

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005

Tome I



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005

Tome I

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 2005

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

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	1
Chapitre 2	SERVICES D'EAU ET PÉRENNITÉ DES INFRASTRUCTURES	9
Chapitre 3	INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE	45
Chapitre 4	VÉRIFICATION INTERNE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	71
Chapitre 5	PORTRAIT DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE AU CANADA	117
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	137
	Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise	140
	Services d'imagerie médicale	153
Chapitre 7	CERTIFICATION DES INDICATEURS DE SANTÉ – 2004	175
Chapitre 8	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	187
	Curateur public du Québec	191
	Société nationale du cheval de course	193
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 2004	197
ANNEXE B	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	235

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*	1.4
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT	1.10
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.14
CONCLUSION	1.30

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 ; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des sujets abordés dans l'ouvrage.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.4 Vingt ans se sont écoulés depuis que l'Assemblée nationale a adopté, en juin 1985, la *Loi sur le vérificateur général*. Par l'adoption de cette loi, le Québec s'est inséré dans un courant qui fait consensus parmi les États démocratiques modernes, à savoir que la vérification législative doit non seulement porter sur les états financiers gouvernementaux, mais aussi sur l'utilisation appropriée des fonds publics.

1.5 En 2000, à la lumière du bilan de l'application de la *Loi sur le vérificateur général*, mon prédécesseur concluait que cette dernière contribuait de façon significative au contrôle parlementaire et à l'amélioration de la gestion gouvernementale. Je partage cette conclusion. L'utilisation des rapports de vérification par les parlementaires, en particulier dans le cadre des travaux de la Commission de l'administration publique qui entend les administrateurs publics sur leur gestion, témoigne de cette utilité.

1.6 Malgré cette conclusion positive, le bilan présenté dans le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000* faisait ressortir quelques difficultés relatives à l'application de cette loi, dont les plus importantes concernent la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement.

1.7 Afin d'aplanir ces difficultés, la vérificatrice générale par intérim a transmis au gouvernement, en novembre 2003, des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale. Les modifications proposées sont décrites dans des tomes précédents du rapport du Vérificateur général[1] ; j'invite le lecteur à s'y référer au besoin. Je demeure ouvert à toute discussion au sujet de solutions concernant les difficultés d'application de la *Loi sur le vérificateur général*, qui offriraient les garanties suffisantes pour que je puisse m'acquitter adéquatement de mon mandat.

1.8 Afin de nourrir la réflexion des parlementaires au sujet du rôle du Vérificateur général, le chapitre 5 de ce tome présente un portrait des différents volets de la vérification législative au Canada. Le lecteur constatera notamment que tous les vérificateurs législatifs canadiens, sauf celui du Québec, peuvent effectuer sans contrainte des vérifications de l'optimisation des ressources dans la quasi-totalité des entreprises du gouvernement. L'adoption récente d'une loi à cet effet en Ontario confirme la généralisation des pratiques observées en la matière ailleurs au Canada. Dans le passé, le Vérificateur général du Québec n'a pu effectuer ce type de vérification dans certaines entreprises dont il vérifie les livres et comptes, en raison de la contrainte imposée par la loi de conclure une entente préalable avec les administrateurs ou les dirigeants de l'entreprise. En outre, la loi est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général pour mener ce type de vérification dans les entreprises du gouvernement dont les états financiers sont vérifiés par un vérificateur du secteur privé.

1.9 Au cours des dernières années, plusieurs parlementaires du Québec se sont clairement prononcés en faveur de la transparence et de l'imputabilité de l'administration gouvernementale, notamment des entreprises du gouvernement. J'ai donc confiance que les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de mon mandat seront résolues, car cette question touche aux fondements mêmes du contrôle parlementaire.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.10 Lorsque j'ai publié le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année terminée le 31 mars 2004 n'avaient pas encore été produits. Je n'ai donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires découlant de leur vérification. Le jour même où ils ont été publiés, soit le 22 mars dernier, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un rapport distinct présentant mes commentaires à ce sujet. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe A du présent tome.

1. Le lecteur pourra consulter les paragraphes 1.5 à 1.16 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* ainsi que les paragraphes 1.5 à 1.18 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004.*

1.11 Dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement, je conclus que ces états donnent une image fidèle de la situation financière de ce dernier et de ses résultats de fonctionnement selon les conventions comptables qu'il a adoptées, à l'exception de deux restrictions. La première résulte de la non-inclusion des entités des réseaux de la santé et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. La seconde découle de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties par le gouvernement, qui n'est pas adéquate.

1.12 En plus de ces restrictions, je formule deux commentaires; l'un a trait à une dette non comptabilisée reliée aux paiements de transfert du gouvernement du Canada et l'autre concerne le choix qu'a fait le gouvernement de certaines conventions comptables qui diffèrent des principes comptables généralement reconnus de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

1.13 Dans ce rapport, j'invite aussi les parlementaires à interpréter avec prudence l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. En effet, la prise en compte de mes restrictions et de mes commentaires modifierait ce solde de façon importante et, conséquemment, la conclusion qu'on peut en tirer quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

1.15 Le **chapitre 2** a pour objet les **services d'eau et la pérennité des infrastructures** s'y rattachant. Au cours des trente dernières années, le gouvernement a mis en place plusieurs programmes d'assistance financière destinés aux municipalités. À terme, le montant total versé atteindra un peu plus de 15 milliards de dollars. Puisque le gouvernement est un important bailleur de fonds de ces infrastructures et compte tenu de la mission du ministère des Affaires municipales et des Régions, il importe que ce dernier veille à la saine gestion des services d'eau et à la pérennité des infrastructures y afférentes, eu égard aux responsabilités des municipalités.

1.16 Je conclus que les modes d'intervention du ministère ne suffisent pas pour assurer la gestion durable de ces infrastructures. Il dispose de trop peu d'information sur l'état des conduites souterraines d'eau pour faire une juste appréciation des risques associés à leur pérennité. En outre, il devrait mieux évaluer si les pratiques des municipalités favorisent la pérennité des infrastructures liées à l'eau. Je remarque cependant qu'il a développé des façons de faire satisfaisantes quant au suivi du rendement des installations d'assainissement. Par ailleurs, malgré l'importante contribution attendue de ce ministère pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau, peu de résultats concrets sont observables, deux ans après son adoption.

1.17 Le **chapitre 3**, quant à lui, rapporte le fruit d'une vérification concernant les **interventions en matière de violence dans les établissements publics d'enseignement secondaire**. Les écoles secondaires sont rarement le lieu d'actes de violence graves ; cependant, le phénomène de la violence demeure une préoccupation pour chacune, compte tenu de ses effets sur le climat de l'école et sur la réussite des élèves. Cette dernière constitue un des importants objectifs qui mobilisent les ressources affectées au secteur de l'éducation.

1.18 Les travaux que j'ai effectués permettent de constater que des efforts sont faits dans bon nombre d'écoles pour prévenir et contrer la violence. Plus du tiers d'entre elles ont analysé leur climat scolaire en s'appuyant sur des données factuelles. En outre, 40 p. cent des établissements visités ont mis en œuvre des programmes de prévention qui offrent plusieurs activités planifiées et échelonnées tout au long de l'année scolaire.

1.19 Cependant, plusieurs écoles ne mettent pas à la disposition des élèves des moyens pour faciliter la déclaration des incidents de violence. De plus, j'ai rarement trouvé dans les écoles une démarche d'intervention pour, à la fois, guider la surveillance et baliser l'application des sanctions disciplinaires ainsi que l'aide aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence.

1.20 Par ailleurs, je note que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les écoles dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Cependant, ils ont peu d'information pour déterminer l'ampleur du problème de la violence dans les écoles et ils n'obtiennent pas les renseignements leur permettant de s'assurer que les actions accomplies par les écoles permettent de prévenir et de contrer la violence.

1.21 Le **chapitre 4** porte sur la **vérification interne au gouvernement du Québec**, un rouage important de la fonction de contrôle d'une organisation. Au cours des dernières années, la volonté d'accorder de l'importance à la vérification interne a été palpable, mais sa manifestation a été parfois timide. J'ai constaté que la fonction de vérification interne ne joue que partiellement le rôle qu'elle devrait normalement remplir.

1.22 Actuellement, une directive du Conseil du trésor oblige les ministères et les organismes à mettre en place des mécanismes de vérification interne. Toutefois, les travaux que j'ai menés m'ont permis de constater que le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas apporté de soutien aux ministères et organismes relativement à la mise en œuvre de cette directive ni surveillé son application. Celle-ci n'a été mise en pratique que partiellement ou, dans le cas de certaines entités, elle n'a tout simplement pas été suivie. Je note aussi qu'il n'existe aucun dispositif pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne.

1.23 À plusieurs égards, les ministères et organismes vérifiés n'ont pas pris les moyens nécessaires pour que la fonction de vérification interne contribue pleinement à améliorer la gestion de l'entité. Par exemple, certains vérificateurs internes ne relèvent pas du premier dirigeant de l'entité, de sorte que leur indépendance s'en trouve réduite. Le rapport inclus dans ce tome examine plusieurs autres aspects de la fonction de vérification interne qui doivent être améliorés. En somme, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que les travaux de vérification interne contribuent pleinement à aider la haute direction des entités à assumer leurs responsabilités en matière de contrôle.

1.24 Le **chapitre 5** dresse un **portrait de la vérification législative au Canada.** Par ce portrait, je désire informer les parlementaires des différences et des ressemblances entre le mandat et les pratiques du Vérificateur général du Québec et ceux des autres vérificateurs législatifs provinciaux ou fédéral. Pareille information m'apparaît utile pour situer dans une plus large perspective la réflexion sur le mandat du Vérificateur général.

1.25 Cette analyse révèle notamment que le Vérificateur général du Québec effectue la vérification des états financiers des entreprises du gouvernement et de leurs filiales dans une proportion moindre que la plupart des autres vérificateurs législatifs. Elle fait aussi ressortir que tous les vérificateurs législatifs au Canada, sauf celui du Québec, mènent des vérifications de l'optimisation des ressources dans la quasi-totalité des entreprises du gouvernement.

1.26 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il livre les résultats de deux **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise tandis que le deuxième porte sur les services d'imagerie médicale.

1.27 Le **chapitre 7** expose les constatations, les recommandations et les commentaires découlant de la **certification des indicateurs de santé** préparés par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ces indicateurs sont présentés dans le *Rapport du Québec sur les indicateurs comparables dans le domaine de la santé*, rendu public le 30 novembre 2004. C'est le deuxième rapport publié par le gouvernement du Québec en vertu des accords sur la santé intervenus avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le rapport du vérificateur certifie sans réserve 16 indicateurs de santé, mais formule des restrictions pour 2 autres.

1.28 Viennent ensuite, dans le **chapitre 8**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de deux entités : le Curateur public du Québec et la Société nationale du cheval de course.

1.29 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 2004*. L'**annexe B** reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2004 à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.30 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.

1.31 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. Je compte bien mettre cette observation en évidence au cours des prochaines années.

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

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 2

Services d'eau et pérennité des infrastructures

Vérification menée auprès du ministère des Affaires municipales et des Régions

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
RECOMMANDATIONS	2.13
VUE D'ENSEMBLE	2.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.35
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.40
Rôle et interventions du ministère	2.44
Connaissance de l'état des infrastructures	2.61
Conseils, outils et partage des bonnes pratiques	2.69
Gestion municipale à l'égard des infrastructures	2.94
Engagements gouvernementaux	2.110
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Engagements contenus dans la Politique nationale de l'eau	
Annexe 3 – Liste des municipalités visitées et population	

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Serge Giguère
Directeur de vérification

David Bolduc
Maryse Fournier
François Lachapelle
Janique Lambert
Guy LeBlanc

Sigles utilisés dans ce chapitre

CERIU	Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines
FQM	Fédération québécoise des municipalités
INRS	Institut national de la recherche scientifique
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MFQ	Ministère des Finances du Québec
UMQ	Union des municipalités du Québec

FAITS SAILLANTS

2.1 Les questions du vieillissement des infrastructures relatives à l'eau et des besoins financiers considérables liés à leur entretien et à leur renouvellement ne sont pas récentes. Déjà en 1984, la Fédération canadienne des municipalités lançait un cri d'alarme. Depuis lors, plusieurs autres acteurs se sont joints à elle pour faire part de leurs préoccupations. Au Québec, des actions sont accomplies depuis plusieurs années dans le but d'améliorer la situation à l'égard de l'eau potable et des eaux usées. Le gouvernement a notamment mis en place des programmes d'assistance financière destinés aux municipalités. Au moyen de ceux-ci, sa participation s'élèvera à un peu plus de 15 milliards de dollars (capital et intérêts).

2.2 Puisque le gouvernement a engagé des sommes importantes dans les infrastructures liées à l'eau et qu'il est susceptible de le refaire dans l'avenir, il doit s'assurer que ces investissements sont effectués de façon optimale afin de maintenir les acquis et de ne pas compromettre les efforts fournis.

2.3 La présente vérification concerne essentiellement les activités du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR)[1]. Dans un premier temps, nous voulions déterminer s'il est en mesure de conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés à la pérennité des infrastructures. Par la suite, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ses interventions concourent à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités. Enfin, nous voulions évaluer s'il assure le suivi des engagements gouvernementaux en matière de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures. Les services d'eau incluent principalement la distribution de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées. Quant à la pérennité, elle vise à assurer la durée de vie maximale des infrastructures ainsi que leur fonctionnement efficace en tout temps. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2004 à février 2005.

2.4 Tant le gouvernement que les municipalités ont des défis importants à relever à l'égard de la pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau. Ces défis s'articulent autour des besoins d'investissements toujours grandissants, des scénarios de financement à envisager pour y faire face et des limites des ressources disponibles, et ce, dans une perspective de qualité de services aux citoyens, de maintien des acquis et de pérennité des infrastructures. En effet, le déficit d'entretien évalué à 10 milliards de dollars augmente au fil des ans et les exigences normatives sont de plus en plus élevées.

2.5 Bien que le MAMR s'efforce de répondre à ces nombreux défis, il aurait avantage à s'assurer que son rôle à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant soit bien compris de tous. En effet, les intervenants rencontrés ne font pas tous la même interprétation du rôle que le MAMR doit tenir sur l'échiquier municipal ainsi que de la nature des interventions prioritaires. C'est particulièrement le cas quant au niveau de surveillance et de contrôle requis de même qu'au type de soutien offert.

1. Avant le 18 février 2005, cette entité était appelée « ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ».

2.6 Par ailleurs, des activités de surveillance, telles que celles liées à l'aide financière, sont peu modulées en fonction des risques découlant des caractéristiques fondamentales des municipalités, telles que leur taille, l'expertise qu'elles possèdent, leur capacité financière et leur expérience passée.

2.7 En outre, ses modes d'intervention actuels ne suffisent pas à assurer une gestion durable des infrastructures. Ceci peut s'expliquer notamment par le caractère sporadique des programmes d'aide financière de même que par un manque de vision à long terme. La lenteur à prendre le virage requis risque, avec le temps, de diminuer l'influence du MAMR auprès du monde municipal.

2.8 Bien que les problèmes de vieillissement des infrastructures liées à l'eau remontent à au moins 20 ans, le niveau de connaissance de leur état de même que des risques et des impacts qui leur sont associés n'a pas évolué au rythme attendu. En raison du peu d'information dont il dispose sur l'état réel des conduites souterraines d'eau, le MAMR ne peut faire une juste appréciation des risques associés à leur pérennité. Par conséquent, il lui devient plus difficile d'établir un consensus et de conseiller adéquatement les autorités en la matière.

2.9 Ses actions auprès des municipalités pourraient aussi être plus efficaces. D'une part, il aurait avantage à exercer de façon plus soutenue son rôle conseil sur des aspects fondamentaux, tels que l'établissement d'un diagnostic de la situation, le calcul du coût de l'eau et l'élaboration de plans directeurs d'intervention à long terme. En effet, un meilleur appui de la part du ministère à l'égard de ces aspects serait souhaitable s'il veut apporter des solutions permanentes aux problèmes de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures.

2.10 D'autre part, les interventions du MAMR devraient être orientées de manière à ce qu'il puisse mieux évaluer dans quelle mesure les actions accomplies par les municipalités sont suffisantes pour assurer la pérennité des infrastructures et, par le fait même, éviter d'alourdir le déficit d'entretien qui sera légué aux générations futures. À cet effet, l'obtention d'une meilleure information faciliterait la reconnaissance des efforts des municipalités qui ont investi dans leurs infrastructures au fil des ans.

2.11 Le suivi du rendement des installations d'assainissement est un aspect pour lequel les actions du ministère nous ont semblé fort intéressantes. Ainsi, nous avons constaté qu'il possède une bonne connaissance du degré de respect des exigences à l'égard des rejets et des débordements.

2.12 Enfin, la Politique nationale de l'eau, déposée à l'automne 2002, a représenté une étape charnière dans la gestion de l'eau au Québec. Le fait que le MAMR s'est vu confier la responsabilité de 14 des 57 engagements qu'elle contient démontre l'importance du rôle de leader qu'il doit jouer. Cependant, à la fin de notre vérification, le MAMR n'avait toujours pas mis à jour sa planification stratégique pour tenir compte de l'ensemble des engagements sous sa responsabilité. De même, les ressources qu'il y consacre sont relativement limitées et plusieurs reports

d'échéances sont constatés. Le peu de résultats concrets observables deux ans après l'entrée en vigueur de la Politique nationale de l'eau fait craindre qu'il ne puisse atteindre les objectifs fixés.

RECOMMANDATIONS

2.13 Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales et des Régions

Rôle et interventions du ministère

- **de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées;**
- **d'accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme;**

Connaissance de l'état des infrastructures

- **d'améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement;**

Conseils, outils et partage des bonnes pratiques

- **de continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent actuellement de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau;**
- **d'accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention;**

Gestion municipale à l'égard des infrastructures

- **de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin;**

Engagements gouvernementaux

Relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable,

- **de compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ;**
- **de mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ;**
- **de suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.**

VUE D'ENSEMBLE

Historique

Le vieillissement des infrastructures : une question qui n'est pas récente.

2.14 Les questions du vieillissement des infrastructures relatives à l'eau et des besoins financiers considérables liés à leur entretien et à leur renouvellement ne sont pas récentes. Déjà en 1984, la Fédération canadienne des municipalités lançait un cri d'alarme. Depuis lors, plusieurs autres acteurs se sont joints à elle pour faire part de leurs préoccupations. Par exemple, citons l'étude menée par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Eau et INRS-Urbanisation) réalisée en 1997-1998 pour le compte du MAMR. Cette étude visait à évaluer les besoins des municipalités québécoises en réfection et en construction d'infrastructures liées à l'eau. Il faut mentionner également la création, en 1994, du Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU), organisme sans but lucratif financé par le secteur privé et le secteur public. Cet organisme a notamment pour but de mettre en œuvre des actions de sensibilisation, de formation, de diffusion des connaissances et de recherche appliquée dans le domaine.

2.15 Au Québec, des actions sont accomplies depuis plusieurs années afin d'améliorer la situation à l'égard de l'eau potable et des eaux usées. À ce jour, le gouvernement a mis en place plusieurs programmes d'assistance financière destinés aux municipalités. Au moyen de ces programmes, sa participation s'élèvera à un peu plus de 15 milliards de dollars (capital et intérêts), comme on peut le voir dans le tableau 1.

Tableau 1

PROGRAMMES D'ASSISTANCE FINANCIÈRE DEPUIS 1977 (en milliers de dollars)

	1976-1977 à 2003-2004		2004-2005 à 2040-2041		Total
	Capital	Intérêts	Capital	Intérêts	
PAIRA-1977	120 053	102 821	60	7	222 941
PAEQ-1978	1 771 726	5 689 464	3 332 580	2 511 622	13 305 392
PAIRA-1983	25 754	15 710	18	3	41 485
PAIRA-1985	17 418	10 435	365	54	28 272
AIDA-1988	90 184	–	–	–	90 184
TICQ-1994 (Volets 1 et 2*)	118 961	48 340	45 963	6 289	219 553
PADEM-1995	65 203	114 824	400 216	219 884	800 127
RES-EAU-1995	9 537	2 432	5 508	977	18 454
TICQ-1997 (Volets 2.1 et 2.2)	15 948	7 545	22 466	4 635	50 594
EAUX VIVES-1998	24 885	12 970	150 105	45 419	233 379
TICQ-2000 (Volets 1.1 et 1.2)	2 941	425	164 933	49 312	217 611
PIQM-2002 (Volets 1.1, 1.2 et 1.3)	1 338	166	232 725	80 002	314 231
Total	**2 263 948**	**6 005 132**	**4 354 939**	**2 918 204**	**15 542 223**

* Il s'agit de l'estimation de la part attribuée aux travaux liés à l'eau.

