souvent que faire se peut, vers les unités de médecine de jour et de chirurgie d'un jour.

6.17 Dans cette optique, nous avions recommandé aux centres hospitaliers d'intensifier leurs efforts afin de s'assurer de la pertinence des hospitalisations et de retenir les solutions de rechange les plus appropriées. Entre autres, nous avions constaté que les moyens qu'ils avaient adoptés ne leur permettaient pas de juger de façon systématique de la pertinence des hospitalisations. Dans l'ensemble, le potentiel en médecine de jour n'avait pas été évalué. De plus, le recours à la chirurgie d'un jour était très variable d'une région à l'autre et d'un centre hospitalier à l'autre. Enfin, aucun établissement n'avait l'assurance de recourir à la solution de rechange la plus appropriée, le cas échéant. Ainsi, il se pouvait que certains patients qui recevaient des soins d'un centre hospitalier auraient plutôt eu avantage à être suivis par un centre local de services communautaires (CLSC).

6.18 Notre suivi indique d'abord que, préalablement à l'admission, la pertinence de l'hospitalisation n'est toujours pas analysée de façon systématique, à l'aide de critères reconnus par les médecins. Cette analyse peut notamment s'effectuer en ayant recours à une grille d'évaluation de la pertinence suggérée par les experts dans la documentation médicale.

Évaluation incomplète des possibilités offertes par la médecine de jour.

6.19 Même si les établissements ont développé davantage leur médecine de jour, particulièrement en ayant mis sur pied des unités de soins ambulatoires vouées au diagnostic et au traitement, des améliorations sont encore à faire pour l'optimiser. En règle générale, les centres hospitaliers visités n'ont pas évalué toutes les possibilités offertes par la médecine de jour pour l'ensemble de leurs clientèles. À ce propos, les auteurs d'une étude publiée en 2001 et menée à l'initiative du conseil d'administration d'un des centres hospitaliers concernés recommandaient que ce dernier élabore des programmes de soins et de services en médecine de jour pour les clientèles prioritaires, considérant qu'elles représentaient environ 48 p. cent du total des visites et 20 p. cent des usagers. Précisons que les pathologies les plus fréquentes chez ces clientèles sont l'insuffisance cardiaque, l'insuffisance respiratoire et les inflammations diverses nécessitant des traitements d'antibiothérapie intraveineuse.

6.20 Si l'on compare maintenant le taux d'utilisation de la chirurgie d'un jour d'une région à l'autre, nous remarquons toujours des écarts importants : en 2000-2001, le rapport entre les interventions effectuées en recourant à cette pratique et celles qui auraient pu l'être varie de 81 à 92 p. cent selon les régions, alors que ce taux se situait entre 70 et 86 p. cent en 1995-1996. Par exemple, en 2000-2001, 70 p. cent des rhinoplasties pratiquées dans un des centres hospitaliers visités sont réalisées en chirurgie d'un jour pendant que d'autres établissements connaissent un taux de 100 p. cent à ce chapitre.

6.21 Enfin, rien n'indique que les choix qui sont faits quant aux solutions de rechange à l'hospitalisation sont les plus judicieux. En d'autres termes, les centres hospitaliers ignorent s'il pourrait être avantageux de transférer certaines chirurgies d'un jour vers les cliniques externes, voire les cabinets de médecin.

Soutien apporté aux centres hospitaliers

6.22 En 1996-1997, nous avions recommandé au ministère et aux régies régionales de soutenir plus concrètement les centres hospitaliers afin de les aider à améliorer leur performance. Nous avions constaté alors qu'ils n'étaient pas assez à l'affût des méthodes novatrices et qu'ils n'appuyaient pas suffisamment les centres hospitaliers dans l'implantation de nouvelles façons de faire en vue de réduire la durée des hospitalisations et d'assurer leur pertinence. Nous avions également souligné que le partage des connaissances entre les différents partenaires du réseau aurait gagné à être élargi.

Le ministère et les régies régionales donnent un meilleur soutien aux centres hospitaliers.

6.23 Le ministère et les régies régionales ont accompli plusieurs actions dans le but de bonifier leur soutien. Notamment, le ministère a travaillé en collaboration avec les acteurs du milieu pour produire des outils qui guident les centres hospitaliers en favorisant une meilleure gestion de la durée des séjours, comme le *Guide de gestion de l'unité d'urgence*. Ce dernier suggère, entre autres, divers éléments à considérer pour optimiser l'utilisation des lits. Les régies régionales ont elles aussi encouragé différentes démarches des centres hospitaliers et suscité le partage des connaissances entre ceux-ci. Parmi les interventions à porter au crédit des régies régionales, mentionnons l'organisation d'un forum sur les outils de gestion capables d'accroître la pertinence des hospitalisations et l'attribution d'une aide financière aux centres hospitaliers désireux d'acquérir de tels outils. Ces mesures témoignent d'une application satisfaisante de la recommandation.

Organisation régionale des services

6.24 Au fur et à mesure que les centres hospitaliers réduisent les services lorsque ceux-ci peuvent être offerts ailleurs, les autres composantes du réseau, que ce soit les services communautaires, les CLSC ou toute autre ressource, doivent être prêtes à prendre la relève. Il importe que les différents genres de soins soient assurés et que les ressources complémentaires soient disponibles, sans égard au secteur. Pour ce faire, la coordination régionale est essentielle.

6.25 Nous avions relevé en 1996-1997 que les régies régionales n'avaient pas tout mis en œuvre pour garantir la complémentarité des services. Même si elles procédaient à des analyses pour détecter les principales lacunes dans l'organisation des services posthospitaliers, elles ne mettaient pas toujours en place les correctifs qui s'imposaient. C'est pourquoi nous leur avions rappelé la nécessité de veiller à ce que les services offerts soient complémentaires et continus.

6.26 Le problème était particulièrement aigu en santé mentale. Dans les deux régions visitées, les écarts entre la durée moyenne des séjours en psychiatrie et la moyenne provinciale représentaient plus de 24 000 journées d'hospitalisation, soit près de 70 lits au total. En 2000-2001, la situation est restée sensiblement la même.

6.27 De plus, ces deux régions connaissaient des problèmes de délais d'attente en cardiologie, de sorte que plusieurs patients devaient demeurer à l'hôpital préalablement au diagnostic ou au traitement. Elles présentent maintenant un meilleur bilan, grâce notamment à l'ajout de ressources financières. À l'époque, une région était aux prises avec des difficultés plus sérieuses. Ainsi, la régie régionale concernée avait évalué que l'équivalent de 30 lits avaient été occupés en 1994-1995 par des clients en attente de soins donnés par des centres spécialisés en cardiologie. En 2001-2002, il y a une nette amélioration : selon l'information obtenue, à peine l'équivalent de 5 lits de courte durée sont occupés à pareille fin.

6.28 Notre vérification initiale avait également révélé que des personnes âgées en attente de placement dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée mobilisaient elles aussi des lits de courte durée. Or, cette situation perdure : si l'on se reporte aux données du ministère pour 2000-2001 concernant les deux régies régionales mises à contribution, près de 3 400 aînés – ce qui représente près de 145 000 jours d'hospitalisation et 38 millions de dollars d'économies potentielles – sont pris en charge de cette façon.

Complémentarité des services : les régies régionales doivent poursuivre leurs efforts.

6.29 En conclusion, nous sommes d'avis que les régies régionales n'ont pas mis en place toutes les mesures pour assurer la complémentarité des services depuis notre vérification de 1996-1997. En effet, des lacunes signalées à l'époque, dont certaines ayant trait à la santé mentale et à la gériatrie, subsistent. C'est pourquoi nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

Responsabilisation des trois paliers du réseau

6.30 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le ministère fixe les orientations et les objectifs en cause, que les régies régionales planifient, organisent, mettent en œuvre et évaluent les services offerts sur leur territoire et que les établissements assurent la prestation de services de qualité avec efficience et efficacité. Une telle structure exige que chacun des niveaux rende compte au palier supérieur.

6.31 La *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01), sanctionnée en mai 2000, exige pour sa part que le ministère produise un plan stratégique et qu'il effectue une reddition de comptes axée sur les résultats. En outre, depuis août 2002, la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* (2001, c. 24) oblige la régie régionale à soumettre au ministre pour approbation un plan stratégique triennal d'organisation des services. Elle demande aussi, depuis juin 2001, la conclusion d'ententes de gestion et d'imputabilité entre la régie régionale et le ministre et entre la régie régionale et les établissements publics, en plus de préciser les modalités de la reddition de comptes préparée par

ces derniers, qui doivent y présenter les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus. Cette loi ne précise cependant pas les échéances pour produire le plan stratégique régional et pour conclure les ententes de gestion et d'imputabilité.

Cadre de responsabilisation et reddition de comptes

6.32 En 1996-1997, nous avions constaté que le ministère n'avait pas implanté de cadre de responsabilisation, qu'il n'assortissait pas ses énoncés de politique d'objectifs précis et que, même si certains indicateurs de résultats étaient connus, ils n'étaient pas liés à des objectifs. Aussi avions-nous recommandé au ministère d'implanter un tel cadre de responsabilisation.

Trop tôt pour observer des améliorations concrètes quant à l'application des nouveaux mécanismes d'imputabilité.

6.33 Nos travaux indiquent que les progrès réalisés à cet égard sont insatisfaisants. Bien que le ministère ait produit sa planification stratégique pour 2001-2004 et que les nouveaux mécanismes d'imputabilité aient été arrêtés par le législateur, il est trop tôt pour observer des améliorations concrètes. En effet, puisque l'entrée en vigueur des modifications législatives est récente, les régies régionales n'ont pas encore produit leurs plans stratégiques triennaux d'organisation des services et elles n'ont toujours pas signé d'ententes de gestion et d'imputabilité avec leurs établissements. Quant aux ententes de gestion triennales (1999-2002) que le ministère a conclues avec les régies régionales en 1999, elles nécessiteraient une mise à jour en fonction de la nouvelle législation ; citons l'ajout d'objectifs plus précis, par exemple en ce qui a trait à la durée moyenne des séjours.

6.34 Par ailleurs, nous avions souligné à l'époque que la reddition de comptes du ministère, des régies régionales et des centres hospitaliers ne permettait pas d'évaluer l'atteinte des objectifs qui avaient été fixés au préalable. Conséquemment, nous les avions invités à réviser le contenu de leurs rapports annuels d'activités respectifs afin de fournir une information complète au regard de la performance.

6.35 L'analyse des rapports annuels d'activités pour 2000-2001 du ministère ainsi que des deux régies régionales et des quatre centres hospitaliers faisant l'objet de notre suivi démontre que la reddition de comptes est toujours déficiente. Comme elle ne fait pas état des objectifs relatifs à la durée des séjours et à la pertinence des hospitalisations, ainsi que de leur atteinte, il est difficile d'évaluer adéquatement la performance des différents acteurs.

Objectifs de gestion

6.36 Au terme des premiers travaux de vérification, nous avions recommandé au ministère, aux régies régionales et aux centres hospitaliers de fixer des objectifs précis au regard de la pertinence des hospitalisations et de la durée des séjours.

6.37 En particulier, nous avions noté que le ministère n'avait pas suffisamment orienté les actions des régies régionales et des centres hospitaliers quant à l'utilisation rationnelle des lits de courte durée. Ainsi, il n'avait pas précisé d'objectifs régionaux et il avait approuvé les plans de transformation produits par les régies régionales sans évaluer dans quelle mesure ils favorisaient l'atteinte des objectifs provinciaux.

6.38 Le ministère avait bien réalisé des études qui permettaient de cibler des améliorations potentielles, mais il ne les avait pas souvent traduites en objectifs. Nous avions également signalé qu'il n'avait pas formulé d'objectifs pour réduire les hospitalisations non pertinentes en médecine, notamment au regard des diagnostics et des traitements pouvant être faits dans les unités de médecine de jour, en clinique externe ou par les CLSC.

Absence d'objectifs précis et mesurables dans les ententes de gestion.

6.39 Les lacunes relatives à la détermination d'objectifs par le ministère sur l'utilisation rationnelle des lits de courte durée n'ont pas été comblées. En effet, les objectifs figurant dans les ententes de gestion au chapitre de la durée des séjours et de la pertinence des hospitalisations sont très généraux et l'amélioration souhaitée y est rarement quantifiée. Ces ententes se limitent par exemple à la mention suivante : « […] la diminution de la durée moyenne de séjour et un recours accru à la chirurgie d'un jour à la lumière des pratiques québécoises optimales, tenant compte des caractéristiques de la clientèle et des types d'interventions pratiquées dans les centres hospitaliers de la région […] ». De plus, il n'existe aucune cible précise et mesurable concernant les diagnostics ou les traitements susceptibles d'être confiés aux unités de médecine de jour, aux cliniques externes ou aux CLSC. En définitive, la recommandation destinée au ministère n'est pas appliquée.

6.40 La vérification initiale avait également mis en lumière le fait qu'une régie régionale et plusieurs centres hospitaliers ne s'étaient pas fixé d'objectifs pour certaines de leurs clientèles. Cette régie régionale a maintenant déterminé des objectifs pour ce qui est de la durée moyenne des séjours, de la chirurgie d'un jour, de la chirurgie le jour même de l'admission et des interventions pouvant être dirigées vers les unités de médecine de jour. Ainsi, elle a appliqué notre recommandation de façon satisfaisante. Les centres hospitaliers visés, quant à eux, n'ont pas suffisamment répondu à nos attentes. En effet, même si les objectifs qu'ils ont retenus s'appliquent dorénavant à une plus large gamme de leurs clientèles, des secteurs importants sont toujours laissés-pour-compte, comme la médecine de jour, la chirurgie d'un jour et la chirurgie le jour même de l'admission.

Information de gestion

6.41 Il est essentiel que le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers disposent d'une information de gestion de qualité au sujet des patients hospitalisés et de ceux qui fréquentent les unités ambulatoires.

6.42 En plus d'être indispensables à la saine gestion de la durée des séjours et d'assurer la pertinence des hospitalisations, la collecte et le traitement de cette information prennent davantage d'importance, étant donné le nouveau mode de budgétisation des centres hospitaliers et d'allocation des ressources du ministère et des régies régionales. Le Comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés a proposé cette approche en janvier 2002. Enfin, les données traitées par le système d'information de gestion doivent permettre d'établir des indicateurs de santé pertinents et fiables.

Information sur les hospitalisations

6.43 Le système Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière (MED-ÉCHO), administré par le ministère, contient des informations sur les séjours hospitaliers. Les données relatives à ces séjours sont recueillies et codées par les centres hospitaliers puis acheminées au ministère, qui les exploite. Entre autres, il distribue aux intéressés un logiciel d'analyse, le CD Explorateur, qui leur fournit notamment des renseignements et des cibles sur la durée moyenne des séjours.

6.44 À l'époque, nous avions rappelé au ministère la nécessité d'améliorer la qualité des données du système MED-ÉCHO ainsi que de s'assurer que les informations de gestion qu'il produit répondent aux besoins des utilisateurs et sont disponibles en temps opportun.

Qualité des données de MED-ÉCHO à améliorer.

6.45 Même si le ministère a pris des moyens visant à mieux satisfaire ceux et celles qui sont à l'affût d'information concernant la clientèle hospitalière, la qualité des données n'est pas acquise et ces dernières ne sont pas générées avec assez de célérité. Par conséquent, la recommandation est appliquée de façon insatisfaisante.

6.46 D'abord, l'enregistrement des données n'est toujours pas homogène entre les centres hospitaliers. D'ailleurs, comme nous l'indiquons dans le chapitre 7 du présent tome, nos travaux de vérification portant sur les indicateurs de santé présentés dans l'annexe 4.2 du rapport ministériel publié en septembre 2002, intitulé *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances*, révèlent des erreurs dans la codification des diagnostics ou des traitements. Puis, comme en 1996-1997, on note l'absence de mécanisme de vérification systématique couvrant l'ensemble du territoire québécois et fournissant l'assurance que les données sont enregistrées conformément aux classifications en vigueur et en fonction des informations contenues dans le dossier médical. Il s'ensuit que les analyses menées en se fondant sur l'information issue du système risquent d'être faussées.

6.47 Quant aux délais associés à la divulgation de l'information, nous avions remarqué à l'époque que les bases de données et les compilations qui en découlaient n'étaient disponibles que plusieurs mois après la fin de l'exercice (par exemple, neuf mois au regard de 1995-1996). Pour 2000-2001, le CD Explorateur n'a été produit qu'en février 2002, soit près d'un an après la date de clôture de l'exercice. La situation ne s'est donc pas améliorée.

6.48 Il convient néanmoins de signaler que, depuis la vérification initiale, le ministère a rendu disponibles la base de données du système MED-ÉCHO ainsi que le CD Explorateur pour que les établissements se comparent entre eux et effectuent des études plus poussées, selon leurs propres besoins. La documentation et le soutien technique offerts aux utilisateurs par le ministère ont favorisé une meilleure compréhension des possibilités et des limites de ces outils et, ultimement, une exploitation plus judicieuse des données.

6.49 Par ailleurs, nous avions également constaté lors du mandat effectué il y a cinq ans que le ministère disposait de données incomplètes lorsqu'il analysait la performance des centres hospitaliers : d'une part, il retranchait à des fins comparatives plus de 40 p. cent des journées d'hospitalisation et, d'autre part, il ne se penchait pas sur les unités de médecine de jour et les cliniques externes. À cet égard, le CD Explorateur permet maintenant de connaître le bilan exhaustif des journées d'hospitalisation liées à l'occupation des lits de courte durée. En revanche, les données relatives aux unités de médecine de jour de même qu'aux cliniques externes ne sont toujours pas prises en compte.

Information sur les services ambulatoires

6.50 En 1996-1997, nos travaux avaient démontré que le ministère, les régies régionales et les établissements ne disposaient pas d'une information suffisante pour évaluer les services offerts en mode ambulatoire. Ayant observé qu'aucun système ne permettait d'obtenir une information similaire à celle qui était produite sur les hospitalisations, nous avions recommandé au ministère de se procurer l'information suffisante pour pouvoir évaluer les services fournis aux patients sans qu'ils aient à être hospitalisés.

Insuffisance d'information permettant d'évaluer les services offerts en mode ambulatoire.

6.51 Or, cette lacune perdure. Par exemple, les données compilées par les centres hospitaliers en ce qui concerne les patients traités par les unités de médecine de jour et ceux qui fréquentent les cliniques externes sont incomplètes.

6.52 Commentaires du ministère

« En février 2002, le MSSS a produit une documentation importante à l'intention du Vérificateur général. L'exercice avait pour but de rendre compte des démarches entreprises au MSSS pour pallier les lacunes sous-tendant les recommandations qui avaient été émises dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, tome II. Dans cette documentation, nous faisions état des actions réalisées ou en cours de réalisation, mais aussi des actions annoncées ou à venir. Ces efforts devraient contribuer fortement à modifier le portrait de l'état des recommandations, principalement sur le volet portant sur la responsabilisation des trois paliers du réseau.

« Avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* (2001, c. 24), le renforcement de la reddition de comptes est maintenant en place et la construction des indicateurs permanents est actuellement en cours pour répondre aux besoins des ententes de gestion MSSS-régies régionales qui doivent être élaborées pour l'année 2003.

« Pour renforcer le nouveau cadre de gestion, le ministère vient de procéder à une réorganisation administrative (septembre 2002) qui permettra la mise en place d'une unité administrative dédiée au processus de reddition de comptes et de suivi des ententes de gestion.

« Le MSSS poursuivra les efforts déjà entrepris pour améliorer l'information de gestion sur la pertinence des hospitalisations et des durées de séjour. À cette fin, le MSSS prévoit s'attaquer à la refonte du système MED-ÉCHO dans le cadre du projet global de développement des systèmes d'information pour les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS).

« Entre-temps, les travaux en cours pour l'amélioration de la qualité du système actuel et des outils qui en découlent se continueront, principalement l'explorateur-DRG (diagnostics regroupés pour la gestion) dans lequel on a introduit la notion de durée moyenne cible qui permet à chaque établissement de se situer par rapport à un objectif à atteindre. »

6.53 Résumé des commentaires des régies régionales

Les régies régionales sont d'accord avec les commentaires formulés par le Vérificateur général dans son rapport. Elles tiennent cependant à mentionner que les patients hospitalisés présentent des pathologies de plus en plus graves ou nombreuses, ce qui risque d'augmenter la durée des séjours. Cette tendance s'explique par le fait que le virage ambulatoire a amené une utilisation plus fréquente des solutions de rechange à l'hospitalisation pour les cas plus légers. Une régie régionale précise aussi que la transformation des services en santé mentale n'est pas complétée en aval et en amont de l'hospitalisation, mais que des mesures introduites récemment devraient améliorer la situation.

6.54 Résumé des commentaires des centres hospitaliers

Les centres hospitaliers considèrent que le rapport reflète bien la réalité et qu'il cerne adéquatement les responsabilités que doivent assumer les différents acteurs. La durée des séjours et la pertinence des hospitalisations sont parmi leurs préoccupations premières et ils mettront tout en œuvre pour poursuivre l'amélioration de leurs situations respectives.

À cet effet, la direction d'un centre hospitalier compte adresser une requête à son comité de gestion des séjours et à son conseil des médecins, dentistes et pharmaciens en vue d'assurer l'implantation sélective et graduelle de grilles d'évaluation de la pertinence. Selon elle, l'assentiment des professionnels de la santé est cependant un préalable à cette démarche.

Par ailleurs, deux centres hospitaliers spécifient que certaines mesures permettant d'écourter la durée des séjours ne sont pas entièrement de leur ressort. Ainsi, ils estiment que des problèmes concernant l'organisation régionale des services seraient à la base d'une partie non négligeable des jours d'hospitalisation évitables.

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Travaux effectués auprès de la Régie

Suivi mené par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Pierre Guérard
Sylvain Roy

6.55 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec. Nos travaux ont pris fin en juin 2002.

6.56 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de déterminer si, d'une part, la Régie évaluait l'efficacité des plans conjoints et si, d'autre part, elle favorisait le développement de relations harmonieuses et le règlement de litiges entre les diverses parties en cause. Nous avions aussi vérifié si la Régie examinait les mécanismes de garantie de paiement aux producteurs, si elle évaluait le risque qu'elle assumait et si elle prenait les mesures nécessaires pour minimiser les réclamations et les coûts. De plus, nous nous étions assurés que la Régie rendait compte de ses activités de façon appropriée et en temps opportun.

Conclusions générales

Les progrès sont satisfaisants pour 90 p. cent de nos recommandations.

6.57 À la suite de notre rapport, la Régie a agi rapidement. D'ailleurs, nos travaux de suivi démontrent que 100 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires de la Régie. De plus, nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 90 p. cent des cas. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations, à savoir si elle est appliquée, si elle l'est partiellement ou si elle ne l'est pas.

Surveillance des plans conjoints

6.58 Pour améliorer le pouvoir de négociation et les conditions de vie dans le secteur agricole, le législateur a permis la création de plans conjoints, regroupements de producteurs destinés à favoriser la mise en marché de productions particulières. Les administrateurs de ces plans, qui doivent négocier les conditions de mise en marché de leurs produits avec les acheteurs, sont des syndicats ou des fédérations de syndicats souvent affiliés à l'Union des producteurs agricoles ou encore des offices de producteurs. Sur les 36 plans conjoints en vigueur au 31 mars 2002, 17 couvrent diverses productions agricoles, 16 les produits forestiers et 3 les produits marins.

Examen périodique des plans conjoints

Conformité avec la loi et calendrier

6.59 En 1997-1998, nous avions constaté que la plupart des plans conjoints avaient déjà fait l'objet d'une révision mais que, contrairement à la loi constitutive de la Régie, cinq d'entre eux n'avaient pas été revus à temps et deux n'avaient jamais été examinés, soit ceux du lait et du porc, qui représentaient pourtant des secteurs importants.

Tableau 1

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Examen périodique des plans conjoints				
Réviser les plans conjoints au moins tous les cinq ans conformément à la loi.		X		
Recueillir l'information nécessaire pour faire état de leur performance.		X		
Assurer le suivi de toutes ses interventions.		X		
Respect des exigences de la loi				
Faire respecter toutes les modalités de sa loi constitutive.		X		
Gestion de la Régie				
Faire preuve de plus de transparence dans son fonctionnement.	X			
Se doter des ressources nécessaires à l'analyse économique et financière des plans conjoints.		X		
Se pourvoir d'un système de gestion documentaire et d'information de gestion approprié.		X		
Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait				
Préciser l'objectif de tarification du Fonds pour tenir compte de l'évolution du risque et limiter les réclamations et les coûts.			X	
Évaluer les pertes éventuelles relatives aux réclamations et les inscrire aux résultats du Fonds.	X			
Reddition de comptes				
Réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et significative sur ses activités et sa performance, et ce, en temps opportun.		X		

6.60 Malgré les efforts de la Régie pour réviser l'ensemble des plans conjoints tous les cinq ans, conformément à la loi, notre suivi a permis de relever qu'au cours de la deuxième phase d'examen s'échelonnant de 1997 à 2002, cinq plans conjoints n'ont pas été examinés dans les délais prescrits, c'est-à-dire au moins tous les cinq ans. Le délai moyen était de cinq ans et quatre mois au 31 mars 2002. Notons, toutefois, que les cinq plans conjoints en question renvoient à des secteurs de moindre importance et que la Régie a accepté de reporter les séances publiques qui avaient été planifiées, à la demande des organismes concernés. Par ailleurs, tous les plans conjoints ont au moins fait l'objet d'un premier examen périodique.

6.61 Nous réitérons cependant à la Régie notre recommandation voulant qu'elle révise les plans conjoints au moins tous les cinq ans conformément à la loi.

Information

6.62 Dans le cadre de la vérification initiale, nous avions observé que l'information dont disposait la Régie, lors des révisions quinquennales, ne lui permettait pas d'évaluer l'évolution et la performance des plans conjoints ni de détecter les situations qui auraient mérité une intervention. De plus, parce qu'elle n'avait pas demandé que toute formation d'un plan soit assortie d'objectifs précis et mesurables, elle n'était pas en mesure de juger à quel point la situation des producteurs s'améliorait ou se détériorait.

6.63 La Régie a déployé beaucoup d'efforts pour corriger les lacunes soulevées. Bien qu'il soit du ressort des organismes de fixer leurs objectifs et leurs cibles, en 1998, la Régie a, afin de mieux les outiller, pris l'initiative d'élaborer des ébauches d'indicateurs de résultats. Depuis, chaque rapport d'évaluation périodique qu'elle produit contient une recommandation à cet effet, s'il y a lieu. La Régie a aussi formé un groupe de travail, composé de l'Union des producteurs agricoles et de représentants de la Régie (groupe de travail UPA/Régie), qui s'est penché sur lesdites ébauches d'indicateurs. D'ailleurs, lors de l'examen périodique des plans conjoints pour la période de 2002 à 2007, l'appréciation de l'évolution et de la performance des plans conjoints sera effectuée en fonction de ces indicateurs.

6.64 Nous avions également noté que, pour préparer la révision des plans conjoints, la Régie utilisait une grille de critères d'évaluation auxquels les organismes devaient répondre lors de la présentation d'un mémoire. Toutefois, ces critères variaient sans raison apparente ou étaient carrément absents des mémoires. De plus, la Régie n'utilisait pas systématiquement ses propres critères dans la rédaction de son rapport. Enfin, elle n'avait pas de portrait d'ensemble de l'évolution des plans conjoints parce qu'il n'existait pas d'inventaire des conventions en vigueur dans chaque secteur ni des modalités de mise en marché adoptées par chacun des plans.

6.65 Depuis, la Régie a uniformisé l'utilisation d'une grille de critères d'évaluation ; elle s'en sert aussi pour la rédaction de ses rapports. En outre, elle maintient un inventaire complet des conventions et de la réglementation en vigueur pour chacun des plans conjoints.

6.66 D'autre part, nous avions observé que, lors de l'évaluation des plans conjoints, la Régie ne recevait pas toujours en temps opportun l'information utile, soit avant l'audience. Dans ces conditions, elle ne pouvait pas se préparer adéquatement ni être en mesure de poser les questions pertinentes relativement à l'application du plan et des règlements afférents. Nous constatons que cette situation est toujours présente. Par contre, l'absence de la monographie préparée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec ou par le ministère des Ressources naturelles, qui était chose courante à l'époque, est maintenant devenu un cas d'exception. Cette monographie dresse un portrait documenté et une analyse comparative de la production du secteur concerné.

6.67 Notre suivi démontre que la Régie a mis en place plusieurs mesures dans le but de recueillir l'information utile pour évaluer l'évolution et la performance des plans conjoints. Toutefois, il est trop tôt pour conclure si ces mesures donneront les résultats escomptés et permettront de répondre à notre recommandation de recueillir l'information nécessaire pour faire état de la performance des plans conjoints.

Suivi

Délai moyen de transmission des rapports ramené à trois mois après la séance publique.

6.68 Nos travaux indiquent que des progrès satisfaisants ont été réalisés en matière de suivi. Ainsi, la Régie s'est fixé comme objectif de publier ses rapports dans les 60 jours suivant la séance publique, alors qu'avant elle ne s'était donné aucune limite. Même si cet objectif n'est pas encore atteint, il y a une nette amélioration puisque, depuis 1999, le délai moyen de transmission est de trois mois. De plus, aucun rapport n'est produit plus de six mois après la séance publique tandis qu'en 1997-1998, c'était le cas pour 26 p. cent des recommandations.

6.69 Par ailleurs, la Régie a implanté un processus de suivi des exigences légales imposées aux administrateurs de plans conjoints. Quant au processus de suivi de ses recommandations, la Régie ne l'a pas encore appliqué puisqu'elle consulte présentement le milieu sur l'ensemble du processus d'évaluation périodique des plans conjoints.

6.70 Enfin, le développement du site Internet de la Régie permet dorénavant à toutes personnes intéressées, incluant les producteurs, de connaître le calendrier des séances publiques, d'y participer à leur convenance et d'obtenir les résultats de la révision quinquennale.

Respect des exigences de la loi

Intérêts commerciaux

6.71 Notre rapport de vérification mentionnait que la Régie n'avait pas mis en place de mesures efficaces de détection et d'intervention rapide pour les situations de conflit d'intérêts et que, dans certains cas, sa réaction s'était fait attendre.

6.72 Le groupe de travail UPA/Régie a procédé à l'examen des exigences légales imposées aux administrateurs des plans conjoints et a proposé des mesures à prendre pour assurer le respect de ces exigences.

6.73 Depuis la fin de 2001, le suivi des déclarations d'intérêts commerciaux de chacun des administrateurs des plans conjoints est exercé annuellement par la Régie. Comme le recommandait le groupe de travail, les organismes doivent faire parvenir à la Régie dans les délais prescrits la déclaration d'intérêts sommaire de leurs administrateurs, qui se chargera d'obtenir leur déclaration détaillée, le cas échéant. La Régie a donc instauré les mécanismes nécessaires pour détecter les situations de conflit d'intérêts.

Exemption pour financer une entreprise commerciale

6.74 Un organisme n'est pas autorisé à utiliser les contributions obligatoires qu'il perçoit pour financer la création ou le fonctionnement d'une entreprise commerciale. La Régie peut toutefois exempter un organisme de l'application de cette règle s'il y va de l'intérêt général des producteurs. En 1998, nous avions constaté que la Régie n'avait pas préparé d'analyse ni documenté la nécessité d'accorder ou non une exemption concernant le financement d'une entreprise commerciale. De plus, comme elle ne disposait d'aucun mécanisme de détection, des investissements avaient été faits à son insu, sans qu'elle ait pu accorder l'exemption que prévoyait sa loi constitutive.

