

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003

Tome I



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003

Tome I

Cette publication
est rédigée par le



**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boulevard 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 – 2e trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-40846-2

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, juin 2003

Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

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 premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, 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	INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES DANS LE SECTEUR DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF	15
Chapitre 3	GESTION DE L'AMÉLIORATION DES SERVICES AUX CITOYENS	53
Chapitre 4	QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE	85
Chapitre 5	INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC	121
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	141
	Subventions aux municipalités	147
	Utilisation de la géomatique pour la gestion du territoire et de ses ressources	159
	Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations	165
	Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	176
	Qualité de la gestion du Protecteur du citoyen	185
	Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif	196
Chapitre 7	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	209
	Curateur public du Québec	213
	Société de l'assurance automobile du Québec	217
ANNEXE A	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2002	219
ANNEXE B	EXTRAITS DES RAPPORTS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	249

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 1

Observations de la vérificatrice générale par intérim

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*	1.5
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT	1.14
PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)	1.22
Travaux réalisés par l'équipe de GIRES	1.25
Travaux réalisés par les ministères et organismes	1.32
SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS	1.39
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.48
CONCLUSION	1.63

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et 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 versés 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 mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 Depuis 2000 se poursuit une démarche d'évaluation et de révision de la *Loi sur le vérificateur général*. Dans un premier temps, le bilan de 15 années d'application de cette loi a été présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En septembre 2001, la Commission de l'administration publique a étudié ce rapport. Dans les conclusions de ses travaux, elle exprime le souhait qu'un projet de modifications législatives soit préparé par le Vérificateur général afin de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport.

1.6 La Commission a aussi exprimé le désir que le Vérificateur général joue un rôle accru afin de soutenir le contrôle parlementaire en matière d'environnement et de développement durable. D'autres échanges ont eu lieu à ce sujet avec la Commission en septembre 2002.

1.7 Dans la foulée de ces travaux, j'ai poursuivi l'élaboration d'un projet de modifications législatives afin qu'il soit soumis au cours des prochains mois à l'Assemblée nationale. Dans les paragraphes qui suivent, j'expose les principales modifications qui seront proposées.

1.8 En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la Loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général scrute les données financières et celles vérifiées par d'autres vérificateurs, en l'occurrence les cabinets privés. Dans le premier cas, la Loi m'accorde le pouvoir d'étudier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais après avoir pris entente avec leur conseil d'administration respectif. Dans le second cas, elle ne confie pas un tel mandat aux autres vérificateurs. Conséquemment, depuis l'adoption de la Loi en 1985, aucun commentaire émanant de ces derniers n'a été inclus dans le rapport annuel du Vérificateur général pour renseigner les parlementaires sur ces entités. Par ailleurs, la Loi est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises. Il est donc important de clarifier la Loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficultés les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale.

1.9 À mon avis, le contrôle parlementaire devrait pouvoir s'exercer avec la même efficacité sur les fonds et autres biens publics de toutes les entités visées par la *Loi sur le vérificateur général*. Les modifications législatives proposées auront donc pour effet de permettre la réalisation de vérifications de l'optimisation des ressources dans toutes les entreprises du gouvernement, et ce, sans la contrainte de devoir conclure une entente préalable. De plus, seul un vérificateur nommé par le pouvoir législatif possède l'indépendance requise pour accomplir une tâche aussi délicate, qui se solde par un rapport public. C'est pourquoi je crois que la direction de tels mandats de vérification devrait incomber au Vérificateur général. Les cabinets privés qui certifient les états financiers des entreprises du gouvernement pourraient être mis à contribution, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.

1.10 Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion publique du rapport de vérification de l'optimisation des ressources menée auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je prévois proposer une mesure d'exception. Celle-ci permettrait au gouvernement de préciser dans un décret les activités d'une entreprise du gouvernement dont les résultats d'une vérification de ce type ne seraient pas rendus publics. Elle viserait à éviter les risques d'une telle publication sur la position concurrentielle de l'entreprise. Ce décret serait déposé à l'Assemblée nationale et aurait une durée limitée mais renouvelable. Le Vérificateur général conserverait tout de même la possibilité de soumettre un rapport particulier au président de l'Assemblée nationale qui le remettrait à la commission parlementaire compétente en vue d'un examen à huis clos, s'il advenait que l'entreprise concernée ne donne pas suite de façon satisfaisante à ses recommandations dans un délai approprié.

1.11 En outre, afin de répondre aux attentes des membres de la Commission qui souhaitent que le sujet de l'environnement et du développement durable devienne une priorité pour le Vérificateur général, le projet de loi en élaboration propose la nomination d'un commissaire en la matière. Sous l'autorité du Vérificateur général, ce commissaire aurait comme fonctions de suivre l'évolution du concept de développement durable et les progrès accomplis dans cette voie, de même que d'assister le Vérificateur général lors de vérifications dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Le développement durable est celui qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. Dans ce contexte, les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait, au nom du Vérificateur général, un rapport annuel distinct à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux.

1.12 Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent étroitement. Les crédits d'impôt remboursables, notamment les mesures fiscales relatives à la nouvelle économie, en sont un exemple. Des clarifications à la Loi préciseront la compétence du Vérificateur général à vérifier toute forme de soutien provenant directement ou indirectement d'une entité gouvernementale, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime.

1.13 Enfin, il m'apparaît incontournable que la Loi énonce explicitement que le Vérificateur général, incluant ses employés et experts-conseils, ne peut être contraint à témoigner sur les résultats de ses vérifications et enquêtes et qu'il obtienne l'immunité requise afin de ne pas dénaturer son rôle en le transformant en celui de témoin expert. Il est primordial que le Vérificateur général puisse exprimer librement les constats et les recommandations qui découlent de ses travaux avec l'assurance de ne pas être entraîné dans des procédures judiciaires. Il en va de l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions du Vérificateur général au bénéfice de l'Assemblée nationale et, ultimement, des citoyens. L'Assemblée nationale est la destinataire de mes rapports et elle peut m'interroger à leur sujet.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.14 Lorsque j'ai mis sous presse, en novembre dernier, le second tome de mon rapport annuel pour 2001-2002, la préparation et la certification des états financiers consolidés du gouvernement n'étaient pas achevées. Je n'ai donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires relatifs à cette vérification. Ils ont été portés subséquemment à l'attention des parlementaires dans un document distinct, qui constitue la suite du chapitre 8 du tome précité, publié au

début de décembre. Ces commentaires font état de cinq restrictions que j'ai formulées dans mon opinion sur les états financiers ; elles résultent d'inexactitudes importantes qui y ont été relevées. Je formule également d'autres commentaires sur diverses questions qui me préoccupent, en visant l'amélioration de la présentation de l'information financière dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ces commentaires sont reproduits à l'annexe A du présent tome.

1.15 La certification de l'information financière a pour but ultime de fournir l'assurance raisonnable que, selon les conventions comptables et les normes reconnues, les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. S'ils en comportent, je suis tenue de formuler des restrictions dans mon rapport du vérificateur accompagnant ces états financiers. Si je le juge opportun, je peux aussi ajouter d'autres commentaires à l'opinion que j'exprime. Ces restrictions et commentaires sont donc rédigés à la suite d'un processus de vérification rigoureux. Ils reposent sur des motifs sérieux et leur formulation est peu fréquente.

1.16 Les retards constatés dans la mise en œuvre des recommandations du Vérificateur général ne sont pas étrangers à l'augmentation du nombre des restrictions et commentaires. Ainsi, des 12 recommandations que j'ai formulées en décembre dernier, 8 sont réitérées depuis au moins trois ans.

1.17 À titre d'exemple, depuis plusieurs années, les états financiers consolidés du gouvernement sont déposés à l'Assemblée nationale neuf mois après la fin de l'année financière, soit quelques jours avant la fin de la session parlementaire. Le Vérificateur général recommande en vain, depuis sept ans, de hâter leur dépôt, considérant que, du point de vue du lecteur, l'utilité de cette information diminue avec le temps. À mon avis, le gouvernement devrait déposer à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés au plus tard 15 jours après la reprise des travaux parlementaires d'automne.

1.18 Les états financiers sont les seuls documents d'information financière dûment certifiés et qui, par le fait même, ont toute la crédibilité voulue. De plus, ils constituent un outil important pour aider les parlementaires à remplir leur mission de contrôle sur les fonds et autres biens publics.

1.19 Entre la fin de l'année financière et le dépôt, le 18 décembre 2002, de ses états financiers vérifiés, le gouvernement a rendu publics à deux reprises ses résultats non vérifiés pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 ; d'abord dans la synthèse trimestrielle publiée le 18 septembre 2002 et puis dans celle publiée le 6 décembre 2002, soit moins de deux semaines avant le dépôt des états financiers vérifiés. Ce dépôt tardif fait en sorte que les lecteurs se tournent vers les premiers documents qui divulguent les résultats de l'année financière visée, même si l'information présentée est incomplète, notamment au titre de la situation financière du gouvernement. De plus, cette information, qui n'est pas certifiée, pourrait être différente de celle qui sera ultérieurement comprise dans les Comptes publics ; elle pourrait donc être source de confusion.

1.20 J'incite le gouvernement à présenter promptement un plan d'action comportant des échéances précises pour appliquer mes recommandations et à rendre compte des progrès accomplis.

1.21 À ce propos, je rappelle que la Commission de l'administration publique discute du contenu de mon rapport annuel avec les gestionnaires des entités visées par mes travaux de vérification, ce qui favorise l'application des recommandations qui leur sont destinées. J'exprime le souhait qu'un exercice similaire soit également effectué en ce qui a trait à l'examen de mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. J'estime en effet qu'un tel cadre de discussions pourrait accélérer la recherche et la mise en œuvre de solutions aux problèmes soulevés dans ce rapport. En fin de compte, cela inciterait le gouvernement à présenter un plan d'action pour améliorer sa reddition de comptes en matière financière.

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

1.22 Le Vérificateur général suit l'évolution du projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES) depuis trois ans, compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure sur la productivité de l'appareil gouvernemental. Je rappelle que ce projet vise à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles de l'Administration. Il a été enclenché en 1998 et sa mise en œuvre est sous la responsabilité du Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources (équipe de GIRES) du Secrétariat du Conseil du trésor. La solution GIRES sera déployée dans quelque 125 ministères et organismes regroupés en 49 sites d'implantation. Un site d'implantation représente un ministère ou un organisme autonome sur le plan de la gestion des ressources et inclut les entités qu'il dessert à ce chapitre.

1.23 La solution GIRES est découpée en quatre parties ou livraisons (paie, dotation et rendement, ressources financières et matérielles, rapports financiers). Le contenu de chaque livraison sera d'abord implanté dans cinq sites pilotes et, par la suite, mis progressivement à la disposition des autres sites rassemblés en quatre vagues.

1.24 Mes observations portent sur l'évolution du projet GIRES depuis la publication, en juin 2002, de mes derniers commentaires à ce sujet. J'aborderai les travaux réalisés tant par l'équipe de GIRES que par les ministères et organismes.

Travaux réalisés par l'équipe de GIRES

1.25 Je note d'abord que la solution se précise de plus en plus, notamment au regard des fonctionnalités à mettre en place. À ce jour, les activités centralisées de développement et d'implantation ont entraîné des débours de 152 millions de dollars. Rappelons que, pour ces activités, le budget prévu est de 345,8 millions, excluant

les coûts de financement, et qu'il est resté stable au cours de la dernière année. Il en est de même des coûts relatifs à l'exploitation et à l'évolution du système dans l'avenir, que l'équipe de GIRES évalue à 26 millions de dollars par année et dont les ministères et organismes assumeront leur part à compter de 2006-2007.

1.26 L'équipe a aussi fourni des outils aux ministères et organismes pour leur permettre d'estimer les bénéfices qui doivent découler du nouveau système et elle a maintenant adopté une approche concrète de gestion du changement. Enfin, un calendrier d'implantation a été élaboré et diffusé. Celui-ci prévoit que la solution sera graduellement mise en service de septembre 2003 à janvier 2006.

1.27 En juin 2002, j'avais indiqué que la pleine adhésion des entités et des utilisateurs à la solution préconisée par l'équipe de GIRES faisait partie plus que jamais des défis à relever. J'observe que cette adhésion est actuellement plus marquée. Ainsi, à l'exception d'un organisme important, les entités ont conclu une entente quant aux dates d'implantation.

1.28 Par ailleurs, le Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources n'a pas l'intention d'exercer un rôle accru en matière de contrôle des coûts et de gestion des avantages dans les différentes entités puisqu'il considère que chaque ministère ou organisme en est responsable. Pourtant, il est opportun que le gouvernement connaisse les coûts intégraux du projet GIRES. En effet, en l'absence d'informations intégrées relatives aux coûts de développement, d'implantation, d'évolution, d'exploitation et de financement ainsi qu'aux retombées, je suis d'avis que le gouvernement peut difficilement évaluer l'ampleur et, au bout du compte, la rentabilité de cet investissement.

1.29 Pour l'heure, seuls huit sites, dont les cinq sites pilotes, ont estimé leurs coûts de développement et d'implantation – un peu moins de 100 millions de dollars pour cette huitaine – et un premier recensement des avantages, parfois quantifiés, a été réalisé dans sept sites. Selon les opportunités envisagées pour mieux satisfaire les besoins, les particularités de chaque entité et la nature des ressources pour effectuer les travaux, ces montants varient sensiblement d'une entité à l'autre ; il serait donc illusoire de vouloir extrapoler. Selon le calendrier d'implantation en vigueur, les coûts et les bénéfices liés aux autres sites d'implantation seront connus d'ici janvier 2004.

1.30 J'observe également que la conception et la réalisation du projet connaissent, en regard de l'échéancier initial, un retard appréciable qui s'allonge avec le temps. Ainsi, à l'automne 2002, le suivi exercé par l'équipe de GIRES montrait quatre semaines de retard par rapport à la situation qui aurait dû exister alors. En avril 2003, l'écart totalise maintenant près de 16 semaines et correspond à quelques milliers de jours-personnes. C'est beaucoup pour des travaux entrepris depuis environ 15 mois. L'état d'avancement du projet nécessite donc une attention particulière puisqu'il est reconnu qu'un projet en retard suscite généralement des coûts additionnels, en particulier sur le plan de la gestion. Cet état de choses

compromet le respect du calendrier d'implantation, du moins en ce qui a trait aux premiers sites concernés, et entraîne le report des activités menées par d'autres sites qui attendent des outils et des décisions pour agir.

1.31 Par ailleurs, je constate que l'équipe de GIRES tarde à soutenir de façon structurée les organismes centraux responsables de certaines fonctions d'ensemble associées, par exemple, au calcul de la paie ou à la tenue de concours interministériels de recrutement. Pourtant, l'adaptation des processus en cause doit être arrimée en temps opportun à l'implantation de la solution GIRES dans les ministères et organismes puisqu'il serait peu efficient, par exemple, que des moyens provisoires soient mis en place par ces derniers dans l'attente de solutions permanentes.

Travaux réalisés par les ministères et organismes

1.32 Plusieurs tâches sont dévolues aux différents ministères et organismes qui auront à utiliser la solution GIRES. Ainsi, pour chacune des livraisons, ils doivent s'approprier les nouveaux processus, adapter leurs systèmes d'information et leurs technologies, gérer le changement, réaliser les essais liés à la conversion des données et aux interfaces de systèmes ainsi que mettre en place une équipe d'aide et de soutien aux utilisateurs.

1.33 Mon examen de la situation au 1er avril 2003 se limite aux sites qui, en vertu du calendrier d'implantation, étaient tenus de finaliser divers travaux à cette date. J'ai donc scruté la démarche entreprise dans les cinq sites pilotes et les cinq sites de la première vague appelés à implanter la solution GIRES. De nouveau, je remarque un décalage par rapport à l'échéancier puisque j'aurais dû constater l'achèvement de certaines activités. Ce décalage varie selon les activités et les sites; en outre, son importance n'a pas été estimée par tous les responsables.

1.34 Ainsi, en raison principalement du retard pris par l'équipe de GIRES, seul un site pilote a complété l'étape dite de positionnement global. Cette première étape permet de dégager une vision globale des incidences et des bénéfices de la solution GIRES, de prendre position sur diverses composantes stratégiques, de planifier et d'organiser le projet dans son ensemble ainsi que d'adopter une stratégie de formation. Elle est grandement avancée dans les autres sites pilotes, mais elle est à peine amorcée dans trois des sites de la première vague. De plus, en ce qui a trait à la planification de la livraison qui concerne la paie, 4 des 10 sites examinés ont pratiquement achevé l'exercice. Enfin, le premier site pilote n'a pu mener à terme certains travaux préparatoires se rapportant à cette livraison, alors qu'ils auraient dû se terminer en février 2003. Pareille situation, dont l'incidence sur les 39 autres sites n'est pas encore perceptible, s'avère préoccupante, étant donné que le décalage se produit au tout début des activités d'implantation.

1.35 Pour ce qui est des efforts requis des entités pour mener l'opération à terme, je note que les estimations faites par les sites pilotes ont été revues au cours de la dernière année. Les prévisions actuelles sont de 12 p. cent moindres que celles

qu'on anticipait il y a maintenant un an. Compte tenu de la connaissance accrue que ces sites ont maintenant du système, pareil constat est rassurant. J'observe aussi que le gain escompté d'efficience concernant les processus actuels de gestion des ressources – oscillant entre 7 et 12 p. cent – est toujours visé dans 4 des 5 sites pilotes. Aucun avantage de ce type n'est dorénavant prévu pour le cinquième site.

1.36 Mon examen démontre que le suivi exercé par les 10 sites que j'ai visités est encore peu structuré pour plusieurs, notamment en ce qui a trait au rendement des équipes en place et à l'échéancier. Le suivi est pourtant un élément vital dans un projet gouvernemental dans lequel interviennent de multiples acteurs.

1.37 Somme toute, j'estime que le projet a progressé de façon significative au cours de la dernière année. Cependant, le gouvernement ne dispose toujours pas d'une vision globale des coûts et des avantages liés au projet. De plus, malgré l'effort marqué de l'équipe de GIRES pour gérer les risques, ceux-ci se sont accrus au cours des récents mois en raison, entre autres, du retard accumulé et du peu de soutien quant à l'implantation des fonctions d'ensemble sous la responsabilité des organismes centraux. Ces écueils sont susceptibles de reporter la mise en service du système, d'augmenter les coûts ou, à la limite, d'en réduire la portée et la qualité.

1.38 Dans ce contexte, l'équipe de GIRES ainsi que les ministères et organismes devront rechercher les moyens pour corriger rapidement le tir en vue d'atteindre les cibles convenues. Je les invite également à fournir davantage d'information à l'Assemblée nationale non seulement sur leurs réalisations, mais aussi sur leur capacité à livrer le système attendu de même que sur les coûts et les avantages prévus et réels de l'opération.

SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

1.39 Les travaux de vérification que j'effectue procurent aux parlementaires une opinion indépendante venant soutenir le contrôle qu'ils exercent sur les actes du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. En plus de constituer une source d'information pour l'Assemblée nationale, il est souhaitable, tous en conviendront, que mes travaux contribuent aussi à l'amélioration de la gestion des fonds publics.

1.40 C'est pourquoi, à la suite d'une vérification, je formule habituellement des recommandations qui incitent la direction des entités vérifiées à corriger les lacunes que j'ai constatées. Lorsque je transmets le rapport de vérification aux dirigeants d'une entité, je les encourage à élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre ces recommandations.

1.41 Les entités visées sont d'autant plus empressées à préparer un tel plan que la Commission de l'administration publique invite leurs dirigeants à présenter publiquement aux parlementaires les moyens qu'ils entendent prendre pour corriger les déficiences que j'ai relevées dans l'administration gouvernementale. Depuis la mise en place de cette commission parlementaire, en 1997, près de 60 p. cent des rapports du Vérificateur général qui présentent les résultats de vérifications de l'optimisation des ressources ont été examinés publiquement.

1.42 Malgré ces mesures qui tendent à favoriser le contrôle parlementaire ainsi que l'application des recommandations, le suivi de vérifications antérieures que j'effectue chaque année me démontre que l'effort réel fourni pour suivre les recommandations est fort variable d'une entité à l'autre. Par exemple, il ressort du chapitre 6 du présent tome, qui présente les résultats des suivis réalisés au cours des derniers mois, que le Protecteur du citoyen a donné suite à 100 p. cent des recommandations et que les progrès sont satisfaisants dans 91 p. cent des cas. Par contre, en matière de gestion des subventions à des organismes sans but lucratif, les ministères concernés n'ont appliqué que 60 p. cent des recommandations; 27 p. cent présentent des progrès satisfaisants.

1.43 Plus généralement, les six suivis inclus dans ce tome démontrent que 78 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des entités concernées. Cependant, je considère que les progrès réalisés sont satisfaisants dans seulement 48 p. cent des cas. En effet, plusieurs des actions entreprises ne répondent que partiellement aux recommandations ou l'application de ces dernières n'est pas suffisamment avancée.

1.44 Devant le constat que mes recommandations pourraient être appliquées avec plus de détermination par certaines entités vérifiées, je ne peux que me réjouir d'une heureuse initiative gouvernementale qui en favorisera un meilleur suivi. En effet, en février 2003, le gouvernement a demandé à ses ministères et à ses organismes de joindre à leur rapport annuel de gestion une section particulière pour témoigner des correctifs qu'ils ont apportés en fonction des recommandations formulées dans mon rapport à l'Assemblée nationale. Des instructions précises ont été ajoutées à cet effet dans le *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor.

1.45 Ces instructions spécifient que, dès cette année, dans leur rapport annuel pour 2002-2003, les ministères et organismes devront décrire les mécanismes mis ou à mettre en place pour assurer le suivi des recommandations.

1.46 Par la suite, à compter de 2003-2004, les ministères et organismes préciseront dans leur rapport annuel de gestion les actions qu'ils ont entreprises afin de donner suite aux recommandations contenues dans mes rapports à l'Assemblée nationale.

1.47 Cette nouvelle exigence de reddition de comptes favorisera donc la hausse du taux d'application des recommandations et constituera certainement un outil supplémentaire fort utile pour l'exercice du contrôle parlementaire.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

1.49 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant les **interventions gouvernementales dans le secteur des organismes sans but lucratif** (OSBL). Ces derniers sont nombreux au Québec, plus de 60 000, et ils offrent des services inestimables. En 2001-2002, le gouvernement québécois a versé plus de 1,9 milliard de dollars en subventions directes à plusieurs d'entre eux. Il faut aussi tenir compte des crédits d'impôt découlant des dons que les particuliers et les entreprises ont faits ; ces dons totalisent 1,5 milliard de dollars en 2001. De plus, les OSBL sont exemptés de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital.

1.50 Mes travaux me permettent de conclure que, malgré l'importance des sommes en cause, le cadre de gestion actuel ne favorise pas une action concertée de tous les acteurs gouvernementaux. Le gouvernement n'a pas une connaissance suffisante de ces organismes, de leurs besoins, des risques qui leur sont inhérents et de leur contribution à l'économie québécoise pour orienter son action de façon adéquate.

1.51 La vérification a aussi montré que l'administration de la réglementation applicable aux OSBL présente des faiblesses. Enfin, j'ai constaté que les ministères, les organismes gouvernementaux et les OSBL examinés qui gèrent les mesures d'aide financière ne le font pas de façon efficace et efficiente et qu'ils ne s'assurent pas de la saine utilisation des fonds publics.

1.52 Le **chapitre 3** porte, quant à lui, sur la **gestion de l'amélioration des services aux citoyens**. Ce thème est au cœur de la modernisation de la gestion au sein de la fonction publique québécoise qui a été amorcée en mai 2000 avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*. Dans la foulée, les ministères et organismes qui sont visés par cette loi et qui fournissent directement des services aux citoyens ont produit et rendu publique une déclaration de services aux citoyens ; ils y énoncent leurs engagements quant au niveau et à la qualité des services offerts.

1.53 J'estime que la somme et le sérieux des efforts consentis par les divers acteurs font en sorte que la démarche est engagée sur la bonne voie. Néanmoins, il importe que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration continue de jouer un rôle de soutien auprès des ministères et des organismes et que ceux-ci maintiennent leurs efforts afin d'améliorer leur prestation de services.

1.54 Nous avons par ailleurs testé l'efficacité des services de renseignements téléphoniques. Nos travaux font apparaître un important problème d'accessibilité. En effet, il ressort que 40 p. cent des appels ont connu un cheminement laborieux. Nous avons également eu des difficultés majeures à joindre les préposés de trois entités. Nous avons par contre remarqué que les préposés aux renseignements ont généralement été courtois et respectueux, empressés de donner suite à la demande, à l'écoute et heureux de servir leurs concitoyens. Quant à la qualité des informations obtenues, les deux tiers des réponses ont été jugées satisfaisantes.

1.55 Dans le **chapitre 4**, je m'intéresse à la **qualité de l'information sur la performance** publiée dans les rapports annuels de gestion d'entités gouvernementales. Avec l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, le rapport annuel de gestion est devenu l'élément clé de la transparence et de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information divulguée soit de qualité, de manière à permettre une juste évaluation de la performance, notamment par les parlementaires.

1.56 Les 16 rapports sélectionnés nécessiteraient des améliorations, parfois majeures, pour satisfaire aux critères de qualité que nous avons appliqués. Puisqu'il s'agit de la première génération de rapports produite en fonction des attentes nouvellement formulées par le législateur, il est compréhensible que ces documents soient perfectibles. Des entités se démarquent tout de même quant à la qualité de l'information qu'elles ont publiée. Ce chapitre signale plusieurs bonnes pratiques dont l'ensemble des ministères et organismes devraient s'inspirer.

1.57 Le **chapitre 5** livre les résultats d'une vérification concernant l'**Institut de la statistique du Québec**. L'Institut constitue le lieu privilégié de production et de diffusion de l'information statistique pour les ministères et organismes du gouvernement. Une subvention annuelle lui est accordée pour tenir à jour et conserver l'historique de plusieurs données statistiques touchant le Québec. De plus, il dispose de revenus autonomes qui découlent soit d'ententes avec des partenaires ou de contrats avec sa clientèle.

1.58 Nous avons constaté que la gestion des projets statistiques réalisés par l'Institut comporte des déficiences. Il en résulte des dépassements de coûts et des pertes quant à certains projets financés par des revenus autonomes. Les lacunes observées à ce chapitre ont trait à des fonctions de gestion essentielles, à savoir la planification, le suivi et la reddition de comptes interne. Cette situation n'est pas étrangère au fait que l'Institut présente un déficit cumulé.

1.59 Nous avons également observé que l'Institut ne fait aucune évaluation de la qualité de ses projets statistiques. Même s'il se préoccupe de la qualité lors de la réalisation de ses travaux, aucune politique n'a été élaborée en ce sens et aucun cadre d'évaluation n'a été défini.

1.60 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de six **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**; ceux-ci portent sur les subventions aux municipalités, l'utilisation de la géomatique, les subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations, le développement des systèmes d'information du ministère du Revenu, la qualité de la gestion du Protecteur du citoyen et, enfin, les subventions du gouvernement à des OSBL.

1.61 Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de deux entités ces derniers mois.

1.62 Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'annexe A présente mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002*. L'annexe B reproduit des extraits de deux récents rapports de la Commission de l'administration publique à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.63 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.

1.64 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, parfois 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.

1.65 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.

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

La vérificatrice générale par intérim,



Doris Paradis, CA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 2

Interventions gouvernementales dans le secteur des organismes sans but lucratif

Vérification menée auprès de ministères, d'organismes et d'organismes sans but lucratif

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.14
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.19
Encadrement gouvernemental	2.21
Concertation des acteurs	2.24
Connaissance du secteur et des risques	2.30
Surveillance	2.35
Administration de la réglementation	2.41
Inspecteur général des institutions financières	2.42
Ministère du Revenu du Québec	2.49
Régie des alcools, des courses et des jeux	2.68
Gestion des programmes de subventions	2.83
Conception des programmes	2.87
Processus d'attribution	2.91
Suivi des subventions	2.105
Évaluation de programmes	2.115
Reddition de comptes	2.118
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Objectifs des mesures d'aide vérifiées	
Annexe 3 – Programmes de subventions pour lesquels un organisme sans but lucratif peut présenter une demande d'aide concernant un événement culturel majeur	

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Josée Bellemare
Sophie Boisvert
Dominique Carrier
Valérie Couture
Stéphane Jacob
Guy Magnan
Sylvie Turgeon

Sigles utilisés dans ce chapitre

ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
CALQ	Conseil des arts et des lettres du Québec
IGIF	Inspecteur général des institutions financières
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MFER	Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche
MRI	Ministère des Relations internationales
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
OBE	Organisme de bienfaisance enregistré
OSBL	Organisme sans but lucratif
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux
SDER	Société de diversification économique des régions
SEMIQ	Société des événements majeurs internationaux du Québec
TPS	Taxe sur les produits et services
TVQ	Taxe de vente du Québec
VRQ	Valorisation-Recherche Québec

FAITS SAILLANTS

2.1 Les organismes sans but lucratif (OSBL) sont un pilier de notre société. On estime qu'il y a plus de 60 000 OSBL au Québec, dont environ 15 000 sont des organismes de bienfaisance enregistrés (OBE) qui ont la possibilité de remettre des reçus de charité à leurs donateurs. Le gouvernement, les citoyens et les entreprises participent de façon importante au financement des OSBL. En 2001-2002, le gouvernement québécois leur a versé plus de 1,9 milliard de dollars en subventions directes, soit une augmentation de l'ordre de 98 p. cent depuis les cinq dernières années. Selon les données du ministère du Revenu du Québec (MRQ) pour l'année 2001, les citoyens ont fait des dons de 668 millions de dollars et les entreprises, de 882 millions. De plus, les OSBL sont exemptés de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital.

2.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'encadrement gouvernemental quant à la gestion des OSBL est adéquat et qu'il favorise notamment la concertation et le contrôle. Un autre de nos objectifs était de déterminer si la réglementation qui leur est relative est appliquée adéquatement. L'Inspecteur général des institutions financières (IGIF), le ministère du Conseil exécutif (MCE), le MRQ et la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) ont été visités. Enfin, nous cherchions à voir si la gestion des mesures d'aide gouvernementale et l'utilisation des fonds permettent aux ministères, aux organismes et aux OSBL d'atteindre les objectifs gouvernementaux. Pour ce faire, nous avons vérifié la gestion de 15 mesures d'aide visant les OSBL dans les ministères et l'organisme suivants : le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), le ministère de la Culture et des Communications (MCC), le MCE, le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche (MFER), le ministère des Relations internationales (MRI) et le Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ). Enfin, nous avons vérifié la gestion de programmes de subventions auprès de quatre OSBL qui redistribuent les subventions reçues, soit la Fondation du patrimoine religieux du Québec, la Société de diversification économique des régions (SDER), la Société des événements majeurs internationaux du Québec (SEMIQ) et Valorisation-Recherche Québec (VRQ).

2.3 Notre vérification s'est déroulée de septembre 2001 à février 2003 et porte sur les activités des exercices 2000-2001 à 2002-2003, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

2.4 Nos travaux indiquent que, eu égard à l'absence de lignes de conduite claires qui guideraient les entités gouvernementales intervenant auprès des OSBL, il n'y a pas d'action gouvernementale concertée. On constate que les activités et les programmes d'aide qui s'adressent aux OSBL sont gérés « en silo », c'est-à-dire qu'ils sont gérés en vase clos par chaque entité. En outre, les interventions gouvernementales dans le domaine ne reposent pas sur une connaissance suffisante des OSBL, de leurs besoins, des risques qui leur sont inhérents et de leur contribution à l'économie québécoise. De plus, il est difficile pour un OSBL de recenser toutes les subventions auxquelles il est admissible. Au Québec, la

surveillance des OSBL est limitée et morcelée puisqu'elle est assurée en partie par le MRQ, la RACJ et les entités qui gèrent des mesures d'aide. Les exigences en matière de reddition de comptes ou de transparence ne sont pas toujours définies en fonction de l'importance des organismes et des risques.

2.5 Au regard de l'administration que font l'IGIF, le MRQ et la RACJ de la réglementation concernant les OSBL, nos travaux révèlent des faiblesses. L'IGIF n'informe pas adéquatement les utilisateurs de ses données de la nature et de l'étendue des contrôles qu'il effectue. En ce qui concerne le MRQ, d'une part, ses fichiers ne lui fournissent pas un portrait exact et complet de l'ensemble des OSBL et des OBE, ce qui l'empêche de s'assurer que tous ces organismes se conforment aux exigences fiscales qui leur échoient. D'autre part, chaque OSBL constitué en société doit produire une déclaration de revenus. Or, seulement 57 p. cent des 16 500 OSBL enregistrés relativement à l'impôt des sociétés au MRQ ont effectivement produit cette déclaration pour l'exercice financier qui s'est terminé en 2001. Dans les dossiers que nous avons examinés, les déclarations de renseignements sont manquantes pour 56 p. cent des 25 OSBL tenus d'en produire et pour plus de la moitié des 68 OBE, qui ont tous cette obligation. De plus, elles sont peu examinées. Il en résulte que le MRQ ne repère pas les OSBL et les OBE délinquants. En outre, le ministère n'a pas évalué si ses travaux de vérification et d'analyse fiscale de ces organismes sont suffisants.

2.6 La RACJ, quant à elle, ne s'assure pas du respect de l'ensemble des règles sur le bingo et sur les activités de tirage. Elle n'est donc pas en mesure de vérifier si les profits générés par ces activités sont utilisés aux fins prévues.

2.7 Par ailleurs, l'administration des mesures d'aide visant les OSBL est déficiente relativement à plusieurs aspects. Les objectifs des programmes de subventions sont définis dans des termes très généraux, les résultats attendus ne sont pas décrits et aucun indicateur de performance n'est élaboré. Pareille situation ne favorise aucunement une gestion axée sur les résultats. Toutes les entités vérifiées (ministères, organisme et OSBL) ont déterminé des critères d'admissibilité et plusieurs ont utilisé un formulaire de demande standard. Par contre, elles n'ont pas conçu de critères de sélection précis et pertinents. Pourtant, l'application de tels critères, en permettant à d'autres personnes de juger si les décisions prises sont objectives, garantit l'uniformité dans le traitement des demandes et le respect de la transparence.

2.8 En outre, les décisions d'attribuer de l'aide ne sont pas appuyées par des documents pertinents et suffisants et les analyses sont absentes ou incomplètes. Celles qui ont été effectuées ne sont pas assez approfondies ; les risques associés à la présence de transactions entre des OSBL subventionnés et des entreprises qui leur sont apparentées n'y ont pas été pris en compte. De plus, pour la plupart des dossiers examinés, le montant accordé n'a pas été justifié de façon satisfaisante. Souvent, les entités n'ont pas évalué quelle incidence aurait un financement moindre que celui demandé sur les résultats du projet. En outre, malgré les

sommes en jeu, il n'y a pas d'entente contenant les droits et les obligations des parties pour 42 p. cent des mesures d'aide que nous avons examinées. Certaines ententes n'incluent pas les conditions essentielles pour permettre aux entités subventionnaires de s'assurer que l'aide accordée sera utilisée aux fins prévues.

2.9 Le suivi des projets subventionnés manque également de rigueur. La qualité et le degré de pertinence des rapports demandés aux bénéficiaires de subventions varient. Dans certains cas, l'information est insuffisante pour apprécier l'utilisation de l'aide attribuée. Il y a peu de documentation relative à l'analyse de ces rapports. De surcroît, pour quelques cas, des sommes importantes ont été versées sans que les dossiers ne comportent les pièces justificatives appropriées. Pour compléter les analyses et les contrôles financiers, les entités peuvent recourir à la vérification. Or, aucune entité n'en a effectué ni n'a justifié sa décision de ne pas en faire, et ce, même si certains OSBL bénéficient de soutien financier depuis plusieurs années.

2.10 Nos travaux nous permettent finalement de constater qu'il y a eu peu d'évaluations de programmes à ce jour et que la reddition de comptes portant sur les mesures d'aide que nous avons vérifiées est très limitée. À la lumière de l'information reçue, l'Assemblée nationale ne peut donc conclure que les ministères et les organismes gèrent ces mesures de façon efficace et efficiente.

VUE D'ENSEMBLE

2.11 Les OSBL sont un pilier de notre société, au même titre que les entités des secteurs public et privé. Ils s'appuient de façon importante sur le bénévolat. On estime qu'il y en a plus de 60 000 au Québec, dont environ 15 000 sont des OBE, qui ont la possibilité de remettre des reçus de charité à leurs donateurs. Les OSBL opèrent dans différentes sphères de la société et leur taille peut être fort importante. Par exemple, des fondations, des festivals et des associations sportives sont des OSBL.

2.12 Statistique Canada a réalisé, en 2000, une enquête portant sur le bénévolat. D'après les résultats obtenus, les bénévoles du Québec ont donné un total d'environ 181 millions d'heures entre le 1er octobre 1999 et le 30 septembre 2000, ce qui représente près de 99 450 emplois à temps plein ou, en d'autres termes, plus d'une fois et demie l'effectif de la fonction publique québécoise pour 2001-2002.

2.13 Par ailleurs, le gouvernement, les citoyens et les entreprises participent de façon importante au financement des OSBL. En 2001-2002, le gouvernement québécois a versé plus de 1,9 milliard de dollars en subventions directes à des OSBL, soit une augmentation de l'ordre de 98 p. cent depuis les cinq dernières années. Ce montant correspondait à 4 p. cent de ses dépenses totales, en excluant le service de la dette. D'autre part, selon les données du MRQ pour l'année 2001, les citoyens ont fait des dons de 668 millions de dollars et les entreprises, de 882 millions.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.14 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'encadrement gouvernemental quant à la gestion des OSBL est adéquat et qu'il favorise notamment la concertation et le contrôle. Un autre de nos objectifs était de déterminer si la réglementation relative aux OSBL est appliquée de façon appropriée. Enfin, nous cherchions à voir si la gestion des mesures d'aide gouvernementale et l'utilisation des fonds permettent aux ministères, aux organismes et aux OSBL d'atteindre les objectifs gouvernementaux. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1 du présent rapport.

2.15 Ce mandat s'applique aux entités qui ont des responsabilités par rapport à l'encadrement gouvernemental et à l'administration de la réglementation concernant les OSBL. L'IGIF, le MCE, le MRQ et la RACJ ont été visités.

2.16 De plus, nous avons vérifié la gestion de 15 mesures d'aide visant les OSBL dans les ministères et l'organisme suivants : le MAMM, le MCC, le MCE, le MFER, le MRI et le CALQ. Enfin, nous avons vérifié la gestion de programmes auprès de quatre OSBL qui redistribuent les subventions reçues, soit la Fondation du patrimoine religieux du Québec, la SDER, la SEMIQ et VRQ. Nos travaux portent sur des mesures d'aide relativement importantes ou des mesures dont les objectifs sont comparables. La liste détaillée des programmes vérifiés est présentée à l'annexe 2.

2.17 Certains OSBL ont été exclus de nos travaux. Ainsi, nous n'avons pas examiné la gestion des mesures d'aide qui se rapportent particulièrement aux OSBL du secteur communautaire, qui regroupe près de 8 000 organismes, ni leur utilisation des fonds. Ces organismes sont encadrés par la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, adoptée en juillet 2001. Nous avons écarté également les établissements d'enseignement et ceux de santé, les centres de la petite enfance et les municipalités.

2.18 Notre vérification s'est déroulée de septembre 2001 à février 2003 et porte sur les activités des exercices 2000-2001 à 2002-2003, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.19 Nos travaux nous permettent de conclure qu'à l'heure actuelle, le gouvernement n'a pas une connaissance suffisante des OSBL, de leurs besoins, des risques qui leur sont inhérents et de leur contribution à l'économie québécoise pour orienter ses interventions de façon adéquate. Son cadre de gestion ne favorise pas une action concertée et efficiente de tous les acteurs gouvernementaux.

2.20 Notre vérification a aussi montré que l'IGIF, le MRQ et la RACJ présentent des faiblesses quant à l'administration de la réglementation applicable aux OSBL. Enfin, nous avons constaté que les entités examinées qui gèrent les mesures d'aide ne le font pas de façon efficace et efficiente et qu'ils ne s'assurent pas de la saine utilisation des fonds publics.

Encadrement gouvernemental

2.21 L'intervention gouvernementale auprès des OSBL comporte de multiples facettes. Tous ces organismes bénéficient de privilèges fiscaux. Ils sont notamment exemptés de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital. Certains d'entre eux, les OBE, ont également le droit de délivrer des reçus de charité qui procurent aux donateurs des crédits d'impôt ou des déductions fiscales. Les OSBL jouissent aussi de la possibilité de se financer en faisant des bingos ou des tirages. De plus, plusieurs profitent d'un soutien financier direct provenant des nombreuses mesures gouvernementales auxquelles ils ont accès. Ces avantages sont accordés en contrepartie de devoirs précis, dont la production de déclarations de revenus des sociétés, de déclarations de renseignements ou de rapports sur l'utilisation des fonds.

2.22 Pour orienter son action de façon adéquate, le gouvernement doit instaurer un cadre de gestion qui favorise la concertation des différents acteurs. Il doit également, au moyen de mécanismes appropriés, en surveiller l'application. De plus, son action doit être modulée pour tenir compte des risques. Par exemple, on s'attendra à ce que l'encadrement et la surveillance soient plus rigoureux pour les OSBL qui reçoivent d'importantes subventions gouvernementales ou qui sollicitent largement la population au moyen de collectes de fonds publiques, lesquelles procurent des crédits d'impôts ou des déductions fiscales aux donateurs. L'enjeu est la saine utilisation des fonds, laquelle est capitale pour maintenir la confiance des citoyens dans ce secteur.

Pas de lignes de conduite claires.

2.23 Nos travaux indiquent que, vu l'absence de lignes de conduite claires qui guideraient les entités intervenant auprès des OSBL, il n'y a pas d'action gouvernementale concertée. En outre, les interventions du gouvernement dans ce secteur, qui ont pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières années, ne reposent pas sur une connaissance suffisante des OSBL et des risques qui leur sont inhérents.

Concertation des acteurs

2.24 Plusieurs ministères et organismes agissent auprès des OSBL en fonction de leur mission respective. Les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les objectifs poursuivis doivent être bien définis afin de jouer un rôle efficace auprès de ces organismes et, notamment, d'éviter les chevauchements et les dédoublements.

2.25 Notre vérification démontre que les activités gouvernementales et les programmes d'aide qui s'adressent aux OSBL sont gérés « en silo », c'est-à-dire qu'ils sont gérés en vase clos par chaque entité. Que ce soit pour améliorer la connaissance et la surveillance de ce secteur d'activité, s'assurer du respect de la réglementation ou pour attribuer des subventions et en effectuer le suivi, les mécanismes de coordination sont quasi inexistants. Malgré le nombre élevé de mesures d'aide gouvernementale dédiées aux OSBL, aucun ministère ou organisme n'a pour mandat de les coordonner entre elles.

2.26 Pareille coordination est d'autant plus importante que beaucoup de programmes de subventions offerts par différents ministères et organismes ont des objectifs larges ou similaires, de sorte que plusieurs types de projets peuvent être soumis. Par exemple, un OSBL qui désire réaliser un événement culturel majeur au Québec a la possibilité de présenter une demande pour plusieurs programmes différents qui comportent des objectifs larges ou semblables et de recevoir l'aide demandée. La liste de ces programmes figure à l'annexe 3.

Des OSBL ont bénéficié de subventions gouvernementales provenant de plus de cinq programmes différents.

2.27 De plus, il est difficile pour un OSBL de recenser toutes les subventions auxquelles il est admissible ; en pratique, il peut recourir à des entreprises privées spécialisées. En effet, pareil exercice peut être laborieux en raison du nombre élevé de programmes pour lesquels il peut faire une demande. Ainsi, lors de notre vérification, nous avons remarqué que des OSBL ont bénéficié de subventions provenant de plus de cinq programmes différents, et ce, seulement pour ce qui est du gouvernement du Québec. Ces programmes étaient gérés par une ou plusieurs entités.

2.28 Le processus actuel de soutien financier des OSBL entraîne des dépenses. Ces derniers doivent présenter plusieurs demandes ; les ministères et organismes sont obligés d'évaluer chacune d'entre elles. Les coûts relatifs à ces évaluations s'additionnent à ceux qui sont nécessaires pour effectuer le suivi des subventions versées, ce qui peut avoir pour effet de réduire d'autant les sommes disponibles pour aider les OSBL.

2.29 Par ailleurs, les ministères et les organismes qui gèrent les programmes de subventions destinés aux OSBL ne disposent pas d'outils de référence pour les guider. Par exemple, l'élaboration d'un guide de gestion présentant les principes ou les pratiques à favoriser permettrait d'éviter que chaque ministère ou organisme ait à inventer ses propres solutions. Un tel guide favoriserait également une meilleure efficience dans la gestion des programmes d'aide financière, d'autant plus que nos travaux nous ont permis de déceler de nombreuses déficiences à ce sujet.

Connaissance du secteur et des risques

Connaissance insuffisante des besoins des OSBL et des risques.

2.30 Malgré l'importance des sommes investies par les ministères et organismes dans les OSBL, la connaissance de ce secteur et de sa contribution à l'économie québécoise est insuffisante. Bien que des inventaires de ces organismes soient tenus par le MRQ et l'IGIF, ils sont incomplets. L'information qui y est répertoriée est insuffisante pour avoir une bonne connaissance des activités du secteur et pour en évaluer les retombées économiques et sociales, notamment en raison du fait qu'on y trouve peu de données financières.

2.31 Nous avons également constaté l'absence d'une évaluation concertée des besoins des OSBL et des risques qui leur sont inhérents. En conséquence, le gouvernement

ignore dans quelle mesure il devrait accomplir des actions pour maximiser les incidences de ses interventions et diminuer les conséquences découlant des risques.

2.32 De nombreux OSBL comptent sur l'apport de bénévoles. Ceux-ci sont susceptibles de participer à des activités variées : exécution de tâches administratives et de gestion, intervention professionnelle, prestation de services, etc. Cependant, ces personnes n'ont pas toujours une formation solide en gestion d'entreprise, ce qui entraîne des risques additionnels en matière de gouverne.

Pas de règles d'éthique générales pour les OSBL.

2.33 De fait, ni outils de référence ni guides ne sont offerts aux gestionnaires de ces organismes. En outre, nous avons remarqué l'absence de règles d'éthique générales pour guider la conduite des gestionnaires et du personnel des OSBL qui bénéficient de fonds gouvernementaux. L'importance de telles règles est d'autant plus grande que nous avons relevé, lors de nos travaux portant sur la gestion des mesures d'aide offertes aux OSBL, que plusieurs d'entre eux transigent avec des entreprises privées qui leur sont liées, ce qui augmente le risque de conflits d'intérêts. Notre vérification nous a aussi permis de constater que les quatre OSBL qui gèrent des mesures d'aide ne sont pas dotés de règles d'éthique précises et complètes. Par conséquent, en l'absence de balises adéquates, les entités n'ont pas l'assurance que les gestionnaires ont un comportement éthique.

2.34 Par exemple, nos travaux à la Fondation du patrimoine religieux du Québec démontrent qu'elle n'a pas pris les mesures pour éviter les conflits d'intérêts. Ainsi, en ce qui concerne 2 des 14 dossiers examinés, une personne représentant la Fondation a participé à la décision d'accorder à un organisme dont elle était administratrice une aide financière ; dans le premier dossier, le montant était de 754 770 dollars et dans le second, de 636 557 dollars. Qui plus est, dans un des 2 dossiers, le protocole d'entente entre la Fondation et l'organisme a été signé par une seule personne représentant les deux parties.

Surveillance

2.35 Le fait d'exercer une surveillance adéquate des OSBL permet de protéger les intérêts du public et de garder la confiance des citoyens envers ces organismes. Au Québec, la surveillance de ces derniers est limitée et morcelée ; en effet, elle est assurée en partie par le MRQ, la RACJ et les entités qui gèrent les mesures d'aide. Les exigences en matière de reddition de comptes ou de transparence ne sont pas toujours définies en fonction de l'importance des organismes et des risques. Les OSBL n'ont pas à rendre compte publiquement des activités réalisées, des résultats obtenus ou encore de l'efficacité de leur gestion, et ce, peu importe l'ampleur des fonds recueillis auprès du public. Soulignons aussi qu'aucun mécanisme n'est prévu dans les lois pour s'assurer de la fiabilité de l'information communiquée à la population sur les OSBL, notamment par le registre des entreprises de l'IGIF.

2.36 De plus, la qualité et la quantité de l'information demandée aux OSBL bénéficiaires d'aide gouvernementale varient, sans que les différentes demandes soient fondées sur une analyse de risque. Par exemple, des états financiers vérifiés par un expert-comptable sont exigés pour certains programmes, mais pas pour d'autres.

2.37 Par ailleurs, les plaintes formulées par les citoyens sont une source importante de renseignements qui peuvent servir à guider les activités de surveillance. Actuellement, il n'existe pas d'endroit précis où déposer une plainte au sujet d'un OSBL. Aucun ministère ou organisme gouvernemental n'a la responsabilité de recueillir et de traiter ces plaintes.

2.38 Les préoccupations quant à la surveillance des OSBL ne sont pas exclusives au Québec. Certaines administrations publiques se penchent sur le sujet alors que d'autres ont mis en place des mesures rigoureuses à cette fin. En Angleterre, il est prévu que tous les OBE ayant un revenu annuel supérieur à 25 000 dollars doivent, en plus de fournir leurs états financiers et de remplir une déclaration de renseignements, répondre à certaines exigences en matière de reddition de comptes publique. Par surcroît, les organismes dont les revenus ou les dépenses annuelles sont supérieurs à 600 000 dollars sont tenus de produire des états financiers vérifiés par un expert-comptable. Dans ce pays, un organisme a aussi été créé pour encadrer et surveiller les organismes de charité. Parmi les activités effectuées par celui-ci, citons les suivantes : tenue d'un registre public des organismes, surveillance du respect des obligations de reddition de comptes, offre de services-conseils aux organismes pour qu'ils soient plus efficients et efficaces, publication de guides de gestion, enregistrement et traitement des plaintes, réalisation d'enquêtes pour les dénonciations fondées, publication des résultats des enquêtes sur le site Web, vérification d'organismes sélectionnés au hasard ou selon une gestion de risques.

2.39 **Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif d'amorcer une réflexion sur les interventions gouvernementales dans le secteur des organismes sans but lucratif afin**

- **d'assurer une meilleure coordination des actions ;**
- **d'obtenir une meilleure connaissance de ces organismes, de leurs besoins ainsi que des risques qui leur sont inhérents et d'évaluer les mécanismes pertinents à mettre en place ;**
- **de mettre en œuvre une stratégie de surveillance adéquate de ces organismes.**

2.40 **Commentaires du ministère du Conseil exécutif**

« Nous tenons à vous informer que des actions seront entreprises afin que les éléments proposés au projet de rapport soient mis en œuvre, et ce, pour un meilleur encadrement. »

Administration de la réglementation

2.41 Les principaux ministères et organismes responsables de la gestion de la réglementation touchant les OSBL sont l'IGIF, le MRQ et la RACJ. Ceux-ci doivent effectuer les contrôles nécessaires afin de s'assurer que les OSBL respectent les lois qui leur sont applicables. Nos travaux nous amènent à conclure que la réglementation propre aux OSBL n'est pas administrée de façon appropriée par le ministère et les organismes concernés.

Inspecteur général des institutions financières

2.42 L'IGIF administre plusieurs lois, dont la *Loi sur les compagnies* et la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*. La première loi lui permet d'établir l'existence légale des nouvelles compagnies et des OSBL constitués en personnes morales (délivrance de lettres patentes), de modifier les actes constitutifs et d'assurer l'annulation légale des entreprises et des organismes. Au cours des quatre dernières années, l'IGIF a remis environ 2 000 nouvelles lettres patentes annuellement à des OSBL.

2.43 En vertu de la seconde loi, l'IGIF diffuse, entre autres, des renseignements sur les OSBL au moyen du registre des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales. Ce registre ne contient pas une liste complète de tous les OSBL puisque certains organismes, telles les associations qui ne sont pas des personnes morales, ne sont pas tenus de s'y immatriculer. Cependant, ils peuvent tout de même le faire volontairement afin d'obtenir leur numéro d'entreprise du Québec. Dans ce cas, ils ont les mêmes devoirs qu'une entreprise, qui a l'obligation légale de s'immatriculer. Au 1er mars 2003, 48 000 OSBL ayant la qualité de personne morale et 3 000 ne l'ayant pas figuraient dans le registre de l'IGIF.

2.44 En conformité avec la législation actuelle, l'IGIF exerce des contrôles très restreints sur les OSBL, que ce soit lors de la délivrance des lettres patentes ou lors de l'inscription dans le registre des entreprises. Il ne vérifie pas l'exactitude des renseignements fournis par l'organisme et n'a d'ailleurs aucune obligation à cet égard. C'est à l'OSBL qu'il appartient de transmettre des informations exactes dans les déclarations et les autres documents qu'il présente à l'IGIF.

2.45 Après l'obtention de son statut, l'OSBL est responsable d'aviser l'IGIF, entre autres, de toutes les modifications relatives aux objets poursuivis ou au nombre d'administrateurs. Lorsqu'un organisme avise l'IGIF d'apporter des changements au registre des entreprises, ce dernier n'en évalue pas l'incidence sur le statut de l'OSBL et n'examine pas s'il doit maintenir les lettres patentes. Lors de nos travaux, nous avons remarqué que, dans 8 cas sur les 26 examinés, l'activité principale de l'organisme inscrite dans le registre des entreprises diffère de l'information figurant dans les lettres patentes. Cette activité s'apparente à des activités de nature commerciale, telles que la fabrication de boîtes de carton ou l'exploitation d'une ferme laitière, ce qui aurait dû susciter un questionnement quant au maintien du

statut inscrit sur les lettres patentes. L'IGIF ne modifie celles-ci que sur réception d'une demande de modification faite par l'OSBL. Or, nos travaux révèlent que les organismes ne présentent pas toujours les demandes de modification aux lettres patentes lorsque des changements surviennent. Par exemple, nous avons constaté que, dans 13 cas sur 26, le nombre d'administrateurs indiqué dans le registre des entreprises n'était pas conforme à celui figurant dans les lettres patentes.

Aucune mise en garde aux utilisateurs sur la qualité des données.

2.46 Il n'y a pas de mise en garde visant à prévenir les utilisateurs de l'information disponible à l'IGIF, de l'étendue des contrôles qu'il effectue et des risques liés à la qualité de ces données. De fait, les ministères et organismes qui versent des subventions aux OSBL s'assurent que l'organisme est sans but lucratif, notamment par une consultation du registre des entreprises. Pourtant, compte tenu du peu de contrôle exercé sur cette information, les entités ne peuvent s'y fier pour avoir la certitude que ces organismes sont réellement sans but lucratif.

2.47 **Nous avons recommandé à l'Inspecteur général des institutions financières**

- **d'informer les utilisateurs de ses données quant à la nature et à l'étendue des contrôles qu'il effectue;**
- **de s'assurer de l'adéquation entre l'information figurant dans le registre des entreprises et celle inscrite dans les lettres patentes;**
- **de collaborer à une réflexion gouvernementale sur les besoins des utilisateurs de l'information publique concernant les organismes sans but lucratif et le niveau de qualité requis.**

2.48 **Résumé des commentaires de l'Inspecteur général des institutions financières**

« L'IGIF consacre beaucoup d'efforts à la bonne gestion du Registre des entreprises, et ce, dans le respect des obligations et des limites imposées par l'application de la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* qui encadre les pouvoirs et les activités de l'IGIF dans son administration du Registre des entreprises.

« Nous sommes d'accord avec l'objectif de la recommandation du Vérificateur général d'informer les utilisateurs des données de la nature et de l'étendue des contrôles effectués par l'IGIF et nous comptons y donner suite dans les meilleurs délais par l'élaboration d'une mise en garde appropriée.

« En ce qui concerne la seconde recommandation visant à s'assurer de l'adéquation entre l'information figurant au Registre des entreprises et celle inscrite dans les lettres patentes, il en sera tenu compte dans le projet de refonte des systèmes informatiques par la mise en place, d'ici 2005, de moyens de contrôle électroniques qui faciliteront l'identification des écarts entre les informations apparaissant aux lettres patentes et les mises à jour subséquentes fournies dans la déclaration annuelle. »

Enfin, l'IGIF se dit « en accord avec la dernière recommandation de collaborer à une réflexion gouvernementale sur les besoins des utilisateurs de l'information publique concernant les OSBL et le niveau de qualité requis ».

Ministère du Revenu du Québec

2.49 Le MRQ administre principalement la *Loi sur les impôts* et la *Loi sur la taxe de vente du Québec*. Comme tous les OSBL ne bénéficient pas des mêmes obligations et privilèges fiscaux, le ministère distingue deux types d'organismes : les OSBL et les OBE. Dans le cadre de ses activités de contrôle, il peut procéder à la vérification de ces deux types d'organismes. Il peut révoquer les privilèges accordés à un OSBL, si ce dernier n'est pas exploité dans un but non lucratif. De plus, il a un pouvoir de révocation du statut d'un OBE si, par exemple, ses activités ne correspondent pas à celles prévues par la réglementation.

Caractéristiques des OSBL et des OBE

2.50 Tous les organismes, soit les OSBL et les OBE, sont exemptés de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital. Cependant, les OBE profitent d'importants privilèges que n'ont pas les OSBL. En effet, les OBE peuvent délivrer des reçus qui donnent droit à des crédits d'impôt pour les contribuables et à des déductions fiscales pour les sociétés. En outre, contrairement aux OSBL, les OBE n'ont pas à être subventionnés par des fonds gouvernementaux pour avoir droit à un remboursement de 50 p. cent de la taxe de vente.

2.51 Ces deux types d'organismes représentent des clientèles non négligeables pour le ministère. Selon les données que nous avons extraites des bases de données du MRQ, les OSBL ont déclaré, dans leurs déclarations de revenus des sociétés de 2001, un chiffre d'affaires de 4,5 milliards de dollars et ont indiqué qu'ils détenaient des actifs d'environ 19 milliards. Par ailleurs, une compilation réalisée à partir des renseignements fournis par les OBE à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) démontre que ceux qui ont leur siège social au Québec ont déclaré, pour l'année d'imposition 2000, des recettes totales de 20 milliards de dollars, dont 421 millions en intérêts et en dividendes. De plus, ces OBE ont accumulé des avoirs d'environ 17 milliards et possédaient des placements de 8 milliards. L'information sur les OSBL et les OBE inclut des données relatives à des organismes exclus de nos travaux.

2.52 L'importance pécuniaire des OSBL n'est pas étrangère au fait que le MRQ s'est doté, à l'automne 2002, d'un plan d'action visant à mieux les informer et à favoriser le respect de leurs obligations fiscales.

Enregistrement et inscription des organismes

2.53 Les OSBL et les OBE ont l'obligation de s'inscrire dans les fichiers de la taxe sur les produits et services (TPS) et de la taxe de vente du Québec (TVQ) si le total de leurs ventes taxables dépasse 50 000 dollars au cours des quatre derniers trimestres civils qui précèdent un trimestre donné. De surcroît, les organismes qui versent des salaires, des traitements ou toute autre forme de rémunération doivent s'inscrire, au même titre que n'importe quel employeur, dans les fichiers des retenues à la source et effectuer les remises au ministère d'après les modalités de la *Loi sur les impôts*.

2.54 Selon cette loi, tous les OSBL constitués en sociétés doivent produire une déclaration de revenus des sociétés dans les six mois qui suivent la fin de leur exercice financier, contrairement aux OBE qui n'ont pas cette obligation. L'information transmise par les organismes, lors de leur inscription aux fichiers de la TPS et de la TVQ et des retenues à la source, permet au ministère de s'assurer du respect des autres obligations fiscales, telles que la production de la déclaration de revenus des sociétés. Toutefois, nous avons constaté que le MRQ ne procède pas à un tel exercice systématiquement. De plus, 8 p. cent des 10 500 OBE inscrits dans les fichiers du MRQ ont été enregistrés relativement à l'impôt des sociétés, alors qu'ils en sont exemptés. Ainsi, 26 des 40 dossiers d'OBE examinés présentaient inutilement une déclaration de revenus des sociétés pour l'année d'imposition 2001 puisque ces organismes n'ont pas d'impôt à payer, ni de déclaration de revenus à remplir. Pareille situation ne favorise pas l'allégement des mesures administratives tant pour ces organismes que pour le MRQ.

Le ministère n'enregistre pas de façon systématique les nouveaux OSBL.

2.55 Depuis plusieurs années, le ministère n'analyse plus la liste des nouveaux organismes immatriculés à l'IGIF afin d'enregistrer dans ses systèmes ceux qui ont des obligations fiscales. Ainsi, au 5 décembre 2002, environ 27 000 organismes (16 500 OSBL et 10 500 OBE) se trouvaient dans les fichiers du ministère ; cependant, au 1er mars 2003, il y avait près de 48 000 organismes (OSBL et OBE) ayant la qualité de personne morale, qui étaient immatriculés dans le registre de l'IGIF. Par conséquent, il est possible que certains organismes n'effectuent pas les retenues à la source ni ne les transmettent au MRQ et qu'à titre de mandataires, ils ne fassent pas les remises des taxes perçues sur les fournitures taxables.

2.56 Les OBE, eux, doivent s'enregistrer à l'ADRC et présenter, par la suite, une demande d'enregistrement au MRQ, accompagnée notamment de la confirmation de leur enregistrement au gouvernement fédéral. Selon les données de l'ADRC, près de 15 000 OBE québécois figuraient sur les registres fédéraux au début de 2003, comparativement aux 10 500 inscrits dans les fichiers du MRQ. Actuellement, les systèmes et l'information que possède le ministère ne lui permettent pas de s'assurer que tous les OBE produisent leurs déclarations annuelles de renseignements.

Dispositions fiscales prévues pour les organismes sans but lucratif

2.57 En plus d'être tenus de produire annuellement une déclaration de revenus, les OSBL constitués en société doivent aussi transmettre une déclaration de renseignements lorsque l'ensemble des dividendes, des intérêts, des loyers ou des redevances excède 10 000 dollars ou que l'actif est supérieur à 200 000 dollars. L'analyse de cette déclaration de renseignements est importante, car un OSBL exonéré d'impôts une année peut ne pas avoir droit à cette exemption l'année subséquente, par exemple si une partie importante de son excédent est capitalisée annuellement et que l'excédent accumulé dépasse les ressources normales pour exercer ses activités non lucratives.

Seulement 57 p. cent des OSBL enregistrés au ministère ont produit une déclaration de revenus.

2.58 Nos travaux nous ont permis de constater que seulement 57 p. cent des 16 500 OSBL enregistrés au ministère ont fourni une déclaration de revenus des sociétés pour l'exercice qui s'est terminé en 2001. Par surcroît, bon nombre d'OSBL ont bénéficié d'aide gouvernementale sans avoir rempli leurs obligations fiscales. En effet, nous avons examiné les dossiers de 41 organismes ayant reçu de l'aide ; 16 d'entre eux n'étaient pas enregistrés relativement à l'impôt et n'avaient pas fourni de déclaration de revenus des sociétés.

2.59 De plus, l'examen de 51 dossiers révèle que 56 p. cent des 25 OSBL ayant l'obligation de présenter une déclaration de renseignements ne l'avaient pas transmise au MRQ. Lorsque ces dernières sont produites, elles sont peu examinées et, dans certains cas, elles ne sont pas classées dans le dossier de l'organisme. Il en résulte que le ministère ne repère pas les OSBL délinquants, pas plus qu'il ne les incite à se conformer à leurs obligations fiscales, c'est-à-dire la production des déclarations de revenus des sociétés et des déclarations de renseignements.

2.60 Au cours de la période s'étalant entre avril 2001 et novembre 2002, les activités de vérification et d'analyse fiscale relatives aux OSBL ont représenté 1 p. cent de l'ensemble des travaux de vérification effectués par le ministère auprès des sociétés et des particuliers en affaires. À la suite de ces activités, le MRQ a demandé aux OSBL un montant de 9 millions de dollars. Le ministère n'a pas évalué si ces vérifications étaient suffisantes pour contrôler les activités des organismes.

Dispositions fiscales prévues pour les organismes de bienfaisance enregistrés

2.61 Les OBE doivent se conformer à plusieurs dispositions pour conserver leur statut. Chaque organisme est tenu, entre autres, de consacrer la totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance et de dépenser, à des fins charitables, 80 p. cent de l'ensemble des dons pour lesquels il a délivré des reçus officiels au cours de l'année d'imposition précédente. En outre, il ne doit distribuer aucune partie de ses revenus aux propriétaires, aux membres ou aux actionnaires, à l'exception des rémunérations (notamment les salaires) pour des services rendus à l'organisme, pourvu que les montants soient raisonnables.

2.62 Tous les OBE faisant affaire au Québec doivent transmettre au MRQ une déclaration contenant les renseignements prescrits dans les six mois qui suivent la fin de leur exercice. Notre examen de dossiers laisse voir que les déclarations de renseignements ne sont pas toujours fournies; en fait, dans plus de la moitié des 68 dossiers examinés, elles sont manquantes. D'ailleurs, le ministère n'incite pas les OBE à les produire. Les déclarations annuelles de renseignements qui sont présentées ne sont pas toujours correctement remplies; en effet, dans certains cas, les informations exigées sont absentes ou ne correspondent pas aux données des états financiers. En outre, ces déclarations ne sont pas saisies et sont peu examinées.

Le ministère ne s'assure pas que les conditions liées au statut d'OBE sont respectées.

2.63 En conséquence, le ministère ne s'assure pas que les dispositions relatives au statut des OBE sont respectées, notamment celle mentionnant que 80 p. cent des dons pour lesquels les OBE ont délivré des reçus officiels doivent être dépensés à des fins charitables. Notons tout de même que l'ADRC effectue des contrôles sur les OBE; cependant, il n'y a aucune entente avec celle-ci sur les travaux de vérification à accomplir ni sur leur ampleur. Selon un bulletin d'information qu'elle a publié, 475 des 79 276 organismes enregistrés au Canada ont été vérifiés en 2001-2002.

2.64 De fait, selon les données obtenues du ministère, les activités de vérification et d'analyse fiscale que le MRQ a réalisées à l'égard des OBE d'avril 2001 à novembre 2002 représentent 0,3 p. cent de l'ensemble des travaux de vérification effectués auprès des sociétés et des particuliers en affaires. Encore là, le ministère n'a pas évalué si ce taux était suffisant. À la suite de ces activités, le MRQ a réclamé aux OBE 2,6 millions de dollars. Pourtant, lors de nos travaux de vérification de 1988-1989 et de suivis réalisés en 1989-1990 et en 1991-1992, nous avions déjà recommandé au ministère de mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi concernant les activités des organismes de charité et de s'assurer que ces organismes respectent les dispositions de la loi.

2.65 Par ailleurs, l'ADRC peut révoquer l'enregistrement d'un OBE s'il ne se conforme pas à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux règlements. À cet égard, elle publie sur son site Web le nom des OBE dont l'enregistrement a fait l'objet d'une révocation. Nous avons vérifié les dossiers de certains OBE qui ont perdu leur statut dans la période du 12 janvier 2002 au 12 janvier 2003. Pareil examen, réalisé en février 2003, nous a permis de constater que 8 des 20 organismes étaient toujours considérés comme des OBE par le MRQ.

2.66 **Nous avons recommandé au ministère du Revenu**

- **de poursuivre ses efforts afin d'améliorer sa connaissance des organismes sans but lucratif et des organismes de bienfaisance enregistrés;**
- **de s'assurer de la qualité de l'information dont il dispose concernant ces organismes;**

- **d'enregistrer les organismes sans but lucratif et les organismes de bienfaisance enregistrés selon leur catégorie ;**
- **de revoir les mécanismes de contrôle et de suivi concernant leurs activités afin de s'assurer qu'ils se conforment aux dispositions fiscales.**

2.67 **Résumé des commentaires du ministère du Revenu**

« Au cours des dernières années, le MRQ a porté une attention plus soutenue aux OSBL dans le cadre d'une approche préventive visant à mieux les informer et à favoriser le respect de leurs obligations fiscales. » Il a notamment distribué 40 000 exemplaires de la brochure *Les organismes sans but lucratif et la fiscalité*. De plus, « afin de faciliter le respect volontaire des obligations fiscales et d'améliorer le suivi exercé par le MRQ, un nouveau formulaire de déclaration de renseignements plus simple et mieux adapté aux OSBL sera implanté au cours de l'année 2003 ».

« Finalement, le MRQ configure actuellement ses systèmes pour assurer l'enregistrement systématique des OSBL nouvellement constitués et pour les intégrer dans ses processus de diffusion massive, ce qui permettra d'améliorer le suivi de non-production. »

Le MRQ indique qu'il « est d'ailleurs planifié qu'il consacre davantage d'efforts à améliorer ses connaissances de ces organismes ». Il « fera le nécessaire pour assurer une mise à jour plus efficace de ses fichiers sur les OSBL et les OBE, respectivement en lien notamment avec les répertoires de l'IGIF et de l'ADRC ».

« Concernant le taux de vérification relatif aux activités des OSBL, mentionnons que le MRQ concentre ses efforts en fonction du risque d'évasion fiscale. Comme ces organismes sont exonérés de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le capital, le risque de perte fiscale est peu élevé. Des vérifications récentes réalisées par le MRQ confirment que les OSBL sont généralement opérés conformément à leur statut. Par ailleurs, le MRQ reconnaît qu'en développant une meilleure connaissance de ces organismes, il pourra assurer un contrôle encore plus efficace. »

Régie des alcools, des courses et des jeux

2.68 Les revenus nets des bingos et des tirages sont une source importante de financement pour certains OSBL. Pour 2001-2002, alors que les gains bruts de bingo se sont élevés à 203 millions de dollars, les recettes nettes se sont chiffrées à 25 millions ; pour ce qui est des tirages, les revenus bruts ont atteint 28,8 millions de dollars et les bénéfices nets, 16,6 millions. La RACJ, en vertu de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*, peut délivrer, suspendre ou révoquer les licences de bingo et de tirage, établir les conditions rattachées à ces licences ainsi qu'en contrôler l'exploitation.

2.69 En 2001-2002, la RACJ a délivré 2 539 licences annuelles de bingo aux OSBL, dont 1 102 licences de bingo récréatif, ce qui a permis la tenue de 46 956 événements ; elle leur a aussi remis 892 licences de tirage. Seuls les OSBL qui

poursuivent des fins charitables ou religieuses ont le droit d'obtenir une licence de bingo ou de tirage. Il est à noter qu'un moratoire sur les demandes de licences de bingo est en vigueur depuis 1997, ce qui fait qu'aucun nouvel organisme ne peut demander une licence.

Bingos

2.70 L'industrie du bingo connaît des difficultés considérables depuis quelques années. La délivrance d'un trop grand nombre de licences a provoqué la stagnation des ventes et la baisse de la rentabilité de cette industrie. Pour remédier à cette situation, la Régie a réalisé, en 1999, une étude importante sur les activités des organismes agissant dans cette industrie. En 2000, elle a déposé un rapport qui signalait la présence d'autres problèmes dont, entre autres, la hausse des frais d'administration et l'absence de contrôle dans le secteur. En décembre 2001, la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* et la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* ont été modifiées afin de confier à la Régie des pouvoirs additionnels lui facilitant la mise en place de la réforme du bingo.