Source : MAMR.

Les besoins financiers relatifs aux infrastructures ne cessent de croître.

2.16 Malgré tout, diverses études produites au cours des dernières années convergent vers un même constat : les besoins financiers relatifs aux infrastructures municipales ne cessent de croître. D'une part, le déficit d'entretien augmente au fil des ans et, d'autre part, les exigences normatives de plus en plus élevées nécessitent d'autres investissements afin de répondre à des préoccupations de santé et de sécurité de même qu'à des enjeux environnementaux.

2.17 En 2000, la Commission sur la gestion de l'eau au Québec conclut que « la question de la pérennité des équipements est importante et urgente ». Selon ses dires, « les municipalités doivent s'assurer que les équipements, qui ont été mis en place à coup de milliards de dollars, fonctionnent efficacement en tout temps et que leur durée de vie soit maximalisée ». Elle ajoute que « le souci de la pérennité vise à sauvegarder les investissements publics considérables consentis lors de la mise en place des ouvrages ».

2.18 Les études disponibles sur le sujet corroborent l'importance des besoins d'investissements. À partir de celles-ci, il ressort que le déficit d'entretien actuel à l'égard des infrastructures liées à l'eau s'élèverait à environ 10 milliards de dollars. De plus, on peut estimer à 9 milliards de dollars les besoins d'investissements additionnels pour maintenir ces infrastructures sur une période couvrant les années 2005 à 2020.

2.19 Les risques de ressentir des effets indésirables augmentent du point de vue tant social et économique qu'environnemental : bris et fuites de conduites qui peuvent entraîner des dommages matériels, une rupture de services ou des risques pour la santé et la sécurité publique ; assainissement inadéquat des eaux de petites municipalités ; débordements des réseaux d'égout en temps de pluie ; affaiblissement des écosystèmes aquatiques ; pertes de certains usages relatifs à des plans d'eau.

Portrait des infrastructures

2.20 Le bilan sur la qualité de l'eau potable, publié en 2003 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)[2], indique qu'environ 1 200 réseaux municipaux de distribution d'eau potable desservent 94 p. cent de la population. Par ailleurs, on estime à quelque 30 000 kilomètres la longueur des conduites constituant ces réseaux.

2.21 Quant à eux, les réseaux d'égout servent à recueillir les déchets liquides et à les acheminer vers des eaux réceptrices. Au fil des années, à mesure que la pollution des eaux réceptrices devenait de plus en plus évidente, les municipalités, avec l'assistance financière des gouvernements, ont commencé à épurer les eaux usées dans le but de protéger la santé du public et le milieu aquatique. Le tableau 2 présente le nombre de municipalités desservies ou non par un réseau d'égout en décembre 2001.

TABLEAU 2

MUNICIPALITÉS DISPOSANT OU NON D'UN RÉSEAU D'ÉGOUT EN DÉCEMBRE 2001

	Municipalités		Population	
	Nombre	%	Nombre de personnes (en milliers)	%
Municipalités desservies par un réseau d'égout				
Avec station d'épuration	730	58	5 882	80
Sans station d'épuration	129	10	68	1
Secteurs de ces municipalités non desservis par un réseau d'égout	s.o.	–	1 014	14
Total partiel	**859**	**68**	**6 964**	**95**
Municipalités non desservies par un réseau d'égout	411	32	358	5
Total	**1 270**	**100**	**7 322**	**100**

Source : MAMR.

2. À l'époque, cette entité était appelée « ministère de l'Environnement ».

2.22 Si l'on mettait bout à bout les canalisations qui composent les réseaux d'égout, la distance à parcourir pour aller d'une extrémité à l'autre serait d'environ 43 000 kilomètres.

Maintenir en état les réseaux : une tâche colossale.

2.23 Bref, la tâche de maintenir en état tant les réseaux d'eau potable que les réseaux d'égout est colossale, étant donné la longueur des conduites.

Rôles et responsabilités

Municipalités

2.24 Les municipalités québécoises sont des collectivités locales qui disposent d'une personnalité juridique distincte et qui sont dirigées par des élus. *La Loi sur les cités et villes* ainsi que le *Code municipal du Québec* déterminent leurs pouvoirs, leurs responsabilités et leurs modes d'organisation. Les compétences des municipalités s'exercent dans plusieurs champs d'activité, dont la gestion des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant. En décembre 2004, on dénombrait 1 110 municipalités ; le tableau 3 montre la façon dont elles se répartissent.

TABLEAU 3

MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES EN DÉCEMBRE 2004

	Municipalités		Population	
	Nombre	%	Nombre de personnes	%
100 000 ou plus	9	0,81	3 921 143	52,71
De 50 000 à 99 999	7	0,63	476 336	6,40
De 25 000 à 49 999	19	1,71	652 799	8,77
De 10 000 à 24 999	40	3,60	602 917	8,11
De 5 000 à 9 999	71	6,40	503 649	6,78
De 1 000 à 4 999	471	42,43	1 009 627	13,57
De 0 à 999	493	44,42	272 328	3,66
Total	**1 110**	**100,00**	**7 438 799**	**100,00**

Source : MAMR.

2.25 Dans la très grande majorité des cas, les municipalités sont propriétaires des usines de traitement et des réseaux de distribution d'eau potable ainsi que des stations d'épuration des eaux usées et des réseaux d'égout. Elles sont donc responsables, au premier chef, d'assurer la pérennité de ces infrastructures. Il leur appartient de maintenir le degré de performance des infrastructures, de les garder en bon état de fonctionnement et d'effectuer les mises à niveau nécessaires pour faire face aux augmentations de charge, à l'usure des équipements ou au rehaussement des normes.

2.26 *La Loi sur la fiscalité municipale* prévoit que les municipalités peuvent recourir à la tarification pour financer des biens, des services ou des activités pour autant que cette tarification soit liée au bénéfice reçu par l'utilisateur.

Ministère des Affaires municipales et des Régions

2.27 En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir*[3], il revient au MAMR de veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens. Cette mission l'amène à jouer trois rôles distincts mais complémentaires, soit assumer la responsabilité des organismes municipaux, conseiller le gouvernement dans le domaine municipal et le représenter auprès des municipalités. En plus de ces dernières, les communautés métropolitaines et les régies intermunicipales sont également considérées comme des organismes municipaux.

L'action du MAMR s'exerce sur plusieurs fronts :

- assurer la révision périodique de l'encadrement législatif, réglementaire et administratif des institutions municipales ;
- élaborer des politiques et des orientations tenant compte de l'évolution du monde municipal ;
- exercer certains contrôles pour s'assurer de la santé financière des municipalités ;
- administrer des programmes d'aide financière.

2.28 Le budget total[4] des dépenses du MAMR pour l'exercice 2005-2006 s'élève à près de 1,5 milliard de dollars, dont environ 1,4 milliard pour les dépenses de transfert et 50 millions pour la rémunération et le fonctionnement.

Le MAMR est responsable de 14 engagements de la Politique nationale de l'eau.

2.29 À l'égard de la gestion de l'eau et de la pérennité des infrastructures s'y rattachant, la responsabilité du MAMR est confirmée de différentes façons. Tout d'abord, à la suite de l'entrée en vigueur en 2002 de la Politique nationale de l'eau, le MAMR s'est vu confier la responsabilité de 14 engagements relatifs à la pérennité des infrastructures municipales, à la gestion des services d'eau, à l'assainissement des eaux usées ainsi qu'à la qualité de l'eau potable. Bien entendu, l'atteinte des résultats recherchés pour plusieurs de ces engagements nécessite la participation des municipalités. L'annexe 2 détaille les engagements dont il doit assurer la mise en œuvre.

3. En vertu du décret 125-2005 du 18 février 2005, (2005) 137 G.O. 2, 878, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir est maintenant désigné sous le nom de « ministère des Affaires municipales et des Régions ».

4. Le budget présenté exclut les sommes destinées aux trois programmes suivants : Commission municipale du Québec, Habitation et Régie du logement.

2.30 Ensuite, l'une des orientations de son plan stratégique 2001-2003, qui est le dernier ayant été approuvé à la fin de nos travaux, concerne la préservation et la modernisation des infrastructures municipales. Les axes d'intervention suivants y sont rattachés : la mise aux normes des équipements pour le traitement de l'eau potable ; la pérennité des infrastructures municipales et le suivi des équipements pour l'épuration des eaux usées ; la mise en place des services de base d'aqueduc et d'égout ; l'optimisation de la gestion des services.

2.31 La Direction des infrastructures du MAMR est particulièrement concernée par ces activités. Environ 75 personnes y travaillent et un budget de fonctionnement annuel de près de 4 millions de dollars lui est consacré.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

2.32 Le MDDEP est responsable de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de déterminer les objectifs environnementaux de rejets en vue de s'assurer de la récupération des usages du milieu récepteur et d'autoriser les projets d'égouts et d'assainissement. Les autorisations qu'il délivre, en vertu de l'article 32 de cette loi et à partir des plans et devis, lui permettent de fixer les exigences de rejets des stations d'épuration des eaux usées en fonction des caractéristiques du cours d'eau récepteur. Bien que le suivi technique des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées incombe avant tout au MAMR, celui-ci travaille en étroite collaboration avec le MDDEP.

2.33 Au chapitre de l'eau potable, le MDDEP établit les normes relatives à sa qualité et aux infrastructures s'y rattachant, tandis que le MAMR s'occupe principalement de la gestion des programmes d'aide financière. Par ailleurs, la Politique nationale de l'eau désigne le MDDEP comme coordonnateur gouvernemental de celle-ci.

Ministère des Finances du Québec

2.34 Le ministère des Finances du Québec (MFQ) a pour mission d'assurer une saine gestion des finances publiques, de financer les services offerts aux citoyens et de favoriser la croissance de l'économie, la redistribution de la richesse et la création d'emplois. L'accomplissement de ces fonctions exige de réaliser des études et des analyses en matière de financement et d'élaborer des politiques financières. En décembre 2004, la *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec* a été sanctionnée. Cette société, qui relève du ministre des Finances, a pour rôle de verser une aide financière aux organismes municipaux afin de contribuer à la réalisation de projets d'infrastructures, notamment en matière d'eau potable et d'eaux usées.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.35 Compte tenu du fait que les questions liées à l'eau constituent un enjeu de taille, il nous paraît important de vérifier si la gestion de l'eau au Québec est réalisée dans une perspective de développement durable. À partir de cette toile de fond, nous nous sommes penchés en 2003 sur les volets « eau potable » et « planification à long terme ». Nous poursuivons cette année nos travaux en examinant la gestion des services d'eau et la pérennité des infrastructures s'y rattachant. Les services d'eau incluent principalement la distribution de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées. Quant à la pérennité, elle vise à assurer une durée de vie maximale des infrastructures ainsi qu'un fonctionnement efficace en tout temps de celles-ci.

2.36 Puisque le gouvernement a engagé des sommes importantes dans les infrastructures liées à l'eau et qu'il est susceptible de le refaire dans l'avenir, il doit s'assurer que ces investissements sont effectués de façon optimale afin de maintenir les acquis et de ne pas compromettre les efforts fournis.

2.37 La présente vérification concerne essentiellement les activités du MAMR. Dans un premier temps, nous voulions déterminer s'il est en mesure de conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés à la pérennité des infrastructures. Par la suite, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ses interventions concourent à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités. Enfin, nous voulions évaluer s'il assure le suivi des engagements gouvernementaux en matière de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures.

2.38 Afin de tracer le portrait le plus complet possible de la situation, nous avons rencontré d'autres entités gouvernementales concernées par la pérennité des infrastructures et la gestion des services d'eau, comme le MDDEP et le MFQ. En outre, après leur avoir transmis un questionnaire, nous avons rencontré des représentants de 15 municipalités de plus de 5 000 habitants, dont la liste est fournie à l'annexe 3. De même, nous avons discuté avec des porte-parole de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Ces rencontres nous ont permis de prendre connaissance de leurs points de vue et de recueillir des informations complémentaires utiles à nos travaux.

2.39 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2004 à février 2005. Cependant, certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.40 La pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau constitue une préoccupation majeure dans plusieurs états nord-américains puisque les sommes en cause sont colossales. Le Québec n'est pas différent des autres à ce chapitre. Tant le gouvernement que les municipalités ont des défis importants à relever. Ces défis s'articulent autour des besoins d'investissements toujours grandissants, des scénarios de financement à envisager pour y faire face et des limites des ressources disponibles, et ce, dans une perspective de qualité de services aux citoyens, de maintien des acquis et de pérennité des infrastructures.

2.41 Bien que le MAMR s'efforce de répondre à ces nombreux défis, il aurait avantage à s'assurer que son rôle à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant soit bien compris de tous. De plus, la nature de ses interventions devrait être révisée afin qu'il puisse assumer, de la meilleure façon possible, l'ensemble de ses responsabilités en la matière ; ainsi, il pourrait maximiser son influence et apporter une plus grande contribution à la résolution des problèmes actuels. En raison du peu d'information dont il dispose sur l'état réel des conduites souterraines d'eau, il ne peut faire une juste appréciation des risques associés à leur pérennité. Il lui est donc plus difficile de conseiller adéquatement les autorités afin qu'elles puissent déterminer les domaines pour lesquels une intervention gouvernementale s'avère prioritaire et, par conséquent, prendre les meilleures décisions dans les circonstances.

2.42 Ses actions auprès des municipalités pourraient aussi être plus efficaces. D'une part, il aurait avantage à exercer son rôle conseil de façon plus soutenue sur des aspects fondamentaux, tels que l'établissement d'un diagnostic de la situation, le calcul du coût de l'eau et l'élaboration de plans directeurs d'intervention à long terme. D'autre part, ses interventions devraient être orientées de manière à ce qu'il puisse évaluer dans quelle mesure les municipalités gèrent les infrastructures liées à l'eau avec un souci constant de leur pérennité.

2.43 Enfin, le peu de résultats concrets observables deux ans après l'entrée en vigueur de la Politique nationale de l'eau fait craindre qu'il ne puisse atteindre les objectifs fixés.

Rôle et interventions du ministère

Gestion des infrastructures : un contexte de responsabilités partagées.

2.44 Les interventions du MAMR auprès des municipalités concernant la gestion des infrastructures municipales se font dans un contexte de responsabilités partagées. En effet, l'autonomie dont disposent les municipalités dans leur gestion et le fait qu'elles sont propriétaires de leurs infrastructures sont des facteurs que le ministère doit prendre en compte dans le choix de ses modes d'intervention. Ceux-ci prennent actuellement différentes formes, notamment l'élaboration de programmes d'aide financière, le suivi du respect des règles qui y sont liées, l'approbation des règlements d'emprunt, l'analyse des rapports financiers, le développement et la diffusion d'outils de même que les travaux d'inspection des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées.

2.45 À ce jour, les actions accomplies tant par les municipalités que par le gouvernement n'ont, de toute évidence, pas empêché la formation d'un important déficit d'entretien au Québec. En plus d'augmenter la pression sur les finances publiques, cette situation risque d'être inéquitable envers les générations futures.

2.46 D'ailleurs, les problèmes soulevés lors des auditions de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec ont permis de mettre en évidence d'importants défis, notamment en matière de pérennité des équipements et d'établissement du coût de l'eau ainsi qu'en ce qui concerne la nature des interventions gouvernementales auprès des municipalités. À la suite de la tenue de cette commission, la Politique nationale de l'eau a été élaborée. Le fait que le MAMR est responsable de 14 des 57 engagements qu'elle comprend confirme le rôle de leader qu'il doit remplir.

2.47 Dans un tel contexte, nous nous serions attendus à ce que le MAMR s'assure d'abord que tous les intervenants ont une compréhension uniforme de son rôle à l'égard de la gestion municipale des services d'eau et des infrastructures s'y rattachant. Il nous aurait semblé tout aussi nécessaire qu'il revoie ensuite et adapte au besoin la nature de ses interventions afin d'assumer du mieux possible l'ensemble de ses responsabilités dans ce domaine. Or, nous constatons que son rôle n'est pas interprété de la même façon par tous, que les attentes à son endroit diffèrent et que la nature de ses interventions est restée sensiblement la même malgré l'évolution du contexte.

2.48 Les intervenants rencontrés ne font pas tous la même interprétation du rôle que le MAMR doit tenir sur l'échiquier municipal ainsi que de la nature des interventions à privilégier. C'est particulièrement le cas quant au niveau de surveillance et de contrôle requis de même qu'au type de soutien offert. Dès lors, répondre aux attentes devient difficile et le risque de confusion est augmenté. De plus, des critiques sont formulées et des frustrations sont exprimées par les acteurs concernés.

2.49 Sans surprise, ce sont toujours les importants besoins financiers liés à la mise à niveau et à la pérennité des infrastructures ainsi que l'aide gouvernementale y afférente qui soulèvent le plus d'attentes. Le nécessaire renouvellement des infrastructures et le rehaussement des normes sont parmi les éléments mentionnés comme étant à l'origine de ces besoins. Toutefois, au-delà de cette constatation, d'autres aspects sont remis en cause.

2.50 Nous notons des différences d'opinions selon les municipalités visitées. Ainsi, certains représentants municipaux disent que le MAMR devrait s'en tenir à un rôle de soutien en ce qui a trait au financement ou de suivi du respect des règles des programmes. D'autres aimeraient par contre que le ministère joue davantage un rôle d'accompagnateur, dans le but ultime d'accroître l'efficacité de la gestion des infrastructures liées à l'eau. L'aide à l'implantation d'outils de gestion, l'accès à des services d'ingénierie ainsi qu'un plus grand appui à certaines étapes des projets sont des exemples d'accompagnement possibles.

2.51 Il se dégage de nos rencontres une certaine corrélation entre la grosseur de la municipalité et le degré d'aide requise. En fait, de manière générale, plus la taille de la municipalité est grande, plus elle se considère en mesure de répondre par elle-même à ses besoins.

2.52 Des intervenants du monde municipal reprochent également au MAMR la lourdeur des procédures administratives, la rigidité des moyens pour la réalisation de projets admissibles aux programmes et la longueur des délais, notamment pour le traitement des demandes de subventions.

2.53 Les causes à l'origine de ces divergences d'opinions sont multiples. Tout d'abord, dans un contexte d'autonomie municipale, il n'est pas toujours évident de déterminer jusqu'où le MAMR doit aller dans ses interventions à l'égard de la gestion des services d'eau et de la pérennité des infrastructures. Cela complique le développement d'un partenariat entre les municipalités et le MAMR, ce qui peut constituer une entrave à la synergie de leurs actions.

2.54 De même, des activités de surveillance du ministère, comme celles liées à l'aide financière, sont peu modulées en fonction des risques découlant des caractéristiques fondamentales des municipalités, telles que leur taille, l'expertise qu'elles possèdent, leur capacité financière et leur expérience passée. Pourtant, ces facteurs peuvent influencer la capacité d'une municipalité à prendre en charge les défis qu'elle a à relever et, par conséquent, influer sur les interventions qui s'avéreraient nécessaires de la part du MAMR.

Les interventions du MAMR ne suffisent pas à assurer une gestion durable.

2.55 Par ailleurs, les interventions qu'il effectue, notamment à l'égard de la gestion de programmes d'aide financière, de l'approbation des règlements d'emprunt et de l'analyse des rapports financiers municipaux, sont certes pertinentes dans l'exercice de son rôle auprès des municipalités. Toutefois, ces interventions, dont la nature est restée sensiblement la même au fil des ans, ne suffisent pas à assurer une gestion durable des services d'eau et des infrastructures y afférentes.

2.56 Les programmes d'aide financière constituent un bon exemple en la matière. Depuis plusieurs années, les différents programmes mis en place ont notamment permis d'améliorer l'assainissement des eaux au Québec, de renouveler certaines infrastructures et d'entreprendre la mise aux normes des installations d'eau potable.