6.75 Notre suivi démontre que les risques qu'une telle situation se produise sont grandement diminués. En effet, le personnel de la Régie est beaucoup plus présent sur le terrain, comme en témoignent sa participation aux assemblées générales des organismes et à des réunions de secteur, le maintien de contacts plus étroits avec le milieu et l'analyse des états financiers préparés par ceux qui rendent compte distinctement des activités de mise en marché des plans conjoints. Notons par ailleurs qu'il y a peu d'exemptions accordées chaque année, soit deux ou trois, et que les motifs de la décision d'accepter ou de refuser une demande d'exemption sont donnés de manière explicite.

Transmission des états financiers

6.76 En 1997-1998, nous avions noté que 84 p. cent des organismes administrant un plan conjoint n'avaient pas déposé à la Régie leurs états financiers au moins 20 jours avant l'assemblée générale annuelle, contrairement à ce qui est prescrit.

Malgré une nette amélioration, 40 p. cent des états financiers ne sont toujours pas reçus dans les délais prescrits.

6.77 La Régie a pris des mesures, telles que la transmission avant la fin de l'exercice d'une lettre rappelant les exigences légales et accompagnée d'un feuillet d'information, ou encore l'envoi d'une lettre de rappel. En 2002, ces mesures ont permis de réduire à 40 p. cent le nombre d'états financiers produits en retard. Cependant, la Régie doit poursuivre ses efforts afin d'abaisser davantage ce taux.

Comptabilité distincte

6.78 Lors de la vérification initiale, nous avions constaté que la Régie ne s'était pas assurée que les syndicats et les fédérations qui administraient un plan conjoint rendaient compte distinctement dans leurs états financiers de leurs activités de mise en marché, comme le demandait la loi. Pourtant, les contributions annuelles obligatoires servent à plusieurs fins, notamment à l'administration du plan, à la promotion, au transport ou encore à des activités syndicales.

6.79 Plusieurs actions ont été accomplies par la Régie pour corriger cette lacune. Ainsi, le groupe de travail UPA/Régie a déterminé, en septembre 2001, les caractéristiques minimales des états financiers afin de rendre compte des activités

de mise en marché. En février 2002, la Régie a avisé les administrateurs des plans conjoints de ces nouvelles exigences. En mai 2002, un guide et une grille d'analyse ont été élaborés par la Régie pour évaluer la conformité des états financiers des organismes.

6.80 Bien que la plupart des syndicats et des fédérations qui ne tenaient pas de comptabilité distincte en 1998 ne se conforment toujours pas à cette disposition de la loi, ils doivent, à la suite des nouvelles exigences de la Régie, modifier leur plan comptable. Toutefois, avant le dépôt des prochains états financiers des syndicats et des fédérations, la Régie ne peut s'assurer que les contributions des producteurs découlant des plans conjoints sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été perçues.

Règles de régie interne

6.81 À l'époque, nous avions mentionné que, contrairement à la teneur de sa loi constitutive, la Régie ne s'assurait pas que les organismes s'étaient dotés de règles de régie interne. Ainsi, six plans conjoints ne disposaient pas de telles règles.

6.82 Le groupe de travail UPA/Régie a également fait avancer ce dossier puisque seul un plan conjoint n'a pas encore obtempéré à la loi. Du reste, la Régie nous a informés que les administrateurs de ce plan sont à élaborer leurs règles, qui lui seront bientôt soumises pour approbation.

Gestion de la Régie

Mode de fonctionnement

Plus grande transparence de la Régie.

6.83 En 1997-1998, nous avions recommandé à la Régie de faire preuve de plus de transparence dans son fonctionnement. La Régie a consacré beaucoup d'efforts à assurer cette transparence. En effet, depuis 2000, elle a élaboré et diffusé des règles de procédure, de régie interne ainsi que des règles éthiques et déontologiques, toutes accessibles dans son site Internet. Y sont également disponibles la loi constitutive de l'entité, les divers règlements qui la touchent, le guide sur le déroulement de la conciliation, le calendrier des séances publiques, le rapport des évaluations périodiques depuis 1999, la *Déclaration de services aux citoyens*, les entreprises avec cautionnement et les décisions de la Régie depuis 1998.

6.84 Nous lui avions également recommandé de se doter des ressources nécessaires à l'analyse économique et financière des plans conjoints. La Régie a depuis embauché trois professionnels spécialisés en la matière et élaboré différents outils d'analyse. En mai 1999, la Régie a également mis en place une politique administrative de gestion du développement des compétences qui favorise le développement de ses ressources. Toutefois, elle n'a toujours pas structuré l'évaluation de ses ressources humaines.

Gestion de l'information et des délais

6.85 Nous avions observé, lors de la vérification initiale, que la Régie ne contrôlait pas adéquatement ses dossiers et qu'il était difficile à la fois pour la clientèle et les régisseurs de consulter les décisions antérieures puisqu'il n'existait pas d'inventaire par type de décisions.

6.86 Il est maintenant possible pour tous de consulter dans le site Internet de la Régie l'ensemble des décisions qu'elle a rendues depuis 1998. Il est à noter que les décisions sont versées dans le site dès leur parution. De plus, en janvier 1999, la Régie a adopté un système de gestion documentaire qui lui permet de contrôler adéquatement les dossiers et leur contenu, de faciliter la recherche d'information ainsi que le suivi des requêtes, minimisant ainsi le risque d'égarer des originaux.

6.87 Par ailleurs, nous avions observé à l'époque que la Régie ne disposait pas de l'information de gestion utile pour évaluer et améliorer la performance de ses activités pas plus qu'elle ne mesurait ses délais d'intervention.

6.88 Bien que la Régie doive poursuivre ses efforts, notre suivi montre que, contrairement à la situation ayant cours en 1997-1998, elle s'est fixé des objectifs, des cibles et des indicateurs dont les principaux sont énoncés dans la *Déclaration de services aux citoyens* publiée en mars 2001. Nos récents travaux confirment qu'elle dispose maintenant d'une meilleure information de gestion pour suivre ses activités. En effet, la Régie a pris différents moyens pour mesurer ses délais d'intervention. Toutefois, certaines activités sont absentes de ses tableaux de bord, telles les décisions prises en séance de régie. De plus, ses objectifs sont globaux et ne sont pas présentés par type d'activités ou par type de décisions.

Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait

6.89 Le Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait est un plan de garantie qui rembourse les producteurs jusqu'à 100 p. cent de la valeur assurée lorsqu'un marchand de lait manque à ses obligations de paiement.

6.90 Lors de notre vérification, nous avions noté que le Fonds, tel qu'il était offert, ne correspondait pas aux critères normaux d'autosuffisance. Pour qu'un régime puisse être qualifié d'autosuffisant, il faut qu'il y ait une très forte probabilité que le fonds soit en mesure de recouvrer lui-même des pertes importantes. De plus, la Régie n'avait jamais obtenu d'évaluation actuarielle dans le but d'établir la solvabilité du Fonds et elle ne disposait pas d'un système de classification des risques associés aux marchands de lait ni de normes pour guider ses actions.

6.91 Quoique les sommes assurées soient passées de 404 à 553 millions de dollars de 1997 à 2002 et le solde du Fonds, de 2,7 à 4,5 millions de dollars pour la même période, la Régie n'a pu nous démontrer que ce dernier répond à des critères d'autosuffisance. Étant donné que, comme en 1997-1998, le ministre des Finances s'engage à avancer à même le Fonds consolidé du revenu, avec

l'autorisation du gouvernement et aux conditions que ce dernier détermine, toute somme nécessaire pour combler le déficit du Fonds, il est important que celui-ci soit autosuffisant.

6.92 Par ailleurs, malgré l'élaboration d'un nouveau règlement et l'évolution constante du marché, la Régie n'a pas jugé opportun d'obtenir une évaluation actuarielle du Fonds. Cependant, nous tenons à souligner ses efforts pour améliorer la performance du Fonds et diminuer les risques de pertes.

6.93 En effet, la Régie a mis en place un nouveau règlement, le Règlement sur la garantie de paiement du lait, qui est entré en vigueur le 1er mai 2002. Depuis cette date, la police de garantie émise par la Régie à un marchand de lait couvre la valeur du lait qu'il a acheté ou reçu directement des producteurs au cours des 60 jours précédant immédiatement le manquement à ses obligations. En vertu de l'ancien règlement, la couverture correspondait à la valeur des achats effectués l'année précédente pendant les trois mois ayant présenté les plus hauts volumes. Toutefois, il est encore trop tôt pour connaître l'incidence pécuniaire réelle de cette modification réglementaire sur la solvabilité du Fonds.

La Régie ne s'assure toujours pas de l'adéquation entre les primes exigées et les risques de perte.

6.94 En outre, la Régie ne s'assure toujours pas de l'adéquation entre les primes exigées et les risques de perte, et ce, malgré l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Pourtant, tant les primes que la couverture ont connu des variations depuis notre vérification. Ainsi, en 1997, les primes étaient de 97 000 dollars. S'élevant à 118 000 dollars en 2002, les primes chuteront à quelque 98 600 dollars lorsqu'elles seront établies sur la base du nouveau règlement. Quant à la couverture, qui était de 404 millions de dollars en 1997, elle devrait diminuer également, passant de 553 millions de dollars en 2002 à environ 387 millions de dollars. Toutefois, en dépit des modifications réglementaires, nous ne pouvons conclure quant à la justesse des primes par rapport aux risques encourus.

6.95 D'autre part, la Régie a resserré ses contrôles pour mieux gérer cet aspect en exigeant, entre autres, des garanties supplémentaires pour les entreprises qui peuvent présenter des risques. De plus, le nouveau règlement précise les ratios utilisés lors de l'évaluation de la solvabilité des marchands de lait. Cependant, comme en 1997-1998, la Régie ne dispose d'aucun système de classification des risques associés aux marchands de lait ni de normes pour guider ses actions, fixant par exemple le moment approprié pour réviser les montants de la garantie. Notons en revanche qu'elle a amorcé en 2002 des travaux en ce sens.

6.96 Enfin, dès 1997-1998, la Régie a appliqué notre recommandation voulant qu'elle évalue les pertes éventuelles relatives aux réclamations et qu'elle les inscrive aux résultats du Fonds.

6.97 Nous exhortons donc de nouveau la Régie à préciser l'objectif de tarification du Fonds d'assurance-garantie de paiement de lait pour tenir compte de l'évolution du risque.

Reddition de comptes

6.98 Nous avions recommandé à la Régie de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et plus significative sur ses activités et sa performance, et ce, en temps opportun.

6.99 Dès 1997-1998, la Régie a apporté plusieurs améliorations à sa reddition de comptes. Ainsi, le lecteur connaît maintenant les orientations et les objectifs stratégiques de l'entité ainsi que les cibles quant à la qualité de service recherchée. De plus, certaines données permettent d'apprécier l'évolution de la mise en marché des produits visés par les plans conjoints. Nous retrouvons maintenant dans le rapport annuel le bilan des évaluations périodiques planifiées et réalisées ainsi que les recommandations formulées après l'examen des plans conjoints. Enfin, les crédits autorisés sont comparés avec les dépenses et nous y voyons l'évolution de l'effectif et des revenus de tarification.

6.100 Malgré des progrès indéniables à l'égard de la reddition de comptes, il est difficile pour le lecteur d'évaluer la performance. Par exemple, plusieurs objectifs n'ont pas de cibles précises et le rapport est muet quant au degré de satisfaction de la clientèle et aux délais concernant les interventions de la Régie. Celle-ci doit donc poursuivre ses efforts en vue de parfaire le contenu de son rapport annuel.

6.101 Commentaires de la Régie

« La Régie, après avoir soigneusement analysé chacune des recommandations apparaissant au rapport déposé à l'Assemblée nationale en 1997-1998, a corrigé les éléments identifiés comme présentant des lacunes dans chacun des mandats et programmes examinés et mis en place des mesures nécessaires pour atteindre les résultats escomptés.

« La Régie constate avec satisfaction que le Vérificateur général a noté qu'elle fait preuve de transparence dans son fonctionnement, particulièrement par la mise en place de règles de procédure, de régie interne, d'éthique et de déontologie. Ces règles sont publiées dans son site Internet qui offre, en plus, de nombreuses informations sur les activités et mandats de la Régie. Largement fréquenté par la clientèle, ce site est mis à jour quotidiennement pour assurer un haut niveau de qualité des services.

« Quant au Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait, la Régie a défini ses orientations et pris ses décisions après avoir considéré les conclusions de l'étude actuarielle commandée par le Vérificateur général en 1998, effectué des consultations auprès de l'industrie en 1997 et en 2001 et analysé la performance du Fonds. Le nouveau Règlement sur la police de garantie du paiement du lait a permis à la Régie de mettre en place des moyens de diminuer les risques du Fonds sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les primes.

« On constate d'ailleurs que, de 1997 à 2002, les débours ont été inférieurs à moins de la moitié des primes perçues, que les sommes accumulées au Fonds sont passées de 2,7 millions de dollars à 4,5 millions et que la couverture de 404 millions de dollars a été ramenée à environ 387 millions. »

FORMATION PROFESSIONNELLE ET TECHNIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Travaux effectués auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et de cégeps

Suivi mené par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Lise Germain
Isabelle Hurens

6.102 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998 auprès du ministère de l'Éducation ainsi que de quatre commissions scolaires et de cinq cégeps, situés dans cinq régions. Nos travaux ont pris fin en mai 2002.

6.103 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectifs de déterminer si, d'une part, l'offre de formation professionnelle et technique est adaptée aux besoins du marché de l'emploi et si, d'autre part, le cadre de gestion ministériel favorise l'utilisation optimale des ressources humaines et des infrastructures pour la formation professionnelle et technique.

6.104 À noter que nous n'avions pas fait de recommandations aux établissements eux-mêmes, puisque nos commentaires concernaient essentiellement les orientations et les actions du ministère.

Conclusions générales

Des progrès satisfaisants ont été accomplis.

6.105 À la lumière des travaux menés dans le cadre de ce suivi, nous sommes à même de conclure que des progrès satisfaisants ont été accomplis pour l'ensemble des recommandations depuis la vérification initiale, comme en fait foi le tableau 1. Ainsi, désireux de gérer la carte des enseignements plus efficacement, le ministère a entrepris en 2001 une démarche d'analyse en vue de rationaliser l'offre de formation. Concrètement, il s'agit de déterminer les programmes d'études à offrir et le nombre d'établissements autorisés à les dispenser. En ce qui a trait au nombre d'étudiants à admettre, le ministère, comme il le mentionnait dans ses commentaires lors de notre rapport initial, a choisi de délaisser le contingentement et il vise plutôt la responsabilisation des réseaux d'enseignement à cet égard.

6.106 Un changement important a eu lieu en ce qui concerne la reconnaissance des acquis scolaires. En effet, toutes les universités donnent maintenant aux étudiants la possibilité d'obtenir des crédits universitaires relativement à certains de leurs acquis en formation technique.

6.107 Le ministère a également pris des mesures afin de favoriser l'utilisation optimale du parc immobilier. Enfin, il a poursuivi l'objectif d'accroître la latitude des cégeps en matière d'organisation de l'enseignement.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Carte des enseignements				
Gérer la carte des enseignements en veillant à l'application de critères de performance minimaux auxquels devraient satisfaire les programmes d'études.		X		
Gérer la carte des enseignements en évaluant la pertinence de maintenir les autorisations existantes, notamment lors de la révision des programmes.		X		
Contingentement de la clientèle dans certains programmes				
Préciser les critères qui justifient l'imposition d'un contingentement.		X		
Mieux tenir compte, dans l'application d'un contingentement, de l'adéquation entre le nombre d'élèves formés et la probabilité d'obtenir à temps plein ou partiel un emploi relié à cette formation*.		X		
Coordination de l'admission entre la formation professionnelle et la formation technique				
Pour réduire les séjours infructueux au collégial, veiller à ce qu'il y ait une meilleure coordination des processus d'admission entre la formation professionnelle et la formation technique.		X		
Pour réduire les séjours infructueux au collégial, favoriser l'évaluation par les établissements des candidats les plus faibles afin de les diriger vers la formation qui correspond le mieux à leurs aptitudes.		X		
Reconnaissance des acquis scolaires par l'ordre d'enseignement supérieur				
Veiller à ce que les établissements d'enseignement reconnaissent les acquis scolaires pertinents.		X		
Utilisation des infrastructures immobilières des cégeps				
Favoriser l'utilisation optimale du parc immobilier mis à la disposition des cégeps.		X		
Gestion de la tâche des enseignants				
Poursuivre l'objectif d'accroître la latitude des cégeps en matière d'organisation de l'enseignement.		X		

* En ce qui concerne les programmes se rapportant au secteur de la santé, le ministère a levé les contingentements relatifs aux programmes visés.

Adaptation de l'offre de formation professionnelle et technique aux besoins du marché de l'emploi

Carte des enseignements

6.108 Lors de notre vérification initiale, le ministère travaillait avec les établissements à l'élaboration d'une planification triennale de développement de la carte des enseignements professionnels et techniques. Ce moyen permet de déterminer le nombre d'établissements autorisés à offrir les différents programmes d'études ainsi que leur répartition territoriale. Ces travaux, fondés sur les plans de chaque région, visaient particulièrement la consolidation et le développement de l'offre de services de même que la remise en question de certaines autorisations de programmes. Nous constatons à l'époque que l'effort de concertation s'était essentiellement limité aux nouvelles demandes d'autorisation de programme, malgré des indices qui faisaient douter de l'opportunité de maintenir d'autres autorisations. À notre avis, ce résultat mitigé tenait d'abord au fait que le ministère n'avait pas requis des établissements qu'ils appliquent ses critères de performance minimaux – relativement à la fréquentation, au taux de réussite et à l'insertion en emploi relié à la formation – pour statuer sur le maintien d'un programme.

6.109 De là, nous avions recommandé au ministère de gérer la carte des enseignements en veillant à l'application de critères de performance minimaux auxquels devraient satisfaire les programmes d'études et d'évaluer la pertinence de maintenir les autorisations existantes, notamment lors de la révision des programmes. Le ministère a partiellement répondu à nos attentes. En effet, il tient compte maintenant du critère de performance minimal relativement à la fréquentation. De plus, à l'étape de la révision, il examine s'il convient ou non de reconduire les autorisations.

Une démarche est entreprise en vue de rationaliser l'offre de formation.

6.110 En 2001, le ministère a entrepris une démarche consistant à analyser l'offre de formation en vue de la rationaliser. D'une part, il a identifié 50 programmes d'études professionnelles et techniques présentant de fortes perspectives d'emploi et, afin d'accroître leur fréquentation, il a fait une campagne de publicité. Dans la foulée de cette initiative, il a mis en place à l'automne 2002 de nouvelles mesures d'aide financière visant principalement à soutenir les cégeps qui ont peine à enregistrer assez d'inscriptions dans ces programmes.

6.111 D'autre part, la liste des « doublons en difficulté », soit 16 programmes dispensés plus d'une fois dans la même région et dont le nombre d'inscriptions est insuffisant, a été dressée. Voulant inciter les cégeps à repenser leur façon de faire, le ministère les a informés que ces programmes ne bénéficieraient pas des nouvelles mesures d'aide. Les cégeps étaient donc appelés à faire des choix judicieux puisque le maintien de tels doublons entraînerait un déficit, au détriment des autres programmes. De plus, pour pallier les effets de la rationalisation, en l'occurrence le regroupement ou la fermeture de programmes, le ministère a annoncé qu'il supporterait dès le début de l'année scolaire 2002-2003 certains coûts liés à ces changements : le déménagement et le transport d'équipement, une partie des indemnités de cessation d'emploi ou des prestations de préretraite pour les enseignants touchés, le transfert d'étudiants, etc.

6.112 Nous sommes d'avis que la démarche amorcée devrait permettre au ministère de prendre des décisions plus éclairées quant à la détermination du nombre d'établissements autorisés à offrir les différents programmes d'études ainsi qu'à leur répartition territoriale. Nous l'encourageons donc à poursuivre ses travaux en ce sens.

Contingentement de la clientèle dans certains programmes

6.113 Lors de la vérification initiale, nous avions vu que le ministère faisait parfois appel au contingentement comme moyen d'assurer l'équilibre entre le nombre de personnes formées et les besoins du marché du travail. Cependant, les principes guidant sa décision d'imposer cette limite au regard de certains programmes n'étaient pas tous clairement établis. Nous avions donc recommandé au ministère de préciser les critères qui justifient l'imposition d'un contingentement.

Le ministère délaisse le contingentement et vise la responsabilisation des réseaux d'enseignement à cet égard.

6.114 Depuis, le ministère s'est plutôt donné comme orientation générale de réduire au minimum le nombre de programmes d'études contingentés. Il a choisi d'informer davantage les étudiants des perspectives d'emploi et de laisser aux établissements le soin de gérer la question du nombre d'admissions dans un programme donné.

6.115 À l'égard de l'information sur les possibilités d'insertion sur le marché du travail, nous avons constaté une nette amélioration. En effet, dans son modèle d'adéquation formation-emploi, qui contient une fiche descriptive de tous les programmes composant la carte des enseignements professionnels et techniques, le ministère indique maintenant les perspectives d'emploi propres à chaque programme, les qualificatifs utilisés allant de « plus favorables » à « plus restreintes ». Cette information est distribuée aux divers intéressés tels que les directions régionales, les commissions scolaires et les cégeps. Globalement, l'objectif du ministère est de diriger les jeunes attirés par des programmes populaires dont les débouchés sont restreints vers ceux offrant un meilleur accès au travail. Cependant, à l'instar de ce que nous avions noté à l'époque, la fiabilité de l'information fournie par le ministère sur les besoins régionaux de main-d'œuvre par secteur d'activité est souvent remise en cause. Ainsi, deux cégeps visités lors du suivi sont d'avis que l'information, basée sur des données historiques, n'est pas toujours représentative des besoins actuels. Par conséquent, ces établissements font leur propre collecte de renseignements et apportent les ajustements requis en ce qui a trait à l'offre de formation.

6.116 Pour ce qui est de confier aux établissements la gestion des admissions, nous avons constaté que le ministère a supprimé le contingentement pour 10 des 24 programmes que nous avions recensés en 1997-1998. Comme les établissements déterminent déjà le nombre d'élèves qu'ils peuvent admettre dans chacun des programmes non contingentés au moment de préparer leur offre de services respective, ils ont fait ou feront de même pour ces 10 programmes sur la base des critères habituels, comme la disponibilité des enseignants et des locaux, le coût et l'adéquation formation-emploi.

6.117 Par ailleurs, nous avions recommandé au ministère de mieux tenir compte, dans l'application d'un contingentement, de l'adéquation entre le nombre d'élèves formés et la probabilité d'obtenir à temps plein ou partiel un emploi relié à cette formation.

6.118 En effet, nous avions observé à l'époque que, malgré le contingentement imposé par le ministère, seulement 27 p. cent des diplômés du programme de techniques policières occupaient un emploi à temps plein relié à leur formation. Or, ce taux a atteint 40 p. cent en 2001. Tout en maintenant le contingentement, le ministère poursuit l'objectif de mieux tenir compte de l'adéquation entre le nombre d'élèves formés et la probabilité d'obtenir à temps plein un emploi relié à cette formation.

6.119 En ce qui concerne les programmes se rapportant au secteur de la santé, le ministère imposait un contingentement sans prendre en considération les emplois à temps partiel. Il utilisait seulement le taux d'insertion en emploi à temps plein pour évaluer la situation du marché alors que le travail à temps partiel était très courant dans ce secteur. Cette question n'est plus d'actualité, étant donné que le ministère a levé les contingentements relatifs aux programmes visés.

6.120 Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour que les établissements s'acquittent de leurs responsabilités à l'égard de la gestion du nombre d'admissions dans les programmes de formation professionnelle et technique. Il lui faut aussi s'assurer de la justesse de l'information qu'il produit et diffuse concernant les perspectives d'emploi associées aux divers programmes de formation.

Coordination de l'admission entre la formation professionnelle et la formation technique

6.121 Il y a quatre ans, nous avions noté que plusieurs des élèves de la formation technique qui quittaient le cégep sans avoir terminé leurs études optaient pour la formation professionnelle. Ils obtenaient pour la plupart un diplôme d'études professionnelles de l'ordre secondaire. Leur séjour infructueux au collégial occasionnait des dépenses pouvant atteindre 45 millions de dollars sur la base du coût moyen par élève au collégial.

6.122 Nous avions attribué ces constats à deux principales raisons. En premier lieu, les systèmes d'admission des commissions scolaires et ceux des cégeps n'étaient pas coordonnés afin de diriger les élèves vers le service de formation qui correspondait le mieux aux aptitudes scolaires qu'ils avaient démontrées au secondaire. En second lieu, les candidats qui satisfaisaient de justesse aux exigences d'admission du collégial étaient habituellement acceptés dans un cégep, même si des études démontraient qu'avec une note moyenne de 65 p. cent, l'élève risquait plus de 7 fois sur 10 de se trouver en difficulté ou d'abandonner ses études collégiales.

6.123 Nous avions donc recommandé au ministère, pour réduire les séjours infructueux au collégial, de veiller à ce qu'il y ait une meilleure coordination des processus d'admission entre la formation professionnelle et la formation technique. Nous lui avions également rappelé de favoriser l'évaluation par les établissements des candidats les plus faibles afin de les diriger vers la formation qui correspond le mieux à leurs aptitudes. Notre suivi montre que le ministère a retenu d'autres moyens en vue de remédier aux problèmes relevés à l'époque.

6.124 Ayant constaté que la formation professionnelle et technique est mal connue, le ministère a mis sur pied une vaste campagne de promotion en ayant l'objectif de la valoriser auprès des jeunes. Cette activité se concrétise de différentes façons, à savoir la diffusion de dépliants, d'affiches et de messages publicitaires ainsi que la tenue d'évènements majeurs, tels que Les Olympiades québécoises de la formation professionnelle et technique et La Semaine de la formation professionnelle et technique. De l'avis de deux conseillères d'orientation rencontrées lors de notre suivi, les élèves ont accès à plus d'information, mais il faut poursuivre les efforts en intervenant le plus directement possible auprès d'eux. Ils peuvent notamment visiter des centres de formation professionnelle, lieux propices pour échanger avec d'autres jeunes et des enseignants. De plus, on est à implanter un nouveau processus d'admission en formation professionnelle dans les régions les plus populeuses, conçu avec le souci de mieux coordonner cette activité.

Mesures prises pour réduire les séjours infructueux au collégial :

• vaste campagne de promotions ;

• fonds injectés pour la réussite scolaire.

6.125 D'un autre côté, le ministère a injecté des fonds afin d'améliorer la réussite scolaire au collégial. À preuve, dans les deux cégeps visités lors de notre suivi, des mesures ont été prises pour soutenir les élèves, en ciblant plus spécialement ceux dont les résultats scolaires du secondaire sont faibles. L'accueil et l'intégration, l'encadrement personnalisé, le tutorat, l'accompagnement par des pairs en sont autant d'exemples. Les cégeps se sont donné le rôle de réaffirmer le choix de carrière que l'élève a fait au secondaire, mais ils ne sont pas sans savoir que, pour diverses raisons, son cheminement scolaire peut prendre une autre voie.

6.126 En conclusion, des efforts ont été déployés pour informer l'élève et l'aider à sélectionner une option en fonction de critères rationnels. Cependant, la décision finale lui revient. Celui ou celle qui entreprend des études collégiales bénéficie d'un soutien concret. Enfin, il appert que, malgré la volonté réelle des responsables de favoriser la réussite des jeunes, il y en aura toujours un certain nombre qui feront des séjours infructueux au collégial.

Reconnaissance des acquis scolaires par l'ordre d'enseignement supérieur

6.127 Notre rapport de 1997-1998 soulignait que la moitié des universités seulement étaient disposées à reconnaître des acquis de formation technique et que leurs pratiques demeuraient très diversifiées et limitées à certains programmes. Un manque de corrélation semblable existait aussi entre la formation professionnelle et la formation technique. C'est pourquoi nous avions recommandé au ministère de veiller à ce que les établissements d'enseignement reconnaissent les acquis scolaires pertinents.

Un changement majeur est survenu : les universités reconnaissent les acquis de formation technique.

6.128 En ce qui a trait au lien entre les enseignements collégial et universitaire, un changement majeur est survenu puisque toutes les universités admettent maintenant des diplômés d'études collégiales techniques dans la plupart de leurs programmes de baccalauréat. En outre, elles accordent des crédits universitaires en reconnaissant des acquis de formation technique, dont le nombre varie selon l'université et le programme.

6.129 Du côté de la formation professionnelle et technique, le ministère poursuit ses travaux d'harmonisation des programmes. Il expérimente actuellement dans trois programmes la poursuite au niveau collégial d'une formation acquise au niveau secondaire, et ce, sous certaines conditions. D'ailleurs, le Règlement sur le régime des études collégiales a été modifié à cet effet.

Ressources allouées à la formation

Utilisation des infrastructures immobilières des cégeps

6.130 À l'époque, nous avions recommandé au ministère de favoriser l'utilisation optimale du parc immobilier mis à la disposition des cégeps. En effet, l'analyse du taux d'utilisation des locaux et la comparaison des superficies occupées par les établissements avec les barèmes du ministère révélaient que plusieurs cégeps ne se servaient pas de façon optimale des locaux dont ils disposaient. De plus, le taux d'utilisation des locaux était très variable.

Plusieurs gestes ont été accomplis en vue de favoriser une utilisation optimale du parc immobilier.

6.131 À ce propos, le ministère s'est doté de critères pour analyser les besoins en espace lorsqu'il procède à la révision des programmes d'études. À titre d'exemple, il évalue s'il est possible pour les demandeurs d'optimiser leurs ressources actuelles et s'il y a lieu de louer des locaux auprès de tiers. De plus, pour combler les besoins accrus découlant de la mise à jour des programmes, il a utilisé les locaux existants en procédant par des réaménagements. Ainsi, depuis notre vérification initiale, aucun ajout de locaux n'a été autorisé par le ministère.

6.132 Le ministère a également entrepris des travaux visant à renforcer son contrôle quant aux demandes formulées par les cégeps relativement à l'espace. Pour ce faire, il procède, entre autres, à l'inventaire des superficies aménageables.

6.133 Bref, le ministère a accompli plusieurs gestes en vue de favoriser l'utilisation optimale du parc immobilier. Nous l'invitons à persévérer.

Gestion de la tâche des enseignants

6.134 Lors de notre mandat initial, nous avions relevé le fait que les cégeps, contrairement aux commissions scolaires, ne pouvaient utiliser à d'autres fins les économies réalisées grâce à la saine gestion de leur personnel enseignant. En effet, peu importe la convention collective, un cégep devait pourvoir le nombre de postes déterminés par le modèle d'allocation du ministère. De là, nous avions recommandé au ministère de poursuivre l'objectif d'accroître la latitude des cégeps en matière d'organisation de l'enseignement.

6.135 Le suivi indique que la masse salariale des enseignants est toujours protégée par les conventions collectives en vigueur. Cependant, les dernières ententes, signées au printemps 2000, ont fait place à plus de souplesse quant à la tâche de l'enseignant, qu'il s'agisse de l'encadrement des étudiants ou de la coordination des programmes.

6.136 Commentaires du ministère

« Le ministère a pris connaissance du suivi du rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, tome II, relatif aux suites données aux recommandations formulées à l'époque par le Vérificateur général.

« Le ministère est heureux de constater que le Vérificateur général a reconnu ses efforts pour donner suite aux recommandations et qu'il estime que des progrès satisfaisants ont été accomplis à la suite de la vérification, notamment au regard de la gestion de la carte des enseignements, de la reconnaissance des acquis scolaires à l'enseignement universitaire et de l'utilisation optimale du parc immobilier et de la latitude des cégeps en matière d'organisation de l'enseignement.