2.71 Nous avons pu observer, lors de nos travaux, que l'information transmise par la RACJ aux détenteurs de licences pour leur faire connaître leurs obligations pourrait être améliorée. La Régie leur fait parvenir la compilation administrative des textes du « Règlement sur les bingos » et des « Règles sur les bingos », qui regroupe 125 articles. Pareille présentation ne fait pas ressortir de façon claire et précise les obligations et ne facilite pas leur compréhension.

2.72 De plus, la Régie ne s'assure pas du respect de l'ensemble des règles sur le bingo. Les titulaires de licences doivent notamment respecter les limites fixées pour le coût de la salle, les salaires et les frais de publicité. Ils sont aussi tenus d'atteindre un certain pourcentage de rendement, d'affecter les profits du bingo au financement du projet pour lequel la licence a été délivrée, de dépenser les profits dans les délais prescrits et de remettre les rapports de reddition de comptes à la Régie à l'échéance fixée.

2.73 Or, la RACJ n'incite pas les organismes à respecter les règles. Même si elle calcule les pourcentages de rendement et de frais des organismes, elle continue à remettre des licences à ceux qui ne suivent pas l'ensemble de ces règles et n'a enlevé la licence de bingo qu'à un seul organisme qui ne s'y conformait pas. Certaines des décisions administratives d'accorder une licence ne sont pas suffisamment documentées pour nous permettre de les apprécier.

Les titulaires de licences ne se conforment pas à certaines règles.

2.74 Nos travaux démontrent que les titulaires de licences n'observent pas certaines règles sur le bingo. Des rapports dont le dépôt est obligatoire ne sont pas produits, d'autres sont remis en retard ou encore ne satisfont pas aux règles. Par exemple, aucun organisme n'a remis son registre concernant le contrôle de l'inventaire. Par ailleurs, les profits ne sont pas toujours dépensés dans les délais prescrits. Parfois, les organismes ne réalisent pas le minimum de profit net requis, souvent pendant

plusieurs années consécutives. À titre d'exemple, dans 2 des 10 dossiers examinés, le minimum de 10 p. cent de profit exigé n'a pas été atteint depuis 3 ans, pour l'un et depuis 4 ans, pour l'autre.

Insuffisance de contrôle sur les activités de bingo.

2.75 L'insuffisance de contrôle sur les activités de bingo a des conséquences : la Régie n'a pas l'assurance que l'intégralité des profits faits est déclarée, que ceux-ci sont distribués aux véritables organismes de charité et qu'ils sont utilisés aux fins prévues. En outre, la RACJ ne s'assure pas de l'admissibilité des organismes qui profitent des retombées du bingo au moyen des fonds d'aide créés par les tables de concertation. Précisons qu'une table de concertation est un regroupement d'OSBL détenteurs de licences de bingo qui négocient en commun les services de la salle et qui partagent les revenus des bingos. Une telle table peut créer un fonds et distribuer les sommes constituant ce fonds à des OSBL qui ne détiennent pas de licence de bingo.

2.76 Lors de nos travaux, nous avons relevé que plusieurs tables de concertation, qui avaient mis sur pied des fonds d'aide, n'ont pas produit les rapports relatifs à la gestion des fonds. À défaut de ces rapports, la Régie ignore à quels organismes les sommes sont versées et quelle utilisation est faite des profits. Pourtant, elle notait dans son rapport de 2000 la faiblesse des contrôles à cet égard. Elle recommandait que les tables de concertation soient transformées en regroupements et que les fonds d'aide soient abolis. Afin de suivre cette recommandation, le projet de loi nº 51 a été adopté par l'Assemblée nationale en 2001, mais la réglementation n'a pas encore été modifiée.

2.77 Nous avons également remarqué, dans un rapport fourni par une table de concertation, que la Régie ne fait pas le suivi des sommes transférées au fonds d'aide. Ainsi, ce rapport indiquait que cette table avait accumulé au cours des dernières années une somme de 338 295 dollars à même le fonds pour l'acquisition d'une bâtisse ou pour la relocalisation de l'organisme, le cas échéant. Or, une telle pratique n'est pas conforme à la réglementation ; en effet, les profits des bingos doivent servir exclusivement à des fins charitables et être dépensés dans la même année.

Tirages

2.78 Les détenteurs de licences de tirage ont plusieurs obligations à remplir. Ils doivent distribuer des prix dont la valeur totale doit égaler celle qui est mentionnée sur la licence, affecter au moins 10 p. cent des recettes à la distribution de prix au public et obtenir un bénéfice net de 50 p. cent ou plus des recettes. Ils sont également tenus de limiter les frais d'administration relatifs à un tirage à un maximum de 15 p. cent des recettes et de fournir les rapports de reddition de comptes à la RACJ selon les délais fixés. La Régie informe bien les organismes de leurs devoirs.

2.79 Toutefois, la RACJ exerce un contrôle insuffisant sur les activités de tirage, plus particulièrement en ce qui a trait à l'utilisation appropriée des profits. Ainsi, dans 3 des 10 dossiers examinés, l'OSBL n'a pas rapporté ce qu'il a fait de tous les profits. Par exemple, un organisme a réalisé, de 1998 à 2001, 1,8 million de dollars de profit net ; cependant, d'après ses rapports dont le dernier remontait au 20 décembre 2001, seulement 825 000 dollars ont été utilisés. Pourtant, selon l'examen des états financiers de l'organisme datés du 14 septembre 2001, soit après la tenue des tirages, l'actif net n'était plus que de 277 821 dollars. Les profits ont été dépensés en grande partie, mais la RACJ ignore à quelles fins. Dans d'autres cas, le titulaire de licence remet des sommes à d'autres OSBL qui, eux, ne rendent pas compte de leur utilisation.

Des licences de tirage sont délivrées, même si les organismes ne respectent pas certaines conditions.

2.80 De plus, la Régie vérifie rarement l'exactitude des informations fournies par les OSBL sur les tirages effectués. Malgré la limite de rendement imposée, des licences sont délivrées à des organismes qui ne remplissent pas cette obligation depuis plusieurs années, tandis que d'autres essuient un refus pour la même raison. Tout comme pour les bingos, certaines décisions administratives d'accorder une licence, malgré le fait qu'un OSBL ne se conforme pas aux règles, ne sont pas suffisamment documentées pour nous permettre d'apprécier leur valeur.

2.81 **Nous avons recommandé à la Régie des alcools, des courses et des jeux**

- **de s'assurer que les détenteurs de licences respectent l'ensemble des règles sur les bingos et les tirages ;**
- **de mieux documenter les décisions lors de la délivrance de licences.**

2.82 **Résumé des commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux**

« La Régie est en accord avec les recommandations formulées par le Vérificateur général. »

Elle indique qu'« il est important de bien situer la clientèle OSBL à qui sont délivrées des licences de bingo et de tirage. Ces organismes œuvrant à des fins charitables et humanitaires, dont la gestion est assumée majoritairement par des bénévoles, ont peu de personnel permanent et un taux de roulement élevé. Ainsi, les différents suivis avec les organismes gouvernementaux sont difficiles puisque, souvent, les personnes responsables d'une demande de licence ont quitté l'organisme lorsque les contrôles requis sont exigés. Ce constat a amené la Régie à adopter un rôle d'accompagnateur par lequel elle s'est donné comme mandat de leur permettre d'atteindre leurs objectifs de financement. »

Au regard des constats soulevés, la Régie a déjà accompli plusieurs actions. Elle a mis en place un nouveau programme de vérification, qui concerne l'utilisation des fonds dans le secteur du bingo. En février 2003, elle a adopté un plan de communication dans lequel la révision des guides et des formulaires est prévue. Actuellement, elle prépare un nouveau système de contrôle quant à l'intégrité des transactions dans les salles de bingo.

« L'éventuelle implantation de nouveaux systèmes d'information intégrés et plus performants aidera grandement la Régie à mieux desservir ses clientèles et à constituer des dossiers plus facilement utilisables. »

Pour les tirages, « la Régie effectue un resserrement de ses contrôles pour s'assurer que les fonds sont bien utilisés pour les projets soumis lors de la demande ».

Gestion des programmes de subventions

2.83 Les subventions aux OSBL contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Parfois, les revenus de subventions revêtent une importance telle que l'obtention de ces subventions est, pour l'OSBL, une question de survie.

2.84 Nous avons vérifié 15 mesures d'aide auprès du MAMM, du MCC, du MCE, du MFER, du MRI et du CALQ. La valeur des subventions quant aux mesures d'aide vérifiées est, pour l'année 2001-2002, d'environ 145 millions de dollars. En outre, certaines subventions totalisant 120 millions de dollars consistent en des engagements de financement. Nous avons aussi vérifié des dossiers des années 2000-2001 et 2002-2003. De plus, nos travaux ont concerné 4 OSBL qui ont reçu 421,5 millions de dollars du gouvernement en subventions de 1995 à 2002, soit la Fondation du patrimoine religieux du Québec, la SDER, la SEMIQ et VRQ.

Administration déficiente des mesures d'aide aux OSBL.

2.85 Les entités (ministères, organismes et OSBL) qui redistribuent les fonds publics à d'autres bénéficiaires doivent administrer leurs mesures d'aide de manière efficace. Or, l'administration des programmes de subventions vérifiés est dans l'ensemble déficiente au regard de plusieurs aspects. La majorité des entités n'ont pas mis sur pied les procédés qui leur permettraient de s'assurer que la gestion des mesures d'aide, plus particulièrement en matière de conception des programmes, d'attribution des subventions, de suivi et de reddition de comptes, est efficiente et efficace.

2.86 Le tableau 1 présente notre évaluation de la gestion que font les entités vérifiées des mesures d'aide.

TABLEAU 1

ÉVALUATION DE LA GESTION DES MESURES D'AIDE*

	Ministères et organisme															Organismes sans but lucratif			
	MAMM	MCC					MCE	MFER			MRI	CALQ				Fondation du patrimoine religieux du Québec	SDER	SEMIQ	VRQ
Mesures d'aide	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**1**	**2**	**3**	**4**
Éléments de vérification																			
• Conception du programme																			
Présence d'objectifs précis et d'indicateurs de performance mesurant les résultats	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
• Processus d'attribution																			
Application de critères d'admissibilité	✓	✓	✓	✓	✓	s.o.	✓	✓	s.o.	s.o.	s.o.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Précision et pertinence des critères de sélection	•	•	•	•	•	s.o.	•	•	s.o.	s.o.	s.o.	•	•	•	•	•	•	•	•
Utilisation d'un formulaire de demande standard	•	✓	•	•	✓	s.o.	•	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	✓	✓	✓	✓	•	•	•	s.o.
Existence d'une analyse complète, soutenue par des critères de sélection	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Signature d'une entente de subvention	✓	✓	•	•	•	•	✓	✓	•	✓	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	✓	•
Présence des modalités et des conditions relatives à l'utilisation de la subvention	✓	✓	•	•	✓	•	✓	✓	•	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Existence d'attentes précises et mesurables signifiées par écrit	•	•	•	•	•	•	•	•	•	✓	•	•	•	•	•	✓	•	•	•
• Suivi des subventions																			
Production de rapports de suivi suffisants	•	✓	•	•	•	✓	•	✓	•	✓	•	•	✓	✓	✓	✓	•	•	•
Suivi du respect des obligations de l'OSBL	•	•	•	•	•	•	•	s.o.	•	•	•	✓	✓	✓	✓	•	•	•	•
Analyse pertinente et suffisante des rapports	•	✓	•	•	•	•	•	s.o.	•	•	•	•	✓	✓	✓	•	•	•	•
Autorisation des débours par un responsable	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s.o.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Présentation de pièces justificatives lors des décaissements	•	•	•	•	•	•	•	s.o.	•	•	•	•	✓	✓	✓	✓	•	•	•
Vérification de l'utilisation de la subvention	•	•	•	•	•	•	•	s.o.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
• Évaluation du programme et reddition de comptes																			
Évaluation du programme significative	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Reddition de comptes significative à l'Assemblée nationale	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

✓ Évaluation positive • Évaluation négative

*Le lecteur trouvera à l'annexe 2 la liste détaillée de ces mesures d'aide.

Conception des programmes

Objectifs très généraux et absence d'indicateurs de performance.

2.87 Les programmes doivent comporter des objectifs précis et mesurables ainsi que des cibles et des indicateurs permettant d'évaluer les résultats atteints. Or, les objectifs sont définis dans des termes très généraux, les résultats attendus ne sont pas décrits et aucun indicateur de performance n'est élaboré. Pareille situation ne favorise aucunement une gestion axée sur les résultats.

2.88 Par exemple, le MAMM, par l'intermédiaire du Fonds de développement de la métropole, est allé de l'avant avec un programme dont l'objectif est de « supporter la réalisation d'études ou de projets de développement structurants, et ce, sans se substituer aux programmes existants dans les autres ministères ou organismes du gouvernement ». Cet objectif étant défini en termes peu restrictifs, il est facile de conclure que l'argent investi en a permis la réalisation.

2.89 La Fondation du patrimoine religieux du Québec, un OSBL qui bénéficie de subventions du MCC, offre un autre exemple en la matière. Cette fondation administre un programme qui a comme objectif de « soutenir financièrement les initiatives en vue de la restauration d'édifices du patrimoine religieux ainsi que du mobilier et des œuvres d'art d'intérêt patrimonial qu'ils renferment ». Compte tenu de cet objectif très général, une multitude de projets sont admissibles au programme. De fait, on estime à environ 3 000 le nombre d'édifices pour lesquels une aide pourrait être accordée. Depuis 1995, on a soutenu financièrement 760 édifices religieux afin que soient effectués des travaux de réfection ; 184 œuvres d'art ont également été restaurées. Jusqu'à ce jour, le gouvernement a injecté dans ce programme plus de 120 millions de dollars. Or, on ignore dans quelle mesure l'objectif est atteint et s'il faudra affecter des sommes supplémentaires à ce programme pour y parvenir. Pour les 13 dossiers vérifiés, les travaux de restauration étaient partiels, compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser et du fait que ceux-ci ne garantissaient pas la viabilité des édifices. Pareille situation est d'autant plus inquiétante qu'à l'heure actuelle, la Fondation ne dispose pas d'un inventaire complet des édifices religieux. À plus forte raison, elle ne possède pas de hiérarchisation de ces édifices en fonction de leurs besoins de restauration et de leur importance patrimoniale à l'échelle du Québec.

2.90 **Nous avons recommandé aux ministères, à l'organisme ainsi qu'aux organismes sans but lucratif d'assortir les mesures d'aide d'objectifs précis et mesurables, de déterminer des cibles et d'élaborer des indicateurs afin d'évaluer les résultats.**

Processus d'attribution

2.91 Le processus d'attribution des subventions doit s'appuyer sur les principes de transparence, d'objectivité et d'équité. Les entités doivent donc concevoir et mettre en place les outils appropriés pour pouvoir respecter ces principes. À ce titre, il est important de définir des critères d'admissibilité, c'est-à-dire des

conditions préalables à l'admission, et de sélection des projets en rapport avec les objectifs du programme. L'utilisation d'un formulaire de demande d'aide standard donne la possibilité, entre autres, de faire connaître les préalables aux requérants et d'assurer aux entités une meilleure uniformité de l'information reçue. De plus, les décisions de financer des projets doivent être bien étayées et fondées sur des analyses complètes, dans lesquelles les risques sont pris en compte.

2.92 Toutes les entités vérifiées ont déterminé des critères d'admissibilité et plusieurs ont utilisé un formulaire de demande standard. Par contre, elles n'ont pas élaboré de critères de sélection précis et pertinents. Pourtant, l'application de tels critères, en permettant de juger si les décisions prises sont objectives, garantit l'uniformité dans le traitement des demandes et le respect de la transparence.

Analyses absentes ou incomplètes lors de l'attribution de l'aide.

2.93 Nos travaux montrent également que les décisions d'accorder de l'aide ne sont pas appuyées par des documents d'analyse pertinents et suffisants. De fait, les analyses sont absentes ou incomplètes en ce qui concerne tous les programmes examinés ; par conséquent, les décisions d'approuver l'attribution de subventions ne sont pas suffisamment justifiées. Dans la plupart des dossiers, il n'y a pas d'information sur la capacité des demandeurs à exécuter le projet. En outre, le besoin de financement n'est pas démontré.

2.94 Par exemple, tous les dossiers de la SEMIQ que nous avons examinés sont incomplets, car les décisions ne sont pas soutenues par des analyses suffisamment détaillées. Cette faiblesse dans le processus d'attribution de l'aide n'est pas étrangère au fait que trois des projets examinés, qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité, ont reçu des subventions, pendant qu'un autre, pourtant admissible, a été refusé.

2.95 Le MAMM, par l'intermédiaire du Fonds de développement de la métropole, a également affecté des sommes dans un projet de construction d'une résidence pour étudiants sans faire les analyses adéquates. Ainsi, nous n'avons trouvé ni avis sectoriel ni étude de la capacité de l'OSBL à exécuter le projet puisqu'il n'y avait pas de confirmation de la part des partenaires financiers. Cet OSBL a fait une demande au Fonds pour obtenir une aide de 5 millions de dollars ; un montant de 3 millions a été autorisé. Le projet, qui devait entraîner à l'origine, soit en mars 2000, des dépenses de 12,5 millions de dollars, a été réévalué à 21 millions de dollars en octobre 2001. Le Fonds a donc versé une somme supplémentaire de un million de dollars. Malheureusement, en février 2002, les travaux ont dû être interrompus, faute de capital. L'OSBL s'est retiré du projet et, pour le terminer, le gouvernement s'est engagé à ajouter 5 millions de dollars au moyen d'un autre programme de subventions.

2.96 Pour sa part, le MFER, par le Programme d'appui au financement d'infrastructures, a alloué une somme de 20 millions de dollars à un OSBL œuvrant dans le domaine de la recherche scientifique afin de lui permettre d'agrandir ses installations. Un des critères servant à analyser la demande est « la capacité de l'établissement de

prendre en charge les coûts de fonctionnement récurrents ». L'aide a été accordée, bien que la capacité de l'OSBL à prendre en charge les coûts de fonctionnement n'ait pas été démontrée. Notons que le MFER supporte depuis plusieurs années la plupart des dépenses de fonctionnement de cet OSBL. À l'heure actuelle, le projet est en cours de réalisation, même si l'on ignore toujours qui paiera les frais de fonctionnement supplémentaires.

Pas d'évaluation des risques associés à des transactions entre des OSBL et des compagnies qui leur sont apparentées.

2.97 Par ailleurs, les analyses effectuées devraient être plus approfondies dans le cas où des risques importants sont présents. À ce titre, certains OSBL subventionnés, qui ont un chiffre d'affaires élevé, transigent avec des entreprises privées dont les actionnaires sont également les administrateurs des OSBL. Or, le risque quant à la valeur des opérations commerciales effectuées et au bien-fondé des transactions réalisées entre ces OSBL et les compagnies privées apparentées est plus élevé. En dépit de cela, nous avons observé que les entités vérifiées ont versé d'importantes sommes à ces OSBL sans chercher à obtenir des renseignements à ce sujet.

2.98 Ainsi, la SEMIQ a accordé des subventions à des OSBL qui effectuent des transactions avec des compagnies privées qui leur sont apparentées. Pourtant, elle n'a pas obtenu d'information sur ces transactions dont la valeur représente des montants significatifs et n'a pas évalué leur incidence sur la situation financière des OSBL. Cette évaluation est essentielle puisque l'un des critères d'admissibilité à l'aide financière est que le total des dépenses d'exploitation doit dépasser un certain seuil. La valeur des transactions qu'un OSBL effectue avec une compagnie apparentée permet d'augmenter le total de ces dépenses.

Insuffisance de justifications quant au montant de la subvention accordée.

2.99 Nous avons aussi remarqué que, dans la plupart des dossiers examinés, le montant accordé n'a pas été justifié de façon adéquate puisque les entités n'ont pas précisé les critères sur lesquels les décisions de financement devraient reposer. Elles n'ont pas non plus évalué quelle incidence aurait un financement moindre que celui demandé sur les résultats du projet.

2.100 À titre d'exemple, le CALQ a mis en place un processus d'évaluation des dossiers par les pairs. Malgré cela, les analyses justifiant l'attribution des subventions sont insuffisantes, plus particulièrement pour soutenir les sommes versées. Ainsi, dans le cadre de son programme Aide aux projets de production et au fonctionnement des organismes de musique, des subventions totalisant 12,5 millions de dollars ont été accordées en 2001-2002 sans que les analyses ne permettent de motiver les sommes allouées. Les montants sont plutôt reconduits d'année en année selon une base historique.

2.101 Lors de l'attribution de subventions, les entités qui allouent les sommes sont tenues de s'assurer que les droits et les obligations des parties sont bien précisés. À cet égard, il est souhaitable qu'une entente concernant les modalités de versement et d'attribution de la subvention soit signée par les parties. Cette entente doit aussi contenir les clauses, suffisantes et nécessaires, stipulant leurs droits et leurs obligations, notamment en matière de reddition de comptes. De plus,

elle doit favoriser un bon suivi des projets subventionnés. Ainsi, on doit notamment trouver dans chaque dossier les éléments suivants : un engagement écrit du bénéficiaire selon lequel il accepte les conditions et les modalités et s'engage à les respecter ; un droit d'accès aux renseignements pertinents que le bénéficiaire détient ; des dispositions explicites confirmant le droit au remboursement de la subvention ; des clauses garantissant le droit de procéder à certains contrôles ou vérifications auprès du bénéficiaire.

Absence d'entente signée pour 42 p. cent des mesures d'aide examinées.

2.102 Or, malgré les sommes en jeu, il n'y a pas d'entente signée relativement à 42 p. cent des mesures d'aide que nous avons examinées. D'autre part, certaines ententes ne contiennent pas toujours les conditions essentielles pour permettre aux entités de s'assurer que l'aide accordée sera utilisée aux fins prévues. Peu d'entités ont élaboré des ententes dans lesquelles sont précisés les devoirs des bénéficiaires. De plus, même si nous avons relevé des modalités qui fixent notamment un échéancier des versements pour 79 p. cent des mesures d'aide examinées, seulement 10 p. cent des mesures sont accompagnées d'attentes précises et mesurables. Pourtant, plusieurs entités ont tendance à reconduire, année après année, l'aide apportée aux OSBL.

2.103 Nos travaux révèlent aussi que le MAMM, par l'intermédiaire du Fonds de développement de la métropole, a signé avec des bénéficiaires des ententes dans lesquelles certaines clauses, comme celles relatives aux dépenses admissibles, ne sont pas définies. De fait, on ne doit pas, au moyen du Fonds, soutenir financièrement les dépenses liées au fonctionnement des OSBL pour une période excédant trois ans. Au-delà de cette période, le Fonds peut servir à couvrir certaines dépenses précises de ces organismes. Ainsi, des OSBL ayant reçu de l'aide pour leur fonctionnement depuis trois ans ne devraient plus avoir droit à ce type d'aide ; néanmoins, ils reçoivent encore des subventions sans que dans les ententes il soit précisé quelles sont les dépenses admissibles.

2.104 **Nous avons recommandé aux ministères, à l'organisme et aux organismes sans but lucratif qui versent des subventions**

- **d'élaborer des critères de sélection adéquats et de les appliquer ;**
- **de mettre en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les analyses des demandes d'aide sont complètes et rigoureuses et que les décisions sont soutenues par une documentation suffisante ;**
- **de s'assurer que tous les éléments pertinents sont pris en compte dans la détermination du montant de la subvention ;**
- **de signer, lors de l'attribution de subventions, des ententes précisant notamment les droits et les obligations des parties ;**
- **de fixer des attentes précises et mesurables aux bénéficiaires.**

Suivi des subventions

2.105 Étant donné l'importance des sommes versées à titre de soutien financier, les entités doivent effectuer un suivi adéquat des projets subventionnés en fonction, notamment, des modalités prévues dans les ententes entre les parties. Ce suivi permet, entre autres, de s'assurer que l'on a obtenu les résultats escomptés et que l'aide sert aux fins prévues.

2.106 Nous avons remarqué que la qualité et le degré de pertinence des rapports demandés aux bénéficiaires de subventions varient d'un programme à l'autre. En ce qui concerne certains programmes, des rapports adéquats, tels que des plans d'affaires, des rapports d'activité ou des états financiers vérifiés, sont exigés; pour d'autres, seuls les états financiers sont requis. Dans ces derniers cas, l'information est insuffisante pour apprécier l'utilisation de l'aide accordée.

Le suivi des projets subventionnés manque de rigueur.

2.107 Dans l'ensemble, force est de constater que le suivi des projets subventionnés manque de rigueur. Effectivement, même lorsque des rapports sont obtenus ou que des représentants des entités qui accordent les subventions assistent aux réunions du comité de direction ou à celles du conseil d'administration de l'OSBL bénéficiaire, il n'y a pas de documentation concernant les analyses des rapports ni de compte rendu des réunions. Ce manque de rigueur est d'autant plus préoccupant que les OSBL, la plupart du temps, reçoivent année après année de l'aide financière relative aux mêmes programmes.

2.108 Par exemple, plusieurs ministères se sont regroupés afin d'attribuer une aide totale de 11,5 millions de dollars à un OSBL dont l'objectif est de « mettre en valeur et promouvoir une image moderne du Québec en vue de consolider les réseaux d'échanges entre le Québec, New York et les États-Unis ». Un comité de supervision a été formé pour, entre autres, assurer le suivi de l'ensemble des activités et pour vérifier si ce qui a été décidé est mis en œuvre dans les délais et les termes prévus. Même si plusieurs rapports financiers ont été obtenus, nous n'avons pas trouvé dans le dossier les analyses justifiant les décisions adoptées par ce comité. En outre, il n'y avait pas de rapport détaillé sur l'utilisation de l'aide financière et sur les résultats des activités qui ont été réalisées.

2.109 Parmi les contrôles que les personnes qui gèrent des programmes d'aide financière doivent mettre en place, ceux concernant les débours sont sans contredit très importants. Un de ces contrôles consiste à vérifier si les versements sont autorisés par une personne responsable. Un autre vise à s'assurer que ces versements se font en fonction des besoins de liquidités de l'OSBL et qu'ils sont appuyés par des pièces justificatives appropriées (plan d'affaires, budget prévisionnel, états financiers, contrats, factures, etc.), qui ont été déterminées au moment de l'attribution de l'aide.

2.110 Les dossiers que nous avons vérifiés comportent tous les autorisations requises pour effectuer les décaissements. En revanche, la situation est très différente lorsqu'il s'agit de s'assurer que les paiements sont faits en fonction des pièces

justificatives appropriées. À ce chapitre, plusieurs situations se sont présentées. Ainsi, en ce qui a trait à certains programmes, les fonds sont attribués lors de la présentation des pièces justificatives. Par contre, pour quelques cas où les sommes étaient importantes, l'aide a été versée par anticipation.

2.111 Ainsi, le MFER a versé à un OSBL, en mai 2001, un montant de 35 millions de dollars pour cinq ans avant que le projet ne débute et sans que l'OSBL ait prouvé qu'il avait besoin de liquidités. Or, au moment de nos travaux, nous n'avons trouvé dans le dossier ni les analyses ni les comptes rendus qui appuieraient le suivi relatif aux modalités de l'entente, qui est effectué par le ministère.

2.112 Par ailleurs, à la Fondation du patrimoine religieux du Québec, nous avons relevé deux cas où une personne, qui était aussi administratrice de l'organisme bénéficiaire, a effectué le suivi quant à l'autorisation des dépenses des projets. Dans un des cas, notre vérification nous a permis de déceler que cette personne a approuvé des débours, faits en double, de 53 961 dollars. Soulignons cependant que la totalité de l'aide accordée pour ce projet n'a pas encore été versée et que, par conséquent, cette erreur aurait pu être détectée ultérieurement. La Fondation nous a informé qu'elle s'assurera de ne pas dépasser le montant total autorisé.

Pas de travaux de vérification sur les projets subventionnés.

2.113 Outre les analyses et les contrôles financiers, on peut aussi recourir à la vérification dans le cadre d'une stratégie bien élaborée de gestion des risques. En effet, la vérification constitue un moyen efficace pour s'assurer que les bénéficiaires d'aide gouvernementale ont mis en place les mécanismes nécessaires visant à favoriser une saine utilisation des fonds publics. Nous avons pourtant constaté que, en ce qui concerne les mesures d'aide ayant fait l'objet de nos travaux, aucune entité n'a effectué de vérification ni justifié sa décision de ne pas en faire, et ce, même si des OSBL bénéficient de soutien financier depuis plusieurs années.

2.114 **Nous avons recommandé aux ministères, à l'organisme et aux organismes sans but lucratif**

- **de mettre en place les mécanismes nécessaires au suivi des projets subventionnés;**
- **de se doter d'une stratégie concernant la vérification de la saine utilisation des fonds publics.**

Évaluation de programmes

2.115 L'évaluation d'un programme donne aux gestionnaires la possibilité de reconsidérer son bien-fondé, d'étudier ses effets et de voir si les objectifs ont été atteints. Par la suite, les gestionnaires disposent de l'information nécessaire pour reconduire le programme, le bonifier ou l'abandonner.

Pas d'évaluation de programmes significative à ce jour.

2.116 Nous avons pu remarquer, lors de nos travaux, qu'il n'y a pas eu d'évaluation significative de programmes à ce jour. Dans les rares cas où de tels travaux ont été réalisés, l'évaluation ne permet pas de conclure que les objectifs ont été atteints.

2.117 **Nous avons recommandé aux ministères, à l'organisme et aux organismes sans but lucratif de faire une évaluation complète des programmes qui s'adressent aux organismes sans but lucratif.**

Reddition de comptes

La reddition de comptes sur les mesures d'aide est très limitée.

2.118 Les ministères et les organismes doivent présenter dans leur rapport annuel de gestion les informations sur l'administration de l'aide accordée aux OSBL. Actuellement, la reddition de comptes qui porte sur les programmes de subventions concernant ces entités est très restreinte. L'information communiquée à l'Assemblée nationale par les ministères et l'organisme vérifiés se limite bien souvent à la liste des bénéficiaires des programmes et aux montants qui leur ont été versés. Aucune information sur l'atteinte des résultats n'est transmise. À la lumière de l'information reçue, l'Assemblée nationale ne peut donc conclure que les ministères et l'organisme vérifiés gèrent les programmes de subventions de façon efficace et efficiente.

2.119 Quant aux OSBL, ils n'ont pas l'obligation de déposer leurs rapports d'activité à l'Assemblée nationale, même si la totalité de leurs fonds provient des ministères. L'information transmise aux parlementaires est limitée et ces organismes ne rendent pas compte de l'obtention des résultats.

2.120 **Nous avons recommandé aux ministères, à l'organisme et aux organismes sans but lucratif d'améliorer leur reddition de comptes afin de permettre aux parlementaires de s'assurer de la saine gestion des fonds publics.**

2.121 **Résumé des commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole**

Le MAMM est conscient de l'importance de s'assurer que les programmes de subventions sont gérés sainement. Le ministère s'est toujours préoccupé d'améliorer et de modifier, au fil des années, ses outils, son contrôle et son suivi budgétaire en fonction de ses orientations et de ses objectifs. Il a, par ailleurs, entrepris une révision complète de ses processus de gestion et une refonte de son système informatique. Le MAMM sait aussi qu'il est essentiel de définir des indicateurs de performance et il entend poursuivre ses efforts et effectuer une reddition de comptes en ce sens. En outre, le ministère poursuit le « développement des banques de données nécessaires à l'évaluation de programmes qui seront ciblés dans le plan triennal d'évaluation ».

2.122 **Résumé des commentaires du ministère de la Culture et des Communications**

Le ministère a élaboré un plan d'implantation relatif à la modernisation de sa gestion. Le projet majeur Diapason « comporte plusieurs chantiers dont la restructuration des programmes et la gestion de l'octroi de l'aide financière. Ce vaste projet, dont les premiers volets seront implantés dès avril 2004, permettra de mieux axer la gestion sur les résultats et d'assurer la reddition de comptes. » En ce qui concerne les subventions aux organismes

sans but lucratif, le ministère « établira dorénavant un processus de reconnaissance comportant des conditions générales pour tous les organismes et des conditions spécifiques propres au secteur ou à la fonction, auquel s'ajoutera une vérification de l'admissibilité ». De plus, « un processus quinquennal d'évaluation de la performance complétera le processus de reconnaissance ». Le versement de la subvention sera encadré par une convention de reddition de comptes dans laquelle seront précisés les activités, les objectifs, les indicateurs ainsi que l'affectation des sommes allouées. La mise en œuvre de cette réforme devrait permettre « de corriger les lacunes soulignées lors de votre vérification ».

2.123 Commentaires du ministère du Conseil exécutif

« Le Bureau de la Capitale-Nationale n'a pas de commentaires particuliers quant aux constatations qui y sont émises. Néanmoins, nous porterons une attention particulière aux recommandations concernant la gestion efficace et économique des mesures d'aide destinées aux organismes sans but lucratif. En effet, nous procédons actuellement à une réflexion importante sur les orientations et les priorités d'investissement du Fonds de développement économique de la région de la capitale nationale. Les recommandations contenues dans le rapport du Vérificateur général constitueront une source supplémentaire de référence pour notre organisation. »

2.124 Résumé des commentaires du ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche

Le ministère [du Développement économique et régional, devenu récemment responsable du secteur visé par la vérification], « prend acte, de façon générale, des recommandations du projet de rapport qui nous signifient que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour affiner nos pratiques actuelles encadrant la gestion des programmes de subventions et pour en développer de meilleures avec nos partenaires. D'ailleurs, le ministère a déjà pris des mesures pour améliorer ses processus de suivi des subventions. » Le ministère a maintenant défini un cadre normatif plus précis et mieux documenté pour le Programme d'appui au financement d'infrastructures. Les outils qui ont été élaborés feront l'objet de révision à la lumière des recommandations formulées. Dans l'ensemble, le ministère veillera à apporter les correctifs nécessaires à une saine gestion et à l'optimisation des ressources investies dans des OSBL.

2.125 Résumé des commentaires du ministère des Relations internationales

Compte tenu des commentaires du Vérificateur général, le ministère « veillera, dans sa prochaine opération d'affaires publiques qui se déroulera à l'automne 2003, à ce que les mécanismes de surveillance et de reddition de comptes soient améliorés ». Toutefois, le ministère tient à souligner que l'OSBL visé n'est pas de la même nature et n'a pas la même finalité que ceux considérés dans ce rapport. Il ajoute que, pour le projet vérifié, « d'une part, le mémoire présenté au Conseil des ministres en décrivait les objectifs et, d'autre part, la relation entre le MRI et l'OSBL en fut une de partenariat ». Dans ce contexte, le comité de supervision s'est réuni plus de 20 fois afin de suivre l'évolution et la réalisation du projet, mais le contenu de ces réunions n'a pas été consigné aux procès-verbaux *in extenso*. Enfin,

compte tenu des événements tragiques du 11 septembre 2001, les manifestations qui devaient débuter le 13 septembre n'ont pas eu lieu. Ainsi, l'évaluation de l'ensemble des résultats ne sera jamais possible. Le ministère a soumis à l'Assemblée nationale le rapport d'activité remis par l'OSBL, dans lequel les activités réalisées dans les circonstances étaient décrites.

2.126 Commentaires du Conseil des arts et des lettres du Québec

« Le Conseil soutient les organismes au mérite selon une évaluation artistique en se basant sur l'analyse et les recommandations faites par les comités consultatifs formés de pairs. Leur analyse s'effectue en tenant compte d'une grille d'évaluation regroupant à la fois des critères artistiques propres à la discipline et des critères administratifs. L'évaluation de la qualité artistique d'un projet relève de l'opinion des pairs et il est plus difficile d'y accoler des critères objectifs et mesurables que pour les critères administratifs.

« Le Conseil a le souci d'améliorer constamment ses processus et d'adapter ses programmes à l'évolution des réalités artistiques. Comme il est assujetti depuis le 1er avril 2003 à la *Loi sur l'administration publique*, il procède actuellement à l'évaluation et à la révision de ses programmes, de ses processus et outils de gestion qui ont fait l'objet d'un examen lors de votre vérification afin de les adapter aux nouvelles exigences de la loi. Il profitera donc de cette occasion pour tenir compte des recommandations contenues dans votre rapport. À cet égard, il a déjà apporté des modifications à ses pratiques puisqu'un protocole d'entente accompagne maintenant de façon systématique les lettres d'annonce de subventions aux organismes et d'autres mesures seront mises en place. »

2.127 Résumé des commentaires de la Fondation du patrimoine religieux du Québec

La Fondation prend note des commentaires du Vérificateur général et donnera suite aux recommandations. Une politique administrative sera mise en place afin de mieux encadrer le processus décisionnel et administratif. En outre, la Fondation se dotera d'indicateurs et de cibles en lien avec ses objectifs. En avril 2003, elle a commencé un inventaire et une hiérarchisation des lieux de culte sur l'ensemble du territoire du Québec, ce qui lui permettra de procéder à leur évaluation et à leur classification patrimoniale. Un système de vérification interne sera également mis sur pied.

2.128 Résumé des commentaires de la Société de diversification économique des régions

La SDER a été créée en mars 2000 et elle a accordé sa première subvention en décembre 2000. Elle s'est toujours préoccupée d'améliorer et de modifier ses outils, son contrôle et son suivi budgétaire. L'arrivée d'un nouveau coordonnateur a amené l'organisation à préciser les règles de gestion de son programme de subventions en fonction de ses orientations et de ses objectifs. Consciente de l'importance de s'assurer d'une saine gestion des programmes de subventions, elle a demandé à des vérificateurs externes de vérifier la conformité de la gestion des demandes de subvention soumises à la Société. Au moment

de la vérification, seulement 69 projets étaient terminés. Un rapport d'évaluation est prévu après la troisième année d'activité de la SDER. Celle-ci n'a pas d'obligation de déposer son rapport à l'Assemblée nationale, mais elle n'aurait aucune réticence à présenter ses résultats.

2.129 Commentaires de la Société des événements majeurs internationaux du Québec

« La SEMIQ, lors de la distribution financière, respecte son objectif qui est de soutenir les événements majeurs internationaux du Québec en leur permettant de bénéficier, en partie, des retombées économiques qu'ils génèrent. À cet égard, une étude d'une firme indépendante démontre que les événements majeurs sont des générateurs de retombées économiques. De plus, l'analyse des dossiers est appuyée par des états financiers vérifiés et des sondages provenant de firmes externes pour attester de l'achalandage à ces événements. Les données pertinentes sont transmises au Conseil d'administration qui décide alors de l'attribution de l'aide financière. La SEMIQ est consciente de l'importance et des exigences d'une saine gestion des fonds publics. À partir de maintenant, conformément aux attentes du Vérificateur général, elle obtiendra toute l'information nécessaire pour analyser les dossiers et attribuer l'aide financière en fonction de ces exigences. La SEMIQ se préoccupe constamment de rationaliser ses processus de gestion et continue d'améliorer ses méthodes d'analyse depuis le début de ses opérations. »

2.130 Résumé des commentaires de Valorisation-Recherche Québec

VRQ a examiné avec intérêt ce rapport. Cet organisme croit que ses objectifs correspondent à ceux définis par le MFER dans ses conventions. En ce qui concerne les indicateurs de performance, ils sont en processus de révision. Lorsqu'il attribue des subventions dans le cadre du programme Soutien aux projets structurants, des critères sont utilisés par les évaluateurs et une cote est attribuée à chaque projet, ce qui permet de comparer les projets et de financer les meilleurs. Pour le programme Projets d'envergure de recherche, les domaines sont déterminés selon les orientations scientifiques de la Politique québécoise de la science et de l'innovation du Québec. Les projets sont élaborés avec la contribution de la communauté universitaire et sont ensuite évalués selon quatre critères par le conseil d'administration de VRQ.

Les ententes de subventions avec les universités seront modifiées de façon à s'assurer qu'elles satisfont à toutes les exigences prévues, par exemple la signature des parties. Le mode de fonctionnement actuel de VRQ est tel que des rapports de suivi sont demandés sur une base annuelle alors que les versements sont effectués trimestriellement. Le respect des obligations est assuré, le cas échéant, par la retenue des versements. VRQ s'assurera de documenter de façon générale les dossiers lors des versements. Étant donné l'avancement des projets, il est trop tôt pour faire une évaluation globale et l'organisme considère qu'elle devrait être faite par le MFER. Enfin, il est conscient de l'importance d'une saine gestion en matière de subventions et continuera d'améliorer ses procédés pour y contribuer.

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.

Ces critères émanent principalement 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 l'encadrement gouvernemental quant à la gestion des OSBL est adéquat, notamment qu'il favorise la concertation et le contrôle.

Critères

- Le gouvernement a une connaissance suffisante des OSBL et de leur contribution à l'économie québécoise pour orienter son action de façon adéquate.
- Le gouvernement détermine des orientations et des objectifs clairs et les communique aux intéressés.
- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs gouvernementaux sont clairement définis.
- L'encadrement gouvernemental des OSBL permet de maintenir la confiance du public en assurant à ces organismes un soutien propice à leur épanouissement.
- Les programmes de subventions visant les OSBL sont assortis de modalités d'application qui favorisent la gestion efficace et efficiente des fonds en cause.
- Le gouvernement adopte un cadre de gestion qui conduit à une reddition de comptes structurée.

Objectif

S'assurer que le MRQ, la RACJ et l'IGIF administrent avec efficacité l'application de la réglementation relative aux OSBL.

Critères

- Le MRQ possède l'information suffisante pour juger si les critères justifiant la conservation des privilèges fiscaux sont remplis.
- Le MRQ effectue les contrôles nécessaires afin de s'assurer que les OSBL respectent les lois qu'il administre.
- La RACJ exerce une surveillance adéquate des bingos et des tirages réalisés par les OSBL.
- L'IGIF veille à ce que les dispositions légales concernant la constitution des OSBL soient observées.

Objectif

S'assurer que les ministères et les organismes gouvernementaux visés gèrent de façon économique, efficiente et efficace les mesures d'aide destinées aux OSBL.

Critères

- Les programmes offerts aux OSBL comportent des objectifs clairs et mesurables.
- Les ministères et organismes qui accordent des subventions aux OSBL mettent en place des mécanismes pour s'assurer de la saine utilisation des fonds publics.
- Une évaluation périodique des programmes d'aide est réalisée et les résultats sont comparés avec les objectifs poursuivis.
- Les entités font une reddition de comptes adéquate quant aux programmes visés et les résultats obtenus à ce chapitre sont communiqués à l'Assemblée nationale.

Objectif

S'assurer que les OSBL qui redistribuent les fonds publics à d'autres bénéficiaires le font de façon économique, efficiente et efficace.

Critères

- Les OSBL mettent en place des mécanismes pour s'assurer que les sommes versées à des tiers serviront aux fins prévues dans leurs conventions avec les ministères.
- Toutes les données pertinentes quant à l'affectation des fonds publics reçus par les OSBL sont transmises en temps opportun aux ministères visés.

ANNEXE 2 – OBJECTIFS DES MESURES D'AIDE VÉRIFIÉES

MINISTÈRE OU ORGANISME

Mesure d'aide (dépenses en millions de dollars)	Objectifs
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	
1. Fonds de développement de la métropole (2001-2002 : 20,6)	• Supporter la réalisation d'études ou de projets de développement structurants, et ce, sans se substituer aux programmes existants dans les autres ministères ou organismes du gouvernement.
Ministère de la Culture et des Communications	
2. Soutien à la diffusion des arts de la scène (2001-2002 : 3,8)	• Soutenir les activités des organismes qui œuvrent à la diffusion de spectacles professionnels des arts de la scène au Québec ; • Permettre aux différents publics québécois d'avoir accès à une programmation diversifiée de spectacles professionnels dans les domaines de la danse, de la musique, du théâtre, de la chanson, des variétés et du spectacle multidisciplinaire ou multimédia.
3. Soutien aux événements majeurs (2001-2002 : 3,7)	• Permettre aux différents publics québécois d'avoir accès à des manifestations d'envergure nationale et internationale dans les différents domaines artistiques et patrimoniaux.
4. Soutien au développement international (2001-2002 : 2,0)	• Renforcer le développement et optimiser le rayonnement des différents domaines de la culture et des communications sur les marchés internationaux.
5. Soutien aux institutions muséales (2001-2002 : 19,1)	• Consolider le réseau muséal de façon à fournir aux institutions qui le composent des ressources financières qui les rendent aptes à assurer l'ensemble des fonctions muséologiques et administratives pour l'acquisition, la conservation, la restauration, la recherche, la présentation, la promotion, la diffusion du patrimoine culturel québécois et la mise en valeur du patrimoine cinématographique dans un but historique, pédagogique et artistique ; • Encourager les institutions muséales à rechercher la participation des municipalités, des organismes publics et privés et de la population au financement de leurs activités.
6. Soutien aux organismes et sociétés d'État – Musée des Beaux-Arts de Montréal (2001-2002 : 17,7)	• Soutenir financièrement les organismes et sociétés d'État relevant du ministère de la Culture et des Communications pour leur fonctionnement, pour la gestion des programmes d'aide dont ils ont la responsabilité et pour toutes autres fins leur permettant de s'acquitter des obligations qui leur sont dévolues.
Ministère du Conseil exécutif	
7. Bureau de la Capitale-Nationale : Fonds de développement économique de la région de la capitale nationale (2001-2002 : 5,7)	• Supporter la réalisation de projets de développement structurants ou d'études dans les secteurs suivants : industrie, culture, technologie, tourisme.

MINISTÈRE OU ORGANISME (SUITE)

Mesure d'aide (dépenses en millions de dollars)	Objectifs
Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche	
8. Programme d'appui au financement d'infrastructures – volet 1 (engagement en 2001-2002 : 120,2)	Ce programme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation. Le volet 1 vise à appuyer des établissements de recherche publics du Québec pour : • la modernisation, l'acquisition ou le développement d'infrastructures de recherche, notamment en assurant un effet de levier pour les projets de chercheurs ou d'équipes de recherche présentés dans le cadre d'initiatives d'organismes externes au gouvernement du Québec ; • la création d'espaces de recherche pour des projets majeurs ; • le développement de centres dédiés à la recherche plurisectorielle.
9. Soutien financier au développement de la recherche, de la science et de la technologie – Institut de recherche clinique de Montréal (2001-2002 : 8,5)	• Soutenir la recherche et l'innovation technologique ; • Soutenir financièrement l'Institut pour son budget de fonctionnement.
10. Soutien financier au développement de la recherche, de la science et de la technologie – Institut national d'optique (débours en 2001-2002 pour une période de 5 ans : 35,0)	• Favoriser l'émergence de nouvelles entreprises dans le domaine de l'optique-photonique.
Ministère des Relations internationales	
11. Soutien à l'organisme Québec New York 2001 (2001-2002 : 1,9)	• Soutenir l'organisme afin qu'il coordonne un ensemble d'activités et, plus spécifiquement, produise, coproduise et diffuse tout produit, spectacle et autre événement visant à mettre en valeur et à promouvoir une image moderne du Québec en vue de consolider dans les domaines culturel, économique, scientifique et technologique les réseaux d'échange entre le Québec, New York et les États-Unis. Le ministère de la Culture et des Communications et celui des Finances, de l'Économie et de la Recherche se sont associés au ministère de Relations internationales pour gérer cette mesure d'aide. Ce dernier agit comme coordonnateur.
Conseil des arts et des lettres du Québec	
12. Soutien à la circulation de spectacles au Québec (2001-2002 : 1,0)	• Rendre accessible, dans toutes les régions du Québec, un plus grand nombre de spectacles de qualité ; • Assurer la diffusion de créations québécoises originales ; • Assurer aux spectacles professionnels un plus large auditoire, prolongeant ainsi leur durée de vie.

MINISTÈRE OU ORGANISME (SUITE)

Mesure d'aide (dépenses en millions de dollars)	Objectifs
Conseil des arts et des lettres du Québec (suite)	
13. Soutien aux événements nationaux et internationaux (2001-2002 : 2,3)	• Permettre, dans le cadre d'une programmation spécifique et représentative d'un secteur, la présentation d'œuvres et la tenue d'activités d'artistes et de spécialités de différentes disciplines dans le domaine des arts et des lettres ; • Promouvoir de nouvelles œuvres et ouvrir la voie à l'innovation ; • Favoriser les échanges et la confrontation de points de vue relativement à la pratique artistique ou à l'expression littéraire ; • Favoriser la diffusion des œuvres et accroître la renommée nationale et internationale des artistes et des organismes québécois ; • Favoriser la participation du public, des praticiens et des spécialistes d'un secteur aux activités de l'événement.
14. Aide aux projets de production et au fonctionnement des organismes de musique (2001-2002 : 12,5)	• Encourager la création et la production d'œuvres musicales québécoises ; • Assurer la présentation des œuvres du répertoire de tradition classique ; • Favoriser l'intégration des jeunes musiciens québécois dans un milieu de travail professionnel ; • Permettre la présentation de concerts et de spectacles de qualité, en faciliter l'accès et en augmenter la fréquentation ; • Développer et sensibiliser les publics ; • Soutenir une activité musicale intense au Québec, assurer la diversité et la complémentarité des activités offertes et participer au rayonnement des organismes au Québec et hors Québec ; • Contribuer à la reconnaissance de l'artiste en tant que professionnel tel qu'énoncé dans les législations québécoises sur le statut de l'artiste.
15. Aide aux projets de production et au fonctionnement des organismes de théâtre (2001-2002 : 11,1)	• Soutenir l'excellence artistique en théâtre, la diversité des pratiques et le renouvellement de la création ; • Encourager les initiatives originales d'organismes établis visant à favoriser la dynamisation du milieu théâtral et de la collectivité ; • Assurer le développement de la dramaturgie québécoise et l'émergence de nouvelles formes scéniques ; • Favoriser l'intégration des jeunes créateurs et des jeunes interprètes québécois dans un milieu de travail professionnel ; • Permettre la présentation de spectacles de qualité, en faciliter l'accès et en augmenter la fréquentation ; • Développer et sensibiliser les publics ; • Contribuer à la reconnaissance de l'artiste en tant que professionnel tel qu'énoncé dans les législations québécoises sur le statut de l'artiste.

ORGANISME SANS BUT LUCRATIF
(montants reçus du gouvernement du Québec entre 1995 et 2002 en millions de dollars)

Programmes	Objectifs
1 – Fondation du patrimoine religieux du Québec (121,5)	
Soutien à la restauration du patrimoine religieux	• Soutenir financièrement les initiatives en vue de la restauration d'édifices du patrimoine religieux ainsi que du mobilier et des œuvres d'art d'intérêt patrimonial qu'ils renferment.
2 – Société de diversification économique des régions (50,0)	
Fonds de diversification économique des régions	• Favoriser la diversification économique des régions du Québec dans la production de biens et services à valeur ajoutée et dans les secteurs de la nouvelle économie en vue d'assurer le développement à moyen terme de leur économie et la création d'emplois durables ; • Favoriser, de façon significative, la diversification de l'économie de chacune des régions visées, et ce, en fonction de l'ampleur de leurs besoins respectifs et des priorités régionales.
3 – Société des événements majeurs internationaux du Québec (30,0)	
Renouvellement et développement d'événements majeurs internationaux Activités de promotion sur le marché international hors Québec Favoriser le développement d'un organisme d'intervention et de soutien stratégique pour les événements majeurs internationaux du Québec	• Favoriser le renouvellement et le développement du produit événementiel en contribuant au financement des dépenses de fonctionnement des événements majeurs internationaux au Québec ; • Accroître la notoriété internationale des événements majeurs internationaux québécois ; • Faciliter le développement d'un organisme d'intervention et de soutien stratégique pour les événements internationaux au Québec.
4 – Valorisation–Recherche Québec (220,0)	
Quatre programmes qui comportent deux grands objectifs ont été vérifiés : Programme d'investissement ; Soutien aux projets structurants ; Projets d'envergure de recherche ; Génome Québec.	• Favoriser la valorisation des connaissances en contribuant au financement de la commercialisation des résultats de la recherche universitaire ; • Contribuer au financement de projets d'équipes de recherche universitaire, multidisciplinaires ou multisectorielles, issues de la concertation de chercheurs universitaires entre eux ou avec des chercheurs d'équipes de recherche gouvernementales, publiques, parapubliques ou privées.

ANNEXE 3 – PROGRAMMES DE SUBVENTIONS POUR LESQUELS UN ORGANISME SANS BUT LUCRATIF PEUT PRÉSENTER UNE DEMANDE D'AIDE CONCERNANT UN ÉVÉNEMENT CULTUREL MAJEUR

Ministère ou organisme responsable	Nom du programme (dépenses en millions de dollars)	Objectifs du programme*
Bureau de la Capitale-Nationale (MCE)	Fonds de développement économique de la région de la capitale nationale (2001-2002 : 5,7)	Consolider et mettre en valeur la diversité artistique et culturelle de la capitale ; Renforcer le rôle de la capitale en tant que carrefour culturel et artistique, national et international ; Établir et maintenir dans la capitale les institutions et organismes nationaux ainsi que les événements de grande envergure.
CALQ	Événements nationaux et internationaux (2001-2002 : 2,3)	Favoriser la diffusion des œuvres et accroître la renommée nationale et internationale des artistes et des organismes québécois ; Favoriser la participation du public, des praticiens et des spécialistes d'un secteur aux activités de l'événement.
MAMM	Fonds de développement de la métropole (2001-2002 : 20,6)	Soutenir financièrement des initiatives ayant un impact sur le développement de la métropole.
MCC	Soutien aux événements majeurs (2001-2002 : 3,7)	Permettre aux différents publics québécois d'avoir accès à des manifestations d'envergure nationale et internationale dans les différents domaines artistiques et patrimoniaux.
SEMIQ	Renouvellement et développement d'événements majeurs internationaux (2001-2002 : 8,3)	Favoriser le renouvellement et le développement du produit événementiel en contribuant au financement des dépenses de fonctionnement des événements majeurs internationaux au Québec.
SEMIQ	Projets favorisant le développement d'événements majeurs en dehors de la saison estivale (2001-2002 : 0,7)	Encourager le développement touristique en dehors de la saison estivale.
Société de développement des entreprises culturelles	Événements nationaux et internationaux (2001-2002 : 1,8)	Permettre, dans le cadre d'une programmation spécifique et représentative, la présentation de spectacles et la tenue d'activités d'artistes et de spécialistes du secteur des variétés ; Favoriser la diffusion de spectacles et accroître la renommée nationale et internationale des artistes et des entreprises québécoises.
Tourisme Québec	Soutien financier aux manifestations touristiques (2001-2002 : 3,0 incluant toutes les entreprises admissibles.)	Accroître les investissements dans le développement de l'offre touristique.

* Les programmes mentionnés ont souvent plusieurs objectifs. Nous vous présentons ceux qui sont les plus pertinents pour notre propos.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 3

Gestion de l'amélioration des services aux citoyens

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.16
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.19
Coordination gouvernementale	3.22
Élaboration de la déclaration de services aux citoyens	3.32
Assises	3.34
Engagements	3.50
Mise en œuvre et suivi	3.64
Renseignements téléphoniques	3.80
Reddition de comptes	3.98
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des ministères et organismes ayant produit une déclaration de services aux citoyens	
Annexe 3 – Sommaire de la méthodologie du sondage client-mystère sur les services de renseignements téléphoniques	

Le résumé des commentaires des entités apparaît après chacun des sujets traités.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur principal

Nancy Chalifour
Maryse Fournier
Nathalie Gilbert
Louis Lessard

Sigles utilisés dans ce chapitre

DSC	Déclaration de services aux citoyens
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

3.1 L'amélioration des services aux citoyens est au cœur de la modernisation de la gestion au sein de la fonction publique québécoise. En mai 2000, la *Loi sur l'administration publique* a instauré un cadre de gestion qui met l'accent sur l'atteinte de résultats, une responsabilisation accrue et une plus grande transparence. C'est dans ce contexte que les ministères et les organismes qui fournissent directement des services aux citoyens ont rendu publique une déclaration énonçant leurs objectifs quant au niveau et à la qualité des services offerts.

3.2 Notre vérification vise à évaluer si les moyens mis en œuvre permettent de concrétiser la volonté d'améliorer la prestation de services par l'intermédiaire des différentes démarches entreprises par les ministères et organismes. Nous avons porté une attention particulière à la coordination des activités, à la qualité des déclarations de services aux citoyens (DSC), à l'accessibilité des services de renseignements téléphoniques et à la reddition de comptes.

3.3 La somme et le sérieux des efforts consentis par les divers acteurs font en sorte que la démarche est engagée sur la bonne voie.

3.4 Les conseils prodigués par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) ainsi que la création d'une table d'échanges sur les bonnes pratiques favorisent, à plusieurs égards, le soutien efficace des ministères et organismes. Le ministère se doit néanmoins de poursuivre le développement et la diffusion d'outils de gestion appropriés. Il lui faudra également proposer une vision stratégique quant au niveau et à la qualité des services à offrir aux citoyens.

3.5 En ce qui concerne les autres entités, elles ont généralement établi les normes et les modalités propres à leur prestation de services respective en tenant compte de la plupart des paramètres fondamentaux requis, dont une définition claire des produits et services ainsi que des clientèles. Cependant, il leur reste du chemin à parcourir pour mieux appuyer leurs engagements en fonction de leur capacité à livrer les services.

3.6 Par ailleurs, une analyse plus approfondie menée auprès de trois entités révèle que, malgré l'existence de normes souvent pertinentes et réalistes, celles qui se rapportent aux aspects qualitatifs du service, tel le comportement des employés, gagneraient à être plus explicites.

3.7 Dans un peu plus des deux tiers des DSC que nous avons scrutées, les engagements portent sur certains aspects essentiels du service, comme la courtoisie et le respect, la diligence, la confidentialité et la fiabilité.

3.8 Pour ce qui est d'intégrer dans la culture organisationnelle le souci d'offrir des services adéquats et d'en maintenir la qualité, des ingrédients sont déjà présents. En effet, on a pris soin de responsabiliser les gestionnaires et de sensibiliser le personnel; par contre, d'autres ingrédients manquent toujours à l'appel. Mentionnons la signification d'attentes particulières aux employés de première ligne, le suivi régulier des engagements et l'élaboration d'un plan pour améliorer les services sur une base continue.

3.9 Nous avons testé l'efficacité des services de renseignements téléphoniques. Nos travaux font ressortir un important problème d'accessibilité. Plus de 40 p. cent des appels ont connu un cheminement laborieux : renvoi à une boîte vocale, ligne occupée, attente excédant 3 minutes, communication coupée, etc. Nous avons également eu des difficultés majeures à joindre les préposés de trois entités. En revanche, les mythes concernant les longs délais d'attente et les multiples transferts d'appel ne semblent pas fondés. L'attente moyenne pour la prise en charge d'un appel est de 16 secondes et elle est de 58 secondes pour joindre le premier interlocuteur donnant les informations recherchées. Dans le cadre de notre sondage, les préposés aux renseignements, en règle générale, ont été courtois et respectueux, empressés de donner suite à la demande, à l'écoute et heureux de servir les clients. Quant à la qualité des informations obtenues, les deux tiers des réponses ont été jugées satisfaisantes.

3.10 Enfin, l'examen des rapports annuels de gestion des trois entités vérifiées montre qu'elles se sont efforcées de fournir des résultats pour la quasi-totalité de leurs engagements. Toutefois, l'information incluse dans ces rapports au regard de la DSC devra être bonifiée en ce qui a trait au contexte associé aux résultats ainsi qu'au lien entre ceux-ci et les ressources. Elles auront aussi à y ajouter de l'information comparative pour aider le lecteur à apprécier les renseignements qui lui sont communiqués.

3.11 Nos recommandations s'adressent bien entendu aux entités ayant fait l'objet d'une vérification. Compte tenu de l'envergure des travaux que nous avons réalisés, nous sommes d'avis que tous les ministères et organismes qui produisent une DSC auraient intérêt à prendre connaissance du contenu de notre rapport.

VUE D'ENSEMBLE

3.12 La *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée en mai 2000, instaure un cadre de gestion qui traduit la volonté de l'État de mieux servir les citoyens. L'importance accordée à l'atteinte de résultats, une responsabilisation accrue et une plus grande transparence caractérisent ce nouveau cadre. Des outils y jouent un rôle de premier plan, soit la DSC, le plan stratégique, la convention de performance et d'imputabilité ainsi que le rapport annuel de gestion.

3.13 Les ministères et les organismes qui sont assujettis à cette loi ou désignés par le ministre responsable et qui fournissent directement des services aux citoyens (annexe 2) doivent rendre publique une déclaration énonçant leurs objectifs quant au niveau et à la qualité des services offerts. La loi exige également que cette déclaration porte sur la diligence avec laquelle les services sont rendus et donne une information claire sur leur nature et leur accessibilité.

3.14 Les orientations stratégiques adoptées par le gouvernement pour 2001-2003 font écho aux visées du législateur en exhortant toutes les organisations à « assurer des services publics modernes et performants à l'écoute des citoyens ».

Dans le prolongement de cette orientation, les ministères et les organismes sont invités à définir et à diffuser des engagements de qualité à l'égard des clientèles de même qu'à en assurer le respect au meilleur coût.

3.15 Deux acteurs centraux chapeautent la mise en œuvre de ce vaste chantier. C'est ainsi que le MRCI s'est vu confier par le secrétaire général du Conseil exécutif, en juin 2001, la responsabilité du soutien relatif à la démarche entreprise par les entités. À cette fin, on lui demande de coordonner l'exécution du plan d'action gouvernemental d'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises de façon à orienter l'action et à préciser les responsabilités de chacun. Il doit aussi assurer l'expertise et exercer une veille stratégique. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) doit voir à l'implantation du nouveau cadre de gestion et prendre en charge le suivi qui sera fait à cet égard.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.16 Notre vérification vise à évaluer si les moyens déployés jusqu'à maintenant s'inscrivent concrètement dans une démarche consistant à donner aux citoyens des services plus satisfaisants. La coordination des activités, la qualité des DSC, l'accessibilité des services de renseignements téléphoniques et la reddition de comptes sont autant d'aspects qui ont retenu notre attention de façon spéciale.

3.17 Outre nos travaux de vérification au Centre d'expertise sur la prestation de services du MRCI, nous avons recueilli des renseignements et des commentaires auprès de 17 ministères ou organismes (annexe 2) sélectionnés parmi ceux qui sont assujettis à la *Loi sur l'administration publique* ou désignés par leur ministre responsable. Trois de ces 17 entités ont fait l'objet d'une vérification quant aux normes de service, à la mise en application et au suivi des engagements ainsi qu'à la reddition de comptes, soit le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), la Régie des rentes du Québec (RRQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Dans la perspective de dresser un portrait d'ensemble, nous avons demandé aux 14 autres de remplir un questionnaire portant sur leur démarche d'amélioration de services aux citoyens ainsi que sur le soutien obtenu des organismes centraux. Les résultats de cette collecte d'information ont servi notamment à orienter nos recommandations au MRCI. Nous avons aussi réalisé un sondage de type client-mystère[1] auprès de 12 de ces entités ainsi que de Communication-Québec, une unité administrative du MRCI, afin d'apprécier, entre autres, l'accessibilité des services de renseignements téléphoniques.

3.18 L'annexe 1 présente les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission. La période visée par nos travaux chevauche les années 2001 et 2002 et ceux-ci ont pris fin en octobre 2002, à l'exception du sondage qui s'est déroulé en janvier 2003.

1. Agent chargé de tester l'offre de services en se faisant passer pour un client.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.19 L'importance des efforts consentis par l'appareil gouvernemental pour améliorer la prestation des services aux citoyens fait en sorte que la démarche est bien enclenchée. Les conseils dispensés par le MRCI et le fait qu'il a créé un lieu d'échange constituent des balises fort utiles pour orienter les entités. Il lui reste toutefois à élaborer une vision stratégique gouvernementale à l'égard du niveau et de la qualité des services aux citoyens et à développer des outils en réponse aux besoins des organisations.

3.20 Les ministères et organismes ont établi les normes et les modes de prestation de services à la lumière de la plupart des paramètres fondamentaux. Cependant, les normes qualitatives mériteraient d'être précisées. Malgré le travail abattu jusqu'à présent, des gestes additionnels sont nécessaires afin que la volonté de dispenser des services de qualité soit encore plus intégrée dans les valeurs fondamentales des organisations. En outre, le sondage que nous avons réalisé montre que l'accès aux services téléphoniques des entités requiert des améliorations importantes.

3.21 Enfin, notre analyse des rapports annuels de gestion produits par les trois entités vérifiées révèle qu'elles se sont appliquées à présenter des résultats pour la quasi-totalité des engagements pris dans leur DSC. Toutefois, l'information publiée dans ces rapports gagnerait à être bonifiée en ce qui concerne le contexte, les ressources et les éléments de comparaison.

Coordination gouvernementale

3.22 L'amélioration des services aux citoyens est une opération de grande envergure, qui implique notamment l'appropriation de nouveaux concepts. Pour mener à bien leurs tâches respectives, les gestionnaires ont besoin d'être solidement épaulés. À cet égard, les interventions de l'instance centrale responsable d'un tel dossier sont vitales.

3.23 Ainsi, le MRCI doit voir à ce que les orientations gouvernementales soient bien expliquées et communiquées aux ministères et organismes. En plus d'agir à titre de conseil pour favoriser l'efficience et la cohérence de la démarche à l'échelle gouvernementale, il est tenu de rendre disponibles, au moment opportun, des outils collectifs appropriés. Son mandat suppose également qu'il instaure des mécanismes assurant l'échange d'information, question de faire ressortir les saines pratiques, d'analyser les difficultés survenues en cours de route et de partager les solutions. Enfin, un suivi rigoureux doit être exercé.

3.24 En ce qui concerne les principes généraux, des lignes directrices ont été établies pour guider les entités dans l'élaboration de leur DSC. Nos travaux montrent qu'elles ont été expliquées et diffusées. En vue d'arrimer les efforts de chacun, le MRCI et le SCT ont produit différents documents, comme le *Guide sur la déclaration de services aux citoyens* et le *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Ces initiatives ont permis d'aiguiller les organisations sur la bonne voie.

3.25 Toutefois, bien que ces lignes directrices et ces guides constituent des balises très utiles, ils ne suffisent pas à dégager une vision stratégique gouvernementale concernant le niveau et la qualité des services à offrir. Notre analyse des DSC soulève des questions au chapitre de la formulation des engagements et des délais proposés. En effet, tandis qu'une entité précise, dans un engagement, que le service au comptoir pourra exiger « un délai de 30 minutes », une autre annonce que le sien n'est assorti d'« aucun délai ». Le temps d'attente maximum proposé lors d'appels téléphoniques affiche aussi des différences marquées, qui vont parfois de 30 secondes à 3 minutes ; on va jusqu'à parler de délais moyens. Quant aux délais de réponse par courrier, ils résultent de la combinaison, parfois complexe, de plusieurs paramètres : nombre de jours civils ou de jours ouvrables, décompte à partir de la date de réception ou suivant la réception de tous les documents requis (incluant les vérifications d'usage), etc. Il peut être difficile pour le citoyen de comprendre pourquoi certains engagements pris par des entités appartenant toutes à l'appareil gouvernemental ne sont pas plus homogènes en ce qui a trait à leur formulation et à quelques aspects qualitatifs du service.

3.26 Pour ce qui est du soutien, le MRCI joue généralement bien son rôle. Signalons la création d'une table des responsables de la qualité des services, qui offre aux représentants des ministères et organismes un cadre de travail propice à la discussion. Par exemple, de l'information est mise en commun relativement à l'élaboration des DSC, au traitement des plaintes et à la gestion des systèmes de messagerie, spécialement celle des boîtes vocales. La plupart des organisations expriment leur satisfaction à l'égard de cette tribune, dont le succès est confirmé par le taux d'assistance aux réunions.

3.27 Il faut cependant voir que la mise sur pied d'un tel groupe ne comble pas encore tous les besoins. De fait, un peu plus de la moitié des entités, surtout des organismes, expriment une certaine incompréhension à l'égard de termes courants sous-jacents à la DSC, comme « attente », « priorité », « engagement », « norme », « niveau de service », « objectif » et « cible ». Nous avons également relevé que des organisations s'interrogent sur les tenants et les aboutissants des sondages auprès des clientèles ainsi que sur la mise en œuvre de la DSC en vue d'assurer un bon service. Cet état de choses n'est pas étranger aux lacunes décelées dans la détermination, par quelques entités, des besoins et attentes des citoyens, dont nous traitons plus à fond dans la section suivante.

Les activités du MRCI concourent à orienter les démarches des entités.

3.28 En résumé, les activités menées par le MRCI concourent, à plusieurs égards, à orienter sur la bonne voie les ministères et organismes. Il lui reste à proposer une vision stratégique gouvernementale quant au niveau et à la qualité des services à offrir. Il lui faudra en outre poursuivre ses efforts pour mettre au point, valider et diffuser des outils de gestion consacrés à l'amélioration des services, tels que les sondages.

3.29 **Nous avons recommandé au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration**

- **de définir et de diffuser une vision stratégique gouvernementale quant au niveau et à la qualité des services aux citoyens;**
- **de poursuivre ses efforts pour répondre aux besoins des organisations, en particulier ceux qui concernent**
  - **la compréhension des termes sous-jacents à la déclaration de services aux citoyens;**
  - **la détermination des besoins et des attentes des citoyens à l'aide d'outils appropriés, tels que les sondages;**
  - **la mise en œuvre de la déclaration de services aux citoyens afin d'améliorer la prestation de services aux citoyens.**

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

Le MRCI accueille avec intérêt nos observations et recommandations. Il est fort encouragé par l'appréciation des efforts qu'il a consentis. Des travaux sont en cours pour fournir un cadre de référence, lequel s'inscrit dans la foulée du Plan d'action gouvernemental d'amélioration des services aux citoyens. Il servira de base aux orientations gouvernementales et aux principes qui vont guider la prestation de services aux citoyens.

Le MRCI et les autres membres de la Table de concertation interministérielle discuteront de la pertinence de tenir compte de l'homogénéité des normes de service dans la vision stratégique gouvernementale. Le document définissant cette vision devrait être entériné à l'automne 2003.

3.31 **Résumé des commentaires des autres entités vérifiées**

La RRQ « reconnaît la pertinence de la recommandation au regard d'une vision stratégique gouvernementale en matière de services aux citoyens », mais elle « a des réserves quant à l'adoption de normes homogènes pour l'ensemble des services, et ce, pour la simple raison que les besoins et les attentes des citoyens diffèrent d'un service à l'autre ». Cependant, elle ajoute qu'il lui « apparaît essentiel que le gouvernement ait une proposition minimale quant à l'accessibilité et aux engagements qualitatifs ».

Besoins. Le MRCI souligne qu'il mène présentement des travaux pour faire progresser la détermination des besoins et attentes des citoyens et la compréhension de la terminologie. Ces travaux seront effectués sur une base continue de façon à accompagner les ministères et organismes dans l'avenir.