2.57 Ces programmes ont leur utilité pour combler certains des besoins financiers des municipalités. Toutefois, leur caractère sporadique, comme on peut le voir dans le tableau 1 présenté précédemment, entraîne le risque que des municipalités favorisent une approche attentiste par rapport à la gestion de leurs infrastructures liées à l'eau et profitent d'un prochain programme de subventions pour rattraper le temps perdu. De même, étant donné que les investissements se font de manière cyclique, il peut y avoir des périodes de pointe pour les entreprises travaillant dans ce domaine, ce qui entraîne une pression à la hausse sur le coût des services. En fait, une vision à plus long terme de la situation et une meilleure évaluation des

conséquences liées aux moyens retenus sont des conditions essentielles au développement de solutions permanentes et durables aux problèmes de financement des infrastructures.

La lenteur à prendre le virage peut diminuer l'influence du ministère.

2.58 La lenteur à prendre le virage requis risque, avec le temps, de diminuer l'influence du MAMR auprès du monde municipal. Il aura ainsi de la difficulté à exercer tout le leadership nécessaire pour mobiliser l'ensemble des acteurs municipaux afin qu'ils poursuivent les efforts qui mèneront à la pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau.

2.59 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de s'assurer que tous les intervenants ont une compréhension uniforme du rôle qu'il doit jouer à l'égard de la gestion des services d'eau et des infrastructures qui y sont liées;**
- **d'accroître ses efforts afin d'adapter la nature et la portée de ses interventions à l'évolution du contexte ainsi qu'aux risques inhérents, et ce, dans une optique de recherche de solutions à long terme.**

2.60 **Commentaires du ministère**

« Le ministère des Affaires municipales et des Régions est certes un acteur connu des intervenants du milieu des infrastructures municipales d'eau au Québec. Son site Web notamment permet d'accéder rapidement et en permanence à une quantité importante d'informations pertinentes et uniformes pour tous. Le ministère est aussi présent et accessible dans toutes les régions du Québec et dans la métropole par le biais de ses 10 directions régionales et de son sous-ministariat à la métropole. Le ministère participe à des congrès et à des événements ciblés sur la gestion des infrastructures en distribuant des documents, en donnant des informations, des conseils et en prononçant des allocutions. Le ministère considère avoir pris ainsi des moyens appropriés pour informer uniformément et adéquatement ces intervenants du rôle qu'il exerce dans le milieu des infrastructures municipales d'eau. Puisqu'il subsiste des différences de compréhension de la part du milieu quant à son rôle, le ministère en prend note et veillera à apporter les précisions requises dans ses outils de communication et d'intervention et à multiplier les contacts avec sa clientèle à cet égard.

« Par ailleurs, la mise en œuvre de certains des quatorze engagements de la Politique nationale de l'eau sous sa responsabilité, ainsi que les travaux menés sur la gestion de l'eau dans le cadre de la modernisation de l'État, ont donné l'occasion au ministère d'entreprendre une réflexion sur l'adaptation de la nature et de la portée de ses interventions à l'évolution du contexte et aux risques inhérents, dans une optique de recherche de solutions à long terme. Par exemple, depuis la modification du Règlement sur la qualité de l'eau potable, le ministère a choisi d'accorder une priorité, dans ses programmes d'aide financière, aux municipalités qui doivent améliorer leurs équipements d'approvisionnement en eau et de traitement de l'eau potable pour se conformer aux nouvelles exigences de ce règlement. Le ministère travaille aussi, depuis 2003, à identifier et à développer de nouveaux outils

techniques, financiers, réglementaires ou légaux qui devraient permettre aux municipalités d'assurer une meilleure gestion, un suivi plus adéquat, une reddition de compte plus complète et l'autofinancement de leurs infrastructures d'eau notamment. Le ministère est donc engagé dans le sens de la seconde recommandation susmentionnée. »

Connaissance de l'état des infrastructures

2.61 Devant les défis que représente la gestion des infrastructures municipales, il est primordial que le gouvernement dispose de toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. D'ailleurs, une étude[5] conjointe du MAMR et du MFQ, déposée en décembre 2004, mentionne que, dans l'avenir, l'aide gouvernementale devra être plus prévisible, plus équitable et mieux adaptée aux besoins des divers milieux.

2.62 Le MAMR est directement interpellé par cette volonté puisqu'il a la charge de conseiller le gouvernement dans le domaine municipal. Afin d'y parvenir, il doit évaluer les risques associés à la détérioration ou au non-renouvellement des infrastructures. En outre, l'appréciation des besoins d'investissements doit prendre appui sur une connaissance générale de l'état des infrastructures afin de déterminer les priorités d'action et d'évaluer le rythme d'intervention nécessaire.

Connaissance de l'état des infrastructures : le rythme d'évolution est insuffisant.

2.63 Bien que les problèmes de vieillissement des infrastructures liées à l'eau remontent à au moins 20 ans, le niveau de connaissance de leur état de même que des risques et des impacts qui leur sont associés n'a pas évolué au rythme auquel on aurait été en droit de s'attendre.

2.64 L'étude commandée par le MAMR à l'INRS-Eau et l'INRS-Urbanisation, publiée en 1998, a permis de procéder à une évaluation globale des besoins d'investissements. Ces documents sont donc fort utiles pour établir un ordre de grandeur. Toutefois, en raison de la connaissance fragmentaire des municipalités concernant les infrastructures liées à l'eau, ces études ne permettent pas d'évaluer précisément le degré d'urgence des besoins à combler. Qui plus est, elles sont basées sur des données qui remontent à 1996. Pourtant, on s'appuie encore sur ces textes pour rédiger la plupart des documents produits depuis ce temps, notamment le rapport conjoint du MAMR et du MFQ, déposé en décembre 2004.

2.65 À la suite de la publication de l'étude de 1998, il aurait donc fallu accroître les efforts afin que les municipalités développent une meilleure connaissance de l'état de leurs infrastructures liées à l'eau, condition essentielle pour que le MAMR ait lui-même les informations indispensables à une juste évaluation. Certains travaux ont été réalisés par le MAMR à cet effet. Mentionnons notamment l'attribution d'une aide financière à quelques municipalités pour qu'elles puissent dresser

5. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR et MINISTÈRE DES FINANCES, *Repenser les relations avec les municipalités*, décembre 2004.

l'inventaire de leurs infrastructures ainsi que la réalisation d'une enquête téléphonique permettant de recueillir certaines informations sur les installations d'eau potable. Cependant, la question est loin d'être réglée pour autant.

Il est ardu pour le MAMR de remplir son rôle conseil.

2.66 La connaissance insuffisante de l'état de situation, plus particulièrement à l'égard des conduites souterraines, ne facilite pas l'établissement d'un consensus des acteurs du monde municipal. Pour d'aucuns, nous nous approchons du seuil de tolérance et nous nous heurterons à un mur à court terme. Pour d'autres, ce n'est pas encore catastrophique et nous avons le temps d'apporter les correctifs. Ainsi, il est plus ardu pour le MAMR de remplir son rôle conseil auprès des autorités afin que celles-ci puissent prendre les meilleures décisions dans les circonstances. En effet, il peut difficilement établir des scénarios réalistes qui prennent en compte les priorités et le rythme d'intervention nécessaire à court, à moyen et à long terme, compte tenu des risques associés à la détérioration des infrastructures ainsi que du degré d'urgence des travaux à réaliser.

2.67 **Nous avons recommandé au ministère d'améliorer son niveau de connaissance de l'état des infrastructures municipales dans le domaine de l'eau de façon à remplir son rôle conseil auprès du gouvernement.**

2.68 **Commentaires du ministère**

« Le ministère possède déjà une bonne connaissance de l'état et de la performance des équipements de traitement des eaux usées des municipalités du Québec puisqu'il en assure le suivi. Mais ce n'est effectivement pas le cas pour les équipements de traitement de l'eau potable et les réseaux d'aqueduc et d'égout de ces municipalités.

« Quoique le ministère ait appuyé financièrement la réalisation d'études d'estimation ainsi que l'émergence et l'application d'outils techniques de collecte et de compilation de données devant permettre, d'abord aux municipalités et ensuite à lui-même, de connaître davantage et avec plus de précisions l'état de leurs infrastructures d'eau, ces actions ont eu, à ce jour, une portée limitée. Par ailleurs, le ministère reconnaît la nécessité de donner suite à la recommandation susmentionnée, et ce, avec le concours essentiel de toutes les municipalités du Québec.

« En effet, la réflexion et les travaux se poursuivent avec le milieu sur cet élément par le biais de la Table sur les infrastructures municipales, créée en février 2004. Avec le concours des partenaires de cette table, le ministère veut formuler des recommandations, identifier des moyens pour développer cette connaissance par les municipalités, les premières bénéficiaires de ces informations. Le ministère y trouvera également son compte pour orienter ses programmes d'infrastructures. Le ministère cherche également à pourvoir au financement de ce type d'activités dans le cadre de futurs programmes d'aide financière. »

Conseils, outils et partage des bonnes pratiques

2.69 Les représentants des municipalités visitées s'entendent sur le fait que la gestion des infrastructures liées à l'eau représente un grand défi. Il est donc primordial que les municipalités puissent compter sur les outils de gestion les plus appropriés et partager leurs expériences. De ce point de vue, le MAMR doit connaître la situation des municipalités de même que leurs besoins prioritaires afin de contribuer, à l'intérieur de son champ de compétence, à la cohérence et à l'amélioration continue de leur gestion.

2.70 Les représentants municipaux rencontrés affirment utiliser leurs ressources internes ou encore s'appuyer sur les services de consultants externes pour les soutenir dans leur gestion des infrastructures. Quant à lui, en plus de contribuer à des activités de formation, le MAMR a développé et diffusé un certain nombre d'outils au cours des dernières années, tels que des guides et des modèles. Ces travaux ont été réalisés de concert avec des partenaires comme le MDDEP, le CERIU et le RÉSEAU environnement. Bien que les outils découlant de ces travaux aient leur utilité, nos rencontres avec les représentants des municipalités ne nous ont pas convaincus qu'ils étaient suffisamment connus et utilisés.

2.71 En outre, l'une des bonnes façons pour le MAMR de soutenir les municipalités est de promouvoir et de partager les bonnes pratiques au regard des nouvelles technologies et des façons de faire. En effet, il est un observateur bien placé pour faire le lien entre les municipalités et les spécialistes du domaine. Une telle approche permet de favoriser l'amélioration continue et d'éviter de réinventer la roue chaque fois.

2.72 De fait, nous constatons que ce type de soutien pourrait être accentué. Ainsi, des initiatives intéressantes sont menées par des municipalités sur des sujets pour lesquels les besoins de partage sont grands, comme les technologies de réhabilitation et la connaissance de l'état des réseaux. Ces travaux ne reçoivent pas toujours toute la visibilité qu'ils devraient. Par conséquent, il y a des risques que ces expériences ne profitent qu'à un nombre limité de municipalités ou encore que certaines mènent en parallèle des actions similaires, engendrant ainsi des coûts additionnels.

Des besoins prioritaires nécessitent un meilleur appui.

2.73 Par ailleurs, des besoins prioritaires nécessitent un meilleur appui de la part du MAMR afin d'aider les municipalités à corriger le tir dans les prochaines années. Les résultats de nos rencontres auprès de leurs représentants font ressortir les besoins suivants : l'établissement d'un diagnostic sur l'état des infrastructures, la détermination du coût de revient de l'eau et l'élaboration de plans directeurs d'intervention à moyen et à long terme.

2.74 Le MAMR travaille actuellement à un projet de guide portant sur la réalisation d'un inventaire, d'un diagnostic et d'un plan d'intervention en matière de renouvellement des réseaux d'eau potable et d'égout. Ce guide, présentement à l'étape de validation, pourrait aider à répondre à certains de ces besoins.

Diagnostic sur l'état des infrastructures

2.75 La connaissance incomplète que la plupart des municipalités ont de leurs infrastructures souterraines (conduites d'eau potable et d'eaux usées) et de l'état de celles-ci a particulièrement retenu notre attention. En l'absence de réglementation en la matière, c'est un domaine dans lequel une intervention concertée du MAMR et des municipalités aurait une grande valeur ajoutée.

2.76 La précision et la qualité des informations que possèdent actuellement sur ces questions les municipalités visitées varient beaucoup de l'une à l'autre. Par exemple, les informations disponibles peuvent aussi bien se trouver dans des plans rudimentaires indiquant les endroits où sont censées passer les conduites que figurer dans des systèmes sophistiqués utilisant la géomatique.

2.77 Les raisons énoncées pour expliquer cette connaissance parcellaire sont diverses : l'intérêt mitigé accordé dans le passé à ces équipements, le peu de technologies disponibles pour juger de leur état réel ou encore le coût élevé de ces technologies.

Ne pas connaître l'ampleur des problèmes rend difficile le choix des solutions.

2.78 Pourtant, le fait que les municipalités aient une bonne connaissance de l'inventaire de leurs réseaux et de l'état de ceux-ci est un élément fondamental de la planification des travaux dans un contexte de développement durable. En effet, il est difficile de retenir les solutions optimales lorsque l'on ne connaît pas précisément l'ampleur des problèmes. Par exemple, dans quelle mesure doit-on intervenir à titre préventif ? Est-ce qu'il est préférable de favoriser la réhabilitation plutôt que le remplacement des conduites ? Sans une connaissance suffisante, la réponse à ces questions devient très aléatoire.

2.79 Les municipalités visitées sont conscientes de cette situation et déploient des efforts plus ou moins considérables pour améliorer la connaissance de l'état de leurs infrastructures. Par exemple, les deux tiers de celles-ci ont un programme de détection de fuites pour leurs réseaux d'eau potable et quelques-unes ont instauré un programme d'inspection de leurs réseaux d'eaux usées. De même, près de la moitié ont développé des outils informatisés pour mieux structurer certaines données sur leurs infrastructures, telles que l'âge, la situation géographique, les matériaux utilisés ou les taux de bris, de façon à améliorer leur prise de décisions.

2.80 Enfin, une autre a entrepris récemment une démarche de planification de l'ensemble des interventions qu'elle fera pour moderniser son réseau d'aqueduc et d'égout, de façon à s'assurer que les sommes nécessaires sont investies aux bons endroits. Cette démarche comprendra les volets suivants : un inventaire de l'ensemble des composantes du réseau, une banque de données contenant les interventions et les auscultations, un diagnostic de chacun des tronçons et une grille d'évaluation des besoins. Cela s'avère nécessaire afin d'établir un ordre de priorité des travaux de réhabilitation, de remplacement et d'entretien du réseau.

Coût de revient de l'eau

2.81 La détermination du coût de revient de l'eau est cruciale si l'on veut gérer adéquatement cette ressource. En effet, une méconnaissance de ce coût rend plus difficile une saine gestion et une prise de décision éclairée, entre autres lorsqu'on veut fixer une tarification ou gérer la demande. De plus, la méconnaissance n'aide pas à la sensibilisation des citoyens.

2.82 Toutefois, l'établissement de ce coût est une question complexe. Des interrogations peuvent se poser sur les éléments qui doivent être pris en compte. L'information actuellement disponible pour établir le coût de l'eau repose essentiellement sur celle fournie par les rapports portant sur la comptabilité municipale. Ces rapports n'ont cependant pas comme objectif premier de présenter le coût complet. Le tableau du rapport financier intitulé « Analyse du coût des services municipaux » présente les dépenses nettes absorbées par la municipalité. Ces résultats proviennent de l'addition des dépenses de fonctionnement, des frais de financement, de l'amortissement des immobilisations, desquelles on soustrait notamment les subventions gouvernementales.

Le coût de revient de l'eau est généralement sous-évalué.

2.83 Dans les faits, nous constatons que le coût de l'eau ainsi obtenu est généralement sous-évalué. Cette sous-évaluation est causée par différents facteurs. D'une part, un investissement en matière d'entretien insuffisant pour garder à niveau les infrastructures entraîne des coûts à court terme moins élevés que ce qu'ils devraient être. Le déficit d'entretien accumulé, mentionné par différentes études, démontre qu'effectivement l'entretien n'a pas été suffisant. De même, la soustraction des subventions gouvernementales du montant des dépenses effectuées contribue également à diminuer le coût de l'eau. D'autre part, le fait que les municipalités puissent faire une imputation différente des dépenses risque aussi de diminuer la précision de ce coût.

2.84 La Politique nationale de l'eau confirme l'importance qui doit être accordée au coût complet de l'eau. Un engagement portant sur le développement, dès 2003, d'un outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau y est énoncé.

2.85 À ce jour, cet outil a connu un développement plutôt difficile. En avril 2000, un contrat de 250 000 dollars a été attribué pour concevoir l'outil en question. Quatre ans plus tard, le MAMR a statué que cet outil ne pouvait être utilisé. Force est de constater que la gestion de ce projet a comporté des lacunes en ce qui concerne la planification et le suivi qui en a été fait. La mise en œuvre de l'engagement auquel l'outil est lié a donc été reportée en 2005. Entre-temps, le MAMR explore d'autres avenues afin de donner suite à cet engagement.

2.86 Le besoin de connaître le coût de l'eau n'est pas unique au Québec. L'Ontario, par exemple, a adopté la *Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts* afin de contribuer à protéger la salubrité de l'eau potable de cette province. Fait intéressant, cette loi précise les éléments dont les municipalités ontariennes doivent tenir compte pour établir le coût complet de l'eau.

2.87 Les éléments qui y sont mentionnés sont les coûts relatifs à la protection des sources d'eau, les coûts d'exploitation, les coûts de financement, les coûts de renouvellement et de remplacement, les coûts d'amélioration liés au captage tant pour l'eau potable que pour les eaux usées. On y ajoute également les coûts d'amélioration associés au traitement de l'eau potable ou à sa distribution au public, ceux se rapportant à l'épuration ou à l'évacuation des eaux usées ainsi que d'autres coûts que précisent les règlements. Bien que la nature des éléments entrant dans le coût de revient de l'eau puisse faire l'objet de grandes discussions, cette loi a le mérite d'aider tous les intervenants à interpréter le coût complet de l'eau de la même façon. De plus, elle oblige la production d'un rapport sur le coût total des services d'approvisionnement en eau et de ceux relatifs aux eaux usées. Ce rapport doit avoir été soumis à l'examen du vérificateur municipal, qui doit produire une opinion écrite à son sujet.

2.88 Par ailleurs, soulignons que certains indicateurs de gestion ont été développés par un groupe de travail formé notamment de représentants du monde municipal et du MAMR. Ainsi, sur les 19 indicateurs que les municipalités doivent actuellement acheminer au ministère, 5 sont reliés au coût des services d'eau potable et du traitement des eaux usées. Puisqu'ils sont alimentés au moyen de l'information actuellement disponible, ils ne présentent que le résultat des dépenses nettes effectuées, ce qui est différent du coût complet de l'eau. La diffusion de ces indicateurs devra être accompagnée d'explications adéquates quant à la façon de les interpréter, sinon on risque d'entretenir la confusion relativement au coût complet de l'eau.

Plan directeur d'intervention

2.89 La situation à l'égard des plans directeurs d'intervention a également retenu notre attention. Ce type de plan vise à obtenir une vue d'ensemble éclairée par rapport aux décisions à prendre quant aux interventions à court, à moyen et à long terme, de façon à assurer la pérennité des infrastructures. Pour le bâtir, on doit avoir une connaissance des réseaux suffisamment détaillée pour que le diagnostic soit le plus précis possible. Nos visites dans les municipalités démontrent que toutes ont encore des efforts à faire pour avoir un plan directeur d'intervention comprenant l'ensemble des caractéristiques recherchées.

2.90 Environ la moitié des municipalités visitées disposent d'une planification qui prévoit les zones d'intervention prioritaires en fonction de la connaissance, généralement parcellaire, de l'état des conduites. Cette connaissance a été acquise par des mesures telles que des programmes de détection de fuites et le maintien d'un historique des bris d'aqueduc ainsi que de l'âge des conduites. La période couverte par leur planification varie entre 3 et 20 ans.

2.91 Dans les autres cas, les travaux sont planifiés sur un horizon à court terme et il y a très peu de travaux préventifs réalisés sur les conduites. On mentionne que l'on intervient en cas de bris et selon les disponibilités budgétaires de la ville.

2.92 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de continuer à améliorer la connaissance qu'a l'ensemble des municipalités des outils qui existent actuellement de même que des initiatives prises par certaines d'entre elles à l'égard de la gestion des services d'eau ;**
- **d'accroître son soutien auprès des municipalités dans la mise en œuvre des moyens permettant de connaître l'état des infrastructures, de déterminer le coût complet de l'eau et d'élaborer des plans directeurs d'intervention.**

2.93 **Commentaires du ministère**

« Le ministère travaille depuis un peu plus de 10 ans avec un réseau d'organismes et d'experts en gestion des infrastructures municipales des services d'eau qu'il a mis sur pied pour améliorer et diffuser, à la faveur de toutes les municipalités du Québec, la connaissance des outils et des meilleures pratiques existant dans ce domaine. En 1994, le Québec a même été la seule province à prévoir, dans ses programmes d'aide financière aux infrastructures municipales, des dispositions permettant de subventionner le développement et la diffusion de connaissances. Ainsi, le ministère reconnaît la nécessité des actions dictées par la première recommandation susmentionnée et qui ne pourront se faire sans le concours des spécialistes et des organismes experts du domaine.