« Comme le Vérificateur général l'y invite, le ministère entend poursuivre ses efforts, plus particulièrement en ce qui a trait à la justesse de l'information diffusée sur l'adéquation formation-emploi, à la promotion et à la valorisation de la formation professionnelle et technique et à l'harmonisation des programmes. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 7

Certification des indicateurs de santé

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.6
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	7.8
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Fiabilité des données du système MED-ÉCHO	7.12
Méthodologie utilisée pour le calcul de la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour différents cancers	7.21
Fichier des tumeurs du Québec	7.26
Prévalence du diabète	7.30
Publication des indicateurs	7.34
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les indicateurs de santé	

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

David Bolduc
Yves Doré
Julie Nadeau
Stéphane Perreault
Christine Roy
Luc Tougas
Danielle Tremblay

Sigles utilisés dans ce chapitre

MED-ÉCHO	Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

INTRODUCTION

7.1 Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale pour faire suite au *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances* rendu public par le ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux le 30 septembre 2002.

7.2 Ainsi, ce chapitre renferme les constatations, les recommandations et les commentaires émanant de nos travaux de vérification des indicateurs de santé présentés dans l'annexe 4.2 du rapport du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Il accompagne notre opinion de vérification qui, jointe au rapport du MSSS, est ici reproduite en annexe sous le libellé *Rapport du Vérificateur général sur les indicateurs de santé*.

7.3 Le 11 septembre 2000, les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux réaffirmaient l'importance d'être responsables devant les citoyens en produisant des rapports publics clairs sur le niveau de santé de leur population et la qualité de leurs systèmes de soins.

7.4 Les premiers ministres ont énoncé leur vision commune dans le *Communiqué sur la santé* émis à cette occasion. En outre, ils ont mandaté leur ministre de la santé respectif pour collaborer à la conception d'un cadre complet, incluant des indicateurs comparables mutuellement acceptés, en fonction duquel les gouvernements devaient rendre compte de leurs activités en septembre 2002. La Conférence des sous-ministres a ensuite défini les indicateurs particuliers devant régulièrement faire l'objet d'un rapport à la population.

7.5 Dans la foulée de l'engagement des premiers ministres, le gouvernement du Québec a confié au Vérificateur général du Québec, par décret, le mandat de vérifier et de certifier la qualité de l'information publiée par le MSSS concernant chacun des 67 indicateurs faisant l'objet de la reddition de comptes à la population québécoise.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

7.6 Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les indicateurs de santé sont exempts d'inexactitudes importantes.

7.7 Nos travaux visaient à déterminer si les indicateurs de santé présentés dans l'annexe 4.2 intitulée « Informations vérifiées par le Vérificateur général du Québec selon les exigences requises concernant les indicateurs mutuellement agréés par les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux » qui est incluse dans le rapport du MSSS répondaient aux critères énoncés dans l'annexe A de notre rapport. Ces critères ont trait à l'intégralité, à l'exactitude et à la présentation

adéquate de l'information. Notre vérification a compris le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des indicateurs de santé et de leur présentation. Elle a également compris l'évaluation des estimations importantes faites par la direction du MSSS. Toutefois, notre responsabilité ne s'étend pas à l'évaluation de la performance atteinte ou de la pertinence des indicateurs. De plus, nos travaux se sont limités à l'information qui concernait l'année la plus récente faisant état de chaque indicateur.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

7.8 Dans notre rapport de vérification, nous concluons que 35 des 47 indicateurs de santé présentés dans l'annexe 4.2 donnent une image fidèle de la situation selon les critères énoncés dans l'annexe A.

7.9 Cependant, nous formulons des restrictions pour 12 indicateurs relativement au respect des critères de vérification définis dans l'annexe A. Elles concernent :

- l'absence de contrôles assurant la fiabilité des données du système d'information Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière, communément appelé MED-ÉCHO ;
- la méthodologie utilisée pour le calcul des indicateurs portant sur la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour différents cancers, qui diffère de la méthodologie approuvée lors de la Conférence des sous-ministres ;
- le Fichier des tumeurs du Québec, qui n'inclut pas tous les cas diagnostiqués ;
- l'indicateur « taux ajusté de prévalence du diabète », qui n'est pas conforme aux caractéristiques techniques approuvées.

7.10 Nous signalons aussi la non-publication de 20 indicateurs dont 7 sont facultatifs pour le Québec.

7.11 Les paragraphes qui suivent traitent plus en détail de chacun des sujets.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Fiabilité des données du système MED-ÉCHO

7.12 Le système MED-ÉCHO contient les données médico-hospitalières relatives aux hospitalisations survenues dans les centres hospitaliers dispensant des soins généraux et spécialisés. Les informations concernant les soins de courte durée et les chirurgies d'un jour sont donc compilées par les établissements avant d'être acheminées au MSSS pour alimenter la banque centrale de données MED-ÉCHO. Chaque année, environ 750 000 hospitalisations et 275 000 chirurgies d'un jour font l'objet d'une telle compilation.

Absence de contrôles assurant la fiabilité des données de MED-ÉCHO.

7.13 Le MSSS n'a pas mis en place de contrôles pour s'assurer de la fiabilité des données provenant du système MED-ÉCHO. Notamment, il n'y a pas de mécanisme garantissant la qualité de la codification et de la saisie. Il n'y a non plus aucune vérification systématique par le MSSS du travail effectué par les centres hospitaliers. Faute de rétroinformation, le ministère ne peut se prononcer sur l'exactitude des données stockées dans la banque, ignorant la nature et la fréquence des erreurs commises, le cas échéant.

7.14 Compte tenu de cette lacune, les données issues du système MED-ÉCHO n'ont pu être vérifiées moyennant un effort raisonnable. Il aurait fallu vérifier la codification d'un nombre trop important de dossiers pour pouvoir conclure sur la fréquence des erreurs de données. Par conséquent, nous n'avons pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats des 11 indicateurs suivants :

- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du poumon ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer de la prostate ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du sein[1] ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du côlon-rectum ;
- le taux ajusté d'arthroplastie complète de la hanche ;
- le taux ajusté d'arthroplastie complète du genou ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer du poumon ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer de la prostate ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer du sein ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer du côlon-rectum ;
- le taux ajusté d'hospitalisation pour des problèmes de santé qui auraient pu bénéficier de soins ambulatoires.

7.15 Il convient de signaler qu'aucun des six centres hospitaliers que nous avons visités aux fins de la vérification n'avait introduit une procédure visant à contrôler la qualité de la codification des données. À la suite de l'examen d'une centaine de dossiers relatifs à des hospitalisations, nous avons constaté plusieurs types d'erreurs, notamment :

- l'inscription d'un code inapproprié découlant de la confusion entre des diagnostics principaux et des diagnostics secondaires ;
- des inexactitudes dans la codification de diagnostics ;
- la non-conformité avec le déroulement chronologique des faits (code indiquant que les complications sont survenues pendant la période de traitement, alors qu'elles étaient présentes avant l'hospitalisation).

1. Cancer du sein chez la femme.

7.16 Toutefois, ce travail limité est insuffisant pour conclure sur la fiabilité des données dans leur ensemble.

7.17 De plus, nos travaux ont fait ressortir deux autres problèmes relatifs au système MED-ÉCHO. Il faut mentionner que les données visées par ces lacunes serviront au calcul de certains indicateurs qui seront publiés ultérieurement.

- La période à l'urgence n'est pas prise en compte dans l'établissement de la durée d'hospitalisation puisque la date marquant l'admission est celle de l'attribution d'un lit au patient. Donc, il peut y avoir sous-estimation de la durée d'hospitalisation. Notons que l'information médicale concernant la période à l'urgence n'est pas versée dans la banque centrale de données.
- La raison justifiant l'admission initiale du patient dont l'état nécessite une hospitalisation n'est pas consignée comme telle dans le système MED-ÉCHO. En effet, seul le diagnostic principal posé durant l'hospitalisation est versé dans la banque centrale de données. Or, il ne correspond pas forcément au motif de l'admission. Cette dernière information est néanmoins détenue par les centres hospitaliers.

7.18 Il s'ensuit que le MSSS ne pourra faire une reddition de comptes adéquate à cet égard sans apporter les correctifs requis.

7.19 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de s'assurer de la qualité de l'information produite par le système MED-ÉCHO ;**
- **de veiller, aux fins de codification, à ce que la période à l'urgence soit prise en compte dans l'établissement de la durée d'hospitalisation ;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour que, lorsqu'il y a hospitalisation, la raison justifiant l'admission initiale soit consignée dans la banque centrale de données.**

7.20 **Commentaires du ministère**

« À l'instar des remarques faites par le Vérificateur général dans le présent rapport ainsi que des commentaires provenant d'autres rapports, notamment ceux de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) et du Comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (comité Bédard), le ministère a déjà convenu, dans l'intérêt commun, de considérer en priorité les investissements en technologie, qui améliorent l'information de gestion permettant de mieux supporter la prestation de services et la saine gestion des fonds publics.

« La refonte du système d'information MED-ÉCHO nécessitera des efforts financiers et opérationnels considérables, car elle touchera l'ensemble du réseau des centres hospitaliers du Québec, qui alimente cette banque de données.

« Le système d'information MED-ÉCHO est unique en raison du champ qu'il dessert et de l'ampleur des données qu'il contient. Ce système possède à bien des égards des qualités qui font en sorte que, jusqu'à ce que les investissements nécessaires à sa refonte soient faits, il demeure un instrument approprié de support à la gestion. De plus, nous estimons que les données fournies par MED-ÉCHO demeurent, à ce jour, comparables à celles des autres entités faisant l'objet du rapport interjuridictionnel.

« Ainsi, à court terme, le ministère entend poursuivre le travail déjà amorcé pour améliorer la qualité des données du système d'information MED-ÉCHO.

« À plus long terme, sous réserve de l'approbation des budgets requis qui sont de l'ordre de 90 millions de dollars, le ministère prévoit amorcer la refonte de ce système dans le cadre du projet de développement des systèmes d'information pour les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés. »

Méthodologie utilisée pour le calcul de la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour différents cancers

7.21 La survie à un cancer est un indicateur de santé important. La probabilité de survie relative correspond au ratio entre la probabilité de survie observée pour un groupe de patients sous étude (en l'occurrence les personnes pour lesquelles le diagnostic qui a été posé est celui d'un premier cancer primaire) et la probabilité de survie attendue chez la population générale qui présente les mêmes caractéristiques (soit l'âge et le sexe) que le groupe de personnes à l'étude. Ajoutons que la probabilité de survie est calculée pour une période maximale de cinq ans.

7.22 Lors de la Conférence des sous-ministres, il a été convenu d'utiliser la méthode du maximum de vraisemblance mise au point en 1990 par Estève et son équipe, soit celle qu'emploie Statistique Canada, pour le calcul des 4 indicateurs suivants :

- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du poumon ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer de la prostate ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du sein ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du côlon-rectum.

Méthodologie non conforme à celle approuvée par la Conférence des sous-ministres.

7.23 Le MSSS a choisi de recourir à la méthode d'estimation de Hakulinen, à l'instar de l'Institut national de santé publique du Québec. Nous avons signalé cette situation dans notre opinion de vérification parce que ce choix n'est pas conforme à ce qui a été approuvé par la Conférence des sous-ministres. Nous n'avons pas évalué l'effet de l'application de cette méthode sur les résultats de ces 4 indicateurs.

7.24 **Nous avons recommandé au ministère de calculer les indicateurs portant sur la probabilité de survie relative à différents cancers selon la méthode approuvée lors de la Conférence des sous-ministres.**

7.25 **Commentaires du ministère**

« Les données sur la probabilité de survie relative après cinq ans pour les cas de cancer déclarés en 1992 pour les principaux sièges de cancer, soit le cancer du poumon, du côlon-rectum, de la prostate et du sein chez la femme proviennent de Statistique Canada (Ellison *et al.*, 2001). Parce que la définition de la date du diagnostic dans le Fichier des tumeurs du Québec diffère de celle utilisée dans les autres provinces, ces probabilités n'ont pas été calculées pour le Québec.

« En septembre 2002, l'Institut national de santé publique du Québec a publié une étude sur la survie relative après cinq ans pour les cas déclarés en 1992 au Fichier des tumeurs, permettant notamment de comparer les données du Québec avec celles des autres provinces (voir Louchini, R., *La survie au cancer pour les nouveaux cas déclarés au Québec en 1992*, Institut national de santé publique du Québec, septembre 2002).

« Pour calculer la probabilité de survie, l'Institut a utilisé la méthode de Hakulinen, alors que Statistique Canada a utilisé celle d'Estève, tel qu'indiqué dans la *Proposition pour l'établissement de rapports comparables fédéral/provinciaux/territoriaux dans 14 domaines d'indicateurs* et dans les notes techniques qui l'accompagnent.

« Or, tel que mentionné dans l'étude de l'Institut, parmi tous les logiciels permettant de calculer la probabilité de survie testés par Statistique Canada, deux donnent des résultats similaires et sont recommandés : le module STEEL avec le logiciel STATA, basé sur la méthode d'estimation d'Estève, et SEERstat, basé sur la méthode d'estimation de Hakulinen.

« Par conséquent, le ministère considère avoir rempli correctement ses obligations à cet égard. Afin d'éliminer les ambiguïtés dans le futur, une demande sera faite au Comité fédéral/provincial/territorial sur les indicateurs de rendement afin de préciser des méthodes équivalentes à celle utilisée par Statistique Canada. »

Fichier des tumeurs du Québec

7.26 Comme suite à l'engagement de rendre compte à la population, la Conférence des sous-ministres a notamment approuvé les 8 indicateurs de santé suivants :

- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du poumon ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer de la prostate ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du sein ;
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du côlon-rectum ;

- le taux ajusté d'incidence du cancer du poumon ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer de la prostate ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer du sein ;
- le taux ajusté d'incidence du cancer du côlon-rectum.

Tous les cas diagnostiqués ne sont pas inscrits au Fichier des tumeurs du Québec.

7.27 Nous avons relevé dans notre opinion de vérification que les indicateurs présentés par le MSSS dans son rapport ne sont pas conformes à ce qui a été approuvé lors de la Conférence des sous-ministres. En effet, les cas de cancer inscrits au Fichier des tumeurs du Québec n'incluent pas ceux diagnostiqués en cabinet de médecin et traités sur une base externe ou ambulatoire. Nous n'avons donc pu nous assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués et nous n'avons pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de ces indicateurs.

7.28 Nous avons recommandé au ministère de veiller à ce que tous les diagnostics de cancer soient répertoriés dans le Fichier des tumeurs du Québec.

7.29 Commentaires du ministère

« L'Institut national de santé publique du Québec publiera sous peu un rapport sur l'exhaustivité du Fichier des tumeurs du Québec, soit l'ampleur de la sous-déclaration des cas de cancer au Fichier des tumeurs.

« Selon les résultats préliminaires de cette étude, l'exhaustivité pour les quatre sièges de cancer retenus dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances* serait supérieure à 95 p. cent pour trois d'entre eux, soit le cancer du poumon, le cancer du côlon-rectum et le cancer du sein chez la femme, pour les cas confirmés par histopathologie. Par conséquent, à l'exception du cancer de la prostate, les résultats présentés dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances* reflètent fidèlement, selon nous, la réalité.

« Le ministère a également confié à l'Institut le pilotage d'une étude de faisabilité portant sur la possibilité de compléter le Fichier des tumeurs du Québec avec les rapports de laboratoire, ce qui permettrait de récupérer les cas diagnostiqués et traités sur une base externe et ambulatoire, de préciser la date de diagnostic et de fournir des données supplémentaires. Les résultats de cette étude de faisabilité sont attendus pour avril 2003. »

Prévalence du diabète

7.30 Le diabète figure dans la liste des problèmes de santé publique les plus répandus. Le modèle retenu par la Conférence des sous-ministres pour diagnostiquer cette pathologie et en mesurer la prévalence est celui du Système national de surveillance du diabète, avec l'indicateur « taux ajusté de prévalence du diabète ». En ce qui concerne le Québec, les données nécessaires à l'application du modèle sont extraites du Fichier d'inscription des personnes assurées et du Fichier des services médicaux

rémunérés à l'acte, tous deux détenus par la Régie de l'assurance maladie du Québec, ainsi que du Fichier des hospitalisations du système MED-ÉCHO.

Le Fichier des services médicaux rémunérés à l'acte n'inclut pas tous les diagnostics de diabète.

7.31 Or, nos travaux révèlent que le Fichier des services médicaux rémunérés à l'acte n'inclut pas tous les diagnostics posés dans le cadre d'une consultation médicale. En effet, les praticiens ne sont pas tenus de coder certains diagnostics, notamment celui du diabète, lors de l'enregistrement des données versées au fichier. Compte tenu des limites de cet outil administratif, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués et de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de l'indicateur de prévalence du diabète.

7.32 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer qu'il détient toute l'information voulue pour établir adéquatement la prévalence du diabète.

7.33 Commentaires du ministère

« Ainsi que le mentionne le Vérificateur général, le diabète est un problème majeur en santé publique. C'est pourquoi le Système national de surveillance du diabète a été mis en place. Étant donné l'importance de cet indicateur, le Québec a décidé de l'inclure parmi les indicateurs présentés dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances*, bien que le système soit nouveau et toujours en développement au Québec et dans les provinces participantes au Système national de surveillance du diabète.

« Le but du Système national de surveillance du diabète est, dans un premier temps, de développer une base normalisée de données pour la surveillance du diabète. Les principes de base sont : l'uniformité, la flexibilité, la qualité, la rentabilité (le système utilise les sources de données déjà existantes), l'accessibilité, la confidentialité et l'aptitude à réagir.

« Parmi les limites de ce système, il en est une liée à l'utilisation du Fichier des services médicaux rémunérés à l'acte. Le code de diagnostic n'est pas toujours présent dans ce fichier puisqu'il n'est pas obligatoire de coder un diagnostic à chaque visite médicale. Pour le moment, il n'est pas possible d'estimer l'impact que cela représente sur la mesure de prévalence du diabète.

« Les données présentées dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances* sont conformes à l'exigence formulée dans la *Proposition pour l'établissement de rapports comparables fédéral/provinciaux/territoriaux dans 14 domaines d'indicateurs* d'utiliser les données provenant du Système national de surveillance du diabète. Considérant l'importance du problème du diabète et l'intérêt de développer de nouveaux indicateurs et d'informer la population, le ministère estime avoir correctement rempli ses obligations à cet égard. Par ailleurs, le Comité fédéral/provincial/territorial sur les indicateurs de rendement a été saisi de l'intérêt de distinguer les indicateurs selon qu'ils sont déjà existants ou en développement. »

Publication des indicateurs

7.34 Rappelons que la Conférence des sous-ministres a travaillé à la conception d'un cadre complet, qui inclut 67 indicateurs comparables, mutuellement acceptés, en fonction duquel les gouvernements se sont entendus pour rendre compte de leurs activités.

7.35 Le MSSS a donné les résultats de 47 indicateurs en mentionnant, dans le préambule de l'annexe 4.2 de son rapport, les 20 indicateurs qu'il n'a pas été en mesure de produire. Voici les raisons invoquées par le MSSS à ce propos.

- L'information consignée dans le système MED-ÉCHO quant aux taux de réadmission, de mortalité et de survie diffère de celle provenant du système utilisé par la plupart des provinces canadiennes (« Discharge Abstract Database »), notamment en ce qui concerne la définition du diagnostic principal. Il en est ainsi pour les 6 indicateurs suivants :
  - le taux de réadmission pour un infarctus aigu du myocarde ;
  - le taux de réadmission pour la pneumonie ;
  - le taux de mortalité à l'hôpital dans les 30 jours suivant un infarctus aigu du myocarde ;
  - le taux de mortalité à l'hôpital dans les 30 jours suivant un accident vasculaire cérébral ;
  - le taux de survie relative dans les 365 jours suivant un infarctus aigu du myocarde ;
  - le taux de survie relative dans les 180 jours suivant un accident vasculaire cérébral.
- La collecte de l'information portant sur les délais d'attente n'est pas standardisée, de sorte que les données recueillies ne sont pas forcément représentatives. Cette lacune touche en particulier 5 indicateurs :
  - les délais d'attente pour une chirurgie cardiaque ;
  - les délais d'attente pour une arthroplastie complète de la hanche ;
  - les délais d'attente pour une arthroplastie complète du genou ;
  - le nombre approximatif de semaines pour éliminer la liste d'attente actuelle de radiothérapie pour un cancer du sein ou de la prostate ;
  - les délais d'attente médians de la radiothérapie pour un cancer du sein ou de la prostate.
- Le Québec n'ayant pas participé à une enquête de Statistique Canada, il ne détient pas l'information requise. Les 7 indicateurs en cause, d'ailleurs facultatifs pour le Québec, sont :
  - les délais d'attente déclarés pour les services des spécialistes ;
  - les délais d'attente déclarés pour les tests de diagnostic ;
  - les délais d'attente déclarés pour les chirurgies ;

- la difficulté à obtenir des services de santé courants ou de suivi ;
- la difficulté à obtenir de l'information ou des conseils en matière de santé ;
- la difficulté à obtenir des soins immédiats ;
- le pourcentage de la population ayant un médecin de famille.

• Enfin, 2 indicateurs n'ont pu être publiés parce que les données devant être traitées sont répertoriées depuis peu, ce qui a empêché d'effectuer les calculs requis. Ce sont :

- les services à domicile et les services à domicile pour les 75 ans ou plus ;
- le taux d'incidence du VIH (virus de l'immunodéficience humaine).

Explications satisfaisantes quant à la non-publication de 20 indicateurs.

7.36 Nous avons jugé que les explications fournies par le MSSS sont satisfaisantes et considérons que le travail qu'il a accompli dans la préparation de son rapport sur les indicateurs de santé est encourageant. Nous l'incitons à poursuivre ses travaux afin de s'assurer que les systèmes mis à contribution et les mesures de contrôle lui permettent de rendre compte adéquatement à la population, en se fondant sur des données fiables et exhaustives.

7.37 Nous avons recommandé au ministère de veiller à recueillir, aux fins de sa reddition de comptes, toute l'information relative aux indicateurs de santé définis par la Conférence des sous-ministres.

7.38 Commentaires du ministère

« Le ministère prend acte de cette recommandation et poursuivra, dans les limites de ses moyens, ses efforts afin de disposer de bases de données complètes et exactes lui permettant de produire les indicateurs de santé définis par la Conférence des sous-ministres.

« Toutefois, il convient de souligner que le Québec n'a pas encore statué sur la façon dont il donnera suite dans l'avenir aux engagements contenus dans le *Communiqué sur la santé* du 11 septembre 2000 des premiers ministres. »

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES INDICATEURS DE SANTÉ

Au gouvernement du Québec,

J'ai vérifié les indicateurs de santé présentés dans l'annexe 4.2 du rapport du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) de septembre 2002 publié en vertu de l'engagement énoncé dans le *Communiqué sur la santé* émis à l'occasion de la réunion des premiers ministres tenue le 11 septembre 2000. La Conférence des sous-ministres a défini les indicateurs particuliers devant régulièrement faire l'objet d'un rapport aux Canadiens et Canadiennes. La responsabilité de la reddition de comptes relative aux indicateurs de santé incombe au MSSS. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les indicateurs de santé en me fondant sur ma vérification. Toutefois, ma responsabilité ne s'étend pas à l'évaluation de la performance atteinte ou de la pertinence des indicateurs de santé retenus.

À l'exception de ce qui est expliqué dans les paragraphes suivants, ma vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les indicateurs de santé sont exempts d'inexactitudes importantes. À cette fin, j'ai vérifié ces indicateurs de santé afin de déterminer s'ils répondaient aux critères énoncés dans l'annexe A de mon rapport. Ma vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des indicateurs de santé et de leur présentation. Ma vérification comprend également l'évaluation des estimations importantes faites par la direction du MSSS. Les indicateurs de santé faisant l'objet de ma vérification sont présentés dans l'annexe 4.2 « Informations vérifiées par le Vérificateur général du Québec selon les exigences requises concernant les indicateurs mutuellement agréés par les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux » du rapport du MSSS et mes travaux se sont limités à l'information qui concernait l'année la plus récente faisant état de chaque indicateur.

Les résultats publiés par le MSSS pour les 11 indicateurs suivants, soit

- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du poumon,
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer de la prostate,
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du sein,
- la probabilité de survie relative après cinq ans, ajustée selon l'âge, pour les cas de cancer du côlon-rectum,
- le taux ajusté d'arthroplastie complète de la hanche,
- le taux ajusté d'arthroplastie complète du genou,
- le taux ajusté d'incidence du cancer du poumon,
- le taux ajusté d'incidence du cancer de la prostate,

- le taux ajusté d'incidence du cancer du sein,
- le taux ajusté d'incidence du cancer du côlon-rectum,
- le taux ajusté d'hospitalisation pour des problèmes de santé qui auraient pu bénéficier de soins ambulatoires,

reposent sur les données issues du système MED-ÉCHO, lesquelles n'ont pu être vérifiées moyennant un effort raisonnable, à cause de l'absence de contrôles assurant la fiabilité des données. Il aurait fallu vérifier la codification d'un nombre trop important de dossiers pour pouvoir conclure sur la fréquence des erreurs de données. Par conséquent, je n'ai pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de ces indicateurs. J'ai vérifié la codification d'un certain nombre de dossiers et j'ai trouvé des erreurs. Toutefois, ce travail limité est insuffisant pour conclure sur la fiabilité des données dans leur ensemble. Pour les 4 indicateurs se référant à la probabilité de survie, la méthodologie utilisée par l'Institut national de santé publique du Québec, qui a produit les indicateurs pour le MSSS, diffère de la méthodologie utilisée par Statistique Canada et approuvée lors de la Conférence des sous-ministres. Je n'ai pas évalué l'effet de son application sur les résultats de ces indicateurs. Par ailleurs, ces 4 indicateurs et les 4 indicateurs relatifs aux taux ajustés d'incidence des cancers ne sont pas conformes à ce qui a été approuvé lors de la Conférence des sous-ministres parce que, au Québec, les cas de cancer inscrits au fichier des tumeurs n'incluent pas ceux diagnostiqués en cabinet de médecin et traités sur une base externe ou ambulatoire. Je n'ai donc pu m'assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués et je n'ai pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de ces indicateurs.

De plus, l'indicateur « taux ajusté de prévalence du diabète » n'est pas conforme aux caractéristiques techniques approuvées lors de la Conférence des sous-ministres parce que, au Québec, les praticiens qui posent un tel diagnostic ne sont pas tenus d'en faire la déclaration. Je n'ai donc pu m'assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués. Par conséquent, je n'ai pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements au résultat de cet indicateur.

À mon avis, à l'exception des 12 indicateurs mentionnés aux paragraphes précédents, les 35 autres indicateurs de santé compris dans l'annexe 4.2 du rapport du MSSS et faisant l'objet de ma vérification donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation selon les critères énoncés dans l'annexe A de mon rapport et fournissent l'information requise par suite de l'engagement des premiers ministres de rendre compte à la population. En outre, le MSSS a signalé 20 indicateurs de santé non produits : pour 13 d'entre eux, il y a dérogation aux exigences établies par la Conférence des sous-ministres, les 7 autres étant facultatifs pour le Québec. J'ai déterminé que les circonstances relatives à ces dérogations sont décrites correctement par le MSSS dans le préambule de l'annexe 4.2.

Le MSSS a précisé qu'il n'a pas été en mesure de publier ces 20 indicateurs puisque la source des données n'est pas disponible actuellement ou parce qu'elle ne permet pas de calculer l'indicateur. J'ai jugé que les explications fournies par le MSSS à cet égard sont suffisantes.

Le rapport du MSSS inclut des indicateurs de santé comparables concernant d'autres gouvernements (provinciaux, fédéral et étrangers). Les indicateurs de santé pour les territoires et certaines des provinces de même que pour les programmes du gouvernement canadien ont été vérifiés par des vérificateurs externes alors que, pour d'autres provinces, des vérificateurs externes ont été engagés afin d'appliquer des procédés de vérification spécifiés. L'annexe B de mon rapport inclut une explication sur la différence entre ces deux types de missions ainsi que des détails sur la nature de la mission effectuée au regard de chacune des administrations. Les résultats et les observations des vérificateurs découlant des missions relatives aux autres administrations sont inclus dans les rapports respectifs des gouvernements et ils ne sont pas reproduits dans le rapport du MSSS ni vérifiés par nous. Je n'ai vérifié aucune des données provenant de gouvernements étrangers qui sont incluses dans ce rapport.

Je considère que le travail accompli par le MSSS dans la préparation de ce rapport sur les indicateurs de santé est encourageant.

La vérificatrice générale par intérim,



Doris Paradis, CA

Québec, le 25 septembre 2002

ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Le MSSS a reconnu la pertinence des critères suivants :

• Intégralité

Les indicateurs de santé faisant l'objet de ma vérification respectent toutes les exigences requises en matière de mesure de la performance et de reddition de comptes par suite de l'engagement énoncé dans le *Communiqué sur la santé* émis à l'occasion de la réunion des premiers ministres. Les indicateurs de santé sont conformes aux définitions, aux caractéristiques techniques et aux normes de présentation approuvées lors de la Conférence des sous-ministres.

• Exactitude

Les indicateurs de santé faisant l'objet de ma vérification reflètent correctement les faits, à un niveau approprié d'exactitude.

• Présentation adéquate

Les indicateurs de santé sont définis et leur signification respective ainsi que leurs limites sont expliquées. L'annexe 4.2 signale et décrit correctement les dérogations à ce qui a été approuvé lors de la Conférence des sous-ministres et elle explique les mesures envisagées afin de résoudre toute situation de non-conformité.

ANNEXE B – VÉRIFICATION DE L'INFORMATION COMPARATIVE PROVENANT DES AUTRES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements du Canada, des territoires et des provinces ont adopté différentes approches dans le but de satisfaire aux exigences du *Communiqué sur la santé* émis à l'occasion de la réunion des premiers ministres en septembre 2000, lesquelles exigences concernent la « vérification par une tierce partie » de leurs rapports sur la santé. Certains gouvernements ont confié à leur vérificateur le mandat d'exprimer une opinion de vérification au sujet de leur rapport sur la santé et d'autres ont demandé que des procédés de vérification spécifiés soient appliqués. Les paragraphes ci-dessous exposent les principales différences entre une mission de certification et celle consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés. Pour une comparaison complète, veuillez vous référer au chapitre 5025 du *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés* (ICCA) en ce qui a trait aux missions de certification et au chapitre 9100 en ce qui a trait aux missions consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés. Je crois, pour les raisons présentées dans les paragraphes suivants, qu'une vérification conduite selon le chapitre 5025 du *Manuel de l'ICCA* est l'approche à préconiser.

Dans une mission de vérification, la responsabilité du vérificateur consiste à fournir une assurance aux utilisateurs, sous la forme d'une opinion de vérification, relativement à un rapport préparé par la direction. Le vérificateur détermine la nature, l'étendue, le calendrier d'application ainsi que le caractère suffisant et adéquat des procédés de vérification, lesquels, selon son jugement, sont nécessaires pour fournir un niveau élevé d'assurance sur le sujet en question, en l'occurrence sur les indicateurs de santé inclus dans le rapport sur la santé.

Dans une mission consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés, la responsabilité du vérificateur est de faire rapport sur les résultats de l'application de procédés de vérification spécifiés par la direction. Comme l'étendue des procédés de vérification spécifiés peut varier selon les missions, ces dernières sont difficilement comparables. Et comme l'étendue des procédés appliqués n'est pas suffisante pour constituer une vérification, les rapports ne permettent pas d'exprimer une opinion de vérification. Les rapports indiquent quels procédés ont été appliqués et uniquement les résultats factuels découlant de ces procédés, laissant au lecteur le soin de déterminer la fidélité de l'information.