Le MRCI signale également que, pour aider à la détermination des besoins et attentes des clientèles, un outil québécois de mesure est en élaboration. Il permettra d'évaluer la satisfaction et de mieux connaître les attentes de la population envers les services publics.

Pour ce qui concerne la clarification et l'explication des concepts et termes sous-jacents à la DSC, le MRCI et l'Office québécois de la langue française ont préparé un glossaire de la prestation de services. Les définitions seront reproduites dans l'édition révisée du *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*, qui sera diffusée en juin 2003.

Élaboration de la déclaration de services aux citoyens

3.32 Des 79 ministères et organismes assujettis à la *Loi sur l'administration publique*, 59 d'entre eux, ainsi que 7 volontaires, ont produit une DSC au 1er avril 2001. Ceux qui ne l'ont pas fait dispensent peu ou pas de services directs aux citoyens. Il s'agissait d'une première pour près des deux tiers des entités formant notre échantillon.

3.33 Pour que les actions envisagées dans la DSC se matérialisent et donnent les résultats escomptés, il importe que les engagements relatifs au niveau et à la qualité des services ainsi que les modes de prestation reposent sur des assises reconnues, qu'ils soient compréhensibles et que les rouages de la machine administrative soient adaptés aux nouvelles réalités.

Assises

3.34 L'élaboration de la DSC suppose différentes étapes. Celle de recenser les besoins, les attentes et les priorités des citoyens est incontournable.

3.35 En outre, il est nécessaire de bien définir les produits et services ainsi que les clientèles. Il faut tout autant analyser la capacité organisationnelle de donner suite aux besoins exprimés. Enfin, pour faciliter l'appréciation de la performance, les normes sur la qualité et le niveau de service doivent être pertinentes, réalistes, précises et mesurables.

Les normes de service qualitatives ne possèdent pas toujours les caractéristiques attendues.

3.36 Généralement, la définition des produits et services ainsi que des clientèles ne fait pas problème. Par contre, la détermination des besoins et l'analyse de la capacité organisationnelle n'obtiennent pas l'attention voulue de la part de toutes les entités, tandis que les normes de service, surtout celles qui portent sur les aspects qualitatifs, ne possèdent pas toujours les caractéristiques attendues.

Besoins et capacité organisationnelle

3.37 Afin de circonscrire le niveau et la qualité des services que le citoyen escompte recevoir, 12 des 17 organisations que nous avons consultées – dont les 3 entités vérifiées – disent avoir eu recours à différentes sources d'information pour élaborer leur DSC. L'analyse des plaintes et les commentaires des employés de première ligne sont les plus courantes. Dans une moindre mesure, elles ont également fait appel à des groupes consultatifs et recueilli l'opinion des usagers à l'aide de cartes-réponses.

Les sondages auprès des citoyens : un outil incontournable.

3.38 Pour ce qui est d'effectuer des sondages auprès des citoyens, cette approche a été exploitée par 11 des 17 entités, incluant les 3 qui ont fait l'objet d'une vérification. Ces dernières soulignent que les sondages permettent d'être à l'écoute des usagers et de mieux cerner les besoins, en plus de révéler les aspects les plus significatifs aux yeux du public. L'analyse des DSC produites par ces 3 entités montre que leurs engagements ont un lien étroit avec les résultats des sondages qu'elles ont menés. Pareille correspondance ne peut qu'en accroître la pertinence.

3.39 Par ailleurs, l'analyse de la capacité organisationnelle représente encore un défi pour certaines entités. Les faiblesses observées à cet égard ne sont pas étrangères à l'ampleur et à la complexité de la tâche. L'évaluation de la quantité et de la qualité des ressources disponibles, en vue d'établir le niveau de service à offrir, requiert en effet des recherches et des réflexions poussées. Ainsi, la grande majorité des 17 organisations touchées par nos travaux n'ont pu nous fournir d'analyse à ce propos.

3.40 À l'instar de la tenue de sondages, la comparaison avec des organisations offrant des services analogues demeure une activité limitée : dans notre échantillon, une entité sur deux mentionne avoir déjà pratiqué l'étalonnage.

Normes sur le niveau et la qualité des services

3.41 Étant donné que l'évaluation des normes sur le niveau et la qualité des services recouvre plusieurs caractéristiques nécessitant chacune une analyse détaillée, nos travaux portent uniquement sur les normes relatives aux trois entités vérifiées.

3.42 Dans l'ensemble, les normes de service auxquelles les entités se réfèrent sont pertinentes, en ce sens qu'elles sont adaptées aux clientèles, aux produits et services ainsi qu'à leur mission (tableau 1).

TABLEAU 1

EXEMPLES DE NORMES DE SERVICE PERTINENTES

Service visé (entité)	Normes
Sécurité du revenu (MESS)	Le réseau de la sécurité du revenu s'engage plus particulièrement à « rendre une décision, dans le cas d'une demande d'aide financière, dans les 10 jours ouvrables suivant la réception des documents requis et les vérifications d'usage ».
Rente de retraite (RRQ)	« Communiquer avec vous par téléphone quand cela peut faciliter nos échanges et le traitement de votre demande. »
Permis et immatriculation (SAAQ)	Au comptoir : « Dans nos centres de service, vous n'avez pas à attendre plus de 30 minutes avant d'être servi. »

3.43 Pour favoriser l'adhésion du personnel et ne pas créer d'attentes indues de la part du public, les normes de service doivent aussi être réalistes, c'est-à-dire qu'elles sont atteignables et stimulantes. Les normes fixées par les trois entités vérifiées dans leur DSC possèdent, en règle générale, cette caractéristique. Un tel résultat s'explique par l'heureuse combinaison de trois sources d'information, soit les données historiques, le recensement des besoins et le témoignage des employés.

3.44 En ce qui concerne la précision, les normes à caractère quantitatif, comme celles relatives au délai de traitement, sont le plus souvent satisfaisantes. La situation est différente pour celles qui sont d'ordre qualitatif, par exemple les normes ayant trait au comportement des employés, puisqu'un peu plus du tiers d'entre elles gagneraient à être plus explicites.

3.45 Ainsi, des énoncés comme « offrir un soutien personnalisé et le diriger vers les ressources du milieu selon la nature de ses besoins », « vous pouvez compter sur nous pour vous soutenir dans vos démarches » et « nous vous facilitons l'accès aux services auxquels vous avez droit » sont trop vagues pour être vraiment révélateurs.

Un défi à relever : mieux analyser la capacité organisationnelle.

3.46 Bref, les ministères et organismes ont mis au point la teneur de leur DSC respective en tenant compte de la plupart des paramètres fondamentaux qu'il fallait considérer. Ils ont maintenant à relever le défi de mieux analyser la capacité organisationnelle et d'accroître la précision des normes de service de nature qualitative tout en gardant à l'esprit la simplicité.

3.47 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à la Société de l'assurance automobile du Québec de mieux circonscrire leur capacité organisationnelle en matière de prestation de services.**

3.48 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à la Régie des rentes du Québec et à la Société de l'assurance automobile du Québec de veiller à ce que les normes de service à caractère qualitatif qui figurent dans leur déclaration de services aux citoyens aient davantage la précision voulue.**

3.49 Résumé des commentaires des entités vérifiées

Commentaires généraux. Le MESS et la SAAQ rappellent qu'ils sont résolument engagés dans une démarche d'amélioration continue des services.

En outre, le MESS signale qu'il a franchi de grands pas en matière de qualité de service. Il reconnaît que de nombreuses actions restent à accomplir et c'est avec détermination qu'il entend, dans la mesure de ses moyens, poursuivre son objectif d'amélioration continue à cet égard.

La RRQ déclare que, dans l'ensemble, elle partage les avis qui sont formulés dans le rapport.

Pour sa part, la SAAQ rappelle que « sa démarche visant à améliorer les services à la clientèle est bien engagée », mais qu'elle est « consciente de la nécessité d'apporter des améliorations à sa DSC ainsi qu'à ses outils de gestion ». Elle souligne que « des actions sont en cours pour réviser son plan stratégique, sa DSC et son plan d'amélioration de la qualité ».

Capacité organisationnelle. « Le MESS considère qu'un exercice d'analyse de la capacité organisationnelle s'associe davantage au domaine de la planification stratégique qu'au domaine de la qualité de la prestation de services. Cet exercice, qui consiste à évaluer les capacités financières, matérielles et humaines d'une organisation, est plutôt difficile à appliquer à des éléments qualitatifs qui, par définition, sont non mesurables. Compte tenu des ressources disponibles et de la pertinence de restreindre des travaux de cette ampleur uniquement à la prestation de services, le MESS n'entend pas procéder à des travaux d'analyse de sa capacité organisationnelle en matière de qualité de service à court terme. Il souligne cependant que ce type d'analyse est systématiquement réalisé pour tous les nouveaux projets au MESS (mesures, programmes, etc.).

« Il importe en outre de préciser que le MESS a élaboré un cadre de réflexion concernant la révision de la DSC, qui comprend l'évaluation de la DSC, sa mise en œuvre, son suivi, sa mesure et la reddition de comptes qui s'y rattache, ainsi que ses outils de gestion. Cet exercice s'apparente, dans une certaine mesure, à cette étape du diagnostic stratégique qu'est l'analyse de la capacité organisationnelle. »

La SAAQ souligne qu'elle « a évalué sa capacité de rencontrer les engagements de sa DSC. Toutefois, elle entend documenter de façon plus formelle son évaluation. »

Normes sur le niveau et la qualité des services. Le MESS verra à s'assurer que les normes de service énoncées dans sa DSC seront les plus précises possibles. Il souligne que le défi consiste à préciser les normes sans utiliser une terminologie trop technique ou spécifique et sans perdre l'intérêt du citoyen.

La SAAQ indique qu'elle veillera à ce que les normes inscrites soient plus précises.

Engagements

3.50 On s'attend à ce que la DSC, en plus de reposer sur des assises solides, exprime clairement les engagements de l'organisation. Tout en étant compréhensibles, ceux-ci doivent porter sur le niveau et la qualité des services. La DSC sert aussi à bien informer les citoyens de leurs droits et de leurs responsabilités, de la démarche suggérée en cas de problème ou d'insatisfaction ainsi que des modalités relatives à la révision des décisions.

3.51 Il est également important que la DSC soit publiée et diffusée auprès de la population et du personnel en temps opportun.

Qualité des engagements

3.52 Dans *Les citoyens d'abord*, une série d'études préparées pour le Réseau du service axé sur les citoyens et le Centre canadien de gestion, on définit ainsi les cinq aspects déterminants quant à la qualité d'un service : ***diligence, connaissance et compétence, courtoisie et respect, équité*** et ***résultat***. La satisfaction du citoyen est d'autant plus élevée que l'ensemble de ces critères sont remplis. Les ministères et les organismes ont donc tout à gagner à leur prêter une attention particulière, eu égard aux besoins et aux attentes de leurs propres clientèles.

3.53 D'autres aspects sont aussi signalés dans les DSC que nous avons examinées. Ils touchent à la fois le comportement du personnel et la qualité de l'information à fournir aux citoyens. Le tableau 2 présente des exemples d'engagements concernant huit aspects associés à la qualité d'un service.

Tableau 2

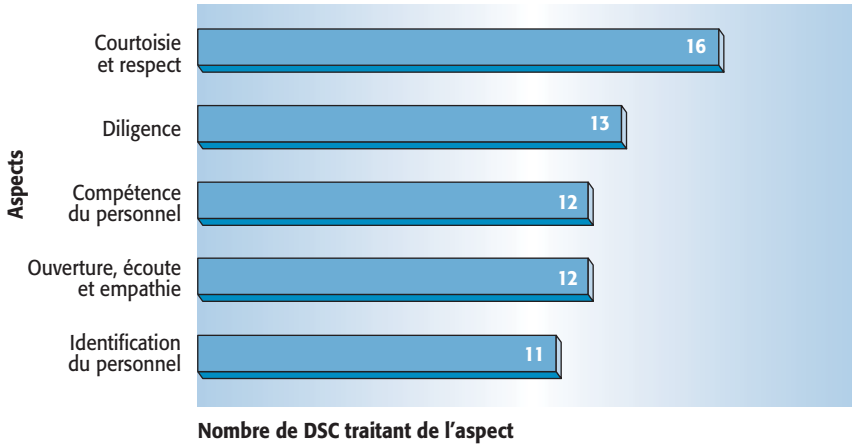
Exemples d'engagements relatifs à la qualité d'un service

Aspects	Engagements
Diligence	« Vous accueillir avec toute l'attention que vous méritez. » « Vous offrir des services de justice diligents. »
Compétence du personnel	« Bien former notre personnel et le faire de façon continue. »
Courtoisie et respect	« Vous accueillir avec attention et discrétion. » « Être à l'écoute de vos besoins et demeurer poli en toute circonstance. »
Équité	« Nous traitons toutes les demandes, effectuons nos activités d'information et de promotion et administrons nos programmes de soutien financier avec équité et impartialité. »
Fiabilité	« Il donne une information juste et précise. » « Nous vous fournissons des renseignements sur lesquels vous pouvez vous fier. »
Clarté des communications	« Nous communiquons avec vous dans un langage simple, clair et compréhensible. »
Confidentialité	« Nous assurons la confidentialité de vos démarches et des renseignements qui vous concernent, dans le respect des lois en vigueur au Québec. »
Ouverture, écoute et empathie	« Nous vous écoutons avec attention pour vous offrir un service qui répond à vos besoins. » « Prendre le temps de vous écouter et vous consacrer toute l'attention et la compréhension requises par votre situation. »

3.54 Au chapitre du comportement du personnel, seuls la courtoisie et le respect ont fait l'objet d'une préoccupation quasi unanime (graphique 1). Les autres dimensions ont été négligées par près du tiers des organisations, même la diligence, notion pourtant évoquée dans la *Loi sur l'administration publique*.

GRAPHIQUE 1

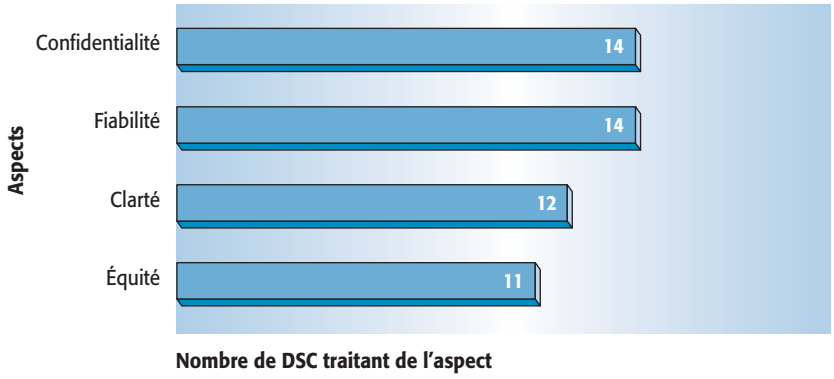
ENGAGEMENTS LIÉS AU COMPORTEMENT DU PERSONNEL DES 17 ENTITÉS SÉLECTIONNÉES



3.55 En ce qui concerne la qualité de l'information, la confidentialité et la fiabilité ont donné lieu à des engagements exprimés par plus de 80 p. cent des organisations. La clarté et l'équité ont été abordées par près des deux tiers des entités (graphique 2).

GRAPHIQUE 2

ENGAGEMENTS LIÉS À LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DES 17 ENTITÉS SÉLECTIONNÉES



Des aspects essentiels du service, tels que la diligence et l'équité, n'ont pas retenu l'attention de tous.

3.56 Il est tout de même étonnant de constater que des aspects pourtant essentiels du service, tels que la diligence et l'équité, n'ont pas retenu l'attention de tous. Enfin, bien que la quasi-totalité des DSC abordent les droits des citoyens, seulement la moitié d'entre elles traitent de leurs responsabilités.

3.57 Par ailleurs, il faut se garder d'annoncer des défis adressés à l'entité elle-même plutôt que de réels engagements envers la population. À cet égard, notre vérification montre qu'une organisation a fixé le niveau auquel elle comptait remplir ses engagements en fonction d'une cible de 80 p. cent. Cette approche peut entraîner des attentes indues de la part des 20 p. cent des clients qui auront échappé à la norme. Une autre entité présente ses engagements sous la forme d'un délai maximum, ce qui constitue une garantie pour le citoyen. Cependant, la même entité donne aussi de l'information sur les délais habituels, d'où la possibilité de confusion.

Diffusion de la déclaration de services aux citoyens

3.58 La diffusion des DSC est une étape importante afin de faire connaître aux citoyens les engagements pris à leur égard. De même, il est essentiel que les employés, surtout ceux de première ligne, soient étroitement associés à la démarche de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

3.59 Les ministères et organismes ont d'abord privilégié la publication de la DSC dans leur site Internet. Des statistiques du Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO) indiquent que 61 p. cent des adultes internautes québécois ont visité un site du gouvernement du Québec[2]. On ne saurait conclure qu'ils recherchaient une DSC.

3.60 Outre cette première action, plus de la moitié des organisations ont placé des affiches dans les points de service pendant que quatre autres ont procédé à des envois postaux. Les trois quarts des entités de notre échantillon rendent disponibles des dépliants dans les différents points de service.

3.61 **Nous avons recommandé au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, afin de déterminer et de diffuser des pistes d'amélioration, de poursuivre l'analyse des déclarations de services aux citoyens**

- **quant aux aspects du service qui portent sur les engagements liés au comportement du personnel et à la qualité de l'information ;**
- **quant à la formulation des engagements.**

3.62 **Nous avons recommandé à la Société de l'assurance automobile du Québec de revoir les modes de diffusion de sa déclaration de services aux citoyens de façon à joindre l'ensemble des clientèles visées.**

2. Selon une étude du CEFRIO faite à l'automne 2002 et couvrant une période de 12 mois.

3.63 Résumé des commentaires des entités vérifiées

Qualité des engagements. Le MRCI mentionne que la majorité des ministères et organismes ont élaboré leur première DSC et qu'ils doivent les mettre à jour d'ici avril 2004. Pour les soutenir dans cette démarche, le MRCI est à réviser le contenu du *Guide sur la déclaration de services aux citoyens* afin d'y inclure de nouvelles informations et des suggestions d'amélioration concernant la rédaction des engagements, leur suivi et la reddition de comptes afférente, ainsi que le plan de communication de la DSC auprès du personnel et de la population. Il compte faire une analyse détaillée des déclarations qui seront produites ultérieurement afin de poursuivre ses activités de suivi.

Diffusion de la DSC. La SAAQ a prévu la réalisation d'un plan de communication afin d'assurer une large diffusion de sa DSC auprès de ses clientèles.

Mise en œuvre et suivi

3.64 La publication d'une DSC constitue, pour certaines entités, l'amorce d'un processus continu d'amélioration, tandis que pour les autres, elle procure un regain d'énergie à l'effectif en lui rappelant l'importance d'offrir des services de qualité.

3.65 Pour que la qualité du service soit une des valeurs organisationnelles, les ministères et organismes ont intérêt à prendre différentes mesures administratives. L'une des premières consiste à attribuer les responsabilités découlant des engagements pris par l'entité. Il faut parallèlement mobiliser le personnel, tout en n'oubliant pas de mesurer régulièrement l'atteinte des objectifs. Enfin, un plan d'action devrait donner l'élan nécessaire pour réduire l'écart entre la prestation de services et les attentes des citoyens, dans le respect des priorités gouvernementales.

Responsabilisation et mobilisation du personnel

Peu d'entités fixent aux employés de première ligne des attentes liées à la DSC.

3.66 Au niveau de la direction, les trois quarts des entités, incluant les trois entités vérifiées, affirment qu'elles attribuent les responsabilités qui découlent de leurs engagements en fixant des attentes particulières aux gestionnaires concernés. Toutefois, la proportion est bien moindre pour ce qui est des responsabilités imparties aux employés de première ligne.

3.67 Les actions visant à informer l'effectif de première ligne des tâches à assumer ont suivi des avenues différentes dans les trois entités vérifiées. Ainsi, dans la presque totalité des cas que nous avons examinés, la SAAQ a rédigé à l'intention de ses employés des attentes liées aux engagements pris dans sa DSC. Pour sa part, la RRQ a fixé, de façon habituelle, des attentes générales quant à la contribution de chacun au respect des engagements énoncés dans sa déclaration. Plusieurs de ces attentes sont assorties d'une série de gestes ou d'actions à accomplir afin de préciser ce qui est souhaité. Quant au MESS, il a préféré sensibiliser ses employés aux exigences liées à ses propres engagements, sans leur communiquer d'attentes écrites.

3.68 Soulignons que les 17 entités de notre échantillon ont réalisé des activités pour faire connaître au personnel les engagements figurant dans la DSC. Au surplus, la plupart offrent des cours de formation sur les attitudes à privilégier dans les relations avec la clientèle.

Suivi des engagements

3.69 Le suivi régulier des engagements permet de détecter rapidement les problèmes et d'agir en conséquence. Or, nos travaux révèlent certaines faiblesses à cet égard.

Moins de la moitié des entités tiennent un tableau de bord.

3.70 Moins de la moitié des entités tiennent un tableau de bord pour connaître l'évolution des indicateurs relatifs aux engagements quantitatifs ; quant aux indicateurs liés aux engagements qualitatifs, leur suivi s'effectue généralement à l'aide de sondages sur la satisfaction de la clientèle. Nous avons examiné plus à fond la situation des trois entités vérifiées en ce qui concerne les engagements quantitatifs.

3.71 Ainsi, nous avons sélectionné le quart des indicateurs retenus par chacune afin d'évaluer dans quelle mesure ils étaient significatifs, précis et fiables. Nos travaux montrent qu'il y a place à amélioration. En effet, même si la RRQ disposait d'indicateurs répondant à toutes ces caractéristiques, la SAAQ et le MESS présentaient un bilan perfectible. Nous avons constaté quelques manquements concernant la disponibilité de l'information de gestion. De plus, des indicateurs sont peu ou nullement significatifs puisqu'ils ne mesurent pas ce qui fait l'objet de l'engagement. Le tableau 3 illustre un tel problème.

TABLEAU 3

PROBLÈME RELATIF À UN INDICATEUR

Engagement	Faiblesse de l'indicateur
« Rendre une décision dans le cas d'une demande d'aide financière, dans les 10 jours ouvrables suivant la réception des documents requis et les vérifications d'usage. »	Présentement, le calcul se fait à partir de la date où l'on inscrit une nouvelle demande au système, sans tenir compte de la réception de tous les documents requis.

Processus d'amélioration continue

3.72 L'amélioration des services deviendra un « réflexe institutionnel » à condition notamment d'ajuster la chaîne des responsabilités et de fournir les bons outils aux employés. Le plan d'amélioration des services est un de ces outils. Fruit d'une réflexion collective, il expose la stratégie envisagée pour que l'offre et la demande convergent.

Les plans d'amélioration ne sont pas monnaie courante.

3.73 Pourtant, les plans d'amélioration sont loin d'être monnaie courante dans les organisations et leur qualité est inégale. En effet, seulement 7 des 17 entités nous ont fourni de tels plans qui, du reste, comportent rarement des cibles et des indicateurs.

3.74 Cette situation est principalement attribuable au fait que plusieurs entités sont à réaliser des travaux concernant la mesure des résultats, la production et la collecte des données de gestion, la mesure de la satisfaction des usagers ainsi que la détermination des besoins et des attentes.

3.75 En juin 2002, le MRCI a produit un aide-mémoire pour aider les organisations à élaborer leur plan d'amélioration des services aux citoyens ; cette mesure devrait accélérer les choses.

3.76 Enfin, rappelons que les entités ont à produire de nombreux documents visant à organiser leurs activités : plan stratégique, plan d'action, plan de protection des renseignements personnels, plan de gestion des ressources informationnelles, plan annuel de gestion des dépenses, plan d'allégement réglementaire, etc. Il faudra donc que les gestionnaires veillent à l'intégration des divers travaux de planification et s'assurent de leur cohérence.

3.77 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de formuler aux employés de première ligne des attentes particulières par rapport aux engagements énoncés dans la déclaration de services aux citoyens.**

3.78 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à la Société de l'assurance automobile du Québec**

- **d'exercer un suivi régulier concernant le respect de leurs engagements quantitatifs à l'aide d'indicateurs significatifs, précis et fiables ;**
- **de poursuivre leurs efforts afin d'instaurer un processus d'amélioration continue, en veillant à intégrer le plan d'amélioration des services dans les autres plans organisationnels.**

3.79 **Résumé des commentaires des entités vérifiées**

Responsabilisation et mobilisation du personnel. Le MESS tiendra compte de notre recommandation voulant qu'il formule aux employés de première ligne des attentes particulières par rapport aux engagements énoncés dans la DSC. Le ministère tient à préciser qu'il a misé sur la sensibilisation, la mobilisation, l'action et la formation du personnel de première ligne pour s'assurer qu'il s'approprie les engagements figurant dans la DSC. Il estime que cette approche s'est révélée gagnante pour le citoyen, le personnel et le ministère. En effet, le personnel s'est senti partie prenante de la démarche et a proposé, puis mis en place, diverses améliorations en matière de qualité des services.

Suivi des engagements. Le MESS mentionne qu'en ce qui concerne l'aspect qualitatif, « il a adopté une stratégie de mesure prévoyant la tenue de sondages téléphoniques nationaux et le développement d'information de gestion ». Il entend « tenir des groupes de discussion dans toutes les régions du Québec et un projet pilote permettant d'évaluer la satisfaction

de la clientèle au regard des engagements de la DSC au plan local. Pour ce qui est du suivi des engagements quantitatifs, le MESS poursuivra ses travaux afin d'améliorer ou de développer des indicateurs significatifs, précis et fiables. »

La SAAQ signale qu'elle « effectue un suivi trimestriel sur les résultats de ses engagements depuis la publication de sa DSC en avril 2001 et que ces résultats sont intégrés au tableau de bord de gestion de la haute direction depuis l'automne 2002. Par ailleurs, une nouvelle validation des indicateurs retenus pour le suivi des engagements est prévue dans le processus de révision de la DSC afin de s'assurer qu'ils sont fiables, précis et significatifs. »

Processus d'amélioration continue. Le MESS indique que 17 régions du Québec ont adopté et mis en œuvre leurs propres plans d'action d'amélioration des services, tout comme l'ont fait les unités centrales du ministère. Par ailleurs, il ajoute que le plan ministériel d'amélioration des services est en cours d'élaboration. Il entend poursuivre ses efforts dans la consolidation du processus d'amélioration continue des services.

De son côté, la SAAQ précise que « son plan d'amélioration de la qualité des services sera disponible au printemps 2003. En lien avec la DSC, il se rattachera directement au plan stratégique 2003-2005 de la Société. »

Renseignements téléphoniques

3.80 Le téléphone étant le canal de communication le plus souvent utilisé par les citoyens pour demander de l'information, il importe que les organisations redoublent de vigilance à cet égard. La qualité des services concernés sera au rendez-vous à condition que les lignes téléphoniques soient accessibles en tout temps durant les heures d'ouverture, que les délais d'attente soient raisonnables et que les préposés aux renseignements fournissent des informations suffisantes, en plus d'avoir un comportement exemplaire.

3.81 Pour juger de la qualité des services gouvernementaux de renseignements téléphoniques, nous avons mené, en collaboration avec des experts, un sondage de type client-mystère (annexe 3) auprès de 13 entités très actives sous ce rapport (annexe 2). Ainsi, 1 248 appels ont été faits, soit 96 par entité.

Accessibilité

3.82 Les auteurs de l'étude *Les citoyens d'abord 3* ont récemment interrogé quelque 9 000 Canadiens et Canadiennes : 85 p. cent des répondants considèrent qu'il est raisonnable d'attendre jusqu'à 2 minutes au téléphone avant d'obtenir une réponse. À la lumière de cette information, nous avons fixé à 3 minutes l'attente maximale acceptable, et ce, dans le cas d'une mise en attente. Nous avons fixé à une minute, soit environ 10 sonneries, l'attente maximale acceptable entre la composition du numéro et la prise en charge de l'appel par un système automatisé ou par un préposé.

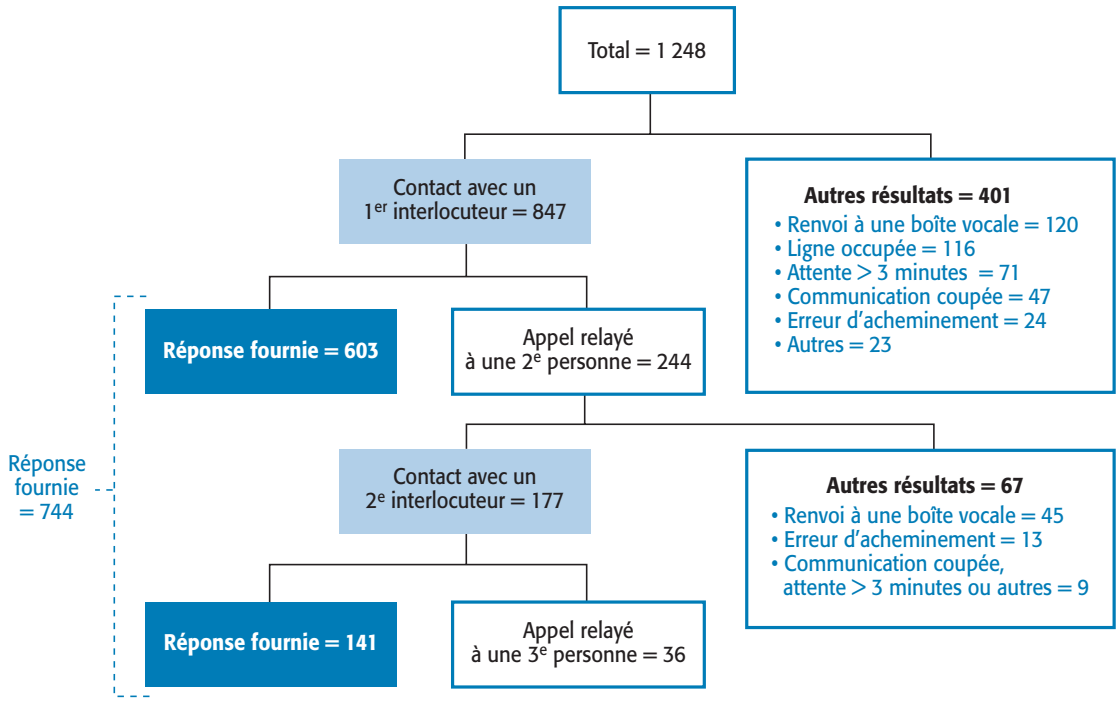
3.83 En plus de vérifier cet aspect, nous avons mesuré le délai entre la composition du numéro et l'établissement d'une première liaison avec un employé ou un système automatisé de même que le délai pour parler à la personne qui nous fournit l'information requise. Nous avons également limité nos conversations à 2 interlocuteurs et mis fin à l'appel lorsque nous étions relayés à un troisième. En effet, dans l'étude que nous venons d'évoquer, 82 p. cent des répondants estiment qu'il est acceptable d'avoir affaire à 2 personnes au maximum. Précisons qu'une attente supérieure à 3 minutes entraînait l'abandon de l'appel.

Sondage client-mystère : 40 p. cent des appels ont connu un cheminement laborieux.

3.84 Notre sondage révèle que le citoyen n'obtient une réponse que dans 60 p. cent des cas (744 appels sur 1 248), si l'on s'en tient à la limite de 2 interlocuteurs. La figure 1 dresse le cheminement de nos appels.

FIGURE 1

CHEMINEMENT DES APPELS DU SONDAGE CLIENT-MYSTÈRE



3.85 Nos travaux font, en outre, ressortir un important problème d'accessibilité (tableau 4). Plus de 40 p. cent des appels (504) ont connu un cheminement pour le moins laborieux, notamment pour les raisons suivantes : renvoi à une boîte vocale (13 p. cent), ligne occupée (9 p. cent), attente excédant 3 minutes (6 p. cent) et communication coupée (4 p. cent). Ces freins à l'accès ont mené à l'abandon des appels.

Tableau 4

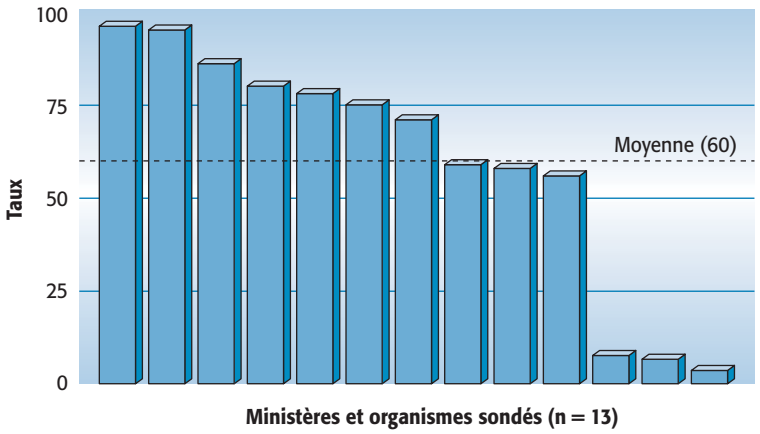
Aboutissement des appels du sondage client-mystère

	Nombre d'appels	Pourcentage
Réponse fournie	**744**	**60**
Freins à l'accès		
Renvoi à une boîte vocale	165	13
Ligne occupée	116	9
Attente > 3 minutes	73	6
Communication coupée	50	4
Erreur d'acheminement	37	3
Appel relayé à une 3e personne	36	3
Prise en charge de l'appel > 1 minute (10 sonneries)	11	1
Autres	16	1
Total – freins à l'accès	**504**	**40**
Total	**1 248**	**100**

3.86 De plus, les organisations ont des performances inégales, 3 d'entre elles présentant une lacune sérieuse, comme en fait foi le graphique 3.

Graphique 3

Taux d'appels ayant donné lieu à une réponse
(communication avec deux interlocuteurs au maximum)



Un mythe s'envole : seulement 58 secondes pour joindre un premier interlocuteur.

3.87 Par ailleurs, nous avons relevé quelques éléments positifs, qui détruisent certains mythes concernant les délais d'attente et les transferts d'appel.

- L'attente moyenne pour la prise en charge d'un appel – par un système automatisé ou par un préposé – est de 16 secondes (2 sonneries) et elle est de 58 secondes pour joindre le premier interlocuteur fournissant les informations recherchées.
- Lorsque la communication est établie, 29 p. cent des appels pris en charge par un premier interlocuteur sont relayés à un deuxième, et 4 p. cent nécessitent l'intervention d'une troisième personne.

3.88 Enfin, il est intéressant de noter que, dans 3 p. cent des cas, le citoyen est prévenu du délai estimé de l'attente.

Qualité de l'intervention

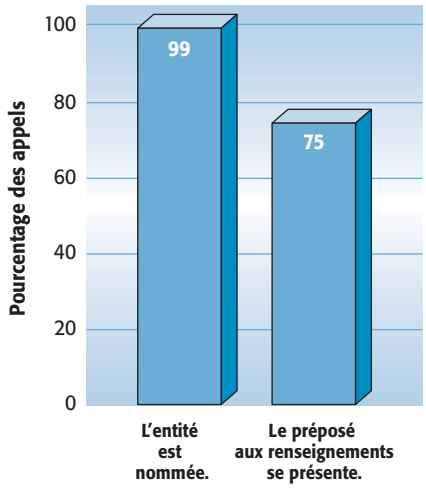
3.89 La qualité de l'échange entre le citoyen et le préposé aux renseignements repose sur une entrée en matière réussie, sur l'attitude de ce dernier et sur la pertinence de l'information qu'il communique à l'appelant.

3.90 Pour favoriser un dialogue harmonieux, l'employé doit se présenter et nommer son organisation. On s'attend également à ce qu'il soit à l'écoute de son interlocuteur et qu'il se montre courtois et respectueux envers celui-ci. La volonté manifeste de l'employé de bien jouer son rôle, exprimée notamment par le ton de sa voix, contribue grandement à la perception positive du citoyen.

3.91 La presque totalité des entités qui ont fait l'objet de notre sondage ont été nommées lors de l'appel et la majorité des préposés se sont présentés (graphique 4).

GRAPHIQUE 4

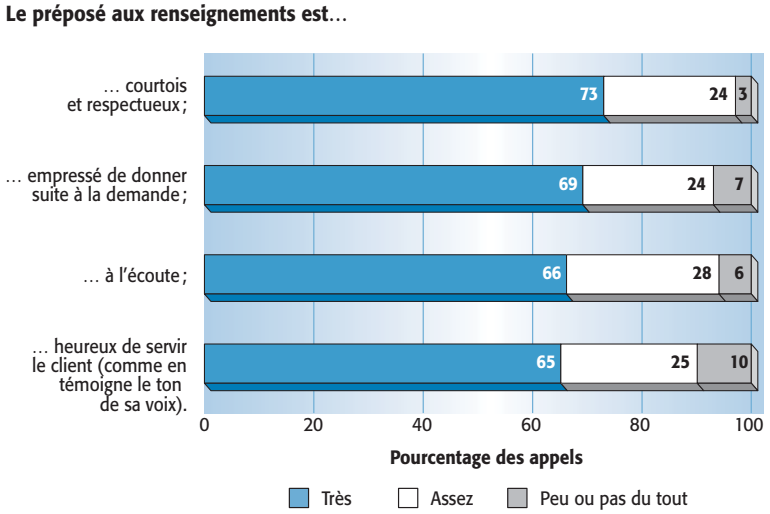
INFORMATION RELATIVE À L'IDENTITÉ



3.92 D'autre part, notre évaluation du comportement des préposés aux renseignements a donné un bilan plus que satisfaisant. En effet, ceux-ci ont été généralement courtois et respectueux, empressés de donner suite à la demande, à l'écoute et heureux de servir les clients (graphique 5).

GRAPHIQUE 5

ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES ÉCHANGES RÉALISÉS LORS DU SONDAGE CLIENT-MYSTÈRE



Qualité des renseignements

3.93 Nous avons également apprécié la qualité de l'information obtenue. Pour ce faire, nous avons posé 3 questions différentes ou plus à chacune des 13 entités, les réponses étant par ailleurs fournies dans leur site Internet.

3.94 Pour 10 entités (nous avons exclu 3 entités dont l'accès était problématique), les deux tiers de nos interrogations ont donné lieu à des réponses satisfaisantes. La qualité de ces dernières a néanmoins varié d'une entité à l'autre.

3.95 Somme toute, lorsque le citoyen réussit à parler à un préposé aux renseignements, il est très bien servi. Toutefois, le cheminement des appels est souvent parsemé d'embûches.

3.96 **Nous avons recommandé aux ministères et aux organismes qui ont fait l'objet du sondage de porter une attention particulière à l'accessibilité de leurs services téléphoniques et à la qualité des renseignements fournis.**

3.97 **Résumé des commentaires des entités sondées**

Plus de la moitié des entités mentionnent qu'elles poursuivront leurs efforts en vue d'améliorer l'accessibilité de leurs services téléphoniques. Cet aspect représente une préoccupation importante pour elles. Certaines soulignent d'ailleurs que des mesures correctrices ont été mises de l'avant et d'autres signalent que des travaux à cet égard sont en cours.

Reddition de comptes

3.98 Les engagements pris par l'entité en matière de services aux citoyens font partie intégrante de sa gestion. Pour juger de sa performance à cet égard, il est primordial que la reddition de comptes porte sur tous les éléments figurant dans la DSC.

3.99 Précisons d'abord que la très grande majorité des organisations qui ont fait l'objet de nos travaux ont produit leur rapport annuel de gestion dans les délais prescrits par la loi. Quant aux autres, elles ont déposé le document en question dans les deux mois suivant la date butoir.

3.100 Pour qu'un rapport de gestion soit de qualité, l'information sur la performance qu'il contient doit répondre aux critères suivants : focaliser l'attention sur les aspects critiques ; établir un lien entre les objectifs et les résultats ; présenter les résultats dans le bon contexte ; établir un lien entre les ressources et les résultats ; présenter une information comparative ; aborder la question de la fiabilité de l'information.

3.101 À ce propos, les trois entités vérifiées ont fait des efforts substantiels pour inclure dans leur rapport annuel de gestion respectif de l'information concernant leurs engagements. Parmi les initiatives les plus notables, mentionnons la publication des résultats de sondages de satisfaction réalisés auprès de leurs clientèles. Ces résultats se rapportent généralement aux éléments à caractère qualitatif.

Les rapports annuels de gestion pourraient être enrichis quant aux engagements présentés dans les DSC.

3.102 Les trois mêmes entités fournissent des résultats pour la quasi-totalité de leurs engagements. Cependant, l'information relative au contenu de la DSC pourrait être enrichie, plus particulièrement en ce qui regarde la présentation des résultats dans leur contexte, le lien entre les ressources et les résultats ainsi que la divulgation de données comparatives.

3.103 La présentation des résultats dans le bon contexte est un critère auquel deux des trois entités satisfont en bonne partie, tandis que la troisième y répond très peu. Il s'agit pour elles d'expliquer davantage en quoi leurs actions et certains facteurs externes auront influencé la performance. Qui plus est, cet exercice leur donnera l'occasion de préciser les activités prévues pour améliorer la prestation de services. Dans le tableau 5, nous reprenons un extrait de rapport annuel de gestion témoignant d'une pratique adéquate au regard de ce critère.

TABLEAU 5

EXEMPLE DE PRÉSENTATION D'UN RÉSULTAT DANS LE BON CONTEXTE

Engagement	Extrait du rapport annuel de gestion
NORME : « Au téléphone, nous vous répondons en 3 minutes ou moins à compter du moment où vous demandez à parler à un préposé INDICATEUR : Proportion des appels pris en 3 minutes ou moins CIBLE 2001 : Norme respectée dans 80 p. cent des cas »	RÉSULTAT : « Norme respectée dans 65 p. cent des cas, d'avril à décembre COMMENTAIRES : Le taux de respect de la norme varie de 53 à 73 p. cent dans les divers services téléphoniques de la Société. Cette performance s'explique principalement par de nombreux départs et absences prolongées de préposés, et par les délais subis pour le recrutement de nouveaux employés. Un accroissement du nombre d'appels de la part de personnes accidentées a également été constaté. En vue d'améliorer le service téléphonique, 22 postes additionnels de préposés ont été créés et un projet en cours vise à faire évoluer l'infrastructure technologique des centres d'appel de la Société au cours des deux prochaines années. »

Source : *Rapport annuel de gestion 2001* de la SAAQ.

3.104 Les entités vérifiées auront aussi à mieux faire ressortir le lien entre les ressources et les résultats. Enfin, l'ajout d'information comparative viendra améliorer leur reddition de comptes. Ces manques s'expliquent notamment par le fait que deux des trois organisations sont à parfaire leurs mécanismes de suivi.

3.105 En ce qui concerne la structure du rapport, les résultats relatifs aux engagements sont habituellement présentés dans une section particulière, ce qui en facilite le repérage. Toutefois, nous avons constaté que de l'information relative à ce volet de la performance pouvait se retrouver ailleurs dans le rapport et passer inaperçue. On peut penser en effet que le lecteur centrera son attention sur la section consacrée à la DSC.

3.106 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à la Régie des rentes du Québec ainsi qu'à la Société de l'assurance automobile du Québec de poursuivre leurs efforts pour améliorer leur reddition de comptes quant aux engagements énoncés dans la déclaration de services aux citoyens, en veillant notamment à ce que l'information visée présente les résultats dans le bon contexte, établisse un lien entre les ressources et les résultats et présente une information comparative.**

3.107 Résumé des commentaires des entités vérifiées

Le MESS « s'engage à présenter ses résultats de façon plus intégrée dans son prochain rapport annuel. Il entend utiliser pour rendre compte de ses engagements, en plus des sondages de satisfaction, des groupes de discussion afin d'expliquer en quoi les actions posées et certains facteurs externes auront influencé la performance de l'organisation en matière de qualité des services, notamment par l'identification des aspects de services pour lesquels une amélioration est souhaitée.

« En ce qui a trait à la comparaison avec des organisations offrant des services analogues, certains incontournables sont à considérer. En effet, il importe que les organisations qui souhaitent faire de l'étalonnage opèrent dans des contextes similaires. Une méthodologie précise et identique doit être identifiée et des ententes doivent être conclues entre les organisations. L'étalonnage est difficile au Québec, aucun ministère ou organisme ne fournissant des services de même nature que le MESS. Mentionnons cependant qu'il est possible d'effectuer des comparaisons pour certains aspects de services spécifiques offerts par certaines unités du MESS, notamment les services de renseignements téléphoniques du Centre de communication téléphonique du Centre de communication avec la clientèle et les services du Centre de recouvrement. »

Pour sa part, la RRQ « adhère au principe qu'il est pertinent de viser la transparence par la reddition de comptes pour démontrer les progrès accomplis ». D'ailleurs, « elle travaille assidûment à améliorer la présentation de ses résultats ».

La RRQ insiste « sur la difficulté de comparer ses résultats avec ceux d'autres ministères et organismes ». Entre autres, elle souligne qu'elle « ne peut se comparer que lorsque les résultats de l'entité comparée sont rendus publics ». Elle mentionne également qu'elle « doit interpréter cette comparaison avec réserve, faute de définition commune, voire même d'indicateur inexistant ».

Elle ajoute ceci : « En ce qui concerne le lien entre les ressources utilisées et les résultats, la Régie des rentes du Québec identifie le coût unitaire comme l'indicateur le plus approprié car il reflète intégralement toutes les ressources engagées en plus d'être facilement compréhensible tout en épousant la philosophie de la gestion par résultats. La Régie poursuivra ses travaux dans ce sens. »

La SAAQ souligne qu'elle « a documenté, avec une mise en contexte, la majorité des résultats obtenus relatifs aux engagements énoncés dans sa DSC à l'intérieur de son rapport annuel de gestion. Malgré tout, un effort sera consenti afin de documenter davantage l'ensemble de ces résultats. Elle prévoit inclure des données historiques et comparatives relatives au suivi des engagements de la DSC depuis sa mise en vigueur en 2001. »

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 principalement des principes de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur l'administration publique* et sur les attentes de la population recensées dans *Les citoyens d'abord*, études publiées par l'Institut des services axés sur les citoyens et l'Institut d'administration publique du Canada. Nous avons aussi tenu compte des publications suivantes : *Les pratiques de pointe en management public*, une collection proposée par la Banque mondiale, et *L'administration à l'écoute du public : initiatives relatives à la qualité du service*, un ouvrage produit en 1996 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

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.

ORGANISATION CENTRALE

Objectif

S'assurer que les interventions du MRCI favorisent l'efficience gouvernementale et la cohérence de la démarche des ministères et organismes en matière de services aux citoyens.

Critères

- Les orientations gouvernementales sont bien expliquées et communiquées.
- L'information recueillie permet de dresser régulièrement un bilan complet de la situation.
- Une analyse des réalisations des ministères et organismes – DSC, plans d'amélioration, reddition de comptes – est effectuée et permet de repérer tant les progrès accomplis que les manquements ou les incohérences.
- Les conseils appropriés sont dispensés au gouvernement ainsi qu'aux ministères et organismes afin de faciliter la mise en œuvre de la démarche.
- Les saines pratiques de gestion, les difficultés éprouvées ainsi que les solutions envisagées font l'objet d'échanges fréquents.
- Des outils collectifs – guide, méthodologie, etc. – sont disponibles, et ce, au moment opportun.
- Une veille est exercée sur le plan tant des concepts que des moyens utilisés par d'autres administrations publiques.

ORGANISATION SECTORIELLE

Paramètres fondamentaux

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes établissent les normes et les modes de prestation de services à la lumière de tous les paramètres fondamentaux.

Critères

- Les clientèles ainsi que les produits et services sont clairement définis.
- Les besoins, les attentes et les priorités des citoyens sont connus.
- Les commentaires du personnel de première ligne sur les services offerts sont recueillis et analysés.
- Les normes fixées sont pertinentes, réalistes, précises et mesurables.
- Les ressources disponibles et la capacité organisationnelle de fournir les services sont bien circonscrites.
- Des comparaisons sont faites avec des organisations dispensant des services de même nature.

Élaboration de la déclaration de services aux citoyens

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes expriment convenablement les engagements qu'ils doivent prendre dans la DSC.

Critères

- La DSC expose clairement et simplement les engagements de l'entité quant au niveau et à la qualité des services offerts.
- La DSC porte notamment sur la diligence avec laquelle les services sont rendus et fournit une information claire sur leur nature et leur accessibilité – où, quand, comment. La qualité du service peut inclure plusieurs composantes dont la courtoisie, la rapidité, la compétence, le respect, l'empathie, la ponctualité, la disponibilité, l'exactitude, la précision, la fiabilité, l'équité, l'honnêteté et la confidentialité.

- La DSC informe les citoyens de leurs droits et responsabilités, de la démarche suggérée en cas de problème ou d'insatisfaction relativement aux services reçus ainsi que des modalités de révision des décisions rendues.
- La DSC est publiée et diffusée auprès des citoyens et du personnel en temps opportun.

Mise en œuvre et suivi

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes ont pris les mesures administratives nécessaires pour que la volonté constante de dispenser des services de qualité aux citoyens devienne partie intégrante de leur culture organisationnelle.

Critères

- Les responsabilités qui découlent des engagements figurant dans la DSC sont clairement énoncées et sont attribuées au sein de l'entité.
- La participation du personnel, son implication et la disponibilité d'outils appropriés font l'objet d'une préoccupation constante des autorités :
  - activités de sensibilisation ;
  - accompagnement et soutien ;
  - formation.
- Un plan d'action visant l'amélioration des services aux citoyens est élaboré. Il propose des moyens d'atteindre les objectifs fixés et de réduire l'écart entre la prestation de services et les attentes des citoyens. Il tient également compte des priorités gouvernementales.
- Un suivi régulier des objectifs et des moyens mis de l'avant est fait à l'aide d'indicateurs significatifs, précis et fiables. La mesure du degré de satisfaction de la clientèle est un élément essentiel.
- Les écarts entre les objectifs et les résultats atteints sont analysés et leurs causes font l'objet d'une enquête.

Renseignements téléphoniques

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes offrent des services de renseignements téléphoniques de qualité.

Critères

- En tout temps durant les heures d'ouverture, les services téléphoniques sont accessibles.
- La durée d'attente avant de parler à une personne ou d'être pris en charge par un système automatisé est, au plus, de une minute et, au plus, de trois minutes pour une mise en attente.
- L'entité est nommée lors de la prise en charge de l'appel et le préposé qui fournit des informations se présente.
- Le préposé aux renseignements répond avec empressement à son interlocuteur, il est à son écoute et se montre respectueux et courtois.
- L'information fournie au citoyen est satisfaisante.

Reddition de comptes

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes recueillent et rendent disponible en temps opportun l'information nécessaire à la reddition de comptes.

Critères

- Les outils de collecte d'information sont bien précisés.
- Les progrès et les initiatives internes sont diffusés régulièrement au sein de l'organisation.
- La reddition de comptes doit être produite en temps opportun et l'information présentée dans le rapport annuel de gestion de l'entité :
  - focalise l'attention sur les aspects critiques ;
  - établit un lien entre les objectifs et les résultats ;
  - présente les résultats dans le bon contexte ;
  - établit un lien entre les ressources et les résultats ;
  - présente une information comparative ;
  - aborde la question de la fiabilité de l'information.

ANNEXE 2 – LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES AYANT PRODUIT UNE DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

ORGANISMES NON BUDGÉTAIRES ET NON ASSUJETTIS À LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*	Nature de nos travaux, le cas échéant		
	Vérification	Questionnaire	Sondage client-mystère
Agence métropolitaine de transport			
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances			
Office des professions du Québec			
Office franco-québécois pour la jeunesse			
Office Québec-Amériques pour la jeunesse			
Placements Québec			
Secrétariat québécois de l'Agence Québec/Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse			

ORGANISMES NON BUDGÉTAIRES MAIS ASSUJETTIS À LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*	Nature de nos travaux, le cas échéant		
	Vérification	Questionnaire	Sondage client-mystère
Institut national de santé publique du Québec			
Régie de l'assurance maladie du Québec		✓	✓
Régie des rentes du Québec	✓		✓
Régie du cinéma			
Société de l'assurance automobile du Québec	✓		✓
Société des traversiers du Québec			

MINISTÈRES ET ORGANISMES ASSUJETTIS À LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*	Nature de nos travaux, le cas échéant		
	Vérification	Questionnaire	Sondage client-mystère
Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé			
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement		✓	
Bureau du coroner			
Comité de déontologie policière			
Commissaire à la déontologie policière			
Commission d'accès à l'information			
Commission de la fonction publique du Québec			
Commission de la représentation électorale du Québec			
Commission de l'équité salariale			
Commission de protection de la langue française			
Commission de protection du territoire agricole du Québec			
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse			
Commission des transports du Québec			
Commission de toponymie du Québec			
Commission québécoise des libérations conditionnelles			
Conseil de la justice administrative			
Curateur public du Québec			
Directeur général des élections du Québec			

MINISTÈRES ET ORGANISMES ASSUJETTIS À LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE* (SUITE)	Nature de nos travaux, le cas échéant		
	Vérification	Questionnaire	Sondage client-mystère
Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture			
Inspecteur général des institutions financières		✓	
Ministère de la Culture et des Communications			
Ministère de la Famille et de l'Enfance			
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation		✓	✓
Ministère de la Justice		✓	✓
Ministère de la Sécurité publique			
Ministère de l'Éducation			
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	✓		✓
Ministère de l'Environnement		✓	✓
Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche*			
Ministère des Régions			
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration**	✓		✓
Ministère des Relations internationales			
Ministère des Ressources naturelles			
Ministère des Transports		✓	✓
Ministère du Conseil exécutif			
Ministère du Revenu		✓	
Ministère du Travail			
Office de la protection du consommateur			
Office des personnes handicapées du Québec			
Office québécois de la langue française			
Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux		✓	
Protecteur du citoyen		✓	
Régie des alcools, des courses et des jeux			
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec			
Régie du bâtiment du Québec			
Régie du logement		✓	✓
Secrétariat au loisir et au sport			
Secrétariat du Conseil du trésor***			
Société de la faune et des parcs du Québec		✓	✓
Sûreté du Québec		✓	✓
Tourisme Québec		✓	✓

* Ce ministère est le résultat de la fusion du ministère de l'Industrie et du Commerce, du ministère des Finances et du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

** Une unité administrative du ministère, le Centre d'expertise sur la prestation de services, a été l'objet d'une vérification à titre de coordonnateur gouvernemental et une autre, Communication-Québec, a fait l'objet du sondage client-mystère.

*** Organisme central consulté au cours de la vérification.

ANNEXE 3 – SOMMAIRE DE LA MÉTHODOLOGIE DU SONDAGE CLIENT-MYSTÈRE SUR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES

Nombre d'appels

96 appels par entité, ce qui donne un total de 1 248 appels.

Période couverte

Les appels ont été répartis uniformément pendant cinq jours ouvrables, soit du mercredi 22 janvier au mardi 28 janvier 2003.

Distribution des appels

Les appels ont été effectués proportionnellement aux heures d'ouverture comprises entre 8 h 32 et 16 h 28. Les heures d'ouverture sont celles qui sont précisées dans les DSC ou les sites Internet des entités.

Sélection des numéros de téléphone

Les numéros de téléphone ont été sélectionnés au hasard parmi ceux qui figurent dans les DSC ou les sites Internet des entités.

Sélection des questions

Les questions ont été préparées sur la base de l'information disponible dans les sites Internet des entités.

Délais d'attente

Après la composition du numéro de téléphone, l'attente jugée acceptable avant la prise en charge de l'appel est de une minute (environ 10 sonneries) ;

Lors d'une mise en attente, le délai de réponse ne doit pas excéder 3 minutes.

Marge d'erreur

Dans 19 cas sur 20, la marge d'erreur pour chacune des entités est de 10 p. cent et elle est de 2,8 p. cent pour l'ensemble des entités.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 4

Qualité de l'information sur la performance

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.12
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.17
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.23
Critère : focaliser l'attention sur les aspects critiques	4.28
Aspect : traitement de l'ensemble de la mission	4.32
Aspect : présentation des résultats significatifs	4.35
Aspect : synthèse des informations contextuelles	4.39
Critère : établir un lien entre les objectifs et les résultats	4.43
Aspect : présence et pertinence des cibles	4.45
Aspect : explication des écarts	4.53
Critère : présenter les résultats dans le bon contexte	4.58
Aspect : environnement interne	4.62
Aspect : risques principaux	4.64
Aspect : environnement externe	4.65
Critère : établir un lien entre les ressources et les résultats	4.69
Aspect : coût de la poursuite des objectifs	4.73
Aspect : résultats financiers	4.77
Aspect : affectation des ressources humaines	4.78
Critère : présenter une information comparative	4.80
Critère : aborder la question de la fiabilité de l'information	4.87
Critère : traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens	4.94
Aspect : engagements liés au plan stratégique, au plan annuel de gestion des dépenses et à la convention de performance et d'imputabilité	4.97
Aspect : délai du dépôt du rapport et autres exigences	4.98
Aspect : engagements liés à la déclaration de services aux citoyens	4.100
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des 16 entités dont le rapport annuel de gestion a été analysé	
Annexe 3 – Bilan concernant le respect des critères d'évaluation selon les entités	
Annexe 4 – Principales exigences en matière de reddition de comptes et engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens	

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

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Sigles utilisés dans ce chapitre

DSC	Déclaration de services aux citoyens
ETC	Équivalent temps complet

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Marc Ouellet
Directeur principal

Guy Minville
Stéphane Perreault
Christine Roy
Martin St-Louis

4.1 Afin d'affirmer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens, l'Assemblée nationale a établi un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Dans la foulée de cette initiative, la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8), sanctionnée le 30 mai 2000, exige que les ministères et les organismes, tels que définis dans la loi, produisent et déposent à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion au terme de l'exercice 2001-2002. Ce rapport annuel de gestion est l'élément clé de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information qu'il renferme soit de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance.

4.2 La mesure de la performance est un outil nécessaire à l'exercice de fonctions essentielles, notamment la planification, la prise de décision et l'évaluation. Pour les gestionnaires, elle est un guide qui oriente le processus décisionnel puisque négliger d'en tenir compte équivaut à naviguer sans carte ni boussole. Pour les parlementaires et les citoyens, une telle mesure détermine les aspects qui, du point de vue de l'entité, sont les plus révélateurs pour qu'ils jugent de son rendement.

4.3 La présente vérification avait pour but de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans les rapports annuels de gestion d'entités assujetties à la *Loi sur l'administration publique*; pour ce faire, nous avons sélectionné 16 rapports. Nous visions également à orienter les ministères et organismes sur la voie d'une meilleure reddition de comptes. Afin de mener à bien notre analyse, nous avons recherché la présence des caractéristiques de l'information sur la performance proposées par la CCAF-FCVI inc., connue sous le nom de « Fondation canadienne pour la vérification intégrée ». Nous nous sommes également assurés que chaque entité avait adéquatement traité du respect des principales exigences légales et gouvernementales en matière de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens (DSC).

4.4 Considérant que la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* et du cadre de reddition de comptes qui en découle est récente, il est compréhensible que l'information contenue dans la première génération de rapports annuels de gestion soit perfectible. Les documents que nous avons analysés nécessiteraient en effet des modifications, parfois majeures, pour satisfaire aux critères de qualité que nous avons appliqués. Par contre, des entités se démarquent déjà quant à la qualité de l'information qu'elles ont publiée, et ce, pour presque tous les critères (annexe 3). Nous avons d'ailleurs présenté plusieurs exemples de bonnes pratiques, ce qui devrait inciter les entités à s'en inspirer.

4.5 La vérification met en lumière certaines forces concernant la qualité de l'information sur la performance. Ainsi, 14 des 16 entités ont rendu compte d'orientations recouvrant l'ensemble de leur mission. Un autre constat positif est que les organisations fournissent les renseignements sur le niveau de confiance que les lecteurs peuvent accorder à la fiabilité de l'information. En effet, 15 des 16 rapports contiennent une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant

d'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents, 12 de ces 15 rapports incluant également un rapport du vérificateur sur le caractère plausible de l'information ou une référence à celui-ci.

4.6 Parmi les bonnes pratiques, signalons celle de quelques entités qui insèrent dans leur rapport annuel de gestion des graphiques illustrant avec efficacité le lien entre les buts poursuivis et les résultats atteints, tant pour l'exercice visé que pour les exercices précédents. Certaines entités expliquent un dépassement de coût, par rapport à la cible, en divulguant l'incidence financière de chacun des facteurs ayant entraîné ce dépassement ; pareille initiative est également des plus appropriées.

4.7 Les 16 organisations faisant l'objet de nos travaux présentent des résultats financiers pour la période visée et plus de 80 p. cent d'entre elles comparent ces données avec celles de l'exercice précédent. Il s'agit d'une pratique à conserver, tout comme l'approche retenue par 4 entités, qui donnent le prix de revient de leurs principaux produits et services.

4.8 Globalement, les lacunes sont plus marquées pour ce qui est des critères d'évaluation suivants : « établir un lien entre les objectifs et les résultats », « présenter les résultats dans le bon contexte » et « publier une information comparative ». Il va de soi que pareilles faiblesses limitent fortement la portée des renseignements fournis au lecteur, qui peut difficilement porter un jugement éclairé sur la performance.

4.9 L'absence de cibles est une des failles importantes que nous avons décelées dans 50 p. cent des résultats analysés. Une attention particulière devra être accordée afin de fixer des cibles claires et crédibles pour l'année courante et pour les exercices subséquents, servant ainsi d'assises à la reddition de comptes. De plus, notre analyse concernant la présentation des résultats dans le bon contexte montre la nécessité, pour presque toutes les entités, d'en dire davantage sur les environnements interne et externe, incluant les risques organisationnels qui s'y rattachent. Seulement 25 p. cent des rapports examinés abordent la notion de risque.

4.10 Enfin, nos travaux révèlent une lacune majeure quant à l'inclusion, dans les rapports annuels de gestion, de données visant à favoriser la comparaison des résultats avec ceux de périodes antérieures ou d'organisations similaires. D'ailleurs, deux entités ne fournissent aucune information de cet ordre. Pourtant, la comparabilité est une condition essentielle pour que l'interprétation des résultats soit juste et nuancée à la fois. Faute de repères, le lecteur ignore si la situation s'améliore ou se détériore et il peut difficilement conclure.

4.11 Somme toute, même s'il y a place à amélioration, cette première vague de rapports produits dans le cadre de la *Loi sur l'administration publique* présente des résultats qui permettent d'orienter le processus décisionnel. Nous ne pouvons qu'encourager l'ensemble des organisations à poursuivre leurs efforts dans la recherche de solutions pour bonifier la mesure de la performance et la reddition de comptes.

VUE D'ENSEMBLE

4.12 Afin d'affirmer la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens, l'Assemblée nationale a établi un nouveau cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Dans la foulée de cette initiative, la *Loi sur l'administration publique* (2000, c. 8) a été sanctionnée le 30 mai 2000. Celle-ci exige que les ministères et les organismes, tels que définis dans la loi, produisent et déposent à l'Assemblée nationale un rapport annuel de gestion au terme de l'exercice 2001-2002.

4.13 Voulant soutenir les entités dans leur volonté d'élaborer une reddition de comptes de qualité, le Secrétariat du Conseil du trésor a préparé à leur intention le *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Concrètement, cette publication propose des balises afin que les auteurs d'un tel rapport communiquent aux parlementaires et aux citoyens, dans un langage compréhensible et dans des délais opportuns, l'information attendue. Le guide énonce les caractéristiques essentielles que devrait posséder l'information sur la performance. Elles reposent sur six grandes lignes directrices (tableau 1), elles-mêmes inspirées des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc., connue sous le nom de « Fondation canadienne pour la vérification intégrée ».

TABLEAU 1

CARACTÉRISTIQUES DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Dans un rapport de gestion, on doit :

- **Focaliser l'attention sur les aspects critiques**

  en accordant la priorité aux aspects essentiels de la performance qui recouvrent l'ensemble de la mission de l'entité ;
- **Établir un lien entre les objectifs et les résultats**

  en précisant les objectifs et les cibles visés à l'égard de la performance et en expliquant le lien entre les résultats atteints et ces objectifs et cibles ;
- **Présenter les résultats dans le bon contexte**

  en établissant un lien entre les résultats obtenus et la capacité continue d'atteindre les cibles actuelles ou de s'en approcher ;

  en expliquant quels sont les principaux risques et comment ceux-ci ont influencé les choix en matière de politiques, d'objectifs et de cibles à l'égard de la performance ;

  en décrivant les autres facteurs importants influant sur la performance pour que les destinataires des rapports puissent comprendre pourquoi l'organisme fait ce qu'il fait et bien interpréter l'information présentée en matière de performance ;
- **Établir un lien entre les ressources et les résultats**

  en intégrant l'information financière dans celle consacrée à la performance (par exemple, le coût des produits et services) ;
- **Présenter une information comparative**

  en comparant la performance actuelle avec celle qui concerne des périodes antérieures ;

  en comparant la performance avec celle d'autres entités similaires, et cela, dans la mesure où cette information aide les destinataires ;
- **Aborder la question de la fiabilité de l'information**

  en expliquant le niveau de confiance à l'égard de la fiabilité de l'information sur la performance (au Québec, la *Loi sur l'administration publique* prévoit une déclaration de la direction attestant la fiabilité des données contenues dans son rapport annuel de gestion).

Source : *Guide sur le rapport annuel de gestion* du Secrétariat du Conseil du trésor.

4.14 De plus, la *Loi sur l'administration publique* ainsi que d'autres dispositions légales et gouvernementales encadrent la reddition de comptes en précisant les exigences imposées en la matière aux entités concernées. Les aspects traités comprennent, entre autres, le délai relatif au dépôt du rapport annuel de gestion[1], la production d'une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents ainsi que la présentation de résultats par rapport aux objectifs de la planification stratégique.

L'information est utile lorsqu'elle permet au lecteur de se faire une opinion objective sur la performance.

4.15 La mesure de la performance est un outil nécessaire à l'exercice de fonctions clés, notamment la planification, la prise de décision et l'évaluation. Pour les gestionnaires, elle est un guide qui oriente le processus décisionnel puisque négliger d'en tenir compte équivaut à naviguer sans carte ni boussole. Pour les parlementaires et les citoyens, une telle mesure détermine les aspects qui, du point de vue de l'entité, sont les plus révélateurs pour qu'ils jugent de son rendement. Il est essentiel que le rapport annuel de gestion soit préparé et rédigé de manière à répondre aux besoins du lecteur. Au bout du compte, l'information publiée est utile lorsqu'elle lui communique les éléments requis pour qu'il se fasse une opinion objective sur la performance.

4.16 Pour la plupart des ministères et organismes mis à contribution aux fins de cette vérification, l'année financière 2001-2002 a donné lieu à la première reddition de comptes effectuée en fonction du cadre de gestion nouvellement instauré. Par conséquent, la production du rapport annuel a constitué une étape importante du processus visant à améliorer la qualité des renseignements disponibles sur la performance organisationnelle.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.17 Dans ses *Orientations stratégiques 2000-2003*, le Vérificateur général avait pour objectif de certifier au moins 10 rapports annuels de gestion pendant la période concernée et d'assister les parlementaires dans l'examen de ces rapports. C'est ainsi qu'en 2000-2001, 2 projets pilotes de certification de l'information sur la performance ont été réalisés dans autant d'entités. Les résultats de ces travaux, qui visaient à établir notre méthodologie en la matière, sont présentés dans le chapitre 10 du tome II de notre rapport annuel à l'Assemblée nationale, déposé en décembre 2001.

4.18 Cette expérience nous a amenés à modifier notre façon de faire et à revoir notre orientation stratégique, de même que les objectifs s'y rapportant. Nous avons en effet constaté que l'administration gouvernementale est encore à expérimenter

1. La *Loi sur l'administration publique* prévoit, à l'article 26, que chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

et à ajuster les pratiques de gestion récemment introduites, axées sur les résultats. Aussi avons-nous pris la décision d'effectuer plutôt une vérification en adoptant une approche à la fois globale, progressive et constructive.

4.19 L'objectif de cette vérification était de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans les rapports annuels de gestion d'entités assujetties à la *Loi sur l'administration publique*. Nos travaux avaient également pour but d'orienter les ministères et organismes soumis aux exigences énoncées dans cette loi sur la voie d'une meilleure reddition de comptes. Dans cette optique, nous nous proposions de divulguer le fruit d'une analyse critique portant sur un échantillon de rapports. Notamment, nous voulions présenter des exemples concrets de bonnes pratiques au regard de chacun de nos critères d'évaluation. Nous croyons qu'il importe de partager les réussites et les initiatives pertinentes afin d'inciter le plus d'entités possible à s'en inspirer.

4.20 Notre échantillon comprend les rapports annuels pour 2001-2002 de 16 entités (annexe 2). Nous avons sélectionné ces dernières en nous efforçant de former un ensemble représentatif des entités légalement tenues de produire une telle reddition de comptes. Pour ce faire, nous avons considéré, entre autres, leur statut, leur importance et la nature de leurs activités.

4.21 Afin de mener à bien notre analyse, nous avons recherché la présence des caractéristiques de l'information sur la performance proposées dans le *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor, fondant notre évaluation sur cette base. Nous nous sommes également assurés que chacune des entités sélectionnées avait adéquatement traité du respect des principales exigences légales et gouvernementales en matière de reddition de comptes et des engagements pris dans la DSC. Les critères d'évaluation sont présentés dans l'annexe 1 : les six premiers sont inspirés des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc., tandis que le septième concerne les principales exigences (légales ou gouvernementales) en matière de reddition de comptes. Pour chacun des critères, nous avons conçu une grille d'analyse et un système de notation portant sur tous les aspects faisant l'objet de notre vérification de façon à pouvoir qualifier notre bilan relatif à chaque entité selon les degrés suivants : très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant ou très insatisfaisant. Ainsi, une entité peut comparer sa situation avec celle des autres puisque la base d'évaluation est la même pour toutes.

4.22 Il convient de signaler que nos travaux ne visaient pas à évaluer la performance par rapport aux objectifs poursuivis, mais plutôt à apprécier la qualité de l'information portant sur celle-ci. De plus, nous n'avons pas cherché à nous prononcer sur la fiabilité des données comme telle ; en revanche, nous avons vérifié si les documents échantillonnés contenaient une déclaration par la haute direction et le vérificateur interne (ou une référence à son travail) concernant cet aspect.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Le rapport annuel de gestion devient l'élément clé de la reddition de comptes.