« En ce qui a trait au soutien aux municipalités dans la mise en œuvre de moyens leur permettant de connaître l'état de leurs infrastructures d'eau, d'élaborer des plans d'intervention pour le renouvellement de ces infrastructures et de déterminer le coût complet de leurs services d'eau, le ministère a mis de l'avant certaines initiatives qui porteront fruit à court terme. En effet, la Table des infrastructures municipales devrait recevoir prochainement pour approbation des documents dont le contenu est en cours de validation. Ces documents portent sur l'élimination des rejets d'eaux usées par temps sec, la réalisation d'un inventaire, d'un diagnostic et d'un plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'aqueduc et d'égout, le respect des normes de qualité lors de la réalisation de travaux d'infrastructures, la prise de décision pour le remplacement ou la réhabilitation de conduites d'aqueduc et d'égout, et l'économie d'eau potable.

« En ce qui a trait à la gestion des services d'eau municipaux, le ministère a rendu obligatoires sept indicateurs qui mesurent, pour l'eau potable : le respect des normes provinciales, le nombre de bris par kilomètre de conduite, le coût de distribution par kilomètre de conduite, le coût de distribution par mètre cube et le coût d'approvisionnement et de traitement par kilomètre de conduite. Pour les eaux usées, les indicateurs donnent des informations relatives au coût du traitement par mètre cube et au coût du réseau par kilomètre. Le ministère reconnaît donc la nécessité de donner suite à la deuxième recommandation susmentionnée. »

Gestion municipale à l'égard des infrastructures

2.94 L'appréciation de la qualité de la gestion municipale appartient avant tout aux citoyens. En effet, les municipalités québécoises disposent de différents outils fiscaux pour percevoir une grande partie des sommes requises à l'exercice de leurs responsabilités, ce qui leur donne beaucoup d'autonomie.

2.95 Cependant, en ce qui concerne les infrastructures liées à l'eau, la situation est quelque peu différente puisque plusieurs municipalités bénéficient de subventions gouvernementales substantielles, dans le cadre de programmes ponctuels, pour procéder à des travaux de construction, de renouvellement ou de mise à niveau.

2.96 Étant donné les enjeux financiers, sociaux et environnementaux en cause, il est essentiel pour le MAMR de pouvoir évaluer dans quelle mesure les municipalités gèrent de manière adéquate les infrastructures liées à l'eau, et ce, sur un horizon à long terme.

Le ministère doit savoir si les actions assurent la pérennité des infrastructures.

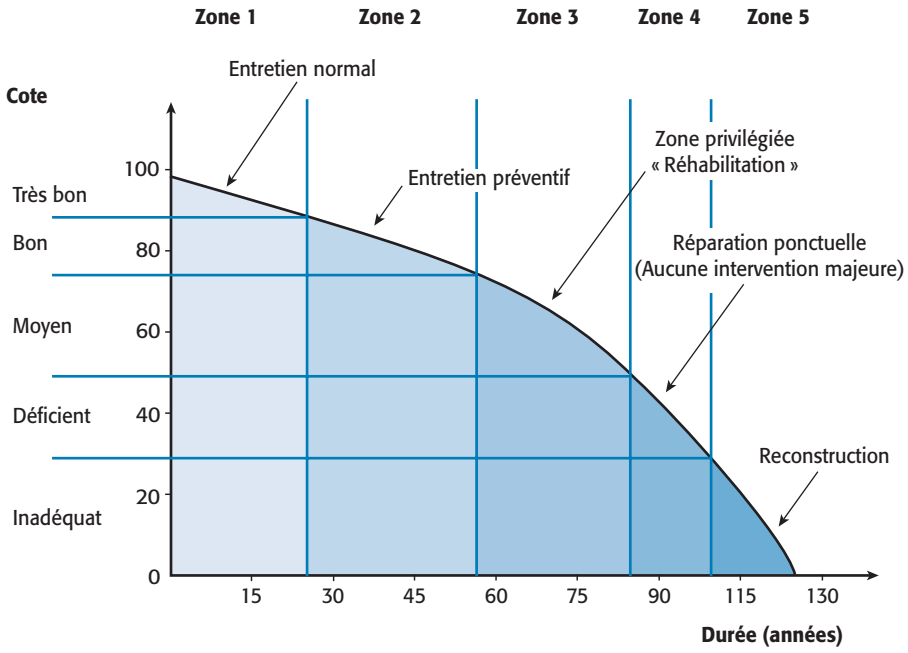
2.97 Ainsi, il doit savoir, sur une base régulière, si les actions accomplies par les municipalités sont suffisantes pour assurer la pérennité des infrastructures et éviter d'alourdir le déficit d'entretien qui sera légué aux générations futures. En plus d'avoir un bon inventaire de leurs infrastructures et une bonne connaissance de l'état de celles-ci, les municipalités doivent prévoir les investissements nécessaires pour maintenir en bon état les actifs. Actuellement, les interventions du ministère ne lui permettent pas d'obtenir d'information en la matière.

Entretien des réseaux

2.98 L'état des réseaux d'aqueduc et d'égout dépend de plusieurs facteurs dont, bien sûr, l'âge. Cependant, les matériaux utilisés, la technique de pose, la nature du sol et les pressions exercées sur celui-ci sont tous des facteurs qui peuvent faire varier la durée de vie de 40 à 120 ans, et ce, en l'absence d'action spécifique pour en prolonger la longévité. Le graphique 1 illustre une courbe théorique de dégradation d'un réseau au fur et à mesure des années si aucune action n'est mise de l'avant, dans la meilleure des situations possibles. Les interventions dans les différentes zones présentées permettraient d'augmenter la durée de vie du réseau et de conserver un niveau acceptable de services. On constate donc que, dès les premières années d'existence d'une telle infrastructure, il est important de l'entretenir de façon à prolonger au maximum sa longévité.

GRAPHIQUE 1

EXEMPLE THÉORIQUE DU CYCLE DE VIE D'UN RÉSEAU D'ÉGOUT OU D'AQUEDUC



Source : D'après une présentation de la Ville de Longueuil lors du congrès du CERIU sur les infrastructures urbaines, 2004.

2.99 L'étude publiée en 1998 par l'INRS-Eau et l'INRS-Urbanisation révèle qu'au Québec (à l'exclusion de Montréal), environ le tiers des conduites d'eau potable et d'égout ont été mises en place depuis plus de 35 ans. Pour ce qui est de Montréal, la situation diffère. Ainsi, une étude publiée en 2002 expose qu'environ 70 p. cent des conduites d'eau potable auraient plus de 30 ans et que 26 p. cent des conduites d'égout auraient plus de 60 ans. Il s'avère donc important que le MAMR sache dans quelle mesure les municipalités procèdent à un examen régulier de leurs réseaux et à l'entretien nécessaire. Les informations qu'il détient présentement ne lui permettent pas d'apprécier cet aspect.

2.100 Le ministère possède un certain nombre de renseignements au regard des sommes investies dans les infrastructures. Toutefois, cette information, obtenue à partir des rapports financiers, porte surtout sur les dépenses effectuées ; on ne peut donc pas évaluer si elles sont suffisantes pour assurer la durabilité des infrastructures.

2.101 Il devient donc essentiel que le ministère détermine les indicateurs permettant de juger de la qualité de la gestion des infrastructures faite par les municipalités. Afin d'y parvenir, il doit soutenir ces dernières pour qu'elles puissent recenser, conserver et diffuser les informations nécessaires à l'appréciation de la situation. Les indicateurs développés récemment portent entre autres sur le nombre de bris d'aqueduc et les dépenses effectuées relativement aux services d'eau, ce qui est insuffisant pour évaluer la qualité de la gestion des infrastructures dans une optique de durabilité des actifs.

2.102 Une meilleure information faciliterait la reconnaissance des efforts des municipalités qui ont investi dans leurs infrastructures au fil des ans. Cette préoccupation a d'ailleurs été exprimée dans l'étude conjointe du MAMR et du MFQ, déposée en décembre 2004.

Rendement des installations d'assainissement

2.103 L'appréciation du rendement des ouvrages d'assainissement des eaux fait l'objet d'un suivi depuis 1990. En 2001, la mise en place d'un système au moyen duquel les municipalités peuvent transmettre les informations nécessaires a permis d'améliorer ce suivi. Ainsi, celles-ci utilisent le logiciel SOMAE pour faire parvenir mensuellement au MAMR des données qui lui fournissent la possibilité de vérifier le respect des exigences auxquelles les ouvrages d'assainissement des eaux sont soumis.

Le ministère a une bonne connaissance du degré de respect des exigences.

2.104 Notre vérification nous a permis de constater que le MAMR possède une bonne connaissance du degré de respect de ces exigences et qu'il intervient dans les cas de non-conformité avec les normes relatives aux rejets et aux débordements pour tenter de les résoudre. À titre d'exemple, le ministère effectue un suivi auprès des municipalités dont les résultats des ouvrages d'assainissement n'atteignent pas le seuil qu'il considère comme tolérable. À l'égard des exigences concernant les rejets, ses travaux de suivi démontrent que, dans la moitié des cas identifiés dans le rapport d'évaluation le plus récent, la cause du non-respect était reliée à la façon d'exploiter les installations et non pas à des problèmes d'ordre technologique.

2.105 Le MAMR offre également une assistance technique qui bénéficie surtout aux petites municipalités, car elles disposent de moins de ressources spécialisées pour exploiter les ouvrages d'assainissement des eaux. Il s'est aussi doté d'un programme d'inspection selon lequel il prévoit passer en revue tous les ouvrages dans un délai d'environ trois ans. Il procède alors à un examen étendu des installations (lieux et équipements) et de la façon dont les exploitants opèrent les ouvrages. À la suite de ces visites, des rapports individuels sont produits pour les municipalités concernées.

2.106 Pour atteindre son objectif triennal, le ministère devrait visiter un minimum de 200 ouvrages annuellement. Bien que son rythme de visite actuel ne lui permette pas d'y parvenir, nous avons constaté que le ministère procède à de plus en plus d'examens chaque année. Ainsi, il a visité 127 installations en 2004, comparativement à 119 en 2003 et à 95 en 2002.

2.107 Pour ces dossiers, le MAMR travaille en collaboration avec le MDDEP. En effet, lorsque les représentants du MAMR le jugent nécessaire, ils transmettent les dossiers aux représentants des directions régionales du MDDEP pour qu'une stratégie d'intervention soit élaborée. En outre, le MDDEP a mis en place un

processus de suivi des rejets relativement à la récupération des usages du milieu récepteur. Toutefois, nos travaux ne visaient pas à nous assurer de l'intégralité du transfert des dossiers au MDDEP ni à vérifier la qualité et l'efficacité des travaux de ce dernier.

2.108 **Nous avons recommandé au ministère de déterminer les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau dans une perspective de développement durable et d'en faire le suivi de façon à prendre les mesures qui s'imposent au besoin.**

2.109 **Commentaires du ministère**

« Depuis 2000, le ministère a travaillé avec un comité d'experts à développer et à faire appliquer par les municipalités quelque 120 indicateurs de gestion municipaux, dont 19 sont obligatoires à court terme. Parmi ces derniers, 7 visent à apprécier la gestion municipale des services d'eau potable et d'eaux usées.

« Un Centre d'excellence en gestion municipale a été créé en avril 2005 pour faire le suivi de ces indicateurs, identifier les meilleures pratiques et contribuer ainsi à améliorer la gestion municipale des services d'eau. Les premiers éléments du plan de travail du centre portent sur les sept indicateurs afférents, ce qui témoigne de l'importance accordée à ce sujet.

« Cette expérience est à ses débuts et pourra permettre d'identifier éventuellement d'autres indicateurs à utiliser pour avoir un portrait et une appréciation plus complets de la qualité de la gestion municipale des services d'eau, et ce, dans le sens de la recommandation susmentionnée. »

Engagements gouvernementaux

2.110 Comme nous l'avions mentionné dans notre rapport portant sur la surveillance et le contrôle de l'eau (*Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003,* tome II, chapitre 3), le dépôt de la Politique nationale de l'eau à l'automne 2002 a représenté une étape charnière dans la gestion de cette ressource au Québec. En effet, cette politique trace les grandes orientations qui guideront les actions gouvernementales au cours des prochaines années. Sa réussite nécessite des actions rapides et soutenues de la part de tous les acteurs. C'est le cas notamment du MAMR qui est responsable d'engagements portant sur les aspects suivants : assurer une eau potable de qualité et sécuritaire, compléter l'assainissement municipal, assurer la pérennité des infrastructures municipales et améliorer la gestion des services d'eau.

2.111 Le MAMR doit donc intégrer dans sa propre planification stratégique les enjeux de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable. De plus, il lui faut établir un plan d'action réaliste en fonction des engagements retenus et des ressources disponibles. Ce plan d'action doit fixer les priorités et préciser les objectifs et les indicateurs permettant d'en évaluer l'atteinte de même que les

actions et les échéances à respecter. Enfin, le ministère doit effectuer un suivi régulier des progrès accomplis afin d'être en mesure d'en rendre compte au moment opportun.

Planification stratégique du ministère

2.112 La Politique nationale de l'eau prévoit des échéances pour 8 des 14 engagements sous la responsabilité du MAMR. Elle est cependant muette quant aux autres, d'où l'importance pour le ministère de préciser et de justifier le degré de priorité qu'il accordera à ces 14 engagements. Sa planification stratégique représente le véhicule privilégié pour clarifier ses intentions.

Politique nationale de l'eau : la position définitive du ministère est encore inconnue.

2.113 Au moment de notre vérification, la planification stratégique en vigueur était toujours celle couvrant la période de 2001-2003. Bien qu'une version préliminaire de la planification stratégique 2005-2008 nous ait été remise, elle n'était toujours pas adoptée à la fin de nos travaux. Ce délai fait en sorte que la position définitive du ministère au regard des engagements de la Politique nationale de l'eau demeure encore inconnue.

2.114 Les risques que ces engagements ne soient pas remplis ou qu'on s'en acquitte avec un certain retard vu les échéances fixées sont plus élevés, étant donné que le ministère n'a pas établi clairement les priorités ni les ressources qu'il entend y consacrer.

Planification des engagements

2.115 La mise en œuvre d'engagements tels que ceux de la Politique nationale de l'eau représente un défi de taille. Ce défi est d'autant plus grand pour le MAMR qu'il doit être relevé au départ sans l'ajout de ressources additionnelles, d'où l'importance d'une bonne planification. Celle-ci doit déterminer les actions à mener pour chaque engagement et évaluer les efforts nécessaires de même que fixer les priorités et établir un échéancier en fonction de la capacité organisationnelle.

2.116 Depuis l'entrée en vigueur de cette politique, le MAMR a élaboré différentes versions du plan d'action pour la mise en œuvre des engagements, dont la première en mars 2003. Cependant, cette version du plan n'a jamais été mise à exécution dans son intégralité et des éléments importants ont été abandonnés. Par exemple, on n'a pas créé l'unité de recherche et de développement en infrastructures, qui devait être composée d'un effectif d'une dizaine de personnes affecté à la mise en œuvre des engagements dont il est responsable. Le MAMR avait alors évalué à 8 millions de dollars le budget total de fonctionnement lié à ces engagements. L'obtention d'un budget additionnel ou d'une réallocation à même le budget actuel du MAMR s'avérait donc essentielle. Il avait également estimé à 3 milliards de dollars les investissements requis pour la mise en œuvre de ces mêmes engagements.

2.117 En février 2004, une seconde version du plan d'action a vu le jour. On a élaboré cette dernière en éliminant le budget additionnel de fonctionnement de 8 millions. Cette nouvelle version reportait d'une année toutes les échéances établies dans la précédente. Afin de réaliser ce plan d'action, le MAMR a créé une Table sur les infrastructures municipales composée d'un comité de travail et de 14 sous-groupes, chacun étant responsable de l'élaboration, de la réalisation et du suivi d'un engagement de la politique. Ce comité de travail, dirigé par le MAMR, est constitué d'une personne déléguée par le MDDEP et de représentants bénévoles d'organismes tels que le RÉSEAU environnement, le CERIU, la FQM et l'UMQ.

2.118 En janvier 2005, plusieurs échéances mentionnées dans cette dernière version ont été encore une fois différées. Les reports répétés des échéances relatives au plan d'action du MAMR nuisent à la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau. De toute évidence, le ministère ne pourra pas tenir certains engagements qui devaient être remplis pour 2005, soit la réhabilitation des réseaux et la diminution de la toxicité des effluents.

Mise en œuvre des engagements

Peu de résultats concrets observables.

2.119 Compte tenu des problèmes reliés à la planification des actions, il n'est guère surprenant de constater qu'il n'y ait pas plus de résultats concrets observables. Cela est d'autant plus préoccupant que, dans notre rapport portant sur la surveillance et le contrôle de l'eau publié en décembre 2003, nous soulevions déjà des préoccupations à cet égard.

2.120 Les raisons énoncées à cette époque afin d'expliquer ce lent départ demeurent d'actualité, soit l'ampleur de la tâche pour mettre en branle de tels travaux, la variété des actions que ces derniers demandent et la multitude d'acteurs. Toutefois, d'autres raisons viennent s'ajouter pour ce qui est du MAMR.

2.121 Ce dernier tente présentement de réaliser simultanément les 14 engagements de la politique tout en y investissant des ressources limitées, ce qui présente un niveau de risque élevé. Il pourrait envisager la possibilité d'établir une priorité différente pour les engagements, de jumeler certains objectifs ou encore d'adopter une approche plus étapiste.

2.122 On constate tout de même des progrès relativement à la mise en œuvre de certains engagements, même si les actions ne sont pas terminées et les résultats qui en découlent ne sont pas encore publics. C'est le cas notamment pour l'engagement consistant à élaborer une stratégie québécoise de conservation de l'eau potable qui rend l'attribution de toute aide financière gouvernementale en la matière conditionnelle à l'adoption de mesures d'économie d'eau et de réduction des fuites de la part des municipalités. Des travaux sont également en cours pour favoriser l'élimination des débordements d'eaux usées par temps sec et pour assurer le respect des normes de qualité lors de la construction, de la réhabilitation ainsi que du remplacement des infrastructures existantes.

Suivi des engagements de la politique

2.123 Pour assurer le suivi de la réalisation des activités liées aux 14 engagements, le MAMR a conçu des fiches qui détaillent pour chacun l'état d'avancement des activités sous-jacentes. Une analyse des fiches, au 31 décembre 2004, démontre qu'un suivi des activités est effectué et qu'elles sont mises à jour comme prévu.

Le ministère n'a pas toutes les informations nécessaires au suivi de la situation.

2.124 Afin d'évaluer l'atteinte des résultats, le ministère a également dressé une liste d'indicateurs. Pour certains d'entre eux, il sera toutefois difficile d'en effectuer un suivi régulier, compte tenu du fait que le MAMR n'a pas encore les informations de base nécessaires pour le faire et ainsi apprécier la situation. C'est le cas notamment pour le taux de réduction de la fréquence des débordements en temps de pluie, le taux de renouvellement des réseaux ainsi que le taux d'utilisation des techniques de réhabilitation.

2.125 Relativement aux engagements de la Politique nationale de l'eau dont il est responsable, nous avons recommandé au ministère

- **de compléter sa planification stratégique en mettant en évidence les enjeux et les impacts liés à ces engagements ;**
- **de mettre à jour un plan d'action détaillé qui est en lien avec sa planification stratégique et qui précise les objectifs à atteindre, les priorités, l'échéancier, les responsabilités de même que les ressources nécessaires ;**
- **de suivre l'atteinte de l'ensemble des objectifs retenus à l'aide des indicateurs et des informations de base nécessaires.**

2.126 Commentaires du ministère

« Depuis le lancement de la Politique nationale de l'eau en novembre 2002, le ministère a élaboré un plan d'action visant à accomplir chacun des 14 engagements relevant de sa responsabilité dans le cadre de cette politique. Faute de ressources humaines et financières supplémentaires et dédiées à ces fins, des activités n'ont pu être enclenchées, certains résultats escomptés n'ont pu être atteints et des échéanciers ont dû être reportés. Quoique la planification stratégique 2001-2003 du ministère faisait déjà état de certains enjeux, orientations, actions et indicateurs analogues à ceux liés à la Politique nationale de l'eau, le ministère fera en sorte de suivre les recommandations susmentionnées, en mettant en évidence dans sa planification stratégique les enjeux et les impacts liés à cette politique. Un plan d'action approprié et des indicateurs pertinents pour suivre l'atteinte des objectifs retenus seront également proposés aux autorités. »

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.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de la réglementation en vigueur au Québec, des règles de l'art publiées dans le Guide national pour des infrastructures municipales durables, d'un rapport de recherche sur la comptabilisation des infrastructures dans le secteur public produit par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) ainsi que des travaux en la matière de 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'ICCA.