Le tableau suivant énumère les gouvernements qui ont confié à leur vérificateur le mandat d'exprimer une opinion de vérification concernant leur rapport sur la santé et ceux qui ont demandé que des procédés de vérification spécifiés soient appliqués.

Opinion de vérification ICCA 5025	Procédés de vérification spécifiés ICCA 9100
Colombie-Britannique	Alberta
Saskatchewan	Ontario
Manitoba	Nouveau-Brunswick
Québec	Île-du-Prince-Édouard
Nouvelle-Écosse	Terre-Neuve et Labrador
Territoire du Yukon	
Nunavut	
Canada	

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre

8

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	8.1
COMITÉS DE TRANSITION DES VILLES FUSIONNÉES	
Mandat et portée de notre vérification	8.8
Résultats de nos travaux	
Vue d'ensemble	8.11
Restriction dans le rapport du vérificateur	8.18
Fermeture des livres des comités	8.20
Attribution des contrats	8.25
Assujettissement à la taxe de vente	8.36
Relevés attestant les revenus d'emploi	8.43
Conclusion	8.44
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	8.47
Distribution du surplus actuariel du Régime de retraite des élus municipaux	8.48
Décret du gouvernement	8.49
Calcul de la proportion du surplus à verser aux municipalités	8.51
Évaluations actuarielles	8.59
COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	
Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	8.66
ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Restriction relative à l'état des revenus et dépenses	8.74
INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC	
Conformité des opérations à la loi constitutive de l'Institut	8.79
RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC	8.87
Mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments	8.88
Vérification de la facturation des pharmaciens propriétaires	8.95
Ordonnances pour traitement de longue durée	8.100
Approbation des prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments par le gouvernement	8.103

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Restriction portant sur la répartition des dépenses par secteur d'énergie 8.109

RÉGIE DU CINÉMA

Conformité à un règlement 8.118

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC 8.122

Effectif autorisé 8.123

SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE 8.127

Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale 8.128

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
ETC	Équivalent temps complet
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
PAFREM	Programme d'aide financière au regroupement municipal
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RREM	Régime de retraite des élus municipaux
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SONACC	Société nationale du cheval de course
TPS	Taxe sur les produits et services
TVQ	Taxe de vente du Québec

INTRODUCTION

8.1 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 2001-2002, le Vérificateur général a ainsi produit plus de 155 rapports du vérificateur.

8.2 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 ».

8.3 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.

8.4 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations 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 ».

8.5 Ce chapitre expose les principales restrictions, constatations et recommandations formulées à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés au cours des derniers mois.

8.6 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.

8.7 Cependant, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 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 2002-2003*.

COMITÉS DE TRANSITION DES VILLES FUSIONNÉES

Mandat et portée de notre vérification

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Nathalie Bussière
Valérie Couture
Lucie Fournier
Françoise Gauthier
Isabelle Huard
Guy LeBlanc
Sylvain Roy
Hélène Turcotte

8.8 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c.V-5.01), nous avons procédé à la certification de l'information financière contenue dans les états financiers préparés par les comités de transition mentionnés ci-dessous pour les exercices terminés aux dates suivantes :

• Comité de transition de l'Outaouais	31 décembre 2001
• Comité de transition de la Ville de Lévis	
• Comité de transition de la Ville de Longueuil	
• Comité de transition de la Ville de Montréal	
• Comité de transition de la Ville de Québec	
• Comité de transition de la Ville de Sherbrooke	
• Comité de transition de la Ville de Saint-Jérôme	31 janvier 2002
• Comité de transition de la Ville de Shawinigan	
• Comité de transition de la Ville de Trois-Rivières	
• Comité de transition de la Ville de Saguenay	17 février 2002

8.9 Les vérifications se sont terminées sur une période s'étalant de février à octobre 2002. Nous avons émis des opinions sans restriction au regard des états financiers produits par neuf comités de transition. Toutefois, en ce qui concerne le Comité de transition de la Ville de Longueuil, nous avons formulé une restriction dans le rapport du vérificateur accompagnant ses états financiers.

8.10 Nous précisons dans les pages suivantes la nature de cette restriction. De plus, le présent rapport aborde des lacunes à l'égard de la fermeture des livres des comités, de l'attribution des contrats, de l'assujettissement à la taxe de vente et, enfin, des relevés attestant les revenus d'emploi.

Résultats de nos travaux

Vue d'ensemble

8.11 Cinq comités de transition[1] ont été constitués le 20 décembre 2000 par la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, c. 56). Au cours de l'année 2001, cinq autres comités[2] ont été constitués par décret pris en vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (L.R.Q., c. 0-9). Tous les comités étaient composés de membres désignés par la ministre des Affaires municipales et de la Métropole. Globalement, le nombre de membres ne pouvait être inférieur à 3 ni excéder 12, les minimum et maximum permis étant déterminés pour chaque comité.

1. Lévis, Longueuil, Montréal, Outaouais et Québec.
2. Saguenay, Saint-Jérôme, Shawinigan, Sherbrooke et Trois-Rivières.

8.12 Les comités de transition avaient pour mission de participer à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter, pour les citoyens, la transition entre les administrations existantes et les villes nouvelles. Chaque comité avait notamment la responsabilité d'engager et de rémunérer le personnel électoral prescrit par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E-2.2) pour les fins de la première élection générale.

8.13 De son côté, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) a apporté un soutien technique au déroulement des activités des comités en plus d'effectuer le suivi des subventions accordées.

8.14 Afin de mener à terme leur mandat, les comités de transition pouvaient bénéficier de subventions gouvernementales au regard de trois types de dépenses : les dépenses de fonctionnement, celles reliées aux élections et les dépenses relatives à la transition comme telle. La distinction entre les différents types de dépenses est importante, car leur mode de financement diffère. En effet, les dépenses relatives au fonctionnement et aux élections étaient financées à même des enveloppes budgétaires accordées à cette fin et les sommes non utilisées de ces enveloppes devaient être retournées au gouvernement. Il convient ici de souligner que tout dépassement de la subvention autorisée pour les élections pouvait être compensé par la subvention destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement. Toutefois, l'inverse n'était pas permis puisque la subvention versée pour les élections devait servir exclusivement à supporter cette activité.

8.15 Quant aux dépenses de transition, leur financement s'effectuait, d'une part, par un programme gouvernemental mis sur pied à cette fin, soit le Programme d'aide financière au regroupement municipal (PAFREM) et, d'autre part, par les nouvelles villes. Il a été convenu que toutes les nouvelles villes recevraient des subventions dans le cadre de ce programme. Les villes de plus de 100 000 habitants bénéficieraient conjointement d'une aide financière de 100 millions de dollars, dont 15 millions ont été directement versés aux comités de transition concernés ; précisons que les nouvelles villes disposent des sommes que leur comité de transition respectif n'a pas utilisées. Pour ce qui est des villes de moins de 100 000 habitants (Saint-Jérôme et Shawinigan), elles se partageront 5,7 millions de dollars.

8.16 Le tableau 1 montre les coûts découlant des activités des 10 comités, les contributions gouvernementales reçues par chacun ainsi que les dépenses devant être assumées par les villes nouvelles.

TABLEAU 1

SOMMAIRE DES OPÉRATIONS DES COMITÉS DE TRANSITION (en dollars)

Comité	Types de dépenses			Dépenses totales	Contribution du gouvernement du Québec	Dépenses devant être assumées par la ville nouvelle
	Fonctionnement	Élections	Transition			
Lévis	2 857 451	696 012	2 154 495	5 707 958	4 203 463	1 504 495
Longueuil*	4 034 101	1 373 167	7 768 559	13 175 827	7 032 268	6 143 559
Montréal	8 355 729	10 102 420	29 806 604	48 264 753	25 958 149	22 306 604
Outaouais	3 191 827	893 121	6 930 937	11 015 885	5 109 948	5 905 937
Québec	4 959 406	2 941 765	24 070 147	31 971 318	10 101 171	21 870 147
Saguenay	2 318 982	801 861	3 242 510	6 363 353	3 870 843	2 492 510
Shawinigan	852 539	322 185	742 875	1 917 599	1 174 724	742 875
Sherbrooke	1 714 887	785 512	2 185 506	4 685 905	3 250 399	1 435 506
Saint-Jérôme	628 531	230 470	–	859 001	859 001	–
Trois-Rivières	1 319 230	623 592	4 577 924	6 520 746	2 442 822	4 077 924
Total	**30 232 683**	**18 770 105**	**81 479 557**	**130 482 345**	**64 002 788**	**66 479 557**

* L'opinion du vérificateur sur les états financiers de ce comité comporte une restriction.

Les comités ont dépensé près de 130,5 millions de dollars afin de réaliser leur mandat.

8.17 Les comités ont ainsi dépensé près de 130,5 millions de dollars afin de réaliser leur mandat respectif, dont 64 millions ont été fournis par le gouvernement. Le solde de 66,5 millions est donc à la charge des villes nouvelles et concerne principalement des indemnités de départ. Ces dernières ont été accordées en vertu de programmes propres à chaque comité et visaient à faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de ressources humaines des nouvelles villes.

Restriction dans le rapport du vérificateur

Comité de transition de la Ville de Longueuil – comptabilisation inadéquate de la contribution du gouvernement du Québec pour le fonctionnement du comité

8.18 Bien que, si l'on se réfère aux décrets visés, la subvention totale accordée par le gouvernement pour le fonctionnement du comité s'élève à 3 953 500 dollars, l'état des opérations de l'exercice présente un montant de 4 034 101 dollars. Si le comité avait constaté adéquatement la contribution gouvernementale, le montant figurant dans cet état aurait été moindre de 80 601 dollars. De ce fait, le montant à payer au gouvernement au 31 décembre 2001 aurait augmenté d'autant et c'est la nouvelle ville qui aurait dû supporter ce dépassement.

8.19 Résumé des commentaires du comité

Sans vouloir contester l'interprétation du Vérificateur général concernant l'application des décrets, le comité allègue que, comme sa réalité budgétaire était tout autre, il considère avoir respecté le budget de fonctionnement qui lui a été accordé. En effet, deux décrets

ont officialisé l'attribution d'une somme de 3 953 000 dollars. Un premier montant a été alloué au comité pour ses coûts de fonctionnement. Par la suite, un montant additionnel s'est ajouté pour combler différents besoins associés à des dépenses de fonctionnement, mais aussi aux coûts relatifs à l'embauche de la nouvelle équipe de direction et aux coûts d'arbitrage propres au dossier des relations de travail. Le comité a traité ces deux derniers éléments comme des coûts spéciaux de transition et les a comptabilisés distinctement des coûts de fonctionnement. Cependant, ils ont été regroupés avec les dépenses de fonctionnement aux fins des états financiers, ce qui a conduit au dépassement de 80 601 dollars. Le montant accordé par le deuxième décret s'est avéré inférieur aux prévisions fournies par le comité et aux coûts réels. Un autre décret aurait normalement dû être adopté pour couvrir la différence, mais cette solution n'a pas été retenue, compte tenu des surplus importants réalisés par le comité au chapitre du fonctionnement et des élections. En effet, une gestion financière rigoureuse des budgets qui avaient été alloués pour le fonctionnement et les élections a permis de dégager un surplus global de 759 232 dollars. Pour toutes les parties concernées, il n'y a donc pas eu dépassement des coûts totaux. Ainsi, le comité ne peut faire supporter une dépense par la nouvelle Ville de Longueuil alors que les représentants du ministère ont à plusieurs reprises affirmé que les dépenses effectuées par le comité pour mettre sur pied la nouvelle équipe de direction et pour financer les coûts d'arbitrage relatifs au dossier des relations de travail seraient totalement prises en charge par le gouvernement.

Fermeture des livres des comités

8.20 Plusieurs comités ont eu de la difficulté à clôturer leur exercice financier et, à notre demande, ont procédé à des travaux supplémentaires afin d'assurer la fiabilité de l'information financière.

8.21 Nous avons dû offrir notre collaboration à certaines villes nouvelles pour les aider à compléter les informations comptables transmises par les comités. Par exemple, nous avons fourni des données relativement aux comptes fournisseurs et aux actifs transférés, étant donné que les informations obtenues par certaines villes nouvelles étaient incomplètes. D'ailleurs, quatre des six villes nouvelles à qui nous avons demandé de nous confirmer l'exactitude des immobilisations transférées par les comités n'ont pu nous répondre, ne disposant que d'une information partielle à cet égard.

Dépense de fonctionnement : pas de définition claire.

8.22 Nous avons aussi constaté l'absence d'une définition claire de ce qu'était une dépense de fonctionnement. Comme le MAMM n'a pas précisé ce concept, il était difficile d'établir le type de dépenses (fonctionnement, élections ou transition). Cette lacune a fait en sorte qu'une opération similaire pouvait être traitée différemment par deux comités. À plusieurs reprises, nous avons dû faire appel aux représentants du ministère afin de clarifier leur interprétation quant à la classification des dépenses visées, ce qui a entraîné des difficultés liées à la fermeture des livres.

8.23 Commentaires des comités

Un comité a précisé ceci : « Le Comité devait mettre fin à ses travaux le 31 décembre 2001. Le Comité a toutefois siégé jusqu'au 21 décembre 2001 afin de remplir ses obligations. La fermeture au 31 décembre 2001 devenait donc impossible compte tenu de tout le travail qui restait à accomplir : rapport final, états financiers, paies et cessations d'emploi, conciliation bancaire, etc. Pour réussir à clore toutes les activités, il aurait fallu prévoir au moins de deux à trois mois de travail. Le MAMM a compensé en embauchant certaines personnes en janvier 2002, mais le nombre important de comptes créditeurs et de factures de toutes sortes a provoqué une charge de travail qui a dû être assumée par la ville nouvelle. »

Les autres comités concernés n'avaient pas de commentaires particuliers à formuler à l'égard de nos constats.

8.24 Commentaires du ministère

« Dès la mise en place des comités de transition, le ministère a fourni à chacun des comités un budget pro forma sur lequel apparaissaient différentes catégories de dépenses de fonctionnement. Par la suite, et à plusieurs reprises, soit par le biais de la correspondance, lors d'échanges téléphoniques ainsi qu'à l'occasion de différentes rencontres des membres des comités de transition, le ministère a statué, pour chacun des cas qui lui étaient soumis, sur ce qui constituaient des dépenses de fonctionnement et des coûts de transition. Il était cependant difficile de distinguer ces dépenses dès le départ puisque celles relatives à la transition sont venues plus tard dans le déroulement des travaux des comités. En effet, au début de leurs activités, les comités de transition n'avaient essentiellement que des dépenses de fonctionnement. Enfin, il convient de préciser que tous les comités de transition ont reçu la même information à ce sujet. »

Attribution des contrats

8.25 Les cinq comités de transition qui ont été créés par la loi devaient se conformer aux règles du Conseil du trésor en matière de gestion des contrats et des ressources matérielles. Par ailleurs, comme la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (2001, c. 25) a levé cette obligation dans le cas des comités de transition constitués par décret, nous ne nous prononçons pas sur l'attribution des contrats par ces comités.

8.26 Le tableau 2 résume la réglementation du Conseil du trésor quant à l'attribution des contrats pour les cinq comités assujettis.

8.27 Nos travaux révèlent que les comités assujettis à la réglementation n'ont pas toujours signé un contrat en bonne et due forme avec leurs fournisseurs en vue de la réalisation de certains projets. Ainsi, des mandats ont été confiés à des entreprises qui ont facturé les services rendus sans qu'un contrat écrit ait été conclu entre les parties. Cette façon de procéder augmente les risques de litige.

TABLEAU 2

PRINCIPALES RÈGLES RELATIVES AUX CONTRATS ATTRIBUÉS PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS

	Modalité d'attribution en fonction de la valeur du marché (en dollars)		
Type de contrats	**Entente de gré à gré**	**Appel d'offres sur invitation (auprès d'au moins trois fournisseurs)**	**Appel d'offres public****
Approvisionnement	Moins de 5000	Entre 5000 et 24999	25000 ou plus
Services auxiliaires*	Moins de 10000	Entre 10000 et 24999	25000 ou plus (si la spécialité est absente du fichier)
		25000 ou plus (auprès des fournisseurs du fichier)	
Services professionnels	Moins de 25000	25000 ou plus (auprès des fournisseurs du fichier)	25000 ou plus (si la spécialité est absente du fichier)

* Les services auxiliaires couvrent des travaux de nature technique (entretien des immeubles et des équipements, impression de formulaires, manutention, etc.).

** L'émission d'un appel d'offres n'est pas requise lorsqu'il n'existe qu'un fournisseur qui, après une recherche sérieuse et documentée, est le seul à pouvoir répondre aux spécifications requises et à posséder les qualifications nécessaires à la réalisation du contrat.

L'information versée dans les dossiers n'était pas suffisante pour démontrer le respect de la réglementation.

8.28 Nous avons constaté que l'information figurant dans les dossiers était parfois insuffisante, voire absente, et qu'elle ne suffisait pas à démontrer le respect de la réglementation. Pour les cinq comités concernés, les sommes associées aux dossiers problématiques s'élèvent à près de 2 millions de dollars sur les 18 millions correspondant au total des factures incluses dans l'échantillon que nous avons vérifié. Précisons que la population totale des factures visées représente 36,5 millions de dollars. Voici quelques exemples des situations non conformes que nous avons décelées.

Approvisionnement

8.29 Du matériel informatique valant plus de 58000 dollars a été acquis de gré à gré auprès d'un fournisseur, sans appel d'offres public.

8.30 Une commande d'approvisionnement de 54250 dollars, concernant l'acquisition de mobilier de bureau, a été accordée au terme d'un appel d'offres sur invitation, même si la valeur de la transaction aurait plutôt nécessité un appel d'offres public.

Services auxiliaires

8.31 Une commande de 87000 dollars relative à des services reprographiques a été passée à un fournisseur par entente de gré à gré, alors que les règles exigent d'inviter au moins trois fournisseurs du fichier à présenter une offre.

8.32 Deux contrats de services auxiliaires concernant des services techniques pour l'organisation d'événements spéciaux, appartenant à la catégorie des contrats de 10 000 à 24 999 dollars et totalisant 44 000 dollars, ont été conclus de gré à gré avec un fournisseur. Selon la réglementation, il convient d'adresser une demande de prix à au moins trois fournisseurs.

Services professionnels

8.33 Un mandat renvoyant à des services professionnels de 45 000 dollars et deux autres de 30 000 dollars chacun ont été négociés de gré à gré avec un même fournisseur. Or, le recours à cette modalité plutôt qu'à l'appel d'offres sur invitation n'est pas documenté.

8.34 Un autre mandat de services professionnels de 46 000 dollars a été attribué par suite d'une entente de gré à gré, alors que les règles exigent d'inviter au moins trois fournisseurs du fichier à présenter une offre.

8.35 **Commentaires des comités**

Un comité a indiqué ce qui suit : « Nous aurions souhaité des assouplissements aux règles du Conseil du trésor. »

Les autres comités concernés n'avaient pas de commentaires particuliers à formuler à l'égard de nos constats.

Assujettissement à la taxe de vente

Taxe de vente : les comités n'ont pu être exemptés.

8.36 En octobre 2001, le ministère des Finances du Canada a statué dans une lettre que le rôle et les responsabilités confiés aux comités de transition relevaient du secteur municipal et que, conséquemment, les comités ne pouvaient être exemptés de la taxe de vente.

8.37 Cet avis a donc mis un terme à la démarche que le MAMM avait entreprise en janvier 2001 afin que les comités de transition soient dispensés du paiement de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente du Québec (TVQ). Néanmoins, à titre d'organismes sans but lucratif, les comités avaient droit à un remboursement de 50 p. cent des taxes versées.

8.38 Nous avons constaté que les comités n'ont pas payé les taxes applicables à certains biens et services et, *a fortiori*, n'ont pas réclamé les remboursements y afférents. Quoique le MAMM ait informé les comités à plusieurs reprises au sujet du traitement à accorder à la taxe de vente, nous avons tout de même observé un manque d'uniformité quant à la gestion effectuée par les comités. Entre autres, les trois situations qui suivent sont révélatrices des lacunes en la matière.

- Les membres d'un comité n'ont pas facturé les taxes associées à leurs honoraires, bien qu'étant tenus de le faire.

- Une ville a omis de facturer à un comité pour plus de 468 000 dollars de taxes associées à des dépenses de transition.
- Le remboursement de la moitié des taxes versées par certains comités n'a pas été réclamé au regard de factures soumises après la dissolution des comités.

Nous avons estimé à près de 800 000 dollars le total net des taxes impayées.

8.39 Pour l'ensemble des comités, nous avons estimé à près de 800 000 dollars le total net des taxes impayées. Toutefois, il est impossible de déterminer précisément les répercussions pécuniaires et légales de ces faits sur les états financiers des comités puisque la responsabilité légale de la facturation de la taxe de vente revient en premier lieu aux fournisseurs. Signalons notamment que la loi permet à ces derniers de produire une nouvelle facture comportant la TPS et la TVQ qui n'avaient pas été réclamées lors de la facturation initiale.

8.40 Étant donné que la dissolution des comités aurait rendu caduque toute action en justice à cet égard, nous ne pouvons circonscrire les situations éventuelles de non-conformité quant à la gestion de la taxe de vente.

8.41 Néanmoins, les états financiers de tous les comités renferment une note qui décrit cette situation potentielle. Comme la note l'indique, « aucun passif important ne peut résulter de cette situation et aucune provision n'a été comptabilisée », ce qui est conforme aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

8.42 Commentaires des comités

Un comité a tenu à fournir cette précision : « Nous avons mis en place des mesures afin de nous conformer à la loi. Les écarts entre les montants réclamés et les montants perçus peuvent être attribués à quatre raisons : la confusion quant au statut du comité, l'octroi de contrats exempts de taxe par le MAMM au début des travaux du comité, l'octroi de contrats à des établissements d'enseignement qui sont exemptés de taxes ainsi que la nécessité de payer les taxes dans les contrats de prêts de services avec les villes, ce qui était plutôt inhabituel. »

Les autres comités concernés n'avaient pas de commentaires particuliers à formuler à l'égard de nos constats.

Relevés attestant les revenus d'emploi

Quatre comités n'ont pas produit les relevés attestant les revenus d'emploi.

8.43 Quatre comités n'ont pas produit les relevés attestant les revenus d'emploi concernant les salaires versés au personnel électoral occasionnel (les sommes en cause totalisaient 750 000 dollars). Un de ces comités a également omis de produire de tels relevés au regard de la rémunération (128 000 dollars) reçue par son personnel régulier. Rappelons que tout employeur est légalement tenu de délivrer ces relevés.

Conclusion

8.44 La mission des comités de transition était de s'assurer, dans un délai restreint, que les activités des anciennes villes se poursuivaient de façon harmonieuse lors de la création des villes nouvelles. Au terme de cette entreprise, force est de conclure que les comités n'ont pas fait preuve de toute la rigueur voulue au chapitre de la fermeture des livres, de l'attribution des contrats, de l'assujettissement à la taxe de vente et de la production des relevés attestant les revenus d'emploi. Toutefois, les comités ont eu à accomplir des actions dans un contexte particulier, où les enjeux rattachés à la transition étaient aussi complexes qu'importants. Quant au MAMM, nous avons constaté qu'il n'a pas toujours fourni l'appui nécessaire aux comités à l'égard de la fermeture des livres.

8.45 Commentaires généraux du ministère

« Le gouvernement du Québec a choisi de mettre en place des équipes, formées de personnes extérieures à l'administration publique, entièrement dédiées à la mise en place des nouvelles villes. Ces équipes, financées par le gouvernement du Québec, étaient indépendantes et autonomes pour la réalisation de leur mission et la gestion de leur budget.

« Au-delà de la mission confiée aux comités de transition, chacun de ces comités avait une obligation de résultats. En effet, les comités de transition devaient faire en sorte que, dès le premier jour de leur constitution, les nouvelles villes soient opérationnelles et en mesure de dispenser les services publics à l'ensemble des citoyens. Dans un délai d'au maximum un an, les comités de transition ont eu à réaliser de nombreux mandats, dont les suivants :

- Autoriser les décisions des municipalités parties au regroupement qui engagent leur crédit au-delà de la date de constitution de la ville nouvelle (incluant les conventions collectives, les nouveaux contrats de travail et les engagements de personnel) ;
- Préparer la tenue de la première élection générale relative à la nouvelle ville ;
- Préparer une proposition budgétaire pour le premier exercice financier de la nouvelle ville ;
- S'entendre avec les associations accréditées sur l'intégration des employés syndiqués à titre de personnel de la nouvelle ville ;
- Concevoir un plan d'organisation administrative de la nouvelle ville et procéder au recrutement et à la sélection des cadres ;
- Élaborer et mettre en œuvre un programme de départs volontaires pour les employés des municipalités regroupées.

« Conscient de l'importance stratégique que les résultats attendus soient atteints et du fait que cette opération impliquait des fonds publics, le MAMM a accompagné les comités de transition et, dans la mesure de ses ressources et de ses moyens, a apporté tout le support possible à la réalisation de leurs mandats. »

Le ministère conclut que les comités « ont réalisé leur mandat et produit les résultats attendus à des coûts moins élevés que ceux prévus et autorisés par le gouvernement.

Concrètement, dans un contexte fort difficile et des délais très courts, les comités de transition ont mis en place des nouvelles villes issues du regroupement de 4 à 28 municipalités, selon les cas. »

8.46 Résumé des commentaires généraux des comités

Trois comités ont insisté sur le contexte particulier entourant leurs activités. Ainsi, ils ont fait référence aux nombreux mandats qu'ils ont dû réaliser, tels que décrits dans les commentaires du MAMM. De plus, un climat sociopolitique difficile, influencé par une vague de résistance aux regroupements, s'est ajouté à l'urgence des travaux nécessaires pour assurer la continuité des opérations courantes dans les nouvelles villes ; sans oublier les problèmes inhérents à un tel processus.

Plus précisément, un comité a mentionné que « moins d'une semaine après son existence, [il] louait des locaux plus de trois fois plus grands que ce qui avait été prévu et les dirigeants sensibilisaient les autorités du ministère à la nécessité de doubler ou presque le budget alloué au comité. En 10 semaines, l'effectif travaillant à temps plein a quintuplé par rapport à celui qui avait été prévu au départ. »

Ce comité a aussi formulé les commentaires suivants : « Le gouvernement a été sage de concevoir et de mettre sur pied les comités de transition pour faciliter les regroupements prévus. Il aurait été tout aussi judicieux de prévoir au niveau central du gouvernement une équipe de tous les sous-ministres ou dirigeants d'organismes interpellés par cette réforme pour soutenir et aider les comités à assumer leur mandat. On aurait évité des divergences d'interprétation qui ont nui au bon fonctionnement des comités. Par exemple, le Conseil du trésor estimait que le comité était un mandataire du gouvernement. À ce titre, pour l'acquisition des biens et des services, le comité devait suivre les normes gouvernementales pour certains types d'achats. Par ailleurs, au ministère du Revenu, le comité n'était pas considéré comme mandataire du gouvernement. Donc, le comité devait payer la TPS et la TVQ pour tout achat. Tous reconnaissaient l'absurdité de cette situation, et ce, dès le mois de janvier. Toutefois, cela n'a pu être corrigé en cours de route malgré la bonne volonté du gouvernement.

« Une tâche aussi titanesque nécessitait, en région (les comités de transition) et au central, un effort concerté. Ne pourrait-on pas suggérer au gouvernement, lorsqu'il crée de tels organismes, de se pourvoir lui-même d'une entité accompagnatrice ? »

Un autre comité a par ailleurs indiqué qu'« il ne serait pas superflu non plus de suggérer que des règles de fonctionnement conçues pour des organisations permanentes soient adaptées à l'avenir pour des structures ad hoc avec des mandats urgents et de courte durée comme celles d'un comité de transition ».

Enfin, ces comités ont fait valoir qu'ils ont géré les deniers publics qui leur ont été accordés à la manière de bons fiduciaires et aux seules fins de réaliser le mandat transitoire qui leur a été confié. Ils affirment avoir rempli avec diligence et efficacité les mandats dont ils avaient la responsabilité dans un laps de temps très court. En effet, ils déclarent avoir exercé un contrôle vigilant afin que leurs dépenses de fonctionnement et celles relatives aux élections n'excèdent pas les crédits alloués.

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Liliane Aubin
André Bélanger
Nancy Cathelier
Patrick Dubuc
Sonya Pageau

8.47 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 17 avril 2002. Nos travaux ont permis d'émettre 13 opinions sur les états financiers des régimes de retraite. Concernant ces états financiers, nous avons émis 6 opinions avec restriction. De plus, nous avons soumis quelques observations à l'attention de la direction.

Distribution du surplus actuariel du Régime de retraite des élus municipaux

8.48 Dans le cadre de notre vérification des états financiers du Régime de retraite des élus municipaux (RREM) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, nous avons relevé une situation de non-conformité à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*. Dans le rapport du vérificateur relatif aux états financiers de l'exercice terminé à cette date, nous avons inclus un paragraphe précisant que le versement d'un excédent de l'actif sur le passif estimé à 86,3 millions de dollars, après déduction de 1,2 million de dollars réservé à l'instauration d'un nouveau régime, avait été fait en janvier 2002 sans qu'un décret du gouvernement ait été adopté, comme il est prévu dans la loi. Nous avons également mentionné dans ce rapport que, n'ayant pas obtenu au moment de sa préparation les éléments probants suffisants pour étayer la répartition aux municipalités de l'excédent de l'actif sur le passif, nous n'avions pu vérifier si cette répartition avait été effectuée de façon adéquate.

Décret du gouvernement

8.49 En juin 2002, soit après la publication de notre rapport du vérificateur, la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* a été modifiée de façon à ce que les mots « conformément à un décret du gouvernement », qui y apparaissaient antérieurement, soient supprimés. Comme cette modification avait un effet rétroactif, nous pouvons maintenant conclure que la distribution du surplus a été faite dans le respect de la législation actuellement en vigueur quant à cet aspect.

8.50 Résumé des commentaires de la Commission

La CARRA mentionne qu'il y avait obligation de procéder au versement du surplus avant le 31 décembre 2001 puisqu'après cette date les municipalités fusionnées disparaissaient. C'est ce qui explique qu'elle a distribué les sommes en cause en l'absence du décret prévu initialement par la loi.

La CARRA ajoute que la nécessité de prendre un tel décret a été reconsidérée et que la loi fut amendée de manière à ce que cette obligation soit levée, avec effet rétroactif au 21 juin 2001.

Calcul de la proportion du surplus à verser aux municipalités

8.51 Selon la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, la portion du surplus distribuée à une municipalité ayant adhéré au régime au 31 décembre 2000 doit être proportionnelle au total des contributions, avec les intérêts composés annuellement, qu'elle a versées jusqu'à cette date à la Commission par rapport à celles versées, avec les intérêts composés annuellement, par l'ensemble des municipalités et organismes visés. Une quote-part du surplus attribuable à un organisme supramunicipal, dont les communautés urbaines, doit aussi être versée aux municipalités dont le territoire est compris dans celui de l'organisme.

8.52 Les travaux effectués après la publication de notre rapport du vérificateur sur les états financiers du RREM nous ont permis d'obtenir l'information probante en vue de déterminer si le calcul de la quote-part du surplus à verser à chacune des municipalités a été fait conformément à la loi, ce qui n'est pas le cas. Rappelons que cette information n'était pas disponible lorsque nous avons formulé notre opinion sur les états financiers du régime.