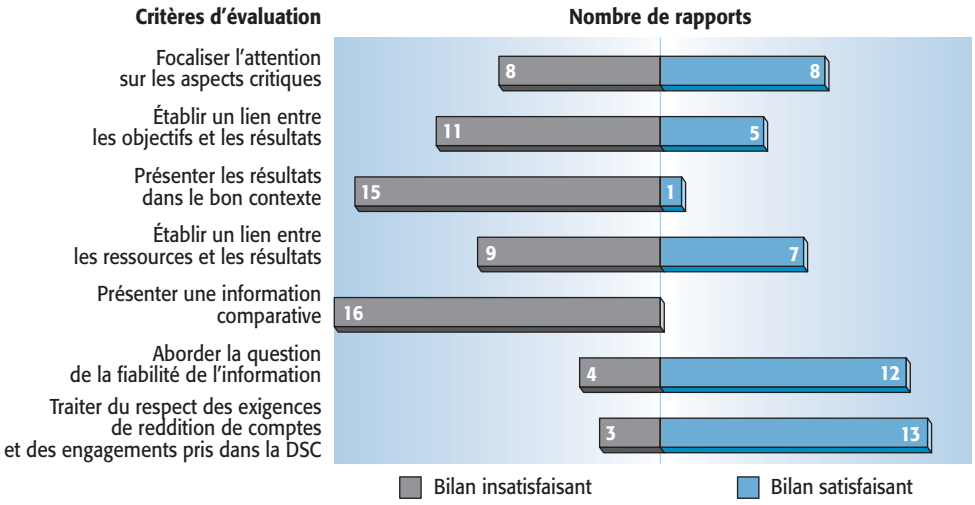
4.23 Dans le cadre de la réforme de l'appareil gouvernemental, le rapport annuel de gestion devient l'élément clé de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information qu'il renferme soit de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance.

4.24 Néanmoins, considérant que la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* et du cadre de reddition de comptes qui en découle est récente, il est compréhensible que l'information contenue dans la première génération de rapports annuels de gestion soit perfectible. Les documents que nous avons analysés nécessiteraient en effet des modifications, parfois majeures, pour satisfaire aux critères de qualité que nous avons appliqués.

4.25 La situation varie passablement d'un critère à l'autre, certains méritant une attention particulière (graphique 1). Les lacunes sont plus marquées pour ce qui est d'« établir un lien entre les objectifs et les résultats », de « présenter les résultats dans le bon contexte » ainsi que de « présenter une information comparative ». Il va de soi que pareilles faiblesses limitent fortement la portée des renseignements fournis au lecteur, qui peut difficilement porter un jugement éclairé sur la performance.

GRAPHIQUE 1

ÉVALUATION GLOBALE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE



Des entités se démarquent quant à la qualité de l'information.

4.26 Pour la plupart des critères, notre analyse montre que plusieurs organisations devraient consacrer des efforts soutenus afin d'afficher un meilleur bilan. Par ailleurs, des entités se démarquent déjà quant à la qualité de l'information qu'elles ont publiée, et ce, pour presque tous les critères. L'annexe 3 expose en détail le fruit de notre analyse des 16 rapports formant notre échantillon. Rappelons qu'une bonne reddition de comptes suppose que l'on réponde de

manière satisfaisante à l'ensemble des critères. Chacun de ceux-ci étant autonome, les entités ont tout intérêt à connaître leurs propres forces et faiblesses, question de cibler directement les aspects appelant des correctifs.

4.27 En définitive, il y a place pour améliorer la reddition de comptes. Le graphique 1 illustre l'ampleur de la tâche à accomplir au cours des prochaines années. Des mesures en ce sens ont été prises. Nous pensons notamment aux efforts consentis à cet égard par les tables de travail sous-ministérielles, qui ont présenté des recommandations au secrétaire général du gouvernement sur plusieurs thèmes reliés à la modernisation de la gestion publique; mentionnons aussi la publication de guides par le Secrétariat du Conseil du trésor servant de balises à la reddition de comptes. Ces initiatives témoignent de la ferme volonté de ces autorités de rendre plus efficace cette fonction de gestion. Qui plus est, la capacité de produire et de publier une information donnant l'heure juste sur le rendement organisationnel est à la fois un gage de saine gestion et un levier efficace pour relever de nouveaux défis.

Critère : focaliser l'attention sur les aspects critiques

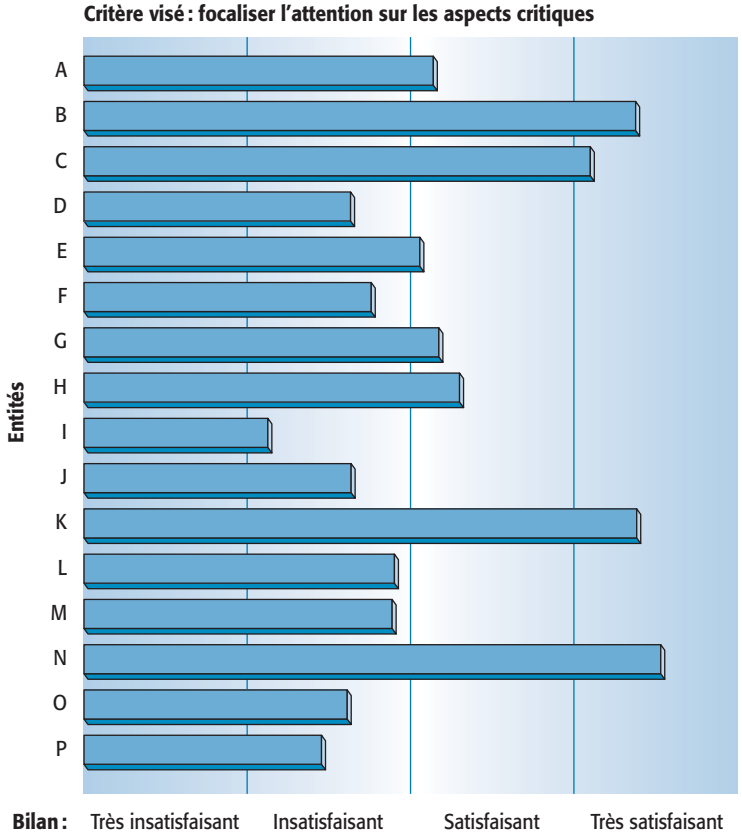
4.28 Les entités ont la possibilité de prendre des engagements, principalement lorsqu'elles élaborent leur planification stratégique ou d'autres documents de gestion (convention de performance et d'imputabilité ou entente de gestion), sur une multitude d'aspects liés à l'accomplissement de leur mission. Au service des citoyens, elles ont la responsabilité, dans le cadre d'une reddition de comptes externe, de focaliser l'attention sur les aspects les plus significatifs pour faire le bilan de leurs réalisations tout en recouvrant l'ensemble de leur mission.

4.29 À l'ère où l'information foisonne, trop souvent, les rapports annuels de gestion en divulguent une surabondance, limitant ainsi la capacité des lecteurs à se forger une image précise de la performance. Dans cette perspective, axer le propos sur les aspects critiques constitue un impératif. La planification stratégique est une étape propice pour déterminer les éléments les plus révélateurs quant aux activités vitales d'une organisation. Une mauvaise focalisation à cette étape charnière peut mettre en péril l'ensemble du processus de reddition de comptes.

4.30 Pour apprécier comment les entités avaient donné suite aux exigences liées à ce critère, nous avons considéré plusieurs aspects. D'abord, nous nous attendions à ce que les résultats recouvrent l'ensemble des volets de leur mission respective. Ensuite, il fallait que les résultats soient significatifs, c'est-à-dire que le lien entre ceux-ci et les volets de la mission soit clairement démontré ; nous voulions également que les résultats permettent au lecteur d'évaluer la qualité de la prestation de services ainsi que l'efficience et les conséquences des actions rapportées. Enfin, nous examinions si les informations contextuelles étaient présentées de façon synthétique, favorisant une interprétation rapide des données communiquées au lecteur. Le graphique 2 dresse un portrait global concernant le respect de ce critère.

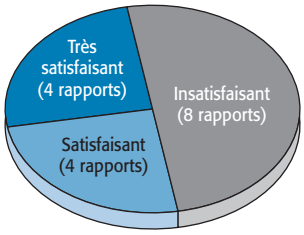
Graphique 2

Analyse de la qualité de l'information sur la performance



Graphique 3

Respect du critère « focaliser l'attention sur les aspects critiques »



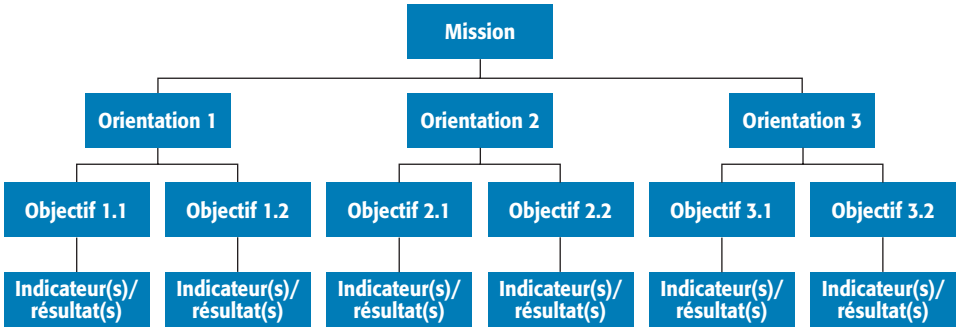
4.31 Notre évaluation montre que la moitié des 16 entités ont, comme il se doit, accordé la priorité aux points essentiels, tandis que l'information livrée par les 8 autres n'était pas satisfaisante sous ce rapport (graphique 3). Au-delà de ce constat général, il convient d'énoncer des observations particulières puisque l'information présentait un niveau de qualité différent selon les aspects auxquels renvoie ce critère.

Aspect : traitement de l'ensemble de la mission

4.32 Pour que les résultats exposés dans le rapport annuel de gestion touchent aux multiples facettes de la mission de l'entité, une bonne pratique consiste à schématiser sa planification. Au premier palier se trouve la mission, le second est réservé aux orientations stratégiques, puis viennent les objectifs, suivis à leur tour des indicateurs/résultats dont s'est dotée l'entité pour apprécier l'atteinte de ses objectifs. La figure 1 fournit un exemple fictif de ce type de représentation.

FIGURE 1

SCHÉMA DE LA PLANIFICATION (exemple fictif)



4.33 Nous avons constaté que 14 des 16 entités dont nous avons analysé le rapport annuel de gestion ont rendu compte d'orientations recouvrant l'ensemble de leur mission. Toutefois, aux paliers suivants, le bilan est moins positif. Ainsi, 16 p. cent (12 sur 75) des orientations dénombrées n'étaient pas correctement recouvertes par des objectifs. C'est le cas lorsqu'une entité éclate une orientation en plusieurs axes et que certains de ces axes ne font pas l'objet d'une reddition de comptes.

4.34 Quant aux objectifs, 27 p. cent (99 sur 373) n'étaient pas documentés de manière adéquate par des indicateurs/résultats, si bien qu'il était impossible de connaître leur degré d'atteinte. Trop souvent, la reddition de comptes n'offre pas un panorama assez complet des volets de la mission, ce qui nuit à l'appréciation de la performance.

Aspect : présentation des résultats significatifs

La tendance est de traiter d'éléments sans lien direct avec la mission.

4.35 Nos travaux font ressortir une tendance générale, soit celle de traiter d'éléments qui ne sont pas directement liés à la mission. Par exemple, quand celle-ci consiste à influencer et à soutenir la croissance d'un secteur économique, le fait d'évoquer la mise sur pied d'un comité ou d'un groupe de travail est beaucoup moins pertinent pour évaluer la performance que celui de renseigner sur la qualité d'un service ou de spécifier le nombre d'emplois créés.

4.36 À ce propos, 23 p. cent (109 sur 473) des engagements énoncés dans les plans stratégiques et les conventions de performance et d'imputabilité ne faisaient pas l'objet d'une reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion. De plus, 45 p. cent des 364 engagements au regard desquels des résultats étaient présentés ne renvoyaient pas aux aspects directement liés à la mission. Ceux-ci faisaient référence à des aspects qui, sans être d'emblée inintéressants, renseignaient généralement sur des changements organisationnels (changements touchant les processus) dont la valeur ajoutée par rapport à la mission n'est pas démontrée.

4.37 C'est au moment d'élaborer la planification stratégique que l'on doit faire preuve de vigilance pour que ce qui est visé se rapporte à des éléments significatifs. À défaut de réussir une telle adéquation, on risque de poursuivre trop d'objectifs, d'en retenir qui soient moins appropriés ou encore d'être incapable d'en rendre compte. À preuve, une entité dont le plan stratégique renfermait 87 engagements a livré 75 résultats distincts au fil de son rapport annuel. Près de 59 p. cent de ceux-ci ne concernaient pas directement sa raison d'être. Pareille abondance d'information, sans être totalement dénuée d'intérêt, confond néanmoins le lecteur au lieu de l'éclairer.

4.38 Par ailleurs, seulement 19 p. cent de tous les résultats que nous avons scrutés fournissent des renseignements précis sur l'effet ou l'efficience de la prestation de services. Idéalement, on s'attend à ce que la reddition de comptes montre les effets ou les bénéfices des gestes accomplis, comme le nombre de personnes ayant obtenu un emploi grâce à une mesure particulière. Souvent, les rapports mentionnent des extrants (par exemple, le nombre de rapports produits) ou signalent la mise en œuvre de processus (citons, entre autres, le développement d'une méthodologie d'analyse prévisionnelle); quoiqu'il s'agisse bel et bien de résultats, ce type d'information n'explique pas en tant que telles les retombées des activités dont on parle. Il est indéniable que renseigner sur les conséquences plutôt que sur les activités entreprises ou déjà réalisées nécessite un effort additionnel, qui oblige l'entité à pousser son analyse et à se prononcer sur la pertinence de ses décisions. En contrepartie, l'information communiquée au lecteur du rapport annuel a une valeur accrue.

Aspect : synthèse des informations contextuelles

L'information contextuelle est généralement présentée de façon synthétique.

4.39 Pour ce qui est de synthétiser l'information visant à présenter les résultats dans le bon contexte, nos travaux révèlent que cet aspect, dans l'ensemble, est maîtrisé. En effet, on s'en tient à l'essentiel pour la présentation de presque 90 p. cent des résultats, sachant que les données seront plus faciles à interpréter, donc plus utiles.

4.40 Même si ce bilan est encourageant, quelques entités n'ont pas toujours su doser leur propos. L'information contenue dans un des rapports que nous avons examinés était vague, correspondant davantage à une description exhaustive des activités de la dernière année qu'à une véritable reddition de comptes sur la performance. Pour éviter de tomber dans le piège, les entités ont tout intérêt à s'assurer que chaque élément d'information qu'elles s'apprêtent à publier dans leur rapport annuel de gestion est nécessaire et pertinent.

4.41 En conclusion, nous avons été heureux de constater que 4 des 16 entités ont particulièrement bien réussi à focaliser l'attention sur les aspects critiques.

4.42 **Afin que l'information sur la performance focalise davantage l'attention sur les aspects critiques, nous avons recommandé aux entités concernées**

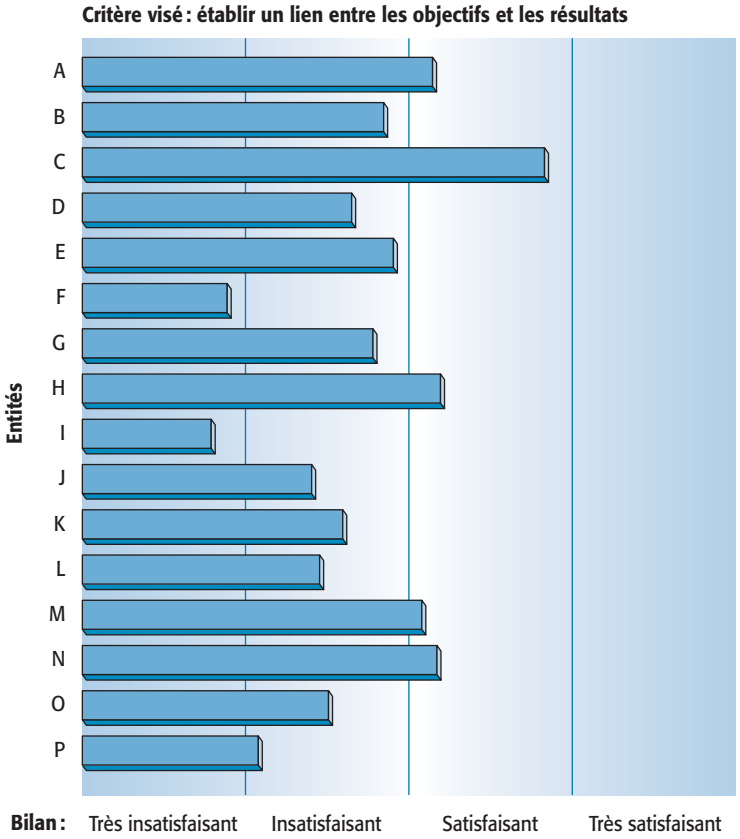
- **de veiller à ce que la reddition de comptes porte sur l'ensemble de la mission, des orientations, des objectifs poursuivis et des indicateurs prévus pour mesurer leur atteinte ;**
- **de s'assurer que les résultats sont présentés de façon synthétique tout en étant étroitement liés à la mission et en renseignant sur les retombées des actions accomplies.**

Critère : établir un lien entre les objectifs et les résultats

4.43 Pour que le lecteur d'un rapport annuel de gestion soit à même de conclure point par point sur le rendement de l'entité, il importe, d'une part, que chacun des objectifs qu'elle s'est fixés soit apparié avec une cible claire et crédible. D'autre part, il convient d'expliquer tout écart significatif entre les buts poursuivis et l'issue réelle des activités. Le graphique 4 résume notre évaluation relativement à ce critère.

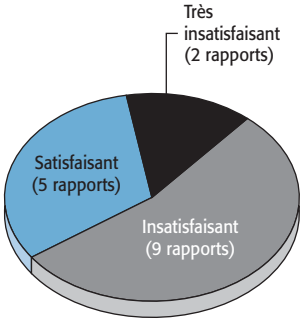
Graphique 4

Analyse de la qualité de l'information sur la performance



GRAPHIQUE 5

RESPECT DU CRITÈRE « ÉTABLIR UN LIEN ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS »



4.44 Nos travaux révèlent que 5 des 16 rapports examinés sont adéquats à cet égard, mais que les 11 autres – la majorité – sont en deçà du seuil requis, certains ayant même donné lieu à un bilan « très insatisfaisant » (graphique 5).

Aspect : présence et pertinence des cibles

4.45 Notre appréciation concernant cette caractéristique repose sur les sous-critères suivants :

- Les résultats sont assortis d'une cible ;
- Les cibles permettent de jauger la performance de l'année courante ;
- Les cibles fixent les attentes pour les exercices subséquents ;
- La détermination des cibles tient compte des résultats enregistrés antérieurement.

4.46 Ajoutons qu'une cible sera d'autant plus pertinente qu'elle possédera tous les attributs souhaités. L'absence de cibles est une des lacunes importantes que nous avons décelées dans le cadre de cette vérification.

Près de 50 p. cent des résultats sont accompagnés de cibles.

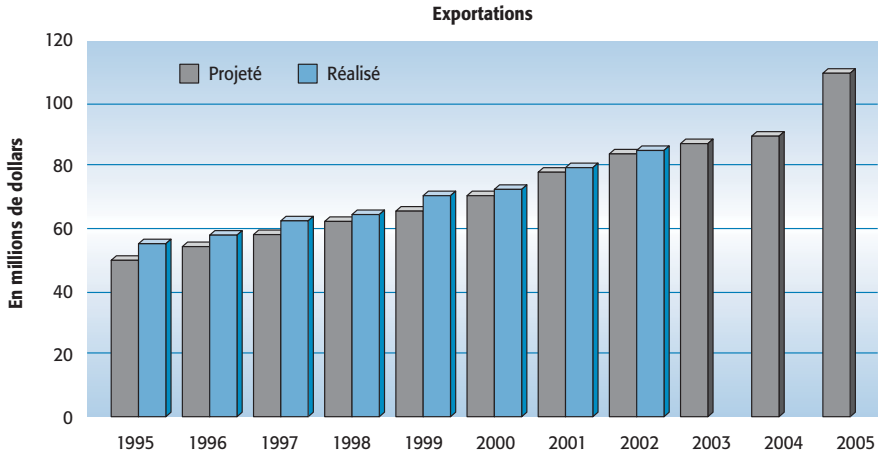
4.47 De fait, 235 des 473 résultats analysés, soit environ 50 p. cent, étaient accompagnés de cibles : 174 (74 p. cent) étaient liés à des cibles permettant de juger de la performance de l'année courante, alors que 106 (45 p. cent) renvoyaient à des cibles définissant les attentes pour les exercices futurs. Pour ce qui est du réalisme de ces cibles, 75 résultats (32 p. cent) se référaient à des données historiques, ce qui augmente la plausibilité des cibles y afférentes. Somme toute, moins de 4 p. cent des résultats soumis à notre analyse répondaient adéquatement aux quatre sous-critères de qualité recherchés, ce qui est nettement insuffisant.

4.48 Il importe de connaître dans quelle mesure les résultats escomptés se sont concrétisés pour bien évaluer la performance. La publication d'information incomplète sous ce rapport ou l'usage de cibles uniquement centrées sur le présent altèrent sans contredit la qualité de la reddition de comptes. Les entités qui, soucieuses d'améliorer leurs pratiques, adhèrent aux principes de la gestion axée sur les résultats sont donc appelées à prendre des engagements formels, à court et à moyen terme. Ces engagements, exprimés sous forme de cibles, permettent de mobiliser l'effectif visé, en plus de servir d'assises à la reddition de comptes. L'amélioration de cet aspect est donc un point névralgique si l'on aspire à une gouverne plus éclairée.

4.49 Des entités incluent dans leur rapport annuel des graphiques illustrant avec efficacité le lien entre les buts poursuivis et les résultats atteints, tant pour l'exercice visé que pour les exercices précédents. Le graphique 6 fournit un exemple éloquent de bonne pratique.

Graphique 6

Exemple inspiré d'une bonne pratique en matière de présentation



4.50 Ce support visuel livre d'emblée des renseignements essentiels : l'évolution de l'objectif au fil des ans, sa comparaison avec la mesure précise du résultat ainsi que des prévisions relatives aux exercices subséquents. Donc, d'un simple coup d'œil, le lecteur est capable d'évaluer le caractère plausible des attentes tout en ayant un bilan chronologique de la réponse.

4.51 Toutefois, il faut se garder d'adopter des façons de faire susceptibles d'induire le lecteur en erreur. Tel a été le cas d'une entité ayant décidé de coter sa performance : même si le résultat n'était pas forcément identique à la cible, elle s'est attribué la cote maximale, comme on peut le constater au tableau 2.

Tableau 2

Exemple de pratique équivoque

Résultat attendu	Indicateur	Résultat obtenu	Cote
Traiter 100 % des dossiers	Pourcentage de dossiers dont le traitement a été effectué	Assurance raisonnable que la grande majorité des dossiers sont traités	1

1 : Très satisfaisant — 2 : Satisfaisant — 3 : Peu satisfaisant — NC : Non coté

4.52 Sans vouloir mettre en doute les intentions de cette entité, on ne saurait affirmer que l'objectif a été atteint puisqu'elle s'était engagée à traiter tous les dossiers sans exception. Pour que la mesure soit adéquate, il aurait fallu établir le pourcentage des dossiers traités, compte tenu du libellé de la cible et de l'indicateur qui s'y rapporte.

Aspect : explication des écarts

4.53 Par ailleurs, nous avons recensé 235 résultats formulés en fonction d'une cible préalablement déterminée. Pour plus d'une centaine, l'écart entre les deux éléments de la comparaison était significatif.

Moins de 40 p. cent des écarts significatifs donnent lieu à des explications.

4.54 Pourtant, moins de 40 p. cent des écarts ayant retenu notre attention ont donné lieu à des explications. À défaut d'être suffisamment informé, comment le lecteur pourrait-il tirer des conclusions valables?

4.55 En revanche, un exemple concret de bonne pratique qu'il nous a été possible d'observer est celui où l'entité explique un dépassement de coût, par rapport à la cible, en divulguant l'incidence financière de chacun des facteurs ayant entraîné ce dépassement. Le lecteur en connaît ainsi les causes, souvent non récurrentes.

4.56 Bref, force est de constater que des efforts supplémentaires sont requis pour que l'information sur la performance publiée par les entités offre aux intéressés l'occasion de confronter objectifs et résultats convenablement.

4.57 **Afin que l'information sur la performance fasse systématiquement le lien entre les résultats et les objectifs préalablement définis, nous avons recommandé aux entités concernées**

- **de fixer des cibles claires et réalistes traduisant leurs attentes, tant au regard de l'exercice visé par la reddition de comptes qu'au regard des exercices subséquents ;**
- **d'expliquer adéquatement les écarts significatifs entre les cibles visées et les résultats mesurés.**

Critère : présenter les résultats dans le bon contexte

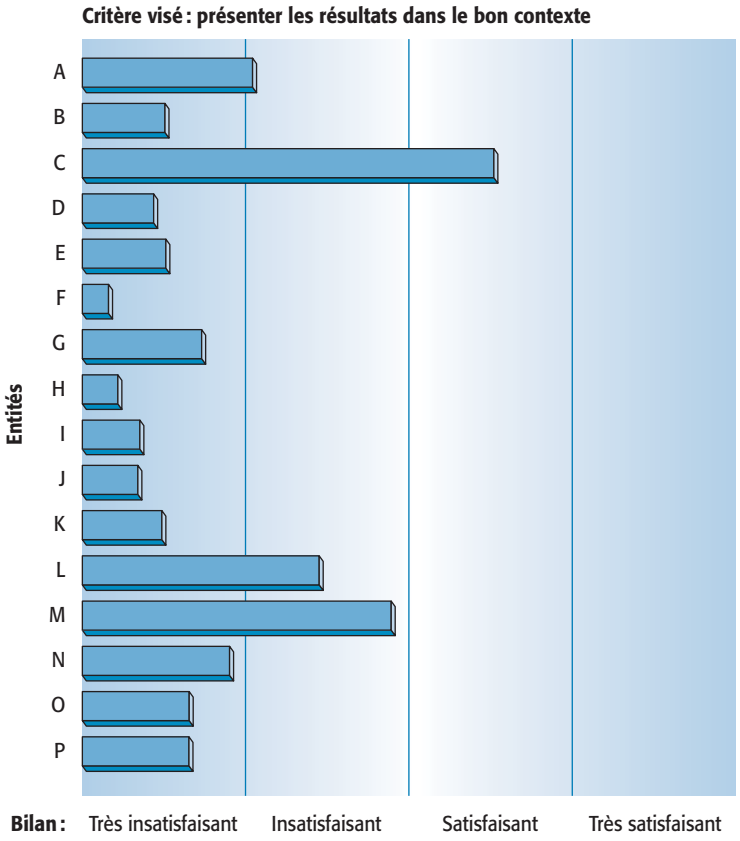
4.58 Pour bien circonscrire le contexte où se déroulent les activités d'une entité, l'information qu'elle diffuse au public doit décrire ses environnements interne et externe, incluant les risques organisationnels qui s'y rattachent.

4.59 Les lecteurs ont besoin d'être rassurés sur sa capacité à remplir ses engagements et c'est par ce qu'elle dévoile sur l'environnement interne qu'ils obtiennent une réponse à leurs questions. Quant à la révélation des risques et de leurs possibles conséquences, elle est le gage d'une grande transparence aidant la gouverne et la bonne gestion. Enfin, l'environnement externe renvoie aux facteurs qui échappent au contrôle de l'entité mais influent sur sa performance (par exemple, la situation économique ou une catastrophe naturelle) ainsi qu'aux partenariats conclus en fonction des objectifs qu'elle poursuit. Il est reconnu que la divulgation de ces éléments et de leur incidence sur les résultats augmente la qualité de l'information véhiculée dans le rapport annuel de gestion.

4.60 Nous avons donc vérifié si les 16 entités s'étaient conformées au critère leur demandant de présenter les résultats enregistrés durant l'année dans le bon contexte. Le graphique 7 regroupe nos conclusions.

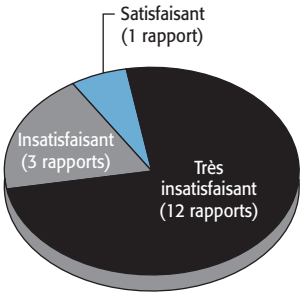
GRAPHIQUE 7

ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE



GRAPHIQUE 8

RESPECT DU CRITÈRE « PRÉSENTER LES RÉSULTATS DANS LE BON CONTEXTE »



4.61 Comme il apparaît dans le graphique 8, l'analyse que nous avons effectuée concernant ce critère montre clairement la nécessité, pour presque toutes les entités, d'en dire davantage sur le contexte entourant les activités visées par la reddition de comptes. À preuve, 94 p. cent des rapports que nous avons examinés avaient des lacunes, souvent importantes, à cet égard.

Aspect : environnement interne

4.62 Les utilisateurs du rapport annuel s'attendent à ce que l'entité divulgue, pour chacun des indicateurs publiés, les moyens préconisés pour obtenir, s'il y a lieu, de meilleurs résultats. Ainsi, il est pleinement indiqué de mentionner comment les cibles qui n'ont pas été atteintes le seront à l'avenir et comment les résultats qui égalent ou dépassent les cibles seront maintenus, voire bonifiés.

4.63 Cette pratique s'inscrit dans un processus d'amélioration continue et elle est essentielle pour démontrer la capacité à livrer et à maintenir la performance attendue. Nos travaux révèlent néanmoins que, pour seulement 22 p. cent des résultats, l'information explicative fait état de stratégies organisationnelles pouvant améliorer ou maintenir la performance. Trop souvent, les constats se limitent à l'exposition de données factuelles. On ne fournit pas au lecteur d'information concernant les stratégies projetées en vue de consolider la performance.

Aspect : risques principaux

4.64 Du côté de la gestion des risques, les entités restent d'ordinaire muettes sur ceux qui les regardent et leurs conséquences éventuelles. La proportion des rapports où la notion de risque est abordée n'est que de 25 p. cent. De ce groupe, rares sont ceux qui renseignent sur les effets probables des risques encourus et les solutions retenues pour les contrer. En fait, bien qu'il soit opportun de mettre en relation les résultats obtenus avec les faits ou évènements susceptibles de les influencer, très peu de résultats (5 p. cent) donnaient lieu à ce genre de lien.

Aspect : environnement externe

4.65 Pour évaluer la contribution de l'entité à l'atteinte des résultats, le lecteur doit pouvoir, à la lumière de l'information figurant dans son rapport annuel, discerner ce qui est dû à des causes externes de ce qui découle directement de son action. En effet, si le lecteur voit clairement le rôle joué par les partenaires ou d'autres facteurs qui ne sont pas du ressort de l'entité, il pourra plus facilement apprécier l'apport réel de celle-ci. Nous avons constaté que les rapports n'étaient pas loquaces sur les facteurs externes capables de modifier les résultats : leur existence n'a été signalée que pour 14 p. cent des résultats. On en sait encore moins à propos de leur effet sur la performance (14 p. cent des situations où l'on traite des facteurs externes).

4.66 En marge de ces constats globaux, notre analyse a permis de dégager des pratiques innovatrices, pouvant servir d'exemples quant à la façon d'informer adéquatement sur le contexte. Ainsi, une entité a pris soin de recenser, pour chacune de ses orientations stratégiques, les principaux risques susceptibles de freiner leur mise en œuvre. Une autre a mentionné, dans une section distincte, l'ensemble des partenaires – ordres professionnels, associations syndicales, etc. – qui l'aident à réaliser sa mission. Toutefois, les entités doivent éviter le piège d'utiliser abondamment les notions de risque ou de partenariat sans rattacher ces éléments à leur propre réalité organisationnelle. Entre autres, une entité a spécifié à maintes reprises qu'elle est parvenue aux résultats présentés dans sa reddition de comptes avec l'aide de partenaires. Comme elle omet fréquemment de les identifier ou d'expliquer la nature de leur association, l'information perd beaucoup de son utilité.

4.67 En conclusion, l'information sur la performance gagnerait en précision si elle permettait aux lecteurs de mesurer les effets réels et potentiels des différents facteurs internes et externes liés à l'atteinte des cibles. Des efforts plus marqués dans cette voie mèneraient pourtant à une bien meilleure compréhension du contexte organisationnel.

4.68 **Afin que l'information sur la performance présente les résultats dans le bon contexte, nous avons recommandé aux entités concernées**

- **de préciser les moyens préconisés pour démontrer la capacité à maintenir ou à améliorer la performance attendue;**
- **de traiter des risques et des mesures visant à contrer leurs effets sur la performance;**
- **de discerner l'influence des facteurs internes de celle des facteurs externes quant aux résultats présentés.**

Critère : établir un lien entre les ressources et les résultats

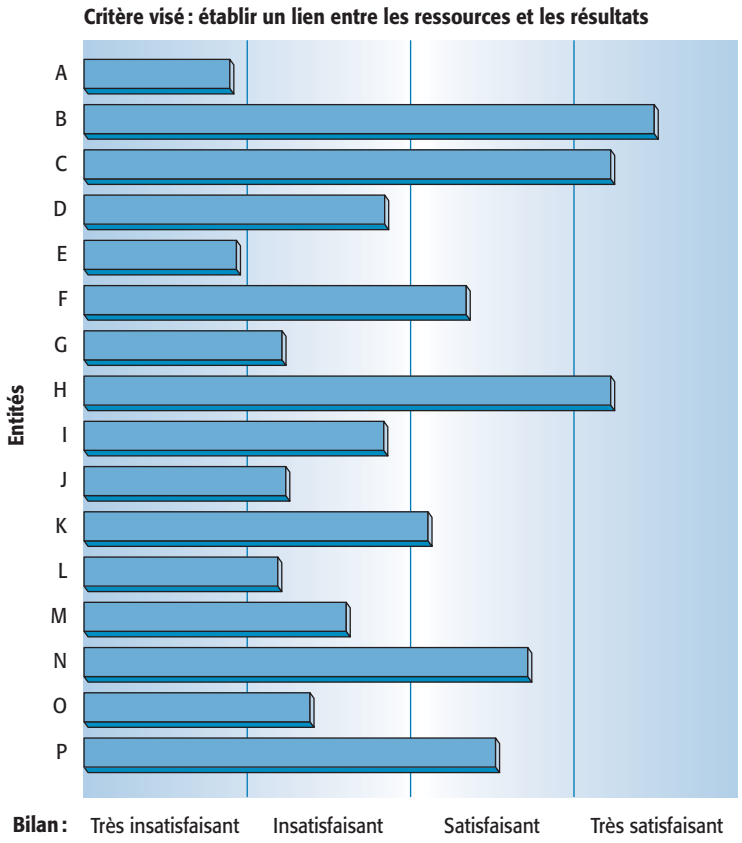
4.69 Les ressources utilisées par les organisations publiques sont souvent considérées comme des investissements effectués par les contribuables. Il est donc légitime que ceux-ci se questionnent sur le rendement qu'ils reçoivent en contrepartie. Dans ce contexte, il est pertinent que les ressources soutenant la performance de l'entité soient associées aux résultats diffusés dans son rapport annuel de gestion. La transparence en matière de coût et d'effort est un principe incontournable dans la poursuite d'une gestion toujours plus efficiente. L'obligation de déterminer les sommes engagées pour réaliser chacune des activités est prioritaire si l'on veut que les services soient de haute qualité et rendus au moindre coût.

4.70 L'information sur la performance doit répondre à différentes caractéristiques afin de favoriser la transparence quant aux ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs. À cet égard, il est important que l'entité mette en relation directe le résultat et ce qu'il en coûte pour y arriver; la publication du coût de revient des principaux produits et services est une approche à privilégier. On s'attend également à ce qu'elle présente des résultats financiers clairs et complets. Enfin, elle doit renseigner le lecteur du rapport annuel sur l'utilisation de la main-d'œuvre par rapport à ses champs d'activité.

4.71 Sur la base de ces caractéristiques, nous avons évalué la qualité de l'information ayant trait aux efforts consentis par les 16 entités dont nous avons scruté le rapport annuel. Le graphique 9 dresse un portrait global de la situation.

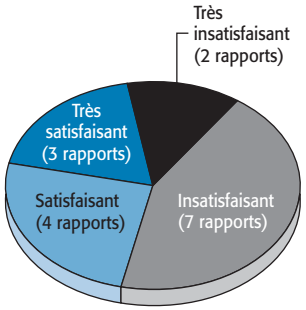
GRAPHIQUE 9

ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE



GRAPHIQUE 10

RESPECT DU CRITÈRE « ÉTABLIR UN LIEN ENTRE LES RESSOURCES ET LES RÉSULTATS »



4.72 L'information permettant d'établir un lien entre les ressources et les résultats est très satisfaisante ou satisfaisante dans 7 des 16 rapports examinés (graphique 10). Le citoyen est ainsi en mesure de juger si les coûts sont justifiés, compte tenu de la performance des entités. Par contre, plus de la moitié des rapports ne contenaient pas assez d'information prouvant que les ressources avaient été affectées de manière efficiente et utile. À cet égard, des progrès s'imposent pour que la reddition de comptes donne une image réelle de la dimension pécuniaire des résultats.

Aspect : coût de la poursuite des objectifs

4.73 De façon générale, les entités ne sont pas enclines à préciser les ressources financières qui ont servi, directement ou indirectement, à soutenir leurs activités. En effet, nous nous sommes penchés sur 473 résultats. Environ 8 fois sur 10 (78 p. cent), il nous a été impossible de dégager les coûts afférents aux résultats. De plus, seulement 4 des 16 entités ont donné le prix de revient de leurs principaux produits et services.

4.74 Nos travaux ont fait ressortir des pratiques intéressantes visant à informer clairement les intéressés sur ce qu'il en coûte pour obtenir les résultats dont fait état la reddition de comptes annuelle. Entre autres, une organisation a présenté le prix de revient de ses produits et services de façon telle qu'il est facile de faire le lien entre leur qualité et leur coût respectifs, comme on peut le voir au tableau 3.

Tableau 3

EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE CONCERNANT LES RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE

Objectifs	Résultats		
Plan d'action 2001-2002	2001-2002	2000-2001	1999-2000
Répondre à 70 % des appels téléphoniques en moins de 20 secondes.	80 %	73 %	72 %
Limiter à 5 % le taux d'abandon des appels mis en attente.	2 %	4 %	6 %
Limiter à 5 % le taux de rejet des appels faute de lignes libres.	2 %	6 %	3 %

Pour l'année 2001-2002, les coûts ont été de 11 dollars par appel reçu.

4.75 Une autre entité a mesuré un de ses indicateurs relatifs au recouvrement de créances alimentaires (« coût par dollar recouvré ») en établissant le rapport entre les sommes investies et les recettes encaissées. Ce type de mesure permet d'évaluer l'effet de levier pouvant découler de l'injection de fonds publics dans un secteur d'activité.

4.76 La publication systématique du coût de revient par activité illustre clairement la ventilation des dépenses. Le fait de détenir de telles données facilite assurément la prise de décision. Les gestionnaires sont notamment plus à même de faire face à une demande de réduction des coûts ou de redistribuer les ressources afin d'accroître le rendement des secteurs névralgiques.

Aspect : résultats financiers

Tous les rapports vérifiés contiennent des résultats financiers.

4.77 Nos constatations sont plus positives concernant les résultats financiers. En effet, les 16 organisations faisant l'objet de nos travaux ont présenté des résultats de cet ordre pour la période visée et plus de 80 p. cent d'entre elles ont comparé ces données financières avec celles de l'exercice précédent ; il s'agit sans aucun doute d'une pratique à conserver. Ajoutons que 7 entités ont présenté des états financiers, ce que nous encourageons.

Aspect : affectation des ressources humaines

4.78 Étant donné que les ressources humaines constituent un actif primordial pour les organisations publiques, leur contribution à l'égard des buts qu'elles poursuivent est indéniable. Par conséquent, on s'attend à ce que la reddition de comptes aborde cette question. Tel a été le cas pour 9 entités, qui ont inclus dans leur rapport annuel de l'information portant sur l'utilisation de leur main-d'œuvre, en fonction de leurs divers champs d'activité. Plus particulièrement, une entité a spécifié le nombre d'équivalents temps complets (ETC) affectés à la mise en œuvre de ses orientations et des objectifs s'y rapportant ; elle a aussi précisé les ETC autorisés pour l'administration de ses programmes. Cette approche permet de reconnaître les secteurs qui ont des besoins élevés en matière de personnel.

4.79 **Afin que l'information sur la performance établisse un lien entre les ressources et les résultats, nous avons recommandé aux entités concernées**

- **d'améliorer l'information présentant le coût des activités sous-jacentes à la performance et les résultats financiers ;**
- **d'améliorer l'information sur l'utilisation des ressources humaines affectées aux différentes activités de l'organisation.**

Critère : présenter une information comparative

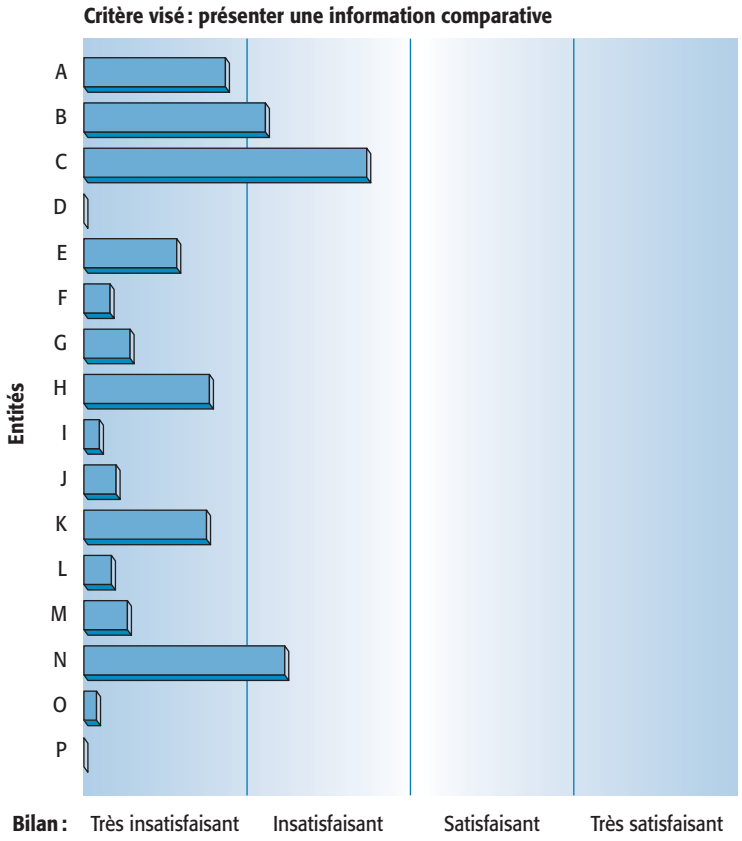
4.80 La présentation d'une information comparative est fort utile pour les citoyens et les élus afin qu'ils puissent poser un jugement pondéré sur la performance. Deux types de comparaisons sont particulièrement révélatrices : celles où l'on se réfère aux résultats concernant des périodes antérieures et celles où l'on se confronte avec d'autres entités similaires.

4.81 Fournir au lecteur de l'information facilitant le rapprochement entre les résultats qu'on vient de mesurer et ceux qu'on a enregistrés antérieurement lui permet notamment de savoir si la performance est stable, si elle s'améliore ou, au contraire, si elle se détériore. Quant à l'étalonnage, qui implique une comparaison avec des éléments externes, il situe la performance dans un contexte élargi. Les efforts déployés par les entités pour produire de tels renseignements et les intégrer dans leurs rapports annuels augmentent grandement la comparabilité des résultats et, par conséquent, leur signification. De plus, s'il y a des écarts notables entre les éléments que l'on a rapprochés, il convient d'en expliquer la cause, faisant preuve ainsi de transparence.

4.82 Nous avons recherché la présence des deux types de comparaisons et celle de commentaires relatifs aux écarts pour évaluer dans quelle mesure les rapports échantillonnés répondaient à ce critère de qualité. Le graphique 11 montre le fruit de notre analyse.

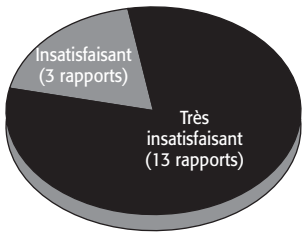
Graphique 11

Analyse de la qualité de l'information sur la performance



Graphique 12

Respect du critère « présenter une information comparative »



Seulement 28 p. cent des résultats sont comparés avec ceux des périodes antérieures.

4.83 Nos travaux révèlent une importante lacune quant à la présentation de données visant à favoriser la comparaison (graphique 12). En effet, aucun rapport n'a été jugé satisfaisant à cet égard ; qui plus est, 2 entités n'ont fourni aucune information de cet ordre, sur aucun sujet. Pourtant, la comparabilité est une condition essentielle pour que l'interprétation des résultats soit juste et nuancée à la fois. Faute de repères, le lecteur ignore si la situation s'améliore ou se détériore et il peut difficilement conclure.

4.84 Globalement, seulement 28 p. cent (134 sur 473) des résultats analysés offrent une comparaison avec ceux des périodes antérieures. La proportion est plus faible, et de beaucoup, en ce qui concerne l'étalonnage, puisque ce processus d'évaluation a été appliqué à moins de 3 p. cent des résultats. Les organisations hésitent souvent à se comparer entre elles, alléguant qu'elles sont rarement similaires. Pareille démarche impose en effet de bien comprendre les différences entre les entités, d'en expliquer la teneur dans leur reddition de comptes ainsi que les limites de l'exercice de comparaison. Certes, les travaux peuvent s'avérer complexes ; il faut néanmoins garder à l'esprit que l'information qu'ils génèrent est utile non seulement pour rendre des comptes mais aussi pour soutenir la prise de décision.

4.85 Nous comprenons que, dans le contexte d'une première reddition de comptes sur la performance, la comparaison peut être difficile. Malgré cet obstacle et les failles observées concernant ce critère, certains efforts méritent d'être signalés. Ainsi, 3 entités ont comparé la plupart de leurs résultats avec ceux des exercices précédents. L'une a produit des tableaux réunissant l'ensemble des résultats quantifiables mis en relation avec ceux des deux derniers exercices ; le recours à des tableaux permet d'ailleurs de standardiser davantage la présentation des données. Une autre a établi des rapprochements avec des éléments externes pour plus de 27 p. cent de ses résultats. Ces bonnes pratiques confirment la possibilité de présenter une information comparative, celle-ci venant amplifier la portée de la reddition de comptes.

4.86 **Afin que l'information sur la performance présente une information comparative, nous avons recommandé aux entités concernées**

- **de mettre en relation les résultats de l'exercice visé par la reddition de comptes avec ceux qui concernent des périodes précédentes ;**
- **de présenter des résultats atteints par des entités poursuivant des missions semblables ou offrant des services similaires.**

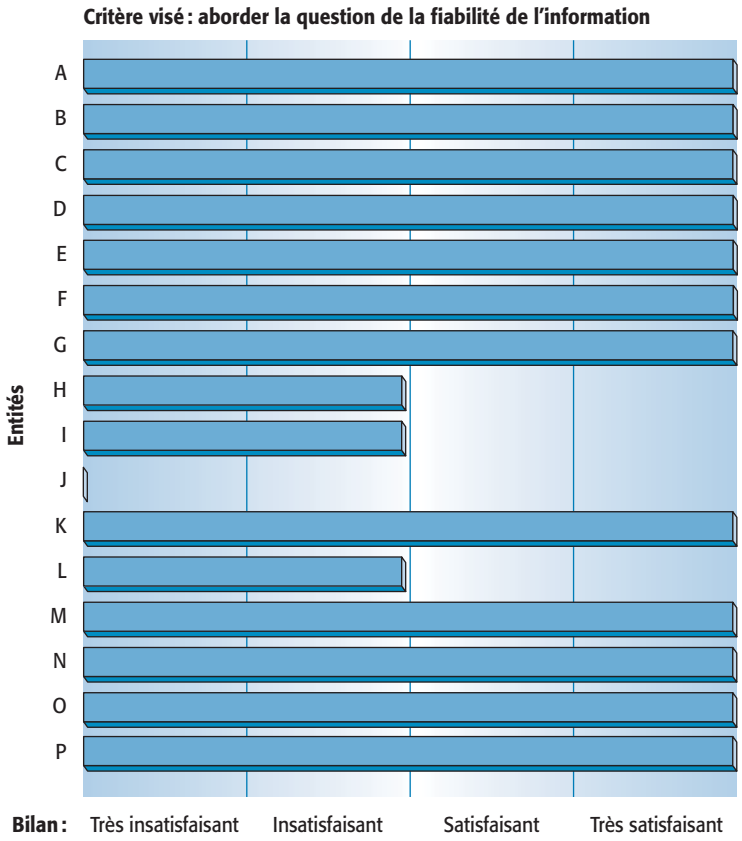
Critère : aborder la question de la fiabilité de l'information

4.87 Il n'est pas toujours possible d'avoir à sa disposition de l'information totalement exempte d'erreurs. Certains éléments ne peuvent être chiffrés ou mesurés avec précision et ils doivent être estimés. Cela dit, lorsque l'entité publie de l'information sur sa performance, elle ne peut se limiter aux aspects connus avec une certitude absolue et mesurés précisément ; une telle approche équivaudrait à négliger de renseigner sur des dimensions importantes. Pour donner au lecteur une image fidèle de la réalité, l'entité est tenue d'exprimer le niveau de confiance ou de précision accordé à l'information présentée dans son rapport annuel de gestion. Par exemple, lorsque l'information origine d'un sondage (ce qui suppose un échantillon), il est opportun d'indiquer la marge d'erreur et le niveau de confiance. L'entité donnera l'heure juste au lecteur à condition, entre autres, de spécifier toute limitation relative à la fiabilité des données, de l'information et des explications contenues dans son rapport.

4.88 Afin d'évaluer ce critère, nous avons examiné si les entités s'étaient prononcées sur le niveau de confiance relatif à l'information. Pour ce faire, nous avons vérifié si les rapports contenaient, en premier lieu, une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents, et, en second lieu, un rapport préparé par un vérificateur abordant notamment cet aspect ou une référence à un tel rapport. Nos conclusions à cet égard sont rassemblées dans le graphique 13.

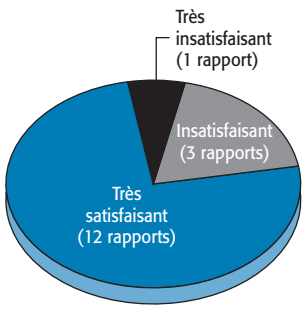
Graphique 13

Analyse de la qualité de l'information sur la performance



Graphique 14

Respect du critère « aborder la question de la fiabilité de l'information »



4.89 Nos travaux indiquent que 15 des 16 rapports renfermaient la déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents (graphique 14). La présence de ce document est rassurante pour tous les intéressés puisque le signataire endosse ainsi la responsabilité de la fiabilité. De plus, 12 de ces 15 rapports annuels incluaient un rapport du vérificateur ou une référence à celui-ci statuant sur le caractère plausible de l'information.

4.90 Nous avons constaté qu'une entité n'avait produit aucun des deux documents servant à préciser le niveau de confiance par rapport aux données et aux contrôles afférents. Cette lacune est majeure car, par suite de cette omission, le lecteur ne sait pas jusqu'à quel point l'information qu'on lui communique est crédible.

4.91 Par ailleurs, dans le cadre des travaux ayant trait à ce critère de qualité, nous avons recensé certaines pratiques qui, en favorisant la transparence à l'égard des données publiées, augmentent la confiance que les utilisateurs peuvent accorder à l'information. Entre autres, une organisation a avisé le lecteur des changements

concernant les cibles ; elle a également commenté le niveau de confiance des résultats, mesurés sur la base d'échantillons. D'autres entités ont spécifié l'origine des données, assurant ainsi une grande transparence. Enfin, dans plus de la moitié des rapports examinés, les paramètres utilisés pour mesurer les indicateurs de résultats étaient mentionnés.

La fiabilité de l'information est un impératif.

4.92 La fiabilité de l'information sur la performance présentée dans le rapport annuel de gestion est un impératif. Sans elle, tout le processus de reddition de comptes peut être remis en question : le lecteur restera perplexe devant certains résultats. Il est à noter que l'étendue de nos travaux ne nous permet pas d'affirmer que les données étaient exemptes d'erreurs significatives, puisque nous n'avons pas vérifié comme telle la fiabilité des données.

4.93 **Afin que la question de la fiabilité de l'information soit abordée comme il se doit, nous avons recommandé aux entités concernées de s'assurer que le niveau de confiance ou de précision accordé aux données et aux contrôles afférents est mentionné.**

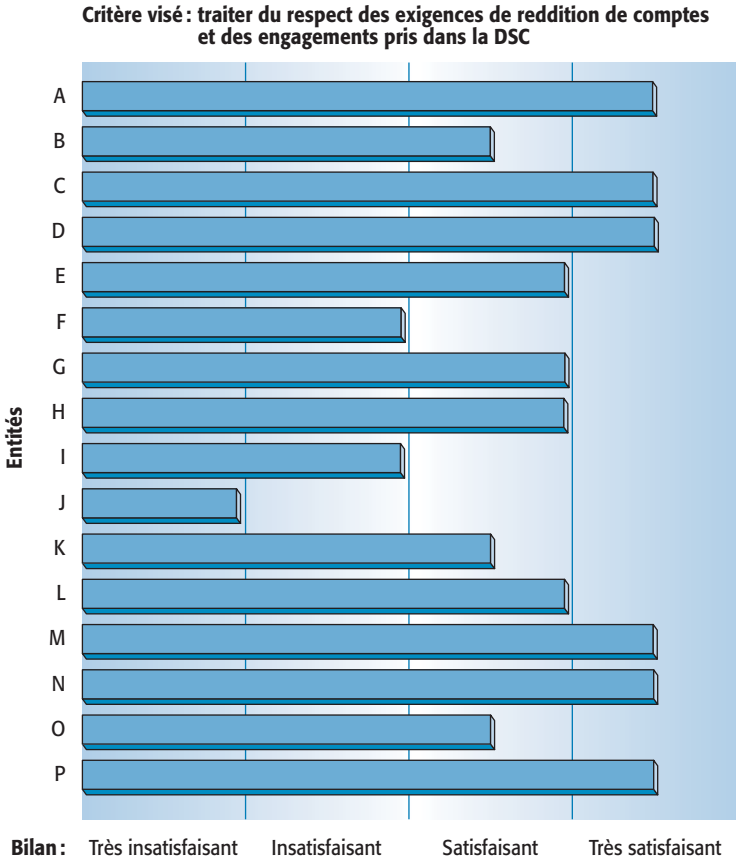
Critère : traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens

4.94 Outre la nécessité pour les autorités responsables d'avoir en vue les caractéristiques inhérentes à la qualité de l'information sur la performance qu'elles publient, la *Loi sur l'administration publique* ainsi que d'autres exigences légales et gouvernementales encadrent la reddition de comptes en précisant leurs devoirs. Ils concernent notamment les aspects suivants : l'obligation de répondre des engagements liés au plan stratégique, au plan annuel de gestion des dépenses et à la convention de performance et d'imputabilité ; le délai relatif au dépôt du rapport annuel de gestion ; la présentation de l'information visée par les autres exigences. Nous avons aussi examiné si les normes de service énoncées dans la DSC avaient fait l'objet d'un traitement adéquat. L'annexe 4 présente en détail les 11 éléments dont nous avons vérifié le respect.

4.95 Précisons que tous les éléments devaient avoir été correctement pris en charge pour obtenir la cote maximale. Le graphique 15 dresse un portrait de la situation pour l'ensemble des 16 entités.

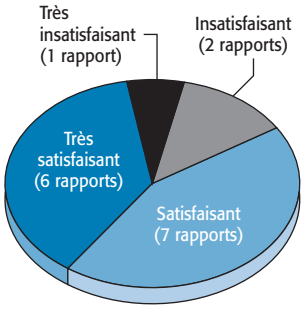
Graphique 15

Analyse de la qualité de l'information sur la performance



Graphique 16

Respect du critère « traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la DSC »



4.96 Aucune des 16 entités n'a traité de tous les éléments. Toutefois, la majorité d'entre elles présentent un bilan satisfaisant ou très satisfaisant concernant ce critère, une seule ayant obtenu la mention « très insatisfaisant » (graphique 16). Les paragraphes qui suivent exposent quelques constats particuliers.

Aspect : engagements liés au plan stratégique, au plan annuel de gestion des dépenses et à la convention de performance et d'imputabilité

4.97 Répondre de tous les engagements énoncés dans les documents publics, tels que la convention de performance et d'imputabilité, le plan stratégique et le plan annuel de gestion des dépenses, est essentiel. Même si le rapport annuel de gestion est l'outil privilégié par la *Loi sur l'administration publique* pour mener à bien cet exercice, on n'y retrouve pas toujours de l'information concernant chacune des obligations à remplir. Ainsi, 5 entités n'ont pas considéré l'ensemble

des objectifs et des indicateurs ayant donné lieu à des engagements officiels dans les documents que nous venons d'identifier. Le lecteur est donc incapable d'évaluer certains aspects qui, à moins d'avis contraire, contribuent à donner une image fidèle de la performance.

Aspect : délai du dépôt du rapport et autres exigences

Dépôt de deux rapports moins de trois mois après la fin de l'exercice.

4.98 Par ailleurs, à 3 exceptions près, les rapports annuels de gestion produits par les entités assujetties à la *Loi sur l'administration publique* (article 26) ont été déposés à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits. Mentionnons, à titre de pratique exemplaire, que 2 rapports annuels de gestion ont été déposés moins de 3 mois après la fin de l'exercice financier des entités.

4.99 Enfin, 14 des 16 entités ont consacré une section distincte aux commentaires portant sur le respect des exigences légales et gouvernementales autres que celles découlant de la *Loi sur l'administration publique*. Cette façon de faire, des plus appropriées, aide le lecteur à prendre connaissance des obligations dévolues à l'entité en la matière et à juger si elle s'en est pleinement acquittée.

Aspect : engagements liés à la déclaration de services aux citoyens

4.100 Dans son rapport annuel de gestion, l'entité répond notamment du degré d'atteinte des normes de service contenues dans sa DSC[2]. Elle doit du même coup exposer les moyens mis en place pour améliorer, de façon continue, la qualité de ses produits et services.

4.101 De façon générale, la reddition de comptes sur les engagements figurant dans la DSC s'est avérée problématique. En effet, 6 entités ont abordé moins de 50 p. cent des engagements divulgués dans ce document. De plus, seulement 5 entités ont donné des résultats quantifiés afin que le lecteur puisse juger du respect d'une large part des engagements pris dans la DSC. Il n'y a qu'un des rapports examinés qui offre une reddition de comptes exhaustive à cet égard (information permettant de juger du respect des normes de service relatives aux engagements formulés dans la DSC et présentation des mesures visant à maintenir et à accroître la qualité de produits et services). Ses lecteurs ont accès à des renseignements fort précieux, qui situent les activités de l'entité dans une perspective moins limitée. Le chapitre 3 du présent tome, ayant pour titre « Gestion de l'amélioration des services aux citoyens », présente de plus amples informations au sujet de la DSC.

2. Une entité de notre échantillon était responsable non pas d'engagements pris dans sa propre DSC, mais d'éléments contenus dans la DSC du ministère dont elle relève, ce dernier ayant établi des normes de qualité la concernant.

4.102 **Afin que l'information sur la performance traite du respect des engagements de reddition de comptes, nous avons recommandé aux entités concernées de s'assurer que le rapport annuel de gestion recouvre toutes les exigences de reddition de comptes qui leur sont imposées ainsi que l'ensemble des engagements formulés dans la déclaration de services aux citoyens.**

4.103 **Résumé des commentaires des entités**

Commentaires généraux. Dans l'ensemble, les entités partagent notre analyse et nos recommandations en nous assurant que celles-ci seront prises en considération lors de l'élaboration des prochains rapports annuels de gestion. Plusieurs ont insisté sur le fait qu'il s'agissait d'un premier exercice de reddition de comptes dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* et qu'un certain temps est nécessaire pour développer les compétences requises.

Trois entités, à cause d'un contexte particulier, allèguent qu'il leur est ardu de produire une reddition de comptes d'aussi bonne qualité que celle des autres organisations visées par nos travaux. Ainsi, deux ministères soutiennent que leur réalité est plus complexe que celle des organismes, tandis que la troisième entité estime que son mandat se prête plus difficilement à la mesure de la performance parce que ses activités ne sont pas de nature opérationnelle.

Focaliser l'attention sur les aspects critiques. De façon générale, les entités sont d'accord avec le contenu du rapport et affirment qu'elles poursuivront leurs efforts afin de focaliser davantage l'attention sur les aspects critiques. Une organisation souligne néanmoins que faire porter la reddition de comptes sur l'ensemble des engagements formulés dans le plan stratégique n'est pas sans inconvénient. Elle affirme que le plan stratégique est un document susceptible d'être modifié puisque les engagements se font sur une période de trois ans à partir d'une planification budgétaire qui, de son côté, est annuelle. Pour cette entité, il est normal d'apporter des changements au plan stratégique et le rapport annuel de gestion constitue un véhicule qui permet de les expliquer.

Établir un lien entre les objectifs et les résultats. Les entités reconnaissent la pertinence de notre analyse concernant ce critère d'évaluation. Elles affirment que les efforts seront maintenus afin de présenter plus systématiquement leurs résultats en faisant appel à des cibles. Un ministère tient à souligner que la planification stratégique est un processus complexe et laborieux puisqu'il exige des entités qu'elles s'engagent à atteindre des résultats précis, alors qu'elles n'ont pas l'assurance de disposer d'une enveloppe budgétaire permettant de supporter leurs engagements.

Présenter les résultats dans le bon contexte. Adhérant à notre point de vue, les entités déclarent qu'elles demeureront attentives à présenter les résultats dans le bon contexte. Certaines mentionnent qu'elles exposent, dans leur plan stratégique, les contextes externe et interne ainsi que certains éléments de risque qui y sont liés. L'une d'entre elles affirme ne pas avoir repris ces informations dans son rapport annuel de gestion, considérant que

ces documents sont complémentaires. D'autres entités se disent réticentes à divulguer trop de détails sur les risques et les partenaires, compte tenu des conséquences non souhaitables qui pourraient découler de cette divulgation.

Établir un lien entre les ressources et les résultats. Les entités se proposent d'améliorer l'information sur les ressources affectées aux activités vouées à l'atteinte des résultats et des réflexions sont amorcées pour modifier les systèmes de gestion de manière à déterminer le coût de revient de chacune des activités en cause. Concernant la présence d'information relative à l'affectation des ressources humaines, une entité mentionne que la *Loi sur l'administration publique* vise à instaurer la gestion axée sur les résultats plutôt que sur les moyens. Selon l'esprit de la loi, la présence des coûts unitaires est pertinente et quelle que soit la méthode d'affectation des ressources humaines, l'intégralité de son effet est reflétée dans le coût unitaire.

Par ailleurs, des organisations ne jugent pas à propos d'inclure des états financiers dans leur rapport annuel de gestion. Elles font valoir que leurs données sont présentées avec celles du gouvernement et que ces dernières ne sont pas disponibles au moment du dépôt du rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale.

Présenter une information comparative. Plusieurs entités font état des difficultés et des coûts associés à l'obtention d'information comparative auprès d'autres administrations. Elles signalent notamment que les données recherchées ne sont pas toujours disponibles, la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* étant à ses débuts.

Aborder la question de la fiabilité de l'information. Les entités adhèrent généralement à l'idée que la présence d'une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles afférents ainsi que la présence d'un rapport de la vérification interne augmentent la crédibilité du rapport annuel de gestion. Toutefois, une entité mentionne que sa taille ne lui permet pas d'engager un vérificateur interne à temps plein.

Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens. Dans l'ensemble, les entités accueillent favorablement nos constats de même que notre recommandation concernant ce critère. Elles énoncent des moyens à privilégier pour corriger la situation, lorsque cela s'avère nécessaire. Une entité témoigne de la difficulté de déposer son rapport annuel de gestion dans les délais prescrits par la *Loi sur l'administration publique*, malgré ses efforts pour y réussir.

4.104 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance des résultats des travaux de vérification des rapports annuels de gestion effectués par le Vérificateur général. D'ailleurs, nous souscrivons aux recommandations qu'il formule et ses constatations s'inscrivent généralement dans le même ordre que celles relevées lors de notre examen d'une vingtaine de rapports annuels de gestion. Déjà, des pistes d'amélioration ont été identifiées et proposées aux ministères et organismes.

« Outre ces commentaires généraux, nous aimerions rappeler que le rapport annuel de gestion doit, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (art. 24), présenter les résultats par rapport aux objectifs prévus au plan stratégique et ainsi viser l'essentiel de la mission. Cela permet d'éviter que les rapports annuels de gestion prennent la forme de rapports d'activités tels que nous les connaissions avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'administration publique*.

« Le Secrétariat du Conseil du trésor continuera à offrir du soutien et de la formation aux entités afin de les inciter à améliorer la qualité de l'information publiée dans leurs rapports annuels de gestion. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF 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 six premiers critères retenus sont inspirés des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc. et du *Guide sur le rapport annuel de gestion* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le septième critère concerne le respect des principales exigences (légales et gouvernementales) imposées aux entités concernées en matière de reddition de comptes et la responsabilité relative aux engagements pris dans la DSC. 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 de la qualité de l'information sur la performance publiée dans les rapports annuels de gestion d'entités assujetties à la *Loi sur l'administration publique*.

Critères

Pour être utile au lecteur, l'information sur la performance doit :

- focaliser l'attention sur les aspects critiques ;
- établir un lien entre les objectifs et les résultats ;
- présenter les résultats dans le bon contexte ;
- établir un lien entre les ressources et les résultats ;
- présenter une information comparative ;
- aborder la question de la fiabilité de l'information ;
- traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la DSC.

ANNEXE 2 – LISTE DES 16 ENTITÉS DONT LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION A ÉTÉ ANALYSÉ

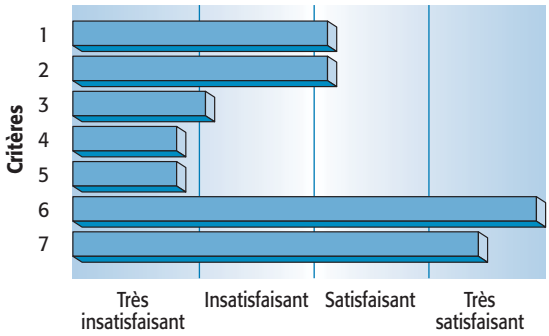
Aide financière aux études*
Centre de perception fiscale
Institut national de santé publique du Québec
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Justice
Ministère de l'Éducation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche**
Office québécois de la langue française
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Société de la faune et des parcs du Québec
Société de l'assurance automobile du Québec
Société des traversiers du Québec
Tourisme Québec

* L'Aide financière aux études, en tant qu'unité autonome de service, n'est pas assujettie à la *Loi sur l'administration publique*, mais elle doit produire un rapport annuel mettant l'accent sur les résultats en vertu de l'entente de gestion entre le sous-ministre responsable et le directeur général.

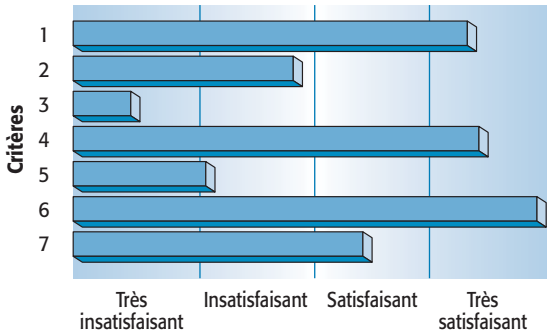
** Seulement le rapport pour 2001-2002 de ce qui était à l'époque le ministère des Finances a fait l'objet de notre analyse.