Objectif de vérification

Déterminer si le ministère est en mesure de conseiller efficacement les autorités pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques associés à la pérennité des infrastructures municipales liées à l'eau et s'il assure le suivi des engagements gouvernementaux en matière de gestion des services d'eau et de pérennité des infrastructures.

Critères d'évaluation

- Les risques associés à la détérioration ou au non-renouvellement des infrastructures (risques environnementaux et financiers ainsi que risques pour la santé et la sécurité publique) sont évalués.
- L'appréciation des besoins d'investissements prend appui sur une bonne connaissance de l'état des infrastructures, des besoins actuels et futurs de développement et d'entretien, des coûts des services d'eau ainsi que des priorités d'action.
- Un suivi des expériences vécues ailleurs concernant les infrastructures est effectué afin de s'en inspirer au besoin.
- Des orientations, des priorités d'intervention et des scénarios de financement qui tiennent compte des besoins et des risques sont proposés.
- Un plan d'action est établi en fonction des engagements retenus. Il précise les objectifs à court terme, les indicateurs pertinents, les actions à privilégier, les échéanciers et les responsabilités de chaque acteur.
- Un suivi est exercé pour évaluer l'atteinte des objectifs fixés et le degré d'avancement des travaux et une reddition de comptes est réalisée en temps opportun. À ces fins, l'information de gestion pertinente est recueillie.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure les interventions du ministère concourent à une saine gestion des services d'eau et des infrastructures par les municipalités.

Critères d'évaluation

- La performance des municipalités au regard de la gestion des services d'eau et des infrastructures est évaluée à l'aide de critères précis portant sur la gestion des actifs, la comptabilité, le financement et la tarification. Plus précisément, ces critères concernent :
  - la détermination des besoins d'investissements et de financement, ce qui permet une gestion durable de l'actif (inventaire, état, niveau de service, croissance prévue) ;
  - la présence d'un plan directeur d'intervention pour l'entretien et le renouvellement des infrastructures ;
  - le rendement des installations d'assainissement des eaux usées, l'organisation et la fiabilité des services ;
  - la gestion de la consommation d'eau ;
  - la connaissance du coût intégral de l'eau et des sources de financement.
- Des conseils sont dispensés et des outils collectifs – guides, méthodologie, etc. – sont mis à la disposition des municipalités au moment opportun, afin de favoriser la cohérence et l'amélioration continue ainsi que de répondre aux problèmes de gestion des municipalités.
- Les conditions environnementales rattachées aux programmes d'aide, telles que les mesures d'économie d'eau, les exigences liées à la performance des ouvrages d'assainissement et leur pérennité, sont suivies de près afin de déceler les situations de non-conformité et de recommander d'apporter les correctifs appropriés, le cas échéant.
- Une veille est exercée tant sur le plan des technologies qu'au point de vue des façons de faire (règles de l'art) et les résultats sont partagés de façon à promouvoir les bonnes pratiques (gestion de la demande, technologies plus performantes, contrôle des sources d'eaux usées, mode de financement, etc.).
- Les résultats des suivis effectués sont colligés en vue de tenir le portrait de la situation à jour.

ANNEXE 2 – ENGAGEMENTS CONTENUS DANS LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU

Axe	Engagement[6]
Orientation 1 : Réformer la gouvernance de l'eau	
1- Réviser le cadre juridique concernant l'eau	*1- Entreprendre la révision du cadre juridique concernant l'eau et développer les outils légaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique.*
2- Mettre en place la gestion par bassin versant	*2- Mettre en œuvre progressivement la gestion intégrée par bassin versant.* *3- Soutenir financièrement et techniquement la mise en place de 33 organismes de bassin.*
3- Développer les connaissances sur l'eau	*4- Regrouper et développer l'information sur l'eau et les écosystèmes aquatiques requise pour la gouvernance de l'eau.* *5- Entreprendre un inventaire des grands aquifères du Québec.* *6- Approfondir et compléter les connaissances concernant les principaux bassins versants du Québec et soutenir la mise à jour de l'information afférente sur une base permanente.* 7- Appuyer des associations de riverains de lacs de villégiature. *8- Développer et mettre en place des programmes de sensibilisation et d'éducation à l'intention des divers acteurs de l'eau.*
4- Instaurer des instruments économiques pour la gouvernance	*9- Développer et mettre en place, de façon progressive, à compter de 2003, un régime de redevances pour l'utilisation (prélèvement et rejet) des ressources en eau du Québec.*
5- Renforcer les partenariats et les relations du Québec	*10- Assurer la participation des nations et des communautés autochtones à la gestion des eaux, dans le cadre des ententes conclues et à conclure entre celles-ci et le gouvernement du Québec.* 11- Intensifier la participation du Québec au sein des organisations internationales de gestion du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. 12- Intensifier, dans tous les domaines pertinents relatifs à l'eau, la participation et la représentation du gouvernement du Québec, afin de promouvoir ses intérêts et de partager ses compétences dans les ententes, les organisations et les forums internationaux. *13- Accentuer les efforts du Québec sur la scène internationale, en soutenant et en facilitant l'exportation de l'expertise publique et privée dans les domaines de la technologie, de la gestion et de la protection de la ressource eau.*
Orientation 2 : Implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent	
6- Reconnaître un statut particulier au Saint-Laurent	14- Traduire, par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur.
7- Implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent	*15- Mettre en œuvre la gestion intégrée du Saint-Laurent.* *16- Conclure une nouvelle entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent et en assurer sa mise en œuvre.*

6. Lorsque le texte de l'engagement est en caractères gras, celui-ci est sous la responsabilité du MAMR ; quand le texte est en caractères italiques, l'engagement concerne le MAMR à titre de partenaire quant à sa réalisation.

Axe	Engagement
Orientation 3 : Protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques	
8- Assurer une eau potable de qualité et sécuritaire	**17- Soutenir financièrement, au cours des cinq prochaines années, la mise aux normes de toutes les installations d'approvisionnement et de traitement de l'eau potable.** *18- Préparer, d'ici 2004, une stratégie de protection des sources de captage d'eau de surface.* 19- Augmenter et améliorer la capacité d'intervention, d'enquête, d'évaluation des risques ou des impacts des directions régionales de santé publique, lors d'éventuels dépassements de normes de la qualité de l'eau ou lors de l'éclosion de maladies d'origine hydrique.
9- Protéger les écosystèmes aquatiques	20- Intensifier les activités d'acquisition de connaissances et de développement en soutien aux interventions visant la protection et la restauration des habitats fauniques des milieux aquatiques, riverains et humides. *21- Élaborer et mettre en œuvre, d'ici 2004, un plan d'action pour la protection, la restauration et la mise en valeur des rives et du littoral des lacs et des cours d'eau, de leurs plaines inondables ainsi que des milieux humides.* 22- Étendre l'application de la Politique de débits réservés écologiques pour la protection du poisson et de ses habitats à d'autres composantes des écosystèmes aquatiques. *23- Établir, d'ici 2005, des critères pour l'allocation des prélèvements d'eau et des dérivations de cours d'eau.* 24- Doter, d'ici 2005, le Québec d'un réseau de « réserves aquatiques ». *25- Réviser, d'ici 2005, les pratiques d'aménagement forestier afin de réduire les impacts sur les milieux aquatiques, riverains et humides.*
Orientation 4 : Poursuivre l'assainissement de l'eau et améliorer la gestion des services d'eau	
	26- Mettre en place une stratégie d'assainissement des cours d'eau à l'échelle du bassin versant.
10- Intensifier l'assainissement agricole	27- Atteindre, d'ici 2010, un état d'équilibre quant à la capacité de support en phosphore des sols. *28- Poursuivre et mettre en œuvre les décisions prises lors du Forum sur l'agriculture et l'agroalimentaire : « Un environnement à valoriser ».* *29- Soutenir, en territoire agricole, l'établissement de corridors riverains boisés en lien avec les milieux naturels.* 30- Introduire l'écoconditionnalité dans un ensemble de programmes de soutien financier du secteur agricole. 31- Réduire, d'ici 2010, la pression sur l'environnement issue de l'usage des pesticides en milieu agricole. 32- Soutenir techniquement et financièrement les entreprises piscicoles existantes.

Axe	Engagement
11- Étendre l'assainissement industriel	33- Étendre l'application du Programme de réduction des rejets industriels (PRRI). *34- Mettre en place un mécanisme de prise en charge des industries non assujetties au PRRI.* 35- Poursuivre la restauration des parcs de résidus miniers.
12- Compléter l'assainissement municipal	**36- Inciter et aider les municipalités à réduire de 20 p. cent, d'ici 2007, la fréquence des débordements des réseaux unitaires en temps de pluie.** **37- Éliminer, d'ici 2007, les rejets d'eaux usées par temps sec.** **38- Compléter, d'ici 2007, le programme d'assainissement dans plus d'une cinquantaine de petites municipalités, de manière à éliminer leurs rejets d'eaux usées directement dans les cours d'eau.** **39- Assurer la désinfection des eaux usées provenant de stations d'épuration, là où la protection des usages le justifie.** **40- Diminuer, d'ici 2005, la toxicité des effluents par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action.** *41- Mettre en place une stratégie d'encadrement des rejets urbains au Québec.* 42- Aider les municipalités à assurer la conformité des dispositifs de traitement des eaux usées des résidences isolées.
13- Assurer la pérennité des infrastructures municipales et améliorer la gestion des services d'eau	**43- Inciter l'ensemble des municipalités à atteindre un taux de renouvellement de leurs réseaux de 0,8 p. cent par année d'ici 2007 et de 1 p. cent par année d'ici 2012.** **44- Assurer le respect des normes de qualité lors de la construction, de la réhabilitation ainsi que du remplacement des infrastructures existantes.** **45- Atteindre, à partir de 2005, un taux d'utilisation des techniques de réhabilitation des réseaux de 25 p. cent par rapport au remplacement.** **46- Développer, en 2003, un outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau.** **47- Mesurer la performance de la gestion des services d'eau par le développement d'outils appropriés.** **48- Accroître l'expertise québécoise dans les services d'eau en favorisant l'utilisation de nouvelles technologies et des meilleures façons de faire.** **49- Élaborer une stratégie québécoise de conservation de l'eau potable qui rende conditionnelle l'attribution de toute aide financière à l'adoption de mesures d'économie d'eau et de réduction des fuites de la part des municipalités.** 50- Implanter un programme de conservation de l'eau dans les édifices gouvernementaux. **51- Encadrer les délégations de gestion au secteur privé en favorisant l'utilisation de contrats types de gestion et de suivi.**

Axe	Engagement
Orientation 5 : Favoriser les activités récréotouristiques liées à l'eau	
14- Étendre l'accès à l'eau et favoriser la pêche récréative	*52- Élaborer un programme d'aide aux municipalités et aux organismes du milieu afin de développer un réseau d'accès publics au Saint-Laurent ainsi qu'aux autres plans et cours d'eau du Québec.* 53- Élaborer une stratégie pour développer la pêche récréative au Québec.
15- Favoriser la sécurité nautique et la qualité de vie sur les lacs et les cours d'eau	*54- Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du Comité de consultation sur la sécurité nautique et la qualité de vie sur les lacs et les cours d'eau du Québec.*
16- Promouvoir le tourisme nautique	*55- Soutenir, en collaboration avec la Fédération québécoise du canot et du kayak et les associations touristiques régionales, le développement de sentiers nautiques au Québec.* *56- Élaborer, d'ici 2005, un plan de développement du tourisme nautique en matière de croisières internationales dans une perspective de développement durable.*
LA MISE EN ŒUVRE	*57- Développer des indicateurs de suivi de la Politique et publier un rapport d'évaluation tous les cinq ans.*

ANNEXE 3 – LISTE DES MUNICIPALITÉS VISITÉES ET POPULATION

Municipalité	Population (en décembre 2004)
• Montréal	1 871 774
• Québec	523 629
• Laval	359 707
• Saguenay	147 197
• Repentigny	74 485
• Shawinigan	52 057
• Granby	45 888
• Sainte-Julie	28 458
• Boisbriand	27 284
• Thetford Mines	26 403
• Beloeil	19 182
• Bécancour	11 384
• Sainte-Adèle	9 997
• La Malbaie	9 245
• Beauceville	6 470

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 3

Interventions en matière de violence dans les établissements publics d'enseignement secondaire

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
RECOMMANDATIONS	3.15
VUE D'ENSEMBLE	3.19
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.31
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.34
Climat de l'école	3.37
Règles de conduite	3.46
Prévention	3.50
Déclaration des incidents	3.57
Démarche d'intervention	3.61
Surveillance	3.64
Application des sanctions disciplinaires	3.68
Aide	3.75
Partenariats	3.83
Reddition de comptes	3.89
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du ministère de la Santé et des Services sociaux ainsi que de porte-parole des commissions scolaires et des établissements publics d'enseignement secondaire apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Lise Germain
Isabelle Hurens
Sylvie Laflamme
Sarah Leclerc
Sophie Lenneville
Christian Villeneuve

FAITS SAILLANTS

3.1 L'école est un milieu d'apprentissage qui doit être à l'abri de la violence. Pour répondre aux besoins sans cesse grandissants et toujours plus complexes des jeunes relativement aux problèmes de violence, l'école doit s'ouvrir aux organismes et aux institutions de son milieu.

3.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Un autre de nos objectifs était de nous assurer que les pratiques de gestion adoptées par les établissements favorisent un climat sans violence. Enfin, nous voulions évaluer dans quelle mesure ces derniers accomplissent des actions pour prévenir et contrer la violence et en apprécient les résultats.

3.3 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 25 commissions scolaires et de 30 établissements publics d'enseignement secondaire. Nous avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école et du personnel non enseignant (professionnels et techniciens). Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par les commissions scolaires ainsi que par 132 enseignants, 28 surveillants et 10 policiers. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2004 à mars 2005.

3.4 Les écoles secondaires sont rarement le lieu d'actes de violence graves; cependant, le phénomène de la violence demeure une préoccupation pour chacune.

3.5 Bien qu'il soit essentiel pour une école d'analyser son climat scolaire, seulement 37 p. cent des écoles visitées ont validé leurs perceptions au moyen de données factuelles, de manière à connaître l'ampleur des problèmes de violence.

3.6 Selon notre vérification, toutes les écoles ont établi et diffusé des règles de conduite. La plupart indiquent les comportements attendus, ceux qui sont inacceptables et les sanctions disciplinaires applicables.

3.7 De plus, 40 p. cent des écoles visitées ont mis en œuvre des programmes de prévention qui s'échelonnent sur toute l'année scolaire et supposent la participation de tout le personnel de l'école, des élèves et de leurs parents. Le tiers des écoles ne sensibilise pas les élèves à des problèmes fréquents, comme l'intimidation ou la consommation de drogues.

3.8 Plusieurs écoles ne mettent pas à la disposition des élèves les moyens pour faciliter la déclaration des incidents de violence.

3.9 Lorsqu'un incident de violence est déclaré, les écoles agissent. Cependant, rares sont les écoles visitées qui ont défini et diffusé une démarche d'intervention qui, à la fois, guide la surveillance et balise l'application des sanctions disciplinaires ainsi que l'aide aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence.

3.10 Plusieurs enseignants ne se sentent pas suffisamment outillés (manque de formation, absence de balises) pour faire cesser l'une ou l'autre des formes de violence.

3.11 Les sanctions ne sont pas toujours appliquées de façon constante à l'intérieur de l'école.

3.12 Seulement le tiers des écoles ont une démarche d'intervention quant à l'aide à apporter aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence. Toutefois, pour les élèves qui ont un problème de drogue, plus de la moitié des écoles ont prévu une aide plus systématique.

3.13 Les commissions scolaires et les écoles poursuivent leur discussion avec le réseau de la santé et des services sociaux afin de mieux harmoniser leurs services.

3.14 Le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Cependant, ils n'obtiennent pas d'information pour déterminer l'ampleur du problème de la violence dans les écoles et pour s'assurer que les actions accomplies permettent de la réprimer. Généralement, les écoles n'évaluent pas l'efficacité de leurs actions à cet égard.

RECOMMANDATIONS

3.15 Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire

Climat de l'école

- **d'analyser leur climat scolaire et de valider leurs perceptions en appuyant leur diagnostic de données factuelles;**

Prévention

- **de mettre en place des programmes de prévention de la violence offrant plusieurs activités planifiées et échelonnées tout au long de l'année scolaire et impliquant tout le personnel de l'école, les élèves et leurs parents;**

Déclaration des incidents

- **de mettre en place des mesures spécifiques facilitant la déclaration des incidents de violence et d'en informer les élèves;**

Démarche d'intervention

- **de se doter d'une démarche d'intervention qui devrait, à la fois, guider la surveillance, baliser l'application des sanctions disciplinaires et définir l'aide à apporter aux élèves.**

Partenariats

3.16 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux établissements publics d'enseignement secondaire de poursuivre leurs travaux selon l'échéancier prévu, en vue d'établir clairement les rôles et les responsabilités des acteurs et d'assurer la continuité et la coordination des interventions.

Reddition de comptes

3.17 Nous avons recommandé au ministère et aux commissions scolaires d'obtenir des données qui leur permettront de déterminer l'ampleur des problèmes de violence dans le réseau et de s'assurer que les actions accomplies permettent de prévenir et de contrer la violence.

3.18 Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire d'évaluer l'efficacité des actions accomplies permettant de prévenir et de contrer la violence.

VUE D'ENSEMBLE

Environnement propice aux apprentissages

3.19 L'école est un milieu d'apprentissage. Les élèves, les familles, le personnel de l'école et la communauté ont le droit de s'attendre à ce qu'elle soit à l'abri de la violence. Fournir un tel environnement aux élèves favorise leur apprentissage et permet ainsi d'optimiser les sommes consacrées à l'enseignement.

3.20 Même si tous les élèves ne sont pas directement touchés par le phénomène de la violence et ses conséquences, beaucoup sont concernés. Par exemple, une enquête du ministère de la Sécurité publique, publiée à l'automne 2002, révèle que l'école est l'un des endroits où les jeunes craignent le plus d'être taxés et que 6 sur 10 sont touchés par le phénomène du taxage.

3.21 Il n'y a pas de consensus sur une définition de la violence. Aux fins de notre vérification, nous l'avons donc définie comme ce qui contribue à créer un climat d'insécurité dans la vie scolaire[1]. Ainsi, l'intimidation physique, psychologique ou verbale, le harcèlement, le taxage, le vol et le vandalisme sont pris en considération. Nous tenons aussi compte de facteurs tels que la consommation et le trafic de drogue, lesquels peuvent entraîner des comportements inacceptables à l'école.

1. François BOWEN et Nadia DESBIENS, «La prévention de la violence en milieu scolaire au Québec: réflexions sur la recherche et le développement de pratiques efficaces», *Éducation et francophonie*, vol. XXXII, nº 1, 2004, p. 70-71.

3.22 Pour prévenir et contrer la violence, diverses actions doivent être accomplies. D'abord, l'analyse du climat scolaire permet à l'école de poser son diagnostic et de faire ressortir les problèmes, notamment ceux qui découlent d'incidents de violence. L'école peut alors déterminer les priorités relatives à la prévention et à l'aide aux élèves. Des règles de conduite associées à des sanctions disciplinaires s'avèrent aussi un outil important[2].

3.23 Tous les incidents de violence doivent être pris en compte. En effet, l'intimidation psychologique ou verbale et le harcèlement peuvent être aussi néfastes qu'une agression physique. Si on les ignore, ces incidents peuvent vite s'intensifier. Les effets de la violence sont multiples : baisse du rendement scolaire, perte de temps d'enseignement, augmentation du nombre d'absences, dépression, décrochage, délinquance, etc.