Seulement 52 p. cent des contributions des municipalités ont été prises en compte.

8.53 Les données présentées dans le tableau 1 montrent que toutes les contributions visées n'ont pas été prises en compte dans le calcul de la répartition du surplus à remettre aux municipalités. En effet, seulement 52 p. cent des contributions versées au régime de 1989 à 2000, soit 39,4 millions de dollars sur un total de 76,2 millions de dollars, ont été prises en compte pour déterminer la quote-part du surplus à verser aux municipalités. Une fois ajoutés les intérêts applicables, seulement 40 p. cent des sommes devant être prises en compte l'ont été, soit 73,4 millions de dollars au lieu de 184,4 millions de dollars. L'écart est de 111 millions de dollars.

TABLEAU 1

SOMMAIRE DES CONTRIBUTIONS VERSÉES AU RÉGIME DE 1989 À 2000 (en millions de dollars)

	Contributions prises en compte lors de la répartition		Contributions comptabilisées dans les états financiers		Écart	
	Sans intérêts (1)	Avec intérêts (2)	Sans intérêts (3)	Avec intérêts (4)	Sans intérêts (1) – (3)	Avec intérêts (2) – (4)
1989 à 1991	4,7	14,0	41,7	125,5	(37,0)	(111,5)
1992 à 2000	34,7	59,4	34,5	58,9	0,2	0,5
Total	**39,4**	**73,4**	**76,2**	**184,4**	**(36,8)**	**(111,0)**

8.54 Les omissions concernent principalement les trois premières années du régime (1989, 1990 et 1991). Leur incidence s'accroît d'autant que les intérêts liés aux contributions exclues du calcul courent depuis plusieurs années.

Certaines municipalités ont reçu trop et d'autres, pas suffisamment.

8.55 Les erreurs que nous avons relevées ont influé sur la répartition des sommes versées aux municipalités. Ainsi, certaines ont trop reçu et d'autres, pas suffisamment.

8.56 De plus, la loi précise que « toute municipalité à qui une portion du surplus a été distribuée doit contribuer, proportionnellement à cette portion, aux coûts assumés pour l'administration du régime [de prestations supplémentaires] et aux coûts des prestations supplémentaires versées en vertu de ce régime ». Il s'ensuit que la valeur de la quote-part accordée à chacune des municipalités lors de la répartition du surplus au 31 décembre 2000 a un effet direct sur le partage des coûts futurs du régime de prestations supplémentaires de retraite. Si les sommes reçues par les municipalités en janvier 2002 servent ultérieurement comme base de calcul, certaines municipalités feront l'objet d'une surfacturation ou d'une sousfacturation relativement à ce régime.

8.57 Nous avons recommandé à la Commission de répartir le surplus du Régime de retraite des élus municipaux conformément à la loi.

8.58 Commentaires de la Commission

« Pour les années 1989, 1990 et 1991, la CARRA n'a pas pris en considération les contributions transférées du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités (RRMCM), d'où les différences y incluant les intérêts dont fait part le Vérificateur général.

« La CARRA a déjà entrepris les travaux pour corriger cette situation et le tout sera finalisé avant la fin de l'année 2002. »

Évaluations actuarielles

8.59 La gestion des régimes de retraite doit reposer sur des données suffisamment à jour pour bien refléter leur évolution. Les diverses parties – gouvernement, comités de retraite, syndicats des employés – ont en effet besoin de cette information pour prendre des décisions qui peuvent avoir des conséquences majeures sur l'avenir de ces régimes et de leurs participants. Les données recueillies servent notamment à préparer les 13 états financiers des régimes de retraite administrés par la CARRA. Une pratique courante consiste à effectuer, au moins tous les trois ans, une évaluation actuarielle des obligations qui découlent de tels régimes.

8.60 Pour les exercices compris entre deux évaluations, les obligations sont déterminées par extrapolation. Afin d'établir si des ajustements doivent être apportés aux résultats obtenus de cette façon, l'administrateur des régimes devrait passer en revue, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier, les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, tels les hypothèses actuarielles et le rendement de l'actif.

Restriction dans 6 états financiers des régimes de retraite.

8.61 Nous avons constaté que, pour 7 des 13 états financiers des régimes de retraite, les évaluations des obligations actuarielles ou d'une partie de celles-ci étaient basées sur des données datant de 5 à 7 ans. Dans le cas d'un des régimes, on n'a effectué aucune évaluation actuarielle depuis sa mise en vigueur. De plus, la CARRA ne s'est généralement pas assurée si des ajustements importants devaient être apportés aux résultats de ses extrapolations. Donc, faute d'information fiable, nous n'avons pu nous assurer, au prix d'un effort raisonnable, que les obligations ne contenaient pas d'inexactitudes importantes. Cette situation nous a amenés à émettre une restriction dans notre rapport du vérificateur accompagnant 6 des 7 états financiers concernés pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, comme on peut le voir dans le tableau 2. Nous n'avons pas émis de restriction dans le cas d'un régime, même si l'évaluation la plus récente date de plusieurs années; nous avons tenu compte du fait que la CARRA a examiné les éléments pouvant avoir un effet important sur les obligations. En ce qui a trait au régime pour lequel aucune évaluation n'a été effectuée depuis sa mise en vigueur, la CARRA a procédé à une estimation des obligations actuarielles.

Dispositions légales et réglementaires relatives à 13 régimes ou parties de régimes non respectées.

8.62 Par ailleurs, les lois ou les règlements qui régissent les régimes de retraite administrés par la CARRA prévoient notamment la préparation d'évaluations actuarielles triennales pour la plupart de ces régimes. Puisque les évaluations utilisées par la CARRA datent de plus de 3 ans, les dispositions légales et réglementaires de 13 régimes ou parties de régimes n'ont pas été respectées.

8.63 Le tableau 2 indique le montant des obligations en cause. Il fait aussi état des restrictions émises au cours du dernier exercice relativement à la vérification des états financiers des régimes de retraite; enfin, il informe le lecteur quant à la conformité à la loi de chaque régime concernant la production d'évaluations actuarielles.

Tableau 2

SYNTHÈSE DES LACUNES RELATIVES AUX ÉVALUATIONS ACTUARIELLES

États financiers Régimes ou parties de régimes	**Évaluation actuarielle la plus récente**	**Obligation au 31 décembre 2001 (en millions de dollars)**	**Restriction dans le rapport du vérificateur**	**Conformité avec la loi ou la réglementation**
Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics				
1. Service transféré du Régime de retraite des enseignants (RRE)	1996-12-31	2 449,2*	Oui	Aucune obligation
2. Service transféré du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF)	1996-12-31		Oui	Aucune obligation
3. Régimes complémentaires de retraite	1996-12-31	324,8	Oui	Aucune obligation
Régimes de retraite du personnel d'encadrement				
4. Service transféré du RRE	1996-12-31	1 069,1*	Oui	Aucune obligation
5. Service transféré du RRF	1996-12-31		Oui	Aucune obligation
6. Régime de retraite de l'administration supérieure	1996-12-31	478,0	Oui	Non
7. Régime de prestations supplémentaires de l'administration supérieure	1996-12-31	18,2	Oui	Non
Régimes de retraite de la magistrature, des commissaires de la Commission des valeurs mobilières du Québec et du Protecteur du citoyen et de son adjoint				
8. Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (RRJCQM)	1996-12-31		Oui	Non
9. Régime de retraite de certains juges nommés avant le 1er janvier 2001 (RRCJAJ)	1996-12-31		Oui	Non
10. Régime de retraite de certains juges nommés avant le 30 mai 1978	1996-12-31	273,2*	Oui	Non
11. Régime de prestations supplémentaires du RRJCQM	1996-12-31		Oui	Non
12. Régime de prestations supplémentaires du RRCJAJ	1996-12-31		Oui	Non
13. Régime de retraite des commissaires de la Commission des valeurs mobilières du Québec	1996-12-31		Oui	Aucune obligation
14. Régime de retraite du Protecteur du citoyen et de son adjoint	Aucune	2,7	Aucune**	Aucune obligation
Total des états financiers faisant l'objet de restrictions			**3**	
Total des régimes ou parties de régimes en situation de non-conformité				**7**

* Obligations pour l'ensemble de ces régimes, comme présentées dans les états financiers.

** Pas de restriction relativement à ce régime, car une estimation des obligations actuarielles a été effectuée.

Tableau 2 (suite)

Synthèse des lacunes relatives aux évaluations actuarielles

États financiers Régimes ou parties de régimes	Évaluation actuarielle la plus récente	Obligation au 31 décembre 2001 (en millions de dollars)	Restriction dans le rapport du vérificateur	Conformité avec la loi ou la réglementation
Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges				
15. Régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges	1994-12-31	36,6	Oui	Non
Régimes de retraite particuliers				
16. Régime de retraite des employés de la Ville de Saint-Laurent	1995-12-31	0,9	Oui	Non
17. Régime de retraite des anciens employés de la Cité de Westmount	1995-12-31	0,1	Oui	Non
Régimes de retraite de la législature et pension spéciale				
18. Régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale	1996-12-31	151,6*	Oui	Non
19. Régime de prestations supplémentaires des membres de l'Assemblée nationale	1996-12-31		Oui	Non
Régime de retraite des enseignants, Régime de retraite de certains enseignants				
20. Régime de retraite de certains enseignants	1996-12-31	1 548,9	Aucune***	Non
Total général des états financiers faisant l'objet de restrictions			**6**	
Total général des régimes ou parties de régimes en situation de non-conformité				**13**

* Obligations pour l'ensemble de ces régimes, comme présentées dans les états financiers.

** Pas de restriction relativement à ce régime, car une estimation des obligations actuarielles a été effectuée.

*** Pas de restriction, car un examen des éléments pouvant avoir un impact important sur les obligations a été effectué.

8.64 Nous avons recommandé à la Commission

- de préparer des évaluations actuarielles périodiques et de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier;
- de respecter la périodicité minimale prévue par les lois et règlements pour la préparation des évaluations actuarielles.

8.65 Résumé des commentaires de la Commission

« En 1999 et en 2000, les actuaires de la CARRA ont été fortement impliqués dans les travaux requis par les parties dans le cadre des négociations qui ont conduit à des modifications importantes aux principaux régimes de retraite administrés par la CARRA. Pour cette raison, les évaluations actuarielles ont dû être retardées.

« Cependant, depuis l'automne 2001, l'équipe d'actuaires de la CARRA alloue ses priorités à reprendre ce retard, autant pour les évaluations produites pour les fins des états financiers des régimes que celles requises pour les fins de la comptabilité gouvernementale. »

Dans ses commentaires, la CARRA fournit un échéancier de réalisation des évaluations actuarielles requises pour les états financiers des régimes de l'exercice se terminant le 31 décembre 2002. Elle prévoit effectuer les évaluations des 20 régimes ou parties de régimes sur lesquels portent nos constatations, à l'exception de celle relative aux Régimes complémentaires de retraite qui sera complétée à l'automne 2003. « Ainsi, à moins que des travaux jugés plus urgents par les Comités de retraite viennent altérer sa planification, la CARRA aura réussi à reprendre le retard dans la réalisation triennale des évaluations actuarielles qu'elle doit produire […]. »

Elle conclut en ces termes : « Enfin, malgré le retard à produire certaines évaluations actuarielles, la CARRA, comme le Vérificateur général du Québec, demeure sensible à la nécessité d'informer rapidement les décideurs concernés aux impacts que pourraient avoir certains événements nouveaux sur l'avenir des régimes. »

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Josée Boivin

8.66 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 10 mai 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes.

8.67 La *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (2000, c. 41), entrée en vigueur le 1er janvier 2001, a apporté des modifications à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Le régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec administré par la Commission est assujetti à cette loi.

8.68 La nouvelle loi prescrit que la pleine acquisition du droit à une rente différée est accordée aux participants dès l'adhésion au régime ; auparavant, l'acquisition de ces contributions était accordée après 2 800 heures travaillées. La loi prévoit également l'ajout d'une indexation à la prestation versée aux travailleurs qui cessent leur participation au régime avant de pouvoir recevoir une rente anticipée. Selon la Commission, ces mesures entraîneraient la réduction du taux de rente par 1 000 heures travaillées.

L'évaluation actuarielle ne reflète pas les modifications requises par la loi.

8.69 La Commission étant en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des nouvelles dispositions législatives au regard de ce régime, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des engagements du régime au 31 décembre 2001, telle qu'elle a été présentée dans une note afférente aux états financiers, ne reflète pas les modifications requises par la loi.

8.70 Puisque la Commission n'a pas évalué l'incidence de l'application de cette loi, nous n'avons pu déterminer l'effet des redressements qui auraient dû être apportés aux engagements du régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec au 31 décembre 2001.

8.71 Lors de la rédaction de ce rapport, la Commission était toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec.

8.72 **Nous avons recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

8.73 Commentaires de la Commission

« La Commission respectera les dispositions législatives relatives à cet aspect dès qu'elle connaîtra la conclusion de ses pourparlers avec la Régie des rentes du Québec. En effet, dans le but de reconnaître les particularités propres à ce régime, la Commission et la Régie ont convenu de dispositions particulières qui devront faire l'objet d'amendements législatifs. La Régie a préparé un projet de modifications qui tient compte d'une application rétroactive pour légaliser la période intérimaire. »

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
Sylvie Panneton
Stéphane Rodrigue
Isabelle Webster

8.74 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.

8.75 Comme l'an passé, le Vérificateur général a dû inclure, dans son rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 2002, 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.

8.76 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans les états financiers. Ils représentent 20 147 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2001 et 16 981 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2002.

8.77 En septembre 2002, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

8.78 Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Emploi-Québec s'appuie sur l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail pour défendre sa position concernant l'admissibilité de la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service national de placement.

« 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 entrepris 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, de la mesure de formation de la main-d'œuvre en tant que mesure de soutien au service national de placement. Les représentations faites par Emploi-Québec font toujours l'objet d'une étude de la part de Développement des ressources humaines Canada.

« Compte tenu de l'évolution des discussions et du fait qu'aucune intention de récupération des sommes n'a été manifestée par la partie fédérale, une issue favorable est anticipée. »

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Conformité des opérations à la loi constitutive de l'Institut

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

André Bélanger
Valérie Couture

8.79 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 2002. Les travaux de vérification ont pris fin en septembre 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité comporte une restriction portant sur la conformité des opérations à sa loi constitutive. Cette restriction est de même nature que celle formulée dans nos rapports du vérificateur sur les états financiers des exercices terminés le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001. De plus, nous avons soumis quelques observations à l'attention de la direction.

8.80 L'article 38 de la loi constitutive de l'Institut précise qu'il « 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 ». Depuis le premier exercice de l'organisme en 1999-2000, nous formulons chaque année une restriction portant sur la non-conformité à l'article 38 de sa loi. En effet, le déficit de l'Institut était de 874 808 dollars au 31 mars 2000 et de 683 750 dollars au 31 mars 2001. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, l'excédent des dépenses sur les revenus atteint 218 532 dollars, ce qui porte le déficit accumulé à 902 282 dollars.

L'Institut a contrevenu à sa loi constitutive pour une troisième année consécutive.

8.81 L'Institut a donc effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait pour l'année financière 2001-2002. Aucun des motifs d'exception prévus par le législateur ne pouvant être invoqué, l'Institut a contrevenu à sa loi constitutive pour une troisième année consécutive.

8.82 Le fait que l'Institut ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour effectuer le suivi de ses opérations n'est certes pas étranger à cette situation. En effet, pour l'exercice 2001-2002, la direction de l'Institut n'a pas préparé de prévisions budgétaires détaillées. Les seules informations produites ont été celles que l'Institut a recueillies aux fins de la préparation des crédits détaillés de 2001-2002. Il s'agit de données sommaires ne concernant que quelques postes et elles s'avèrent insuffisantes pour assurer un suivi interne adéquat.

8.83 Pourtant, l'établissement d'un budget détaillé est essentiel à la saine gestion et contribue directement au contrôle des opérations. De plus, le suivi périodique des résultats financiers et notamment leur comparaison avec les prévisions budgétaires permettent, s'il y a lieu, d'apporter les correctifs requis en temps opportun.

8.84 Par ailleurs, le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. L'Institut est directement visé par cette règle. Pour l'exercice financier 2001-2002, 234 postes équivalents temps complet (ETC) ont été autorisés par le Conseil du trésor. Or, nos travaux indiquent que l'effectif de l'Institut, pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, a été de 276,2 ETC, ce qui représente un dépassement de 42,2 ETC par rapport à celui qui avait été autorisé.

8.85 **Nous avons recommandé à l'Institut**

- **de se conformer à sa loi constitutive;**
- **de préparer des prévisions budgétaires détaillées et d'assurer leur suivi périodique;**
- **de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.**

8.86 **Commentaires de l'Institut**

« Depuis sa mise en place, le 1er avril 1999, l'Institut a fait des efforts afin de mieux encadrer la planification de ses travaux et le suivi des dépenses. La préparation d'un plan d'affaires et d'un plan stratégique constituait les premières étapes de cette démarche. Récemment, l'Institut a complété la mise en place d'un système de suivi des dépenses.

« Les dépassements dans l'utilisation d'effectifs sont entièrement et uniquement attribuables aux travaux reliés aux revenus autonomes. Ces travaux effectués pour d'autres organismes, ne peuvent être prévus en début d'année. De plus, les autorités du Secrétariat du Conseil du trésor sont informées par des rapports périodiques du nombre d'effectifs utilisés. »

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Normand Ouellet
Directeur de vérification

Marie-Josée Cyr
Stéphanie Joncas
Jacques Robert
Isabelle Webster

8.87 Nous avons procédé à la vérification des livres et des comptes de la Régie de l'assurance maladie du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Notre vérification a pris fin le 27 mai 2002. Nos travaux ont permis d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers de la Régie. Concernant ceux du Fonds de l'assurance médicaments, nous avons ajouté à notre opinion un commentaire sur la non-conformité à sa loi constitutive. Nous présentons le résultat du suivi portant sur les quatre éléments que nous avions soulevés lors de la vérification des livres et comptes de la Régie pour l'exercice terminé le 31 mars 2001.

Mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments

8.88 Nous avions recommandé à la Régie, lors de la vérification des livres et comptes pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, d'appliquer un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments à l'ensemble des clientèles desservies par le régime public.

8.89 La Régie administre le régime général d'assurance médicaments. C'est ainsi qu'elle traite annuellement environ 80 millions de demandes de paiement et verse aux pharmaciens plus de 1,7 milliard de dollars.

8.90 Rappelons que depuis 1990, en vertu d'un décret, la Régie administre également le programme relatif à la rémunération des pharmaciens dans le cadre d'un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments chez certains prestataires d'assistance-emploi.

8.91 Étant donné que le mécanisme de surveillance et de suivi ne s'adresse pas à l'ensemble des clientèles, il devient difficile de cerner les risques associés aux habitudes de consommation des diverses catégories d'assurés et d'intervenir au besoin.

Mécanisme de surveillance et de suivi toujours pas appliqué à l'ensemble des clientèles.

8.92 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002, la Régie a effectué une étude de faisabilité démontrant que la mesure est applicable à tous les assurés. Notre recommandation n'a toutefois pas encore été appliquée.

8.93 **Nous avons de nouveau recommandé à la Régie d'appliquer un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments à l'ensemble des clientèles du régime public afin que les personnes qui se procurent des médicaments de façon abusive bénéficient d'un suivi médical et pharmaceutique adéquat.**

8.94 Commentaires de la Régie

« Bien que l'étude menée par la Régie révèle en effet que le mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments pourrait être applicable à l'ensemble des clientèles desservies par le régime public d'assurance médicaments, des clarifications juridiques apparaissent nécessaires pour déterminer la capacité réelle d'intervention de la Régie auprès de ces clientèles. D'ici le printemps 2003, un avis juridique viendra préciser la portée d'une intervention élargie de la Régie. »

Vérification de la facturation des pharmaciens propriétaires

8.95 Nous avions 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. Cette entente précise des modalités de gestion du régime public d'assurance médicaments.

8.96 La Régie estime qu'environ 10 p. cent des 1 500 pharmacies présentent un profil de facturation qui semble injustifié et qu'il serait nécessaire de visiter la moitié de ces établissements pour normaliser leur situation. De plus, la Régie nous a confirmé qu'une telle opération rapporte en moyenne 5 000 dollars par visite et qu'elle s'autofinance, même si elle nécessite quelque deux semaines de travail. Or, nous avions constaté, en 2000-2001, 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 a noté quatre visites et en 2000-2001, deux seulement.

Nombre de visites trop faible pour assurer le respect de l'entente.

8.97 En 2001-2002, huit visites ont été effectuées. Leur nombre ne permet pas à la Régie de s'assurer du respect de l'entente avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.

8.98 **Nous avons de nouveau 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 permette d'obtenir une assurance raisonnable du respect de l'entente.**

8.99 **Commentaires de la Régie**

« Au cours de 2001-2002, la Régie a élaboré et testé avec succès un nouveau cadre normatif s'appliquant aux visites effectuées par la Régie dans le cadre des travaux de vérification de la facturation des pharmaciens propriétaires. Toutefois, une augmentation du nombre de visites nécessite un ajout de ressources. À la fin de 2002-2003, la Régie accroîtra progressivement sa capacité d'intervention en fonction des ressources disponibles. »

Ordonnances pour traitement de longue durée

8.100 Nous avions recommandé à la Régie de s'assurer que le calcul des contributions est équitable pour l'ensemble des personnes assurées, car certaines d'entre elles, 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, ces personnes paient une contribution annuelle moindre que les autres.

8.101 Le calcul de la franchise et de la coassurance devrait tenir compte de la période couverte par l'ordonnance et être ajusté si le traitement prescrit excède 30 jours. Ainsi, la contribution de la personne assurée doublerait pour une ordonnance couvrant 60 jours au lieu de 30.

Recommandation appliquée à l'égard du calcul des contributions.

8.102 Nous avons noté que notre recommandation a été appliquée puisque la *Loi modifiant la Loi sur l'assurance médicaments et diverses dispositions législatives*, sanctionnée le 13 juin 2002, permettra de corriger la situation lorsque la disposition relative au calcul des contributions entrera en vigueur.

Approbation des prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments par le gouvernement

8.103 Nous avions constaté en 2000-2001 que les prévisions budgétaires annuelles du Fonds n'avaient pas été approuvées par le gouvernement, ce qui n'était pas conforme à la loi puisqu'elle prévoit leur approbation au plus tard le 1er décembre précédant le début de l'année financière sur laquelle portent les prévisions. D'ailleurs, la Régie n'avait pas transmis pour fins d'approbation les prévisions au ministre de la Santé et des Services sociaux, contrairement à ce qui était demandé par le législateur. Nous avions fait part de cette situation à la Régie et celle-ci nous avait répondu qu'elle comptait faire approuver les prévisions financières du Fonds pour le prochain exercice financier.

Prévisions budgétaires annuelles du Fonds toujours pas approuvées par le gouvernement.

8.104 Étant donné qu'aucune mesure concrète n'a été prise au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002 dans le but de remédier à cette situation, nous avons mentionné ce cas de non-conformité dans le rapport du vérificateur sur les états financiers du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 2002.

8.105 Une modification législative, sanctionnée le 13 juin 2002 et entrant en vigueur le 1er juillet 2002, précise que les prévisions budgétaires devront dorénavant être déposées par la Régie auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux au plus tard le 1er juin suivant le début de l'année financière sur laquelle portent les prévisions.

8.106 Cette modification viendra allonger le délai de transmission des prévisions budgétaires du Fonds au ministre, ce qui devrait faciliter leur processus d'approbation.

8.107 **Nous avons de nouveau 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.**

8.108 Commentaires de la Régie

« La Régie entend respecter la nouvelle disposition législative sanctionnée le 13 juin 2002 en transmettant au ministre de la Santé et des Services sociaux les prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments au plus tard le 1er juin, et ce, dès l'exercice financier 2003-2004. »

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Restriction portant sur la répartition des dépenses par secteur d'énergie

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Éric Martin

8.109 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Régie de l'énergie pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 29 mai 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de la Régie au 31 mars 2002 contient une restriction portant sur le non-redressement des excédents et déficits par secteur d'énergie présentés dans les renseignements supplémentaires. Ces renseignements, figurant en annexe aux états financiers de la Régie, concernent la répartition des revenus et dépenses entre les secteurs d'énergie : électricité, gaz naturel et produits pétroliers.

Répartition inadéquate de certaines dépenses entre les secteurs d'énergie.

8.110 Cette restriction découle de celle que nous avions formulée au terme de la vérification des états financiers se rapportant à l'exercice terminé le 31 mars 2001. En effet, pour les exercices terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001, nous avions constaté que la Régie avait réparti de façon inadéquate certaines dépenses entre les différents secteurs d'énergie. Nous l'avions donc invitée à adopter une méthode reconnue de répartition des dépenses qui reflète le coût des activités par secteur d'énergie et à redresser les excédents et déficits correspondants dans ses prochains états financiers.

8.111 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, la Régie a adopté une méthode reconnue de répartition des dépenses qui reflète le coût des activités. Cependant, elle n'a toujours pas redressé les excédents et déficits par secteur d'énergie.

8.112 Le tableau 1 permet de comparer les excédents et déficits cumulés au 31 mars 2002 par secteur d'énergie (tels qu'ils figurent en annexe aux états financiers de la Régie) avec les montants redressés qui auraient dû apparaître à cette date si une méthode reconnue de répartition des dépenses avait été appliquée pour chacun des trois exercices terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001.

TABLEAU 1

EXCÉDENTS (DÉFICITS) CUMULÉS AU 31 MARS 2002 (en dollars)

		Électricité	Gaz naturel	Produits pétroliers
Montants présentés en annexe aux états financiers de la Régie		(292 875)	848 502	(429 210)
Variation découlant de l'application d'une méthode reconnue de répartition des dépenses	1998-1999	465 660	101 496	(567 156)
	1999-2000	330 672	(131 357)	(199 315)
	2000-2001	87 727	228 444	(316 171)
	Total	**884 059**	**198 583**	**(1 082 642)**
Montants redressés		**591 184**	**1 047 085**	**(1 511 852)**

Les principes d'équité et d'imputabilité sont compromis.

8.113 Puisque la Régie n'a pas redressé les excédents et déficits par secteur d'énergie au 31 mars 2001, cette situation a pour effet, au 31 mars 2002, de faire supporter, par un secteur donné, des dépenses attribuables à un autre secteur d'énergie et de fausser la détermination du prochain taux de redevance par secteur d'énergie. Les principes d'équité et d'imputabilité sous-jacents au Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie s'en trouvent compromis.

8.114 L'entité explique le non-redressement des montants visés par le fait que le Règlement modifiant le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie a été adopté le 23 août 2001 et qu'il est entré en vigueur le 1er avril 2001, soit après l'exercice terminé le 31 mars 2001 ; ainsi, la Régie allègue que le caractère rétroactif de ce règlement ne saurait aller au-delà de la date de son entrée en vigueur. Or, nous sommes d'avis que la nouvelle réglementation n'a aucune incidence sur l'obligation voulant que la Régie présente adéquatement ses dépenses par secteur d'énergie afin de respecter les principes comptables généralement reconnus du Canada, et ce, au regard de chaque exercice.

8.115 Nous avons de nouveau recommandé à la Régie de redresser les excédents et déficits par secteur d'énergie dans ses prochains états financiers.

8.116 Commentaires de la Régie

« Tel qu'indiqué au rapport à la direction accompagnant les états financiers de la Régie de l'énergie pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, ces états ont été préparés et présentés de façon comparable aux exercices financiers antérieurs, en assurant la continuité au niveau de l'application des conventions comptables dans le respect des principes comptables généralement reconnus ainsi que des estimations et des jugements importants faits par la direction.

« En conformité avec l'article 108 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, celle-ci tient des comptes distincts pour chaque distributeur.

« Le financement de la Régie, soit les revenus provenant de la redevance annuelle, est obtenu en conformité avec l'application du Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie, tel que modifié. Les redevances facturées font partie intégrante des comptes distincts.

« La redevance annuelle est établie de façon à s'assurer que les utilisateurs payeurs de redevances (c'est-à-dire les distributeurs concernés au sens du règlement) contribuent au financement selon la nature des mandats et des activités propres à chacune des formes d'énergie. La Régie procède à une allocation complète de ses dépenses réelles par forme d'énergie et s'assure du respect du mode de financement propre à la Régie.

« Les renseignements financiers supplémentaires, par forme d'énergie, apparaissant en annexe aux états financiers concordent avec l'information présentée aux états financiers et présentent la méthode de répartition des dépenses par forme d'énergie.

« Pour les exercices financiers 1999, 2000 et 2001, la Régie a utilisé la méthode décrite aux renseignements supplémentaires (annexés aux états financiers 2000-2001) pour la répartition des dépenses par forme d'énergie, la préparation des prévisions budgétaires approuvées par le gouvernement, la facturation des redevances conformément au règlement et pour la tenue des comptes distincts conformément à la loi.

« En vertu de l'article 109 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le Vérificateur général a vérifié, pour chaque exercice financier terminé, les livres et comptes de la Régie, et ce, sans réserve à son opinion sur les estimations importantes de la direction jusqu'au 2 juin 2000. De plus, les renseignements supplémentaires annexés aux états financiers vérifiés étaient disponibles pour vérification depuis 1998-1999, lesquels n'ont été vérifiés pour la première fois qu'en 2001.

« Les préoccupations du Vérificateur général sur la méthode de répartition des dépenses par forme d'énergie n'ont été exprimées que lors de sa vérification des livres et comptes de la Régie pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001, alors que la Régie appliquait cette méthode, servant notamment aux calculs des redevances vérifiées, depuis l'exercice financier 1998-1999.

« Par ailleurs, la Régie estime que la méthode utilisée pour les exercices financiers 1999, 2000 et 2001 reflétait ses compétences et ses responsabilités plus restreintes en matière de surveillance des prix des produits pétroliers par rapport à ses pouvoirs de fixer ou de modifier des tarifs et des conditions de service à l'égard des entreprises monopolistiques d'électricité et de gaz naturel sous sa juridiction. Les résultats ainsi obtenus pour le secteur des produits pétroliers ont été validés par la méthode des coûts évités ou évitables.

« La Régie a procédé à une mise à jour de la méthode de répartition de ses revenus et dépenses à compter du 1er avril 2001, soit à la même date que celle de l'entrée en vigueur dudit règlement, tel que modifié. Cette méthode mise à jour rencontre la recommandation du Vérificateur général à cet effet ; elle a été appliquée aux livres et comptes de l'exercice financier 2001-2002 et aux prévisions budgétaires 2002-2003 déposées au gouvernement le 31 janvier 2002 et approuvées par le décret 933-2002.

« Le Vérificateur général rappelle les variations découlant de l'application d'une méthode différente de répartition des revenus et dépenses, par secteur d'énergie, pour les exercices financiers terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001. Les montants redressés concernant les excédents (déficits) au 31 mars 2002 apparaissant au tableau 1[1] sont théoriques, et non applicables de façon rétroactive, puisqu'ils découlent d'une méthode non retenue pour la période visée. La variation totale des excédents (déficits) par secteur d'énergie, pour les exercices financiers 1999, 2000 et 2001, n'a donc pas été incluse dans la détermination des excédents (déficits) par la Régie au 31 mars 2001 ni au 31 mars 2002.

« De plus, le décret 933-2002 approuve expressément l'excédent prévu par forme d'énergie au 31 mars 2002, ce qui conséquemment approuve et donc légitime les excédents et déficits au 31 mars 2001 (non redressés) par forme d'énergie.