ANNEXE 3 – BILAN CONCERNANT LE RESPECT DES CRITÈRES D'ÉVALUATION SELON LES ENTITÉS

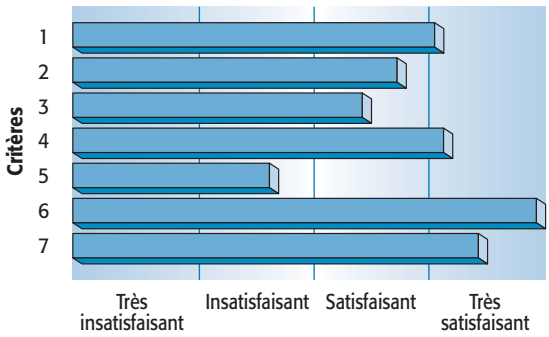
Entité A



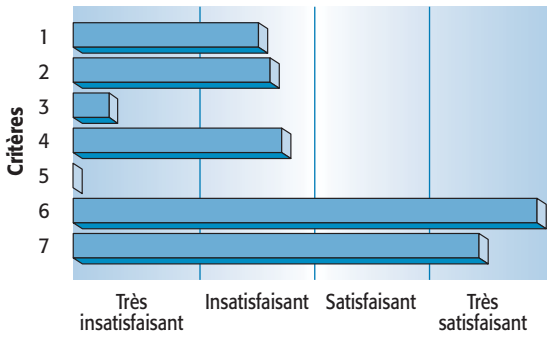
Entité B



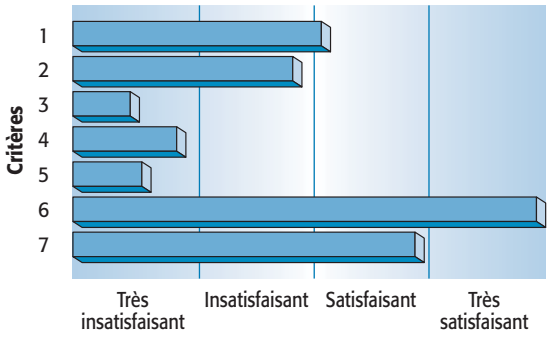
Entité C



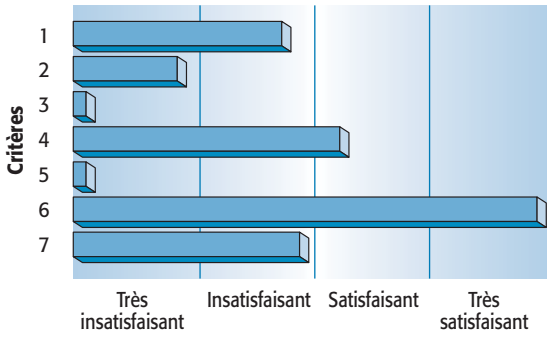
Entité D



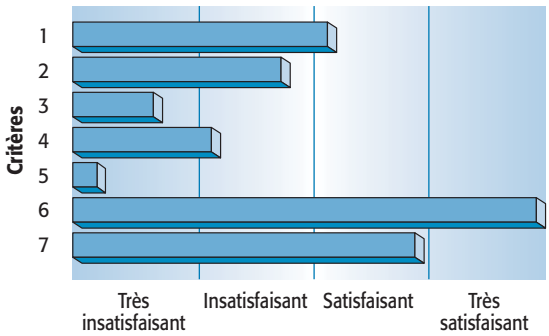
Entité E



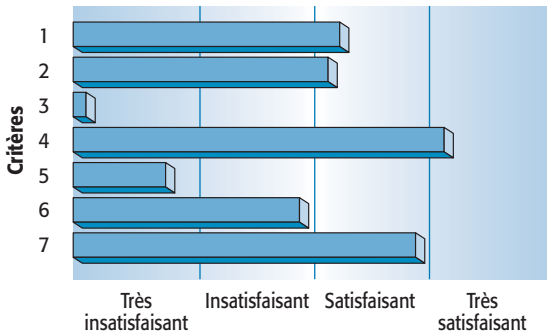
Entité F

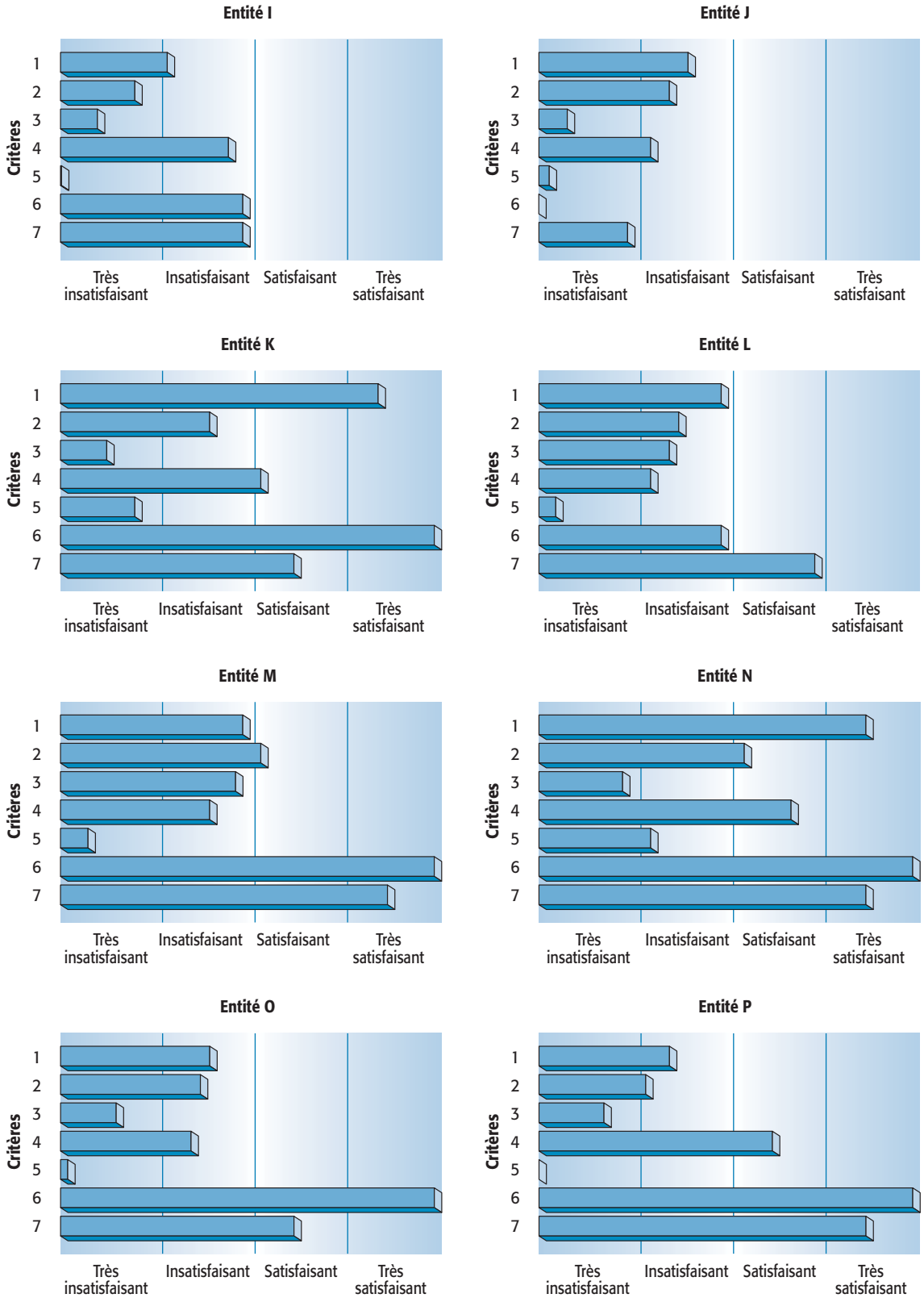


Entité G



Entité H





Critères

1 : Focaliser l'attention sur les aspects critiques
2 : Établir un lien entre les objectifs et les résultats
3 : Présenter les résultats dans le bon contexte
4 : Établir un lien entre les ressources et les résultats
5 : Présenter une information comparative
6 : Aborder la question de la fiabilité de l'information
7 : Traiter du respect des exigences de reddition de comptes et des engagements pris dans la DSC

ANNEXE 4 – PRINCIPALES EXIGENCES EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES ET ENGAGEMENTS PRIS DANS LA DÉCLARATION DE SERVICES AUX CITOYENS

Principales exigences en matière de reddition de comptes

1. Selon les articles 12 et 24 de la *Loi sur l'administration publique*, un ministre et le dirigeant d'une unité administrative de son ministère ou d'un organisme relevant de sa responsabilité peuvent conclure une convention de performance et d'imputabilité (CPI). Un rapport distinct doit être préparé pour toute unité administrative visée par une CPI ou être inclus dans une section distincte du rapport du ministère ou de l'organisme. Son contenu est déterminé dans cette convention ou, le cas échéant, à l'entente de gestion.
2. Selon l'article 24 de la *Loi sur l'administration publique*, le rapport annuel de gestion doit notamment comprendre une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique.
3. Selon l'article 24 de la *Loi sur l'administration publique*, le rapport annuel de gestion doit notamment comprendre une présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés par le plan annuel de gestion des dépenses, le cas échéant.
4. Selon l'article 24 de la *Loi sur l'administration publique*, le rapport annuel de gestion doit notamment comprendre une déclaration du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme attestant la fiabilité des données contenues au rapport et des contrôles afférents.
5. Selon l'article 24 de la *Loi sur l'administration publique*, le rapport annuel de gestion doit notamment comprendre tout autre élément ou renseignement déterminé par le Conseil du trésor.
6. Selon l'article 26 de la *Loi sur l'administration publique*, chaque ministre dépose à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois de la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.
7. L'article 29 de la Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration prévoit que les ministères et organismes font état de l'application de leur politique linguistique dans leur rapport d'activité annuel.
8. L'article 53.1 de la *Loi sur la fonction publique* précise que le rapport annuel d'un ministère ou d'un organisme doit contenir, sous une rubrique particulière, un compte rendu des résultats obtenus par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité ou d'un plan d'embauche pour les personnes handicapées qui lui était applicable ainsi qu'aux objectifs d'embauche des diverses composantes de la société québécoise.
9. Le Plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels oblige les ministères et organismes à instaurer un comité de protection des renseignements personnels ayant notamment pour mandat de procéder à une évaluation annuelle du niveau de protection des renseignements personnels, et d'en faire état dans leur rapport annuel.
10. L'article 3.0.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* prévoit notamment que l'organisme ou l'entreprise du gouvernement doit rendre le code [d'éthique et de déontologie] accessible au public et le publier dans son rapport annuel. Le rapport annuel doit en outre faire état du nombre de cas traités et de leur suivi, des manquements constatés au cours de l'année par les instances disciplinaires, de leur décision et des sanctions imposées par l'autorité compétente ainsi que du nom des administrateurs publics révoqués ou suspendus au cours de l'année.

Engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens

11. Le *Guide sur la déclaration de services aux citoyens* mentionne que le rapport annuel de gestion, déposé à l'Assemblée nationale, rend compte de l'atteinte des normes de service contenues dans la déclaration et des moyens mis en place pour assurer une amélioration continue de la qualité des services.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 5

Institut de la statistique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.26
Gestion de projets	5.29
Encadrement des activités	5.31
Planification	5.37
Suivi	5.53
Reddition de comptes interne	5.62
Évaluation des activités	5.65
Gestion de la qualité	5.69
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires de l'entité apparaissent à la fin de ce chapitre.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

André Bélanger
Sophie Boisvert

FAITS SAILLANTS

5.1 Né du regroupement de quatre organismes ou unités administratives, l'Institut de la statistique du Québec a commencé ses activités le 1er avril 1999. Selon la loi constitutive de l'organisme, il a pour mission de « fournir des informations statistiques qui soient fiables et objectives sur la situation du Québec quant à tous les aspects de la société québécoise pour lesquels de telles informations sont pertinentes ».

5.2 Pour l'exercice 2001-2002, les revenus de l'Institut s'élevaient à 20,6 millions de dollars ; 14,3 millions provenaient d'une subvention du gouvernement du Québec et 6,3 millions, de services rendus et d'autres revenus.

5.3 Nos travaux avaient pour but de déterminer si l'Institut gère ses projets statistiques avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Nous visions également à nous assurer que l'organisme évalue systématiquement la qualité des projets statistiques qu'il réalise. Nous n'avons pas cherché à apprécier la qualité réelle des données produites et nous ne faisons pas de commentaires à ce sujet.

5.4 Pour mener à bien notre vérification, nous avons examiné 16 projets statistiques auxquels des dépenses de plus de 5,2 millions de dollars ont été imputées pour la période de 8 mois terminée le 30 novembre 2002. Nos travaux se sont déroulés de septembre 2002 à mars 2003 et ont porté principalement sur les activités effectuées entre le 1er avril 2001 et le 31 janvier 2003.

5.5 Nous avons constaté que la gestion des projets statistiques comporte des déficiences, ce qui entraîne notamment des dépassements de coûts, ainsi que des pertes quant à certains projets financés par des revenus autonomes qui découlent d'ententes avec des partenaires ou avec la clientèle de l'organisme. Notons que cette situation n'est pas étrangère au déficit cumulé de l'Institut qui se chiffrait à 902 282 dollars au 31 mars 2002. En février 2003, une subvention de fonctionnement additionnelle a été autorisée et devrait, selon l'Institut, lui permettre de résorber son déficit. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il pourrait faire davantage avec les ressources actuelles s'il améliorait sa gestion de projets.

5.6 L'Institut a fait part de son intention d'accorder une attention particulière à la gestion de projets dès sa création. Pourtant, aucun plan d'action n'avait encore été élaboré à ce propos en mars 2003, même s'il sait que les besoins d'encadrement des activités liées aux projets statistiques sont importants. De plus, aucune formation structurée sur la gestion de projets n'est présentement offerte. En fait, chaque direction gère ses projets à sa façon, et ce, sans lignes directrices.

5.7 La réalisation des différentes étapes de planification des projets statistiques manque de rigueur. Notre vérification démontre que les besoins des clients sont précisés pour les projets financés par des revenus autonomes. Par contre, les projets récurrents effectués au moyen de la subvention ne sont pas réévalués à intervalles réguliers, selon un processus rigoureux. Par conséquent, l'Institut ne s'assure pas que le contenu de ses projets statistiques récurrents évolue en fonction des besoins de sa clientèle. De plus, l'évaluation des risques liés aux

projets est une étape négligée. Notons entre autres que l'Institut n'a élaboré aucune stratégie pour atténuer ces risques.

5.8 Nous avons également remarqué que la définition des activités et l'évaluation des ressources requises afin d'estimer les coûts des projets récurrents se font en fonction de ce qui a été effectué l'année précédente ou selon les ressources disponibles. De ce fait, l'efficience de ces projets n'est pas assurée. Pour les projets financés par des revenus autonomes, nos travaux révèlent que la précision et la qualité des estimations de coûts sont variables, en raison d'un manque d'uniformité dans les méthodes et les outils utilisés pour produire des soumissions. En outre, certaines données de ces soumissions ne sont pas suffisamment étayées par des documents pertinents. Le prix fixé risque donc de ne pas correspondre aux coûts réels du projet.

5.9 L'absence d'une planification adéquate n'est pas étrangère au fait que 6 des 10 projets financés par des revenus autonomes, que nous avons examinés, se sont soldés ou se solderont par une perte.

5.10 Le suivi des projets comporte aussi des lacunes. Nos travaux montrent que l'étendue et la fréquence du contrôle des coûts et de l'avancement des projets sont insuffisantes. Ainsi, les gestionnaires ne savent pas où en sont leurs projets par rapport aux prévisions. Ils constatent, trop tardivement pour intervenir adéquatement, qu'il y a du retard ou que les budgets sont dépassés. Le peu d'information de gestion et le manque d'outils ne favorisent pas un suivi adéquat; la reddition de comptes interne qui en découle ne peut donc qu'être incomplète. D'ailleurs, l'Institut ne connaît pas en temps opportun sa situation financière globale.

5.11 D'autre part, nous avons observé que l'organisme n'effectue aucune évaluation de l'efficience ni de la qualité de ses projets statistiques. Même si nous avons noté qu'il se préoccupe de la qualité de ses travaux, aucun cadre d'évaluation n'a été défini. Pareilles absences ne favorisent pas une amélioration des pratiques.

VUE D'ENSEMBLE

5.12 Premier au Canada à créer son propre organisme, le gouvernement du Québec produit des statistiques officielles depuis les années 1910. Au fil des ans, la demande de données statistiques s'est accrue et plusieurs unités ont été mises sur pied dans les ministères et organismes. Les informations statistiques sont souvent essentielles à l'administration gouvernementale pour l'appuyer dans sa prise de décisions. Elles permettent également de stimuler la recherche et d'alimenter les débats au sein du gouvernement et de la société en général.

5.13 L'Institut de la statistique du Québec a commencé ses activités le 1er avril 1999. Il est né du regroupement de quatre organismes ou unités administratives: le Bureau de la statistique du Québec, l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération, Santé Québec et la section du ministère du Travail comprenant

les employés affectés à la réalisation de l'*Enquête sur la rémunération globale*. La création de l'Institut a permis de rassembler, dans un seul organisme, des activités similaires qui touchent différents secteurs.

5.14 Selon la loi constitutive de l'organisme, il a pour mission de « fournir des informations statistiques qui soient fiables et objectives sur la situation du Québec quant à tous les aspects de la société québécoise pour lesquels de telles informations sont pertinentes. L'Institut constitue le lieu privilégié de production et de diffusion de l'information statistique pour les ministères et organismes du gouvernement, sauf à l'égard d'une telle information que ceux-ci produisent à des fins administratives. Il est le responsable de la réalisation de toutes les enquêtes statistiques d'intérêt général. »

5.15 L'Institut accomplit sa mission en réalisant des travaux rattachés à la production de données, d'analyses et de synthèses dans des domaines clés de la statistique, tels que l'économie, la santé, la culture et les communications, la sociodémographie ainsi que le travail et la rémunération. Même si l'administration publique constitue la clientèle principale de l'Institut, l'ensemble de la société québécoise peut recourir à ses services moyennant un prix convenu pour les mandats particuliers.

5.16 Notons que Statistique Canada, qui est également un producteur important de statistiques sur le Québec, constitue un partenaire privilégié de l'Institut. Leurs relations d'affaires se concrétisent, entre autres, par des partages de données, des activités conjointes de collecte et le développement d'expertise dans le domaine.

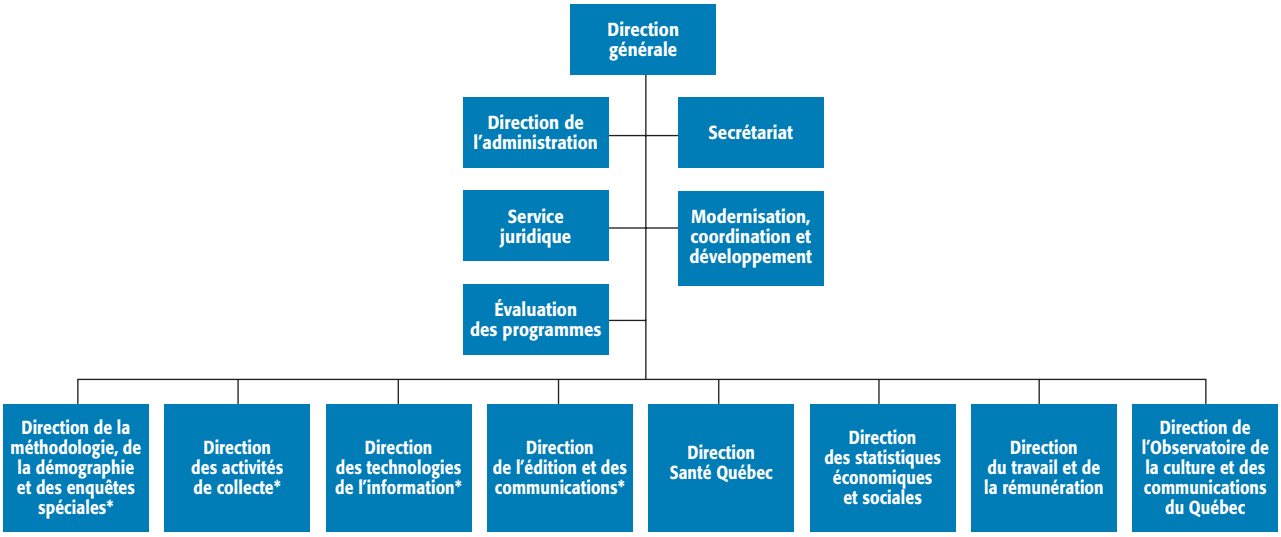
5.17 Pour mener à bien ses activités, l'Institut peut compter sur deux sources de financement. Tout d'abord, une subvention gouvernementale annuelle lui est attribuée ; celle-ci est accordée pour réaliser principalement des projets récurrents qui permettent de tenir à jour et de conserver l'historique de plusieurs données statistiques de l'organisme, dont certaines sont spécifiées dans sa loi constitutive. Ensuite, il dispose de revenus autonomes qui proviennent soit d'ententes avec des partenaires qui financent une partie de la réalisation de projets statistiques sur des sujets les préoccupant, soit de contrats particuliers entre l'Institut et sa clientèle publique ou privée, qui portent sur des projets statistiques conformes aux besoins de cette dernière.

5.18 Au 31 mars 2002, l'effectif autorisé de l'Institut se chiffrait à 234 équivalents temps complet, dont 193 postes réguliers. Ses revenus, pour l'exercice terminé à cette date, s'élevaient à 20,6 millions de dollars ; 14,3 millions provenaient d'une subvention du gouvernement du Québec, 6,2 millions, de services rendus et 0,1 million, d'autres revenus. Les services rendus augmentent de façon constante depuis la création de l'organisme. En effet, pour l'exercice terminé au 31 mars 2000, ils correspondaient à une somme de 5,1 millions de dollars, soit une augmentation de 21,6 p. cent en deux ans.

5.19 La figure 1 présente l'organigramme de l'Institut en mars 2003.

FIGURE 1

ORGANIGRAMME DE L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC



* Ces directions rendent des services de soutien à la réalisation de projets d'autres directions.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.20 Nos travaux avaient pour but de déterminer si l'Institut gère ses projets statistiques avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Nous voulions aussi nous assurer que l'organisme évalue systématiquement la qualité des projets statistiques qu'il réalise. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

5.21 En ce qui concerne la qualité des projets statistiques, nos travaux ont porté uniquement sur les moyens mis en œuvre par l'Institut pour l'évaluer. Nous n'avons pas cherché à apprécier nous-mêmes la qualité réelle des données produites et nous ne faisons pas de commentaires à ce sujet. Notre vérification ne vise pas non plus à porter un jugement sur les techniques et la méthodologie des enquêtes statistiques.

5.22 Enfin, le présent mandat ne porte pas sur la reddition de comptes de l'Institut à l'Assemblée nationale, celui-ci étant à élaborer un nouveau modèle de rapport annuel de gestion, qui devrait être disponible pour l'exercice 2002-2003.

5.23 Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné 16 projets statistiques. Les dépenses imputées aux projets sélectionnés représentent plus de 5,2 millions de dollars pour la période de 8 mois terminée le 30 novembre 2002, ce qui constitue 45 p. cent du montant total affecté à l'ensemble des projets, soit 11,5 millions de dollars pour la même période.

5.24 Le tableau 1 indique le nombre de projets sélectionnés dans le cadre de notre vérification, par direction et selon les sources de financement.

TABLEAU 1

CARACTÉRISTIQUES DES PROJETS SÉLECTIONNÉS

Direction	Projets réalisés avec la subvention du gouvernement du Québec	Projets financés au moyen de revenus autonomes	Dépenses imputées pour la période de 8 mois terminée le 30 novembre 2002 (en dollars)*
Direction de la méthodologie, de la démographie et des enquêtes spéciales	2	1	967 359
Direction Santé Québec		4**	1 898 618
Direction des statistiques économiques et sociales	3	2	1 093 193
Direction du travail et de la rémunération	1	1	1 163 066
Direction de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec		2**	101 687
Total	**6**	**10**	**5 223 923**

* Ces données ont été compilées à partir des renseignements fournis par l'Institut.

** Une partie du financement de ces projets provient de la subvention du gouvernement du Québec.

5.25 Nos travaux se sont déroulés de septembre 2002 à mars 2003. Ils ont porté principalement sur les activités effectuées entre le 1er avril 2001 et le 31 janvier 2003, mais certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

5.26 L'Institut de la statistique du Québec réalise annuellement un nombre important d'enquêtes statistiques. Nous sommes d'avis qu'il pourrait faire davantage avec les ressources actuelles s'il améliorait sa gestion de projets.

5.27 Ainsi, nos travaux nous ont permis de constater que la gestion des projets statistiques réalisés par l'Institut comporte des déficiences. Il en résulte des dépassements de coûts et des pertes quant à certains projets financés par des revenus autonomes. Les lacunes observées à ce chapitre touchent des fonctions de gestion essentielles, à savoir la planification, le suivi et la reddition de comptes interne. Soulignons que cette situation n'est pas étrangère au déficit cumulé de l'organisme qui se chiffrait à 902 282 dollars au 31 mars 2002. En février 2003, une subvention de fonctionnement additionnelle a été autorisée et devrait, selon l'Institut, lui permettre de résorber son déficit.

5.28 Nous avons également observé que l'Institut ne fait aucune évaluation de la qualité de ses projets statistiques. Même s'il se préoccupe de la qualité lors de la réalisation de ses travaux, aucune politique n'a été élaborée en ce sens et aucun cadre d'évaluation n'a été défini.

Gestion de projets

5.29 La gestion de projets suit un processus déterminé qui est soumis à des contraintes de temps et de ressources. Afin d'assurer l'efficacité du projet et une réalisation efficiente, un processus de planification et de suivi du travail à accomplir doit être élaboré. L'utilisation d'outils et de moyens de gestion appropriés est essentielle.

5.30 Notre vérification révèle que l'Institut ne gère pas ses projets statistiques avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Encadrement des activités

5.31 L'exécution de projets statistiques implique l'emploi de méthodes ou de techniques variées, propres au domaine statistique, et nécessite un encadrement ordonné et efficace. Dans son Plan d'affaires 2000-2004, l'Institut mentionnait qu'il entendait accorder une attention particulière à la gestion de projets. À cette fin, il désirait mettre en place, à l'interne, un « bureau de projets ». Son personnel aurait à s'acquitter des tâches suivantes : standardiser les processus, les outils de suivi et les mécanismes de gestion ; assurer la compréhension et la diffusion des rôles et responsabilités des principaux acteurs en matière de gestion de projets ; garantir que les ressources affectées aux projets sont disponibles. Au cours des exercices 2000-2001 et 2001-2002, plus de 300 000 dollars ont été investis dans la création de ce bureau. Cependant, les activités de celui-ci ont cessé en juin 2001 ; il n'a donc pu atteindre ses objectifs. Or, aucun bilan n'a été dressé pour expliquer cet échec.

5.32 Dans son Plan stratégique 2002-2005, l'organisation réitère son désir d'encadrer la gestion de ses travaux. Pour ce faire, elle veut implanter un processus intégré de gestion par projet afin d'optimiser l'utilisation de ses ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

5.33 Néanmoins, malgré l'existence de besoins importants quant à la détermination, à la coordination et à la mise en place de mesures d'encadrement et de soutien des projets statistiques, aucun nouveau plan d'action n'a encore été élaboré à ce propos en mars 2003.

Aucune ligne directrice définissant le processus de gestion de projets.

5.34 De plus, l'Institut ne dispose d'aucune ligne directrice qui définirait son processus de gestion de projets ainsi que les rôles et les responsabilités des divers acteurs. Pareille lacune amène chaque direction à procéder à sa façon, ce qui ne favorise pas l'efficience dans la réalisation des projets. La Direction des activités de collecte a cependant produit en 2000 un document intitulé *Guide du chargé d'enquêtes*, dont le but est d'aider toute personne qui occupe un tel poste. Toutefois, il est

incomplet ; en effet, il ne porte pas sur toutes les étapes d'un projet et son application se limite à cette direction.

5.35 Le fait de rassembler quatre organismes ou unités administratives dans une seule entité, l'Institut, avait pour objectif de favoriser une synergie de ressources humaines spécialisées. Pourtant, nous avons constaté que les directions sont isolées et que, dans certains cas, la collaboration est difficile. L'intégration souhaitée lors de la création de l'Institut n'est donc pas complète, même si certaines actions favorisant celle-ci ont été accomplies.

5.36 Ainsi, au cours de l'année 2000, dans le cadre de la création du bureau de projets, une formation sur la gestion de projets a été offerte. Or, depuis, aucune formation structurée sur le sujet n'a été donnée, même si la majorité des chargés de projet actuels n'ont pas suivi la formation précédente. En outre, l'Institut ne leur propose pas de cours sur les procédés, les outils et les rapports. Plusieurs d'entre eux ne savent donc pas comment utiliser ces différents instruments de travail ou ignorent tout simplement leur existence. Cette lacune suscite des problèmes relatifs à la gestion de projets, problèmes qui sont recensés dans les sections suivantes.

Planification

5.37 Afin de bien maîtriser un projet, il est essentiel de le planifier avec rigueur. Il importe donc de préciser les besoins, de déterminer les risques, de définir les activités, d'évaluer les ressources requises, qu'elles soient humaines, financières, matérielles ou informationnelles, et de dresser un plan de travail assorti d'un échéancier.

Besoins de la clientèle

5.38 Dans un environnement en constante évolution, il faut continuellement adapter les projets statistiques en fonction des besoins de la clientèle. Dans ce but, l'Institut a constitué quatre comités consultatifs : le Comité permanent de gestion de la Direction Santé Québec, le Comité consultatif sur les statistiques sociodémographiques, le Comité consultatif sur les statistiques du travail et de la rémunération et le Comité consultatif sur les statistiques économiques et sectorielles. De plus, la Direction de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec dispose d'un comité de direction et de huit comités consultatifs ayant chacun leur domaine d'expertise. Les membres de ces comités informent l'Institut de leurs besoins et de leurs préoccupations, qui sont pris en compte. Toutefois, cette démarche n'est pas suffisante ; en effet, ces comités représentent seulement une partie de la clientèle et ne traitent pas de l'ensemble du contenu des projets statistiques.

L'Institut ne s'assure pas que le contenu de ses projets récurrents évolue en fonction des besoins de sa clientèle.

5.39 Ainsi, notre vérification a révélé que l'organisme ne réévalue pas systématiquement, selon un processus rigoureux, les projets récurrents réalisés au moyen de la subvention du gouvernement. De la sorte, il ne peut s'assurer que le contenu de ses projets statistiques récurrents évolue en fonction des besoins de sa clientèle. Cependant, dans le domaine des statistiques agroalimentaires, l'Institut a soumis

le projet, dans un premier temps, au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et aux différentes fédérations concernées ; à la suite de quoi, il l'a modifié de façon importante. Dans un deuxième temps, il a invité Statistique Canada à formuler, relativement à ce même projet, des commentaires sur l'utilité, la pertinence et les délais de production des données qu'il lui fournit. Bien que ces commentaires lui aient été transmis en février 2002, l'Institut n'a pas encore modifié le projet en conséquence.

Les besoins de la clientèle sont précisés pour les projets financés par des revenus autonomes.

5.40 Pour les projets financés par des revenus autonomes, nos travaux nous ont permis de noter la présence de contrats rédigés entre les parties dans lesquels les besoins de la clientèle sont précisés. De plus, en ce qui concerne les ententes avec des partenaires, les besoins sont définis par l'intermédiaire de comités où chacun est représenté.

Ordre de priorité

5.41 En outre, la capacité de produire des projets statistiques n'étant pas illimitée, la direction de l'Institut doit effectuer des choix. Or, l'ordre de priorité quant à l'ensemble des projets n'est pas établi. Pour ce faire, une analyse qualitative et quantitative structurée est nécessaire.

Risques

5.42 Au moment de la planification d'un projet, l'organisation doit évaluer les risques qui s'y rattachent, notamment ceux liés à l'ampleur du projet, aux caractéristiques de la population qui fait l'objet de l'enquête, à l'expérience du personnel, aux délais et aux différentes techniques utilisées. Une partie du travail du chargé de projet consiste à inventorier les éléments pouvant se transformer en risques, à évaluer leurs probabilités d'apparition de même que leurs effets sur le projet et sur l'échéancier. Afin de déterminer les risques, on peut s'inspirer des expériences antérieures portant sur des cas similaires. Ces expériences constituent une précieuse source de renseignements pour élaborer des solutions. Il est donc important de prévoir des mécanismes visant à conserver cette information.

Évaluation des risques négligée et aucune stratégie pour les atténuer.

5.43 L'Institut néglige l'évaluation des risques lorsque s'amorcent les projets. De ce fait, il n'a élaboré aucune stratégie pour atténuer ces risques. Il est alors plus difficile d'effectuer un suivi efficace et d'apporter les correctifs au moment opportun.

5.44 À titre d'exemple, mentionnons le cas d'un projet où le chargé, qui détenait une expertise unique, a quitté l'organisation. Il devenait donc impossible de réaliser le projet dans sa forme initiale avec les ressources de l'Institut. Ce dernier, ne pouvant respecter son contrat, a alors convaincu le client de revoir ses objectifs en fonction de la nouvelle situation. Le projet a été mené à bien selon le nouveau devis, mais il s'est soldé par une perte financière pour l'organisation. L'existence d'un processus visant à évaluer les risques aurait pu permettre d'envisager cette possibilité dès l'étape de la planification et une solution de rechange aurait pu être prévue, comme celle de préparer la relève.

Activités et ressources requises

5.45 Lorsque les besoins de la clientèle ont été précisés, il faut déterminer les activités qui doivent être effectuées pour produire les biens livrables. Par la suite, une évaluation des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles nécessaires à la réalisation s'impose. Ces étapes ont pour but, entre autres, de permettre une estimation des coûts du projet. L'utilisation de méthodes et d'outils performants est indispensable, étant donné les conséquences importantes qui peuvent découler d'une mauvaise évaluation. Par ailleurs, un processus de révision structuré visant à valider les estimations établies donne la possibilité de diminuer les risques liés à celles-ci.

5.46 Pour les projets récurrents, réalisés au moyen de la subvention, nous avons constaté que ce sont les mêmes activités et les mêmes ressources qui sont reconduites d'année en année. En effet, la définition des activités et l'évaluation des ressources requises se font en fonction de ce qui a été effectué l'année précédente ou selon les ressources disponibles attribuées aux projets. Comme nous l'avons mentionné, il n'y a pas de réévaluation des besoins. Pourtant, même si ces projets sont récurrents, une planification rigoureuse est importante pour qu'ils soient réalisés, annuellement, d'une manière efficiente, efficace et économique.

Les coûts figurant dans les soumissions : ni déterminés sur une base uniforme ni suffisamment étayés.

5.47 En ce qui concerne les projets financés par des revenus autonomes, on détermine d'abord les activités et on évalue les ressources requises. Une soumission qui s'appuie sur l'évaluation des coûts est ensuite produite à l'intention du client. Or, la qualité et la précision des estimations de coûts varient d'une direction à l'autre et, même, d'un chargé de projet à l'autre, en raison d'un manque d'uniformité dans les méthodes et les outils utilisés pour calculer ces coûts. En conséquence, le prix qui est fixé dans la soumission risque de ne pas correspondre aux coûts réels du projet. Certaines données de cette soumission ne sont pas suffisamment étayées par des documents pertinents. Par exemple, pour trois des projets vérifiés, le pourcentage des coûts prévus concernant la supervision représente respectivement 17, 25 et 31 p. cent des coûts totaux, et cela, sans qu'il y ait de pièces justificatives s'y rapportant. En l'absence de balises, le processus est tributaire de l'expérience du chargé de projet, ce qui peut avoir une incidence sur l'évaluation des coûts. Soulignons également qu'il n'existe pas de processus de révision structuré visant à détecter les omissions ou les erreurs dans les soumissions.

5.48 Les directions qui ont un rôle de soutien (voir la figure 1) et qui contribuent à la réalisation des projets statistiques ont élaboré des modèles d'évaluation de leurs coûts. Cependant, dans les faits, les estimations de coûts sont rarement établies à partir de ceux-ci. En effet, pour la plupart des projets, un modèle différent est utilisé. Par surcroît, dans certains cas, aucune évaluation de coûts n'étaye les montants inscrits sur la soumission.

Plan de travail et échéancier

5.49 L'élaboration d'un plan de travail est indispensable pour favoriser la réalisation du projet. Ce plan doit définir clairement les rôles et responsabilités des divers acteurs et les principales étapes relatives au suivi et à la reddition de comptes interne. Il doit comporter un échéancier détaillé présentant les activités à effectuer, leur séquence, leur durée et les besoins en matière de ressources. Il doit aussi présenter les contraintes et les risques. Lorsque le plan de travail est tenu à jour, il constitue une base permettant de suivre les projets.

5.50 Or, il n'existe aucun plan de travail incluant l'ensemble des éléments décrits précédemment. Par contre, chacun des projets examinés est accompagné d'un échéancier dont la précision varie de l'un à l'autre.

Parmi les 10 projets financés par des revenus autonomes, 6 se sont soldés ou se solderont par une perte.

5.51 Somme toute, puisque les différentes étapes de planification font défaut, les dangers que les coûts prévus soient dépassés augmentent. D'ailleurs, l'absence d'une planification adéquate n'est pas étrangère au fait que 6 des 10 projets examinés, qui sont financés par des revenus autonomes, se sont soldés ou se solderont par une perte. En ce qui concerne les autres projets, nous sommes dans l'impossibilité de nous prononcer avec certitude sur l'issue de 3 d'entre eux, puisqu'ils sont en cours de réalisation. Quant au dernier, il devrait être conforme au budget. Comme ce type de projet connaît une augmentation constante depuis la création de l'Institut, une planification rigoureuse est d'autant plus importante.

5.52 Pour les projets récurrents réalisés au moyen de la subvention, la planification effectuée est incomplète et ne repose pas sur une réévaluation des besoins et sur une analyse rigoureuse des expériences passées. Nous ne sommes donc pas en mesure de juger de l'efficience de ces projets.

Suivi

5.53 Le contrôle des coûts d'un projet et de son avancement permet de s'assurer que celui-ci progresse comme prévu et que l'échéance ainsi que le budget fixés au départ sont respectés. Ce contrôle doit être effectué périodiquement, selon l'ampleur et la durée du projet. Les écarts relevés entre les résultats réels ou probables et les prévisions doivent donner lieu aux corrections appropriées.

5.54 En ce qui a trait aux projets réalisés au moyen de la subvention, l'Institut ne procède pas à une évaluation de leur progression. À titre d'exemple, pour deux projets, nos analyses ont fait ressortir des écarts positifs entre les ressources planifiées par la direction et celles qui ont été utilisées. Bien que les responsables de ces projets aient été en mesure de les expliquer au moment de la vérification, ils n'avaient pas relevé ces écarts ni n'avaient fait d'évaluation de leurs conséquences sur la situation financière de leur direction et sur la réalisation de projets futurs.

5.55 Les projets financés par des revenus autonomes, excepté ceux de la Direction Santé Québec, ont fait l'objet d'un suivi. Ainsi, la Direction de l'administration a évalué l'avancement des travaux et des coûts à deux reprises au cours de la période de neuf mois terminée le 31 décembre 2002. Toutefois, cette évaluation repose uniquement sur une information verbale des chargés de projet. De fait, pour tous les projets que nous avons examinés, aucun document motivant le degré d'avancement établi n'a été reçu. Il est donc impossible de porter un jugement sur la précision d'une telle estimation. Somme toute, l'objectif de cette évaluation est de permettre la production des états financiers trimestriels plutôt que de vérifier si le projet progresse comme prévu.

5.56 Quant aux projets de la Direction Santé Québec, le suivi a été effectué une seule fois au cours de l'exercice, et ce, dans le cadre de la planification annuelle 2003-2004. Nos travaux nous ont permis de noter que, pour deux des quatre projets sélectionnés, il n'y avait pas d'analyse justifiant l'évaluation des coûts et l'avancement des travaux. Pour les deux autres, une telle analyse était présente, mais elle n'était pas suffisamment précise, c'est-à-dire que les activités étaient peu détaillées et qu'elle comportait des erreurs de calcul.

La situation réelle des projets en cours n'est pas connue.

5.57 Compte tenu des lacunes observées au chapitre du suivi, les gestionnaires ne savent pas où en sont leurs projets par rapport aux prévisions. De ce fait, ils remarquent tardivement qu'il y a du retard ou que les budgets sont dépassés. Par conséquent, lorsque des actions s'imposent, il reste très peu de temps pour les accomplir. Souvent, la seule option est de constater la perte.

5.58 Par ailleurs, pour être en mesure de réaliser le suivi des projets, les gestionnaires doivent disposer d'une information de gestion fiable et pertinente. Pour ce faire, des systèmes doivent être mis en place pour compiler et traiter les données ainsi que pour fournir les renseignements dans la forme désirée et au moment opportun. Il importe que ces systèmes soient conçus de manière à suivre la progression des activités jusqu'à ce que les résultats soient obtenus.

L'information de gestion et les outils ne sont ni adéquats ni suffisants.

5.59 Or, l'information de gestion et les outils auxquels ont accès les gestionnaires de l'Institut ne sont pas adéquats ni suffisants pour effectuer le suivi des projets statistiques. Les outils disponibles ont été élaborés en vase clos et l'information que l'on peut en obtenir est incomplète et manque d'uniformité. De plus, nos travaux montrent que les rapports produits sont peu précis, qu'ils comportent des erreurs de calcul et que certaines dépenses des directions de soutien y sont exclues ou ne sont pas appuyées par des documents pertinents.

5.60 L'Institut dispose d'un système servant à gérer le temps des employés, qui est commun à l'ensemble des directions. Celui-ci n'est pas exploité suffisamment ; en effet, rares sont les chargés de projet qui l'emploient et les paramètres qui permettraient de produire des rapports dans le système sont peu définis. De plus, lorsque les rapports sont disponibles, les utilisateurs doivent remanier les renseignements pour obtenir l'information dont ils ont besoin. À titre d'exemple,

ils prennent les heures du système de gestion du temps, les convertissent en jour, les cumulent par catégorie d'emploi et par activité et les incluent dans un autre rapport en vue de comparer les résultats réels avec ceux qui ont été planifiés. Compte tenu du temps et de l'énergie que ces différentes tâches exigent, il est évident que le suivi ne peut se faire de façon régulière.

5.61 Pour la période de 9 mois terminée le 31 décembre 2002, le pourcentage des heures non directement reliées aux projets, formation et absences incluses, varie entre 18,4 et 32,8 p. cent selon les directions. Malgré cet écart important, aucune analyse relative à ces heures n'a été réalisée. En outre, notre examen d'un projet financé par des revenus autonomes a révélé que des heures de supervision qui y étaient relatives ont été comptabilisées dans un autre projet financé par la subvention gouvernementale. L'inscription de ces heures dans le bon projet aurait eu pour effet de le rendre déficitaire. Pareille situation compromet la fiabilité de l'information de gestion utilisée.

Reddition de comptes interne

5.62 Pour assumer efficacement ses responsabilités quant à la surveillance et au contrôle des projets statistiques, l'Institut doit élaborer un processus de reddition de comptes interne. Il lui faut comparer périodiquement les résultats obtenus avec les objectifs fixés et les actions s'y rapportant, notamment à l'aide d'indicateurs définis au préalable. Ces objectifs doivent avoir un lien avec les orientations stratégiques de l'organisation. Par la suite, la direction doit analyser les facteurs qui ont pu influer sur ces résultats et déterminer des mesures correctives, s'il y a lieu.

5.63 Comme nos constats précédents le démontrent, l'information et les outils de gestion sont insuffisants pour permettre de connaître l'évolution et les résultats des projets statistiques. De plus, en l'absence d'objectifs précis et mesurables, assortis de cibles et d'indicateurs pertinents, l'organisation peut difficilement apprécier son rendement.

Pas de processus formel de reddition de comptes sur le déroulement des projets.

5.64 L'Institut n'a pas mis en place de processus formel qui permettrait aux directeurs et aux chargés de projet de rendre compte à leurs supérieurs du déroulement de leurs projets. L'organisme ne peut donc pas connaître précisément et en temps opportun sa situation financière globale. Cela n'est pas étranger au fait que l'Institut présente un déficit cumulé qui s'élevait à 902 282 dollars au 31 mars 2002. Nous avions d'ailleurs informé l'Assemblée nationale de cette situation dans le tome II de notre rapport pour l'année 2001-2002, étant donné que ce déficit cumulé va à l'encontre de sa loi constitutive. En février 2003, une subvention de fonctionnement additionnelle a été autorisée et devrait, selon l'Institut, lui permettre de résorber son déficit.

Évaluation des activités

5.65 L'Institut doit revoir périodiquement ses activités afin de déterminer et d'apporter les modifications susceptibles d'améliorer son rendement. Pour ce faire, il doit notamment tenir compte des changements qui surviennent dans son secteur d'activité (technologie, normes, etc.) et des pratiques exemplaires pouvant être utilisées lors de projets futurs.

5.66 À ce titre, il faudrait envisager d'élaborer de façon systématique, dans le processus de gestion, un bilan de fin de projet. On pourrait notamment y énumérer les problèmes éprouvés et les correctifs appropriés. Ainsi, il constituerait une source importante d'information pour améliorer l'efficience de l'ensemble des travaux.

L'évaluation des projets est presque absente.

5.67 Les projets financés par des revenus autonomes, que nous avons examinés, ne comportaient pas de bilan ni d'autre type d'évaluation. Pour ce qui est des projets financés au moyen de la subvention, un seul sur les six projets avait été évalué. En conséquence, la planification des projets s'effectue sans que l'on tienne pleinement compte de l'expérience passée.

5.68 **Nous avons recommandé à l'Institut**

- **de mieux encadrer la réalisation de ses projets;**
- **d'améliorer la planification de ses projets**
  - **en réévaluant de façon régulière leur contenu en fonction des besoins de la clientèle;**
  - **en les priorisant;**
  - **en déterminant les risques;**
  - **en définissant les activités et en évaluant les ressources requises pour leur réalisation;**
  - **en élaborant un plan de travail assorti d'un échéancier;**
- **de faire un suivi régulier de l'avancement des travaux de chaque projet et de ses coûts et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu, au moment opportun;**
- **d'améliorer son information de gestion et sa reddition de comptes interne touchant les projets;**
- **d'évaluer ses projets afin d'améliorer leur rendement.**

Gestion de la qualité

5.69 Dans son Plan stratégique 2002-2005, l'Institut souligne son intention de devenir la référence dans le domaine de la statistique au Québec. À ce titre, il importe que ses travaux soient exécutés avec la plus grande rigueur et dans le respect de standards reconnus. Sa crédibilité s'appuie d'ailleurs en bonne partie sur la qualité de ses produits. Or, il n'évalue pas systématiquement la qualité de ses projets statistiques.

5.70 La gestion de la qualité devrait faire partie intégrante des pratiques de l'Institut. Ce dernier devrait donc disposer d'une politique d'assurance de la qualité dans laquelle seraient décrits les mesures adoptées à cet égard ainsi que les mécanismes de contrôle et de rétroaction s'y rapportant. Ces mécanismes permettent de s'assurer que la qualité est prise en compte selon les règles, lors de l'exécution des travaux.

5.71 Par ailleurs, l'organisation devrait veiller à appliquer de façon uniforme ces mécanismes, à communiquer les résultats aux intéressés et à exercer un suivi de façon à fournir l'assurance que les lacunes décelées ont été corrigées, le cas échéant. La responsabilité du suivi des déficiences devrait être clairement établie et un calendrier de suivi devrait accompagner le rapport d'évaluation.

5.72 L'Institut se soucie de la qualité de ses produits. Effectivement, l'une de ses valeurs de gestion confirme qu'il y accorde de l'importance : « La qualité de ses produits et services est une préoccupation constante de l'Institut ». Il le réitère dans sa *Déclaration de services aux citoyens* lorsqu'il affirme qu'il s'engage à offrir à sa clientèle « des produits et services statistiques d'une très grande qualité professionnelle et technique qui font appel à l'utilisation de méthodes statistiques éprouvées ».

5.73 À l'instar des autres organismes qui produisent des statistiques, l'Institut a retenu six critères relatifs à la qualité de son information statistique : la pertinence, l'accessibilité, l'exactitude, l'intelligibilité, l'actualité et la cohérence.

L'Institut n'évalue pas la qualité de ses projets statistiques.

5.74 Toutefois, il n'est pas en mesure de vérifier si ces critères sont respectés puisqu'il n'évalue pas la qualité de ses projets statistiques et qu'aucun cadre d'évaluation n'a été défini à cet égard.

5.75 En effet, il ne s'est pas doté d'une politique dans laquelle seraient décrites les mesures visant à assurer la qualité de ses travaux. Pourtant, l'Institut avait prévu, dans son Plan d'affaires 2000-2004, concevoir et mettre en place un processus de gestion de la qualité pour le 31 mars 2001. Il avait même formulé à nouveau cette intention dans son Plan stratégique 2002-2005. Malgré cela, au moment de notre vérification, les travaux n'étaient toujours pas entrepris. Par ailleurs, le fait que les personnes qui réalisent les projets statistiques ne reçoivent aucune rétroaction ne favorise pas une amélioration des pratiques.

5.76 L'existence de différents comités consultatifs et d'orientation et du Comité d'éthique permanent de la Direction Santé Québec contribue à atténuer les risques inhérents à l'absence de contrôle rigoureux de la qualité. Ainsi, en ce qui a trait au critère de pertinence, ces comités permettent à des partenaires de participer à l'élaboration des grandes orientations de certains projets. Toutefois, cela s'avère insuffisant pour évaluer la qualité des projets, étant donné que les autres critères ne sont pas pris en compte.

5.77 À titre d'information, soulignons que ce souci de la qualité est également très présent dans d'autres organismes semblables. Par exemple, Statistique Canada a défini la qualité de l'information de ses produits statistiques en fonction de l'adaptation des données à leur utilisation par les clients. Sur cette base, il a cerné

six critères de qualité, qui correspondent à ceux retenus par l'Institut. Il emploie un cadre d'assurance de la qualité dans lequel l'utilisation de plusieurs politiques et lignes directrices est prévue. De plus, des mécanismes, notamment la rétroaction des clients et des acteurs et l'examen des programmes, assurent la gestion de la qualité. Le processus de planification à long terme fournit aussi un cadre qui permet de déterminer les changements devant être apportés aux programmes d'une année à l'autre.

5.78 D'autres organismes, tels l'Office for National Statistics du Royaume-Uni, le Bureau de la statistique de la Suède et celui des Pays-Bas, possèdent également une fonction d'évaluation de la qualité.

5.79 **Nous avons recommandé à l'Institut**

- **d'établir une politique d'assurance de la qualité;**
- **d'appliquer de façon uniforme et continue des mécanismes propres à évaluer la qualité des travaux;**
- **de communiquer les résultats des évaluations aux intéressés et d'exercer un suivi visant à fournir l'assurance que les lacunes décelées seront corrigées, le cas échéant.**

5.80 **Commentaires de l'Institut**

« Globalement, l'Institut reconnaît justes et appropriées les recommandations formulées, tant sur le plan de la gestion de projets qu'en matière de gestion de la qualité. Ces recommandations, qui font déjà partie de nos préoccupations de gestion, sont inspirées de saines pratiques de gestion auxquelles l'Institut se rallie d'emblée. Aussi l'Institut s'engage-t-il à améliorer la gestion de ses projets, notamment au niveau de la planification, du suivi de l'avancement des projets et de la reddition de comptes en s'appuyant sur des informations de gestion appropriées. De même, la politique et les pratiques entourant l'assurance qualité en usage et à venir à l'Institut feront l'objet d'une documentation appropriée.

« Certes, nous admettons devoir mettre en place des procédures et revoir certains processus mais, à sa face même, l'Institut est un organisme reconnu pour sa crédibilité, sa probité, sa rigueur méthodologique et ses expertises nombreuses dans plusieurs domaines statistiques. Il jouit d'une notoriété sans cesse croissante auprès des ministères et des organismes québécois, à preuve la croissance de ses revenus autonomes. Ses nombreux partenariats, dont le plus imposant, celui où plus d'une vingtaine de ministères ou organismes participent à la Banque de données sur les statistiques officielles du Québec, sont des exemples éloquents de la réussite de l'Institut dans l'accomplissement de sa mission.

« Plusieurs contraintes qui restreignent la marge de manœuvre de l'Institut doivent cependant être gardées à l'esprit dans la gestion des projets. D'abord, la très grande variété des projets que l'Institut entreprend. En effet, l'Institut doit réaliser les divers mandats qui lui sont confiés par sa loi constitutive dans le but de produire des statistiques de base. Il se doit, de plus, à titre d'organisme statistique officiel, de maintenir une expertise de pointe dans les domaines statistiques que sont l'économie, la santé, le

marché du travail et la rémunération, la démographie, la culture et les communications, et le social ainsi que dans des activités de soutien, soit la méthodologie statistique, les activités de collecte, les communications et les technologies de l'information. Il doit, par ailleurs, maintenir un noyau d'information statistique pour chacun des domaines d'activités décrits dans son Plan d'affaires et son Plan stratégique. Enfin, dans plusieurs projets réalisés en mode de partenariat, l'Institut doit agir dans un contexte qu'on peut qualifier de « contexte d'affaires », avec les contraintes inhérentes à ce type de rapport avec ses partenaires et clients. Le caractère scientifique et hautement spécialisé des travaux statistiques de l'Institut influence, inévitablement, les processus de production et les modes de gestion. L'Institut de la statistique du Québec est un organisme unique au sein de l'appareil gouvernemental québécois par la nature de ses produits et de ses services, et ses processus opérationnels diffèrent de ceux des organismes dont la mission consiste à administrer des programmes menant directement à une prestation aux citoyens, par exemple. Dans le cas de l'Institut, comme tout organisme statistique national, la programmation est définie par l'Institut et non par le gouvernement.

« La direction de l'Institut a toujours agi de bonne foi en utilisant toutes les ressources dont elle disposait, même si, parfois, ces ressources manquaient à certains égards. Ainsi, il faut tenir compte du contexte de la vacance du poste de directeur de la Direction de l'administration et du report du développement de certains outils d'information de gestion et de planification qui sont à la base de la gestion de projets.

« Enfin, au sujet de la conservation en mémoire des problèmes et de leurs résolutions, l'Institut a prévu, dans sa planification stratégique, entreprendre de façon plus structurée la gestion des connaissances. »

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.

Nous avons élaboré nos critères d'évaluation en nous basant sur des principes reconnus de saine gestion, dont ceux élaborés par la CCAF-FCVI inc., connue sous l'ancienne appellation de « Fondation canadienne pour la vérification intégrée ». Nos critères reposent également sur la loi qui encadre l'action de l'Institut de la statistique du Québec. 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 l'Institut gère ses projets statistiques avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Critères

- L'Institut doit se doter des moyens nécessaires pour encadrer la réalisation des projets statistiques.
- L'Institut doit effectuer à ce propos une planification adéquate en précisant les besoins, en déterminant les risques, en définissant les activités, en évaluant les ressources requises (humaines, financières, matérielles et informationnelles), en élaborant l'échéancier et en dressant un plan de travail pour chacun des projets.
- L'Institut doit disposer d'une information de gestion fiable, accessible en temps opportun et suffisante pour faire le suivi des projets.
- L'Institut doit mettre en place des mécanismes de suivi appropriés qui lui permettent d'effectuer un contrôle continu des projets.
- Les gestionnaires doivent rendre compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et aux ressources prévues.
- L'Institut doit évaluer ses activités et, s'il y a lieu, apporter les améliorations souhaitables ou les correctifs nécessaires afin d'optimiser sa performance.

Objectif

S'assurer que l'Institut évalue systématiquement la qualité de ses projets statistiques.

Critères

- L'Institut doit posséder une politique d'assurance de la qualité décrivant les mesures adoptées pour assurer la qualité des travaux.
- L'Institut doit appliquer, de façon uniforme et continue, des mécanismes propres à évaluer la qualité des travaux.
- Les résultats des évaluations de la qualité doivent être communiqués aux intéressés et un suivi doit être exercé à cet égard pour fournir l'assurance que les lacunes décelées ont été corrigées, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 6

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS	
Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes subventionnaires	6.2.1
Conclusions générales	6.2.4
Règles et normes	6.2.5
Documentation versée aux dossiers d'analyse	6.2.11
Prévisions de coûts	6.2.19
Vérification des subventions	6.2.25
Évaluation de programmes	6.2.32
Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics	6.2.38
Taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique	6.2.41
UTILISATION DE LA GÉOMATIQUE POUR LA GESTION DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES	
Travaux effectués auprès du ministère des Ressources naturelles et de certains autres ministères et organismes	6.3.1
Conclusions générales	6.3.4
Implantation de la géomatique	6.3.7
Échange des données à référence spatiale numérisées	6.3.14
Diffusion des données à référence spatiale numérisées	6.3.21
Reddition de comptes	6.3.26
SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN CONCERNANT LEURS IMMOBILISATIONS	
Travaux effectués auprès du ministère des Transports et d'organismes publics de transport en commun	6.4.1
Conclusions générales	6.4.4
Autorisation des subventions	6.4.7
Versement des subventions	6.4.10
Vérification relative aux autobus	6.4.11
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations	6.4.18
DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION DU MINISTÈRE DU REVENU	
Travaux effectués auprès du ministère	6.5.1
Conclusions générales	6.5.4
Estimation des projets	6.5.7
Assurance qualité et revue par les pairs	6.5.12
Gestion des risques	6.5.16
Gestion des bénéfices	6.5.19
Suivi des activités de développement de système	6.5.22
Reddition de comptes	6.5.26

QUALITÉ DE LA GESTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Travaux effectués auprès du Protecteur du citoyen	6.6.1
Conclusions générales	6.6.3
Cadre de gestion	6.6.4
Encadrement de la prestation de services	6.6.9
Ressources humaines	6.6.26
Ressources financières	6.6.37
Reddition de comptes	6.6.48
Sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen	6.6.57

SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Travaux effectués auprès de ministères et d'organismes sans but lucratif	6.7.1
Conclusions générales	6.7.5
Coûts supplémentaires pour le gouvernement	6.7.6
Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif	6.7.12
Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif	6.7.17
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	6.7.29

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CCNQ	Commission de la capitale nationale du Québec
ENAP	École nationale d'administration publique
IP	Innovation-Papier
IQ	Infrastructures-Québec
IT	Infrastructures-Transport
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MFER	Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OPT	Organisme public de transport en commun
OSBL	Organisme sans but lucratif
RTC	Réseau de transport de la Capitale
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEMIQ	Société des événements majeurs internationaux du Québec
SGFJ	Société de gestion du Fonds jeunesse
STM	Société de transport de Montréal
STS	Société de transport de Sherbrooke
TGE	Télécommunication, gaz et énergie électrique
TQ	Tourisme Québec
VRQ	Valorisation-Recherche Québec

INTRODUCTION

6.1.1 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.

6.1.2 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 rappelons les causes et les conséquences mentionnées à l'époque.

6.1.3 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
Subventions aux municipalités	1997-1998, tome II, chapitre 6
Utilisation de la géomatique pour la gestion du territoire et de ses ressources	1997-1998, tome II, chapitre 7
Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations	1998-1999, tome II, chapitre 5
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	1999-2000, tome I, chapitre 8
Qualité de la gestion du Protecteur du citoyen	1999-2000, tome II, chapitre 3
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif	2000-2001, tome I, chapitre 2

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 136 recommandations. Quelques-unes sont devenues caduques ou sans objet, compte tenu de l'abandon de certaines activités, de modifications législatives ou du fait que les situations visées ne se sont pas reproduites depuis la vérification initiale. Le tableau 2 précise le niveau d'application des recommandations. De façon globale, il faut retenir que 78 p. cent des recommandations applicables ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Cependant, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 48 p. cent des cas.

6.1.5 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. À ce propos, les paragraphes 1.39 à 1.47 du chapitre 1 présentent de nouvelles exigences en matière de reddition de comptes fixées par le gouvernement à ses ministères et à ses organismes afin de favoriser l'amélioration du niveau d'application des recommandations du Vérificateur général.

TABLEAU 2

RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de recommandations					
	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques ou sans objet	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			Total
Subventions aux municipalités	3	6	9	4	2	**24**
Utilisation de la géomatique pour la gestion du territoire et de ses ressources	–	1	1	2	–	**4**
Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations	11	3	4	2	5	**25**
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	1	3	9	1	–	**14**
Qualité de la gestion du Protecteur du citoyen	6	4	1	–	–	**11**
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif	16	2	11	17	12	**58**
Nombre de recommandations	**37**	**19**	**35**	**26**	**19***	**136**
Répartition	**32 %**	**16 %**	**30 %**	**22 %**		
Gestes concrets	**78 %**					
Application complète ou progrès satisfaisants	**48 %**					

* Les recommandations caduques ou sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus ou n'avaient pas à être appliquées.

SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS

Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes subventionnaires

Suivi mené par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Annie Bégin
Nathalie Fortin
Isabelle Huard
Guy Leblanc
Louis Robitaille
Éric Thibault

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès de certains ministères et organismes subventionnaires. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure les ministères et organismes subventionnaires ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2003.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que les ministères et organismes géraient adéquatement les programmes de subvention aux municipalités. Le tableau 1 présente les différents programmes vérifiés à l'époque.

TABLEAU 1

PROGRAMMES VÉRIFIÉS

Entité	Programme
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec – volets 1 et 3
	Subvention à l'Administration régionale Kativik
Ministère des Transports	Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations
	Programme d'aide à la prise en charge du réseau local (maintenant appelé « Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local »)
	Programme d'aide à l'amélioration du réseau local (maintenant appelé « Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal »)
	Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées
Ministère de la Culture et des Communications	Soutien à la mise en valeur du patrimoine
Commission de la capitale nationale du Québec	Ensemble des subventions accordées aux municipalités

6.2.3 Les résultats de cette vérification montraient que l'octroi et le contrôle des subventions manquaient de rigueur. De façon plus précise, des lacunes avaient été relevées au chapitre des règles et des normes établies pour encadrer l'attribution des subventions, de la documentation versée aux dossiers d'analyse, des prévisions de coûts qui motivaient les décisions, de la vérification de l'utilisation des subventions et de l'évaluation des programmes. De plus, nous avions soulevé des déficiences quant aux informations publiées dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics. Enfin, nous constations que la taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique (TGE) n'était pas perçue intégralement et que le prix de revient relatif à la gestion de la taxe n'était pas calculé par les ministères responsables.

Conclusions générales

Dix-huit des 24 recommandations ont suscité des gestes concrets.

6.2.4 Notre suivi révèle que 18 de nos 24 recommandations ont suscité des gestes concrets. Cependant, seulement 3 recommandations ont été appliquées tandis que, pour 6 autres, les progrès réalisés sont satisfaisants. Quant aux 6 recommandations restantes, 4 n'ont pas été appliquées et 2 sont caduques. Des améliorations significatives ont été apportées au chapitre des règles et des normes mais, sur plusieurs sujets, les résultats sont insuffisants. Par exemple, les progrès sont insatisfaisants en matière de documentation versée aux dossiers, de prévisions de coûts et de vérification des subventions. Le tableau 2 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

Tableau 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Règles et normes Préciser les règles et les normes d'attribution des subventions aux municipalités afin d'encadrer convenablement la prise de décision quant au choix des projets, à la détermination du montant des subventions et à la vérification de l'utilisation de celles-ci.	MCC	CCNQ	MAMM MTQ		
Poursuivre ses efforts pour mieux informer les municipalités de toutes les modalités d'application importantes du Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec.	MAMM				
Documentation versée aux dossiers d'analyse Veiller à ce que la documentation nécessaire à la justification des décisions soit versée aux dossiers.			CCNQ MAMM MCC MTQ		
Prévisions de coûts Démontrer qu'ils s'assurent que les prévisions de coûts sont raisonnables avant de s'engager à participer au financement d'un projet.		MAMM		CCNQ MCC MTQ	
Vérification des subventions Procéder à une vérification des subventions afin de s'assurer qu'elles sont utilisées aux fins prévues, récupérer les sommes versées en trop le cas échéant et consigner dans les dossiers les résultats de leurs vérifications.		CCNQ	MTQ	MCC	
Évaluation de programmes Effectuer une évaluation des programmes de subvention aux municipalités ou poursuivre leurs efforts en ce sens.		MCC	MAMM MTQ		

Tableau 2 (suite)

État des recommandations

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics Veiller à ce que l'information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics quant aux sommes octroyées aux municipalités soit présentée de façon uniforme.		MFER SCT			
Taxe sur la TGE **Intégralité des recettes relatives à la taxe sur la TGE** Poursuivre ses efforts pour réclamer aux exploitants des réseaux de TGE, autres que ceux de télécommunication sans fil, toutes les sommes qui sont dues, à titre de taxe foncière, en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*.	MRQ				
Frais de perception et de distribution Déterminer le prix de revient de la perception et de la distribution de la taxe sur la TGE.					MAMM MRQ
Nombre de recommandations	**3**	**6**	**9**	**4**	**2***
Répartition	**14 %**	**27 %**	**41 %**	**18 %**	
Gestes concrets	**82 %**				
Application complète ou progrès satisfaisants	**41 %**				

* Les recommandations caduques ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus à être appliquées.

CCNQ	Commission de la capitale nationale du Québec
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MFER	Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MTQ	Ministère des Transports du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Règles et normes

Au chapitre des règles et des normes, des progrès notables ont été faits par le MCC et la CCNQ.

6.2.5 Lors de notre vérification initiale, nous avions déploré que les règles et les normes encadrant l'attribution des subventions étaient imprécises. Des progrès notables ont été faits à ce chapitre. En effet, le ministère de la Culture et des Communications (MCC) a déterminé des axes d'intervention et défini clairement les critères sur lesquels il se base pour accorder les subventions. La recommandation est donc appliquée. La Commission de la capitale nationale du Québec (CCNQ) a aussi agi afin de donner suite à notre recommandation. Des axes d'intervention pour la sélection de projets ont été précisés, mais des critères de priorité restent à établir. Par conséquent, nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

6.2.6 Pour les autres programmes, les règles et les normes sont encore imprécises. Ainsi, l'examen du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, géré par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), démontre que des objectifs difficilement mesurables ont été éliminés, notamment ceux qui portaient sur la création d'emplois et la compétitivité économique. Cependant, ils ont été remplacés par un objectif qui consiste à améliorer la qualité de vie des citoyens du Québec et qui, à l'égard de certains critères, est difficilement mesurable. Par exemple, notons le soutien de la croissance économique à long terme par des investissements. En effet, en plus d'être difficilement mesurable, ce critère ne comporte pas d'indicateur.

6.2.7 Pour sa part, le ministère des Transports (MTQ) a tenté de préciser ce qu'était la mise au rancart d'un autobus. Ce facteur est important, car il entre en ligne de compte dans le calcul des sommes qui ont été versées en trop aux organismes publics de transport en commun (OPT) et que le ministère récupère. En effet, la date de mise au rancart sert à calculer la durée de vie utile de l'autobus; ainsi, advenant le cas où cette durée de vie serait inférieure à un certain nombre d'années prescrit par la réglementation, les OPT auraient à rembourser un montant proportionnel à la période d'utilisation inférieure à ce nombre. Malgré cet effort, la façon d'interpréter la norme relative à la mise au rancart varie d'une direction territoriale à l'autre, ce qui démontre qu'elle n'est pas encore assez claire. Par exemple, une direction territoriale retient la date de fin d'immatriculation comme date de mise au rancart, alors qu'une autre utilise la date de la dernière inspection mécanique. La recommandation est donc partiellement appliquée et les progrès sont jugés insatisfaisants.

6.2.8 Par ailleurs, nous avons constaté que le MAMM a suivi notre recommandation voulant qu'il poursuive ses efforts pour mieux informer les municipalités de toutes les modalités d'application importantes du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Un nouveau guide expliquant ces modalités a été distribué aux municipalités et des séances d'information ont été tenues avec celles-ci.

6.2.9 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Bien que les règles et normes du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec aient été jugées encore imprécises, il y aurait lieu de souligner que le ministère a par ailleurs fait le nécessaire pour encadrer aux plans normatif et technique la prise de décision quant au choix des projets à l'aide de la fiche de conformité normative et d'appréciation technique des projets, quant à la détermination du montant des subventions par une méthode de prévision de coûts, et quant à la vérification de l'utilisation des subventions par des contrôles des dépenses réclamées avant le versement de toute subvention. »

6.2.10 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Le ministère a tenu compte de la lacune soulevée par le Vérificateur général en 1997-1998 en faisant adopter de nouvelles normes par le Conseil du trésor, qui précisent le traitement à apporter dans le cas de l'aliénation ou de la mise au rancart d'autobus sans remplacement. En ce qui concerne l'ambiguïté soulevée dans le rapport, le ministère s'assurera que cette norme sera interprétée uniformément par l'ensemble des directions du ministère. »

Documentation versée aux dossiers d'analyse

Documentation des dossiers d'analyse : une faiblesse majeure pour les entités.

6.2.11 Lors de notre vérification initiale, nous avions remarqué que les décisions relatives au choix des projets et au montant des subventions n'étaient pas toujours suffisamment appuyées dans les dossiers examinés. Pour la plupart des programmes, il n'y a pas eu de mesures correctives qui nous permettraient de conclure que les progrès sont satisfaisants. Pourtant, la documentation d'un dossier est importante pour soutenir et justifier les décisions prises au regard du versement des subventions. Force est de constater que les ministères et organismes vérifiés présentent une faiblesse majeure à cet égard.

6.2.12 En ce qui a trait au programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, géré par le MAMM, notre vérification d'une cinquantaine de dossiers révèle que près de la moitié d'entre eux sont incomplets. Il est souvent difficile d'y repérer toute la documentation nécessaire pour appuyer les décisions relatives au choix des projets et aux montants admissibles, par exemple une analyse qualitative.

6.2.13 Il en va de même pour deux programmes relevant du MTQ, soit le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier local et le Programme d'aide au transport adapté. Nos récents travaux démontrent que des informations supplémentaires sont fournies par les municipalités et que les normes sont plus serrées. Toutefois, la vérification d'une dizaine de dossiers indique qu'il manque encore certaines analyses qualitatives pour soutenir la prise de décision. Pour ce qui est du Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations, aussi géré par le MTQ, notre recommandation a suscité certains gestes ; les progrès sont considérés comme satisfaisants pour ce programme. Toutefois, globalement, le MTQ n'a appliqué notre recommandation que partiellement et les progrès sont insatisfaisants.

6.2.14 Quant à notre recommandation formulée au MCC relativement à son programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine, elle a été partiellement appliquée et les progrès sont insatisfaisants. En effet, bien que des progrès aient été constatés dans une direction régionale, aucun geste concret n'a été fait depuis notre vérification initiale dans l'autre direction vérifiée.

6.2.15 Enfin, la documentation présente dans les dossiers de la CCNQ est également incomplète, notamment l'information concernant la justification du choix d'un projet, de sorte que notre recommandation est partiellement appliquée et que les progrès sont insatisfaisants.

6.2.16 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Le ministère considère comme important de mentionner que la documentation versée aux dossiers pour la justification normative et technique d'un projet, soit la fiche de conformité normative et d'appréciation technique du projet, est adéquate et facilement repérable, mais qu'il manque aux dossiers la documentation justifiant les décisions des autorités du ministère de subventionner certains projets parmi tous ceux présentés. Le ministère poursuivra ses efforts afin que tous les dossiers soient bien documentés. »

6.2.17 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Chaque programme devrait faire l'objet d'une appréciation distincte. Toutefois, le ministère poursuivra ses efforts afin que tous les dossiers soient bien documentés.

« **Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées.** Pour la documentation versée aux dossiers, certains points précisés dans les modalités peuvent amener une augmentation de subvention. Les différentes démarches sont documentées et des formulaires sont maintenant prévus pour supporter ces demandes dans le cadre du nouveau programme d'aide. Le ministère s'assurera que ces démarches soient maintenant bien documentées aux dossiers.

« **Programme d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** Le ministère propose d'étudier la possibilité de bonifier le formulaire d'inscription de la programmation. »

6.2.18 Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

« Bien que cette documentation existe, il y a lieu que la Commission développe des mécanismes administratifs pour qu'elle soit consignée par écrit dans chacun des dossiers du projet. »

Prévisions de coûts

6.2.19 À l'époque, nous n'avions pas, dans la plupart des cas, trouvé de preuve que les ministères et organismes subventionnaires s'assuraient, avant de s'engager à participer au financement d'un projet, que les prévisions de coûts étaient raisonnables. Seul le MAMM a pu nous démontrer que la méthode de travail qu'il utilise maintenant pour analyser les prévisions de coûts est satisfaisante. En effet, les documents fournis par les municipalités sont plus détaillés qu'ils ne l'étaient et le MAMM procède à une analyse sommaire de la demande pour s'assurer que les prévisions sont acceptables. Toutefois, il reste des efforts à fournir à ce chapitre, car une analyse documentée n'est pas effectuée dans tous les cas.

6.2.20 Pour ce qui est des trois autres entités visées par notre recommandation, soit le MTQ pour le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal, le MCC et la CCNQ, elles n'ont pas donné suite.

6.2.21 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Une analyse est effectuée pour chaque dossier malgré que, parfois, les traces de cette analyse ne soient pas toujours évidentes et uniformes d'un dossier à l'autre, ce qui dénote effectivement que des progrès sont à faire sur ce dernier aspect. Le ministère s'assurera que les dossiers contiennent de façon constante des traces évidentes et uniformes de l'analyse des coûts. »

6.2.22 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** La prévision des coûts semble non essentielle en raison des petits montants rattachés le plus souvent à des parties de projets. De plus, les subventions ne sont pas versées selon un prorata fixe d'un projet à l'autre.

« Le ministère s'en tient de nouveau au *modus operandi* convenu entre le gouvernement et les municipalités. Cela s'accorde au principe d'imputabilité des élus municipaux face aux dépenses effectuées par leurs municipalités. »

6.2.23 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« **Commentaire général.** Le ministère a entrepris une réflexion en profondeur de son rôle et de son offre de services. Le projet, au cœur de cette réforme, a été appelé « Diapason » en raison de la nécessité de mettre le ministère davantage au diapason de sa mission et des politiques dont il est le porteur. Il vise le repositionnement de l'action ministérielle en vue de mieux inscrire les services dispensés dans la dynamique d'affaires des organismes et des entreprises. Ce projet amènera le ministère à faire une évaluation récurrente de ses programmes et il ajustera dorénavant ses politiques et ses stratégies en fonction de l'évolution observée dans les milieux de la culture et des communications.