Financement

3.24 Le réseau scolaire reçoit des ressources du ministère pour son fonctionnement. Aucun budget particulier ne lui est attribué pour prévenir et contrer la violence dans les écoles. Toutefois, le ministère a mis en place diverses mesures, notamment la stratégie d'intervention *Agir autrement*, pour améliorer la réussite des élèves des écoles secondaires des milieux défavorisés. Même si cette stratégie ne vise pas particulièrement les interventions en matière de violence, les ressources allouées peuvent être utilisées pour intervenir à cette fin.

3.25 Des partenaires de l'école, notamment le réseau de la santé et des services sociaux, les services de police et certains organismes communautaires offrent aussi à l'école des ressources à cet égard.

Rôles et responsabilités

3.26 Il revient au ministère de fixer les orientations générales du système ainsi que leur cadre légal et réglementaire, d'allouer des ressources de façon équitable aux commissions scolaires de même que d'évaluer la qualité des services et d'y veiller.

3.27 De plus, le ministère assume des responsabilités au regard du développement des jeunes, soit la promotion de la santé et du bien-être, l'éducation, la prévention ainsi que la prestation de services d'adaptation et de réadaptation. Il partage ces responsabilités avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, comme le prévoit l'entente conclue en 2003 entre les deux réseaux.

2. Michel JANOSZ, Patricia GEORGES et Sophie PARENT, « L'environnement socioéducatif à l'école secondaire : un modèle théorique pour guider l'évaluation du milieu », *Revue Canadienne de Psycho-éducation*, vol. 27, nº 2, 1998, p. 296.

3.28 Pour sa part, la commission scolaire s'assure entre autres que la population de son territoire reçoit les services éducatifs auxquels celle-ci a droit et elle rend compte de leur qualité. De plus, elle assume des responsabilités en matière de planification, de répartition des ressources, de contrôle, d'évaluation et de soutien aux écoles.

3.29 L'école, de son côté, a la responsabilité de veiller à la protection et à la sécurité des élèves lorsqu'ils y sont[3]. Ainsi, l'école n'est pas seulement un lieu où l'on acquiert des connaissances dans un champ ou l'autre du savoir, c'est aussi un endroit où l'on apprend à vivre en société.

3.30 Selon la *Loi sur l'instruction publique*, l'enseignant a le devoir de prendre les moyens appropriés pour aider à développer chez ses élèves le respect des droits de la personne. Il a aussi un rôle à jouer en ce qui concerne l'encadrement et la surveillance des élèves.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.31 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Un autre de nos objectifs était de nous assurer que les pratiques de gestion adoptées par les établissements publics d'enseignement secondaire favorisent un climat sans violence. Enfin, nous voulions évaluer dans quelle mesure les établissements publics d'enseignement secondaire accomplissent des actions pour prévenir et contrer la violence et en apprécient les résultats. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

3.32 Plusieurs facteurs extérieurs influant sur les attitudes et les comportements des élèves, notamment la famille, la communauté, les influences culturelles et les conditions socioéconomiques, ne relèvent pas de l'établissement d'enseignement. Notre vérification porte sur les actions accomplies à l'intérieur du réseau de l'éducation. Ainsi, les mesures prises, entre autres par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les services de police, pour réduire la violence dans la communauté n'ont pas fait l'objet de nos travaux de vérification.

3.33 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 10 directions régionales situées dans 13 régions administratives et de 25 commissions scolaires, dont relèvent les 30 établissements publics d'enseignement secondaire sélectionnés de façon aléatoire afin d'obtenir un échantillon représentatif de l'ensemble de la population. Nous avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école et du personnel non enseignant (professionnels et techniciens). Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par les commissions scolaires

3. *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, art. 39 : « Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. »

ainsi que par 132 enseignants, 28 surveillants et 10 policiers intervenant auprès des élèves dans des établissements visités. Enfin, nous avons examiné divers documents, compilé et analysé des données. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2004 à mars 2005.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.34 Dans chaque école, il y a des incidents de violence qui ont un impact négatif sur l'environnement d'apprentissage et qui provoquent de l'insécurité chez les élèves. Afin de soutenir les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence, le ministère et les commissions scolaires guident leurs interventions par le moyen notamment de politiques et de cadres de référence et offrent leur soutien (expertise, matériel, formation) aux écoles qui désirent mettre sur pied des programmes de prévention. De plus, les établissements se sont dotés de règles de conduite, ce qui constitue une étape importante de la prévention de la violence à l'école.

3.35 Cependant, les établissements doivent encore accomplir des actions sur les aspects suivants :

- l'analyse du climat scolaire et la validation des perceptions en appuyant le diagnostic de données factuelles, afin de déterminer les problèmes de violence qui nuisent à la réussite des élèves ;
- l'adoption de programmes de prévention de la violence qui offrent plusieurs activités planifiées et échelonnées tout au long de l'année scolaire ;
- la mise en place d'une démarche d'intervention qui, à la fois, guide la surveillance, balise l'application des sanctions disciplinaires et prévoit l'aide aux victimes ainsi qu'aux auteurs d'incidents de violence ;
- la poursuite des discussions avec le réseau de la santé et des services sociaux afin de mieux harmoniser leurs services.

3.36 En outre, le ministère et les commissions scolaires doivent obtenir des données sur le climat scolaire pour déterminer l'ampleur des problèmes de violence dans le réseau et s'assurer que les actions accomplies permettent de prévenir et de contrer la violence.

Climat de l'école

3.37 Les écoles secondaires sont rarement le lieu d'actes de violence graves : cependant, dans chacune d'elles, il y a des incidents de violence. Ceux-ci ont un impact négatif sur l'environnement d'apprentissage et provoquent de l'insécurité chez les élèves[4].

4. François BOWEN et Nadia DESBIENS, « La prévention de la violence en milieu scolaire au Québec : réflexions sur la recherche et le développement de pratiques efficaces », *Éducation et francophonie*, vol. XXXII, nº 1, 2004, p. 70-73.

3.38 D'ailleurs, dans une étude canadienne sur l'intimidation à l'école, 49 p. cent des jeunes affirment avoir été victimes d'intimidation au moins une fois ou deux au cours des mois précédant l'étude et 8 p. cent disent l'avoir été plusieurs fois par semaine[5].

Il est essentiel pour une école de bien analyser son climat scolaire.

3.39 Il est essentiel pour une école de bien analyser son climat scolaire afin de déceler les problèmes de violence qui nuisent à la réussite des élèves. Cette analyse renvoie à trois dimensions de la vie scolaire[6] :

- le climat relationnel, éducatif, de sécurité, de justice et d'appartenance ;
- les problèmes présents à l'école (fréquence des incidents de violence, comportements d'indiscipline, etc.) ;
- les pratiques éducatives (système d'encadrement, gestion des comportements, soutien aux élèves en difficulté, participation des parents, etc.).

3.40 Toutes les directions d'école ont une perception de leur climat scolaire. Toutefois, certaines analyses du climat faites par des écoles visitées montrent qu'il peut y avoir des différences entre les perceptions et les faits. Voici ce que l'on trouve à ce sujet dans une analyse : « Bien que les participants, élèves comme adultes, ne perçoivent pas le vol comme un problème fréquent à l'école, ils sont relativement nombreux à s'être fait voler au moins une fois depuis le début de l'année scolaire (39 p. cent des élèves ; 21 p. cent du personnel). »

3.41 C'est pourquoi l'analyse doit reposer sur des données factuelles. Cela permet à l'école de mieux connaître l'ampleur des problèmes et de poser un diagnostic. La collecte de ces données peut se faire à partir de différentes sources d'information, telles que des questionnaires remplis par le personnel, les élèves et les parents de même que des données statistiques (suspensions, expulsions, absences, incidents de violence, etc.).

3.42 Selon notre vérification, seulement 37 p. cent des écoles visitées, soit 11 écoles, ont fait une telle analyse. Comme le montre le tableau 1, nous avons constaté que 8 d'entre elles participent à la stratégie *Agir autrement* et, de ce fait, ont obtenu un soutien particulier pour analyser leur climat scolaire.

5. Alice CHARACH, Debra PEPLER et Suzanne ZIEGLER, « Bullying at school : A Canadian Perspective », *Education Canada*, 1995, p. 12-18.

6. Michel JANOSZ, Patricia GEORGES et Sophie PARENT, « L'environnement socioéducatif à l'école secondaire : un modèle théorique pour guider l'évaluation du milieu », *Revue Canadienne de Psycho-éducation*, vol. 27, nº 2, 1998, p. 291-304.

TABLEAU 1

ANALYSE DU CLIMAT SCOLAIRE DANS LES ÉCOLES VISITÉES

	Écoles participant à *Agir autrement*	Autres écoles	Total des écoles visitées
Analyse reposant sur des données factuelles	8	3	**11 (37 %)**
Analyse partielle ou basée sur des perceptions	3	16	**19 (63 %)**

3.43 Les autres écoles (19) utilisent des données qui ne permettent pas de dresser un portrait global du climat scolaire : certaines (7) se fient à des perceptions et d'autres (12) s'intéressent uniquement à une forme de violence ou encore se servent de données datant de 1999 ou de 2000 et non mises à jour depuis.

3.44 Somme toute, une analyse du climat scolaire basée sur des perceptions ou des données incomplètes ne donne pas l'assurance que les mesures ou les activités mises en place répondent aux besoins des élèves.

3.45 **Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire d'analyser leur climat scolaire et de valider leurs perceptions en appuyant leur diagnostic de données factuelles.**

Règles de conduite

3.46 L'élaboration de règles de conduite et leur diffusion aux élèves et aux parents, comme il est requis par la *Loi sur l'instruction publique*, constituent une étape importante de la prévention de la violence à l'école.

Toutes les écoles visitées ont établi des règles de conduite.

3.47 À cet égard, les écoles visitées ont bien accompli leur tâche : toutes ont établi des règles de conduite. Elles ont déterminé les comportements inacceptables et 26 ont prévu les sanctions disciplinaires auxquelles s'exposent les élèves qui ne respectent pas les règles. En outre, plutôt que d'énoncer seulement des interdits, 24 écoles ont formulé les comportements attendus sous forme de valeurs qu'elles ont adoptées et les ont regroupées, par exemple, sous les thèmes du respect de soi, des autres et de l'environnement.

3.48 Afin d'encourager les élèves à adhérer aux règles, une majorité d'écoles (22) les ont fait participer à leur élaboration ou à leur révision. De plus, 5 écoles ont aussi prévu dans leurs règles de conduite des conséquences positives pour les élèves qui les respectent : accès à une activité spéciale, lettre ou appel téléphonique aux parents, participation à un tirage.

3.49 Les écoles ont diffusé leurs règles de conduite aux élèves et aux parents, et presque toutes (28) les ont incluses dans l'agenda qu'elles fournissent aux élèves. La plupart des directeurs (24) s'assurent que les parents en ont pris connaissance, notamment en exigeant leur signature.

Prévention

3.50 Le développement d'habiletés sociales – respect des autres, tolérance, civisme, résolution de conflit – est une mesure importante de prévention. Certains cours du secondaire, entre autres la formation personnelle et sociale ainsi que l'enseignement moral et religieux, visent à permettre aux jeunes d'acquérir et d'accroître ces compétences. Ces cours ne sont cependant pas toujours suffisants pour y parvenir.

Les élèves doivent comprendre ce qui constitue un comportement violent.

3.51 Pour développer les aptitudes des élèves à s'opposer à la violence, pour les sensibiliser à ses différents aspects et pour les conscientiser quant au caractère inacceptable de celle-ci, d'autres actions sont nécessaires, tels des programmes de prévention. Les élèves doivent comprendre quels sont les attitudes et les agissements qui constituent des comportements violents, par exemple quelle est la limite entre la taquinerie et l'intimidation, et les répercussions de tels actes.

3.52 Le ministère et les commissions scolaires fournissent leur soutien (expertise, matériel, formation) aux établissements d'enseignement qui désirent mettre sur pied des programmes de prévention de la violence dans le but de développer les habiletés sociales des élèves à cet égard.

3.53 Parmi les écoles visitées, 40 p. cent ont mis en œuvre des programmes de prévention qui offrent plusieurs activités planifiées et échelonnées tout au long de l'année scolaire. Ces programmes supposent la participation de tout le personnel de l'école, des élèves et de leurs parents à un travail de sensibilisation et de prévention. Généralement, les programmes prévoient les outils, le soutien et la formation du personnel.

3.54 Les autres écoles, à savoir 18, n'ont pas de tels programmes à l'égard de la violence : les activités qui guident ou impliquent les enseignants y sont plutôt rares et celles qui s'adressent aux parents sont presque inexistantes. Quelques écoles (8) ont tout de même mené des activités sporadiques pour informer les élèves de certaines formes de violence. Par contre, 10 écoles se limitent pratiquement au discours de la rentrée qui présente les règles de conduite et avise les élèves qu'il n'y aura pas de tolérance à l'égard de la violence.

3.55 Bien que l'intimidation et la consommation de drogue soient les problèmes les plus fréquents selon les directeurs d'école rencontrés, 10 établissements ne sensibilisent pas les élèves à l'une ou l'autre de ces réalités. Certains élèves pourront donc se trouver démunis, tandis que d'autres seront inconscients des conséquences de leurs gestes.

3.56 **Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire de mettre en place des programmes de prévention de la violence offrant plusieurs activités planifiées et échelonnées tout au long de l'année scolaire et impliquant tout le personnel de l'école, les élèves et leurs parents.**

Déclaration des incidents

3.57 Selon notre vérification, en début d'année scolaire, la direction ou les enseignants avisent les élèves que la violence n'est pas tolérée et la plupart des écoles les informent qu'il faut parler à un adulte en qui ils ont confiance s'ils en subissent ou en sont témoins. Cependant, 18 écoles ne mettent pas à la disposition des élèves les moyens qui faciliteraient la déclaration des incidents de violence.

Les élèves sont peu enclins à se confier aux adultes.

3.58 Le tiers des directeurs d'école signale que le peu de dénonciation des incidents de violence de la part des élèves est un facteur qui les limite dans leurs efforts pour contrer de tels actes. Il est reconnu que les élèves sont peu enclins à se confier aux adultes quant aux difficultés qu'ils éprouvent[7]. Les victimes craignent souvent des représailles si elles parlent. Les témoins, quant à eux, ne disent rien, car ils confondent dénonciation (action de faire connaître une chose) et délation (dénonciation dictée par des motifs intéressés). Certains élèves pensent aussi que les adultes n'interviendront pas.

3.59 Des écoles ont employé des moyens pour permettre la déclaration des incidents de violence sans toutefois évaluer formellement leur efficacité. Ainsi, cinq écoles ont mis en place des moyens comme une messagerie vocale ou une boîte aux lettres. Une autre école a désigné un « protecteur de l'élève », choisi par les élèves parmi les enseignants, pour recueillir leurs confidences et entreprendre les actions nécessaires. D'autres encore utilisent l'agenda pour présenter les adultes à qui les jeunes peuvent s'adresser pour déclarer un incident de violence.

3.60 Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire de mettre en place des mesures spécifiques facilitant la déclaration des incidents de violence et d'en informer les élèves.

Démarche d'intervention

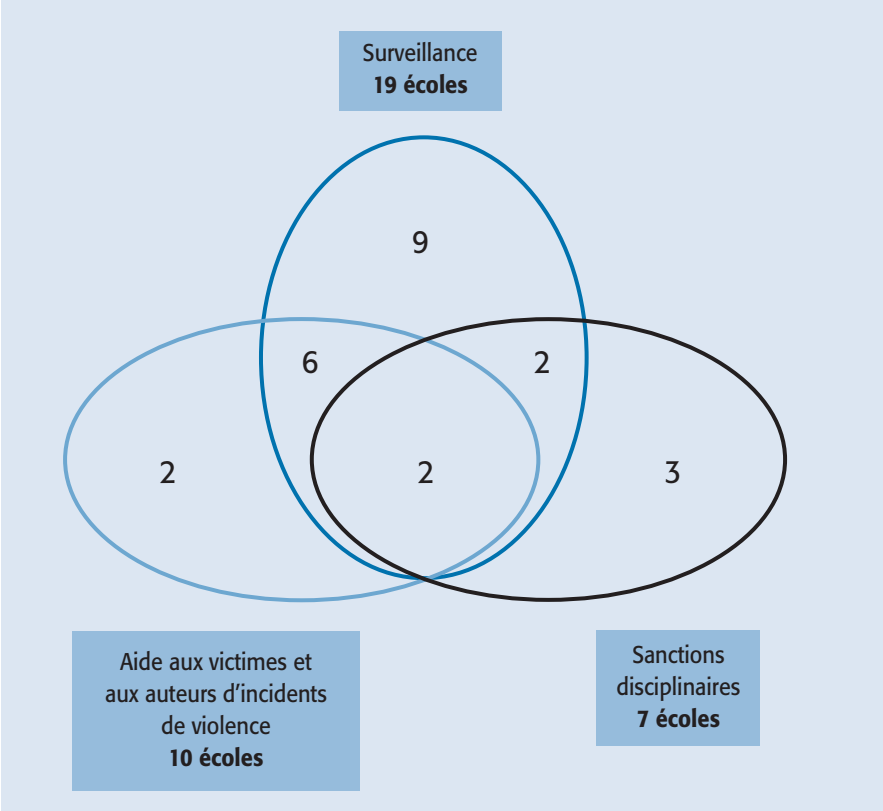
3.61 Il est nécessaire de prévoir une marche à suivre pour pouvoir faire face aux divers incidents de violence qui peuvent se produire à l'école, de façon à assurer une réponse efficace et coordonnée de tous les acteurs.

3.62 Comme le montre la figure 1, rares sont les écoles visitées (2) qui ont défini et diffusé une démarche d'intervention qui, à la fois, guide la surveillance et balise l'application des sanctions disciplinaires ainsi que l'aide aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence.

7. Voir par exemple : QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, « Colloque sur l'intimidation et le taxage à l'école », *Virage*, vol. 5, nº 4 (encart), avril 2003.

FIGURE 1

DÉMARCHE D'INTERVENTION UTILISÉE DANS LES ÉCOLES VISITÉES



3.63 Toutefois, les écoles ou les commissions scolaires ont généralement prévu des mesures d'urgence en cas d'évènements exceptionnels, comme un suicide ou une intrusion avec arme à feu.

Surveillance

3.64 La surveillance des élèves est essentielle au maintien d'un bon climat scolaire. La direction doit faire en sorte que tout le personnel de l'école y participe activement. Pour ce faire, elle doit mettre en place une démarche d'intervention qui balise ce que comprennent les notions de discipline et de violence verbale, qui harmonise les exigences à l'égard des élèves et qui aide le personnel à repérer certaines situations, notamment l'intimidation et le rejet.

3.65 Dans toutes les écoles visitées, la surveillance est exercée par des surveillants ou des enseignants. Certaines (8) y ajoutent un système de caméras. La plupart des surveillants affirment que la direction a pris en considération les lieux les plus propices aux incidents de violence dans l'organisation de la surveillance.

3.66 Plusieurs enseignants que nous avons questionnés ne se sentent pas suffisamment outillés (manque de formation, absence de balises) pour faire cesser l'une ou l'autre des formes de violence. Leur formation initiale les a mal préparés à affronter la violence à l'école[8]. Pourtant, seulement 19 écoles ont élaboré une démarche d'intervention pour guider les enseignants à cet égard.

3.67 Quant aux surveillants, 12 sur 28 ont aussi admis ne pas avoir de démarche pour guider leurs interventions.

Application des sanctions disciplinaires

L'application des règles de conduite est jugée problématique dans plusieurs écoles.

3.68 L'application des règles de conduite est jugée problématique dans plusieurs écoles. Ainsi, dans 40 p. cent des écoles visitées, les membres du personnel non enseignant mentionnent que des enseignants et des surveillants ne déclarent pas toujours les incidents; 47 p. cent des directeurs d'école l'affirment aussi. D'ailleurs, la plupart des écoles qui ont analysé objectivement leur climat scolaire, à savoir 7 sur 11, relèvent que le personnel de l'école ou les élèves sont d'avis que l'application des règles fait défaut.

3.69 Lorsque les incidents de violence ne sont pas déclarés, les victimes et les auteurs ne reçoivent pas l'aide dont ils ont besoin et leurs problèmes risquent de s'aggraver. Une démarche d'intervention assurant l'application des règles de conduite est donc nécessaire.