1. Voir le tableau 1 dans le présent rapport.

« La Régie maintient que l'application de la recommandation du Vérificateur général de redresser les excédents (déficits) par secteur d'énergie est impossible puisqu'elle serait contraire à l'esprit du Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie.

« En effet, le décret 383-98 du 25 mars 1998 concernant ce règlement vise notamment à :

> Assurer, à compter de l'exercice financier commençant le 1er avril 1998, le financement de la Régie de l'énergie selon les règles d'équité et d'imputabilité de sorte que les frais de ses activités soient assumés par les distributeurs concernés.

« Or, le règlement édicté par le décret 383-98 a été modifié par l'entrée en vigueur, le 1er avril 2001, du Règlement modifiant le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie (décret 971-2001). Cette modification fait en sorte que les distributeurs assujettis à la redevance annuelle depuis le 1er avril 2001 ne sont plus les mêmes que ceux qui étaient assujettis pour les exercices financiers antérieurs au 1er avril 2001 et visés par la recommandation du Vérificateur général.

« Ainsi, le redressement des excédents recommandés par le Vérificateur général, sur la base des principes comptables généralement reconnus, ne serait pas conforme audit règlement, car les frais des activités de la Régie ne seraient pas assumés par les "distributeurs concernés" au sens du règlement.

« Le redressement recommandé ne peut donc être appliqué par la Régie puisqu'il aurait l'effet de compromettre les principes d'équité et d'imputabilité sous-jacents au règlement, en faisant payer par les distributeurs actuellement assujettis à la redevance une partie des frais qui auraient dû être assumés par des distributeurs qui ne le sont plus depuis le 1er avril 2001.

« Par ailleurs, le règlement prévoit que le taux de la redevance annuelle est établi en divisant, par forme d'énergie, les prévisions ajustées des dépenses par la somme des volumes d'énergie attribuables. Ainsi, il est prévu au règlement que :

> Les prévisions ajustées des dépenses correspondent à la différence, par forme d'énergie, entre les prévisions des dépenses de la Régie selon ses prévisions budgétaires approuvées par le gouvernement pour l'exercice financier en cours et l'excédent de ses revenus sur ses dépenses pour l'exercice financier précédent prévu dans ces mêmes prévisions budgétaires. L'excédent de ses revenus sur ses dépenses prévu pour l'exercice financier précédent comprend la différence entre, pour l'exercice financier précédant ce dernier, l'excédent de ses revenus sur ses dépenses apparaissant aux états financiers de la Régie vérifiés par le vérificateur général en vertu de l'article 109 de la loi et l'excédent prévu dans ses prévisions budgétaires pour l'exercice financier précédant l'exercice en cours.

« Pour chaque exercice financier, la Régie respecte son obligation d'utiliser les prévisions budgétaires approuvées par le gouvernement pour la détermination du taux de la redevance annuelle conformément au règlement. De plus, puisque les prévisions budgétaires 1999, 2000 et 2001 ont été approuvées respectivement par les décrets 448-98, 654-99 et

862-2000, les taux de la redevance annuelle pour les exercices financiers 1999, 2000 et 2001, concernés par les variations théoriques présentées au tableau 1, ne peuvent être rétroactivement redressés. »

8.117 Réaction aux commentaires de la Régie

Contrairement à l'affirmation de la Régie, le décret 933-2002 ne légitime pas les excédents et déficits au 31 mars 2001 (non redressés) par forme d'énergie. En effet, le décret 73-98 portant sur la forme, la teneur et l'époque des prévisions budgétaires de la Régie stipule que les prévisions, qui doivent être approuvées annuellement par le gouvernement, présentent toujours l'excédent prévu de l'exercice financier précédent. Malgré l'approbation annuelle par le gouvernement de cette information, il n'en demeure pas moins que le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie précise que le taux de redevance est calculé en tenant compte des dépenses prévues, ajustées non seulement en fonction du montant de l'excédent figurant dans les prévisions, mais aussi en tenant compte de l'excédent réel qui apparaît dans les états financiers vérifiés par le Vérificateur général.

Par ailleurs, la Régie invoque l'iniquité qu'occasionnerait le redressement des dépenses par secteur d'énergie parce que certaines entreprises qui étaient assujetties à la redevance auparavant ne le sont plus depuis le 1er avril 2001. Pourtant, le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie ne tient aucunement compte de l'éventualité que des entreprises puissent s'ajouter à une catégorie de distributeurs ou cesser d'en faire partie pour quelque raison que ce soit. Le calcul prévu dans le règlement tient compte, pour fixer les taux d'une année donnée, des résultats réels obtenus deux ans auparavant. Ce calcul n'est pas rétroactif même s'il utilise des données antérieures puisqu'il sert à établir la tarification de l'année en cours. Contrairement à l'argument de la Régie, ce sont les distributeurs des autres secteurs énergétiques qui ont supporté un coût inéquitable à cause de la méthode de répartition des coûts utilisée par la Régie jusqu'à l'an dernier.

En définitive, le redressement des excédents et déficits par secteur d'énergie que nous recommandons est conforme à la réglementation en vigueur.

RÉGIE DU CINÉMA

Conformité à un règlement

Vérification menée par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Nathalie Bournival

8.118 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Régie du cinéma pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 29 juillet 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité comporte un commentaire quant à la non-conformité au Règlement sur les frais d'examen et les droits payables en vertu de la *Loi sur le cinéma*. Ce règlement prévoit des droits de 50 cents pour l'obtention d'une attestation du certificat de dépôt (étiquette apposée sur chaque cassette vidéo). Or, depuis le 1er avril 2001, la Régie exige des droits de 40 cents par attestation, s'étant ainsi privée de 1,6 million de dollars de revenus de « contrôle sur le matériel vidéo » pour l'exercice terminé le 31 mars 2002.

8.119 La Régie a appliqué cette réduction à la suite du *Discours sur le budget 2001-2002*, sans proposer au gouvernement les modifications réglementaires ou législatives appropriées. Pourtant, l'annonce de la réduction des droits relatifs à l'attestation du certificat de dépôt, lors du discours sur le budget, ne dispensait pas la Régie de procéder à cette modification en bonne et due forme et d'obtenir les autorisations légales requises.

8.120 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que les droits exigés sont conformes au règlement approuvé par le gouvernement.

8.121 Commentaires de la Régie

« Durant les derniers mois de l'exercice 2000-2001, le gouvernement a, à plusieurs reprises, manifesté clairement son intention de réduire la charge financière imposée aux distributeurs par la tarification sur les attestations. C'est donc sans surprise que, lors de la parution du *Discours sur le budget pour 2001-2002*, la Régie a constaté une inclusion à cet effet dans les notes complémentaires. La Régie en est donc venue à la conclusion que le fait était accompli et, après vérification auprès du ministère, a immédiatement appliqué ce qu'elle croyait être les nouvelles mesures de tarification.

« La Régie convient que c'est à partir d'une interprétation erronée qu'elle a modifié sa tarification dès avril 2001. Toutefois, son geste n'a pas porté préjudice à sa clientèle et si la Régie s'est ainsi privée de revenus, cette réduction n'a aucunement mis en danger son obligation à l'autofinancement. Par ailleurs, le gouvernement poursuit son intention de réduire la charge financière des distributeurs puisque ces modifications, ainsi que d'autres ayant le même effet, sont présentement en voie d'approbation. »

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Jocelyne Duval
Diane Labbé

8.122 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Société de l'assurance automobile du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 28 mars 2002. Nos travaux ont permis d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers de cette entité. Néanmoins, nous avons porté à l'attention de la direction l'observation suivante.

Effectif autorisé

8.123 Le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. La Société de l'assurance automobile est directement visée par cette règle puisque l'article 12 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* énonce que le secrétaire ainsi que les autres fonctionnaires de la Société sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*. Au regard de la période du 1er avril 2001 au 31 mars 2002, la Société disposait d'un effectif régulier de 2534 postes et d'un effectif total (régulier et occasionnel) de 2759 équivalents temps complet (ETC) dûment autorisés par le Conseil du trésor.

Dépassement de l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.

8.124 Or, nos travaux indiquent que l'effectif régulier de la Société, pour la dernière paye de la période mentionnée, a été de 2719 postes et que, pour cette même période, l'effectif total a été de 2893 ETC. Ces chiffres représentent respectivement un dépassement de 185 postes et de 134 ETC par rapport à l'effectif qui avait été autorisé par le Conseil du trésor.

8.125 Nous avons recommandé à la Société de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.

8.126 Commentaires de la Société

« La Société a toujours eu comme règle générale de budgétiser ses traitements et de se conformer à l'effectif autorisé par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Lorsque des ajouts d'effectifs sont accordés en cours d'année par la Société, à la suite de nouveaux mandats ou pour le maintien du service à la clientèle, ceux-ci sont habituellement financés à même la marge de manœuvre corporative de la Société. Par la suite, ces cas d'exception sont considérés lors de l'élaboration du budget de l'année suivante. S'il y a des excédents par rapport à l'effectif autorisé par le Secrétariat du Conseil du trésor, ceux-ci font l'objet d'une demande au SCT pour régulariser la situation.

« Depuis 1999, l'effectif de la Société a été majoré à deux reprises, soit en 1999 avec un ajout de 150 ETC dont 80 ETC pour le contrôle routier (C.T. 193718 du 17 août 1999) et 90 ETC en 2000 (C.T. 195245 du 29 août 2000). Donc, jusqu'à l'année 2000, le budget des effectifs et la consommation des ETC étaient en ligne avec l'effectif autorisé par le SCT.

« Au budget 2001, un ajout de 80 ETC a été considéré. De plus, la non-reconduction de la marge de manœuvre de 3 p. cent (67 ETC), consentie aux ministères et organismes dont le personnel est assujetti à la *Loi sur la fonction publique* (C.T. 195106 du 25 juillet 2000), a contribué à augmenter l'excédent de consommation pour l'année 2001.

« À la suite d'une demande d'effectif additionnel soumise au Conseil du trésor en mai 2002, celui-ci a augmenté, à compter de l'exercice 2002-2003, l'effectif régulier autorisé et l'effectif total autorisé de la Société de 159 ETC. Cet ajustement porte l'effectif régulier autorisé de 2 534 à 2 693 ETC et l'effectif total autorisé de 2 759 à 2 918 ETC (C.T. 198584 du 25 juin 2002).

« Également, par le C.T. 198293 du 21 mai 2002, le Conseil du trésor a adopté de nouvelles modalités comportant des assouplissements pour la gestion de l'effectif de la fonction publique, à savoir : l'allocation d'une enveloppe temporaire d'ETC pour les départs à la retraite (32 ETC pour la Société), la possibilité de signer des ententes de gestion permettant aux ministères et organismes d'augmenter temporairement leurs effectifs et l'application de la notion des heures travaillées pour tenir compte du personnel à temps réduit dans le calcul de l'effectif régulier. Ces ajustements ont eu pour effet de régulariser la situation de dépassement de l'effectif en juin 2002. »

SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE

Vérification menée par

Marc Ouellet
Directeur principal

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

8.127 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* (L.R.Q., c.S-18.2.0.1), sanctionnée le 19 juin 1999, est entrée en vigueur par décret le 1er septembre 1999. À cette date, le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a été changé pour celui de « Société nationale du cheval de course » (SONACC). La société continuait à être un organisme du gouvernement puisque le ministre a nommé plus de la moitié des administrateurs siégeant au conseil d'administration.

Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale

8.128 L'article 11 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* édicte que la SONACC « doit, pour tout exercice financier au cours duquel elle a reçu, sous quelque forme que ce soit, une subvention du gouvernement ou de l'un de ses organismes, produire au ministre, dans les 30 jours de la tenue de son assemblée annuelle, ses états financiers, comprenant un état détaillé de l'utilisation de la subvention, préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus et accompagnés du rapport du vérificateur. Le ministre dépose ces états financiers devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux ».

8.129 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000, les états financiers consolidés de la Société présentent des actifs totaux de près de 62 millions de dollars. Cette dernière y a déclaré des revenus bruts de 326 millions de dollars provenant principalement des paris mutuels sur les courses de chevaux et des revenus tirés de l'exploitation des appareils de loterie vidéo.

La Société n'a pas tenu d'assemblée annuelle des membres en 2000 et en 2001.

8.130 La SONACC n'a pas tenu d'assemblée annuelle des membres en 2000 et en 2001. De plus, les rapports annuels de la SONACC, comprenant ses états financiers pour les exercices 1999 et 2000, ont été transmis tardivement au ministre des Finances. Notamment, celui de 2000 a été transmis en novembre 2001. Par ailleurs, ces deux rapports ont été déposés devant l'Assemblée nationale le 28 mars 2002. Nous sommes d'avis que les parlementaires n'ont pas reçu l'information consignée dans ces documents en temps opportun.

8.131 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer, comme il est prescrit par la loi, de tenir une assemblée annuelle des membres et de transmettre au ministre ses états financiers en temps opportun.

8.132 Commentaires de la Société

« Les assemblées annuelles des membres ne peuvent, pour l'instant, être tenues puisque le règlement sur les conditions additionnelles (prévu au dernier alinéa de l'article 2 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*) n'a pas encore reçu l'approbation officielle du gouvernement. Aucune assemblée annuelle conforme aux articles 98 et 224 de la *Loi sur les Compagnies* (chapitre C-38) ne peut en conséquence être tenue et les administrateurs initialement nommés par le gouvernement sont demeurés en fonction

conformément à l'article 15 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*. Conséquemment, la SONACC a fait parvenir annuellement au ministre ses états financiers malgré l'impossibilité de tenir de telles assemblées annuelles de ses membres pour la raison précitée. »

8.133 Réaction aux commentaires de la Société

L'article 2 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* (L.R.Q., c. S-18.2.0.1) établit qui sont les membres de la SONACC. Nous sommes donc d'avis qu'elle devait tenir des assemblées annuelles des membres en vertu de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). L'exercice du pouvoir réglementaire auquel se réfère la SONACC n'a aucun impact sur l'obligation de tenir une assemblée annuelle des membres.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Chapitre 9

Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2001-2002

TABLE DES MATIÈRES

Message de la vérificatrice générale par intérim

Déclaration attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents

APERÇU DE L'ORGANISATION

- Rôle 9.1
- Champ de compétence 9.7
- Vision, valeurs et orientations stratégiques 9.10

MODIFICATIONS EN 2001-2002 9.13

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DES INDICATEURS 9.18

ACTIVITÉS ET RÉSULTATS 9.19

- Certification de l'information financière 9.28
- Certification des pratiques et de l'information de gestion 9.47
- Soutien à l'égard du contrôle parlementaire 9.79
- Événements importants survenus à la suite de nos travaux 9.83

QUALITÉ DES TRAVAUX 9.85

GESTION

- Structure organisationnelle 9.94
- Ressources humaines 9.104
- Ressources informationnelles 9.127

PLANIFICATION POUR 2002-2003 9.130

ÉTATS FINANCIERS

Sigles utilisés dans ce rapport

PCGR	Principes comptables généralement reconnus
VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

MESSAGE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM



C'est avec fierté que je vous présente le rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour l'année 2001-2002.

En plus de l'information concernant la mission et les objectifs poursuivis par notre organisation, ce rapport offre une rétrospective de nos activités, préparée dans le souci d'exposer clairement les résultats atteints.

La certification annuelle des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises constitue un premier volet de nos activités. Plus de la moitié de l'effort de vérification a été consacrée aux travaux de cette nature, qui visent à assurer les parlementaires que les états financiers qu'ils reçoivent des entités donnent une image fidèle de leur situation financière. Les événements qui ont éprouvé le système financier américain au cours de la dernière année ont mis en lumière les risques associés à la publication de l'information financière et, par voie de conséquence, ont démontré l'importance de la vérification effectuée par des professionnels indépendants.

Le deuxième volet de nos activités, soit la certification des pratiques et de l'information de gestion, consiste essentiellement en la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) et en la certification de l'information sur la performance. Ces travaux nous ont permis d'apprécier la gestion de plusieurs activités financées par les fonds publics et de formuler des recommandations.

La gestion de notre organisation constitue le troisième volet de nos activités. Dans ce domaine, trois enjeux nous ont particulièrement mobilisés. D'abord, nous avons présenté une demande de ressources supplémentaires au Bureau de l'Assemblée nationale en vue de rétablir notre effectif à un niveau qui tient mieux compte de l'ampleur de notre mandat de vérification. Rappelons que l'effectif du Vérificateur général a été réduit de façon importante au cours des années 1990. Le Bureau a agréé à notre demande en avril 2002. Notre effectif sera augmenté de 43 postes qui seront pourvus graduellement sur une période de deux ans.

Ensuite, nous avons continué la démarche relative à la révision de notre mandat législatif, amorcée par le dépôt à l'Assemblée nationale, en décembre 2000, d'un rapport traitant de cette question. Des échanges ont eu lieu à deux reprises avec les membres de la Commission de l'administration publique. Les membres de cette commission ont exprimé un vif intérêt à voir la question de l'environnement et du développement durable devenir une priorité pour le Vérificateur général. Nous poursuivons la préparation du texte d'un projet de loi en vue de proposer des modifications à la *Loi sur le vérificateur général,* amendements qui nous permettront d'assister les députés de manière encore plus efficace en matière de contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics.

Enfin, nous avons choisi le nouvel emplacement de notre bureau de Québec et nous occupons les lieux depuis juillet 2002.

L'année 2001-2002 a aussi été marquée par le départ de M. Guy Breton, le 16 décembre 2001, au terme d'un mandat bien rempli à titre de vérificateur général. Les parlementaires ont souligné ce départ en adoptant, à l'unanimité, une motion de félicitations pour le travail accompli par M. Breton. Celui-ci a laissé un riche héritage à l'institution dont il a mené la destinée pendant une décennie.

Les accomplissements exposés dans les pages qui suivent ont été possibles grâce à l'engagement d'un personnel dévoué et compétent, composé de près de 200 personnes qui donnent le meilleur d'elles-mêmes au service de l'Assemblée nationale. Leur appui de tous les instants m'est très précieux. Je les en remercie bien sincèrement.

Doris Paradis

Doris Paradis, CA



DÉCLARATION ATTESTANT LA FIABILITÉ DES DONNÉES ET DES CONTRÔLES AFFÉRENTS

Les résultats et les renseignements contenus dans le présent rapport annuel de gestion sont sous ma responsabilité. Celle-ci porte sur la fiabilité des données, de l'information et des explications qui y sont présentées.

Tout au cours de l'exercice financier, j'ai maintenu des systèmes d'information et des mesures de contrôle fiables de manière à assurer la réalisation des objectifs fixés dans les *Orientations stratégiques 2000-2003*. De plus, la vérificatrice interne a validé le caractère plausible des résultats, des indicateurs et des explications ainsi que la cohérence de l'information, et ce, au regard de l'exercice 2001-2002.

Le *Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2001-2002* :

- décrit fidèlement le rôle, le champ de compétence, la vision, les valeurs et les orientations stratégiques ;
- présente les objectifs, les indicateurs, les cibles à atteindre et les résultats.

Je déclare que les données, l'information et les explications contenues dans le présent rapport annuel de gestion ainsi que les contrôles afférents à ces données sont fiables et que celles-ci correspondent à la situation telle qu'elle se présentait au 31 mars 2002.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, CA

APERÇU DE L'ORGANISATION

Rôle

9.1 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.

9.2 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.

9.3 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.

9.4 Lorsque les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement sont vérifiés par un autre vérificateur nommé en vertu d'une loi, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux de ce vérificateur. Ces situations concernent surtout des entreprises du gouvernement.

9.5 Des vérifications particulières ou des enquêtes sont effectuées, par le Vérificateur général à la demande du gouvernement ou du Conseil du trésor. Toutefois, ces travaux ne peuvent avoir préséance sur ses obligations principales.

9.6 Le Vérificateur général communique à l'Assemblée nationale les résultats de ses travaux notamment au moyen des rapports du vérificateur sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et entreprises ainsi que de son rapport annuel à l'Assemblée nationale dans lequel il aborde les sujets qui méritent, à son avis, d'être portés à l'attention des parlementaires.

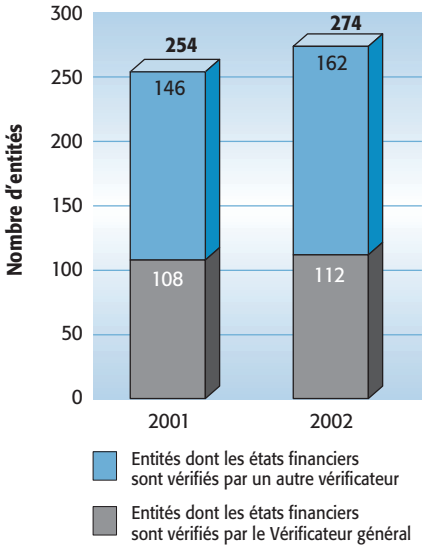
Champ de compétence

9.7 En matière de certification de l'information financière, le gouvernement et plus de 270 entités gouvernementales sont inclus 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.

9.8 L'augmentation du nombre d'entités dont l'information financière est vérifiée par un autre vérificateur découle essentiellement de l'acquisition de filiales étrangères par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

GRAPHIQUE 1

CHAMP DE COMPÉTENCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE (au 31 mars)



9.9 Quant au champ de compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources, il faut ajouter à la liste des entités faisant l'objet de la certification financière les organismes publics et les organismes du gouvernement qui ne produisent pas d'états financiers distincts; en effet, leurs dépenses sont comptabilisées dans le Fonds consolidé du revenu et vérifiées à même les états financiers du gouvernement. Il faut aussi ajouter les bénéficiaires de subventions versées par les organismes publics et gouvernementaux. Il suffit de mentionner le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation pour démontrer l'importance de ces subventions.

Vision, valeurs et orientations stratégiques

9.10 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.

9.11 Les valeurs que nous privilégions 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.

9.12 Ces valeurs sont intégrées dans notre code de déontologie, dans le respect des règles d'éthique propres à notre domaine d'activité. Nous faisons également nôtres celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise.

L'annexe B du présent tome reproduit ce document, qui est remis aux nouveaux employés lors des activités d'accueil. Aucun manquement au code de déontologie n'a été constaté en 2001-2002.

MODIFICATIONS EN 2001-2002

9.13 Depuis plusieurs années, la reddition de comptes sur nos activités couvrait une période de 12 mois se terminant la première semaine de septembre alors que l'exercice financier prenait fin le 31 mars.

9.14 La fin du cycle des activités a été modifiée pour coïncider avec la date de clôture des états financiers, soit le 31 mars. Ce changement vient faciliter le calcul de nos indicateurs de coûts.

9.15 Le rapport annuel de gestion pour 2001-2002 porte ainsi sur la période de 12 mois qui s'étend du 1er avril 2001 au 31 mars 2002. Par conséquent, l'information et les données déjà publiées dans le rapport annuel de gestion de 2000-2001 et qui concernent la période comprise entre le 1er avril et le 8 septembre 2001 sont reprises dans le présent rapport.

9.16 Par ailleurs, nos états financiers sont maintenant présentés conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, c'est-à-dire qu'ils comprennent un bilan et un état des flux de trésorerie et que la comptabilisation des avantages sociaux futurs est prise en considération. Toutefois, à l'exception du coût des activités de vérification (tableau 1) et des coûts horaires de l'exercice courant, les autres indicateurs de coûts ne tiennent pas compte de l'impact financier découlant de l'application des PCGR afin que ces indicateurs soient comparables.

9.17 Au cours de l'année, un groupe de travail a été formé pour proposer des indicateurs de performance et soumettre un plan de mise en œuvre. En juin 2001, ce groupe a révisé les indicateurs en intégrant dans ceux-ci la majorité des indicateurs faisant partie de nos *Orientations stratégiques 2000-2003*. Deux indicateurs n'ont pas été retenus, mais ils ont néanmoins été conservés à des fins internes; ces éléments correspondent plutôt en des moyens d'évaluer la qualité qu'à des indicateurs de résultats comme tels.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DES INDICATEURS

9.18 Voici le sommaire des résultats des indicateurs présentés dans notre rapport de gestion.

Certification de l'information financière	Cible	Résultat	Référence
Pourcentage du coût de cette activité par rapport aux coûts totaux*		**54,9 %**	Tableau 1
Nombre d'interventions*			Tableau 2
Coût horaire*		**77,73 $**	9.31
Pourcentage des états financiers conformes aux PCGR	100 %	**85 %**	9.34
Pourcentage des états financiers produits en moins de 90 jours	80 %	**48 %**	9.35
Nombre de rapports adressés aux entités	35	**25**	9.40
Pourcentage des rapports transmis à l'Assemblée nationale	20 %	**36 %**	9.40
Coût de la vérification des états financiers des entités ayant un historique de 4 ans*		**5 665 000 $**	9.43
Pourcentage d'application des recommandations**			

Certification des pratiques et de l'information de gestion	Cible	Résultat	Référence
Pourcentage du coût de cette activité par rapport aux coûts totaux*		**42,3 %**	Tableau 1
Coût horaire*		**79,78 $**	9.49
Nombre de rapports annuels de gestion certifiés	2	**2**	9.55
Nombre d'interventions*			Tableau 3
Coût moyen des VOR thématiques et d'envergure gouvernementale*		**396 000 $**	9.66
Coût moyen des VOR dans les réseaux*		**586 000 $**	9.66
Coût moyen des VOR sectorielles*		**592 000 $**	9.66
Pourcentage d'application des recommandations	80 %	**70 %**	9.73
Coût moyen des suivis des recommandations*		**103 000 $**	9.78
Nombre de rapports discutés en commission parlementaire*		**8**	Graphique 9
Nombre d'heures de présence en commission parlementaire*		**54**	9.81

Gestion	Cible	Résultat	Référence
Pourcentage du coût des activités de soutien par rapport aux coûts totaux*		**27 %**	9.26
Répartition du personnel par catégories			9.101
Pourcentage des dépenses consacrées à la rémunération*		**80 %**	9.104
Taux de roulement du personnel de vérification	10 %	**18,1 %**	9.107
Taux d'absentéisme*		**16,5 %**	9.108
Nombre moyen de jours consacrés au développement professionnel*	7	**6,5**	9.123
Pourcentage du coût de la formation et du perfectionnement par rapport à la masse salariale*		**3,8 %**	9.124

* Nouvel indicateur.

** Nouvel indicateur n'ayant pu être compilé pour l'exercice visé. Notre prochain rapport annuel de gestion présentera cette information.

ACTIVITÉS ET RÉSULTATS

9.19 Notre reddition de comptes est basée sur les orientations stratégiques que nous nous sommes données pour 2000-2003. Ces orientations et leurs objectifs sont énoncés en fonction de trois volets, soit :

- la certification de l'information financière ;
- la certification des pratiques et de l'information de gestion ;
- la gestion.

9.20 La certification de l'information financière vise à assurer que les états financiers des entités présentent une image fidèle de la situation financière et que les opérations sont conformes aux lois et règlements ayant un impact financier.

9.21 Quant à la certification des pratiques et de l'information de gestion, elle a pour but de renseigner les parlementaires sur les différents aspects de la performance des entités. À cet effet, le Vérificateur général procède à des vérifications de l'optimisation des ressources et à la certification de l'information divulguée par les entités dans leur rapport annuel de gestion.

9.22 Nos travaux donnent lieu à des recommandations formulées dans les rapports à la direction des entités et publiées dans notre rapport annuel à l'Assemblée nationale. Une fois mises en œuvre, ces recommandations contribuent à améliorer les pratiques financières et de gestion des entités vérifiées ainsi que leur reddition de comptes.

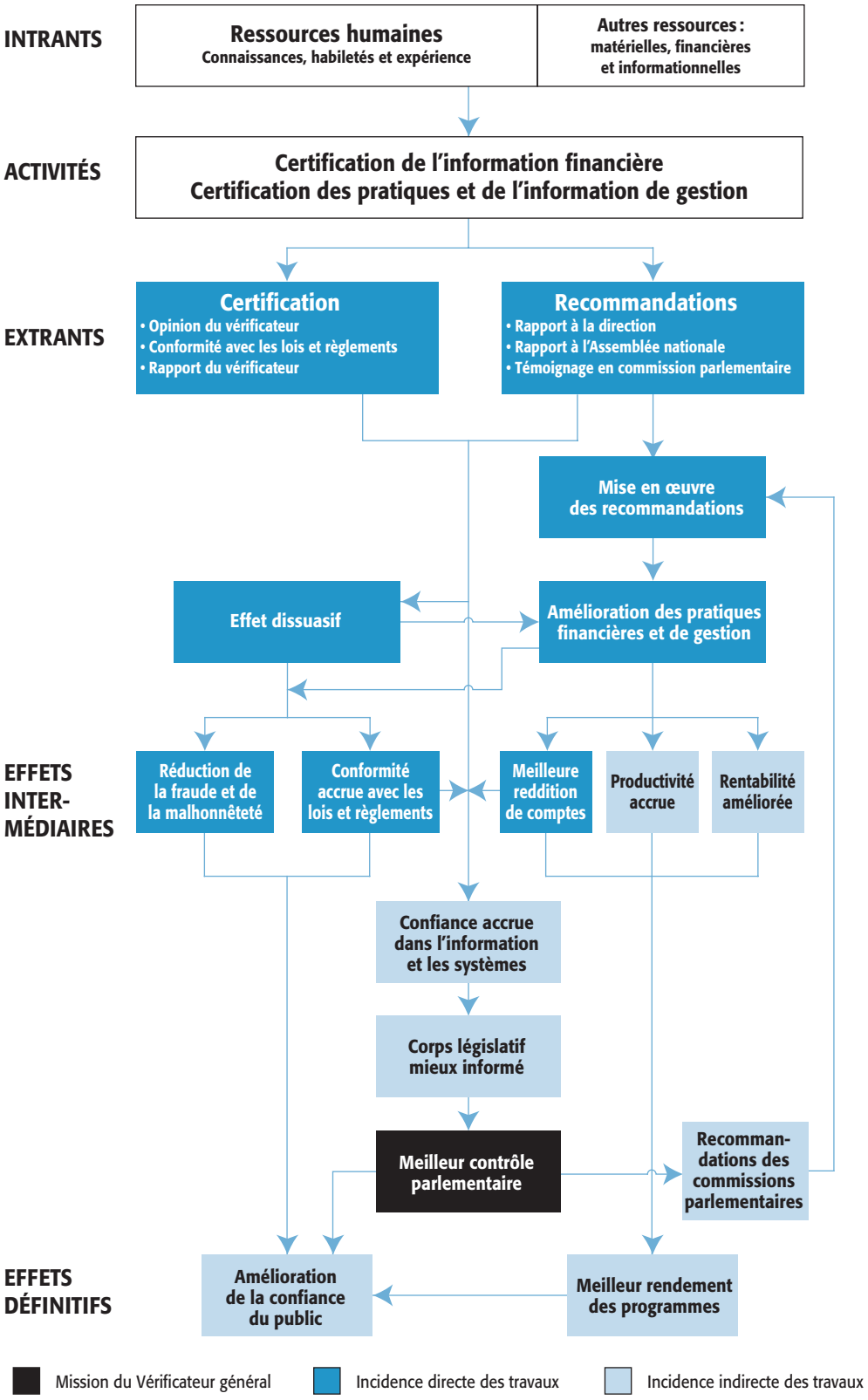
9.23 De plus, ces travaux ont un effet dissuasif sur quiconque serait enclin à s'adonner à la fraude et à la malhonnêteté. Enfin, ils permettent aux parlementaires d'avoir une confiance accrue dans l'information produite par les entités, d'être mieux informés et d'exercer un meilleur contrôle parlementaire (figure 1).