« **Documentation versée aux dossiers et prévisions de coûts.** À terme, le projet Diapason aura permis de standardiser et de simplifier les programmes et les formulaires de demandes de subvention. Une harmonisation des objectifs et des critères des programmes génériques est en cours d'élaboration ; éventuellement, il procédera à l'harmonisation des paramètres et des pourcentages de financement de chacun des secteurs d'intervention. Dans la même foulée, le ministère verra à mieux définir les exigences que devront remplir les organismes et les municipalités lors d'un dépôt d'une demande de soutien financier.

« Dans le cadre de son plan de gestion du changement, le ministère est actuellement à élaborer un plan de formation, dont un des éléments est le développement de l'expertise financière, tant dans les unités centrales que régionales. Précisons également que l'obligation de signature d'une convention de reddition de comptes est prévue pour tout octroi d'un soutien financier, convention qui amènera les organismes ou les municipalités à produire un rapport annuel faisant notamment état de la réalisation des activités et de l'atteinte des objectifs. »

6.2.24 Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

« Avant de s'engager dans un projet, la Commission connaît l'estimé des coûts d'un projet : durant le processus, plusieurs variables peuvent avoir des incidences sur le coût d'un projet. Chacun des dossiers de projet ne contient pas l'estimé préliminaire et l'historique des variations au coût du projet. La Commission mettra en place des mécanismes pour documenter ses dossiers de projet. »

Vérification des subventions

Seule la CCNQ a fourni des efforts de vérification soutenus.

6.2.25 En 1997-1998, nous avions soulevé le fait que la vérification des subventions est utile tant pour obtenir l'assurance que les municipalités les utilisent aux fins prévues que pour savoir si certaines sommes doivent être récupérées. À l'époque, la vérification de subventions relatives à cinq programmes présentait des lacunes importantes. Or, cette situation perdure puisque seule la CCNQ a fourni des efforts soutenus à cet égard. Cependant, cette dernière n'effectue toujours pas de vérification pour la subvention annuelle de 5 millions de dollars versée à la Ville de Québec, pas plus qu'elle n'encadre cette subvention de règles et de normes claires quant à l'utilisation que la Ville doit en faire. Excepté cette subvention, les progrès de la CCNQ sont satisfaisants.

6.2.26 Pour deux des programmes visés par la recommandation que nous avions formulée, les progrès réalisés sont insatisfaisants. D'abord, en ce qui concerne le Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations, le MTQ a entrepris certaines vérifications, mais près de 70 p. cent des dossiers n'ont toujours pas été vérifiés. Puisque ces travaux donnent généralement lieu à une récupération de sommes importantes, pareil pourcentage nous empêche d'être satisfaits des progrès accomplis. Quant au Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal, les directions territoriales du MTQ ont fait des efforts. Cependant, ces derniers se limitent à une vérification visuelle des travaux ; en outre, celle-ci n'est pas effectuée dans toutes les directions territoriales. De surcroît, les preuves de cette vérification ne sont pas documentées. Nous ne pouvons donc pas conclure que les actions accomplies sont satisfaisantes.

6.2.27 Pour ce qui est du Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local, le MTQ n'a pas appliqué notre recommandation et il maintient sa position de l'époque : les subventions accordées en vertu de ce programme sont inconditionnelles. Nous estimons toutefois que, en tenant compte des normes existantes et des principes de saine gestion, le ministère devrait soumettre à un contrôle l'ensemble des subventions qu'il verse et obtenir de l'information de la municipalité au sujet de l'utilisation qu'elle fait de la subvention reçue. Globalement, nous considérons que la recommandation concernant, entre autres, trois programmes gérés par le MTQ a été partiellement appliquée et que les progrès sont insatisfaisants.

6.2.28 Enfin, bien que le MCC réalise depuis peu des vérifications de dossiers de subventions rattachées à d'autres programmes, il n'a jusqu'à présent vérifié aucune de celles versées en vertu du programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine.

6.2.29 **Commentaires du ministère des Transports**

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Même si plusieurs dossiers accusent effectivement encore du retard, le ministère a pris des dispositions pour récupérer ce retard accumulé. Des équipes de vérification permanentes ont été mises sur pied dans plusieurs régions afin de vérifier les dossiers en question.

« **Programme d'aide financière à l'entretien du réseau routier local.** L'aide versée aux municipalités est inconditionnelle. »

6.2.30 **Commentaires du ministère de la Culture et des Communications**

« Le ministère a formalisé son processus de planification, lequel identifie des besoins de suivis qui permettront d'apporter les ajustements à ses politiques, à ses stratégies et à ses plans d'action. Un plan de vérification des ententes est déjà prêt et les travaux seront entrepris dès le mois de juin, conformément à l'Entente de développement culturel avec la Ville de Québec 2002-2003. »

6.2.31 **Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec**

« Le contrat de ville entre la Ville de Québec et le gouvernement du Québec, rendu public le 3 avril dernier, prévoit maintenant que l'utilisation de la subvention de 5 millions de dollars versée à la Ville pour ses fonctions de capitale soit prévue dans une entente. »

Évaluation de programmes

6.2.32 Nous rappelions, dans notre rapport de 1997-1998, que l'évaluation de programmes est nécessaire. Elle permet, en effet, de savoir dans quelle mesure les besoins sont satisfaits et les objectifs atteints.

6.2.33 À ce sujet, le MAMM a fourni des efforts importants pour évaluer l'atteinte des objectifs du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Toutefois, aucune appréciation n'a été effectuée concernant le programme relatif à la subvention versée à l'Administration régionale Kativik. Ce programme a été révisé en 1999 afin d'y inclure certaines obligations au chapitre de la reddition de comptes, mais cette révision n'a pas été accompagnée d'une telle évaluation. Le MAMM a partiellement appliqué notre recommandation, mais les progrès sont insatisfaisants.

Évaluation de programmes : progrès satisfaisants réalisés au MCC.

6.2.34 Le programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine, géré par le MCC, a fait l'objet d'une évaluation qui reste cependant à compléter. La recommandation a donc été partiellement appliquée et nous estimons que les progrès sont satisfaisants.

6.2.35 Le MTQ a récemment entrepris des démarches visant à évaluer le Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations. Toutefois, l'échéance de remise de cette évaluation n'a pas encore été fixée. Pour évaluer les programmes d'aide à l'entretien du réseau routier local et à l'amélioration du réseau routier municipal, il a embauché du personnel et déterminé des échéances. Les progrès par rapport à notre vérification sont donc à venir. Notre recommandation a été appliquée partiellement et les progrès sont insatisfaisants.

6.2.36 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Le ministère a fait compléter en 1999 par l'École nationale d'administration publique (ENAP) l'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 1997 et il a aussi demandé à l'ENAP d'entreprendre l'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000. L'ENAP a déposé en mai 2002 le plan d'évaluation de ce dernier programme et en mars 2003 l'étude préparatoire à son évaluation. L'ENAP poursuivra en 2003-2004 l'évaluation intérimaire de ce programme ainsi que son évaluation finale prévue en 2006-2007. Pour ce programme, le ministère juge qu'il a fourni des efforts satisfaisants.

« Par ailleurs, le plan stratégique du MAMM pour la période 2001-2003 prévoyait la mise au point d'un cadre d'évaluation de programmes pour 2002. La production d'une politique et d'un cadre de gestion de l'évaluation des politiques et programmes est maintenant faite. La politique définit l'évaluation de programmes, ses objectifs, ses principes directeurs, son champ d'application ainsi que la démarche d'évaluation. Le cadre de gestion précise le partage des rôles et des responsabilités en matière d'évaluation de programme.

« En prévision de la préparation d'un plan triennal d'évaluation de programmes, un répertoire des programmes et régimes a été produit. Par ailleurs, le ministère poursuit le développement des banques de données nécessaires à l'évaluation de programmes qui seront ciblés dans le plan triennal d'évaluation. »

6.2.37 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Le ministère tient à souligner qu'il a procédé en 2001 à la révision du cadre institutionnel du transport en commun à la suite de la réorganisation municipale et de la réforme de l'organisation territoriale municipale. Ce n'est qu'à la suite de la révision de ce cadre institutionnel que le ministère pouvait procéder à une consultation afin d'établir les paramètres d'un nouveau cadre financier du transport en commun au Québec. Le rapport des mandataires nommés par le gouvernement a été déposé au MTQ le 23 janvier 2003.

« **Programmes d'aide financière à l'entretien du réseau routier local et d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** L'évaluation du programme de la voirie locale a débuté et est inscrite au Plan annuel de gestion des dépenses 2003-2004 du ministère. »

Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics

6.2.38 À l'époque, nous avions noté que l'information relative aux subventions des municipalités, qui est publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics, n'était pas présentée de façon uniforme. Des écarts sur le plan de l'interprétation de certains termes et des façons de faire différentes étaient à l'origine de cette situation. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche ont accompli des gestes concrets pour faire en sorte de corriger cette lacune. En effet, des mécanismes de coordination ont été mis en place et des contrôles supplémentaires ont été effectués. Ainsi, les inexactitudes soulevées dans le rapport original ont été corrigées, ce qui est satisfaisant. Toutefois, lors de notre suivi, nous avons constaté quelques différences entre les deux ouvrages, lesquelles nous incitent à conclure que la recommandation n'a pas été entièrement appliquée.

6.2.39 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Comme vous le constatez dans votre rapport, nous avons déployé des efforts pour améliorer la cohérence de l'information concernant les subventions aux municipalités présentée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics. Toutefois, votre rapport relate que des écarts subsistent.

« Afin de diminuer les risques liés à une présentation différente des renseignements, nous poursuivons nos efforts de coordination. À cet effet, nous transmettrons plus tôt au Contrôleur des finances les renseignements nécessaires, et ce, dès l'année financière 2003-2004. »

6.2.40 Commentaires du ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche

« Le ministère des Finances poursuivra ses efforts pour améliorer le niveau de coordination entre les deux ouvrages. »

Taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique

Le MRQ a fait les démarches pour corriger les lacunes relatives à la gestion de la TGE.

6.2.41 Pour ce qui est des lacunes relatives à la gestion de la taxe sur la TGE, le ministère du Revenu du Québec (MRQ) a fait les démarches nécessaires, notamment au chapitre de la cotisation des exploitants et de la perception de la taxe, afin de récupérer l'intégralité des recettes. Un programme de vérification particulier a d'ailleurs été mis sur pied pour tenir compte de notre recommandation, de sorte que celle-ci est maintenant appliquée.

6.2.42 Nous avions aussi recommandé au MRQ et au MAMM de déterminer le prix de revient de la perception et de la distribution de la taxe sur la TGE. En janvier 2001, des changements législatifs ont eu pour résultat de rendre notre recommandation

caduque, étant donné que les recettes afférentes à la taxe sur la TGE ne sont plus redistribuées aux municipalités.

6.2.43 Commentaires du ministère du Revenu

« Comme la première recommandation a été appliquée et que la deuxième est devenue caduque, le ministère n'a pas de commentaires à émettre. »

UTILISATION DE LA GÉOMATIQUE POUR LA GESTION DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES

Travaux effectués auprès du ministère des Ressources naturelles et de certains autres ministères et organismes

Suivi mené par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Véronique Boily

6.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès du ministère des Ressources naturelles (MRN) et de certains autres ministères et organismes. Nos travaux ont pris fin en janvier 2003.

6.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que l'encadrement des activités liées à la géomatique favorisait le rendement optimal, à l'échelle gouvernementale, des investissements faits dans cette technologie de pointe et que la reddition de comptes était complète. Nous avions également vérifié si les ministères et organismes faisaient preuve d'économie et d'efficacité en gérant ces activités et en diffusant leurs données à référence spatiale numérisées.

6.3.3 Notre vérification portait sur les activités liées à la coordination de la géomatique et réalisées par les responsables du Plan géomatique du gouvernement du Québec depuis 1988, ainsi que sur celles menées par les ministères et organismes les plus touchés par la gestion du territoire et de ses ressources. Il s'agissait du MRN, du ministère de l'Environnement et de la Faune (devenu ministère de l'Environnement), du ministère des Affaires municipales (maintenant ministère des Affaires municipales et de la Métropole), du ministère des Transports, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Régie de l'assurance agricole du Québec (dont les activités sont maintenant assurées par la Financière Agricole du Québec) et de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Conclusions générales

6.3.4 En novembre 1988, le gouvernement a mis en place le Plan géomatique du gouvernement du Québec afin d'optimiser ses interventions dans l'ensemble du territoire. En effet, le Plan doit orienter les actions et les investissements des ministères et organismes en matière de géomatique. Son but est de susciter une vision d'ensemble dans l'aménagement et la gestion du territoire et de ses ressources. Sa clientèle est constituée des ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale.

6.3.5 Le MRN agit comme mandataire du gouvernement pour la mise en œuvre du Plan dont la gestion est assurée par une structure de coordination qui comprend le Comité des sous-ministres et le Comité directeur.

6.3.6 Notre suivi révèle qu'il reste encore des actions concrètes à accomplir pour résoudre les problèmes soulevés à l'époque. Ainsi, des quatre recommandations formulées en 1997-1998, nous estimons que les progrès sont satisfaisants pour l'une d'entre elles, insatisfaisants pour une autre, alors que deux recommandations n'ont pas été appliquées. Le tableau 1 dresse notre bilan à cet égard.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Implantation de la géomatique Accélérer l'implantation de la géomatique, notamment en accentuant l'effort de numérisation des données à référence spatiale.		X		
Échange des données à référence spatiale numérisées Faciliter l'échange de données à référence spatiale numérisées entre les ministères et organismes.			X	
Diffusion des données à référence spatiale numérisées Favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes. À cet effet, proposer une politique de diffusion de ces données.				X
Reddition de comptes Effectuer une reddition de comptes complète quant à l'implantation de la géomatique au gouvernement.				X
Nombre de recommandations	–	1	1	2
Répartition	–	25 %	25 %	50 %
Gestes concrets	50 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	25 %			

Implantation de la géomatique

6.3.7 Nous avions constaté en 1997-1998 que, 10 ans après la création du Plan, la géomatique ne faisait que commencer dans la plupart des ministères et organismes vérifiés. Cette lenteur à introduire la géomatique reportait l'un des objectifs du Plan, qui était d'aider les entités concernées à réviser leurs façons de faire en vue d'améliorer leur performance et de diminuer leurs coûts d'exploitation.

6.3.8 Une des causes était que l'approche retenue pour encadrer l'implantation de la géomatique ne donnait pas les résultats escomptés. Étant donné le rôle de coordonnateur qui leur était attribué, le Comité des sous-ministres et le Comité directeur étaient tenus de convaincre plutôt que d'imposer, ce qui ne leur permettait pas d'assumer un rôle de chef de file.

6.3.9 Une autre cause renvoyait aux retards dans la numérisation des données à référence spatiale géographiques et foncières de base, qui comprennent les principaux éléments de topographie, de cadastre, d'arpentage ainsi que les limites administratives. Ces données, dont la production relève du MRN, sont essentielles parce que les organisations s'en servent ultérieurement pour noter leurs propres informations et pour assurer l'échange des données entre les ministères et organismes.

6.3.10 Un troisième facteur entrait en jeu, à savoir que très peu d'autres données à référence spatiale étaient alors numérisées à des fins particulières. Dans le domaine de la géomatique, la plupart des systèmes doivent utiliser des données numérisées provenant de l'extérieur de l'organisation, en plus de celles qui sont produites à l'interne. Ainsi, le fait que les ministères et organismes ne numérisent pas leurs données à référence spatiale se répercute sur le fonctionnement des systèmes des autres entités. À l'époque, nous avions mentionné deux projets pour lesquels les données à référence spatiale n'étaient pas numérisées : celles des bassins versants à l'échelle 1 : 20 000 et celles concernant le registre des droits d'utilisation du territoire et d'exploitation des ressources rattachés aux terres du domaine public.

6.3.11 À la lumière de ces observations, nous avions recommandé aux responsables du Plan de même qu'aux ministères et organismes visés par la vérification initiale d'accélérer l'implantation de la géomatique, notamment en accentuant l'effort de numérisation des données à référence spatiale.

Les données topographiques, d'arpentage et des limites administratives sont entièrement numérisées.

6.3.12 Le suivi montre que cette recommandation a été appliquée de façon satisfaisante. En effet, les données topographiques, d'arpentage et des limites administratives sont entièrement numérisées. De plus, bien que la production des données cadastrales en format numérique ne soit pas terminée, celle-ci suit son cours conformément au plan d'action prévoyant que les travaux s'échelonneront sur quelques années.

6.3.13 En outre, les autres données à référence spatiale numériques ont été produites pour 11 des 13 projets examinés en 1997-1998, même s'il reste à compléter la numérisation des données relatives aux 2 projets mentionnés précédemment. Enfin, quoique tous les ministères et organismes ayant fait l'objet du suivi aient numérisé des données à référence spatiale qu'ils utilisent dans le cadre de leurs activités, des améliorations sont encore nécessaires dans la façon de les produire. Ces améliorations viendront corriger une lacune relevée par le Comité directeur dans la Stratégie gouvernementale de production de l'information géographique qu'il a adoptée en mars 2002 : « […] les ministères et organismes définissent des produits ministériels sans lien les uns avec les autres : ils ignorent les besoins des autres producteurs et utilisateurs ministériels […] ». Il faut en effet que tous les acteurs partagent une vision gouvernementale établissant les priorités et favorisant le développement de partenariats entre les entités.

Échange des données à référence spatiale numérisées

6.3.14 Par l'échange de données, le Plan vise à optimiser les investissements des ministères et des organismes en géomatique, dans une perspective gouvernementale, en évitant le redoublement des efforts de production des données. Le coût de production des données à référence spatiale numérisées constitue environ 70 p. cent du coût d'un système d'information géographique, d'où l'importance de les échanger.

6.3.15 À l'époque, nous avions constaté qu'il n'y avait pas beaucoup d'échanges de données de ce genre entre les ministères et organismes, du fait que les données étaient rares et que celles qui existaient n'étaient pas connues des autres entités. Ainsi, il n'existait pas de répertoire géodocumentaire, et le dossier concernant le choix et le contenu minimal des métadonnées – c'est-à-dire les caractéristiques des données – n'était pas terminé.

6.3.16 Le répertoire géodocumentaire est un système d'information sur les données à référence spatiale produites par les ministères et organismes dans le cadre de leurs activités. Il permet aux éventuels utilisateurs d'obtenir rapidement l'inventaire des nombreuses sources de données à référence spatiale et, à partir des métadonnées, de connaître et d'apprécier dans quelle mesure elles peuvent répondre à leurs besoins.

6.3.17 Par ailleurs, nous avions signalé l'absence d'un protocole d'entente entre producteurs et utilisateurs, lequel aurait permis d'uniformiser la procédure d'échange de données et d'en favoriser l'application.

6.3.18 Considérant ces lacunes, nous avions adressé aux responsables du Plan une recommandation les invitant à faciliter l'échange des données à référence spatiale numérisées entre les ministères et organismes.

Les échanges de données entre les ministères et organismes demeurent limités.

6.3.19 Malgré le volume grandissant des données à référence spatiale numérisées, leur échange entre les ministères et organismes demeure limité. Il est toujours difficile pour eux de connaître ce qui se fait dans les autres entités.

6.3.20 D'une part, il n'y a pas de répertoire géodocumentaire et, d'autre part, le Forum des usagers, qui servait notamment de tribune facilitant le partage de l'information, n'existe plus. Nous avons par ailleurs constaté qu'il n'y a toujours pas de protocole d'entente entre producteurs et utilisateurs. En outre, même si une norme sur les métadonnées a été conçue, elle n'a fait l'objet ni d'un consensus ni d'une approbation à l'échelle gouvernementale.

Diffusion des données à référence spatiale numérisées

6.3.21 Le Plan vise à favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes à la clientèle externe. Dans le cadre de la vérification initiale, nous avions observé que l'essentiel de la diffusion, d'ailleurs restreinte, s'effectuait par la Photocartothèque québécoise, raison sociale du Centre

d'information géographique et foncière du MRN. Ainsi, des fichiers numériques, tels que ceux des données topographiques, du cadastre et des limites administratives, produites par le MRN, étaient vendus.

6.3.22 La plupart des autres ministères et organismes touchés par notre vérification produisaient certaines données à référence spatiale numérisées afin de remplir leur mandat, mais ils ne les diffusaient pas.

6.3.23 La diffusion rencontrait plusieurs obstacles, notamment parce qu'elle ne faisait pas partie du mandat officiel de la plupart des ministères et organismes. De plus, ceux-ci ne voyaient guère d'avantages à diffuser leurs données à référence spatiale numérisées, même si cette information aurait pu être utile à d'autres entités, compte tenu du fait qu'il aurait fallu y affecter des ressources qui leur manquaient bien souvent.

6.3.24 Nous avions noté qu'il n'existait aucune politique de diffusion des données à référence spatiale numérisées au gouvernement du Québec. Une telle politique est pourtant essentielle, étant donné les développements de la géomatique, la percée de l'Internet et la mise en place de l'inforoute gouvernementale.

Absence de politique de diffusion des données.

6.3.25 Nous avions donc recommandé aux responsables du Plan de favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes. À cet effet, nous les avions invités à proposer une politique. Or, bien que le Comité directeur ait produit un rapport en juin 2000 sur la stratégie de diffusion, notre suivi montre que la politique attendue fait toujours défaut et que la diffusion est restreinte.

Reddition de comptes

6.3.26 Les travaux de vérification effectués en 1997-1998 avaient fait ressortir que la reddition de comptes sur l'implantation de la géomatique s'était jusqu'alors limitée à peu de chose. Nos travaux avaient porté sur le bilan descriptif produit en janvier 1998 à l'occasion d'une demande de renouvellement du Plan et sur les rapports annuels de 1995-1996 et de 1996-1997 du MRN. L'information contenue dans les documents ne permettait pas au lecteur d'apprécier l'état du processus d'implantation : elle ne représentait pas une vue d'ensemble qui aurait regroupé les efforts de coordination et les projets de géomatique mis en branle par les ministères et organismes dans leurs activités courantes.

6.3.27 De plus, il n'était pas fait mention des montants consacrés à l'implantation de la géomatique au gouvernement ni des objectifs fixés et des résultats atteints relativement à l'échange de données et à la révision des façons de faire.

6.3.28 Ainsi, nous avions recommandé aux responsables du Plan d'effectuer une reddition de comptes complète quant à l'implantation de la géomatique au gouvernement.

La reddition de comptes ne s'est pas améliorée.

6.3.29 Force est de constater que la reddition de comptes concernant l'implantation de la géomatique ne s'est pas améliorée et que les lacunes relevées à l'époque n'ont pas été comblées.

6.3.30 Commentaires du ministère

« En ce qui concerne l'échange des données à référence spatiale numérisées, le ministère souligne la complexité des enjeux, le temps requis pour la coordination de sept intervenants de même que les nombreuses initiatives prises en la matière : chantier de normalisation sur les métadonnées avec le Secrétariat du Conseil du trésor, développement amorcé du Catalogue de l'information géographique gouvernementale, tenue du premier Colloque gouvernemental annuel sur la géomatique prévue en 2003.

« En ce qui concerne la recommandation relative à la diffusion des données à référence spatiale numérisées, le ministère souligne que des efforts ont été effectués, à savoir un Cadre de gestion de l'information géographique gouvernementale qui a été élaboré et est en voie d'être adopté, la stratégie de gestion, de diffusion et d'accessibilité à l'information géographique gouvernementale approuvée dès 2000 et un Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec établi dès 1999.

« En ce qui concerne la recommandation relative à la reddition de comptes, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, à titre de responsable du PGGQ [Plan géomatique du gouvernement du Québec], souligne qu'il demeure disposé à rendre des comptes aux autorités gouvernementales (notamment lors du renouvellement quinquennal du PGGQ), aux instances concernées de l'Assemblée nationale (par exemple lors de la défense des crédits) et à la population (entre autres dans le cadre du rapport annuel de gestion). »

SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN CONCERNANT LEURS IMMOBILISATIONS

Travaux effectués auprès du ministère des Transports et d'organismes publics de transport en commun

Suivi mené par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Annie Bégin
Isabelle Huard
Louis Robitaille
Éric Thibault
Hélène Turcotte

6.4.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du ministère des Transports du Québec (MTQ) et d'organismes publics de transport en commun (OPT). Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure le ministère et les OPT ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2003.

6.4.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour objectif de nous assurer que les subventions accordées aux OPT relativement à leurs immobilisations répondaient aux conditions d'octroi et d'utilisation. Nous avions conclu que, sauf pour trois projets, les subventions satisfaisaient à ces conditions. Certains sujets relatifs à l'attribution de subventions présentaient des lacunes. Elles touchaient notamment l'autorisation, le versement et la vérification des subventions, tant pour les projets se rapportant à l'acquisition d'autobus que pour ceux associés aux autres projets d'immobilisations.

6.4.3 Des directions territoriales du ministère des Transports ainsi que le Réseau de transport de la Capitale (auparavant appelé la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec), la Société de transport de Montréal (avant 2002, connue sous le nom de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal) et la Société de transport de Sherbrooke (avant, la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke) avaient été sélectionnés lors de cette vérification.

Conclusions générales

6.4.4 Notre suivi révèle que 90 p. cent des recommandations ont amené des gestes concrets de la part du ministère des Transports et des OPT. Nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants pour 70 p. cent des recommandations. Le tableau 1 présente l'état général des recommandations.

Des 12 recommandations adressées au MTQ, 5 ont été appliquées et, pour 3 autres, les résultats sont satisfaisants.

6.4.5 Toutefois, il reste des actions concrètes à accomplir pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Pour sa part, le ministère des Transports a appliqué 5 recommandations sur les 12 qui lui étaient adressées. De plus, nous sommes satisfaits des progrès réalisés en ce qui concerne 3 autres recommandations. Celles touchant le versement des subventions ont notamment été suivies. Cependant, des améliorations se doivent d'être apportées au chapitre de la vérification relative aux autobus ainsi que de celle concernant les autres projets d'immobilisations. Le tableau 2 montre l'état de chacune des recommandations qui lui étaient destinées.

Tableau 1

État général des recommandations

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Ministère des Transports	5	3	4	–	–
Organismes publics de transport en commun	6	–	–	2	5
Nombre de recommandations	**11**	**3**	**4**	**2**	**5***
Répartition	**55 %**	**15 %**	**20 %**	**10 %**	
Gestes concrets	**90 %**				
Application complète ou progrès satisfaisants	**70 %**				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

Tableau 2

État des recommandations – Ministère des Transports

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Autorisation des subventions				
Autobus Définir ce qui constitue une augmentation de la flotte, effectuer un suivi auprès des organismes publics de transport en commun afin de vérifier si l'acquisition d'autobus sert à maintenir la flotte ou à l'accroître et, dans ce dernier cas, exiger que le besoin de nouveaux véhicules soit justifié.			X	
Autres projets d'immobilisations S'assurer que les autorisations de projets sont données conformément aux règles et aux normes d'attribution.	X			
Versement des subventions Baser le calcul des versements sur le total projeté des dépenses admissibles.	X			
Procéder à la récupération des sommes versées en trop sur la même base, qu'un projet soit financé par le biais d'une ou de plusieurs émissions.	X			
Vérification relative aux autobus				
Dates d'acquisition et d'aliénation S'assurer de la fiabilité des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus pour connaître leur durée de vie utile.			X	
Considération du prix de vente Considérer le prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis.		X		

Tableau 2 (suite)

État des recommandations – Ministère des Transports

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre Continuer de s'assurer qu'aucune dépense en excédent du montant autorisé par le ministre ne fait l'objet d'une subvention.		X		
Revenus de financement excédentaire Considérer les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal dans la détermination des dépenses subventionnées.	X			
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations **Pièces justificatives** S'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées.			X	
Conformité avec les règles et les normes S'assurer que les règles et les normes d'attribution sont respectées.			X	
Conformité avec les autorisations du ministre S'assurer de la conformité des dépenses avec les autorisations du ministre lorsqu'il vérifie leur admissibilité.		X		
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal S'assurer que les programmes de vérification appliqués par le vérificateur interne permettent d'attester l'admissibilité des dépenses conformément aux conditions d'octroi et que ses attestations sont convenablement étayées.	X			
Nombre de recommandations	**5**	**3**	**4**	**–**
Répartition	**42 %**	**25 %**	**33 %**	**–**
Gestes concrets	**100 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**67 %**			

OPT : 75 p. cent des recommandations entièrement appliquées.

6.4.6 Pour ce qui est des organismes publics de transport en commun vérifiés, nous constatons que la Société de transport de Montréal (STM) a appliqué quatre de nos six recommandations. Une autre n'a pas été suivie et la dernière était inapplicable à cause de l'absence de nouveaux dossiers. Quant au Réseau de transport de la Capitale (RTC), il a répondu entièrement à nos attentes. Comme il n'y a pas eu de nouveaux projets depuis notre vérification initiale à la Société de transport de Sherbrooke (STS), elle n'a pas eu à suivre plusieurs de nos recommandations. Elle n'a toutefois pas appliqué celle ayant trait aux dates d'acquisition et d'aliénation d'autobus. Le tableau 3 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 3

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Vérification relative aux autobus **Dates d'acquisition et d'aliénation** Avoir en leur possession les pièces justificatives pour démontrer l'exactitude des dates d'aliénation des autobus.	RTC STM			STS	
Revenus de financement excédentaire Comptabiliser les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt en déduction des frais de financement temporaire.	STM				
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations **Pièces justificatives** Avoir en leur possession les pièces justificatives nécessaires pour démontrer l'admissibilité des dépenses subventionnées.	RTC				STS
Conformité avec les règles et les normes Rédiger ses appels d'offres publics de façon à distinguer nettement les dépenses admissibles de celles qui sont inadmissibles et s'assurer du respect de cette exigence, lorsqu'[on] confie à un tiers la maîtrise d'œuvre d'un projet, en tout ou en partie.				STM	STS
Obtenir une autorisation additionnelle du ministre, si elles souhaitent que les coûts afférents aux changements aux plans et devis soient admissibles.					STM STS
Conformité avec les autorisations du ministre Comptabiliser distinctement les dépenses relatives à chaque projet.					STS
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal Démontrer que les dépenses relatives aux travaux effectués en régie sont des coûts marginaux en ce qui a trait au remplacement d'escaliers mécaniques dans les stations de métro.	STM				
Obtenir une autorisation du ministère au regard des ordres de changement si elle souhaite que les coûts y afférents soient admissibles quant au projet de fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes.	STM				
Nombre de recommandations	**6**	**–**	**–**	**2**	**5***
Répartition	**75 %**	**–**	**–**	**25 %**	
Gestes concrets	**75 %**				
Application complète ou progrès satisfaisants	**75 %**				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

Autorisation des subventions

6.4.7 À l'époque, les règles et les normes ne spécifiaient pas ce qui constitue une augmentation de la flotte d'autobus. De plus, le MTQ ne faisait pas de suivi quant aux augmentations de flottes et il n'exigeait pas que le besoin de nouveaux véhicules soit justifié.

Changements survenus dans les parcs d'autobus : le MTQ ne réalise aucun suivi.

6.4.8 Nos récents travaux révèlent que, si le MTQ a défini ce qu'est une flotte, il n'effectue toujours pas de suivi auprès des OPT quant aux changements survenus dans leurs parcs d'autobus. Pourtant, pareil suivi est important, car il donne au ministère la possibilité de savoir si un véhicule pour lequel il accorde une subvention vient prendre la relève d'un autre ou s'il vient augmenter le parc de l'OPT. Si le parc est augmenté, il faut en rendre compte au ministère et justifier le besoin. Lorsqu'il s'agit d'un remplacement, un calcul pour évaluer la durée d'utilisation de l'autobus remplacé doit être fait afin de déterminer les possibilités de récupération, si la durée est inférieure à celle prescrite. En outre, l'outil d'analyse que le MTQ a conçu en 1999 et qui permet de réaliser ce suivi (plan quinquennal) est rempli par les OPT, mais le ministère ne l'examine pas. Par conséquent, nous considérons que, même si notre recommandation a été partiellement appliquée, les progrès réalisés sont insatisfaisants.

6.4.9 Relativement à l'autorisation des autres projets d'immobilisations, nous avons trouvé les autorisations requises dans les dossiers de deux directions territoriales, conformément aux règles et aux normes. La recommandation a donc été suivie par chacune de ces directions. Pour l'autre direction territoriale vérifiée, la lacune n'a pu être corrigée, compte tenu du fait qu'il n'y a pas eu de nouveau dossier.

Versement des subventions

6.4.10 En 1998-1999, nous avions recommandé au ministère de baser le calcul des versements sur le total projeté des dépenses admissibles. De plus, nous lui avions demandé de procéder à la récupération des sommes versées sur la même base, qu'un projet soit financé par le biais d'une ou de plusieurs émissions de titres étalées dans le temps. Le ministère a suivi ces deux recommandations, de sorte que les lacunes sont maintenant corrigées.

Vérification relative aux autobus

Dates d'acquisition et d'aliénation

6.4.11 Pour le MTQ, la durée de vie utile des autobus constitue une information essentielle : elle lui sert à établir la partie récupérable des subventions accordées aux OPT, le cas échéant. Le ministère doit donc s'assurer de la fiabilité des dates d'acquisition et d'aliénation, ce qui lui permet de déterminer cette durée de vie utile. Des lacunes avaient été décelées à ce chapitre lors de notre vérification initiale.

Les lacunes sont toujours présentes quant à la vérification des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus.

6.4.12 Notre suivi indique que les lacunes persistent dans les trois directions territoriales vérifiées. Pour deux d'entre elles, bien que des efforts de vérification aient été fournis, aucun travail n'a été effectué pour contrôler la fiabilité de ces dates. Quant à la troisième, elle a prévu vérifier les subventions versées aux OPT et les dates d'acquisition et d'aliénation. Toutefois, les démarches sont peu avancées. De façon globale, la recommandation a été partiellement appliquée et les progrès réalisés sont insatisfaisants.

6.4.13 À l'époque, nous avions également recommandé aux trois organismes publics de transport en commun d'avoir en leur possession les pièces justificatives concernant les dates d'aliénation des autobus. À cet égard, la STM et le RTC ont corrigé la situation ; ils ont maintenant en leur possession les pièces justificatives requises qui attestent les dates d'aliénation retenues. Ces deux OPT ont donc suivi notre recommandation. Pour ce qui est de la STS, nos travaux nous permettent de conclure qu'elle n'a toujours pas en main les pièces justificatives nécessaires. De plus, la date figurant sur la plupart des pièces que nous avons vérifiées ne concorde pas avec la date d'aliénation fournie par la STS au MTQ. Par conséquent, cet organisme n'a pas répondu à notre recommandation.

Considération du prix de vente

6.4.14 Lors de notre vérification initiale, nous avions invité le MTQ à considérer le prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis. Cette recommandation a été appliquée pour les projets de deux directions territoriales. Pour la troisième, même si celle-ci a inclus cet élément dans son programme de vérification, aucun contrôle n'est encore complété. Pour cette raison, nous considérons que notre recommandation a été partiellement appliquée, mais que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre

6.4.15 En 1998-1999, nous avions recommandé au MTQ de continuer de s'assurer qu'aucune dépense en excédent du montant autorisé par le ministre ne fait l'objet d'une subvention. Dans ce but, le ministère a effectué des vérifications dans deux des trois directions territoriales que nous avons vérifiées et a considéré cet élément. Cependant, pour la troisième direction territoriale, nous avons constaté un retard important : moins de la moitié des dossiers ont été vérifiés. En définitive, la recommandation n'a été appliquée que partiellement ; nous estimons cependant que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Revenus de financement excédentaire

6.4.16 Lors de notre vérification initiale, nous avions recommandé au ministère de considérer les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt de la STM dans la détermination des dépenses admissibles. Cette recommandation a été suivie.

6.4.17 De plus, nous avions recommandé à la STM de comptabiliser les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt en déduction des frais de financement temporaire. Elle a donc appliqué notre recommandation.

Vérification relative aux autres projets d'immobilisations

Pièces justificatives

6.4.18 À l'époque, nous avions recommandé au MTQ de s'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées. Pour ce qui est des projets entrepris par un des OPT, la direction territoriale chargée de le vérifier a veillé à ce que les pièces justificatives relatives au projet qu'elle a vérifié soient présentes dans les dossiers. Cependant, étant donné le nombre important de dossiers non vérifiés, soit plus d'une dizaine, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants. Par ailleurs, comme un autre OPT n'a pas entrepris de nouveaux projets depuis notre vérification initiale, la direction territoriale chargée de vérifier ses projets n'a donc pu suivre la recommandation.

6.4.19 Nous avions aussi recommandé au RTC et à la STS d'avoir en leur possession les pièces justificatives nécessaires pour démontrer l'admissibilité des dépenses subventionnées. En ce qui a trait à la STS, aucun nouveau projet n'a été amorcé depuis lors, de sorte que la recommandation est inapplicable. Le RTC, lui, a rassemblé les pièces justificatives nécessaires ; par conséquent, la recommandation est appliquée.

Conformité avec les règles et les normes

Respect par le ministère

Des lacunes existent toujours quant à la façon de rédiger des appels d'offres et à l'admissibilité des dépenses.

6.4.20 Lors de notre vérification initiale, nous avions remarqué que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines règles et normes d'attribution n'étaient pas respectées. Les lacunes, attribuables aux directions territoriales du MTQ, touchaient notamment la façon de rédiger les appels d'offres, la présence d'ordres de changement au projet initial non approuvés par le ministre ainsi que l'acceptation par le ministère de dépenses inadmissibles relativement à certains projets. Globalement, la recommandation est appliquée de façon insatisfaisante. Les paragraphes suivants expliquent la situation.

Appels d'offres

6.4.21 L'une des directions territoriales n'a pas vérifié si l'OPT avait rédigé les appels d'offres selon les règles de l'art, de sorte que la lacune n'est pas corrigée. Toutefois, une autre direction territoriale a mené des travaux concernant des appels d'offres antérieurs, ce qui nous a démontré que cet élément était vérifié la plupart du temps.

Ordres de changement

6.4.22 L'une des directions territoriales a remédié à la situation en vérifiant si les ordres de changement étaient bel et bien autorisés par le ministre. Pour une autre, aucun ordre de changement n'ayant été donné depuis notre vérification originale, nous n'avons pu vérifier l'application de notre recommandation.

Admissibilité des dépenses

6.4.23 En 1998-1999, nous avions constaté que des dépenses inadmissibles de 65 000 dollars avaient été engagées pour un projet en particulier, soit le projet du terminus Angrignon. Or, notre suivi montre que le ministère n'a toujours pas procédé à la vérification de ce dossier. Par contre, il a corrigé la situation en ce qui a trait au dossier de la voie réservée dans le Vieux-Port de Québec. Nous avions également relevé à l'époque des dépenses inadmissibles de 13 000 dollars relativement au projet de la salle d'attente du terminus de l'Université de Sherbrooke. Étant donné que la vérification menée par le ministère n'a pas amené la récupération de cette somme, la lacune n'est pas corrigée.

Respect par les organismes publics de transport en commun

6.4.24 À l'époque, nous avions également signalé aux OPT que des appels d'offres publics et des ordres de changement n'étaient pas conformes aux règles et aux normes. Les paragraphes qui suivent présentent les progrès réalisés par chaque entité.

Appels d'offres

6.4.25 Pour ce qui est des appels d'offres publics, la STM n'a pas suivi notre recommandation. En effet, même si cette dernière ne concernait qu'un appel d'offres, il n'a pas été rédigé selon les règles et les normes, qui exigent de distinguer les dépenses susceptibles d'être subventionnées de celles qui ne le sont pas. La STS, elle, n'a pas publié d'appel d'offres de ce genre depuis notre vérification; par conséquent, la recommandation est considérée comme inapplicable.

Ordres de changement

6.4.26 Notons que la STM et la STS n'ont donné aucun ordre de changement depuis la vérification initiale. La recommandation adressée à ces deux organismes est donc inapplicable.

Conformité avec les autorisations du ministre

Conformité avec les autorisations du ministre : les progrès du MTQ sont satisfaisants.

6.4.27 En 1998-1999, nos travaux avaient montré que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines excédaient le montant autorisé par le ministre pour la réalisation d'un projet et que, pour d'autres, les exigences qu'il avait spécifiées dans sa lettre d'autorisation n'étaient pas respectées. Nous estimons qu'à cet égard, les progrès réalisés sont satisfaisants.

6.4.28 Nous constations également que le ministère aurait dû s'opposer à ce que soient versées les sommes qui excédaient le montant autorisé par le ministre. Notre suivi démontre que, à la suite d'une vérification menée par une direction territoriale, les dépenses excédentaires ont été finalement refusées, de sorte que les lacunes ont été corrigées.

6.4.29 Notre suivi révèle aussi qu'une autre direction territoriale a inclus à son programme de vérification une analyse de conformité. Néanmoins, seulement deux dossiers sur un total de sept ont été examinés, ce qui est insatisfaisant.

6.4.30 Quant à la dernière direction territoriale vérifiée, nous rapportions à l'époque que des dépenses excédentaires totalisaient 10 000 dollars pour une phase d'un projet. Or, le ministère, à la suite de sa propre vérification du dossier, n'a pas établi que cette somme était inadmissible. Bien que, globalement, le montant total dépensé pour toutes les phases approuvées de ce projet était inférieur à celui autorisé par le ministre, les coûts reliés à cette phase dépassaient le montant autorisé. Par conséquent, cette lacune n'est pas corrigée. Aucun autre projet n'a été entrepris depuis notre vérification initiale.

6.4.31 Par ailleurs, nous avions recommandé à la STS de comptabiliser distinctement les dépenses relatives à chaque projet. Aucun nouveau projet n'ayant été entrepris, cette recommandation est inapplicable.

Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal

6.4.32 En 1998-1999, nous avions recommandé au ministère de s'assurer que les programmes de vérification appliqués par le vérificateur interne permettaient d'attester l'admissibilité des dépenses conformément aux conditions d'octroi et que ses attestations étaient convenablement étayées. Cette recommandation a été appliquée par le ministère qui procède désormais à une vérification des travaux.

6.4.33 Nous avions aussi incité la STM à démontrer que les dépenses relatives aux travaux effectués en régie étaient directement attribuables à leur exécution. De plus, nous avions recommandé qu'elle obtienne l'autorisation du ministère au regard des ordres de changement relativement à un projet précis de fabrication. La STM a donné suite à nos deux recommandations et les lacunes sont maintenant corrigées.

6.4.34 Commentaires du ministère

« **Commentaire général**. Les dossiers ayant fait l'objet de vérifications par le Vérificateur général ont été examinés par le ministère en considérant ses recommandations. Des équipes de vérification permanentes ont été mises sur pied dans plusieurs régions et elles procéderont à la vérification des dossiers de subventions.

« **Autorisation des subventions**. Le plan quinquennal de gestion de la flotte est un outil qui permet de suivre l'évolution du parc d'autobus des sociétés au fil des ans. Il donne un portrait du parc d'autobus à un moment donné durant l'année. Ce document devrait être utilisé pour accorder le remplacement d'autobus ou augmenter le parc d'autobus autorisé à un organisme et en suivre l'évolution.

« Notons cependant qu'une analyse a été effectuée par le MTQ lors de la première année de la mise en place du plan quinquennal de gestion de la flotte. Cette analyse a été transmise aux directions territoriales du MTQ pour constater l'évolution du parc d'autobus des sociétés de transport situées sur leur territoire.

« **Vérification relative aux autobus : dates d'acquisition et d'aliénation**. *A posteriori*, 16 ans plus tard, il est difficile de procéder à la vérification des dates d'acquisition des autobus en fonction des dates de livraison. Ces véhicules ont été acquis il y a 16 ans et certains organismes ne disposent plus au moment de la vérification de preuves attestant la date exacte de livraison. Le MTQ doit donc retenir les dates apparaissant dans le système de la société. Par contre, les directions territoriales s'assurent de la fiabilité de la date exacte d'aliénation des autobus en fonction des informations qui sont maintenant plus précises au sein des sociétés de transport en commun.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : pièces justificatives**. Le ministère a mis en place des mesures qui corrigent la lacune soulevée et il s'assurera de l'existence des pièces justificatives lorsqu'il réalisera ses dossiers de vérification.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : conformité avec les règles et les normes**. Le commentaire du Vérificateur général porte sur trois aspects de la vérification, soit les appels d'offres, les ordres de changement et l'admissibilité des dépenses. À l'exception du dossier de l'Université de Sherbrooke pour lequel une dépense de 13 000 dollars a été reconnue admissible par le MTQ alors que le Vérificateur général estime qu'elle ne devrait pas être subventionnée, toutes les vérifications effectuées par le MTQ l'ont été à la satisfaction du Vérificateur général.

« Le MTQ n'a pas reçu de recommandation totalement appliquée dû au cas du dossier de l'Université de Sherbrooke et au fait que la vérification du dossier du terminus Angrignon n'est pas réalisée. Dans le cas du dossier de l'Université de Sherbrooke, la vérification du dossier a été confiée à une firme de vérification externe au MTQ et cette firme n'a identifié aucune dépense non admissible. Le ministère maintiendra, s'il y a lieu, ses efforts de vérification.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : conformité avec les autorisations du ministre**. Le ministère poursuivra ses efforts pour s'assurer de la conformité aux autorisations du ministre lorsqu'il procédera à des vérifications. »

6.4.35 Commentaires du Réseau de transport de la Capitale

« Nous avons pris connaissance du rapport, lequel mentionne que le RTC a répondu entièrement aux attentes du Vérificateur général concernant les deux recommandations qui lui étaient adressées. Dans ce contexte, nous n'émettrons pas de commentaires. »

6.4.36 Commentaires de la Société de transport de Montréal

« Des efforts seront faits dans les prochains mois pour corriger la situation et nous assurer que les différents intervenants de la STM soient plus sensibilisés aux conditions à remplir pour respecter les modalités du programme d'aide au transport en commun, surtout en ce qui concerne la rédaction des appels d'offres de façon à isoler les dépenses non admissibles.

« À cet effet, le service Gestion des ressources financières a rédigé un guide qui sera remis aux directeurs de projet afin de mieux faire connaître toutes les étapes de planification, soit les demandes d'autorisation, les demandes de subvention, le suivi des coûts et du respect des conditions de subvention relié aux projets et l'archivage des pièces justificatives. »

6.4.37 Commentaires de la Société de transport de Sherbrooke

« Effectivement, la STS n'a pas en main toutes les pièces justificatives concernant les dates d'aliénation des autobus et la date figurant sur certaines pièces justificatives ne concorde pas avec la date d'aliénation fournie, mais ce, pour la période que vous avez vérifiée.

« Cependant, pour toutes les aliénations ultérieures à la période vérifiée, la STS se conforme de façon stricte à votre recommandation. »

DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION DU MINISTÈRE DU REVENU

Travaux effectués auprès du ministère

Suivi mené par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Annie Bernard
Yves Denis
Clarence Kimpton
Caroline Nadeau
Guy Perron

6.5.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère du Revenu. Nos travaux ont pris fin en mars 2003. Étant donné que les projets visés par la vérification initiale étaient terminés, notre suivi a porté sur trois nouveaux projets, qui concernent le développement ou l'entretien des systèmes présentés en annexe – ces choix sont conformes au modèle de base que nous avions utilisé à l'époque. Ces projets ont été sélectionnés en fonction des critères suivants :

- projet lancé à une date ayant permis au ministère de tenir compte de nos recommandations ;
- projet assez avancé pour que nous appliquions les critères d'évaluation ;
- projet significatif pour le ministère, devant faire l'objet d'une reddition de comptes.

6.5.2 Les coûts prévus sont respectivement de 1,6, de 2,7 et de 3,9 millions de dollars.

6.5.3 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 8 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait porté sur les aspects suivants : l'estimation des projets, les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, la gestion des risques, la gestion des bénéfices, le suivi des activités de développement de système et la reddition de comptes. Globalement, nous désirions avoir l'assurance que les processus reliés à ces aspects critiques du développement de système ont été mis en œuvre par le ministère.

Conclusions générales

6.5.4 Notre suivi révèle que le ministère a pris des mesures à l'égard de 13 des 14 recommandations que nous avions formulées. Des améliorations significatives ont été notées pour ce qui est de l'estimation des projets ainsi que de la gestion des risques. Toutefois, certaines mesures sont incomplètes en ce qui a trait à l'assurance qualité et à la revue par les pairs, à la gestion des bénéfices et au suivi des activités de développement. En dépit de ces réserves, le ministère réussit à mettre en œuvre les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission, en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés.

6.5.5 Par ailleurs, mentionnons que le projet de développement du système « Déploiement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises » est celui pour lequel nous avons observé les meilleures pratiques.

6.5.6 Le tableau 1 fait le point sur l'état des recommandations.

Tableau 1

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Estimation des projets Se doter d'une procédure visant à encadrer l'estimation des projets, et établie en tenant compte de ses particularités; cette procédure devrait préciser les éléments à estimer, la démarche à suivre, les outils à employer, la documentation à élaborer ainsi que les modalités de revue et d'approbation des estimations.	X			
Cumuler les données nécessaires afin d'appuyer et d'améliorer les estimations produites.			X	
Assurance qualité et revue par les pairs Revoir ses mécanismes d'assurance qualité au regard du développement des systèmes d'information pour qu'ils portent tant sur la conformité des biens livrables et des activités que sur l'efficience de ces dernières et pour que l'indépendance ou, à défaut, l'objectivité soit davantage assurée quant à l'exercice de cette fonction.			X	
Faire en sorte que les revues réalisées par les pairs soient mieux encadrées et conduites plus systématiquement.			X	
Gestion des risques Définir ses orientations et lignes de conduite en matière de gestion des risques et se doter d'outils conçus à cet effet.		X		
Systématiser davantage la gestion des risques associés au développement de ses systèmes d'information : – en identifiant et en quantifiant le plus tôt possible l'ensemble des risques encourus ; – en tenant compte de l'importance et du degré de probabilité des risques lors de leur prise en charge.		X		
Gestion des bénéfices Actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et revoir, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices.			X	
Mettre en place les mécanismes de récupération des bénéfices avant le déploiement des différentes composantes d'un nouveau système d'information.			X	
S'assurer que tous les bénéfices escomptés sont obtenus conformément à l'échéancier et justifier les écarts, le cas échéant.			X	

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Suivi des activités de développement de système				
Améliorer le suivi des projets de développement de système d'information				
– en tenant compte de tous les changements demandés et apportés en cours de réalisation ;				X
– en considérant, lors des suivis mensuels, l'ensemble des efforts et des coûts engagés ;			X	
– en comparant l'effort et le coût réel avec les prévisions initiales ;			X	
– en utilisant des indicateurs pour mesurer sa performance.		X		
Reddition de comptes				
Fournir une information complète à l'Assemblée nationale relativement à ses activités de développement de système d'information, et notamment faire ressortir dans son rapport annuel d'activité dans quelle mesure et pourquoi la fonctionnalité, le coût, le délai et les bénéfices des systèmes développés diffèrent des prévisions en plus d'énoncer les motifs expliquant que les exigences du Conseil du trésor ne sont pas entièrement respectées.			X	
Nombre de recommandations	**1**	**3**	**9**	**1**
Répartition	**7 %**	**21 %**	**65 %**	**7 %**
Gestes concrets	**93 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**28 %**			

Estimation des projets

6.5.7 Une estimation détaillée de l'ampleur des travaux et du coût de développement d'un système d'information est essentielle pour savoir si l'on va de l'avant, pour prévoir et affecter les ressources nécessaires à la réalisation du projet, pour gérer la performance relative aux activités de développement et pour contrôler les coûts. Il s'agit d'une fonction élémentaire quant à la gestion de projet.

6.5.8 En 1999-2000, nous avions constaté que les estimations faites par le ministère étaient imprécises, tant pour les ressources spécialisées affectées au développement que pour les ressources liées aux utilisateurs qui y participent. Nous déplorions alors le manque de rigueur du processus d'estimation. De plus, le ministère ne colligeait pas, au fil des projets, toute l'information voulue pour mieux orienter ses activités futures.

6.5.9 Ayant entrepris, en octobre 2001, une démarche visant à déterminer avec une précision accrue les coûts associés aux utilisateurs, le ministère a mis au point un nouveau processus d'estimation qui s'étend à l'ensemble des activités de

développement et il a développé un outil logiciel pour faciliter le travail des estimateurs. Achevé en décembre 2002, ce processus est conforme aux exigences que nous avions formulées lors de la vérification initiale. Le ministère a aussi constitué la valeur du portefeuille de ses applications. Les informations qu'il en tire sont utilisées lors de l'estimation des modifications à apporter aux systèmes existants et aux systèmes en développement. Des progrès sont donc constatés en ce qui concerne la constitution d'une banque d'information en vue d'appuyer les estimations sur des données recueillies antérieurement.

6.5.10 Même s'il est trop tôt pour juger de l'application du nouveau processus, nos récents travaux confirment l'importance d'encadrer adéquatement l'estimation des projets. En effet, nous avons encore constaté des écarts qui ne répondent pas aux normes associées à la méthodologie de développement généralement suivie au gouvernement du Québec[1]. Ces écarts se situent entre −38 p. cent et + 42 p. cent lorsque nous comparons les données réelles avec les estimations produites. Pareille lacune ne favorise pas l'affectation judicieuse des ressources, spécialisées ou non ; elle nuit également à la gestion de la performance et au contrôle des coûts.

Avec un nouveau processus d'estimation, le ministère a franchi un pas important.

6.5.11 En se dotant d'un nouveau processus, le ministère a franchi un pas important. Il lui reste maintenant à l'appliquer de manière systématique et à cumuler les données nécessaires afin d'appuyer et d'améliorer ses estimations.

Assurance qualité et revue par les pairs

6.5.12 En matière d'assurance qualité et de revue par les pairs, nous avions recensé en 1999-2000 plusieurs pratiques visant à assurer l'efficacité des activités de développement et à éliminer, en cours de route, les défauts des produits. Cependant, les travaux d'assurance qualité ne portaient pas sur l'efficience des activités ni sur le respect du cadre méthodologique en vigueur et des normes de l'industrie. En outre, les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un processus de contrôle objectif n'étaient pas réunies. Nous avions également invité le ministère à encadrer davantage la revue par les pairs pour profiter pleinement de cet exercice.

6.5.13 Le ministère a pris des mesures afin de contrôler plus objectivement la qualité de deux des systèmes faisant l'objet du suivi. De plus, pour l'un d'eux, on a veillé davantage au respect du cadre méthodologique. Mis à part ces progrès, les pratiques d'assurance qualité ne se sont guère améliorées. Ainsi, elles portent presque exclusivement sur la satisfaction des exigences fonctionnelles et leur impartialité n'est toujours pas entièrement assurée puisque les personnes endossant ces pratiques sont parties prenantes à la réalisation des projets.

1. La norme suggérée requiert que l'écart par rapport à l'estimation réalisée à la fin de l'étape de l'architecture détaillée, au regard des étapes subséquentes, soit en deçà de 15 p. cent. Cet écart est de 30 p. cent lorsque les données réelles sont comparées avec l'estimation initiale.

6.5.14 Quant aux revues par les pairs, elles sont organisées en fonction de chaque projet, tout comme à l'époque. Toutefois, elles sont maintenant mieux planifiées. Même si leur documentation laisse à désirer – par exemple le registre d'approbation des biens livrables ne nous permet pas de conclure que toutes les activités prévues ont été réalisées –, elles sont effectuées par des personnes clés pour assurer l'optimisation et la cohérence des moyens mis en œuvre.

Le ministère doit renforcer l'assurance qualité et la revue par les pairs.

6.5.15 Bien que des faiblesses perdurent au regard des pratiques d'assurance qualité et de revue par les pairs, il n'en demeure pas moins que les efforts du ministère à ce chapitre contribuent à la qualité des systèmes développés. Néanmoins, il doit renforcer ces fonctions en les encadrant plus étroitement. De façon à gérer adéquatement la qualité, il a tout intérêt à recueillir de l'information sur les efforts investis et les résultats obtenus et à l'analyser avec soin.

Gestion des risques

6.5.16 Le développement de système comporte des risques qui ont trait notamment à la fonctionnalité du système, au budget, à l'échéancier de livraison ainsi qu'à la récupération des bénéfices. Or, les mécanismes en place à l'époque ne permettaient pas de détecter rapidement ni d'évaluer les principaux risques qui n'étaient pas pris en charge en fonction de leur importance et de leur degré de probabilité. Nous avions recommandé au ministère de définir ses orientations et lignes directrices en matière de gestion des risques, de se doter d'outils conçus à cet effet et de systématiser davantage son action.

Les risques sont globalement mieux gérés.

6.5.17 Le ministère a adopté en février 2001 une méthode d'analyse de risques – celle que privilégie le Secrétariat du Conseil du trésor – assortie d'un outil logiciel et il a décidé de les appliquer aux projets dont le coût est supérieur à 500 000 dollars. Il a d'ailleurs réalisé une telle analyse et établi un plan de gestion pour une dizaine de systèmes. Des progrès ont donc été accomplis à ce chapitre, mais il reste à préciser quelques points : le moment et la fréquence propices pour évaluer les risques, la nature et le partage des responsabilités concernant leur gestion de même que les modalités de leur prise en charge et du suivi exercé à cet égard. Le ministère devra aussi statuer sur la marche à suivre par rapport aux projets de moindre envergure susceptibles de comporter des risques particuliers.

6.5.18 En ce qui a trait aux projets que nous avons sélectionnés, la nouvelle méthode a été appliquée à l'un d'eux. Toutefois, faute de suivi adéquat des risques détectés, les responsables de ce projet n'ont pas l'assurance que les actions prévues sont exécutées ni que les risques sont bel et bien sous contrôle. Quant aux deux autres projets, rien n'indique que les risques majeurs ont été recensés en temps opportun et dûment traités.

Gestion des bénéfices

6.5.19 Les bénéfices éventuels d'un système constituent un des éléments déterminants dans la décision de lancer le projet consacré à son développement. En 1999-2000, nous avions observé que les estimations faites à ce chapitre lors de la conception des systèmes n'étaient pas actualisées. En outre, les mécanismes servant à retirer tous les avantages escomptés n'étaient pas mis en branle assez rapidement.

6.5.20 La situation a peu évolué depuis. Le cadre ministériel de gestion des bénéfices n'a pas été modifié, mais le ministère songe à l'enrichir à la faveur d'une réflexion plus globale portant sur la gestion de ses investissements. Par ailleurs, les pratiques ne sont pas uniformes. Ainsi, la gestion des bénéfices est adéquate pour un système sous la responsabilité d'une direction dont la mission même est d'accroître l'observance fiscale. En revanche, cette gestion est insatisfaisante dans le cadre d'un autre projet où, malgré l'avancement des travaux (certaines fonctions sont livrées), les avantages réels n'ont pas encore été recensés. Quant au troisième projet, les bénéfices escomptés n'ont pas été déterminés.

Rien n'indique que les retombées des projets sont maximisées.

6.5.21 En fin de compte, sauf exception, le ministère n'est pas à même de démontrer qu'il maximise les retombées des systèmes développés ni d'évaluer leur rentabilité. C'est pourquoi nous l'exhortons à poursuivre ses efforts.

Suivi des activités de développement de système

6.5.22 Le suivi des activités de développement de système permet de s'assurer que les objectifs sont atteints en mesurant régulièrement les progrès et, s'il y a lieu, d'apporter les ajustements nécessaires. La vérification initiale avait fait ressortir que le contrôle exercé par les comités directeurs n'était pas adéquat puisqu'ils ne pouvaient se fier au registre des changements apportés en cours de développement; de plus, ces comités ne disposaient que d'une vision partielle de l'effort et du coût. Les données cumulées sur l'avancement des projets n'étaient pas mises en relation avec les prévisions initiales, et la performance ne faisait l'objet d'aucun suivi.

Les efforts accomplis par les utilisateurs ne sont pas connus au fur et à mesure.

6.5.23 Il y a eu des progrès relativement à la surveillance globale des coûts, mais le suivi de l'effort consenti en jours-personnes reste incomplet – par exemple, les efforts consacrés par les utilisateurs ne sont pas connus au fur et à mesure qu'ils sont accomplis. Signalons aussi que les données ne sont pas regroupées par fonctions, ce qui ne permet pas une analyse suffisamment détaillée.

6.5.24 Le contrôle des changements apportés aux systèmes demeure insuffisant. En effet, le registre servant à consigner les modifications n'est tenu que pour un des trois projets visés par nos récents travaux et, par surcroît, il n'est pas exhaustif. Quant à la comparaison des efforts consentis et des coûts avec les prévisions initiales, elle n'est pas encore une pratique généralisée. Deux projets ont bien donné lieu à quelques rapprochements qui, étant trop sommaires ou incomplets, s'avèrent peu utiles. Pour ce qui est d'évaluer la performance, le ministère a effectué des

travaux pertinents au regard d'un des projets : il a mis en relation ce qu'il en avait retiré avec ce qu'il y avait investi.

6.5.25 Pour le moment, les responsables ne sont pas en mesure de contrôler adéquatement l'ampleur des projets, de détecter en temps utile les dépassements et de gérer la performance des équipes. Ceux-ci nous mentionnent toutefois que le ministère a créé, en janvier 2003, la Direction de la coordination des refontes des systèmes. Les objectifs poursuivis sont l'instauration de bonnes pratiques en matière de suivi des activités de développement de système, dans le cadre des trois projets de la refonte, et le transfert éventuel de ces pratiques aux autres projets du ministère.

Reddition de comptes

6.5.26 Au terme de la vérification initiale, nous avions invité le ministère à fournir à l'Assemblée nationale une information plus complète sur ses activités de développement de système. Trois ans plus tard, la situation s'est légèrement améliorée. Le ministère a déposé, comme le requiert la *Loi sur l'administration publique*, un plan stratégique qui aborde l'utilisation des technologies et des télécommunications. En outre, dans son rapport annuel de gestion, il fait état de ses principales réalisations en la matière, présente les résultats obtenus en regard des objectifs poursuivis et précise les ressources consacrées aux technologies de l'information. Toutefois, cette information ne permet pas aux parlementaires d'apprécier comme il se doit la gestion du ministère relativement aux activités de développement de système. En effet, ce dernier ne donne pas d'indication sur le respect de ses engagements ou la justesse de ses prévisions quant à la fonctionnalité des systèmes, au coût des travaux ainsi qu'aux délais et aux avantages liés aux projets les plus significatifs.

6.5.27 Commentaires du ministère

« **Estimation des projets.** Le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général.

« **Assurance qualité et revue par les pairs.** Tel que mentionné par le Vérificateur général, les efforts du ministère à ce chapitre contribuent à la qualité des systèmes développés. Toutefois, le ministère prend bonne note des observations formulées.

« **Gestion des risques.** Le ministère a mis en place une méthode reconnue, soit S : PRIME, qui permet de systématiser la gestion des risques dans les projets majeurs. En ce qui concerne les autres projets, le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général.

« **Gestion des bénéfices.** Le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général. Par ailleurs, nous sommes en réflexion sur l'élaboration d'une politique afin d'encadrer la gestion des bénéfices.

« **Suivi des activités de développement de système.** Plusieurs projets réalisés depuis le dernier rapport du Vérificateur général incluaient la gestion d'indicateurs pour mesurer

différents éléments, dont la performance. Le projet majeur portant sur le « Développement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises », examiné dans le cadre de ce suivi, le démontre.

« Quant aux constatations relatives aux difficultés à mesurer la performance des équipes, le ministère est d'avis qu'un suivi rigoureux et un contrôle serré des activités de développement ont été réalisés même si aucun indicateur de performance formel n'a été produit.

« Le Vérificateur général souligne qu'il y a eu des progrès relativement à la surveillance globale des coûts. Nous comprenons que certains points devront être améliorés.

« **Reddition de comptes.** La reddition de comptes publique du ministère est fondée sur son plan stratégique, son plan annuel de gestion des dépenses et sa déclaration de services aux citoyens. L'exercice 2002-2003 constitue la deuxième et dernière année du plan stratégique 2001-2003. La reddition de comptes portera donc sur les mêmes objectifs et indicateurs qu'en 2001-2002. Les informations à ce sujet présentées au rapport annuel de gestion du ministère sont conformes aux exigences du guide publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. »

ANNEXE – DESCRIPTION SOMMAIRE DES SYSTÈMES D'INFORMATION VISÉS PAR LE SUIVI

Déclaration de revenus électronique (1,6 million de dollars)

Ce système donne accès à un formulaire électronique. Les contribuables ayant un profil fiscal simple peuvent l'utiliser pour remplir en ligne leur déclaration de revenus et la transmettre gratuitement au ministère. L'information transmise met à jour les bases de données du ministère et déclenche la production de l'avis de cotisation.

Déploiement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises (2,7 millions de dollars)

Ce système est mis à la disposition des entreprises et des particuliers en affaires pour qu'ils puissent remplir et soumettre, par voie électronique, une demande d'enregistrement. Un tel enregistrement leur permet notamment d'effectuer des retenues à la source, de verser des contributions au ministère et de percevoir la taxe de vente du Québec (TVQ) ainsi que la taxe sur les produits et services (TPS) du gouvernement du Canada. Le système offre aussi aux intéressés la possibilité de modifier leur adresse et de s'inscrire au fichier de la TVQ.

Observance fiscale dans l'industrie de la fabrication du vêtement (3,9 millions de dollars)

Ce système a été développé dans le cadre de la mise en place de nouvelles mesures fiscales liées aux activités du Bureau de lutte à l'évasion fiscale. Il renvoie à un ensemble de fonctions ajoutées aux systèmes actuels dans le but de soutenir l'application des mesures destinées à assurer un meilleur suivi fiscal de la sous-traitance dans l'industrie de la fabrication du vêtement. La déclaration de renseignements propre à cette industrie est la pièce maîtresse du contrôle exercé. Une partie des fonctions développées à ce jour soutiennent les mesures transitoires mises en place à partir de janvier 2002.

QUALITÉ DE LA GESTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Travaux effectués auprès du Protecteur du citoyen

Suivi mené par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Alain Gravel
Chantale Leclerc
Sylvie Panneton
Pierre Parent

6.6.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du Protecteur du citoyen. Nos travaux ont pris fin en avril 2003.

6.6.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'évaluer la qualité de la gestion du Protecteur du citoyen. Pour ce faire, nous avions analysé son cadre de gestion sous les angles de la planification, de la définition des rôles et des responsabilités et de la reddition de comptes. Nos travaux avaient porté également sur la qualité de l'encadrement de la prestation de services, sur la rigueur avec laquelle le Protecteur du citoyen gère les ressources humaines et financières ainsi que sur la motivation et la satisfaction du personnel. Notons toutefois que nous n'avions pas examiné la qualité des réponses aux consultations des citoyens ni celle du traitement de leurs plaintes.

Conclusions générales

Les recommandations ont suscité des gestes concrets.

6.6.3 À la suite de notre rapport, le Protecteur du citoyen a agi rapidement. D'ailleurs, nos travaux de suivi démontrent que toutes nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires du Protecteur. De plus, nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 91 p. cent des cas. Le tableau 1 présente le niveau d'application de chacune des recommandations.

Cadre de gestion

6.6.4 À l'époque, le Protecteur du citoyen n'avait pas déterminé d'orientations stratégiques autres que le maintien d'un haut niveau de qualité, ni défini de priorités organisationnelles. Il n'avait pas non plus élaboré un plan d'action annuel qui aurait comporté, entre autres, ses objectifs opérationnels et les indicateurs de performance afférents, de même que les actions à réaliser et les ressources à y consacrer. De plus, les rôles et les responsabilités des unités administratives n'avaient pas été arrêtés.

6.6.5 Par contre, le Protecteur du citoyen avait procédé à une évaluation globale de son organisation en vue d'instaurer une gestion davantage axée sur les résultats et d'amorcer la modernisation de sa gestion. En outre, il avait précisé sa mission et entrepris de définir ses orientations stratégiques et ses priorités organisationnelles. Il était à élaborer un plan d'organisation administrative afin de préciser les rôles et les responsabilités de ses diverses unités ainsi que les liens fonctionnels et d'autorité.

6.6.6 Nous lui avions alors recommandé de poursuivre ses travaux afin de définir ses orientations stratégiques, d'élaborer un plan d'action annuel et de préciser les rôles et les responsabilités des unités administratives.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Cadre de gestion				
Définir ses orientations stratégiques.	X			
Élaborer un plan d'action annuel.		X		
Préciser les rôles et les responsabilités des unités administratives.	X			
Encadrement de la prestation de services				
Développer des outils de référence quant aux procédés à appliquer.		X		
Instaurer des mécanismes de contrôle de la qualité.		X		
Ressources humaines				
Démontrer que tous les postes sont comblés par des candidats qui satisfont aux exigences de leur emploi.	X			
Établir les besoins en formation.	X			
Évaluer systématiquement le rendement individuel de ses employés.		X		
Ressources financières				
Se doter de règles administratives.	X			
Motiver tout écart par rapport aux règles administratives qui sont en vigueur dans la fonction publique.	X			
Reddition de comptes				
Divulguer, en temps opportun, l'information nécessaire à l'appréciation de la performance de l'organisation.			X	
Nombre de recommandations	**6**	**4**	**1**	**–**
Répartition	**55 %**	**36 %**	**9 %**	**–**
Gestes concrets	**100 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**91 %**			

Des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels ont été définis.

6.6.7 Le Protecteur du citoyen s'est doté dès 2001 d'un plan stratégique comportant ses orientations pour les années 2001 à 2004. Depuis 2001-2002, il prépare aussi un plan annuel de gestion des dépenses et effectue un suivi de sa mise en œuvre. Le plan le plus récent, soit celui de 2003-2004, englobe notamment les priorités organisationnelles, les objectifs opérationnels et les indicateurs de performance afférents, ainsi que les actions à réaliser. Toutefois, il donne peu d'information sur les ressources nécessaires à sa réalisation. En effet, elles ne sont fournies que pour environ 3 p. cent du budget de dépenses du Protecteur.

6.6.8 D'autre part, un plan d'organisation administrative, élaboré en 2001 et tenu à jour depuis, décrit maintenant les rôles et les responsabilités des diverses unités.

Encadrement de la prestation de services

Outils de référence

6.6.9 Notre vérification avait révélé que le personnel des enquêtes, responsable du traitement des plaintes, ne disposait pas de lignes directrices générales sur les procédés à appliquer pour donner suite à une plainte. Il manquait d'indications notamment en ce qui concerne la priorité à accorder à celle-ci, le processus de traitement, l'obtention des pièces justificatives à inclure au dossier et la communication des résultats d'enquêtes aux parties concernées.

6.6.10 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen avait développé, en marge du traitement des plaintes, une approche systémique visant à identifier les causes profondes de dysfonctionnement de certains programmes gouvernementaux et à proposer des solutions. Toutefois, il n'avait pas révélé les critères ni développé la méthodologie permettant d'identifier les situations problématiques relatives aux systèmes qui mériteraient une intervention.

6.6.11 Une de nos recommandations consistait donc à développer des outils de référence quant aux procédés à appliquer lors du traitement des plaintes.