3.70 D'autre part, lorsqu'un incident de violence est détecté, l'école doit sanctionner l'acte. Les écoles ne peuvent déterminer à l'avance une sanction précise pour toutes les situations. Habituellement, les sanctions prévues comprennent l'avertissement verbal, le travail écrit de réflexion, la retenue, les mesures réparatrices, la suspension interne, la suspension externe et l'expulsion de l'école. De façon générale, les sanctions relatives aux suspensions et aux expulsions sont appliquées par le directeur ou ses adjoints.

3.71 La prise en compte du contexte d'un incident fait appel au jugement de chaque personne. Cependant, la tolérance de chacun étant différente, les personnes qui appliquent les sanctions prévues doivent avoir des balises, déterminées par la direction de l'école, afin que les sanctions soient justes et éducatives et que la gravité et le nombre de cas de récidive soient considérés.

Peu d'écoles prévoient des balises pour assurer une utilisation cohérente des sanctions.

3.72 Pourtant, peu d'écoles (7) prévoient de telles balises pour assurer une utilisation cohérente des sanctions. Plusieurs (13) ont toutefois déterminé quels incidents sont à signaler à la police.

3.73 Près du tiers des surveillants et des enseignants ont mentionné que les sanctions ne sont pas toujours appliquées de façon constante à l'intérieur de l'école. Cette situation a un impact sur le climat de justice perçu par l'élève.

8. QUÉBEC, COMITÉ D'ORIENTATION DE LA FORMATION DU PERSONNEL ENSEIGNANT, *Offrir la profession en héritage*, mars 2002, p. 29-30.

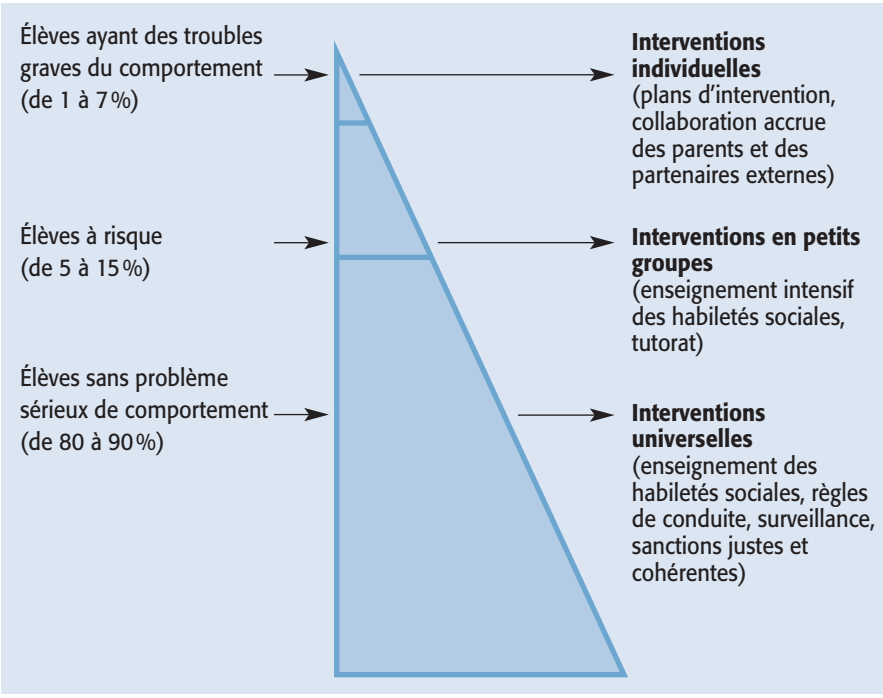
3.74 Plusieurs écoles font souvent usage de la suspension externe, alors que cette sanction devrait être utilisée avec parcimonie. En effet, les élèves ne bénéficient pas des services des professionnels lorsqu'ils sont à l'extérieur de l'école, et il est reconnu que la suspension externe a des effets négatifs tels que le décrochage scolaire et l'augmentation de la délinquance[9]. Nos travaux nous ont permis de constater que neuf écoles n'utilisent pas la suspension interne comme solution de rechange à la suspension externe et que, pour huit autres écoles – celles qui ont des statistiques permettant de comparer l'usage des deux types de suspension –, celle externe représente de 28 à 94 p. cent des suspensions totales.

Aide

3.75 Les mesures d'aide mises en place par l'école doivent être adaptées aux besoins des élèves. La figure 2 illustre un modèle reconnu d'intervention à l'égard de la violence ainsi que les actions préconisées et la proportion des élèves touchés.

FIGURE 2

MODÈLE D'INTERVENTION CONCERNANT LA VIOLENCE À L'ÉCOLE



Source : University of Oregon Center on Positive Behavioral Interventions and Support (www.pbis.org).

9. BRITISH COLUMBIA, MINISTRY OF EDUCATION, *Focus on Suspension : A Ressource for Schools*, 1999, p. 21.

3.76 Les interventions universelles s'adressent à tous les élèves et se réfèrent aux actions qui ont pour objet d'empêcher l'émergence de la violence. De leur côté, les interventions en petits groupes ciblent les élèves à risque (élèves qui peuvent présenter des problèmes de comportement) et comprennent des mesures pour renverser la situation dans le cas des jeunes qui ont déjà montré des signes de violence. Enfin, les interventions individuelles se rapportent à des services individualisés s'adressant aux élèves qui éprouvent des troubles graves du comportement.

3.77 Lorsqu'un incident de violence est déclaré, les écoles agissent. L'aide consiste, dans la plupart des cas, à faire prendre conscience à l'élève du caractère inacceptable de son geste de violence et de l'impact négatif de celui-ci sur les autres et parfois sur lui-même. Ainsi, plusieurs écoles demandent aux élèves une réflexion écrite sur le sujet (21) et communiquent avec les parents (17). Certaines, soit 12 écoles, prévoient même un geste réparateur à l'égard de la victime.

3.78 Malgré cela, des élèves (jusqu'à 20 p. cent[10]) récidivent. L'aide doit donc être bonifiée et plus soutenue de façon que les auteurs d'incidents de violence trouvent une solution de rechange à leur conduite inadmissible et modifient leur comportement. Quant aux victimes, surtout celles qui le sont à répétition, elles doivent être outillées pour pouvoir faire face à de nouvelles situations de violence et se prémunir contre les effets négatifs de celles-ci.

Seulement 10 écoles ont une démarche d'intervention quant à l'aide à apporter aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence.

3.79 Seulement 10 écoles ont une démarche d'intervention quant à l'aide à apporter aux victimes et aux auteurs d'incidents de violence. Cette démarche présente l'avantage de prévoir notamment la forme de l'aide, la personne-ressource visée et le suivi à effectuer dans le temps. Une rencontre avec un professionnel ou la présentation d'une vidéo sur la violence suivie d'une discussion sont des exemples de moyens envisagés dans une démarche de ce type. Un retour sur la situation peut aussi être planifié pour s'assurer que l'élève progresse bien. S'il y a récidive, d'autres moyens, comme un contrat d'engagement et le recours possible à l'intervention de partenaires externes, sont prévus.

3.80 Toutefois, 17 écoles ont planifié une aide systématique pour les élèves qui ont un problème de drogue (rencontre d'une personne-ressource en prévention de la toxicomanie, contrat d'engagement au retour à l'école). Souvent, l'intervention de partenaires externes est considérée (dans 11 établissements sur 17).

3.81 Par ailleurs, 32 p. cent des écoles ayant un « local de retrait » – c'est-à-dire l'endroit où la direction et les enseignants dirigent les élèves à la suite d'un comportement inacceptable – perdent une occasion de former les élèves pendant leur séjour à ce local. Certains élèves y font de la copie ou des travaux, d'autres réalisent seuls une réflexion écrite. Aucun adulte ne les aide à réfléchir aux conséquences de leurs actes et à prendre leurs responsabilités.

10. D'après l'University of Oregon Center on Positive Behavioral Intervention and Support (www.pbis.org).

3.82 **Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire de se doter d'une démarche d'intervention qui devrait, à la fois, guider la surveillance, baliser l'application des sanctions disciplinaires et définir l'aide à apporter aux élèves.**

Partenariats

3.83 Pour répondre aux besoins sans cesse grandissants et toujours plus complexes des jeunes relativement aux problèmes de violence, l'école doit établir des partenariats avec les autres organismes et institutions de son milieu. La concertation et l'harmonisation de leurs actions sont essentielles, car l'école n'est pas seule pour remplir sa mission de socialisation. Il faut créer une véritable communauté éducative, avec entre autres le réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les services de police, pour favoriser une intervention plus cohérente et des services mieux harmonisés.

Plusieurs écoles attendent de leurs partenaires des services qu'elles n'obtiennent pas.

3.84 Notre vérification nous a permis de constater que, dans leurs actions quotidiennes pour prévenir et contrer la violence, plusieurs écoles s'attendent à des services qu'elles n'obtiennent pas. Elles n'ont pas, au préalable, établi clairement avec leurs partenaires les rôles et les responsabilités de chacun.

3.85 À titre d'exemples, 9 écoles aimeraient que le travailleur social soit présent pendant plus d'heures à l'école, qu'il fasse plus de prévention et qu'il s'intègre à l'école. Deux autres mentionnent qu'elles veulent des services en prévention de la toxicomanie, mais qu'elles ne les obtiennent pas. Une situation similaire se présente à l'égard des services de police. Plusieurs écoles, à savoir 19, souhaiteraient avoir plus de présence policière sur les lieux.

3.86 Rappelons que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport[11] ainsi que le ministère de la Santé et des Services sociaux ont conclu, en 2003, une entente de complémentarité de leurs services. Cette entente précise les responsabilités des partenaires, et ce, dans une perspective de continuité et de coordination des interventions. Sa mise en œuvre s'échelonne jusqu'en 2006.

3.87 Du point de vue national et régional, les structures de concertation sont en place. Ces dernières établissent les bases pour permettre la concertation sur le plan local. À cet égard, les commissions scolaires et les écoles poursuivent leur discussion avec le réseau de la santé et des services sociaux afin de mieux harmoniser leurs services. Les travaux ont débuté et sont plus ou moins avancés selon la région.

3.88 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux établissements publics d'enseignement secondaire de poursuivre leurs travaux selon l'échéancier prévu, en vue d'établir clairement les rôles et les responsabilités des acteurs et d'assurer la continuité et la coordination des interventions.**

11. À l'époque, le nom de cette entité était « ministère de l'Éducation ».

Reddition de comptes

3.89 Le ministère et les commissions scolaires sont préoccupés par la violence en milieu scolaire. Leur participation à la Table provinciale de concertation sur la violence, les jeunes et le milieu scolaire ainsi que l'organisation de colloques témoignent de leur intérêt à ce sujet.

3.90 Le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence. Pour sa part, le ministère oriente principalement l'action du réseau au moyen de la politique de l'adaptation scolaire et du cadre de référence pour l'organisation des services complémentaires. Ce dernier précise notamment le rôle des professionnels à l'égard des services de soutien, d'aide et de vie scolaire ainsi que de ceux de promotion et de prévention. Quant aux commissions scolaires, plusieurs d'entre elles guident l'action des écoles par l'intermédiaire de politiques, de protocoles d'intervention ou d'autres documents.

3.91 Le ministère et les commissions scolaires fournissent aussi un appui particulier aux écoles secondaires des milieux défavorisés pour la réussite de leurs élèves. En effet, dans le contexte de la stratégie d'intervention *Agir autrement*, ils soutiennent l'analyse du climat scolaire et l'élaboration des plans de réussite, lesquels constituent l'outil de planification et d'évaluation des actions menées par les écoles, notamment celles liées à la prévention de la violence. La mise en œuvre de cette stratégie fait aussi l'objet d'un suivi de la part du ministère.

3.92 Nous avons cependant constaté que le ministère et les commissions scolaires n'obtiennent pas d'information leur permettant de s'assurer que les actions accomplies par les écoles permettent de prévenir et de contrer la violence.

3.93 En effet, la seule information disponible au ministère – c'est-à-dire les plans de réussite des écoles ciblées par *Agir autrement* – ne permet pas de savoir si les bonnes mesures ont été mises en place et si les mesures qui l'ont été ont eu les effets souhaités. Cela n'est pas étonnant car, généralement, les écoles n'évaluent pas l'efficacité de leurs actions ; toutefois, elles voient si ces actions ont été accomplies.

L'ampleur du problème de la violence n'est généralement pas déterminée.

3.94 La plupart des plans de réussite des écoles ne contiennent pas les résultats de l'analyse de leur climat scolaire et ne permettent généralement pas aux commissions scolaires de déterminer l'ampleur du problème de la violence dans les écoles. Notons qu'une seule aborde ce sujet dans son rapport annuel et présente un tableau évolutif de la fréquence des actes de violence physique, psychologique et verbale relevés par ses écoles.

3.95 **Nous avons recommandé au ministère et aux commissions scolaires d'obtenir des données qui leur permettront de déterminer l'ampleur des problèmes de violence dans le réseau et de s'assurer que les actions accomplies permettent de prévenir et de contrer la violence.**

3.96 **Nous avons recommandé aux établissements publics d'enseignement secondaire d'évaluer l'efficacité des actions accomplies permettant de prévenir et de contrer la violence.**

3.97 **Résumé des commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« **Commentaires généraux.** Ce rapport correspond généralement bien à la perception du ministère au regard de cette problématique [violence en milieu scolaire]. Et les nombreuses références qui sont faites aux principaux documents du ministère pouvant contribuer à une intervention efficace permettent de bien percevoir les orientations ministérielles.

« Comme il est précisé dans le rapport, il n'existe pas de consensus sur la définition de la violence ; il semble cependant important de distinguer ses différentes formes d'expression. Ainsi, les voies de fait, causant ou non des blessures, ne sont pas du même ordre que les autres formes de violence, notamment l'intimidation ou le taxage, les gestes de nature homophobe ou sexiste et la violence dans les relations amoureuses. Les modalités d'intervention du milieu scolaire doivent donc montrer la souplesse nécessaire afin de permettre d'adapter les actions aux différentes situations rencontrées.

« **Climat de l'école.** Le ministère partage également l'idée que l'analyse de la situation doit être basée sur des données objectives afin d'avoir une image claire de la situation spécifique de chaque établissement et d'adapter les interventions à cette réalité locale.

« **Partenariats.** Bien qu'il soit précisé que le rapport porte essentiellement sur les actions posées à l'intérieur du réseau de l'éducation, le ministère considère comme important de souligner que toutes les actions doivent prendre en considération les interactions avec d'autres intervenants. Le rôle de la famille est particulièrement important. L'apport d'une action globale et concertée est au cœur de la réussite de la lutte contre l'expression de la violence sous toutes ses formes.

« **Reddition de comptes.** Quant aux suites qu'il entend donner à la recommandation d'obtenir des données qui permettront de déterminer l'ampleur des problèmes de violence dans le réseau et de s'assurer que les actions prises permettent de prévenir et de contrer la violence, le ministère apporte la précision suivante : « Tout en maintenant l'avenue à l'effet d'utiliser à ces fins les éléments pertinents apparaissant au plan d'intervention adapté de l'élève, le ministère entend aussi prendre en considération l'information issue des rapports annuels et des planifications stratégiques des commissions scolaires, ainsi que celles provenant des plans de réussite des écoles. Les données pertinentes seront portées à l'attention du Comité directeur conjoint MELS-commissions scolaires sur la planification stratégique et la reddition de comptes afin de permettre au ministère d'analyser, avec ses partenaires du réseau, les actions à mener pour donner suite à la recommandation sur la reddition des comptes. »

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

Dans l'ensemble, le ministère est d'accord avec « le contenu présenté relativement aux problèmes énoncés et à la recommandation proposée. Comme vous le mentionnez, l'amélioration de l'accès et de la continuité aux services des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, pour les jeunes fréquentant le milieu scolaire, est l'un des enjeux majeurs des travaux conjoints menés actuellement entre les deux réseaux, dans le cadre de l'Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation : Deux réseaux, un objectif, le développement des jeunes (2003).

« De plus, je souhaite attirer votre attention sur les travaux pilotés par la Table provinciale de concertation sur la violence, les jeunes et le milieu scolaire, composée d'une quinzaine d'organismes nationaux, des ministères de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de la Santé et des Services sociaux, de la Sécurité publique, de la Justice et des syndicats, qui a pour mandat de proposer des moyens pour prévenir et contrer la violence à l'école. Les derniers travaux de ce comité ont conduit à l'élaboration d'un Cadre de référence sur la présence policière dans les établissements d'enseignement, actuellement en processus de validation par les partenaires impliqués. »

3.99 Résumé des commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS) et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ)

Commentaires généraux. L'ADIGECS souscrit aux commentaires de la FCSQ. Toutes deux partagent plusieurs constats faits par le Vérificateur général, notamment ceux voulant « que les écoles agissent lorsque des incidents de violence sont déclarés et que les commissions scolaires soutiennent les écoles dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence ».

L'ADIGECS précise ce qui suit : « Les compétences transversales, de par leur présence dans tous les programmes, seraient un levier important à considérer pour l'actualisation du développement du concept de vivre en société par l'élève et permettraient l'intégration des dimensions souhaitées à la vie concrète de l'école et à son projet éducatif. »

L'ACSAQ mentionne ceci : « Notre lecture du rapport nous incite à vous signaler quatre réserves que nous considérons, avec le plus grand respect, comme étant majeures. Selon nous, la définition de la violence chez les jeunes sur laquelle repose cette enquête et ses recommandations est problématique et peu précise. Nous trouvons que le rapport ne contient aucune exploration approfondie et essentielle du contexte dans lequel la violence se manifeste. La violence chez les jeunes n'existe pas qu'en milieu scolaire, évidemment. Le rapport se limite à l'école et traite d'une façon secondaire les racines et manifestations de la violence au sein de notre grande société. La plupart des recommandations ont tendance à viser une reddition de comptes étroite aux dépens d'une analyse en profondeur des interventions préventives. En conséquence, les commissions scolaires ainsi que les

autres intervenants risquent d'interpréter les recommandations comme une invitation à combattre la violence avec une approche superficielle de la tolérance zéro. »

Cette association ajoute les propos suivants : « Les commissions scolaires anglophones du Québec sont déterminées à travailler avec les moyens et expertises nécessaires afin d'améliorer la qualité des interventions dans la lutte contre la violence. Cette tâche, imposante, est sûrement facilitée par l'intervention du Vérificateur général ainsi que par l'engagement de tous les partenaires de la société civile à relever le défi qui s'impose. »

Climat scolaire. À ce sujet, la FCSQ souligne qu'elle « croit également à l'importance pour une école de bien analyser son climat scolaire afin d'identifier les problèmes de violence qui nuisent à la réussite des élèves. Elle est confiante quant à la capacité des écoles de donner suite à la recommandation du Vérificateur général de procéder à une telle analyse en s'appuyant sur des données objectives. Divers outils sont développés pour aider les écoles dans cette tâche. »

Démarche d'intervention. Relativement à cette question, l'ACSAQ fait le commentaire suivant : « La recherche démontre que la violence est un phénomène relationnel plutôt qu'un problème créé ou résolu par de simples sanctions. De fait, les sanctions sont d'un impact modeste sur le comportement violent. L'approche du rapport en ce sens produit des recommandations qui risquent un recours aux solutions simplistes et peu efficaces. En général, la violence a lieu dans des situations sociales en dehors des écoles et se transfère à l'école. »

Partenariats. Pour ce qui est des partenariats, la FCSQ précise ce qui suit : « Comme l'a souligné le Vérificateur général, la FCSQ estime que le milieu scolaire ne peut agir seul pour contrer le phénomène de la violence. Les commissions scolaires et les écoles devront poursuivre leurs efforts pour assurer la continuité des interventions et la mise en œuvre de programmes avec leurs partenaires que sont les parents et d'autres acteurs de la communauté tels les services de police, les organismes communautaires et ceux du secteur de la santé et des services sociaux. À cet égard, la FCSQ tient à mentionner sa participation à divers comités réunissant des partenaires associés à cette cause. »

Quant à l'ADIGECS, elle « considère également que le milieu scolaire ne peut agir seul pour assurer des interventions efficientes et intégrées dans les plans stratégiques ou plans d'action de tous les organismes et partenaires touchés par ce phénomène (parents, services de police, agences de santé, etc.) ».