9.24 Selon l'obligation légale qui nous est faite, les ressources consacrées aux travaux de vérification sont affectées en priorité à la certification de l'information financière. Par la suite, les ressources disponibles sont réparties entre les projets de certification des pratiques et de l'information de gestion et les activités de développement professionnel, en fonction des objectifs annuels.

9.25 Comme le tableau 1 l'indique, l'augmentation en 2001-2002 du total des heures de travail est attribuable aux heures dédiées aux activités de vérification ; plus particulièrement, nous avons dû allouer plus de temps à la certification de l'information financière. Cette situation a eu pour effet de réduire les ressources disponibles pour la certification des pratiques et de l'information de gestion. Toutefois, nous avons procédé à l'embauche de contractuels additionnels à certaines périodes de l'année, ce qui a entraîné la hausse du total des heures de travail.

FIGURE 1

CHAMPS D'ACTION ET EFFETS DES TRAVAUX



9.26 Le coût de nos activités de vérification (tableau 1) se compose des coûts directs des traitements, des honoraires professionnels et des frais de déplacement. À ceux-ci s'ajoutent le coût des activités de soutien et les frais généraux (communication, transport, loyer et autres) qui sont imputés sur la base des heures de travail se rapportant à chacun des mandats. Signalons que le nombre d'heures des activités de soutien est demeuré stable, représentant 34 p. cent des heures travaillées, et que leur coût s'est maintenu à 27 p. cent des coûts totaux.

Tableau 1

VENTILATION DES HEURES TRAVAILLÉES ET DES COÛTS TOTAUX DE L'EXERCICE (du 1er avril au 31 mars)

	2001-2002				2000-2001			
	Heures		Coût*		Heures		Coût**	
Activités de vérification	**Nombre**	**%**	**En milliers de dollars**	**%**	**Nombre**	**%**	**En milliers de dollars**	**%**
Certification de l'information financière	**113 560**	**55,7**	**8 827**	**54,9**	**104 289**	**52,2**	**7 617**	**51,0**
Certification des pratiques et de l'information de gestion								
Vérification de l'optimisation des ressources	68 912	33,8	**5 509**	**34,2**	71 785	35,8	**5 474**	**36,7**
Suivi des recommandations	8 511	4,2	**689**	**4,3**	15 152	7,6	**1 123**	**7,5**
Certification de l'information sur la performance	7 851	3,8	**605**	**3,8**	2 777	1,4	**230**	**1,5**
	85 274	**41,8**	**6 803**	**42,3**	**89 714**	**44,8**	**6 827**	**45,7**
Autres travaux de vérification	**5 121**	**2,5**	**450**	**2,8**	**5 914**	**3,0**	**480**	**3,3**
Total – activités de vérification	**203 955**	**100,0**	**16 080**	**100,0**	**199 917**	**100,0**	**14 924**	**100,0**
Activités de soutien								
Développement professionnel	19 053				21 396			
Soutien professionnel	10 345				10 921			
Soutien administratif	74 758				72 118			
Total – activités de soutien	**104 156**				**104 435**			
Total général	**308 111**				**304 352**			

* Coût figurant dans les états financiers conformes aux PCGR du Canada.

** Coût figurant dans les états financiers produits selon les conventions comptables adoptées.

9.27 Les coûts totaux de l'exercice, toujours selon le tableau 1, se sont accrus de 1 156 000 dollars (8 p. cent). Cette augmentation résulte des facteurs suivants :

	En milliers de dollars	En pourcentage
• adoption des PCGR pour la production de nos états financiers :	601	4
• effet net de la variation du coût des traitements :	232	2
• recours à plus de services de professionnels externes :	211	1
• augmentation de l'amortissement des immobilisations :	140	1
• variation nette des autres dépenses :	(28)	–

La hausse du coût des services de professionnels externes est liée au fait que nous avons fait appel à des cabinets privés pour obtenir du personnel supplémentaire, étant donné la pénurie de main-d'œuvre occasionnelle. Par ailleurs, les acquisitions d'immobilisations de l'exercice précédent ont fait augmenter la dépense d'amortissement de l'exercice 2001-2002.

Certification de l'information financière

9.28 Ce secteur d'activité comprend la vérification des états financiers du gouvernement ainsi que de ceux de ses organismes, entreprises et fonds, dont nous sommes le vérificateur selon la loi. Il comprend également l'exercice du droit de regard sur les états financiers vérifiés par un autre vérificateur et la production de rapports à la direction (tableau 2).

Tableau 2

Interventions* en certification de l'information financière (du 1er avril au 31 mars)

Nature de l'intervention	2001-2002	2000-2001
Opinion du vérificateur	157	146
Exercice du droit de regard	168	152
Rapport à la direction	25	28
Rapport à la direction inclus dans le rapport annuel	9	–

* Plusieurs interventions peuvent être réalisées relativement à une même entité.

9.29 L'accroissement du nombre d'opinions du vérificateur résulte principalement du nombre additionnel d'états financiers à vérifier concernant une entité, par suite de la constitution de plusieurs fonds.

9.30 L'effort de vérification en matière de certification de l'information financière représentait 52 p. cent des heures totales de vérification en 2000-2001 ; le rapport est de 56 p. cent en 2001-2002. L'augmentation du nombre d'interventions n'est pas le seul facteur qui justifie cette hausse. D'autres facteurs sont en cause, soit des travaux supplémentaires visant à rendre les états financiers des entités conformes aux PCGR, des changements majeurs dans certains systèmes informatiques et des modifications apportées à notre approche de vérification.

9.31 En 2001-2002, le pourcentage du coût associé à la certification de l'information financière a également augmenté de 4 p. cent par rapport à l'exercice précédent, alors que le coût horaire de ces travaux est passé de 73,04 à 77,73 dollars. Cet écart de 6 p. cent au chapitre du coût horaire s'explique comme suit :

	Pourcentage
• adoption des PCGR pour la production de nos états financiers :	4
• effet net de la variation du coût des traitements :	1
• recours à plus de services de professionnels externes :	1

Orientation

9.32 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

9.33 Exiger que les entités produisent des états financiers de qualité, c'est-à-dire conformes aux PCGR ou aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, 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

9.34 Nos travaux indiquent que 85 p. cent des états financiers que nous avons vérifiés durant l'année étaient conformes aux PCGR. Nous visons à ce que 90 p. cent des états financiers que nous vérifierons en 2002-2003 répondent à cette exigence.

9.35 En ce qui concerne l'objectif voulant que les entités produisent leurs états financiers à l'intérieur d'un délai de 90 jours, nous constatons que les résultats obtenus sont décevants. En effet, seulement 48 p. cent des états financiers que nous avons vérifiés ont été produits à l'intérieur de ce délai. Le délai moyen est de 109 jours pour l'ensemble des états financiers et, pour ceux qui ont été produits plus de 90 jours après la fin d'exercice, il s'élève à 151 jours.

9.36 Le respect de cette limite est tributaire, en grande partie, de la volonté des dirigeants et suppose que les entités modifient leurs pratiques. Dans ce contexte, la cible a été fixée à un niveau plus réaliste pour 2002-2003, soit 55 p. cent.

9.37 Nous poursuivons nos efforts pour convenir, avec les entités, de modalités et d'un échéancier permettant la production, en temps opportun, d'états financiers conformes aux PCGR.

9.38 Toujours dans le but de favoriser la qualité de l'information financière, un premier numéro de notre *Cyberbulletin* a été mis en ligne dans notre site Web en mars 2002. Ce bulletin traite de divers sujets d'actualité financière et aborde les nouveautés quant à la comptabilisation et à la présentation des informations financières.

Valeur ajoutée des travaux de certification de l'information financière

Objectif

9.39 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

9.40 Nos travaux de certification de l'information financière ont donné lieu à 25 rapports à la direction – comparativement à 28 l'an dernier –, ce qui est en deçà de notre cible d'en produire 35. En revanche, des extraits de 9 des 25 rapports (36 p. cent) ont été portés à l'attention des parlementaires, ayant été versés dans l'un des deux tomes de notre rapport annuel pour 2000-2001. Ce résultat surpasse la cible (20 p. cent) que nous nous étions fixée.

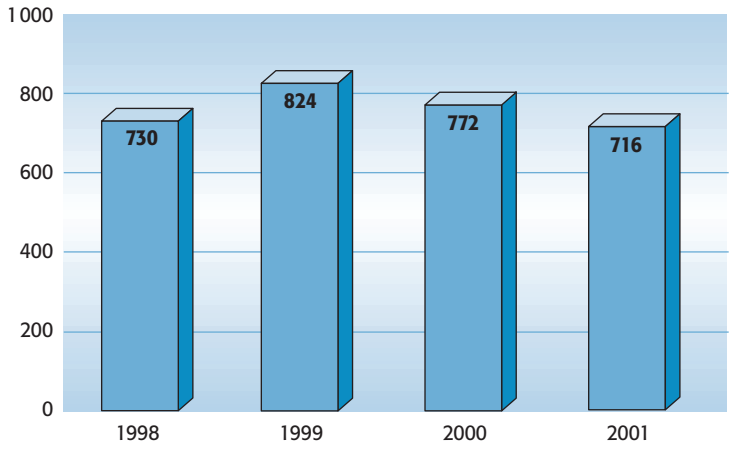
9.41 En 2002-2003, nous consacrerons 4180 heures à la production de rapports de vérification touchant des questions propres à la gestion financière. Signalons que les approches de vérification seront axées davantage sur la fiabilité des contrôles.

Coût des mandats de certification de l'information financière

9.42 Comme le démontre le graphique 2, depuis deux ans, le coût de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement est à la baisse. Les causes premières de ce résultat sont : la productivité de notre personnel ; l'absence de problèmes inédits dans l'accomplissement de la vérification ; la participation accrue du Contrôleur des finances dans la préparation des dossiers étayant les données financières du gouvernement et des ministères. Compte tenu de la production tardive des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2001, le délai de production de notre rapport du vérificateur sur ces états a été de 246 jours.

Graphique 2

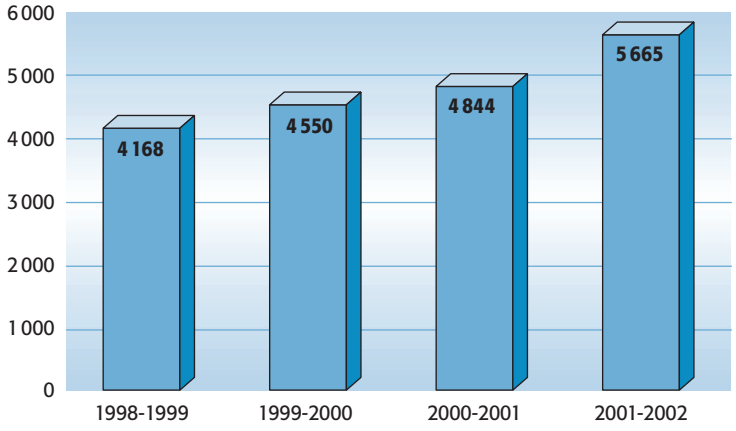
Coût de la vérification des états financiers consolidés au 31 mars du gouvernement du Québec (en milliers de dollars)



9.43 Par ailleurs, le graphique 3 fournit le coût de nos travaux de vérification des états financiers produits par 81 entités ayant un historique de quatre ans. Le Curateur public a été exclu lors du dénombrement puisque la portée de la vérification a été élargie en 1999-2000. Le coût de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement est également exclu.

Graphique 3

Coût de la vérification des états financiers de 81 entités ayant un historique de quatre ans (du 1er avril au 31 mars, en milliers de dollars)



9.44 Par rapport à l'exercice précédent, le coût de ces mandats a connu une augmentation de 821 000 dollars (17 p. cent), qui se présente ainsi :

	En milliers de dollars	En pourcentage
• augmentation des heures de travail :	524	11
• augmentation du coût des traitements :	109	2
• recours à plus de services de professionnels externes :	163	3
• frais de déplacement accrus :	25	1

9.45 Les heures additionnelles sont attribuables à la vérification des états financiers de 14 entités. Des changements importants apportés aux états financiers, des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur et du travail de vérification plus élaboré justifient cette augmentation. Pour ce qui est des honoraires des professionnels externes, ils ont plus que doublé à cause du manque de personnel. Enfin, la hausse des frais de déplacement vient du fait que le personnel rattaché au bureau de Québec a été appelé à se rendre à notre bureau de Montréal pour réaliser divers mandats.

9.46 De 1998-1999 à 2000-2001, l'élévation des coûts, exclusion faite des heures additionnelles requises, provient essentiellement de l'augmentation des salaires et d'améliorations relatives aux activités de soutien. Ces améliorations touchent les domaines suivants : services juridiques, services linguistiques, communications et ressources informatiques.

Certification des pratiques et de l'information de gestion

9.47 Ce volet englobe la certification de l'information sur la performance, la vérification de l'optimisation des ressources et le suivi des recommandations.

9.48 L'effort de vérification s'y rapportant a légèrement fléchi : en 2000-2001, il correspondait à 45 p. cent des heures totales de vérification alors que la proportion est de 42 p. cent en 2001-2002, comme on le voit dans le tableau 1.

9.49 En outre, le pourcentage des coûts afférents à la certification des pratiques et de l'information de gestion a diminué de 3 p. cent par rapport à 2000-2001 (tableau 1). Par contre, le coût horaire, qui était alors de 76,10 dollars, s'élève à 79,78 dollars en 2001-2002. L'augmentation de 5 p. cent concernant le coût horaire se détaille ainsi :

	Pourcentage
• adoption des PCGR pour la production de nos états financiers :	4
• effet net de la variation des traitements :	1

Orientation

9.50 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

9.51 La portée de ce type de missions consiste à fournir l'assurance que l'information divulguée dans la reddition de comptes des entités est fiable et suffisante pour évaluer leur performance.

9.52 La mise en œuvre de ce volet de nos activités en est à ses débuts puisque ce n'est que depuis le 1er avril 2002 que les ministères et organismes doivent préparer un rapport annuel de gestion faisant état de leur performance dans l'atteinte des résultats.

9.53 Le gouvernement du Québec a par ailleurs confié au Vérificateur général du Québec le mandat d'effectuer la vérification de la qualité de l'information présentée dans la reddition de comptes à la population québécoise en matière de santé. Les indicateurs de santé devant faire l'objet de cet exercice ont été mutuellement acceptés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et ont été publiés en septembre 2002.

Objectif

9.54 Certifier au moins 10 rapports annuels de gestion d'ici 2003 et assister les parlementaires dans l'examen de ces rapports.

Résultats

9.55 Nous avons mené à terme deux projets pilotes de certification de l'information sur la performance qui avaient débuté en 2000-2001. Les résultats de ces travaux figurent dans le tome II de notre rapport annuel pour 2000-2001. Ces projets ont requis plus de temps que prévu et leur coût a été passablement élevé. Cependant, ils nous ont permis de développer notre méthodologie ainsi que notre expertise et d'échanger avec les entités. De plus, nous avons constaté que l'ensemble des entités n'était pas encore suffisamment avancé pour que notre intervention porte tous ses fruits.

9.56 En conséquence, nous avons décidé d'expérimenter d'autres approches et de déterminer la stratégie la plus appropriée pour soutenir les parlementaires dans l'examen des rapports.

9.57 Nous avons également jugé opportun de réviser notre objectif en 2002-2003. En effet, nous nous proposons de contribuer à l'amélioration de la reddition de comptes des entités gouvernementales en matière d'information sur la performance en tenant compte des exigences de la *Loi sur l'administration publique.*

9.58 Les cibles assorties à cet objectif se lisent comme suit :

- réaliser une étude portant sur la qualité de la reddition de comptes en examinant plusieurs rapports annuels de gestion et procéder aux analyses demandées par les parlementaires ;
- effectuer, pour tous les mandats qui seront réalisés à partir d'avril 2002 et dont un des objectifs de vérification porte sur la reddition de comptes, les travaux à l'aide de critères d'évaluation uniformes.

Vérification de l'optimisation des ressources

9.59 La vérification de l'optimisation des ressources poursuit diverses fins : informer les parlementaires sur les moyens mis en place par les responsables pour gérer les ressources de façon économique et efficiente ; évaluer l'efficacité de cette gestion ; rendre compte des activités réalisées.

9.60 La sélection des missions, d'abord conditionnée par les besoins de l'Assemblée nationale, est basée sur l'analyse de critères. En effet, les projets de vérification sont évalués sur l'opportunité du moment pour la mise en œuvre, la nouveauté du sujet et son importance, l'ampleur des déficiences appréhendées et le degré d'efficience escompté. Les déficiences appréhendées sont évaluées sur une base cyclique pour les entités faisant partie de notre champ de compétence. Ajoutons que la portée de ce type de mandats varie en fonction des objectifs de la vérification.

9.61 Comme le Vérificateur général a une vision d'ensemble de l'administration publique, ses travaux peuvent apporter un éclairage utile aux parlementaires sur des situations actuelles ou émergentes et ainsi alimenter les débats. Une vérification thématique vise cet objectif en ciblant un sujet commun à plusieurs entités et comporte une prise de position du Vérificateur général.

9.62 Une vérification est qualifiée de sectorielle lorsqu'elle a pour but d'examiner la qualité de la gestion d'une entité ou d'une activité particulière. Lorsque le sujet abordé concerne plus d'une entité, la vérification est dite d'envergure gouvernementale. Quant à la vérification dans les réseaux, elle consiste à effectuer des travaux dans les entités qui bénéficient de subventions du gouvernement, telles que les organismes du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux.

Objectif

9.63 Maximiser l'influence de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources.

Résultats – mandats de vérification de l'optimisation des ressources

9.64 Au cours de l'année, près de 8 000 heures (11 600 en 2000-2001) ont été consacrées au repérage et à la mise à jour de projets éventuels de vérification de l'optimisation des ressources.

9.65 Comme l'indique le tableau 3, les vérifications réalisées au cours du dernier exercice ont surtout porté sur les vérifications d'envergure gouvernementale et celles menées dans les réseaux.

TABLEAU 3

RAPPORTS RELATIFS À LA VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES (du 1er avril au 31 mars)

Nature du mandat	2001-2002	2000-2001	1999-2000	1998-1999
Vérification thématique	1	1	1	1
Vérification d'envergure gouvernementale	5	2	3	1
Vérification dans les réseaux	4	3	3	4
Vérification sectorielle	1	7	2	7
Travail spécial	–	1	–	1
Rapport à la direction *(VOR et suivis)*	94	76	76	72

Coût des mandats de vérification de l'optimisation des ressources

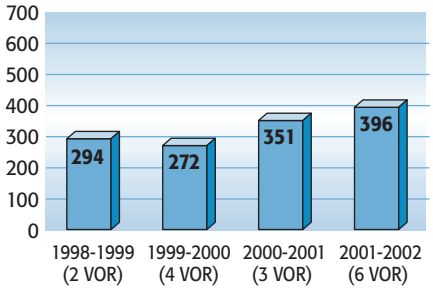
9.66 Les graphiques 4, 5 et 6 illustrent le coût moyen des travaux de vérification de l'optimisation des ressources selon leur portée.

9.67 Le coût moyen des vérifications d'envergure gouvernementale et thématiques est plus élevé qu'en 2000-2001 puisque le coût de deux des six mandats menés à bien a excédé 530 000 dollars en raison de leur portée et de leur nature. Ces deux mandats ont nécessité des travaux dans près de 20 entités.

COÛT MOYEN DES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES (VOR) (du 1er avril au 31 mars, en milliers de dollars)

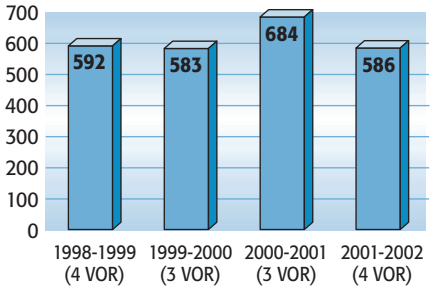
GRAPHIQUE 4

VOR D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE ET THÉMATIQUES



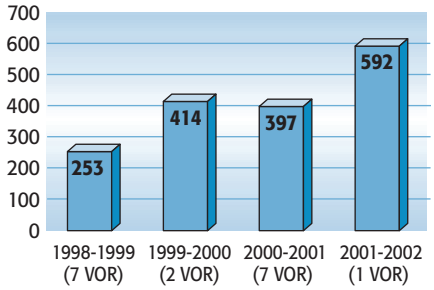
GRAPHIQUE 5

VOR DANS LES RÉSEAUX



GRAPHIQUE 6

VOR SECTORIELLES



9.68 En ce qui concerne les vérifications dans les réseaux, leur coût moyen se compare à celui de 1999-2000. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport précédent, l'augmentation enregistrée en 2000-2001 était attribuable à trois vérifications ayant nécessité plus d'effort de travail.

9.69 Une seule vérification sectorielle a eu lieu cette année et sa portée, très étendue, a drainé près de 8 000 heures de travail, alors qu'une vérification de ce type demande généralement 5 000 heures. Ce mandat, qui portait sur l'administration de l'impôt des particuliers, comportait deux volets de nature complexe, soit les services au public et la gestion des risques. Sa réalisation a entraîné la hausse du coût moyen de cette catégorie de vérifications.

Suivi des recommandations

9.70 Le suivi des recommandations formulées dans nos rapports antérieurs favorise le contrôle parlementaire et une meilleure gestion des fonds et autres biens publics.

Objectif

9.71 Augmenter le taux d'application de nos recommandations à 80 p. cent.

Résultats – mandats de suivi des recommandations

9.72 Le suivi des recommandations de sept vérifications de l'optimisation des ressources a été effectué en 2001-2002. Ces travaux ont permis d'évaluer le degré d'application des 88 recommandations énoncées dans des rapports annuels précédents (tableau 4).

9.73 De façon globale, il faut retenir que 70 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Toutefois, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 44 p. cent des cas.

TABLEAU 4

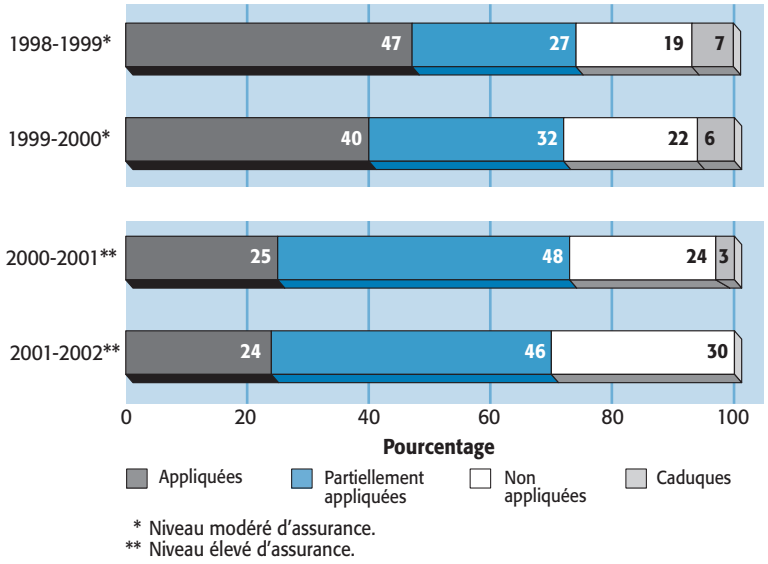
RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS
(du 1er avril 2001 au 31 mars 2002)

Nombre de recommandations					
Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques	
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			Total
21	18	23	26	–	**88**
24 %	20 %	26 %	30 %	–	**100 %**

9.74 Le graphique 7 présente le taux d'application des recommandations pour les quatre dernières années. La diminution marquée en 2000-2001 du taux des recommandations appliquées au profit de celui des recommandations partiellement appliquées découle de l'adoption de nouvelles normes d'évaluation plus rigoureuses. Ces normes exigent que les travaux soient exécutés en obtenant un niveau élevé d'assurance plutôt qu'un niveau modéré. Ce rehaussement fait en sorte que le Vérificateur général peut affirmer que les mesures prises par les entités concernées comblent vraiment les lacunes soulevées au lieu de conclure sur la plausibilité des effets des mesures.

GRAPHIQUE 7

SUIVI DES RECOMMANDATIONS (du 1er avril au 31 mars)



9.75 L'augmentation en 2001-2002 du pourcentage des recommandations non appliquées est due particulièrement au suivi relatif à deux VOR. L'une, menée auprès du ministère des Régions, concernait la régionalisation des activités gouvernementales : 12 recommandations sur 18 n'ont pas été appliquées ; l'autre VOR portait sur les services de maintien à domicile offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, qui relèvent du ministère de la Santé et des Services sociaux : 7 recommandations sur 11 n'ont pas été appliquées.

9.76 Les entités s'opposent rarement à une recommandation et elles en reconnaissent la pertinence. Elles exposent parfois dans leurs commentaires les motifs qui justifient leur retard à appliquer certaines de nos recommandations. Parmi les motifs évoqués, 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;
- 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.

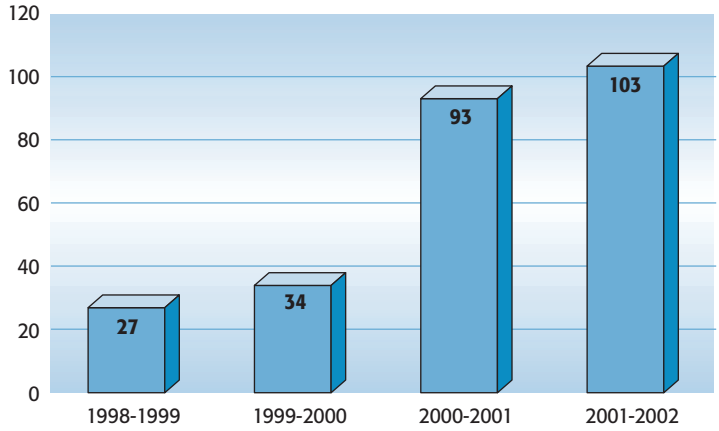
9.77 Au cours de l'année, des entités ont été incitées à produire un plan d'action concernant l'application de nos recommandations.

Coût des mandats de suivi des recommandations

9.78 Le suivi des VOR d'envergure gouvernementale, amorcé en 2000-2001, ainsi que l'application de normes plus rigoureuses ont contribué à l'augmentation du coût moyen des suivis, comme on le voit au graphique 8.

GRAPHIQUE 8

COÛT MOYEN DES SUIVIS (du 1er avril au 31 mars, en milliers de dollars)



Soutien à l'égard du contrôle parlementaire

9.79 Le nombre de rapports discutés en commission parlementaire et le nombre d'heures pendant lesquelles nous assistons aux séances sont de bons indicateurs de l'intérêt suscité par nos travaux auprès des députés.

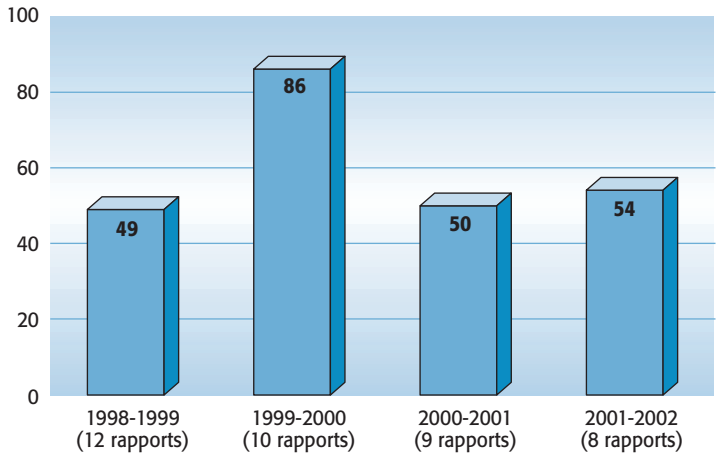
9.80 Les séances publiques donnent l'occasion aux élus d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes concernés par nos vérifications et de discuter avec eux des mesures prévues pour corriger les lacunes signalées dans nos rapports.

9.81 En 2001-2002, le Vérificateur général a été présent aux séances préparatoires ou publiques tenues par les commissions parlementaires pendant 54 heures (graphique 9). La Commission de l'administration publique a examiné 7 rapports de vérification en séances publiques, incluant notre rapport d'activité pour 1999-2000. Nous avons aussi soutenu les parlementaires dans l'examen d'un rapport annuel de gestion produit par une unité autonome de service.

9.82 Les membres de la Commission de l'administration publique ont aussi été rencontrés en séance de travail pour discuter de la révision du mandat législatif du Vérificateur général. Ils ont exprimé un vif intérêt à voir la question de l'environnement et du développement durable devenir une priorité pour nous. Nous poursuivons l'élaboration d'un projet de modifications législatives qui reflétera notamment leurs préoccupations.

GRAPHIQUE 9

HEURES DE PRÉSENCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUX SÉANCES DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES* (du 1er avril au 31 mars)



* Heures consacrées principalement à l'étude de nos rapports.

Événements importants survenus à la suite de nos travaux

9.83 Les gestionnaires des entités auxquelles sont destinées nos recommandations s'engagent habituellement dans la recherche de solutions pour leur mise en œuvre. L'année 2001-2002 leur a permis d'exposer de nouveau, en commission parlementaire, les mesures qu'ils entendaient prendre.

9.84 Voici quelques événements qui sont en lien avec certains de nos travaux de vérification et qui ont ponctué la dernière année :

- 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. Notre rapport de vérification de 1996-1997, qui avait abordé cette question, ainsi que le rapport de suivi publié en 1999-2000 y sont cités. En outre, un avant-projet de loi sur la refonte du système correctionnel a été déposé en décembre 2001 ; il vise à corriger plusieurs des lacunes que nous avions relevées.
- L'annonce, en décembre 2001, d'une procédure pour vérifier les antécédents judiciaires du personnel des services de garde en milieu scolaire. Ce sujet était traité dans un rapport de vérification dont le contenu a été rendu public au début du mois.
- L'adoption, en décembre 2001, du projet de loi nº 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 avions adressées au ministère de la Sécurité publique en 1995-1996 et en 1999-2000.
- La présentation, en décembre 2001, du projet de loi nº 70 – *Loi modifiant la Loi sur la justice administrative et d'autres dispositions législatives*. Ce projet a pour objet d'introduire diverses mesures procédurales permettant de mieux encadrer le déroulement de l'instance devant le Tribunal administratif du Québec et de diminuer les délais. Ces questions ont été soulevées dans le second tome de notre rapport annuel, également déposé en décembre 2001.
- La mise en place, en février 2002, de diverses mesures en vue de relancer et de renforcer la préoccupation éthique au sein de la fonction publique. La désignation de personnes-ressources au sein des ministères et organismes, le démarrage d'un programme d'accueil pour les nouveaux employés et la diffusion d'une directive dans le but d'imposer des règles concernant l'après-mandat pour certaines fonctions sont quelques-unes de ces mesures. Elles s'inscrivent dans l'esprit de notre rapport de vérification traitant de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise, publié en juin 2001.

QUALITÉ DES TRAVAUX

9.85 Plusieurs activités ont été incluses dans le calendrier de travail afin que nos travaux soient d'une grande qualité. Cet impératif concerne autant la certification de l'information financière que celle des pratiques et de l'information de gestion.

9.86 Ainsi, des contrôles sont en place à diverses étapes de la conduite des mandats, tels que :

- l'approbation de la stratégie de certification, du contenu de l'opinion du vérificateur sur les états financiers ou 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 approfondie 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.

9.87 De plus, des dossiers de certification de l'information financière et de vérification de l'optimisation des ressources sont inspectés a posteriori, ce qui assure le respect des normes professionnelles et la qualité du travail. Cette inspection est réalisée annuellement par la direction des services-conseils et de l'assurance qualité et tous les quatre ans, par l'Ordre des comptables agréés du Québec (OCAQ).