Des outils de référence, encore perfectibles, ont été développés.

6.6.12 En 2003, notre suivi montre que des améliorations ont été apportées à cet égard. Ainsi, le personnel des enquêtes dispose maintenant d'un manuel sur le traitement des demandes d'intervention (plaintes). Ce manuel présente, depuis mars 2002, l'ensemble des règles portant sur le traitement des demandes, à l'exception de celle relative à la révision des dossiers, qui est cependant abordée dans la description de tâches du personnel. De plus, le manuel décrit les modalités de communication des résultats des enquêtes. Il contient aussi des indications, qui pourraient toutefois être plus complètes et plus claires, sur les pièces justificatives à obtenir et à inclure dans un dossier. Par contre, il ne donne aucune directive sur la priorité à accorder aux plaintes. Chaque employé détermine donc lui-même cette priorité. Nous encourageons le Protecteur du citoyen à compléter au plus tôt ses outils de référence.

6.6.13 Depuis janvier 2002, le nouveau manuel comprend aussi une section sur un des différents types d'interventions systémiques : l'intervention à effet collectif majeure. Celle-ci est dite majeure parce qu'elle mobilise une quantité importante de ressources du Protecteur du citoyen. Pour ce type d'intervention, des critères de sélection des dossiers ont été établis, de même qu'un cadre méthodologique traitant de la planification, de l'encadrement, de la conduite et de la conclusion des interventions. Toutefois, en dépit du fait que l'intervention à effet collectif mineure regroupe le plus grand nombre de dossiers, le manuel ne propose aucun critère de sélection des dossiers ni aucun cadre méthodologique à cet effet. Ces dossiers comportent néanmoins des explications justifiant leur ouverture, mais elles gagneraient à être plus explicites et structurées en fonction de critères de sélection. Enfin, une analyse semestrielle des plaintes entraînant ce type d'intervention est réalisée, en conformité avec le plan stratégique 2001-2004.

6.6.14 Par ailleurs, en novembre 2001, le Protecteur du citoyen a instauré une veille, à titre de mesure préventive, concernant les projets de loi présentés à l'Assemblée nationale et les projets de règlement publiés dans la *Gazette officielle du Québec*. L'objectif est de faire au besoin, avant l'adoption d'une loi ou d'un règlement, des propositions de modifications susceptibles d'éviter des préjudices aux citoyens.

Contrôle de la qualité

6.6.15 En matière de contrôle de la qualité, nous avions constaté que les dossiers étaient révisés sporadiquement et que cette activité n'était ni planifiée ni documentée. De plus, la révision était discrète puisque la majorité des professionnels rencontrés soutenaient ne jamais en avoir bénéficié. Le travail de ces derniers ne faisait d'ailleurs plus l'objet de rétroaction depuis l'automne 1999.

6.6.16 En outre, aucun échéancier n'avait été fixé pour les délais de traitement des plaintes, et les justifications à l'égard des dossiers en traitement depuis plus de 120 jours n'étaient pas fournies dans plusieurs cas.

6.6.17 Enfin, comparativement à l'ombudsman d'une autre province, le Protecteur du citoyen n'avait pas mené d'enquête téléphonique auprès des citoyens ayant présenté une plainte, pour connaître leur degré de satisfaction.

6.6.18 Une de nos recommandations rappelait donc la nécessité d'instaurer des mécanismes de contrôle de la qualité.

Contrôle de la qualité : des améliorations sont encore nécessaires.

6.6.19 Une vérification des formulaires remplis lors d'une plainte est effectuée depuis avril 2002 à la direction des enquêtes de Québec et, depuis février 2003, à celle de Montréal. Sur ces formulaires apparaissent les renseignements sur le demandeur, l'objet de la plainte ainsi qu'une brève description de celle-ci. S'y retrouvent également un résumé de l'intervention et certaines informations aux fins de l'administration interne. La vérification consiste entre autres à s'assurer de la cohérence de ces informations et de la pertinence de l'intervention. Les professionnels prennent d'abord connaissance des dossiers préparés par les techniciens

et vérifient les formulaires sur lesquels ils apposent leurs initiales. Les directeurs des enquêtes font par la suite le même exercice à l'égard des formulaires des dossiers traités par les professionnels et ceux que ces derniers ont révisés. Selon le type de plainte, la totalité ou un échantillon des formulaires des dossiers est vérifié. Chaque directeur discute des cas qui suscitent des interrogations avec l'employé concerné ou lors de rencontres de secteurs.

6.6.20 Pour Montréal, une proportion non négligeable de formulaires ne portaient pas les initiales auxquelles on s'attendait, et les employés rencontrés n'ont pas tous obtenu de rétroaction à la suite de la révision de leurs dossiers. En outre, pour Montréal et Québec, certains types de plaintes ne font pas l'objet d'une vérification, et les directeurs n'ont pas l'assurance que tous les formulaires leur sont présentés pour révision. Par ailleurs, l'adjointe à la protectrice du citoyen procède à un contrôle des documents par échantillonnage.

6.6.21 La commissaire à la qualité des services recueille, pour sa part, les plaintes de personnes ayant reçu des services de l'entité et elle échange périodiquement avec le personnel sur ses constats et les mesures d'amélioration requises.

6.6.22 D'autre part, un sondage téléphonique a été mené en 2001 par une firme externe, à la demande du Protecteur du citoyen. Ce sondage portait sur les attentes et la satisfaction des demandeurs à l'égard de l'accessibilité aux services, de la diligence avec laquelle ils sont donnés, de la qualité de la communication et du traitement des dossiers. Ainsi, 75 p. cent des répondants se sont dits satisfaits des services obtenus. Toutefois, pour faire suite aux commentaires de quelques personnes, le Protecteur du citoyen examine la possibilité de sonder lui-même semestriellement sa clientèle à l'avenir, afin de mieux respecter le caractère confidentiel de l'exercice.

6.6.23 Le Protecteur du citoyen prévoit maintenant, dans sa *Déclaration de services aux citoyens*, les délais de traitement des dossiers qu'il s'engage à respecter. Ainsi, toute plainte devrait être traitée dans un délai maximal de 10 jours ouvrables. À défaut de quoi l'entité s'est engagée à informer le citoyen de la durée approximative du traitement de son dossier, du motif du délai et, ultérieurement, de l'avancement de son dossier aux étapes importantes.

6.6.24 Toutefois, notre vérification de quelques dossiers et les entrevues avec les employés concernés révèlent que les mécanismes nécessaires pour assurer le respect de ces engagements ne sont pas encore implantés en ce qui a trait aux délais de plus de 10 jours. En outre, les directeurs des enquêtes n'exercent pas de supervision de ces cas. Néanmoins, tous les professionnels ont été rencontrés individuellement par leur supérieur à l'automne 2001 pour justifier les délais de traitement de plus de 120 jours. Des activités de sensibilisation à cet égard ont eu lieu depuis. Ainsi, en mai 2002, dans l'une d'elles, on a signifié une attente particulière à ce sujet à certains employés.

6.6.25 Enfin, est produit mensuellement l'inventaire de tous les dossiers actifs pris en charge par chaque employé des directions des enquêtes, dont ceux ouverts depuis plus de 120 jours. Les directeurs examinent les rapports et interviennent lorsqu'ils le jugent nécessaire auprès des employés. Par contre, ils n'exigent pas de justifications à l'égard de chacun de ces dossiers.

Ressources humaines

Dotation

6.6.26 En 2000, nous avions constaté que des postes de direction avaient été comblés par des candidats n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs aptitudes.

6.6.27 Nous avions alors recommandé au Protecteur du citoyen de démontrer que tous les postes sont comblés par des candidats qui satisfont aux exigences de leur emploi.

6.6.28 À cet égard, il a élaboré en décembre 2001 une politique énonçant les principes et les processus de dotation des postes. Cette politique prévoit que les emplois sont attribués au mérite, c'est-à-dire en appliquant des moyens qui permettent d'évaluer les aptitudes et de choisir la meilleure personne pour le poste.

Le Protecteur du citoyen attribue maintenant les emplois au mérite.

6.6.29 En matière de dotation en personnel, le Protecteur du citoyen a tenu 25 concours, dont 2 pour des postes de cadres, entre avril 2001 et décembre 2002. Notre examen d'une dizaine de dossiers, incluant ceux des cadres, démontre que le Protecteur s'est assuré que les candidats satisfont aux exigences du poste qu'ils ont obtenu, comme en fait foi l'évaluation de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs aptitudes.

Formation

6.6.30 Le Protecteur du citoyen n'avait pas défini les besoins de base en formation et en perfectionnement ni recensé ceux propres aux employés. Nous lui avions donc recommandé d'établir les besoins de cet ordre.

6.6.31 L'entité a adopté en janvier 2002 une politique sur le développement des habiletés et des compétences de ses ressources humaines, en vue de permettre à chaque employé de satisfaire aux exigences de son emploi. Il y est notamment prévu que le gestionnaire évalue les besoins de formation particuliers de son personnel; l'employé, pour sa part, établit les siens et les communique à son supérieur. De plus, l'élaboration d'un guide d'accueil et de formation des nouveaux employés a été complétée en décembre 2002.

6.6.32 Ce sujet a été discuté en 2001 par l'équipe de direction et le comité sur l'organisation du travail. Un plan de développement des ressources humaines a par la suite été établi pour l'année 2002-2003.

6.6.33 Nos rencontres avec une douzaine d'employés et l'examen de leurs dossiers démontrent que les besoins sont recensés annuellement par les gestionnaires et que la formation convenue a effectivement été donnée en respectant les budgets disponibles.

Évaluation du rendement

6.6.34 Le Protecteur du citoyen ne s'était pas doté d'une politique d'évaluation du rendement de ses employés. Il évaluait annuellement environ 25 p. cent d'entre eux, et ce, sans qu'aucune attente ne leur ait été préalablement signifiée. Il évaluait rarement les employés ayant atteint le maximum de leur échelle salariale et n'évaluait pas tous ceux bénéficiant d'un avancement annuel d'échelon pour justifier la progression salariale. Les cadres, quant à eux, faisaient l'objet d'une évaluation informelle, mais les résultats n'étaient pas consignés.

6.6.35 Notre recommandation soulignait l'importance d'évaluer systématiquement le rendement individuel des employés.

Engagement à évaluer le rendement de tous ses employés.

6.6.36 Le Protecteur du citoyen a adopté en janvier 2002 une politique sur la gestion du rendement au travail. Des attentes ont été signifiées aux employés, dont les cadres, au printemps 2002 pour l'année 2002-2003, alors que l'année précédente, seule une minorité d'entre eux en avait reçu. Cela explique qu'en date de janvier 2003 seulement 19 p. cent des employés avaient fait l'objet d'une évaluation du rendement pour 2001-2002. Selon une note interne, les gestionnaires doivent cependant effectuer toutes les évaluations d'ici juillet 2003 pour l'année 2002-2003.

Ressources financières

6.6.37 Le Protecteur du citoyen ne s'était pas donné de balises pour encadrer le défraiement des dépenses.

6.6.38 Au regard de ce que prévoyait la réglementation gouvernementale au chapitre des dépenses, certaines n'étaient pas suffisamment justifiées, tels les frais de réception et d'accueil, les cotisations professionnelles et les frais relatifs aux réunions ministérielles.

6.6.39 Nous avions recommandé au Protecteur du citoyen de se doter de règles administratives et de motiver tout écart par rapport à celles qui sont en vigueur dans la fonction publique.

Le Protecteur du citoyen s'est doté d'un cadre de gestion de ses ressources financières.

6.6.40 Il s'est donc donné un cadre général de gestion des ressources financières prévoyant l'application des règlements, des directives et des programmes du gouvernement du Québec, sauf pour les éléments ayant fait l'objet d'une politique ou d'une directive administrative lui étant propre. Le Protecteur y précise que le législateur lui a accordé une grande marge de manœuvre dans sa gestion en lui conférant un statut qui assure son indépendance. Il poursuit en indiquant que cette marge de manœuvre lui permet de s'écarter des normes gouvernementales ou de les

appliquer différemment, lorsqu'il y a lieu, en conservant toujours cependant un souci de saine administration des fonds publics. Les politiques et les directives administratives propres au Protecteur du citoyen présentent les objectifs, les principes généraux et autres éléments pertinents qui les sous-tendent et qui justifient du même coup une réglementation différente de celle du gouvernement.

6.6.41 Depuis 2001, le Protecteur du citoyen a défini près d'une dizaine de politiques internes liées à la gestion des ressources financières, dont un plan de délégation.

Frais de réception et d'accueil

6.6.42 Pour plus de la moitié des activités pour lesquelles des frais de réception et d'accueil ont été engagés et que nous avions vérifiées, nous estimions qu'une ou des conditions prévues à la réglementation gouvernementale n'auraient pas été respectées si le Protecteur du citoyen y avait été assujetti.

6.6.43 Nos travaux de vérification démontrent que les frais de réception et d'accueil sont maintenant remboursés conformément à une nouvelle politique du Protecteur du citoyen adoptée en septembre 2002. Celle-ci préconise de limiter le nombre de réceptions et de participants et d'engager des sommes raisonnables à ces fins. Elle prévoit de plus des circonstances précises pour lesquelles des réceptions sont justifiées, comme l'accueil d'une personnalité ou d'un groupe de marque. Par contre, les événements à caractère personnel et social ne peuvent donner lieu à des activités engageant les crédits de l'institution. La nature des dépenses doit aussi être documentée. Enfin, les réceptions doivent être préalablement autorisées, conformément au plan de délégation.

Cotisations professionnelles

6.6.44 Le Protecteur du citoyen avait payé en tout ou en partie les cotisations professionnelles de personnes dont la classification ou la description d'emploi n'exigeait pas l'appartenance à un ordre professionnel.

6.6.45 Selon nos travaux, les cotisations professionnelles sont maintenant remboursées conformément à une politique du Protecteur du citoyen adoptée en février 2001. Cette dernière prévoit que l'entité paie à l'employé, en totalité ou en partie, la cotisation à un ordre professionnel si l'appartenance à cet ordre est requise par son travail pour se conformer à une convention ou à une loi. C'est le cas notamment de la *Loi sur le Barreau* et de la *Loi sur le notariat* qui font en sorte que, à moins d'être avocat ou notaire, il est interdit de donner des avis juridiques, ce que doivent faire plusieurs employés dans le cadre de leurs fonctions. En outre, la cotisation à une association professionnelle est acceptée si elle est jugée pertinente par le Protecteur du citoyen. Pour obtenir le paiement ou le remboursement d'une cotisation, l'employé doit joindre l'original de la facture ou de la preuve de paiement à sa demande.

Réunions ministérielles

6.6.46 Enfin, près de la moitié des réunions ministérielles tenues pendant la période couverte par notre vérification portaient sur des dossiers non identifiés.

6.6.47 Nos travaux font ressortir que ces réunions sont maintenant approuvées au préalable, en vertu d'une politique du Protecteur du citoyen adoptée en septembre 2002. Cette dernière prévoit des obligations similaires à celles relatives aux frais de réception et d'accueil, mais également des restrictions quant aux types de frais qui peuvent être payés lors des repas. De plus, les objectifs de la réunion ministérielle doivent être clairement établis.

Reddition de comptes

6.6.48 Nous avions noté que le Protecteur du citoyen ne produisait pas son rapport annuel dans les délais prescrits.

6.6.49 De plus, la reddition de comptes était déficiente à plusieurs égards. Ainsi, ni l'Assemblée nationale ni les citoyens ne pouvaient connaître la performance de l'entité. Plusieurs informations n'étaient pas fournies dans le rapport annuel de 1998-1999 au sujet de la planification stratégique ainsi que des ressources humaines et financières. Dans ce dernier cas, les informations étaient très sommaires et ne permettaient pas d'évaluer la gestion qui en avait été faite.

6.6.50 Enfin, plusieurs statistiques présentées dans les rapports annuels antérieurs étaient difficilement compréhensibles. Des données des rapports de 1997-1998 et de 1998-1999 ne concordaient pas et certains termes concernant des plaintes formulées par les citoyens n'étaient pas définis.

6.6.51 Nous avions recommandé au Protecteur du citoyen de divulguer, en temps opportun, l'information nécessaire à l'appréciation de la performance de l'organisation.

6.6.52 L'entité ne produit toujours pas son rapport annuel dans le délai prescrit. En effet, le rapport annuel 2001-2002 qui devait être transmis au Président de l'Assemblée nationale au plus tard le 30 septembre 2002 l'a été au début de novembre.

Reddition de comptes à améliorer.

6.6.53 Pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* et de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, le Protecteur du citoyen présente maintenant un rapport annuel dans lequel se trouvent ses orientations stratégiques et des actions réalisées au cours de l'année. Ces dernières indiquent les résultats obtenus pour quelques objectifs sous-jacents aux orientations. Le rapport comporte aussi l'organigramme et les avantages des activités de développement national et international. Mais là s'arrête l'information de gestion qui pourrait permettre d'apprécier la performance de l'organisation. Les progrès réalisés à ce jour demeurent insatisfaisants.

6.6.54 Le Protecteur du citoyen dispose actuellement d'information concernant les objectifs, les indicateurs de performance, les priorités organisationnelles et le degré de satisfaction des citoyens. Il dispose de plus de renseignements sur la ventilation des dépenses par activités ou unités administratives, y compris sur le coût des

activités de développement national et international, de même que sur la qualité de l'environnement de travail, à l'exception d'une évaluation de l'adéquation entre les compétences de son personnel et sa mission. Toutefois, il ne traite d'aucun de ces sujets dans sa reddition de comptes. Il prévoit par contre pouvoir aborder certains d'entre eux dans son rapport annuel de 2002-2003.

6.6.55 Lors de notre suivi, le Protecteur du citoyen ne connaissait toujours pas le degré d'atteinte de tous les résultats prévus dans sa planification stratégique. Il ne pouvait pas non plus comparer sa performance avec celle d'organismes semblables.

6.6.56 Par ailleurs, les données statistiques concordent maintenant d'une année à l'autre et les termes utilisés sont définis.

Sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen

6.6.57 En 2000, nous avons mené un sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen, avec l'aide d'une firme spécialisée.

6.6.58 Dans sa volonté de développer un outil lui permettant d'évaluer annuellement le climat de travail de son organisation, l'entité a effectué un nouveau sondage en 2002. C'est dans le cadre d'un projet d'études de maîtrise en relations industrielles que ce sondage a été élaboré, tenu et analysé. Il a été supervisé par la direction du Protecteur du citoyen, avec la contribution du comité d'organisation du travail, et par un professeur d'université associé au projet. La démarche adoptée de même que la qualité du sondage nous sont apparues satisfaisantes.

6.6.59 Notre analyse comparative des deux sondages révèle que celui de 2002 reprend pour l'essentiel l'ensemble des sujets traités en 2000. Nous avons donc été en mesure d'évaluer l'évolution globale de la situation entre les deux années.

6.6.60 De trois aspects jugés positivement par les employés en 2000, l'un était perçu tout aussi favorablement en 2002 et les deux autres l'étaient encore plus. Ainsi, le niveau élevé de satisfaction des employés à l'égard des relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues s'est maintenu, tandis que la fierté que les trois quarts d'entre eux ressentaient à travailler pour le Protecteur du citoyen s'est étendue à la presque totalité du personnel. Enfin, l'appréciation des outils informatiques et du soutien technique, déjà très bonne en 2000, l'était encore plus en 2002.

6.6.61 Par ailleurs, parmi les aspects dont le taux de satisfaction était faible en 2000, cinq ont connu des progrès significatifs en 2002 mais des efforts devront encore être consentis pour les améliorer. Ces aspects sont la circulation de l'information, la volonté d'améliorer la qualité des services offerts, l'importance que l'organisation accorde à la formation et au développement, le climat de confiance entre les employés et la direction ainsi que les relations humaines et professionnelles entre les employés et leurs supérieurs immédiats.

Climat de travail au Protecteur du citoyen : une nette amélioration en deux ans.

6.6.62 Au regard de notre analyse comparative des deux sondages, englobant tant les aspects perçus positivement que ceux qui l'étaient moins, nous pouvons conclure globalement à une nette amélioration au cours des deux dernières années.

6.6.63 Commentaires du Protecteur du citoyen

« Le Protecteur du citoyen a pris connaissance du suivi du rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, tome II, relatif aux suites données aux recommandations formulées à l'époque par le Vérificateur général.

« Le Protecteur du citoyen est heureux de constater que le Vérificateur général a reconnu ses efforts importants pour combler les lacunes constatées et qu'il estime que des progrès satisfaisants ont été accomplis à la suite de la vérification. Le Protecteur du citoyen entend poursuivre les efforts entrepris et tient à apporter des précisions sur les éléments qui suivent :

« **Outils de référence**. Le Vérificateur général considère que l'on devrait enrichir le manuel de traitement des demandes d'intervention par des indications plus complètes et plus claires concernant les pièces à inclure dans un dossier.

« La surveillance du Protecteur du citoyen s'exerce sur près de 90 ministères et organismes gouvernementaux ayant chacun une mission spécifique. De multiples facteurs influencent la nécessité d'obtenir des pièces documentaires et la nature de celles qui sont requises. Cela dépend de chaque cas, des démarches déjà effectuées par le demandeur ou encore des exigences particulières du cadre normatif en cause.

« Le Protecteur du citoyen est cependant d'accord pour inclure dans le manuel des précisions sur les catégories de pièces à conserver au dossier et pour apporter des clarifications au libellé de certaines directives.

« **Directive sur la priorité à accorder aux demandes**. Nous convenons que le manuel de traitement des demandes pourrait être modifié pour inclure une directive sur le sujet qui formaliserait la pratique actuelle. En effet, pour tous les dossiers, le personnel évalue l'urgence en se fondant sur la gravité de la lésion potentielle. Il traite d'abord les dossiers où il y a risque de prescription des droits ou des recours, de conséquences importantes sur la situation financière de la personne ou d'atteinte aux droits fondamentaux.

« **Contrôle de la qualité**. Le Protecteur du citoyen est conscient que des améliorations sont encore nécessaires au regard des suivis et des contrôles de qualité dont certains demeurent difficiles en raison de la désuétude des systèmes informatiques. Le plan de développement informatique enclenché devrait permettre de combler en partie les lacunes.

« **Reddition de comptes**. Le Protecteur du citoyen prend bonne note des remarques du Vérificateur général concernant la reddition de comptes et enrichira son rapport de gestion dès 2002-2003 en ce sens.

« Pour ce qui est de la comparaison souhaitée avec des organismes semblables, le Protecteur du citoyen ne dispose pas actuellement de données utiles. La définition d'indicateurs de performance est encore peu développée. Le Protecteur du citoyen considère cependant qu'il y a là une piste intéressante à explorer et en discutera avec ses homologues.

« **Date du dépôt du rapport annuel**. Le Protecteur prendra les moyens pour déposer son rapport dans les délais prescrits. Toutefois, si la date du dépôt prévue actuellement ne lui permettait pas d'atteindre ses objectifs, une modification à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* sera proposée au législateur à cet égard. »

SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Travaux effectués auprès de ministères et d'organismes sans but lucratif

Suivi mené par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Valérie Couture
Stéphane Jacob
Guy Magnan

6.7.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 ayant pour sujet les subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (OSBL). La vérification initiale touchait six des huit OSBL créés en mars 1999 et en mars 2000 ainsi que six ministères qui avaient versé des subventions à ces OSBL et le ministère des Finances, devenu depuis le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche (MFER). Le tableau, présenté en annexe, reproduit la liste de ces ministères et organismes ainsi que différentes données à l'égard de chacun. Nos travaux de suivi ont pris fin en mars 2003.

6.7.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, visait d'abord à savoir si les six OSBL avaient touché d'autres montants en plus de ceux encaissés au 31 mars 2000. Nous avions également vérifié si de nouveaux organismes avaient, à leur tour, bénéficié de subventions dans les mêmes conditions que celles décrites dans un rapport précédent portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

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

6.7.4 À l'époque, nous n'avions pas vérifié si les sommes allouées par les OSBL aux bénéficiaires ultimes servaient bel et bien à financer les activités prévues dans les ententes arrêtées avec les ministères, car peu d'aide financière avait été accordée à des tiers à ce moment-là. À cet effet, dans le rapport intitulé *Interventions gouvernementales dans le secteur des organismes sans but lucratif* publié cette année au chapitre 2 du présent tome, nous sommes allés vérifier certains des OSBL concernés.

Conclusions générales

Pour les ministères, 27 p. cent des recommandations ont connu des progrès satisfaisants. Pour les OSBL, ce taux est de 69 p. cent.

6.7.5 Nos travaux nous permettent de constater que, pour les ministères, le taux de nos recommandations qui ont été appliquées ou qui ont connu des progrès satisfaisants est très faible. Ainsi, ce taux n'est que de 27 p. cent. Toutefois, nous n'avons pu nous prononcer pour certaines recommandations, puisqu'aucun nouvel OSBL de ce genre n'a été créé pour être confié à ces ministères ni qu'aucune nouvelle subvention gouvernementale n'a été versée à ces OSBL, à l'exception du montant de 30 millions de dollars accordé à Innovation-Papier (IP). Quant aux recommandations visant les OSBL, elles ont été mises en application ou ont connu des progrès satisfaisants dans une proportion de 69 p. cent. Les tableaux 1 et 2 font le point sur l'état de chacune des recommandations qui s'adressaient respectivement aux ministères et aux OSBL.

Tableau 1

État des recommandations – Ministères

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Versement anticipé des subventions Verser les subventions accordées à des organismes sans but lucratif au fur et à mesure qu'ils feront valoir leurs besoins en liquidités.			MRN		MAMM, MCE, MRST, MTQ, TQ
Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière Déterminer, lors de la prise de décision, si le fait de confier la gestion d'un programme d'aide financière à un organisme sans but lucratif entraîne des coûts supplémentaires qui excèdent les bénéfices découlant de cette façon de faire.				MRN	MAMM, MCE, MRST, MTQ, TQ
Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif Déterminer, à l'aide de critères objectifs, les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des organismes sans but lucratif et procéder aux ajustements requis.				MAMM, MCE, MRN, MRST, MTQ, TQ	
Établir, le cas échéant, le coût des services qu'ils rendent gratuitement aux organismes sans but lucratif afin de rendre compte de l'ensemble des frais d'administration des programmes d'aide concernés.	MAMM				MRN, MTQ

Tableau 1 (suite)

État des recommandations – Ministères

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Information transmise aux ministères					
Veiller à ce que la reddition de comptes des organismes sans but lucratif fasse état de cibles précises et que la performance soit évaluée à l'aide d'indicateurs appropriés.			MAMM, MCE, MRST, MTQ	MRN, TQ	
S'assurer auprès des organismes sans but lucratif que les rapports de vérification externe devant être produits fourniront une information suffisante quant à l'utilisation des subventions aux fins prévues.	MAMM, MCE, MRN, MRST, MTQ			TQ	
Mesures de contrôle appliquées par les ministères					
Compléter les mesures de contrôle qui chapeautent leur analyse de l'information émanant des organismes sans but lucratif.	MAMM, MCE, MTQ		MRST, TQ	MRN	
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale					
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux organismes sans but lucratif.			MAMM, MCE, MRN, MRST	MTQ, TQ	
Nombre de recommandations	**9**	**–**	**11**	**13**	**12***
Répartition	**27 %**	**–**	**33 %**	**40 %**	
Gestes concrets	**60 %**				
Application complète ou progrès satisfaisants	**27 %**				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

MAMM Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCE Ministère du Conseil exécutif
MRN Ministère des Ressources naturelles
MRST Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MTQ Ministère des Transports du Québec
TQ Tourisme Québec

Tableau 2

État des recommandations – Organismes sans but lucratif

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Délai de transmission				
Respecter les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères.	IP, IQ, IT, SGFJ, VRQ			SEMIQ
Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif				
Compléter l'élaboration des procédures nécessaires au traitement et au suivi des demandes d'aide financière.	IT			
Attribution de l'aide financière				
Réviser leurs procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs de leur programme respectif.	SGFJ			IP, SEMIQ
Veiller à ce que les projets soient réalisés au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés.				SEMIQ
Suivi des projets subventionnés				
Vérifier, lors du suivi des projets subventionnés, dans quelle mesure les objectifs annoncés dans les demandes d'aide ont été atteints par les bénéficiaires ultimes.		IP, VRQ		
Nombre de recommandations	**7**	**2**	**–**	**4**
Répartition	**54 %**	**15 %**	**–**	**31 %**
Gestes concrets	**69 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**69 %**			

IP Innovation-Papier
IQ Infrastructures-Québec
IT Infrastructures-Transport
SEMIQ Société des événements majeurs internationaux du Québec
SGFJ Société de gestion du Fonds jeunesse
VRQ Valorisation-Recherche Québec

Coûts supplémentaires pour le gouvernement

Versement anticipé des subventions

Seulement 239 millions de dollars ont été versés aux bénéficiaires ultimes sur les 837 millions encaissés par les OSBL.

6.7.6 À l'époque, nous mentionnions que le fait de donner à l'avance des subventions aux OSBL, en un seul versement, avant même que leurs besoins financiers soient imminents, entraîne des coûts supplémentaires pour le gouvernement. C'est pourquoi nous avions recommandé aux ministères de verser les subventions accordées à des OSBL au fur et à mesure qu'ils feraient valoir leurs besoins en liquidités. À ce titre, au 31 décembre 2002, des 885 millions de dollars octroyés aux OSBL, incluant un montant de 120 millions provenant de contributions de

sociétés privées pour la Société de gestion du Fonds jeunesse (SGFJ), 837 millions avaient été encaissés par les OSBL. De ce montant, seulement 239 millions ont été versés aux bénéficiaires ultimes. En outre, depuis la création des organismes et jusqu'au 31 décembre 2002, les sommes versées aux OSBL avaient généré 110 millions de dollars en revenus de placement. Ces montants appartiennent aux OSBL et, selon les ententes conclues avec les ministères, ils augmentent d'autant le total des subventions destinées aux bénéficiaires ultimes.

Un seul OSBL a bénéficié d'une subvention supplémentaire.

6.7.7 Un seul organisme, IP, a bénéficié d'une subvention supplémentaire de 30 millions de dollars le 5 décembre 2001. Jusqu'à maintenant, l'OSBL n'a reçu de ce montant qu'un seul versement, soit 11 millions de dollars le 15 avril 2002. Ce versement n'a pas été fait en fonction d'un besoin réel de liquidités puisqu'au 31 décembre 2002, des 100 millions de dollars reçus en mars 2000 du gouvernement, seulement 15 millions de dollars étaient versés aux bénéficiaires ultimes. Toutefois, contrairement à l'époque, IP a pris des engagements pour au moins la totalité des montants encaissés.

Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière

6.7.8 Lors de nos travaux, nous avions recommandé aux ministères de déterminer si le fait de confier la gestion d'un programme d'aide financière à un OSBL entraîne des coûts supplémentaires qui excèdent les bénéfices découlant de cette façon de faire. En décembre 2001, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a accordé un montant supplémentaire à IP sans effectuer d'analyse pour démontrer qu'il est plus avantageux que ce dernier poursuive la gestion du programme.

Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif

6.7.9 Dans les conventions signées entre les OSBL et les ministères, un pourcentage maximum du montant de la subvention est alloué aux dépenses de fonctionnement. Ce pourcentage, oscillant entre 1 et 5 p. cent, a été établi afin de restreindre le plus possible ce type de dépenses, mais il n'a jamais été justifié. À cet effet, une de nos recommandations aux ministères consistait à déterminer, à l'aide de critères objectifs, les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des OSBL et à procéder aux ajustements requis, s'il y avait lieu.

6.7.10 Nous avons constaté que cinq des six ministères n'ont pas remis en cause le plafond des dépenses de fonctionnement fixé au départ. Seul le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) l'a augmenté de 1 à 1,5 p. cent uniquement parce qu'il s'attend à ce que les dépenses d'Infrastructures-Québec (IQ) soient plus élevées que ce qui était prévu, et cela, sans avoir utilisé de critères objectifs. Par contre, tous les ministères disposent des états financiers vérifiés des organismes qui présentent leurs frais de fonctionnement de façon distincte et détaillée. Ils ont donc pu s'assurer que le taux fixé dans les conventions au chapitre

de ces dépenses n'est pas dépassé. De fait, aucun dépassement n'a été retracé et les organismes présentent des frais de fonctionnement qui vont de 1 à 3 p. cent du montant total de la subvention.

6.7.11 Nous avions également recommandé aux ministères d'établir le coût des services qu'ils procurent gratuitement aux OSBL afin de rendre compte de l'ensemble des frais d'administration des programmes d'aide concernés. Nos travaux démontrent que l'ensemble des services que le MAMM fournit gratuitement à IQ est présenté dans les états financiers de l'organisme et correspond, pour l'année financière 2001-2002, à un montant de 136 000 dollars. Le ministère a donc appliqué notre recommandation. IP, pour sa part, reçoit des avis sectoriels du MRN, mais l'ampleur et la valeur des services est négligeable. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'en rendre compte. Quant à Infrastructures-Transport (IT), il ne bénéficie d'aucun service gratuit du ministère des Transports du Québec (MTQ), car les services reçus de ce dernier consistent en des salaires qui sont facturés à l'OSBL.

Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif

Information transmise aux ministères

6.7.12 Notre vérification avait aussi révélé que des informations nécessaires à la reddition de comptes, comme des cibles et des indicateurs de performance, ne sont pas demandées par les ministères. Les conventions ne font qu'énoncer des orientations à suivre. Dans une de nos recommandations, nous rappelions donc aux ministères de veiller à ce que la reddition de comptes des OSBL fasse état de cibles précises et que la performance soit évaluée à l'aide d'indicateurs appropriés.

Aucun des OSBL ne s'est fixé de cibles.

6.7.13 La SGFJ, IQ, IT et Valorisation-Recherche Québec (VRQ) ont élaboré des indicateurs de performance pertinents. Par exemple, ceux de VRQ permettent d'évaluer la stabilité de l'équipe de chercheurs. Par contre, aucun des six OSBL visés ne s'est fixé de cibles. Pourtant, ces éléments sont essentiels lorsque vient le temps d'évaluer les résultats d'un programme. Dans un tel contexte, la reddition de comptes des OSBL ne peut être qu'insuffisante.

6.7.14 Par ailleurs, nous avions recommandé aux ministères de s'assurer auprès des OSBL que les rapports de vérification externe devant être produits fournissent une information suffisante quant à l'utilisation des subventions aux fins prévues. Comme Tourisme Québec (TQ) n'a pas encore établi ses besoins en matière d'information, il n'a pas déterminé la nature et l'étendue des travaux qui doivent être effectués par les vérificateurs externes. Quant aux autres ministères (MAMM ; le ministère du Conseil exécutif (MCE) ; Recherche, Science et Technologie (MRST) devenu Finances, Économie et Recherche (MFER) ; MRN ; MTQ), ils ont pris les mesures nécessaires pour s'assurer que l'information qu'ils reçoivent est adéquate, notamment en effectuant des travaux de vérification ou en révisant l'étendue des travaux effectués par les vérificateurs externes.

Délai de transmission

Cinq des six OSBL respectent les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères.

6.7.15 Chaque OSBL est tenu de transmettre les documents prévus dans sa convention au ministère concerné, tels que des rapports d'étape trimestriels, des rapports annuels, des budgets détaillés et des états financiers vérifiés. À cet effet, notre recommandation soulignait l'importance de respecter les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères. Après avoir pris connaissance des délais de transmission des différents documents acheminés depuis 2001, nous pouvons conclure que cinq des six OSBL ont appliqué notre recommandation. Seule la Société des événements majeurs internationaux du Québec (SEMIQ) a tardé à fournir les documents exigés aux dates prévues dans sa convention. Ainsi les rapports annuels, les états financiers vérifiés et les budgets détaillés ont été remis de deux à trois mois en moyenne après l'échéance.

Mesures de contrôle appliquées par les ministères

Trois ministères sur six s'assurent que les subventions versées sont utilisées aux fins prévues.

6.7.16 Les ministères doivent s'assurer que les sommes accordées aux OSBL sont utilisées aux fins prévues dans la convention. Pour ce faire, ils doivent analyser adéquatement l'information fournie par les organismes. Nous leur avions donc recommandé de compléter les mesures de contrôle qui chapeautent leur analyse de l'information émanant des OSBL. Notre suivi révèle que trois ministères (MAMM ; MCE ; MTQ) ont mis en place des mesures de contrôle satisfaisantes afin de s'assurer que les subventions versées sont utilisées aux fins prévues. Ils ont procédé à des vérifications auprès des organismes qui leur permettent de tirer des conclusions sur les systèmes et procédures de contrôle utilisés pour gérer adéquatement leurs programmes. Le MRST et TQ ont, pour leur part, examiné les documents reçus, mais nous n'avons pas retrouvé les pièces qui appuieraient leurs analyses. D'ailleurs, si TQ avait assuré un suivi adéquat et en temps opportun, il aurait pu réagir au fait que la SEMIQ a réalisé des pertes sur placements de 745 286 dollars pour l'exercice 2001-2002 et ainsi obtenir les explications appropriées. Quant au MRN, il n'a toujours pas pris de mesures de contrôle à cet égard.

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

6.7.17 Lors de notre vérification initiale, nous avions examiné les moyens développés par cinq des six OSBL pour traiter les demandes d'aide financière qui leur avaient été ou leur seraient adressées et pour faire le suivi des dossiers des demandeurs ayant reçu une réponse positive. Notre rapport indiquait que, dans l'ensemble, les mesures développées par les OSBL afin de gérer l'aide financière qu'ils accordent à des tiers étaient adéquates.

6.7.18 Le sixième organisme, IT, n'avait pas été vérifié puisqu'il n'avait pas encore terminé l'élaboration des procédures d'attribution et de suivi de l'aide financière. Nos récents travaux révèlent qu'il s'est doté lui aussi d'une procédure adéquate en cette matière.

Attribution de l'aide financière

6.7.19 Une de nos recommandations à certains OSBL, soit IP, la SGFJ et la SEMIQ, consistait à réviser leurs procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs de leur programme respectif. En effet, ils risquaient d'épuiser les fonds disponibles sans que l'ensemble des objectifs visés aient été atteints.

6.7.20 La SGFJ a reçu une subvention pour soutenir des projets visant la réalisation de plusieurs objectifs concernant la jeunesse. On peut citer, entre autres, la tenue de stages en milieu de travail, l'insertion sociale et communautaire, le soutien à l'entrepreneurship ainsi que l'accès des communautés culturelles, des minorités visibles et des personnes handicapées à l'emploi. Nous avions noté que la Société n'avait pas décidé comment elle répartirait les sommes disponibles en fonction de l'importance relative de chacun des objectifs qu'elle poursuit. Elle comptait déterminer la contribution de chacun des projets aux objectifs du programme afin d'éviter qu'un ou plusieurs de ces derniers ne soient négligés. Cet exercice a été mené rapidement et a permis de reconnaître ceux pour lesquels peu de projets ont été présentés. À cet effet, l'organisme a créé un comité qui élabore des stratégies visant l'atteinte de l'ensemble de ses objectifs.

6.7.21 À titre d'exemple, comme l'objectif lié à l'entrepreneurship avait suscité moins de demandes, on a mis de l'avant des mesures incitatives afin de le promouvoir. À la lumière de ces actions, nous sommes d'avis que la SGFJ recouvre tous ses objectifs.

6.7.22 Nous mentionnions également que rien n'indiquait dans les procédures écrites de l'organisme qu'il s'était doté d'un outil capable de faire le lien entre le financement d'un projet et sa contribution à l'un ou plusieurs des objectifs visés. La Société a, depuis, rédigé des procédures beaucoup plus complètes lui permettant d'évaluer l'apport d'un projet à cet égard.

6.7.23 IP poursuit deux objectifs principaux : réduire considérablement les coûts de production des usines de pâtes et papiers et maintenir le niveau des emplois directs dans ce secteur. À l'époque, nous avions constaté que l'organisme analysait les demandes d'aide financière selon l'ordre chronologique de leur réception, ce qui pouvait avoir pour effet qu'un projet correspondant en tous points aux objectifs visés et ayant une contribution plus importante que les projets déjà retenus soit présenté alors que la caisse de l'organisme serait à sec. IP aurait dû évaluer l'apport de chacun des projets aux objectifs du programme avant de faire son choix. Au lieu de cela, l'organisme a engagé des sommes pour les quatre premières demandes reçues, de sorte qu'il n'y avait plus suffisamment de fonds pour les deux dernières, même si celles-ci avaient été jugées acceptables.

6.7.24 Pour ce qui est de la SEMIQ, sa première raison d'être est de favoriser le renouvellement et le développement d'événements majeurs internationaux afin d'en augmenter la qualité ainsi que la notoriété et la diffusion internationales, grâce au

financement des dépenses d'exploitation. Une fois que la Société reconnaît un événement comme étant majeur, le montant de la subvention est calculé à raison d'un pourcentage des dépenses dites admissibles sans tenir compte d'éléments directement en lien avec les objectifs, tels que le nombre de spectateurs étrangers ou l'étendue de la couverture médiatique sur le plan international. Il pourrait donc arriver qu'un événement répondant davantage aux objectifs de l'organisme qu'un autre touche une subvention moins élevée que ce dernier du simple fait que ses dépenses seraient moindres. La SEMIQ n'a pas appliqué notre recommandation de réviser ses procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs recherchés.

6.7.25 Nous avions également recommandé à l'organisme de veiller à ce que les projets soient réalisés au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés. Or, il n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les bénéficiaires ultimes s'en tiendront aux dépenses minimales. Cette recommandation n'est donc toujours pas appliquée.

Suivi des projets subventionnés

6.7.26 Les OSBL ont la responsabilité de voir à ce que l'aide financière consentie à un tiers serve à atteindre les objectifs annoncés dans sa demande. En 2000-2001, nous avions constaté que deux OSBL, soit IP et VRQ, n'avaient pas prévu s'assurer que tous les objectifs énoncés dans les demandes d'aide seraient atteints par les bénéficiaires ultimes.

6.7.27 Ainsi, nous avions signalé qu'IP ne s'était doté d'aucun mécanisme pour vérifier si les entreprises atteignent leurs objectifs. À ce jour, l'organisme utilise les rapports produits par des ingénieurs et des vérificateurs pour les bailleurs de fonds. Ces rapports incluent, entre autres, des informations financières ainsi que des données sur le degré d'avancement des projets. Nous considérons le progrès satisfaisant même si des améliorations devront être apportées à la documentation des analyses effectuées.

6.7.28 VRQ, par le biais d'un de ses programmes d'aide, avait accordé une subvention de 10 millions de dollars à un organisme responsable notamment de surveiller l'évolution des impacts environnementaux, juridiques et sociaux de la recherche en génomique et d'assurer un encadrement éthique à cet égard. Cet organisme avait aussi reçu de l'aide financière d'une autre entité subventionnée par le gouvernement fédéral, entité qui effectuerait un suivi auprès du bénéficiaire des deux subventions. À l'époque, nous soulignions que VRQ n'avait pas demandé à prendre connaissance des travaux relatifs à ce suivi afin de s'assurer que le bénéficiaire respecterait toutes ses obligations. Cette situation n'a pas changé et le suivi effectué demeure inadéquat. Toutefois, pour ce qui est des autres programmes de subventions gérés par VRQ, pour lesquels des sommes de 96 millions de dollars ont été versées, des efforts ont été déployés pour élaborer des procédures de suivi

des projets qui permettront de vérifier dans quelle mesure les objectifs sont atteints par les bénéficiaires. Par contre, certains versements sont faits avant la réception des documents les appuyant.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

6.7.29 L'Assemblée nationale doit recevoir l'information lui permettant de savoir si les fonds encaissés et redistribués par les OSBL sont utilisés aux fins auxquelles ils sont destinés. Or, le fait de confier la gestion de programmes à de tels organismes plutôt qu'à des ministères a ajouté un maillon à la chaîne de transmission des renseignements. En effet, les ministères doivent déposer chaque année leur rapport d'activité à l'Assemblée nationale, tandis que les OSBL n'ont pas une telle obligation. C'est pourquoi nous avions recommandé aux ministères concernés de rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

La reddition de comptes des ministères est incomplète quant à l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

6.7.30 Malgré qu'il n'y ait pas d'information sur le degré d'atteinte des objectifs poursuivis par les programmes s'adressant aux OSBL dans l'ensemble des rapports annuels, nos travaux indiquent que certains ministères y intègrent quelques renseignements sur les fonds confiés à ces organismes. À ce chapitre, le MCE a déposé le rapport annuel de 2000-2001 et celui de 2001-2002 de la SGFJ à l'Assemblée nationale. Ce rapport fournit de l'information aux parlementaires sur les projets subventionnés et contient les états financiers vérifiés montrant l'ampleur des subventions attribuées. Le MRN et le MRST ont, pour leur part, intégré les activités d'IP et de VRQ dans leurs rapports annuels respectifs en traitant des projets subventionnés. Le premier a inclus l'information dans son rapport annuel de 2001-2002 et le second dans ceux de 2000-2001 et de 2001-2002. Pour ce qui est du MAMM, il a donné très peu d'information sur les activités de IQ. Quant au MTQ et à TQ, ils ne font aucune mention de ce sujet dans leurs rapports. Nous incitons donc à nouveau les ministères à rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

6.7.31 Résumé des commentaires des ministères

Versement anticipé des subventions et choix du gestionnaire. Le MRN nous a signalé qu'il comptait élaborer un plan d'action qui « devrait prévoir notamment la réalisation d'une étude « bénéfice-coût » permettant la comparaison entre la création d'un OSBL pour la gestion d'un programme destiné à la modernisation d'usines de pâtes et papiers d'une part, et la gestion d'un tel programme par le ministère d'autre part ».

Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif. De façon générale, les ministères nous ont mentionné ne pas avoir remis en cause le plafond des dépenses de fonctionnement prévues des OSBL compte tenu que ces frais n'ont pas atteint le maximum inscrit dans les ententes. Seul le MAMM a majoré ce taux, tel qu'il est indiqué dans le rapport, « à la lumière des dépenses réelles cumulées au cours des deux

premières années d'opération de l'organisme et des prévisions budgétaires mises à jour pour les années 2003 à 2006 ».

Le MCE et le MFER nous ont précisé qu'ils ont procédé à l'évaluation comparative des frais de gestion des OSBL placés sous leur responsabilité et qu'ils se sont assurés que ces frais sont justifiés. Le MRN, quant à lui, indique qu'il effectuera une étude qui visera à répondre à cette préoccupation. Le MTQ a été informé des différents moyens que IT « s'est donné pour contrôler ses dépenses de fonctionnement et s'en est déclaré satisfait ».

Information transmise aux ministères. Le MAMM s'assurera que IQ fournira l'information à l'égard de tous ses indicateurs en précisant le degré d'atteinte des objectifs. Quant au MCE, il indique que la SGFJ « a mis en place un processus d'évaluation visant à mesurer quantitativement et qualitativement l'atteinte des objectifs du Fonds », ce qui lui permettra de mieux apprécier l'information qui lui sera transmise. Le MFER souligne qu'il travaille actuellement en collaboration avec VRQ à améliorer la sélection des indicateurs de performance pour le suivi des projets. Il s'assurera, au moment opportun, que « VRQ adoptera un cadre d'évaluation qui comportera des indicateurs appropriés ».

Le MRN entend donner suite aux constats du Vérificateur général d'ici la fin de l'été 2003. Le MTQ « considère que les subventions versées par IT le sont en vertu des dispositions du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 ». En outre, une évaluation sera réalisée au cours de la prochaine année. TQ, quant à lui, rappelle que, selon les conditions de la convention, la SEMIQ doit lui transmettre annuellement ses états financiers vérifiés ainsi qu'un bilan des objectifs atteints et une évaluation des résultats obtenus.

Mesures de contrôle appliquées par les ministères. Le MFER mentionne qu'il a maintenant pris les mesures nécessaires pour réaliser l'analyse systématique de tous les documents produits par VRQ. Le MRN appliquera notre recommandation d'ici la fin de l'été 2003. Quant à TQ, il nous a affirmé qu'il s'assure que les rapports transmis par la SEMIQ satisfont aux conditions de la convention. À ce sujet, la SEMIQ précise « qu'elle s'est dotée, dès le début de son mandat, d'une politique de placement visant à protéger le capital et qu'elle a pu remplir ses obligations avec le gouvernement et ses bénéficiaires ».

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Les ministères nous ont déclaré qu'ils apporteraient des améliorations dans leur prochain rapport de gestion à ce sujet, notamment en ce qui concerne l'utilisation des sommes versées. Le MTQ a précisé que le rapport annuel de IT a été envoyé par courrier aux députés et qu'il apparaît sur le site Internet de ce dernier.

6.7.32 Résumé des commentaires des organismes sans but lucratif

Trois organismes, soit IQ, IT et la SGFJ, nous ont indiqué qu'ils n'avaient aucun commentaire à formuler. Les paragraphes qui suivent présentent ceux dont nous ont fait part les trois autres OSBL visés par nos travaux, soit IP, la SEMIQ et VRQ.

Délai de transmission. La SEMIQ nous signale qu'« elle a transmis tous les rapports trimestriels à Tourisme Québec dans les délais requis et que le rapport annuel est une synthèse de ces rapports trimestriels. Elle s'engage toutefois à produire dorénavant les documents requis dans les délais prescrits. »

Attribution de l'aide financière. IP nous mentionne que son conseil d'administration a adopté une résolution, en août 2000, selon laquelle les demandes seraient traitées en fonction de l'ordre de dépôt. L'organisme précise qu'il aurait été inéquitable envers les entreprises qui ont présenté des projets rapidement de modifier les règles d'analyse en cours de route.

Quant à la SEMIQ, elle travaille activement à l'élaboration d'indicateurs, en collaboration avec des spécialistes. De plus, elle indique qu'une étude de la firme KPMG, faite en 2001, « démontre clairement que les événements majeurs internationaux du Québec sont des générateurs de retombées économiques extrêmement importantes et que le gouvernement a tout intérêt à poursuivre ce genre d'investissement ». L'objectif premier qui était de favoriser l'expansion du « produit événementiel » a été atteint pour l'ensemble de ce secteur. « De plus, conformément à sa mission, la SEMIQ, afin d'assurer un soutien cohérent et significatif aux événements majeurs internationaux, avait conclu au cours de la première année des ententes triennales avec ces derniers. La recommandation du Vérificateur a été faite en juin 2001, soit 10 mois après la conclusion de ces ententes. La SEMIQ a depuis révisé ses procédures conformément à la recommandation du Vérificateur général. » Comme elle donne son appui à des organismes privés, elle mentionne ne pas s'ingérer dans leur processus de décision déjà rigoureux puisque, selon ses documents constitutifs, elle n'est pas un organisme de contrôle.

Suivi des projets subventionnés. IP nous indique que l'entreprise qui demande un déboursement doit fournir des documents attestant les dépenses. Il s'assure alors que l'entreprise respecte les conventions qui la lient aux autres parties liées au montage financier avant de faire ce déboursement.

VRQ, quant à lui, effectue des versements trimestriels et n'exige pas nécessairement les rapports à ces dates. Par contre, si l'évolution d'un projet ne se fait pas de façon adéquate, il mentionne qu'il suspend les versements jusqu'à ce que la situation soit corrigée.

ANNEXE – SUBVENTIONS ACCORDÉES EN 1998-1999, 1999-2000 ET 2001-2002 À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF AYANT FAIT L'OBJET DE NOTRE VÉRIFICATION (en millions de dollars)

	MRST VRQ	TQ SEMIQ	MCE SGFJ	MRN IP	MAMM IQ	MTQ IT	Total
Date de la création de l'OSBL	1999-03-05	2000-03-08	2000-03-09	2000-03-13	2000-03-24	2000-03-24	–
Date prévue de la fin des activités de l'OSBL selon la convention	2006-03-31	2003-03-31	2004-12-31	2007-03-31	2006-03-31	2007-03-31	–
Montant total des subventions accordées et des contributions perçues	220,0	30,0	240,0 [1]	130,0 [2]	175,0	90,0	885,0
Revenus de placement cumulés au 31 décembre 2002 [3]	39,0	1,4	21,2	16,1	19,9	12,5	110,1
Montant total disponible au 31 décembre 2002	259,0	31,4	261,2	146,1	194,9	102,5	995,1
Versements aux bénéficiaires ultimes en date du 31 décembre 2002 [3]	105,8	27,4	63,8	15,0	14,1	13,2	239,3
Montants engagés en date du 31 décembre 2002 [3,4]	139,0	3,1	100,2	121,8	178,0	87,1	629,2
Total des versements et des montants engagés au 31 décembre 2002	244,8	30,5	164,0	136,8	192,1	100,3	868,5
Total des frais de fonctionnement au 31 décembre 2002 [3]	3,9	0,5	2,8	0,5	1,3	1,3	10,3
Solde au 31 décembre 2002	**10,3**	**0,4**	**94,4**	**8,8**	**1,5**	**0,9**	**116,3**

1. De ce montant, 120 millions de dollars proviennent de contributions perçues auprès de sociétés privées, dont 91,2 millions avaient été versés à la Société au 31 décembre 2002.
2. La subvention comprend un montant de 30 millions de dollars qui a été accordé à Innovation-Papier le 5 décembre 2001. De ce montant, 11 millions de dollars ont été encaissés par IP le 15 avril 2002, le solde étant à recevoir.
3. Ces données ont été compilées à partir des renseignements fournis par la direction des OSBL concernés. Aucune vérification de ces données n'a été effectuée.
4. Les montants engagés représentent les subventions accordées aux bénéficiaires ultimes à la suite des décisions prises par les conseils d'administration ; ils excluent les montants qui avaient déjà été versés à cette date et ne tiennent pas compte des demandes pour lesquelles aucune décision n'avait été prise.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Chapitre 7

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1.1
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	7.2.1
Fonds nominatif – Intégralité et exactitude des actifs et des passifs	7.2.2
États financiers relatifs aux patrimoines administrés	7.2.6
Suivi de l'assistance-emploi (aide sociale)	7.2.11
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC	7.3.1
Comparabilité des états financiers	7.3.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

INTRODUCTION

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière dont les résultats sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur ». Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises.

7.1.2 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 aux fins de ses états financiers. En outre, ces derniers 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 ».

7.1.3 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.

7.1.4 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.

7.1.5 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.

7.1.6 Par ailleurs, l'annexe A du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002.

7.1.7 Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 18 décembre 2002, en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Les paragraphes 1.14 à 1.21 du chapitre 1 présentent des commentaires de la vérificatrice générale par intérim au sujet de ces états financiers.

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Vérification menée par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Lucie Fournier
Étienne Labelle
Éric Martin
Josée Van Wymersch

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Curateur public du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 25 octobre 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contiennent deux restrictions portant sur le fonds nominatif et une restriction concernant les fonds collectifs. Ces restrictions sont de même nature que celles formulées dans nos rapports du vérificateur sur les états financiers des exercices terminés le 31 décembre 1999 ainsi que les 31 mars 2000 et 2001.

Fonds nominatif – Intégralité et exactitude des actifs et des passifs

7.2.2 Lors de la vérification du bilan du fonds nominatif des trois derniers exercices, le nombre d'erreurs décelées, le nombre de postes touchés et l'importance des inexactitudes étaient tels qu'il était impossible de s'assurer que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif avaient été comptabilisés et, s'ils l'avaient été, qu'ils reflétaient leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.

7.2.3 Au cours du présent exercice, le Curateur public a réalisé des travaux d'envergure visant à enregistrer tous les actifs et tous les passifs qui se rapportaient à un échantillon de dossiers. C'est ainsi qu'il en a examiné 3742 : 2611 des 12168 dossiers de curatelles et tutelles ainsi que 1131 des 3427 dossiers de successions non réclamées et autres juridictions.

Restriction concernant le bilan du fonds nominatif.

7.2.4 Toutefois, malgré les efforts du Curateur public, notre vérification révèle que des erreurs importantes liées à l'intégralité étaient toujours présentes dans la population qu'il a examinée. De plus, nous avons trouvé des erreurs significatives dans les dossiers qui ne faisaient pas partie de l'échantillon. Ainsi, nous maintenons, pour un quatrième exercice, la restriction figurant dans le rapport du vérificateur puisque nous ne pouvons exprimer d'opinion quant à la fidélité de l'image du bilan du fonds nominatif conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada.

7.2.5 **Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public de veiller à ce que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif soient comptabilisés et qu'ils reflètent leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.**

États financiers relatifs aux patrimoines administrés

7.2.6 Au terme de la vérification des livres et comptes de l'exercice terminé le 31 mars 2000, nous avions invité le Curateur public à revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada ; nous avions réitéré cette recommandation au regard de l'exercice clos au 31 mars 2001. Nous lui avions notamment fait valoir la pertinence de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds

nominatif ainsi que de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné. Or, au 31 mars 2002, la présentation des états financiers est demeurée inchangée.

Deux bilans partiels au lieu d'un seul.

7.2.7 Les états financiers du Curateur public possèdent deux particularités. D'une part, contrairement à la pratique courante, il recourt à deux bilans partiels pour communiquer l'information sur les ressources, les obligations et l'actif net des patrimoines administrés au lieu de produire un seul état. Ainsi, il dresse un bilan du fonds nominatif, où apparaissent les actifs et les passifs autres que les liquidités gérées collectivement, et présente ces liquidités dans un second bilan, celui des fonds collectifs. D'autre part, les états financiers sont incomplets, car l'état de la variation de l'actif net des comptes sous administration et l'état des résultats ne sont pas produits, alors que les états financiers comportent normalement ces états. Le Curateur public présente plutôt un état du revenu net de placement relatif aux fonds collectifs et un état qui explique la variation de l'avoir liquide géré collectivement.

7.2.8 Si le Curateur public divulguait intégralement les éléments qui expliquent la variation de l'actif net des comptes sous administration, il fournirait au lecteur des renseignements utiles, notamment à l'égard des actifs et des passifs qui lui sont confiés au cours de l'exercice et des remises de patrimoines effectuées, au terme de son administration, à des ayants droit ou au ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche. Il en va de même pour les revenus et dépenses relatifs à chacun des patrimoines, en particulier les gains ou pertes se rapportant aux actifs, matérialisés ou non.

Absence d'état expliquant la variation de l'actif net.

7.2.9 Puisque ces renseignements financiers ne sont pas livrés, l'information demeure incomplète et il est impossible de suivre, d'un exercice à l'autre, la variation de l'actif net des patrimoines confiés à l'administration du Curateur public. D'ailleurs, le rapport du vérificateur sur l'état financier du fonds nominatif pour l'exercice terminé le 31 mars 2002 comporte, à cet égard, la même restriction que pour les exercices précédents.

7.2.10 Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Nous lui avons notamment recommandé

- **de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif ;**
- **de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné.**

Suivi de l'assistance-emploi (aide sociale)

7.2.11 Dans notre rapport pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, nous recommandions au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours effectués à même les prestations d'assistance-emploi versées aux mandataires.

Information partielle sur les débours effectués à même les prestations d'assistance-emploi.

7.2.12 Aux fins de la préparation de ses états financiers, le Curateur public a comptabilisé, dans le poste « hébergement et allocations pour menues dépenses », des débours équivalant au total des sommes directement versées par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale aux mandataires. Il a donc présumé que ces prestations d'assistance-emploi ont toutes été utilisées pour combler des besoins de cet ordre. Or, le Curateur public ne dispose d'aucun élément probant à l'appui de ces opérations, dont il a pourtant la responsabilité. Par conséquent, nous n'avons pu vérifier les débours effectués à même ces sommes, lesquelles totalisent 10,5 millions de dollars au 31 mars 2002. Notre opinion sur les états financiers du Curateur public contient une restriction à cet égard.

7.2.13 **Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours effectués à même les prestations d'assistance-emploi versées aux mandataires.**

7.2.14 Commentaires du Curateur public

« D'entrée de jeu, le Curateur public reconnaît que l'ampleur de la réforme entamée au cours des dernières années a nécessité des ressources substantielles à sa mise en œuvre et que la plus grande partie des bénéfices en matière d'amélioration de la reddition de comptes ne se feront sentir que dans un peu plus de deux ans. Toutefois, nous avons précisé nos offres de service en matière de protection et d'administration provisoire des biens non réclamés. Nous avons aussi développé et documenté des façons de faire pour le présent tout en préparant l'avenir.

« Les travaux visant la mise en place d'une infrastructure solide et performante sont toujours en cours. La réforme administrative suit son cours de même que les travaux de refonte des systèmes informationnels. Des éléments ont été mis en place et d'autres le sont progressivement, au fur et à mesure qu'ils sont développés.

« La réflexion, entamée dès l'an dernier, a déjà porté fruit et a permis au Curateur public d'élaborer un plan et un échéancier d'implantation d'une réforme concernant la présentation de ses états financiers. Force est de reconnaître que l'ampleur de la tâche est colossale si elle n'est pas supportée adéquatement par un système informatique performant. Conscient du caractère unique de sa mission et des responsabilités qui lui sont dévolues par la loi, le Curateur public souhaite que le Vérificateur général soit sensibilisé à ces dimensions et aux contraintes qu'impose un système informatique non adapté à la volonté de se conformer rapidement à des exigences légitimes en matière de comptabilisation et de présentation de l'information financière.

« Comme le Vérificateur général, le Curateur public souhaite vivement l'adoption, dans les délais les plus réalistes, d'états financiers qui rendent mieux compte, envers sa clientèle et l'Assemblée nationale, de la spécificité de ses opérations dans le respect de la présentation et des conventions comptables conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Le plan d'action que nous nous donnons vise justement à atteindre cet objectif.

« C'est ainsi que, dès l'exercice 2003-2004, les bilans du fonds nominatif et des fonds collectifs seront fusionnés. Par ailleurs, il faudra attendre la livraison du nouveau système informatique en 2005 ou 2006 pour donner effet complètement à la volonté d'adopter systématiquement la comptabilité d'exercice pour la totalité des opérations.

« Quant au suivi de l'assistance-emploi (aide sociale), la restriction formulée par le Vérificateur général porte essentiellement sur l'utilisation, que le Curateur public présume, des sommes versées par le ministère directement à plus de 200 établissements du réseau de la santé et des services sociaux pour les menues dépenses des personnes qu'ils hébergent. Pour chacun des quelque 4 500 prestataires en cause, il s'agit notamment d'un versement mensuel de l'ordre de 160 dollars qui permet l'achat de biens et de services de valeur modique pour la vie quotidienne, qu'il s'agisse de soins d'hygiène, de loisirs, d'activités sociales ou d'autres menues dépenses. La difficulté réside à trouver une solution simple et efficace visant à ce que les mandataires rendent mieux compte de cette gestion déléguée sans toutefois imposer une charge indue compte tenu de leur mission principale de services aux personnes représentées. Dans cette perspective, le Curateur public a entrepris des discussions avec le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il poursuivra également ses échanges avec le Vérificateur général pour trouver une solution acceptable à tous. »

SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Jocelyne Duval
Stéphanie Joncas
Diane Labbé
Anny Taillon

7.3.1 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 2002. Les travaux de vérification ont pris fin le 28 mars 2003. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de l'entité. Cependant, nous avons jugé opportun d'inclure dans le rapport du vérificateur un commentaire concernant la comparabilité des états financiers à la suite de modifications comptables successives.

Comparabilité des états financiers

7.3.2 La Société a effectué des révisions d'estimations comptables en 2001 et une modification de convention comptable en 2002.

7.3.3 Le 1er janvier 2001, la Société a modifié la méthode de constatation dans les résultats de la plus-value (moins-value) des valeurs marchandes sur les unités de dépôts à participation à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Elle a également modifié la méthode de détermination des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel. Ces modifications ont été mentionnées dans les notes complémentaires 4 et 16 des états financiers de la Société au 31 décembre 2001. Sans ces modifications d'estimations comptables, le déficit des revenus sur les dépenses de cet exercice aurait été supérieur de 197,1 millions de dollars et l'excédent aurait été inférieur du même montant.

7.3.4 En 2002, la Société a éliminé de façon rétroactive le mécanisme de plafonnement dans l'établissement des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel, comme l'indique la note 23 de ses états financiers. Sans cette modification de convention comptable, le déficit des revenus sur les dépenses de cet exercice, qui s'élève à 160,5 millions de dollars, aurait été supérieur de 104,0 millions de dollars et un excédent de 226,8 millions de dollars aurait été présenté plutôt qu'un déficit de 32,4 millions de dollars. En outre, si les états financiers du 31 décembre 2002 avaient été préparés conformément aux méthodes comptables en vigueur au 31 décembre 2000, le déficit des revenus sur les dépenses aurait été de 368,7 millions de dollars et le déficit, de 74,6 millions de dollars.

Risque de confusion quant à l'interprétation des résultats et de la situation financière.

7.3.5 Même si ces changements successifs ont été effectués en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des résultats et de la situation financière de la Société et ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'un exercice à l'autre. De plus, cette comparabilité est diminuée, compte tenu que les états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2001, présentés pour fins de comparaison, n'ont pas été redressés afin de tenir compte de la modification comptable rétroactive effectuée en 2002.

7.3.6 **Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de préserver la comparabilité de ses états financiers.**

7.3.7 Commentaires de la Société

« La Société est sensible à la préoccupation du Vérificateur général au sujet de la comparabilité de ses états financiers. Cependant, tel qu'en convient le Vérificateur général, les modifications comptables apportées par la Société en 2001 et 2002 respectent les principes comptables généralement reconnus du Canada. De plus, la Société a toujours été transparente et rigoureuse en indiquant les impacts des modifications comptables lors de la publication de ses états financiers.

« Par ailleurs, la Société estime que les révisions d'estimations comptables de 2001 et la modification de convention comptable de 2002 ont permis d'accroître la pertinence et la fiabilité de l'information présentée aux états financiers. Ces modifications permettent d'assurer le financement adéquat du régime d'assurance et l'équité entre les générations d'assurés ainsi que la présentation plus fidèle des opérations d'assurance aux états financiers.

« La Société considère que les modifications comptables de 2001 et 2002 n'augmentent pas le risque de confusion quant à l'interprétation de ses résultats et de sa situation financière. D'ailleurs, le lecteur des états financiers dispose de toute l'information nécessaire dans les états financiers de 2001 (notes 4 et 16) et 2002 (notes 4 et 23) pour juger de l'impact desdites modifications.

« De plus, la Société a accepté de divulguer l'effet cumulatif des modifications comptables successives à la demande du Vérificateur général. À cet effet, la note 23 présente l'impact sur les états financiers de 2002 du maintien hypothétique des méthodes comptables en vigueur au 31 décembre 2000, bien qu'il soit inhabituel de procéder ainsi.

« Quant au non-redressement des états financiers au 31 décembre 2001, présentés pour fins de comparaison, la Société a privilégié la crédibilité de ses états financiers antérieurs, ces derniers ayant fait l'objet de décisions de gestion qui ne peuvent être remises en cause tel le maintien du niveau des contributions d'assurance. »

7.3.8 Réaction aux commentaires de la Société

La comparabilité des états financiers d'une entité se trouve accrue lorsque les mêmes conventions comptables et les mêmes méthodes d'estimations comptables sont appliquées de la même manière d'un exercice à l'autre. La permanence des conventions comptables et des méthodes d'estimations comptables contribue à prévenir les méprises que pourraient causer des modifications dans ces éléments au cours d'exercices distincts. Ainsi, même si le lecteur dispose de toute l'information dans les notes aux états financiers, les changements comptables successifs effectués par la Société augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des résultats et de la situation financière de la Société et ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'un exercice à l'autre.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Annexe A

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	8.134
INTRODUCTION	8.136
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	8.143
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Restrictions	8.144
Engagements à l'égard de trois régimes de retraite	8.145
Revenus provenant d'une entreprise du gouvernement	8.155
Périmètre comptable	8.160
Provision relative aux créances fiscales	8.169
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	8.176
Comparabilité des états financiers	8.181
Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux	8.186
Publication des états financiers consolidés	8.195
Coûts environnementaux	8.203
Autres inexactitudes	
Comptabilisation des coûts de réfection du réseau routier	8.208
Consolidation de trois entités dans le périmètre comptable	8.214
Présentation de certains postes des états financiers sur une base brute	8.219
COOPÉRATION OBTENUE	8.228
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
André Boucher
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Lucie Pageau
Sylvie Panneton

Près de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Sigles utilisés dans cette annexe

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PME	Petite et moyenne entreprise
PPPIFG	Provision pour pertes sur les interventions financières garanties
RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement

AVANT-PROPOS

8.134[1] Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification des états financiers consolidés du gouvernement qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

8.135 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui constitue le chapitre 8 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002* déposé à l'Assemblée nationale le 5 décembre 2002. Cependant, la préparation et la vérification des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel. Aussi avons-nous dû produire un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de tous nos commentaires à leur sujet.

INTRODUCTION

8.136 Les Comptes publics, au regard de chaque année financière du gouvernement se terminant le 31 mars, sont préparés par le Contrôleur des finances pour la ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche, dans la forme que cette dernière détermine, conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils visent à présenter et à expliquer la situation financière du gouvernement du Québec. La loi exige que les Comptes publics soient déposés à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

8.137 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont inclus dans les Comptes publics. Le Contrôleur des finances est responsable de la comptabilité gouvernementale et de l'intégrité du système comptable du gouvernement. Il doit, de plus, s'assurer de la fiabilité des données financières enregistrées au système comptable et veiller au respect des normes, principes et conventions comptables du gouvernement.

8.138 Le Vérificateur général fait la vérification de ces états financiers ; ces derniers, ainsi que son opinion à leur sujet, apparaissent dans le volume 1 des Comptes publics.

8.139 Les conventions comptables sur lesquelles repose l'information présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement sont adoptées par le Conseil du trésor et s'inspirent largement des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relevant de l'Institut Canadien des Comptables

1. Les paragraphes 8.1 à 8.133 constituent le chapitre 8 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*.

Agréés (ICCA). Ces recommandations expriment, en matière de comptabilité et de présentation de l'information financière, le consensus de représentants de gouvernements, de vérificateurs législatifs et d'autres experts. Le CCSP cherche à établir et à faire évoluer les normes qui garantissent la présentation d'une image claire et complète de la situation financière des gouvernements. Les travaux du CCSP visent à améliorer constamment les normes retenues et profitent tant aux décideurs gouvernementaux qu'aux parlementaires et aux contribuables qui, à juste titre, désirent toujours une information transparente et représentative de la situation financière du gouvernement.

8.140 La certification de l'information financière produite par le gouvernement 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 le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général. Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le Vérificateur général constate une dérogation aux conventions comptables adoptées par le gouvernement, qu'il considère que ces conventions ne sont pas 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 général se fait une opinion favorable des états financiers du gouvernement pris dans leur ensemble, mais la nuance s'il y a dérogation aux conventions comptables retenues, s'il considère que ces conventions ne sont pas appropriées ou encore par suite d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le Vérificateur général est d'avis que les états financiers du gouvernement ne donnent pas une image fidèle selon les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le Vérificateur général n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

8.141 Nos travaux nous ont amenés à constater des inexactitudes dans les états financiers. Les plus importantes font l'objet de restrictions formulées dans le rapport du vérificateur qui accompagne ces états et sont reprises dans le présent document. Elles ont trait aux éléments suivants : la divulgation des engagements quant au financement de trois régimes de retraite ; la comptabilisation de revenus provenant d'une entreprise du gouvernement ; l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ; la détermination de la provision relative aux

créances fiscales ; l'établissement de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties. Il convient de souligner qu'à l'exception des effets de ces inexactitudes importantes, les états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2002 ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement.