9.88 À l'automne 2001, le Comité d'inspection professionnelle de l'OCAQ a confirmé, à la suite de son inspection, que le mandat confié au Vérificateur général a été rempli dans le respect des normes de vérification généralement reconnues.

9.89 En 2001-2002, 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 conclu 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.

9.90 Nous avons également participé à un projet pilote en collaboration avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs. Ce projet a permis d'apprécier la qualité de deux autres dossiers de vérification de l'optimisation des ressources. Selon l'avis des examinateurs, ces vérifications ont été effectuées, à tous égards importants, en conformité avec les normes de missions de certification de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

9.91 En 2002-2003, nous continuerons de travailler de concert avec les autres vérificateurs législatifs canadiens pour parfaire nos pratiques quant à la révision a posteriori de nos dossiers de vérification.

9.92 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.

9.93 Dans cette perspective, plusieurs membres de notre effectif participent activement aux travaux d'associations et de comités liés notamment à la vérification législative, à la vérification de l'optimisation des ressources, à la publication et à la vérification de l'information sur la performance, aux normes de la profession, à la vérification informatique et à la gestion.

GESTION

Structure organisationnelle

9.94 Le Vérificateur général s'est doté d'une structure organisationnelle qui lui permet de s'acquitter de ses devoirs et de ses responsabilités (figure 2).

9.95 Les activités de vérification sont sous la gouverne de deux vérificateurs généraux adjoints. Quatre directeurs principaux les secondent dans leur tâche et coordonnent 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 liés à des domaines d'activité particuliers, comme l'agriculture, la culture, l'éducation, l'environnement et la santé.

9.96 Quant aux activités de soutien, elles se divisent en trois secteurs : les directions des services-conseils et de l'assurance qualité, de l'administration et du cabinet.

9.97 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.

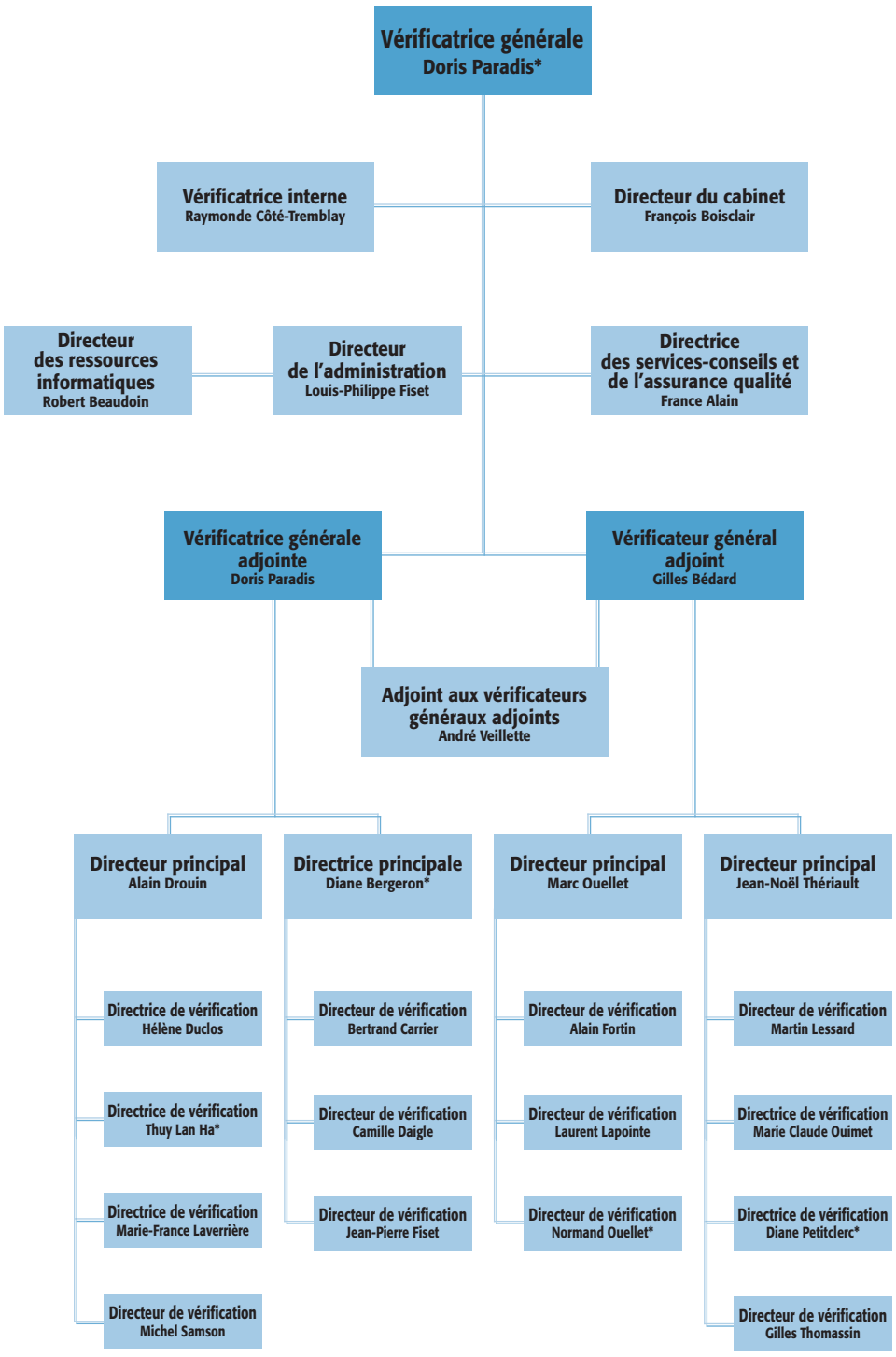
9.98 La direction de l'administration se charge des activités de soutien relatives à la gestion des ressources humaines, informationnelles, financières et matérielles ainsi que des services linguistiques.

9.99 De son côté, la direction du cabinet s'occupe des communications de l'organisme ainsi que des services juridiques.

9.100 Enfin, la personne chargée de la vérification interne contrôle la conformité des contrats, teste des procédés administratifs internes et valide le contenu du rapport annuel de gestion. Ce poste relève directement du Vérificateur général.

FIGURE 2

ORGANIGRAMME (au 31 mars 2002)



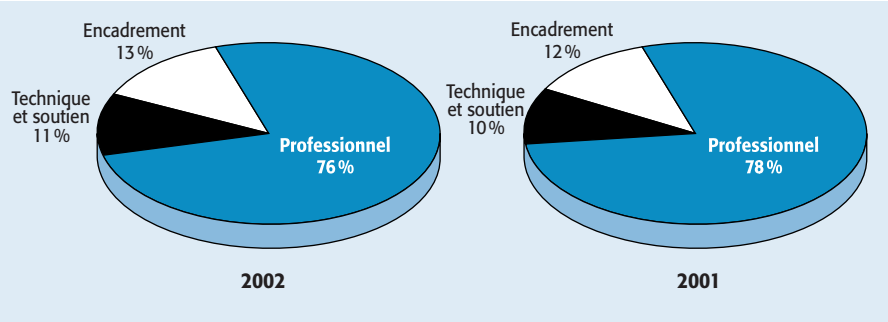
* Par intérim

Force de travail

9.101 L'effectif budgété pour 2001-2002 s'établissait à 199 postes réguliers rattachés au bureau de Québec (157) et au bureau de Montréal (42). Le graphique 10 présente la répartition du personnel par catégories.

GRAPHIQUE 10

RÉPARTITION DU PERSONNEL PAR CATÉGORIES (au 31 mars)



9.102 La nouvelle répartition du personnel découle 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 activités de vérification et de l'engagement d'une technicienne en ressources humaines.

9.103 De plus, le Vérificateur général a occasionnellement recours à des ressources professionnelles externes, principalement pour s'adjoindre du personnel d'appoint ou des experts dans différents domaines d'activité associés à la vérification. L'expérience et les connaissances de ces derniers appuient de façon constructive les équipes de vérification et enrichissent leur savoir-faire.

Ressources humaines

9.104 Les ressources humaines sont la force de notre organisation. Il s'ensuit que la compétence et la qualité de vie au travail constituent des préoccupations constantes. D'ailleurs, la place centrale occupée par nos employés est une vérité bien concrète si l'on considère que 80 p. cent de nos ressources financières sont allouées aux traitements et autres rémunérations.

Orientation

9.105 Viser une gestion efficace et mobilisatrice, adaptée aux nouvelles réalités.

Objectif

9.106 Maintenir notre expertise en consolidant notre équipe et en réduisant le taux de roulement du personnel de vérification à 10 p. cent.

Résultats

9.107 En 2001-2002, le taux de roulement du personnel de vérification a atteint 18,1 p. cent, comparativement à 19,9 p. cent pour l'exercice précédent. Nous sommes encore loin du but, mais comptons soutenir notre effort en vue d'atteindre l'objectif. La cible pour 2002-2003 a été fixée à 15 p. cent.

9.108 Pour l'ensemble du personnel, le taux d'absentéisme se référant aux absences rémunérées atteignait 16,66 p. cent en 2000-2001. Il a été cette année de 16,51 p. cent, résultat comparable au taux de 16,83 p. cent affiché par l'ensemble des ministères et organismes.

9.109 Par ailleurs, notre plan d'action pour 2000-2003 sur la consolidation de l'effectif établit 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, en décembre 2000, un employé rattaché au service des ressources humaines.

Rétention du personnel

9.110 Des mesures sont déjà en place pour favoriser la rétention des employés. Entre autres, mentionnons l'attribution de primes pour emploi professionnel de niveau plus élevé et l'application d'un processus de mobilité qui permet aux directions d'attribuer les différents mandats, dans la mesure du possible, en fonction des préférences professionnelles de chacun. Des actions complémentaires ont été entreprises afin de bonifier notre stratégie à cet égard.

9.111 Ainsi, une première politique a été élaborée et mise en œuvre relativement à l'octroi d'un congé avec traitement lors d'un long déplacement à l'extérieur. De plus, tous ont maintenant la possibilité de se faire payer les heures supplémentaires de travail qu'ils ont effectuées.

9.112 Enfin, l'organisation soutient les employés qui désirent parfaire leurs compétences professionnelles et accroître leurs connaissances. Les frais d'inscription et de scolarité des cours pertinents à leur travail et suivis dans un établissement reconnu par le ministère de l'Éducation sont remboursés.

9.113 Le tableau 5 présente la répartition de l'effectif de vérification selon le nombre d'années d'expérience pris en compte par le Vérificateur général lors de l'embauche. Il indique aussi les états de service de cet effectif.

TABLEAU 5

RÉPARTITION DE L'EFFECTIF DE VÉRIFICATION SELON LE NOMBRE D'ANNÉES D'EXPÉRIENCE ET DE SERVICE (au 31 mars 2002)

	Pourcentage de l'effectif	
Nombre d'années	Expérience	États de service
5 ou moins	37,6	66,2
Entre 5 et 10	35,3	11,8
10 ou plus	27,1	22,0

9.114 Bien que le personnel de vérification possède globalement une longue expérience professionnelle, 66 p. cent de l'effectif est en poste depuis cinq ans ou moins. La majorité des vérificateurs ayant amorcé leur carrière dans le secteur privé, ils doivent adapter leur savoir-faire au secteur public et s'initier aux rouages de l'État.

Attraction et bassin de main-d'œuvre

9.115 Les postes devenus vacants à la suite du départ d'employés ont exigé une recherche active de nouvelles ressources. Afin de mieux faire connaître l'organisation, un document promotionnel a été inséré dans le *CAmagazine*. Dans le même objectif, nous avons participé à des activités de sensibilisation pour joindre plus directement des étudiants universitaires.

9.116 Au cours de l'année 2001-2002, 10 concours de recrutement ont été tenus pour pourvoir les postes d'agent du Vérificateur général qui étaient vacants et combler les besoins éventuels.

9.117 Ces concours ont permis l'entrée en service de 20 personnes dans des postes réguliers. De plus, 13 contrats ont été accordés pour des emplois occasionnels pendant la période intensive de la certification de l'information financière.

9.118 Malgré l'arrivée de cette nouvelle main-d'œuvre, les services de 36 vérificateurs contractuels, issus de cabinets privés, ont été requis pour faire face à la pénurie de candidats qualifiés disponibles pour travailler sur une base occasionnelle. Les besoins de cet ordre ont été plus accentués à notre bureau de Montréal.

9.119 D'autre part, un premier plan d'effectif a été élaboré en vue de combler l'écart entre le besoin de main-d'œuvre en vérification et les ressources dont nous disposons. Toutefois, les travaux réalisés aux fins de sa validation ont fait ressortir qu'il ne répondait pas pleinement à nos attentes. Ainsi, nous avons entrepris la révision du plan d'effectif en élargissant les bases de notre démarche. Ce projet suit son cours.

Rémunération, conditions du travail et organisation

9.120 En juin 2001, nous avons présenté un mémoire au Secrétariat du Conseil du trésor pour 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.

9.121 Toujours en juin, une demande a été acheminée au Bureau de l'Assemblée nationale pour l'obtention de ressources additionnelles afin de rétablir l'effectif à un niveau suffisant et de pouvoir nous acquitter de nos responsabilités. Cette demande a été satisfaite en avril 2002. Nous en rendrons compte dans notre prochain rapport annuel de gestion.

9.122 Par ailleurs, nous poursuivons nos activités en vue d'optimiser l'organisation du travail. Nous avons notamment réalisé un projet pilote dans le but d'apprécier l'efficacité de nouvelles façons de faire en vérification de l'optimisation des ressources.

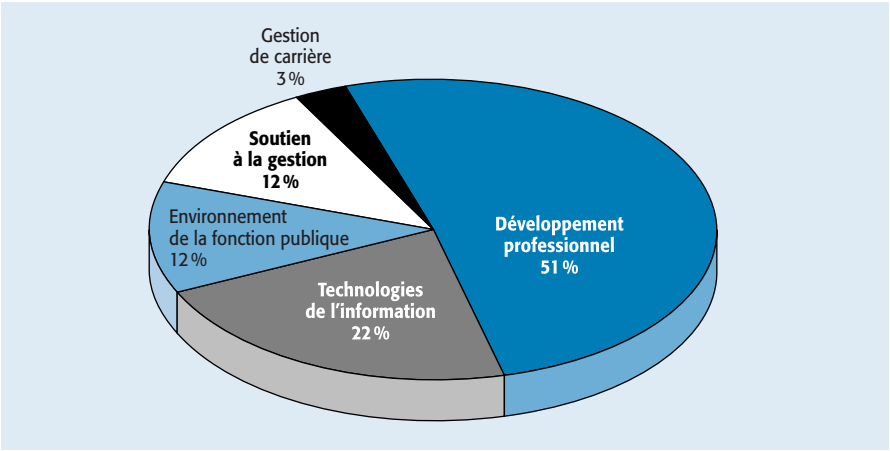
Développement professionnel

9.123 Le Plan de développement des ressources humaines pour 2001-2002 visait à maintenir et à accroître la compétence de l'effectif en proposant plusieurs orientations (graphique 11). Pour concrétiser les projets énoncés dans ce plan, une moyenne de 7 jours par personne devait être dédiée aux activités de formation. Une moyenne de 6,5 jours a été enregistrée alors qu'en 2000-2001, l'objectif de 7 jours avait été atteint.

9.124 La proportion de notre masse salariale affectée à la formation et au perfectionnement s'est élevée à 3,8 p. cent, comparativement à 4,2 p. cent en 2000-2001.

GRAPHIQUE 11

RÉPARTITION DE LA FORMATION SELON LES ORIENTATIONS



9.125 Voici les principales réalisations du programme de formation :

- formation de base sur nos méthodes de travail et sur l'environnement gouvernemental offerte aux nouveaux membres du personnel de vérification ;
- formation sur la gestion d'équipe destinée aux nouveaux chargés de projet ;
- atelier traitant de la formation des formateurs pour maintenir la qualité de l'information diffusée par notre personnel ;
- conférence sur la juricomptabilité en vue de sensibiliser les vérificateurs aux facteurs de risque.

9.126 Signalons enfin que le personnel participe occasionnellement à des congrès et à des colloques contribuant à améliorer ses connaissances de l'environnement gouvernemental et des entités dont nous sommes le vérificateur.

Ressources informationnelles

9.127 Les orientations stratégiques du Plan directeur des technologies de l'information 1999-2002 visaient le rehaussement du réseau local, le maintien à jour du parc d'équipements informatiques et les travaux préparatoires à l'implantation du système de gestion intégrée des ressources (GIRES).

9.128 Conformément au plan de renouvellement périodique du parc d'équipements informatiques, nous avons acquis 35 nouveaux ordinateurs de table et 22 ordinateurs portables. Concernant la configuration logicielle, l'installation de l'environnement Windows 2000 a été effectuée sur tous les postes de travail de l'organisation.

9.129 La documentation des processus de gestion des ressources humaines et financières a été réalisée dans le cadre du projet GIRES. Le développement de notre intranet s'est également continué.

PLANIFICATION POUR 2002-2003

9.130 En 2002-2003, nous poursuivrons la réalisation de nos orientations stratégiques. Les résultats obtenus concernant les deux premières années de leur mise en œuvre nous ont amenés à réviser certaines cibles et à modifier notre objectif se rapportant à la certification de l'information sur la performance.

9.131 Rappelons qu'en avril 2002, nous avons reçu du Bureau de l'Assemblée nationale la confirmation de l'attribution de 43 postes additionnels sur une période de deux ans. L'effectif du Vérificateur général sera donc ramené à un niveau comparable à celui des années 1990.

9.132 La planification annuelle pour 2002-2003 tient compte de l'ajout de 25 équivalents temps complets (ETC); la dotation des postes se fera principalement à l'automne 2002. Ces ressources vont nous permettre de rétablir notre capacité d'intervention, de diminuer la charge de travail là où elle est trop lourde et de mener à bien les interventions nécessaires à l'accomplissement de notre mission.

ÉTATS FINANCIERS

Le 4 juillet 2002

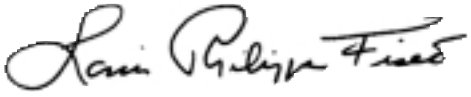
RAPPORT DE LA DIRECTION

Les états financiers du Vérificateur général du Québec ont été dressés par le Vérificateur général du Québec, qui est responsable de leur préparation et de leur présentation, y compris les estimations et les jugements importants. Cette responsabilité comprend le choix de conventions comptables appropriées. À compter du présent exercice, le Vérificateur général du Québec prépare ses états financiers en vertu des principes comptables généralement reconnus du Canada et présente un jeu complet d'états financiers plutôt que de présenter uniquement un état des dépenses et des crédits autorisés.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Vérificateur général du Québec 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 états financiers 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 Laberge Lafleur, S.E.N.C. de comptables agréés, a procédé à la vérification des états financiers du Vérificateur général du Québec conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada, 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 la direction du Vérificateur général du Québec pour discuter de tout élément qui concerne leur vérification.



Directeur de l'administration



La vérificatrice générale par intérim

Le 4 juillet 2002

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié le bilan du Vérificateur général du Québec au 31 mars 2002 et les états des revenus et charges et des flux de trésorerie de l'exercice terminé à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe à la direction du Vérificateur général du Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers 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 les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À notre avis, les sommes présentées à ces états financiers 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. Ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du Vérificateur général du Québec au 31 mars 2002, ainsi que des résultats de son exploitation et de ses flux de trésorerie de l'exercice terminé à cette date selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Laberge Lafleur

Comptables agréés

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 • info@laberge-lafleur.qc.ca

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

REVENUS ET CHARGES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 2002

(en milliers de dollars)

REVENUS (note 4)	**16 080**
CHARGES (note 5)	
Rémunération	
Traitements et avantages sociaux	12 439
Autres traitements et avantages sociaux	377
	12 816
Fonctionnement	
Communications et transports	620
Services	1 402
Entretien	27
Loyers	691
Fournitures	109
Équipement	70
Amortissement des immobilisations	331
Autres charges	14
	3 264
	16 080

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

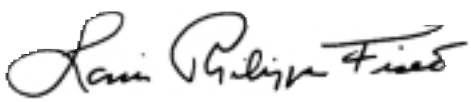
BILAN AU 31 MARS 2002

(en milliers de dollars)

	2002	2001
ACTIF		
À court terme		
Droits de caisse	564	952
Débiteurs	14	16
À recevoir du Fonds consolidé du revenu, sans intérêt (note 6)	1 617	1 278
	2 195	**2 246**
À recevoir du Fonds consolidé du revenu, sans intérêt, ni modalités d'encaissement (note 6)	2 800	2 538
Immobilisations (note 7)	488	555
	5 483	**5 339**
PASSIF		
À court terme		
Créditeurs et frais courus (note 8)	2 195	2 246
Revenus reportés (note 9)	488	555
Provision pour congés de maladie	2 800	2 538
	5 483	**5 339**

Engagements (note 10)

Approuvé par :



Directeur de l'administration



La vérificatrice générale par intérim

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

FLUX DE TRÉSORERIE DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 2002

(en milliers de dollars)

ACTIVITÉS D'EXPLOITATION	
Éléments sans incidence sur les droits de caisse	
Amortissement des revenus reportés	(334)
Amortissement des immobilisations	331
	(3)
Variation des éléments hors caisse liés à l'exploitation	
Débiteurs	2
À recevoir du Fonds consolidé du revenu	(601)
Créditeurs et frais courus	(51)
Revenus reportés	3
Provision pour congés de maladie	262
	(388)
ACTIVITÉ D'INVESTISSEMENT	
Acquisitions d'immobilisations	(264)
ACTIVITÉ DE FINANCEMENT	
Crédits parlementaires relatifs aux immobilisations	264
DIMINUTION DES DROITS DE CAISSE	**(388)**
DROITS DE CAISSE AU DÉBUT	952
DROITS DE CAISSE À LA FIN	**564**

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

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, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Le Vérificateur général du Québec exerce les pouvoirs que la loi lui confie et les résultats de ces vérifications sont communiqués à l'Assemblée nationale dont il relève.

2. Conventions comptables

Les états financiers du Vérificateur général du Québec ont été préparés par la direction selon les principes comptables généralement reconnus du Canada. Ces états comprennent des montants fondés sur les meilleurs jugements et estimations.

Droits de caisse

Les opérations financières du Vérificateur général du Québec sont effectuées par l'entremise du Fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec. Les droits de caisse représentent le montant d'encaisse que le Vérificateur général du Québec a le droit de tirer du Fonds consolidé du revenu afin d'acquitter ses obligations à même les crédits qui lui ont été accordés.

Immobilisations

Les immobilisations sont comptabilisées au coût d'acquisition et sont amorties sur leur durée de vie utile selon la méthode de l'amortissement linéaire :

Catégorie	Durée
Améliorations locatives	10 ans
Matériel et équipement	5 ans
Équipement informatique	3 ans

Revenus reportés

Les crédits parlementaires pour la relocalisation et pour l'acquisition d'immobilisations sont reportés et virés aux revenus, selon la même méthode et les mêmes taux d'amortissement que les charges et les immobilisations qu'ils financent.

Services reçus sans frais

Le coût de certains services de soutien est assumé par divers ministères et organismes et n'est pas présenté à l'état des revenus et charges.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

3. Modification de conventions comptables et chiffres comparatifs

(en milliers de dollars)

À compter du présent exercice, le Vérificateur général du Québec prépare ses états financiers en vertu des principes comptables généralement reconnus du Canada et présente un état des revenus et charges, un bilan et un état des flux de trésorerie. Auparavant, seul un état des dépenses et des crédits autorisés était présenté.

Les charges relatives aux traitements et aux avantages sociaux sont comptabilisées en fonction de la comptabilité d'exercice alors qu'auparavant elles étaient inscrites en fonction des crédits parlementaires utilisés. Cette modification appliquée de façon rétroactive a eu pour effet d'augmenter les postes suivants des états financiers :

	2002	2001
Revenus	601	–
Traitements et avantages sociaux	601	–
À recevoir du Fonds consolidé du revenu	4 417	3 816
Créditeurs et frais courus	1 617	1 278
Provision pour congés de maladie	2 800	2 538

Il n'est pas possible, au prix d'un effort raisonnable, de présenter des chiffres comparatifs à l'état des revenus et charges et à l'état des flux de trésorerie, car l'information nécessaire serait difficile à compiler et toute estimation des chiffres de l'exercice précédent ne pourrait être corroborée avec précision.

4. Revenus

(en milliers de dollars)

Le Vérificateur général du Québec est financé par des crédits parlementaires annuels. Les revenus présentés dans l'état des revenus et charges sont comptabilisés en fonction des principes comptables généralement reconnus du Canada et diffèrent des crédits parlementaires autorisés et utilisés au cours de l'exercice. Une partie des charges de l'exercice courant est financée à même les crédits d'exercices antérieurs ou postérieurs.

Budget des dépenses initial		15 448
Plus :	Crédits parlementaires supplémentaires de l'exercice courant	31
	Crédits parlementaires d'exercices futurs	601
		16 080

Le Vérificateur général du Québec a obtenu des crédits parlementaires supplémentaires au montant de 1 200 000 $ pour la relocalisation de ses bureaux. De ce montant, 32 000 $ ont été utilisés durant l'exercice.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

5. Charges

(en milliers de dollars)

Afin de permettre une comparaison entre les prévisions budgétaires et les résultats réels, les charges de l'exercice ont été ajustées en fonction des règles utilisées pour la préparation des budgets.

	Charges	Ajustements	Charges selon les règles budgétaires	Budget final
Rémunération				
Traitements et avantages sociaux	12 439	(601)	11 838	12 416
Autres traitements et avantages sociaux	377	–	377	375
	12 816	**(601)**	**12 215**	**12 791**
Fonctionnement				
Communications et transports	620	–	620	565
Services	1 402	–	1 402	891
Entretien	27	–	27	31
Loyers	691	–	691	694
Fournitures	109	–	109	101
Équipement	70	–	70	48
Amortissement des immobilisations	331	–	331	346
Autres charges	14	–	14	12
	3 264	**–**	**3 264**	**2 688**
Budget de dépenses	**16 080**	**(601)**	**15 479**	**15 479**
Moins :				
Amortissement des immobilisations	–	(331)	(331)	(346)
Plus :				
Investissement en immobilisations	–	264	264	279
Crédits parlementaires	**16 080**	**(668)**	**15 412**	**15 412**

Conciliation du budget final	Crédits parlementaires	Budget de dépenses
Budgets et crédits initiaux	15 352	15 448
Supplémentaires		
Immobilisations	29	–
Charges	31	31
Budget final	**15 412**	**15 479**

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

6. À recevoir du Fonds consolidé du revenu

(en milliers de dollars)

	2002	2001
À court terme		
Traitements et avantages sociaux	1 617	1 278
À long terme		
Congés de maladie	2 800	2 538
	4 417	**3 816**

7. Immobilisations

(en milliers de dollars)

	2002			2001
	Coût	Amortissement cumulé	Valeur nette	Valeur nette
Améliorations locatives	120	–	120	–
Matériel et équipement	94	63	31	39
Équipement informatique	996	659	337	516
	1 210	**722**	**488**	**555**

	2002
Budget d'immobilisations	
Initial	250
Supplémentaire	29
	279
Acquisitions de l'exercice	(264)
Crédits non utilisés pour les investissements	**15**

8. Créditeurs et frais courus

(en milliers de dollars)

	2002	2001
Fournisseurs et autres	169	594
Traitements	720	524
Vacances	1 306	1128
	2 195	**2 246**

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

9. Revenus reportés

(en milliers de dollars)

	2002	2001
Solde au début	555	432
Crédits parlementaires de l'exercice	267	314
Virement aux revenus de l'exercice	(334)	(191)
Solde à la fin	**488**	**555**

10. Engagements

(en milliers de dollars)

Le Vérificateur général du Québec loue des locaux en vertu de contrats de location-exploitation expirant d'août 2004 à août 2009. Les loyers minimums futurs s'établissent comme suit :

Exercice se terminant le 31 mars 2003	515
2004	543
2005	540
2006	537
2007 et suivants	1 791
	3 926

11. Opérations entre apparentés

En plus des opérations entre apparentés déjà divulguées dans les états financiers et comptabilisées à la valeur d'échange, le Vérificateur général du Québec est apparenté aux fins comptables avec tous les ministères et les fonds spéciaux ainsi qu'avec tous les organismes et entreprises contrôlés directement ou indirectement par le gouvernement du Québec ou soumis, soit à un contrôle conjoint, soit à une influence notable commune de la part du gouvernement du Québec. Le Vérificateur général du Québec n'a conclu aucune opération commerciale avec ces apparentés autrement que dans le cours normal de ses activités et aux conditions commerciales habituelles. Ces opérations ne sont pas divulguées distinctement aux états financiers. Le Vérificateur général du Québec s'assure de son indépendance et de son objectivité lorsqu'il effectue de telles opérations.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

NOTES COMPLÉMENTAIRES
31 MARS 2002

11. Opérations entre apparentés (suite)

Les membres du personnel du Vérificateur général du Québec participent au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), au Régime de retraite des fonctionnaires (RRF) ou au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). Ces régimes interentreprises sont à prestations déterminées et comportent des garanties à la retraite et au décès. Le Vérificateur général du Québec n'assume aucune cotisation à titre d'employeur et n'a aucune obligation envers ces régimes gouvernementaux. Le coût de ces avantages sociaux, défrayé à même les crédits du Secrétariat du Conseil du trésor, n'est pas présenté dans l'état des revenus et charges.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Annexe A

Liste des entités ayant produit des états financiers vérifiés

Entités ayant produit des états financiers vérifiés

Cette liste présente les entités dont les états financiers ont fait l'objet d'une intervention du Vérificateur général au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002. Cette intervention consiste en la vérification des états financiers ou en l'exercice d'un droit de regard sur les travaux d'un autre vérificateur.

Cette liste exclut :

- les entités qui ont commencé leurs activités au cours de l'exercice et qui n'ont pas produit d'états financiers vérifiés ;
- les entités inactives ;
- les filiales qui ne produisent pas d'états financiers vérifiés ;
- les entités dont les dépenses 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) 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

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

- États financiers vérifiés par le Vérificateur général
- ■ États financiers 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 du Québec
- 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
- École nationale des pompiers
- Financement-Québec

  Filiales d'Investissement Québec[3] (4) :
  - 9037-6179 Québec inc.
  - 9071-2076 Québec inc.
  - La Financière du 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

- États financiers vérifiés par le Vérificateur général
- États financiers 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
- 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.

- États financiers vérifiés par le Vérificateur général
- États financiers vérifiés par un autre vérificateur

Entreprises du gouvernement selon l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général* (suite)

- SGF-SOQUIA inc.
- 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	–	**3**
Organismes du gouvernement	57	4	**61**
Entreprises du gouvernement	38	158	**196**
Autres entités	14	–	**14**
Total	**112**	**162**	**274**

- États financiers vérifiés par le Vérificateur général
- États financiers vérifiés par un autre vérificateur

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 TOME II

Annexe B

Code de déontologie du Vérificateur général du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	277
AVANT-PROPOS	277
PRINCIPES GÉNÉRAUX	278
Le professionnalisme	
Le secret professionnel	
L'intégrité	
L'objectivité	
DEVOIRS ENVERS L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DEVOIRS INHÉRENTS AU STATUT D'EMPLOYÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	280
Dispositions générales	
Neutralité politique	
DEVOIRS RELIÉS AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	281
La compétence	
La discrétion	
L'indépendance	
L'attitude positive	
L'utilisation des biens et équipements	
DEVOIRS ENVERS LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	282
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.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2001-2002 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 étaient en vigueur le 15 novembre 2002 ; elles 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 (chapitre A-6.001).

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 (chapitre A-6.01) 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 (chapitre A-6.001) 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 (chapitre A-6.01), 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.