8.142 D'autres inexactitudes, qui ont une incidence sur les résultats financiers, sont aussi présentées dans les pages qui suivent de même que des commentaires inspirés des recommandations du CCSP.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

8.143 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Restrictions

8.144 L'opinion que nous exprimons sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 comporte cinq restrictions. À l'exception de celle qui porte sur les engagements du gouvernement à l'égard de trois régimes de retraite, les restrictions s'appliquent à plusieurs postes des états financiers. Le tableau 1 présente les restrictions autres que celle relative aux régimes de retraite et les sommes en cause lorsqu'elles ont pu être déterminées ; ces restrictions sont, par ailleurs, expliquées de façon détaillée ci-après.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES RESTRICTIONS

	Surévaluation (sous-évaluation) (en millions de dollars)					
	Revenus	Dépenses	Déficit annuel	Avoirs financiers	Passif	Dette nette et déficits cumulés
Revenus provenant d'une entreprise du gouvernement	323,0		(323,0)			
Périmètre comptable	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Provision relative aux créances fiscales		(147,5)	(147,5)	(64,5)		64,5
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties		50,1	50,1		178,4	178,4
Total	**323,0**	**(97,4)**	**(420,4)**	**(64,5)**	**178,4**	**242,9**

Engagements à l'égard de trois régimes de retraite

8.145 À la suite des vérifications effectuées depuis l'année financière terminée le 31 mars 1999, nous avons recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de celui du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), comme il est prévu dans les lois concernées. Relativement aux états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2001, nous faisions la même recommandation au gouvernement en ce qui a trait au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), lequel est entré en vigueur le 1er janvier 2001.

8.146 Comme c'était le cas pour les années financières précédentes, le gouvernement ne reconnaît pas clairement, dans ses états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2002, avoir contracté des engagements pour le financement des régimes signalés au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans la note 4 de ses états financiers que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, pris de tels engagements se chiffrant à 37 049 millions de dollars au 31 décembre 2001 (31 décembre 2000 : 39 327 millions de dollars). Relativement à ces engagements, 22 166 millions de dollars sont comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2002 (31 mars 2001 : 20 332 millions de dollars).

8.147 Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises par l'ICCA. Le montant comptabilisé au 31 mars 2002 pour ce qui est du service régulier du RREGOP et du RRPE, excluant dans ce dernier cas celui de l'administration supérieure, s'élève à 21 548 millions de dollars (31 mars 2001 : 19 735 millions de dollars) ; le montant comptabilisé pour le RRAPSC est de 618 millions de dollars au 31 mars 2002 (31 mars 2001 : 597 millions de dollars). Pour ces trois régimes, le passif inscrit au 31 mars 2002 atteint donc 22 166 millions de dollars (31 mars 2001 : 20 332 millions de dollars).

8.148 Comme nous l'avions mentionné dans nos commentaires relatifs aux états financiers des années financières précédentes, ces régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies.

8.149 En ce qui concerne le RREGOP et le RRPE, ce partage de la cotisation crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de chacun des régimes, engagement dont le montant correspond à la valeur marchande des caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 – soit depuis le début du RREGOP – sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants de chacun de ces régimes. Au 31 décembre 2001,

la valeur marchande de cette caisse quant au RREGOP et au RRPE était estimée à 36 282 millions de dollars (31 décembre 2000 : 38 581 millions de dollars).

8.150 Les engagements pour le RRAPSC se rapportent eux aussi à la caisse qui aurait été constituée par le gouvernement s'il avait versé ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). La valeur comptable de cette caisse se chiffrait à 350 millions de dollars au 31 décembre 2001 (31 décembre 2000 : 343 millions de dollars). Il faut ajouter à cette première somme la valeur comptable de la caisse que les participants auraient amassée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu ; ces dépôts représentaient 417 millions de dollars au 31 décembre 2001 (31 décembre 2000 : 403 millions de dollars). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 2001 relativement au RRAPSC totalisaient donc 767 millions de dollars (31 décembre 2000 : 746 millions de dollars).

8.151 Depuis le début du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) considère que le gouvernement a des engagements au regard de ces régimes. Ces engagements correspondent aux caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles utilisées pour déterminer les caisses des employés ; dans le cas du RRAPSC, les cotisations des employés, qui sont déposées dans le Fonds consolidé du revenu, doivent être également prises en compte. Dans les notes complémentaires accompagnant les états financiers de chacun de ces régimes pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, la CARRA présente les engagements du gouvernement en prenant comme point de départ le partage de la cotisation annuelle.

8.152 Nous sommes encore d'avis que le gouvernement devrait reconnaître clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2002, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

8.153 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC prévu par les lois concernées.**

8.154 **Commentaires du ministère**

« L'engagement du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est d'assumer la moitié des prestations de retraite des participants pour le service qu'ils ont effectué à partir du 1er juillet 1982 et 7/12 des prestations pour le service effectué avant cette date. Dans le cas du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), le gouvernement assume 46 p. cent des prestations de retraite des participants.

« La valeur de cet engagement est établie par les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) en utilisant la méthode de répartition des prestations au prorata des services et en prenant notamment en considération les hypothèses de nature économique les plus probables établies par le gouvernement. Cette évaluation permet de déterminer, à la date des états financiers, la valeur présente des prestations de retraite que le gouvernement aura à payer, dans le futur, pour le service effectué par ses employés à cette date.

« En vertu des conventions comptables du gouvernement, et ce, depuis 1987-1988, ce sont les résultats de cette évaluation qui sont utilisés aux fins de la comptabilisation de la charge annuelle à inscrire aux dépenses du gouvernement ainsi que du montant qui doit apparaître à son passif. Cette façon de faire est aussi conforme aux recommandations de l'ICCA pour la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public, ce que reconnaît le Vérificateur général.

« Par ailleurs, les actuaires de la CARRA effectuent des évaluations actuarielles aux fins de financement, c'est-à-dire pour établir les taux de cotisation des régimes. Pour les fins de ces évaluations, ils utilisent une méthode et des hypothèses économiques plus conservatrices que celles utilisées pour les évaluations aux fins de comptabilisation.

« L'écart entre les résultats de l'évaluation actuarielle aux fins de financement et celle aux fins de comptabilisation découle donc du fait que les méthodes actuarielles et les hypothèses économiques sont différentes. Il s'agit d'une somme non exigible qui n'a pas à être comptabilisée au passif du gouvernement, ce que reconnaît également le Vérificateur général. Par souci de transparence, l'information concernant ces deux évaluations actuarielles est complètement divulguée à la note 4 des états financiers du gouvernement.

« Le gouvernement est convaincu que ses états financiers et les notes complémentaires divulguent une information complète sur ses engagements à l'égard des régimes de retraite des secteurs public et parapublic et respectent intégralement les normes de l'ICCA qui tiennent compte des différences dans les méthodes d'évaluation mentionnées précédemment. »

Revenus provenant d'une entreprise du gouvernement

8.155 Pour se conformer aux nouvelles normes de l'ICCA, Hydro-Québec, une entreprise du gouvernement, a modifié le 1er janvier 2002 ses conventions comptables concernant la conversion des devises étrangères. Ainsi, elle a appliqué ces normes dans ses états financiers intermédiaires de la période de trois mois terminée le 31 mars 2002. Conformément aux recommandations de l'ICCA, l'entreprise a appliqué rétroactivement ses conventions comptables modifiées en redressant les chiffres de 2001.

8.156 Au moment de comptabiliser sa participation dans cette entreprise, le gouvernement a inscrit la partie de ce redressement attribuable à la période comprise entre le 1er avril et le 31 décembre 2001 directement à l'état consolidé des déficits

cumulés et à la dette nette plutôt qu'aux résultats de fonctionnement de l'année. À notre avis, les revenus de participation du gouvernement dans une entreprise devraient être enregistrés en appliquant uniformément les conventions comptables de l'entreprise pendant toute l'année financière du gouvernement. En procédant comme il l'a fait, ce dernier a surévalué les revenus provenant de ses entreprises de 323 millions de dollars et sous-évalué d'autant son déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2002.

8.157 Nous avons recommandé au gouvernement d'appliquer uniformément les conventions comptables de l'entreprise pendant toute l'année financière du gouvernement lorsqu'il comptabilise sa participation dans cette entreprise.

8.158 Commentaires du ministère

« Comme le mentionne le Vérificateur général, le gouvernement a comptabilisé le redressement comptable effectué par Hydro-Québec pour tenir compte de la nouvelle norme de l'ICCA. Par souci de transparence, le gouvernement présente à l'annexe 9 de ses états financiers toute l'information nécessaire sur le traitement qu'il a appliqué, le tout en conformité avec les normes de l'ICCA pour le secteur public.

« Toutefois, le gouvernement ne partage pas la recommandation du Vérificateur général, qui ne prend pas en considération le fait qu'Hydro-Québec a modifié sa stratégie de gestion de risque de change en réponse à la nouvelle norme comptable. En effet, tel que le confirme Hydro-Québec, si nous transposions l'utilisation de cette nouvelle stratégie sur les neuf derniers mois de l'année financière 2001 d'Hydro-Québec, ses résultats auraient augmenté de 119 millions de dollars au lieu de diminuer de 323 millions de dollars.

« Ainsi, le traitement recommandé par le Vérificateur général laisserait croire à tort que le rendement de la participation du gouvernement dans Hydro-Québec serait moins rentable à cause de l'introduction de la nouvelle norme comptable, ce qui n'est pourtant pas le cas, étant donné la nouvelle stratégie de risque de change adoptée. Ce traitement ne reflète donc pas la situation financière réelle d'Hydro-Québec et réduit énormément la valeur prédictive de l'information financière publiée. Le gouvernement a comptabilisé le bénéfice net déclaré par l'entreprise le 31 décembre 2001, car il représente les revenus gagnés à cette date. À partir du 1er janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la nouvelle norme, les résultats d'Hydro-Québec ont été considérés sur la base de la nouvelle norme. »

8.159 Réaction aux commentaires du ministère

Le traitement comptable que nous recommandons vise à ce que les revenus du gouvernement reflètent la performance réelle d'Hydro-Québec pour l'année financière du gouvernement terminée le 31 mars 2002, et ce, en appliquant uniformément pendant toute l'année les nouvelles normes en vigueur pour cette entreprise, conformément aux normes de l'ICCA pour le secteur public.

Périmètre comptable

8.160 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale concernant les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998, nous sensibilisions ce dernier à la nécessité d'entreprendre des études pour déterminer si les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux doivent être incluses dans son périmètre comptable. Depuis, ce sujet fait annuellement l'objet d'un commentaire dans notre rapport à l'Assemblée nationale puisque le gouvernement n'a toujours pas statué quant à la nécessité ou non d'inclure ces entités dans son périmètre comptable.

8.161 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de décembre 2000 concernant la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2000, nous faisions état du résultat de notre analyse visant à corroborer la conformité du périmètre comptable du gouvernement en nous reportant aux recommandations de l'ICCA. Notre interprétation de ces normes nous amenait à conclure que les entités de ces réseaux doivent faire partie de ce périmètre comptable.

8.162 Enfin, lors de nos vérifications des années financières terminées les 31 mars 2001 et 2002, l'ICCA était à revoir ses normes en la matière.

8.163 En novembre 2002, l'ICCA a publié, afin de consulter les intéressés et d'obtenir leurs commentaires, un exposé-sondage dans le cadre de ses travaux de révision portant sur les normes relatives au périmètre comptable d'un gouvernement. On y précise qu'il doit englober les organismes qui sont sous son contrôle. Ce contrôle est défini comme le « pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte[2] ». Nous sommes d'avis que les résultats de la révision des normes confirment notre position quant à la nécessité d'inclure les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement du Québec. Nous concluons donc que ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 ne sont pas conformes aux recommandations de l'ICCA en ce qui a trait au périmètre comptable. Ainsi, les comptes des entités des réseaux auraient dû être combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement.

8.164 Les états financiers du gouvernement incluent présentement les dépenses reliées aux programmes des deux réseaux. Ils comprennent aussi ses engagements pour le financement de leurs dépenses en capital. Cependant, la consolidation des entités visées entraînerait des changements notables dans les états financiers du gouvernement. À titre d'exemple, soulignons que les dépenses de transfert du gouvernement à l'égard des réseaux seraient réparties entre les diverses catégories

2. « Définition du périmètre comptable du gouvernement », exposé-sondage publié par le CCSP en novembre 2002.

de dépenses du gouvernement, tandis que les autres dépenses effectuées par les entités des réseaux au cours de l'année viendraient s'ajouter à ces premiers montants; les revenus du gouvernement engloberaient pour leur part ceux des entités des réseaux provenant d'autres sources que celui-ci. De plus, leurs immobilisations seraient incluses dans l'état consolidé de la situation financière et amorties selon les politiques en usage au gouvernement. Il est à noter que les engagements pour le financement des dépenses en capital ne seraient plus présentés; par contre, l'état consolidé de la situation financière engloberait les dettes à long terme de ces entités.

8.165 Le gouvernement n'a pas procédé à l'analyse de l'information relative aux entités des réseaux pour harmoniser leurs conventions comptables avec les siennes. En conséquence, nous n'avons pu déterminer les effets de la non-consolidation de ces entités pour chacun des postes des états financiers du gouvernement.

8.166 **Nous avons recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.**

8.167 **Commentaires du ministère**

« Tout comme le Vérificateur général, le gouvernement suit de près l'évolution des travaux de l'ICCA. Ce dernier n'a pas encore terminé ses travaux sur les critères de contrôle qui permettent de statuer sur l'inclusion ou non d'un organisme dans le périmètre comptable d'un gouvernement. Les résultats de la consultation sur l'exposé-sondage devraient être connus au cours de l'année 2003 et devraient conduire à l'adoption de nouveaux critères de contrôle à ce moment-là.

« Le Vérificateur général semble avoir statué sur la question de la méthode de comptabilisation des réseaux avant même que l'ICCA ait commencé ses travaux sur cette question. En effet, parallèlement à ses travaux sur les critères de contrôle, l'ICCA se penchera à compter de 2003 sur la question particulière du traitement comptable des réseaux et sur le mode de présentation de l'information financière.

« Il est important de préciser que, au delà de la problématique comptable entourant la consolidation des réseaux, les Comptes publics véhiculent déjà beaucoup d'informations financières relatives à ces derniers. En effet, comme le souligne le Vérificateur général, les états financiers du gouvernement incluent les dépenses de programmes reliées à ces réseaux ainsi que les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Nous pouvons notamment ajouter à cette liste les coûts et le passif reliés aux régimes de retraite des employés de ces réseaux, les avances et les actifs liés à l'acquisition d'une partie des immobilisations par les réseaux ainsi qu'une partie des dettes et les provisions reliées au financement de ces dernières. Les dépenses de transfert par supercatégories et catégories sont aussi présentées sommairement, de sorte que nous y retrouvons la rémunération, le fonctionnement, le capital, les intérêts et le support. De plus, le volume 2 des Comptes publics présente de façon détaillée ces dépenses de transfert aux réseaux.

« Le traitement comptable proposé par le Vérificateur général n'est pas sans coûts. C'est là un élément important qui a amené l'ICCA et la profession comptable à amorcer leurs travaux sur la question du traitement comptable et du mode de présentation des réseaux. La saine gestion des finances publiques nous contraint à trouver un juste équilibre entre les coûts administratifs supplémentaires qu'entraînerait la consolidation intégrale des réseaux et les avantages réels que les citoyens et les lecteurs des états financiers en retireraient.

« Par souci d'efficience et d'économie, le gouvernement amorcera en 2003 une analyse approfondie de la question, sur la base des critères de contrôle qu'aura adoptés l'ICCA à ce moment-là. De plus, il participera activement aux travaux de l'ICCA sur les méthodes de comptabilisation et de présentation appropriées des réseaux dans les états financiers du gouvernement. L'échéancier de l'ICCA ne prévoyant la mise en application des nouvelles normes sur la question qu'en avril 2005, le gouvernement se propose d'adopter une approche prudente, par étapes, dans ce dossier. »

8.168 Réaction aux commentaires du ministère

Notre opinion quant à la nécessité de consolider les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux est fondée sur les normes actuelles. Ce sont ces mêmes normes qui fixent le mode de comptabilisation approprié pour consolider les entités visées.

Par ailleurs, les états financiers consolidés du gouvernement doivent fournir un compte rendu des opérations et de la situation financière des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Ce compte rendu permettrait notamment d'informer les lecteurs sur l'évolution des surplus et des déficits tant annuels que cumulés de ces entités, ce qui n'est pas le cas présentement.

Provision relative aux créances fiscales

8.169 La provision pour créances douteuses inscrite en diminution des débiteurs qui, dans les états financiers, totalise 904 millions de dollars au 31 mars 2002, inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu de 540,1 millions. Comme il est démontré ci-après, la provision pour créances douteuses a été surévaluée de 64,5 millions de dollars au 31 mars 2002 (31 mars 2001 : 212 millions de dollars) alors que le déficit a été sous-évalué de 147,5 millions pour l'année financière terminée à cette date (le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001 a été sous-évalué de 41 millions de dollars). Le tableau 2 présente le détail de ces inexactitudes.

8.170 D'une part, le ministère du Revenu comptabilise correctement une provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales à partir d'une analyse statistique des dossiers. Toutefois, une provision globale y est ajoutée pour suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et pour tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'année financière. Depuis la

création de cette provision globale, en 1998, nous mentionnons qu'elle est injustifiée. En effet, la méthode statistique utilisée par le ministère du Revenu couvre déjà le risque relié à une estimation basée sur un échantillon de dossiers. Quant à la partie de la provision globale concernant l'augmentation des créances radiées au cours de l'année financière, elle est aussi injustifiée car, avant de radier une créance, le ministère du Revenu la provisionne.

TABLEAU 2

SURÉVALUATION DE LA PROVISION POUR CRÉANCES DOUTEUSES ET SOUS-ÉVALUATION DU DÉFICIT AU 31 MARS 2002 (en millions de dollars)

	Surévaluation de la provision pour créances douteuses	Sous-évaluation (surévaluation) du déficit
Provision globale	39,8	180,0
Provision sur les comptes débiteurs	24,7	(32,5)
Total	**64,5**	**147,5**

8.171 Le tableau 3 illustre les variations annuelles de la provision globale de même que son solde depuis 1998.

TABLEAU 3

ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA PROVISION GLOBALE POUR CRÉANCES DOUTEUSES (en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)	Solde au 31 mars
1998	150,0	150,0
1999	50,0	200,0
2000	(23,2)	176,8
2001	43,0	219,8
2002	**(180,0)**	**39,8**

8.172 Comme le montre le tableau 3, la provision globale injustifiée a été réduite de 180 millions de dollars en 2001-2002. Cette réduction importante faite par le gouvernement a pour effet de sous-évaluer son déficit de 180 millions de dollars pour l'année financière close en mars 2002.

8.173 D'autre part, la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales du ministère du Revenu a été déterminée en fonction des comptes débiteurs comptabilisés au 31 décembre au lieu du 31 mars. Étant donné que le solde de ces comptes était moins élevé au 31 mars 2002 qu'au 31 décembre 2001, la provision pour créances douteuses a été surévaluée de 24,7 millions de dollars.

Cette pratique a pour effet d'augmenter le déficit de 32,5 millions de dollars, compte tenu du fait qu'au 31 mars 2001, la provision pour créances douteuses était sous-évaluée de 7,8 millions de dollars.

8.174 **Nous avons recommandé au gouvernement de corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales.**

8.175 **Commentaires du ministère**

« Les normes comptables stipulent que le gouvernement est responsable d'établir ses propres estimations. Bien que le Vérificateur général commente ce sujet depuis plusieurs années, par principe de continuité, le gouvernement continue d'appliquer la même méthode qu'au cours des années antérieures. Par prudence et par principe de saine gestion, une provision pour risque global a été établie par le passé.

« Toutefois, en nous basant sur notre expérience dans l'établissement du risque global ainsi que sur l'évolution positive de la situation économique en 2001-2002 et sur les perspectives pour l'année 2002-2003, nous concluons qu'il y a maintenant lieu de réduire le montant à ce chapitre. De plus, le Centre de perception fiscale bénéficie désormais d'une plus grande souplesse au niveau réglementaire qui lui permet de mettre en place un ensemble de mesures favorisant une plus grande efficacité de ses efforts de perception. Les divers intervenants ministériels considèrent que le montant de la provision reflète ainsi mieux la réalité.

« Finalement, tel qu'indiqué à l'annexe 8 des Comptes publics 2001-2002, la provision pour créances douteuses est passée de 1 046 millions de dollars en 2000-2001 à 904 millions en 2001-2002, maintenant le taux moyen de provision par rapport aux débiteurs à 11 p. cent. »

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

8.176 Les obligations découlant des emprunts et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

8.177 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties (PPPIFG) concernant les interventions financières accordées par Investissement Québec est calculée par le gouvernement à partir d'une méthode qui diffère de celle, plus appropriée, qui est appliquée par cet organisme.

8.178 La méthode utilisée par le gouvernement au regard des garanties d'emprunt non exercées est injustifiée. Par surcroît, les tenants de cette méthode appliquent des taux de provision par catégories de garanties d'emprunt au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. Nous considérons que la méthode retenue par l'organisme est rigoureuse ; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Au 31 mars 2002, le gouvernement a établi le compte de passif concernant la PPPIFG à 432,3 millions de dollars

relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement Québec qui, de son côté, l'a évalué à 253,9 millions. Nous sommes d'avis que le gouvernement a inscrit en trop à ce compte un montant de 178,4 millions de dollars (31 mars 2001 : 128,3 millions de dollars). Ainsi, il a indûment comptabilisé une dépense de 50,1 millions de dollars, ce qui a eu pour effet de surévaluer le déficit d'autant (sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001 de 41,6 millions de dollars).

8.179 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.**

8.180 **Commentaires du ministère**

« Il s'agit du même commentaire de la part du Vérificateur général que celui formulé au cours des dernières années. La position du gouvernement demeure la même. En effet, depuis 1995-1996, l'estimation des pertes probables découlant des interventions financières garanties du gouvernement s'appuie sur une méthode suivie rigoureusement d'année en année pour en assurer la continuité, laquelle tient compte de l'expérience passée, du volume des garanties émises et des pertes de capital anticipées pour de telles interventions financières.

« Cette méthode prudente permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, le coût inhérent à l'aide financière accordée par le gouvernement, soit les pertes anticipées à l'égard du programme ou de l'aide financière concernée, sensibilisant ainsi les décideurs au coût de leur décision. »

Comparabilité des états financiers

8.181 La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a modifié de façon rétroactive sa convention comptable relativement à la provision pour fluctuation du taux de rendement réel au cours de ses deux derniers exercices financiers, soit celui terminé le 31 décembre 2000 et celui terminé le 31 décembre 2001. De plus, l'amortissement de la provision pour fluctuation du taux de rendement réel pour 2001 n'est pas établi selon le même mécanisme que celui utilisé précédemment. Ces changements répétitifs ont une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, car les opérations de la CSST y sont comptabilisées selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation.

8.182 Les modifications apportées par la CSST en 2000 ont eu pour effet d'augmenter le compte « Participation dans les entreprises du gouvernement » de 911,8 millions de dollars au 31 mars 2001 et d'augmenter le surplus du gouvernement de 186,5 millions de dollars pour l'année financière terminée à cette date. Quant aux modifications apportées par la CSST en 2001, elles ont pour effet de réduire ce même compte de 555,1 millions de dollars au 31 mars 2002 et le déficit de l'année financière terminée à cette date de 356,7 millions de dollars.

8.183 Même si les changements successifs de la convention comptable de la CSST sont en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des données présentées dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement et dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement; en outre, ils ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'une année à l'autre.

8.184 **Nous avons recommandé au gouvernement de veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables.**

8.185 **Commentaires du ministère**

« Pour son exercice financier terminé le 31 décembre 2001, la CSST a apporté des changements à sa politique de capitalisation et a introduit une provision pour fluctuation de taux de rendement réel sans plafonnement.

« Tel que le mentionne le Vérificateur général, ces modifications ont été effectuées en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada.

« Les résultats de la CSST sont inclus dans ceux du gouvernement et pour éliminer toute confusion et par souci de transparence, le gouvernement a tenu à divulguer par voie de note, à l'annexe 9, toute l'information relative aux modifications apportées par la CSST. »

Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux

8.186 Les normes générales de présentation des états financiers gouvernementaux, qui émanent du CCSP, prévoient que les revenus sont enregistrés selon la comptabilité d'exercice. Cette méthode exige que les revenus soient constatés dans l'année financière au cours de laquelle ont lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Or, certaines conventions comptables du gouvernement ne sont pas conformes à cette prescription.

8.187 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits, des permis, des amendes et des confiscations sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont ajoutés à ces revenus, lesquels sont diminués des montants reçus relativement aux avis de cotisation et aux comptes de l'année précédente. Par conséquent, les revenus du gouvernement ne tiennent pas compte des déclarations de revenus des particuliers et des comptes qui ne sont pas encore traités au 31 mars.

8.188 Quant aux revenus découlant des transferts du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés, ils sont pris en considération dans l'année financière au cours de laquelle ils sont encaissés à ce titre. Ainsi, on n'inscrit pas les ajustements dont ils font l'objet dans l'année où ces ajustements surviennent si les sommes en cause ne sont pas encaissées durant la même année.

8.189 Depuis deux ans, nous incitons le gouvernement à comptabiliser l'ensemble de ses revenus selon la comptabilité d'exercice. De nombreux gouvernements ont adopté cette méthode ou s'apprêtent à le faire malgré les difficultés inhérentes à l'utilisation d'estimations. Cette année encore, nous pressons le gouvernement de modifier ses conventions comptables de façon à éviter les biais qu'elles occasionnent, comme en témoignent les exemples suivants.

8.190 À l'automne 2001, le gouvernement a annoncé que les petites et moyennes entreprises (PME) pouvaient reporter de six mois le versement au gouvernement des acomptes provisionnels d'impôt et de taxe qu'elles avaient à remettre au cours du dernier trimestre de l'année civile. Les acomptes dont le versement a été retardé en conformité avec cette mesure totalisent, selon l'information obtenue, 93 millions de dollars. Des recettes fiscales se rapportant à l'activité économique de 2001-2002 seront donc portées aux revenus du gouvernement en 2002-2003, ce qui n'aurait pas été le cas avec l'application de la comptabilité d'exercice : 93 millions auraient figuré dans les revenus de 2001-2002 et ce montant aurait été comptabilisé comme un débiteur.

8.191 Par ailleurs, en janvier 2002, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a annoncé qu'elle avait commis une erreur importante en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers qu'elle perçoit pour les provinces autres que le Québec. Or, cette erreur a une incidence sur le calcul des paiements de péréquation faits par le gouvernement fédéral à certaines provinces. Ainsi, en 2001-2002, le Québec a reçu en trop à cet égard quelque 250 millions de dollars. Il devra réduire d'autant ses revenus des années financières pendant lesquelles le gouvernement fédéral recouvrera cette somme. Selon les principes de la comptabilité d'exercice, les revenus de péréquation de 2001-2002 diminueraient de 250 millions de dollars, tandis que les créditeurs au 31 mars 2002 augmenteraient du même montant.

8.192 Le tableau 4 montre l'effet combiné sur l'enregistrement des revenus des deux éléments que nous avons relevés.

TABLEAU 4

EXEMPLES DES EFFETS DE L'APPLICATION DE LA COMPTABILITÉ DE CAISSE

	Surévaluation (sous-évaluation) des revenus constatés en 2001-2002 (en millions de dollars)
Report des acomptes provisionnels des PME	(93)
Révision des paiements de péréquation	250
Total	**157**

8.193 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.**

8.194 **Commentaires du ministère**

« Le gouvernement comptabilise les revenus de transfert et les revenus fiscaux conformément à ses conventions comptables. Quant aux revenus fiscaux, les difficultés prévisibles pour estimer les revenus selon les principes de la comptabilité d'exercice ne permettent pas au gouvernement de s'engager immédiatement dans cette voie. »

Publication des états financiers consolidés

8.195 Le but premier des états financiers est de communiquer de l'information aux utilisateurs, et ce, le plus rapidement possible puisque son utilité diminue avec le temps. Le CCSP en reconnaît d'ailleurs le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

8.196 Nos *Orientations stratégiques 2000-2003* comprennent un objectif précis visant à inciter les entités gouvernementales à produire leurs états financiers dans un délai de 90 jours après la fin de leur année financière.

8.197 Nous constatons que le gouvernement produit ses états financiers tardivement, année après année, même s'il s'agit certainement des états financiers les plus importants pour les parlementaires.

8.198 En effet, depuis 1991, le gouvernement n'a jamais déposé ses états financiers avant décembre, soit neuf mois après la fermeture des livres, ce qui est trop tard.

8.199 Le gouvernement dispose de systèmes comptables et de systèmes de gestion adéquats pour lui permettre de publier plus tôt ses états financiers consolidés. En cours d'année, il rend compte régulièrement de l'évolution de ses opérations financières. Notamment, il les compare avec les prévisions figurant dans le *Discours sur le budget* et produit trimestriellement des synthèses en la matière. Ainsi, dès le mois de septembre 2002, la *Synthèse des opérations financières de 2002-2003 au 30 juin 2002* présentait les principales données relatives aux résultats réels de l'année financière visée.

8.200 Il est à propos de mentionner que, en plus du gouvernement du Canada, la plupart des gouvernements provinciaux canadiens publient leurs états financiers consolidés plus rapidement que le gouvernement du Québec. Voici les dates de publication relatives à l'année financière terminée le 31 mars 2002 :

- Alberta — 25 juin 2002
- Colombie-Britannique — 11 juillet 2002
- Saskatchewan — 1er août 2002
- Manitoba — 30 septembre 2002
- Nouveau-Brunswick — 4 octobre 2002

• Canada	24 octobre 2002
• Ontario	7 novembre 2002
• Terre-Neuve	25 novembre 2002
• Nouvelle-Écosse	Non publiés
• Île-du-Prince-Édouard	Non publiés

8.201 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.**

8.202 **Commentaires du ministère**

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général. Il faut toutefois souligner que les états financiers du gouvernement, quoique très importants, ne sont qu'une partie des deux volumes qui constituent les Comptes publics. La collecte des nombreuses données financières incluses dans les quelque 600 pages des Comptes publics rend très contraignant le devancement de leur publication. De plus, depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998, qui a placé le Québec à l'avant-garde au pays, les états financiers du gouvernement nécessitent maintenant la consolidation de plus de 200 entités.

« De plus, les Comptes publics ne sont pas le seul outil dont disposent les parlementaires pour connaître la situation des finances publiques. Comme le Vérificateur général le souligne, les parlementaires disposaient dès le début de septembre 2002 d'une information sommaire pertinente sur les résultats consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2002, par le biais de la Synthèse des opérations financières. Cette information reflète bien les résultats publiés dans les Comptes publics détaillés déposés en décembre 2002.

« Afin de mieux répondre à ses besoins d'information, entre autres celui nécessaire à la production de l'information détaillée des deux volumes des Comptes publics, le gouvernement a entrepris une démarche pour se doter d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines, financières et matérielles (GIRES) qui remplacera le système actuel qui date de 1970.

« Comme le demande le Vérificateur général et le souhaite le ministère des Finances, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et les nouvelles façons de faire devraient éventuellement permettre au gouvernement de préparer plus rapidement ses Comptes publics détaillés et ainsi de les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale.

« Bien que le Vérificateur général se soit donné un objectif d'inciter la production des états financiers dans les 90 jours suivant la fin de l'année, le dépôt des Comptes publics du gouvernement respecte en tout point la loi à ce chapitre. »

Coûts environnementaux

8.203 Dans le cadre de notre vérification, nous avons mené des travaux pour savoir dans quelle mesure le gouvernement avait recensé, en matière environnementale, les situations pouvant lui occasionner à court ou à long terme des débours particuliers et s'il avait estimé ces coûts. Entre autres, nous avons cherché à déterminer si le gouvernement était responsable de la gestion de sites contaminés et de leur assainissement. À cet effet, nous nous sommes adressés à la plupart des ministères, en ciblant ceux qui, par leurs activités, sont plus vulnérables aux risques de cet ordre.

8.204 Nos travaux font ressortir trois principaux constats :

- Le gouvernement n'a pas énoncé d'orientation pour aider au recensement systématique des sites contaminés, pour établir clairement sa responsabilité quant à leur assainissement et pour évaluer les coûts afférents à sa charge.
- La qualité de l'information détenue à cet égard par les ministères est fort variable. Par exemple, certains ont procédé à une estimation des débours que le gouvernement pourrait être appelé à effectuer ; d'autres se sont limités à répertorier des sites dont la décontamination pourrait occasionner des coûts au gouvernement.
- Les données ne sont pas compilées aux fins de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement.

8.205 En conclusion, l'information de gestion disponible est insuffisante pour que le gouvernement puisse estimer tous les coûts de décontamination des sites pollués.

8.206 **Nous avons recommandé au gouvernement**

- **de recueillir l'information voulue concernant les coûts environnementaux qu'il est appelé à supporter, notamment pour assainir des sites contaminés ;**
- **de présenter dans ses états financiers les passifs relatifs à l'environnement, s'il y a lieu, ainsi que toute l'information nécessaire pour éclairer adéquatement le lecteur sur les coûts environnementaux.**

8.207 **Commentaires du ministère**

« Le gouvernement est conscient de ses responsabilités environnementales, qui émanent de la réalisation de ses différentes activités. Toutefois, des efforts importants devront être faits pour compléter l'identification de ces responsabilités et des risques qui en résultent ainsi que la nature, l'ampleur des travaux et les coûts que le gouvernement pourrait être appelé à assumer. De plus, l'estimation des coûts dépendra des impacts de l'évolution des politiques gouvernementales et des progrès de la recherche. »

Autres inexactitudes

Comptabilisation des coûts de réfection du réseau routier

8.208 Le gouvernement inscrit dans ses immobilisations les coûts de développement, d'amélioration et de conservation de son réseau routier. Dans ses états financiers annuels, il les amortit sur leur durée de vie utile estimative.

8.209 Au cours de 2001-2002, le gouvernement a procédé à la révision de sa politique d'amortissement du réseau routier. Lors de cette révision, il a notamment décidé de capitaliser et d'amortir pendant 10 et 15 ans respectivement les coûts relatifs à la réfection périodique du recouvrement des chaussées et à celle des éléments de surface des structures, tels les ponts. Ces coûts étaient auparavant comptabilisés à titre de dépenses dans les années financières pendant lesquelles des travaux de cette nature étaient effectués.

8.210 Lorsqu'il procède au développement, à l'amélioration ou à la conservation de son réseau routier, le gouvernement ne détermine pas de façon distincte le coût des composantes, notamment le terrassement, le drainage et la surface de roulement. Ainsi, les coûts associés aux diverses composantes sont inclus en bloc dans les coûts totaux des travaux liés au développement, à l'amélioration ou à la conservation du réseau routier et amortis selon leur durée de vie utile estimative. La réfection périodique du recouvrement des chaussées et celle des éléments de surface des structures visent à entretenir le réseau routier dans son ensemble et à en maintenir le potentiel de service ou la durée de vie utile. Pour cette raison, les coûts de réfection doivent faire partie des dépenses des années financières pendant lesquelles ces coûts sont pris en charge.

8.211 Le fait d'avoir capitalisé ces coûts pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 a diminué le déficit annuel et les déficits cumulés à cette date de 98,9 millions de dollars. Les immobilisations sont surévaluées du même montant.

8.212 **Nous avons recommandé au gouvernement de revoir les modalités de comptabilisation des coûts relatifs à la réfection du recouvrement des chaussées et à celle des éléments de surface des structures.**

8.213 **Commentaires du ministère**

« Lors de la mise en place de la réforme comptable de 1997-1998 faite conjointement avec le Vérificateur général, le gouvernement était le premier au Canada à capitaliser son réseau routier. Pour cela, il a utilisé l'information disponible à l'époque.

« Avec l'expérience acquise au cours des six dernières années, le gouvernement a entrepris cette année des analyses pour revoir la durée de vie utile des travaux de développement et de réfection majeurs. Il en ressort que tous les experts sont d'accord pour affirmer que les travaux de réfection majeurs reliés au recouvrement des chaussées et aux éléments de surface des structures ont des durées de vie de 10 et 15 ans.

« Comme le recommande l'ICCA, le gouvernement a fait preuve de transparence en présentant à l'annexe 15 toute l'information nécessaire sur cette révision comptable.

« De plus, pour poursuivre l'amélioration de la fiabilité de l'information financière dans ce dossier et en faciliter le suivi, le gouvernement capitalisera séparément, comme le font les municipalités, les coûts relatifs à la composante "surface de roulement" à compter de 2002-2003. »

Consolidation de trois entités dans le périmètre comptable

8.214 La Société nationale du cheval de course n'est pas intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement, alors qu'elle devrait l'être. Cette entité est en effet un organisme public selon les critères de reddition de comptes et de contrôle énoncés par l'ICCA. En n'incluant pas la Société dans son périmètre comptable, le gouvernement sous-évalue ses revenus de 372,7 millions de dollars et ses dépenses de 371,8 millions. De plus, il sous-évalue ses avoirs financiers de 7,6 millions de dollars, son passif de 35,9 millions, sa dette nette de 28,3 millions et ses immobilisations de 40,2 millions.

8.215 D'autre part, lors de la réforme comptable de mars 1998, le gouvernement s'était engagé à prendre les mesures pour que le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) réponde à la définition d'entreprise publique. Pour ce faire, il fallait entre autres que le CRIQ puisse exercer ses activités et s'acquitter de ses dettes au moyen de revenus tirés de sources extérieures au périmètre comptable du gouvernement. Or, depuis la réforme comptable, le gouvernement demeure un client important du CRIQ. La participation de l'État démontre que cette entité ne peut remplir les conditions pour être une entreprise publique sans l'intervention du gouvernement. Il en est de même pour la Société des établissements de plein air du Québec, à qui le gouvernement verse des subventions. Dans les circonstances, ces entités devraient plutôt être considérées comme des organismes du gouvernement. Leurs comptes devraient être homogénéisés et combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement tout en veillant à ce que les opérations et les soldes entre les entités de son périmètre comptable soient éliminés.

8.216 Le fait de ne pas avoir comptabilisé les données de ces deux dernières entités en tant qu'organismes du gouvernement entraîne la sous-évaluation des revenus, des dépenses, du passif, de la dette nette et des immobilisations de 72,5, 57,9, 49,9, 67,6 et 119 millions de dollars respectivement ; cette omission entraîne aussi la surévaluation des avoirs financiers du gouvernement de 17,7 millions de dollars et du déficit annuel de 14,6 millions.

8.217 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société nationale du cheval de course, du Centre de recherche industrielle du Québec et de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.**

8.218 Commentaires du ministère

« **Société nationale du cheval de course**. Auparavant dénommée la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux, cette société n'a jamais fait partie du périmètre comptable du gouvernement et il n'a jamais été question que le gouvernement en fasse une société d'État ou une entreprise publique contrôlée par le gouvernement. Le gouvernement est intervenu afin de la réorganiser et lui donner une nouvelle structure financière afin d'assurer sa survie. De façon provisoire, le gouvernement y exerce un certain contrôle.

« Certains événements extérieurs, hors de contrôle du gouvernement, ont affecté la Société et mis en péril les opérations de l'industrie des courses de chevaux au Québec. Avant de se retirer totalement du dossier tel que prévu dans la loi, le gouvernement veut avoir l'assurance que cette situation est sous contrôle et que les personnes du milieu pourront exercer la pleine maîtrise des opérations de la Société.

« Il est donc possible que cette période transitoire soit un peu plus longue que prévue initialement, mais la position du gouvernement de se retirer éventuellement de l'industrie des courses de chevaux n'a pas changé.

« Étant donné cette situation particulière et temporaire, il n'est pas question que le gouvernement comptabilise des actifs, passifs, revenus et dépenses qui ne sont pas les siens et dont il n'a pas du tout l'intention de devenir propriétaire. La prise en compte de la Société dans le périmètre comptable du gouvernement viendrait infirmer son intention initiale dans ce dossier et les personnes du milieu des courses seraient assurément en total désaccord avec cette façon de comptabiliser les opérations de cette société.

« **Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ)**. Au cours des dernières années, le CRIQ a fait l'objet d'une restructuration financière et légale et ses modalités de fonctionnement ont été revues. Ces changements n'ont toutefois pas permis au CRIQ d'atteindre l'autonomie financière visée au départ par le gouvernement et force est de constater qu'il est peu probable que cette société atteigne dans un proche avenir cette autonomie.

« Dans ces circonstances, le CRIQ ne peut donc maintenir son statut comptable actuel d'entreprise comptabilisée selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. C'est donc dire qu'à compter de l'année financière 2002-2003, cette société sera consolidée ligne par ligne avec les opérations des ministères et organismes et elle sera dorénavant classifiée à l'annexe spécifique Organismes et fonds spéciaux qui ont leur propre entité comptable inclus dans le périmètre comptable du gouvernement.

« **Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)**. Cette société a depuis le tout début de son incorporation le statut d'entreprise commerciale et, à cet effet, elle a été dotée des outils nécessaires pour assurer son autonomie financière à l'égard de l'exploitation d'installations à vocation récréative et touristique sur le territoire québécois.

« Bien que dans le passé le gouvernement soit intervenu à quelques reprises pour soutenir sa situation financière, la SEPAQ demeure une société à vocation commerciale en bonne santé financière. Les honoraires qu'elle reçoit du gouvernement à titre de compensation

pour la réalisation de différents mandats de gestion ne sont pas destinés à équilibrer sa situation financière, mais doivent plutôt être considérés comme un remboursement de dépenses avec expectative d'un profit raisonnable dans le respect du caractère commercial de la Société.

« La SEPAQ contrôle très bien l'ensemble des activités récréotouristiques sur le territoire québécois et elle n'est pas dépendante de subventions du gouvernement pour équilibrer ses opérations. Ses résultats d'opération peuvent varier quelque peu d'une année à l'autre dépendant de la conjoncture économique, mais la Société intervient en temps opportun afin de régulariser la situation. La consolidation ligne par ligne de cette société d'État ne respecterait pas son caractère commercial et irait à l'encontre de l'orientation que le gouvernement lui a donnée. Dans ces circonstances, il n'est donc pas question que le gouvernement modifie la façon de comptabiliser cette société d'État. »

Présentation de certains postes des états financiers sur une base brute

8.219 Selon les normes générales de présentation, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus – à l'exception des revenus fiscaux – ainsi que les montants bruts des dépenses.

8.220 L'état consolidé des résultats de fonctionnement fait mention de revenus nets de 1 346 millions de dollars provenant des droits et des permis. Pour connaître les revenus bruts, il faut ajouter les crédits et les dépenses de 249 millions de dollars qui en ont été retranchés. Ces montants déduits sont fournis dans une note afférente aux états financiers. Une telle présentation ne permet pas de visualiser d'emblée dans les états financiers l'ampleur des revenus du gouvernement.

8.221 Ensuite, les revenus des fonds d'amortissement pour le financement du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux, qui totalisent 68 millions de dollars au 31 mars 2002, ne sont pas inscrits dans les résultats de fonctionnement. En effet, ces revenus sont affectés à la dépense du service de la dette des réseaux ou servent à rembourser une partie de leurs emprunts, sans que le gouvernement enregistre une dépense à ces égards.

8.222 Les revenus d'intérêt du gouvernement n'incluent pas les intérêts de 385 millions de dollars gagnés sur des avances consenties à des organismes puisqu'ils sont déduits de la dépense d'intérêts du gouvernement relativement aux emprunts qu'il a dû contracter pour accorder ces avances.

8.223 De plus, les revenus d'intérêt provenant du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (605 millions de dollars) et du Fonds d'amortissement des emprunts du gouvernement (186 millions de dollars) de même que ceux qui résultent des placements temporaires (52 millions de dollars) sont comptabilisés en déduction de la dépense du service de la dette au lieu d'être présentés comme revenus.

8.224 Quant aux comptes à fin déterminée, ils font partie du poste « Créditeurs et frais à payer » et se chiffrent à 54 millions de dollars au 31 mars 2002, comparativement à 14 millions de dollars l'année précédente. L'information qui a trait aux opérations enregistrées dans ces comptes n'apparaît qu'en annexe aux états financiers du gouvernement et elle s'insère dans les postes « Rentrées et autres crédits » et « Paiements et autres débits ». Il conviendrait d'inclure une partie importante de ces opérations dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement. Pareille intégration donnerait une image plus juste de l'ensemble des activités dont le gouvernement est responsable. Ainsi, les revenus et les dépenses de l'année financière terminée le 31 mars 2002 sont sous-évalués respectivement de 539 millions de dollars et de 527 millions de dollars; le déficit annuel est pour sa part surévalué de 12 millions de dollars.

8.225 Somme toute, la façon actuelle de procéder a pour effet de sous-évaluer les revenus de 2 084 millions de dollars et les dépenses de 2 072 millions de dollars, ce qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Le déficit de l'année a été surévalué de 12 millions de dollars.

8.226 **Nous avons recommandé au gouvernement de veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute.**

8.227 **Commentaires du ministère**

« Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il y a très peu d'impact sur les résultats de fonctionnement du gouvernement; les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. Notamment, l'annexe 6 présente les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

COOPÉRATION OBTENUE

8.228 Nous remercions le personnel du Contrôleur des finances et celui des ministères pour leur coopération durant l'exécution de notre mandat.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2002 :

- résultats de fonctionnement ;
- déficits cumulés ;
- situation financière ;
- besoins financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe à la ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues 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 conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Engagements pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) et le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC)

Le passif inscrit au compte « Régimes de retraite » au 31 mars 2002 pour le service régulier du RREGOP, du RRPE, excluant celui de l'administration supérieure, et pour le RRAPSC s'élève à 22 166 millions de dollars (31 mars 2001 : 20 332 millions de dollars). Ces trois régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de ces régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Dans le cas du RREGOP et du RRPE, la valeur marchande de cette caisse était estimée à 36 282 millions de dollars au 31 décembre 2001 (31 décembre 2000 : 38 581 millions de dollars).

Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur comptable de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était estimée à 767 millions de dollars à cette date (31 décembre 2000 : 746 millions de dollars).

Dans la note 4 de ses états financiers, le gouvernement ne reconnaît pas clairement avoir contracté des engagements pour le financement de ces régimes. En effet, il n'y indique pas que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis leur instauration. Relativement à des engagements totaux de 37 049 millions de dollars (31 décembre 2000 : 39 327 millions de dollars), 22 166 millions de dollars (31 mars 2001 : 20 332 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2002.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2002, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

Revenus provenant d'une entreprise du gouvernement

Pour se conformer aux nouvelles normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), Hydro-Québec, une entreprise du gouvernement, a modifié le 1er janvier 2002 ses conventions comptables concernant la conversion des devises étrangères. Ainsi, elle a appliqué ces normes dans ses états financiers intermédiaires de la période de trois mois terminée le 31 mars 2002. Conformément aux recommandations de l'ICCA, l'entreprise a appliqué rétroactivement ses conventions comptables modifiées en redressant les chiffres de 2001. Lors de la comptabilisation de sa participation dans cette entreprise, le gouvernement a inscrit la partie de ce redressement attribuable à la période se situant entre le 1er avril et le 31 décembre 2001 directement à l'état consolidé des déficits cumulés et à la dette nette plutôt qu'aux résultats de fonctionnement de l'année. À mon avis, les revenus de participation du gouvernement dans une entreprise devraient être enregistrés en appliquant uniformément les conventions comptables de l'entreprise pendant toute l'année financière du gouvernement. En procédant comme il l'a fait, ce dernier a ainsi surévalué les revenus provenant de ses entreprises de 323 millions de dollars et sous-évalué d'autant son déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2002.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, qui est décrit dans la note 1 de ses états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Conformément aux recommandations de l'ICCA, ces entités devraient être incluses dans son périmètre comptable puisqu'elles satisfont aux critères d'inclusion relatifs à ce périmètre. Les comptes de chacune de ces entités devraient alors être combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-consolidation des entités des réseaux pour chacun des postes des états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion des comptes de ces entités dans les états financiers du gouvernement entraînerait des changements notables aux données financières qu'il y présente.

Provision relative aux créances fiscales

La provision pour créances douteuses inscrite en diminution des débiteurs inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu. Cette dernière provision comprend une somme établie à partir d'une analyse statistique des dossiers, à laquelle est ajouté un montant pour suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et pour tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'année financière. À mon avis, ce montant additionnel est injustifié puisque les éléments en cause étaient déjà pris en considération lors de l'analyse statistique des dossiers. De plus, la provision relative aux créances fiscales a été déterminée en fonction des montants des créances au 31 décembre 2001 plutôt qu'au 31 mars 2002, fin de l'année financière du gouvernement.

Ces pratiques ont eu pour effet de sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2002 de 147,5 millions de dollars (sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001 de 41 millions de dollars) et de surévaluer la provision pour créances douteuses, les déficits cumulés ainsi que la dette nette de 64,5 millions de dollars à cette date (31 mars 2001 : 212 millions de dollars).

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt que de celles qui sont en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse

rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de surévaluer le déficit de 50,1 millions de dollars au 31 mars 2002 (sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001 de 41,6 millions de dollars) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 178,4 millions de dollars à cette date (31 mars 2001 : 128,3 millions de dollars).

À mon avis, à l'exception de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, des effets non déterminés de la non-consolidation des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux, de la sous-évaluation du déficit annuel de 420,4 millions de dollars ainsi que de la surévaluation de la dette nette et des déficits cumulés de 242,9 millions de dollars, telles que détaillées dans les paragraphes précédents, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2002, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables présentées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Comparabilité des états financiers

La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a modifié de façon rétroactive sa convention comptable relativement à la provision pour fluctuation du taux de rendement réel au cours de ses deux derniers exercices financiers, soit celui terminé le 31 décembre 2000 et celui terminé le 31 décembre 2001. De plus, l'amortissement de la provision pour fluctuation du taux de rendement réel pour 2001 n'est pas établi selon le même mécanisme que celui utilisé précédemment. Ces changements répétitifs ont une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, car les opérations de la CSST y sont comptabilisées selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation.

Les modifications apportées par la CSST en 2000 ont eu pour effet d'augmenter le compte « Participation dans les entreprises du gouvernement » de 911,8 millions de dollars au 31 mars 2001 et d'augmenter le surplus du gouvernement de 186,5 millions de dollars pour l'année financière terminée à cette date. Quant aux modifications apportées par la CSST en 2001, elles ont pour effet de réduire ce même compte de 555,1 millions de dollars au 31 mars 2002 et le déficit du gouvernement de l'année financière terminée à cette date de 356,7 millions.

Même si les changements successifs de la convention comptable de la CSST sont en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des données présentées dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement et dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement ; de plus, ils ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'une année à l'autre.

La vérificatrice générale par intérim,



Doris Paradis, CA

Québec, le 25 novembre 2002

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2002-2003 TOME I

Annexe B

Extraits des rapports de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	251
EXTRAITS DES RAPPORTS	
Administration de l'impôt des particuliers	251
Rapport sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*	252
Services de garde en milieu scolaire	253
Services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux	254
Services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie	256
Gestion de la ressource forestière	258

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits, principalement les conclusions, des deux derniers rapports de la Commission, déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2002 et en mars 2003.

D'abord, le *Neuvième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose les résultats de l'examen public par les parlementaires de quatre de nos rapports ainsi que du premier rapport du Conseil du trésor concernant l'application de la *Loi sur l'administration publique*, dont nous avons fait l'analyse sommaire. Trois des rapports étudiés sont consignés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Un autre rapport a été divulgué dans le tome I de notre rapport pour l'année 2001-2002.

Ensuite, un rapport des conclusions découlant de l'audition du sous-ministre des Ressources naturelles concernant la gestion de la ressource forestière a été déposé à l'Assemblée nationale le 11 mars 2003. Le rapport qui a donné lieu à cette audition a été publié dans le tome II de notre rapport pour l'année 2001-2002.

EXTRAITS DES RAPPORTS

Administration de l'impôt des particuliers

Le 27 février 2002, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu concernant l'administration de l'impôt des particuliers.

Les travaux du Vérificateur général, qui ont eu lieu de septembre 2000 à mai 2001, avaient pour but de vérifier si le ministère du Revenu a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités touchant l'impôt des particuliers. Pour ce faire, trois directions générales et trois directions régionales ont été visitées.

La Commission est satisfaite des réponses précises qui ont été apportées à la plupart de ses préoccupations. Elle constate la volonté du ministère d'apporter les correctifs appropriés pour tenir compte des recommandations formulées par le Vérificateur général.

Il semble à la Commission que le plan ministériel d'amélioration des services que la sous-ministre s'est engagée à remettre aux membres de la Commission comprend diverses mesures qui peuvent améliorer la qualité des services, qu'il s'agisse de téléphonie, de renseignements, de correspondance, de guides et formulaires ou de traitement des plaintes. La Commission, cependant, trouve impérieux que la mise en œuvre des différentes mesures prévues au plan ministériel d'amélioration des services s'effectue, autant que

possible, dans un délai d'un an, particulièrement en ce qui concerne la formation en vue d'améliorer la qualité des renseignements fournis aux contribuables, la révision et la simplification des guides et formulaires de même que la finalisation de la mise en place d'un système de gestion des plaintes intégrant le suivi et le traitement de toutes les plaintes reçues. Elle souhaite également l'ajout d'un nouvel élément au plan ministériel d'amélioration des services à savoir que la vérification du degré de compréhension des nouveaux guides et formulaires du ministère par des groupes de discussion comprenne également leur version anglaise.

Pour ce qui est de la gestion des risques, la Commission insiste pour que le ministère attache une très grande importance à la planification de ses diverses activités de contrôle fiscal de manière à s'assurer que sa gestion des risques demeure cohérente et équitable pour les contribuables.

Enfin, la Commission demande au ministère de revoir son plan ministériel d'amélioration des services de manière à pouvoir fournir à la Commission la liste des mesures concrètes que le ministère entend prendre en réponse à ses préoccupations, un calendrier de leur mise en œuvre et la détermination d'indicateurs permettant de vérifier, dans un an, si les mesures apportées ont donné les résultats attendus.

Rapport sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*

Le 26 septembre 2002, la Commission a entendu la secrétaire du Conseil du trésor concernant le premier rapport annuel sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*.

L'article 28 de cette loi exige du président du Conseil du trésor qu'il dépose à l'Assemblée nationale, chaque année, un rapport concernant l'application de la Loi. La première édition de ce rapport a été publiée en mars 2002. La Commission a jugé important, pour maintenir l'élan nécessaire à l'implantation de la Loi, de tenir une séance consacrée à l'examen du premier rapport annuel du Conseil du trésor sur l'application de la Loi.

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission considèrent que l'exercice de suivi régulier de la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* par les parlementaires est essentiel. Cependant, tel qu'il est rédigé, le rapport sur l'application de la Loi n'offre pas une image claire, précise et simple du degré d'avancement du projet de modernisation. Les parlementaires sont bien conscients que la modernisation de l'administration publique est un projet de longue haleine qui demande constance et détermination. Le changement de culture souhaité ne peut se concrétiser rapidement, mais il importe de maintenir cette orientation et de contribuer, dans tous les gestes posés, à sa réalisation. Les membres de la Commission tiennent à souligner de nouveau qu'une opération de modernisation comme celle-ci ne peut se réaliser sans qu'un leadership soit assumé à un très haut niveau, notamment par le Secrétariat du Conseil du trésor, et que le désir de changement soit largement partagé.

La Commission constate avec satisfaction que le renouvellement de la fonction publique a fait l'objet d'un plan d'action de la part du Secrétariat du Conseil du trésor. En outre,

elle prend bonne note des deux volets à venir dans l'opération de renouvellement de la fonction publique, soit celui portant sur la diversité et celui consacré au développement des compétences. Ces deux nouveaux volets constituent pour les membres de la Commission des compléments incontournables au rajeunissement de la fonction publique. De surcroît, ils répondent à des lacunes déjà largement connues, notamment au sujet de la sous-représentation de certains groupes.

Les membres de la Commission jugent que la qualité des informations contenues dans la reddition de comptes des ministères et organismes est cruciale pour donner une image claire de la performance et, en définitive, pour assurer le succès du projet de modernisation. À cet égard, les parlementaires réitèrent l'importance qu'ils accordent à des indicateurs bien conçus, à des liens clairs entre les ressources consenties et les objectifs fixés ainsi qu'à des indicateurs axés sur les impacts plutôt que sur les produits.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor améliore le rapport annuel sur l'application de la Loi sur l'administration publique en mettant notamment l'accent sur les objectifs qu'il s'est donnés dans son plan de mise en œuvre et sur le degré de réalisation de ces objectifs ;**
- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor mène avec détermination l'opération de renouvellement de la fonction publique et annonce dans les meilleurs délais ses plans d'action au sujet de la diversité dans la fonction publique et du développement des compétences ;**
- **Que le Secrétariat du Conseil du trésor poursuive ses efforts pour l'amélioration de la qualité des informations sur la performance publiées par les ministères et organismes et qu'à cet égard il joue pleinement son rôle de leader de l'opération de modernisation et de conseiller auprès des ministères et organismes.**

Services de garde en milieu scolaire

Le 2 octobre 2002, la Commission a entendu le sous-ministre de l'Éducation concernant les services de garde en milieu scolaire. Des représentants de la Fédération des commissions scolaires du Québec, de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec et de l'Association des services de garde en milieu scolaire ont également participé à cette audition.

Les travaux du Vérificateur général ont porté sur les services de garde offerts dans 50 écoles appartenant à 31 commissions scolaires. Sa vérification a pris fin en juin 2001. Pour procéder à ses travaux, le Vérificateur général a considéré sept aspects de la qualité des services de garde.

Les travaux du Vérificateur général du Québec et l'audition du sous-ministre de l'Éducation ont permis à la Commission de bien prendre la mesure des lacunes affectant les services de garde en milieu scolaire. Au terme de ses travaux, la Commission considère qu'il s'agit somme toute de situations compréhensibles dans le contexte de croissance rapide qu'a

connu le réseau dans ses cinq premières années d'existence. Cette période a été naturellement marquée par un processus d'apprentissage et d'ajustement. La phase de maturation qui est amorcée est propice à la mise en œuvre de correctifs. La Commission reconnaît que les principes de décentralisation et de responsabilisation qui sont à la base du développement du réseau doivent continuer à s'appliquer. Cependant, les parlementaires considèrent qu'un équilibre doit s'établir entre la décentralisation et un ensemble minimal de règles et de normes permettant d'assurer la qualité des services. L'aspect de la santé et de la sécurité en est un exemple probant.

La Commission constate avec satisfaction que le ministère de l'Éducation et ses partenaires ont réagi de façon responsable aux constatations du Vérificateur général et mis en place un plan d'action pour corriger ces lacunes. Elle note que des améliorations significatives ont déjà été apportées, notamment en ce qui concerne l'accessibilité, la santé et la sécurité ainsi que la tarification. Pour ce qui est de l'environnement physique, la Commission juge important que le ministère et les Commissions scolaires tiennent compte dans toute la mesure du possible des besoins particuliers des services de garde dans les cas de construction de nouvelles écoles ou de projets majeurs d'agrandissement.

La Commission encourage le Ministère et ses partenaires à maintenir le cap et à poursuivre résolument le plan d'action. En particulier, elle juge que les domaines suivants doivent recevoir toute l'attention nécessaire :

- la mise en œuvre de mesures rigoureuses de vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel tout en respectant les droits fondamentaux des personnes ;
- l'amélioration de la formation continue, notamment par l'adaptation si nécessaire des règles budgétaires ;
- l'adaptation physique des lieux où sont situés les services de garde ;
- l'évaluation de la qualité des services, notamment celle du programme d'activités ;
- le partage des meilleures pratiques dans toutes les dimensions de l'activité des services de garde.

Services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux

Le 23 octobre 2002, la Commission a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) concernant les services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux.

Les travaux du Vérificateur général ont été menés d'août 2000 à juin 2001 auprès du Ministère, de 3 régies régionales, de 15 CLSC, de 6 centres hospitaliers de soins généraux spécialisés (CHSGS) et de 178 personnes ayant bénéficié de services à domicile. Ces travaux avaient pour but de vérifier si l'organisation des services à domicile répond efficacement aux besoins de la population.

La Commission constate que des efforts importants ont été consacrés récemment à l'amélioration des services de première ligne à proximité et, par conséquent, des services à domicile. Il lui semble que l'outil multiclientèle, le panier uniforme de services, la répartition des ressources de manière plus équitable et les groupes de médecine familiale constituent autant d'outils qui devraient permettre au réseau de la santé et des services sociaux d'améliorer considérablement la gestion et l'accessibilité des services à domicile.

La Commission s'explique mal, toutefois, qu'il ait fallu tant d'années au Ministère et au réseau de la santé et des services sociaux pour amorcer les travaux permettant de répondre aux principales recommandations de 1993-1994 du Vérificateur général du Québec à ce sujet. Elle comprend, certes, que le manque de ressources financières et la difficulté de mobiliser les divers acteurs du milieu occasionnent de longs délais. Malgré cela, elle conçoit difficilement que la première étape des travaux de réorganisation des services à domicile, celle dont la réalisation est indispensable au succès des autres, à savoir la mise sur pied des principaux outils permettant au Ministère et au réseau de disposer de toute l'information de gestion dont ils ont besoin pour connaître les besoins, ne soit pas encore terminée. À cet égard, la Commission n'est pas convaincue que, contrairement à ce qui semble être le cas présentement, le Ministère a toujours fait preuve de tout le leadership dont il était capable pour permettre la mise en place rapide dans le réseau d'un outil fiable et uniforme d'évaluation des besoins comme l'outil multiclientèle.

En effet, au terme de ses travaux, la Commission n'a pas l'impression que le Ministère, les régies régionales et les CLSC ont une connaissance précise des besoins en services à domicile de la population qu'ils desservent. Plus particulièrement, elle n'est pas convaincue que le mode de gestion des listes d'attente soit suffisamment avancé pour permettre de déceler rapidement l'ampleur et le degré d'urgence des besoins partout au Québec. Or, comme la plupart des mécanismes qui permettront d'améliorer l'accessibilité et le suivi continu des services à domicile ne seront pas tous en place avant quelques années, la Commission trouve indispensable que le Ministère et le réseau disposent en tout temps de cette information. Ils pourront ainsi intervenir immédiatement, au moyen de mesures spéciales s'il le faut, toutes les fois que des besoins urgents ne seront pas comblés. Pour bien juger de la situation à cet égard, la Commission souhaiterait que le Ministère lui fasse parvenir le plus rapidement possible un portrait détaillé des besoins en matière de services à domicile, en particulier en ce qui concerne la situation des listes d'attente. Elle aimerait également obtenir un plan de travail fournissant un calendrier de mise en œuvre de toutes les mesures prévues au cours des prochaines années en vue de réorganiser et de développer les services à domicile.

Enfin, comme il est difficile à ce stade-ci d'évaluer la portée réelle de toutes les mesures qui seront mises en place pour améliorer les services de première ligne à proximité, dont les services à domicile, la Commission compte recevoir à nouveau le sous-ministre du MSSS au printemps 2004 pour qu'il lui présente l'état d'avancement des travaux ainsi que leurs résultats.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour des besoins de la population en matière de services à domicile et aussi pour effectuer une gestion des listes d'attente basée sur un délai d'attente maximal pour une intervention, et ce, afin d'accentuer les efforts de prévention ;**
- **Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :**
  - **un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins de la population en matière de services à domicile, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente ;**
  - **un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les soins de première ligne à proximité et les services à domicile ;**
- **Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation des services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que leurs résultats.**

Services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie

Le 6 novembre 2002, la Commission a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux concernant les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

L'étude du Vérificateur général avait pour but principal d'évaluer dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources et l'organisation des services favorisent leur accessibilité et leur continuité et à quel point les moyens mis en place permettent la qualité des services. Les travaux, qui se sont déroulés d'août 2001 à février 2002, ont été menés auprès du Ministère, de 4 régies régionales, de 11 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) publics ou privés conventionnés et auprès de diverses résidences privées.

Les membres de la Commission constatent que les orientations ministérielles qui sont à la base du plan d'action sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, et dont la publication officielle est prévue pour bientôt, tiennent compte de la plupart des recommandations du Vérificateur général. De même, elles indiquent la voie que se propose d'emprunter le Ministère pour affronter de façon réaliste, humaine et efficace l'énorme défi que représente le vieillissement de la population au Québec, en l'occurrence la croissance rapide de la demande pour les soins à domicile et l'hébergement offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie.

La Commission croit que la mise en place du réseau intégré de services à domicile et d'hébergement va permettre, à terme, d'améliorer la planification des services d'hébergement et d'en favoriser l'accessibilité. Elle souhaite fortement que l'outil unique d'évaluation multiclientèle et le plan de services individualisés pour toutes les personnes âgées requérant un suivi, peu importe le type de services requis, rendront possible très bientôt la constitution de banques de données fiables concernant les besoins. La

Commission espère que l'allocation des ressources en fonction des clientèles et de leurs besoins assurera l'accès partout au Québec à une gamme comparable de services diversifiés. Elle espère que le guide ministériel sur les pratiques d'intervention et de gestion devant prévaloir en centre d'hébergement public améliorera la qualité des pratiques, tout comme la mise à jour périodique du registre des résidences privées et la mise en place de mécanismes d'accréditation et de suivi assureront une meilleure qualité des soins en centre privé.

Toutefois, en attendant la mise en place de toutes ces mesures, la Commission constate que certains problèmes soulevés par le Vérificateur général et d'autres organismes commandent des solutions immédiates. Il semble bien qu'un grand nombre de personnes âgées en perte d'autonomie ne reçoivent pas présentement, en qualité et en intensité, tous les services auxquels elles ont droit. La Commission comprend que le manque de ressources financières et la difficulté de mobiliser les divers acteurs du milieu ont occasionné des délais dans la mise en place des instruments nécessaires pour faire face à une croissance toujours plus rapide de la demande de services d'hébergement et de soins à domicile. Cependant, elle s'explique mal que la première étape des travaux de réorganisation des services à domicile et d'hébergement ne soit pas encore terminée. Le succès de cette étape, à savoir la mise sur pied de principaux outils permettant au Ministère et au réseau de disposer de toute l'information de gestion nécessaire pour connaître les besoins, est indispensable à celui des autres. À cet égard, la Commission n'est pas convaincue que, contrairement à ce qui semble être le cas présentement, le Ministère a toujours fait preuve de tout le leadership dont il était capable pour permettre la mise en place rapide dans le réseau de l'outil multiclientèle et du plan de services individualisés assorti de mécanismes de suivi périodique.

En effet, au terme de ses travaux, la Commission n'a pas l'impression que le Ministère, les régies régionales et les CLSC ont une connaissance précise des besoins en services d'hébergement public, privé et à domicile. Il ne lui semble pas que ceux-ci disposent de données assez fiables pour procéder à une allocation des ressources en fonction des clientèles et pour bien informer les parlementaires de la nature et de l'ampleur des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie. En particulier, la Commission se soucie du fait que le mode de gestion des listes d'attente ne permette pas vraiment de déceler de façon systématique les cas les plus urgents, que le contrôle en hébergement privé ne soit pas plus avancé et que le réseau de la santé et des services sociaux ne dispose pas de ressources suffisantes pour être en mesure, à tout le moins, de satisfaire aux normes ministérielles en vigueur. Enfin, dans le but de favoriser une plus grande efficacité dans la dispensation des services dans le contexte actuel de besoins croissants et de ressources limitées, la Commission invite le Ministère à accorder une attention spéciale à l'identification et à la diffusion des meilleures pratiques qui ont cours à cet égard dans le réseau.

En fin de compte, comme il est difficile à ce stade-ci d'évaluer la portée réelle de toutes les mesures qui seront mises en place pour améliorer les services de première ligne à proximité, dont les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie,

la Commission compte recevoir à nouveau le sous-ministre du Ministère au printemps 2004 pour qu'il lui présente l'état d'avancement des travaux ainsi que leurs résultats.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour sur les besoins de la population en matière de services d'hébergement et de soins à domicile et aussi pour effectuer une gestion efficace des listes d'attente à partir de délai d'attente maximal pour une intervention, et ce, de manière à accentuer les efforts de prévention ;**
- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux, en attendant la mise en place complète du plan d'action, prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer que toutes les personnes en perte d'autonomie reçoivent à temps les services à domicile ou d'hébergement auxquels elles ont droit, et ce, de façon à éviter que le centre hospitalier, faute de mieux, ne devienne l'unique recours disponible pour répondre à leurs besoins ;**
- **Que le MSSS accélère la mise en place des mesures qui permettront d'assurer une meilleure qualité des soins en hébergement public et privé, en outre qu'il accorde une attention spéciale à l'identification et au partage des meilleures pratiques et à la formation des intervenants et des cadres concernés ;**
- **Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :**
  - **un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins des personnes en perte d'autonomie en matière de services d'hébergement, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente ;**
  - **à défaut d'un plan d'action, un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie ;**
- **Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation et de développement des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie ainsi que leurs résultats.**

Gestion de la ressource forestière

Le 13 février 2003, la Commission a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles concernant la gestion de la ressource forestière.

Les travaux de la vérificatrice générale par intérim avaient essentiellement pour objectif de vérifier si le Ministère s'assure que la possibilité forestière est établie dans une perspective d'aménagement durable de la forêt publique, si tous les droits de coupe sont perçus et si les crédits pour traitements sylvicoles ne sont accordés que pour des dépenses admissibles.

Au terme de l'examen de la gestion de la ressource forestière, la Commission de l'administration publique constate le professionnalisme avec lequel les dirigeants du ministère des Ressources naturelles ont entrepris les réformes qui s'imposent pour répondre aux lacunes soulevées par la vérificatrice générale par intérim et aux obligations nouvelles résultant du régime forestier révisé en mai 2001 à la suite de l'adoption, en mai 2001, du projet de loi nº 136, *Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*. Les échanges ont permis aux membres de la Commission de mieux comprendre les activités du Ministère en matière de gestion forestière et d'examiner la manière dont celui-ci les assume.

La Commission est très satisfaite des diverses mesures et propositions de modifications réglementaires qui sont comprises dans le plan d'action pour améliorer la gestion forestière. Elle désire être informée annuellement de l'état d'avancement des travaux permettant leur mise en place. À cet égard, la Commission souhaite que le Ministère accorde une attention particulière à la mise en place rapide d'outils permettant la reddition de comptes. Elle s'attend aussi à ce que le Ministère considère les observations et les recommandations que lui fera le Comité consultatif scientifique chargé d'étudier la gestion du risque dans le calcul de la possibilité forestière, notamment en ce qui concerne la faisabilité et la pertinence d'établir une marge d'erreur relative à ce calcul.



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 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.