À ce sujet, l'ACSAQ mentionne ceci : « Compte tenu que l'enquête se limite aux écoles, les recommandations ne visent que les milieux scolaires. Malgré quelques allusions au rôle et aux responsabilités des instances des services sociaux, judiciaires et policiers, ces allusions ne trouvent pas d'écho aux recommandations. L'étude de la situation et des enjeux à cet égard est insuffisante. Le fardeau imposé sur nos commissions scolaires de redresser les problèmes de violence (qui ne sont pas uniquement les nôtres) est très important et, il faut le dire, est partagé d'une façon qui est actuellement moins qu'exemplaire par les secteurs des services sociaux, judiciaires et policiers. »

Reddition de comptes. La FCSQ souligne que « l'élaboration de plans de réussite (analyse de situation, identification de cibles et de moyens, mise en œuvre, évaluation et réajustements) et la reddition de comptes qui l'accompagne constituent des pratiques relativement nouvelles qui requièrent des habiletés particulières qui se développeront avec le temps. De plus, celles-ci donneront l'occasion aux commissions scolaires de mieux connaître l'ampleur des problèmes de violence rencontrés dans les écoles et de s'assurer de l'efficacité des actions prises tel que le recommande le Vérificateur général. Ces pratiques permettront également d'améliorer le support à offrir aux écoles. Le rapport du Vérificateur général indique déjà la voie à suivre afin d'aider les écoles qui le désirent à se doter de démarches d'intervention pour guider la surveillance, assurer l'application des règles de conduite et baliser l'application des sanctions disciplinaires. »

3.100 Réaction aux commentaires de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

En réponse au commentaire suivant : « La plupart des recommandations ont tendance à viser une reddition de comptes étroite aux dépens d'une analyse en profondeur des interventions préventives », le Vérificateur général rappelle que la reddition de comptes ne constituait qu'un volet de ses travaux. Les recommandations formulées visent le réseau de l'éducation et elles ont une portée beaucoup plus large que la reddition de comptes puisqu'elles concernent, entre autres, l'analyse du climat scolaire, la mise en place de programmes de prévention et l'établissement de partenariats avec les autres organismes et institutions du milieu. La reddition de comptes demeure cependant l'outil privilégié pour évaluer l'efficacité des actions accomplies par les établissements publics d'enseignement secondaire dans le but de prévenir et contrer la violence.

Au sujet de la démarche d'intervention, le Vérificateur général est conscient que les sanctions ne sont qu'un des éléments qui visent à contrer la violence. D'ailleurs, nos recommandations ont pour but autant la mise en place de programmes de prévention que l'établissement d'une démarche d'intervention qui touche, en plus des sanctions, la surveillance et l'aide à apporter aux élèves.

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

Commentaires généraux. La FQDE fait état de ce qui suit : « Nous sommes en accord avec les recommandations faites par le Vérificateur général, avec la nuance toutefois que ces recommandations ne devraient viser que les établissements qui ont besoin de l'application de telles recommandations, et ce, dans le but de s'assurer d'une utilisation optimale de ressources limitées. » Pour l'essentiel, l'AQPDE partage les données de la présente étude, mais elle trouve important « d'apporter certaines nuances aux propos et recommandations formulés ». Pour sa part, l'AMDES confirme que « les directions d'établissement scolaire sont très préoccupées par la violence à l'école et qu'elles interviennent ».

Climat scolaire. À l'égard de la recommandation portant sur l'analyse du climat scolaire, l'AQPDE déclare qu'« il pourrait s'agir là d'un volet du plan de réussite et, à ce titre, nous y souscrivons. Les écoles pourraient alors se doter d'indicateurs faciles d'application pour faire la lecture de leur situation et surveiller les développements. » Quant à l'AMDES, elle souligne que « la perception du personnel de direction est valide même si elle est subjective. Il faut donc privilégier une démarche où nous appliquerons une approche systémique avec la participation de tous les acteurs. »

À ce sujet, la FQDE formule le commentaire suivant : « Vous mettez beaucoup d'emphase sur l'analyse du climat de l'école qui n'a été faite que dans 37 p. cent des milieux touchés par l'enquête. Nous croyons que, pour une grande partie des établissements qui n'ont pas effectué une analyse systématique du climat scolaire, cette décision vient du fait que, lors de l'analyse de l'ensemble du vécu et des problématiques de l'établissement pour le projet éducatif et le plan de réussite, ce phénomène n'a pas été priorisé dans ces milieux. »

Prévention. Concernant ce point, l'AQPDE fait la remarque qui suit : « Nous favorisons la mise en place d'un plan d'action ciblé et la réalisation des activités de sensibilisation les plus susceptibles d'assainir le climat de l'école. » Elle précise qu'il ne faudrait pas perdre de vue le problème de la toxicomanie, fort préoccupant et difficile à contrer, qui est source de diverses formes de violence et compromet dramatiquement l'avenir de trop de nos jeunes.

Quant à la FQDE, elle mentionne « qu'il serait éventuellement intéressant d'évaluer si le fait d'avoir un programme de prévention diminue la violence à l'école ».

L'AMDES ajoute que « la recommandation confirme l'importance d'offrir des activités sur une base annuelle et implique des interventions tout au long de l'année. Nous proposons un contrôle de la violence sous une forme éducative, ce qui suppose une responsabilisation du personnel enseignant et des autres personnels. »

Déclaration des incidents de violence. L'AQPDE souscrit pleinement à notre recommandation à cet égard. L'AMDES mentionne « une certaine gêne ou résistance du personnel à le faire [déclarer les incidents de violence] ». Elle conclut en précisant que le succès d'une telle démarche « nécessite une relation de confiance entre les personnels et une démarche concertée de tous les acteurs de l'école ».

Démarche d'intervention. L'AMDES et l'AQPDE sont d'accord avec la recommandation relative à la démarche d'intervention. L'AMDES confirme « une carence dans la formation du personnel, principalement le personnel enseignant. Il est facile de constater que personne n'est à l'aise avec la violence et l'école ne pourra pas tout solutionner. Nous souhaitons que le personnel enseignant soit habilité à intervenir. De plus, la formation initiale des enseignants devrait avoir la problématique de la violence dans les programmes universitaires. » L'AQPDE ajoute ce qui suit : « Il nous apparaît important d'assurer une formation continue de nos personnels : enseignants, surveillants et membres du personnel. À eux seuls, les guides, les cadres de référence et les programmes ne peuvent suffire. »

Partenariats. À ce sujet, l'AMDES apporte l'explication suivante : « Il faut aller au-delà du rôle de l'école et ajouter à notre démarche le monde communautaire et surtout les parents. Nous sommes toujours en attente de l'entrée en vigueur de l'entente de complémentarité des services des partenaires afin d'optimiser la coordination des interventions dans l'école, la famille, le quartier. » L'AMDES souligne l'excellente collaboration des corps policiers et elle ajoute que « l'efficacité des actions prises pour prévenir et contrer la violence passe aussi par une plus grande visibilité, voire disponibilité, de ceux-ci ».

L'AQPDE pense que la recommandation devrait s'adresser tout autant aux intervenants du réseau de la santé et des services sociaux qu'aux commissions scolaires et aux écoles. Elle énonce ceci : « L'école est un lieu privilégié d'intervention, mais encore faudrait-il un meilleur partage de la vision, des objectifs communs et un agenda commun entre les intervenants. »

Reddition de comptes. À ce sujet, l'AMDES fait le commentaire suivant : « Nous désirons souligner que le programme *Agir autrement* a été instauré et que les résultats ne pourront être analysés qu'après sa mise en place. Il n'est pas toujours possible d'obtenir des résultats rapides sur les actions préventives. Nous devons aussi, à notre avis, tenir compte de la réalité du milieu, les problèmes de santé mentale, la pauvreté, les abus, la dépendance et de l'absence du partenaire principal, le parent. » L'AQPDE privilégie « l'utilisation d'indicateurs faciles d'application et l'évaluation au moment opportun ». La FQDE signale qu'il serait souhaitable d'utiliser les moyens déjà en place. Elle ajoute ceci : « Nous pensons par exemple à l'analyse de situation des établissements et à l'évaluation du plan stratégique de la commission scolaire. »

3.102 Réaction aux commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement

Au sujet du climat scolaire, le Vérificateur général est d'avis qu'une analyse du climat de l'école, appuyée de données factuelles, est nécessaire pour déterminer l'ampleur des problèmes de l'école (incluant ceux de violence). L'école sera ainsi mieux outillée pour poser un diagnostic et établir ses priorités.

3.103 Commentaires de l'Association des administrateurs des écoles anglaises du Québec.

L'Association n'a formulé aucun commentaire.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Les critères d'évaluation émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils reposent sur la *Loi sur l'instruction publique* qui encadre l'action du ministère, des commissions scolaires et des établissements. Les critères émanent aussi de la publication *Les services éducatifs complémentaires : essentiels à la réussite*. 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 de vérification

S'assurer que le ministère et les commissions scolaires soutiennent les établissements publics d'enseignement secondaire dans leurs actions pour prévenir et contrer la violence.

Critères d'évaluation

Le ministère et les commissions scolaires :

- guident l'intervention des établissements (orientations, politiques, cadres de référence, etc.) ;
- concluent des partenariats et en informent les établissements ;
- fournissent aux établissements des outils (formation, information, programmes de prévention, programmes d'intervention) en vue de résoudre les problèmes de violence ;
- obtiennent une reddition de comptes leur permettant d'exercer leur rôle de soutien.

Objectif de vérification

S'assurer que les pratiques de gestion adoptées par les établissements publics d'enseignement secondaire favorisent un climat sans violence.

Critères d'évaluation

L'établissement public d'enseignement secondaire :

- analyse sa propre situation et appuie ses conclusions de données significatives ;
- établit les comportements attendus, les comportements inacceptables et les conséquences (sanctions disciplinaires) s'y rattachant, et divulgue cette information auprès des intéressés ;
- surveille les lieux pendant la présence des élèves ;
- définit les rôles et les responsabilités de toutes les personnes concernées (membres de la direction, personnel enseignant, personnel non enseignant, personnel de soutien, etc.) pour prévenir la violence ou intervenir lors d'incidents de violence et leur donne des outils d'intervention appropriés.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure les établissements publics d'enseignement secondaire accomplissent des actions pour prévenir et contrer la violence et en apprécient les résultats.

Critères d'évaluation

L'établissement public d'enseignement secondaire :

- sensibilise les élèves au phénomène de la violence et à ses différentes manifestations ;
- informe les élèves sur les façons de déclarer les incidents de violence ;
- instaure des mesures adaptées à ses besoins ;
- obtient la collaboration des personnes concernées, notamment celles qui travaillent dans le réseau de l'éducation et dans celui de la santé et des services sociaux pour mettre en œuvre ses actions ;
- applique les conséquences (sanctions disciplinaires) prévues à la suite de comportements inacceptables ;
- offre de l'aide aux auteurs et aux victimes d'incidents de violence ;
- évalue l'efficacité des mesures prises pour prévenir et contrer la violence et apporte les correctifs nécessaires.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 4

Vérification interne au gouvernement du Québec

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
RECOMMANDATIONS	4.14
VUE D'ENSEMBLE	4.20
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.28
PORTRAIT GÉNÉRAL ÉTABLI AU MOYEN D'UN QUESTIONNAIRE	4.32
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.35
Moyens mis en place par les entités	4.39
Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne	4.42
Indépendance et rôle du comité de vérification	4.49
Ressources	4.60
Travaux de vérification interne	4.72
Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités	4.89
Validation des rapports annuels de gestion	4.96
Portée, étendue et nature des travaux	4.99
Cohérence gouvernementale	4.108
Leadership exercé par le Secrétariat du Conseil du trésor	4.115
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Principaux aspects de la directive du Conseil du trésor concernant la vérification interne	
Annexe 3 – Ressources des entités vérifiées et celles consacrées à la vérification interne (pour 2004-2005)	
Annexe 4 – Liste des entités ayant répondu au questionnaire	

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

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Étienne Côté
Moïsette Fortin
Julie Lampron
Nathalie Lavoie
Isabelle Savard
Marise Simard

Sigles utilisés dans ce chapitre

CRVI	Comité des responsables de la vérification interne
ETC	Équivalent temps complet
IIA	(Institute of Internal Auditors) Institut des vérificateurs internes
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

4.1 La vérification interne constitue l'un des rouages importants de la fonction de contrôle d'une organisation. À l'heure actuelle, une directive du Conseil du trésor oblige les ministères et organismes à mettre en place des mécanismes de vérification interne. Le plan de modernisation de l'État pour 2004-2007 énonce la vision gouvernementale concernant la fonction de vérification interne. Il veut, en effet, renforcer cette activité au sein des ministères et organismes et en garantir l'indépendance. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) travaille actuellement à finaliser un document en la matière pour donner suite à ce plan.

4.2 Au cours des dernières années, des scandales financiers ont mis en lumière l'insuffisance de systèmes de contrôle efficaces et le manque de transparence de certaines organisations. Dans la foulée, de nouvelles tendances de gestion ont émergé, y compris dans le secteur public, et la vérification interne peut jouer un rôle primordial dans la prise en compte de ces changements.

4.3 La présente vérification avait d'abord pour but d'obtenir l'assurance que le SCT exerce le leadership voulu afin que la vérification interne joue le rôle auquel on s'attend. Nous voulions également nous assurer que les six ministères et organismes vérifiés ont mis en place des moyens pour qu'elle remplisse correctement son rôle. Enfin, notre mandat consistait à apprécier dans quelle mesure les travaux de vérification interne relatifs à la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes ont été menés avec le soin nécessaire et à vérifier si ces travaux facilitent une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

4.4 Nos travaux ont été menés auprès du SCT, à titre d'organisme central, et des six entités suivantes : ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)[1], ministère des Finances du Québec (MFQ), ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). De plus, dans le but de dresser un portrait plus étendu de la vérification interne au gouvernement du Québec, nous avons expédié un questionnaire à 25 organisations dont les six vérifiées. Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2004 à mars 2005.

4.5 Au cours des dernières années, la volonté d'accorder de l'importance à la vérification interne a été palpable mais, dans la réalité, la manifestation en a été parfois timide. Toutefois, l'obligation faite aux hauts dirigeants par la *Loi sur l'administration publique* d'attester la fiabilité des données contenues dans le rapport annuel de gestion de leur entité a donné un nouvel élan à cette fonction. Cependant, cette dernière ne joue que partiellement le rôle qu'elle devrait normalement exercer, notamment parce que la haute direction ne lui accorde pas toute l'importance requise et que le SCT n'assure pas le leadership nécessaire à cet égard.

1. Jusqu'au 18 février 2005, le nom de l'entité était « ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille ».

4.6 La fonction de vérification interne est exercée de façon inégale d'une entité à l'autre sous plusieurs aspects ; par conséquent, le nombre, la nature et l'importance des lacunes que nous avons décelées varient. Dans trois entités (MESS, RAMQ et SAAQ), la vérification interne est relativement bien établie, alors qu'au MAPAQ, elle a reçu un nouvel élan en 2001. Plus récemment, elle a été instaurée au MSSS et au MFQ, soit respectivement en 2002 et en 2004. Les trois premières entités ont une longueur d'avance tandis que, dans les deux dernières, cette fonction s'exerce de façon plutôt timide, les ressources qui y sont consacrées étant très limitées. Quant au MAPAQ, il est à peu près à mi-chemin entre ces deux groupes. En outre, au MSSS, les travaux de vérification interne ne portent pas sur les activités du réseau, alors que la très grande partie de son budget leur est destinée.

4.7 À plusieurs égards, les ministères et organismes vérifiés n'ont pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour que la fonction de vérification interne contribue pleinement à améliorer la gestion de l'entité.

4.8 Ainsi, l'unité de vérification interne de trois entités vérifiées ne dépend pas de la plus haute autorité, soit le sous-ministre ou le président-directeur général, de sorte qu'elle ne peut s'acquitter de ses fonctions de façon indépendante. Par ailleurs, l'unité se doit d'être soutenue par un comité de vérification suffisamment indépendant pour agir en toute objectivité. Ce n'est pas le cas pour les quatre ministères vérifiés, puisque le comité est composé exclusivement de membres de l'intérieur de l'organisation. En outre, les comités de vérification des entités vérifiées n'orientent pas convenablement les unités de vérification interne et ne les aident pas réellement à jouer leur rôle de manière appropriée.

4.9 En ce qui a trait à la suffisance des ressources pour que l'unité de vérification interne puisse aborder de façon convenable les divers champs d'intervention, des points de repère pour l'aider à apprécier le niveau de ressources souhaitable n'ont pas été déterminés. Plusieurs responsables d'unités de vérification interne jugent pourtant que ces ressources sont insuffisantes. Dans les faits, des unités abordent peu certains champs, tels que la vérification de l'évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques, ou ne les abordent pas. De plus, la validation des rapports annuels de gestion accapare parfois une partie substantielle des heures consacrées à la vérification interne.

4.10 La planification des activités de vérification interne n'est généralement pas établie selon une méthode structurée et en fonction des risques de l'ensemble de l'organisation. Seule la RAMQ se distingue sur ce point. En ce qui concerne le suivi des constatations et des recommandations formulées par l'unité de vérification interne, la documentation disponible ne permet pas de démontrer qu'une surveillance périodique de la suite donnée à celles-ci est effectuée. La reddition de comptes des activités de l'unité de vérification interne se limite souvent à un résumé des travaux effectués, de sorte qu'il manque plusieurs éléments essentiels tels que des données sur l'évaluation de sa performance.

4.11 Pour ce qui est de la validation des rapports annuels de gestion, les travaux ont généralement été accomplis avec le soin nécessaire dans trois entités (MAPAQ, MESS et SAAQ). Pour le MFQ et le MSSS, nous avons relevé des déficiences importantes quant à la réalisation des travaux, de sorte que nous ne pouvons conclure qu'ils sont suffisants pour appuyer l'opinion exprimée. Quant à la RAMQ, elle devra mieux documenter les travaux effectués afin d'en démontrer la suffisance.

4.12 Le SCT, de son côté, n'a pas apporté de soutien aux ministères et organismes relativement à la mise en œuvre de la directive ni surveillé son application. Celle-ci n'a été appliquée que partiellement ou elle n'a tout simplement pas été suivie. De plus, il n'existe aucun mécanisme pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne.

4.13 Force est de constater qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que les travaux de vérification interne contribuent pleinement à aider la haute direction des entités à « être en contrôle ».

RECOMMANDATIONS

Moyens mis en place par les entités

4.14 Nous avons recommandé aux entités concernées

Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de revoir leur cadre de gestion relatif à la vérification interne pour y inclure les éléments manquants;	X	X	X	X		X
• de s'assurer que l'unité de vérification interne relève d'un niveau d'autorité assurant toute l'indépendance nécessaire à une telle fonction;	X		X			X

Indépendance et rôle du comité de vérification	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de revoir le cadre de gestion régissant les comités de vérification pour attribuer à ces derniers les responsabilités que de tels comités devraient assumer à l'égard de la vérification interne;		X	X		X	X
• de revoir le cadre de gestion régissant les comités de vérification pour traiter de la compétence attendue des membres;	X				X	X
• de s'assurer que le comité de vérification oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer son rôle de manière appropriée;	X	X	X	X	X	X
• de s'assurer que le comité de vérification est suffisamment indépendant.	X	X	X	X		

4.15 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, en consultation avec les ministères et organismes, d'élaborer une grille d'analyse des besoins permettant aux entités d'apprécier le niveau de ressources souhaitable pour que l'unité de vérification interne puisse jouer efficacement son rôle.

4.16 Nous avons recommandé aux entités concernées

Ressources	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de procéder à une évaluation des ressources nécessaires, ou de compléter celle déjà entreprise, pour aborder de façon convenable les divers champs d'intervention et de s'assurer que l'unité de vérification interne dispose de ces ressources;	X	X	X	X	X	X
• d'élaborer un plan de formation en fonction des besoins permettant de tenir à jour les connaissances des employés en matière de vérification interne;	X	X		X		X

Travaux de vérification interne	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
Planification en fonction des risques						
• d'élaborer, chaque année, un plan de vérification en se basant sur les risques de l'organisation, lequel devrait comprendre les éléments essentiels tels qu'un budget de temps, un échéancier et les ressources nécessaires pour réaliser ce plan;	X	X	X	X	X	X
• de faire accepter ce plan officiellement par le sous-ministre ou le président-directeur général, et ce, en début d'année;	X	X	X			X
• d'adopter une stratégie à moyen terme prévoyant un échéancier pour tenir compte de l'ensemble des activités de l'organisation qui comportent un risque important;	X	X	X	X	X	X
Suivi du plan de vérification						
• de procéder, de façon régulière et structurée, à un suivi du plan de vérification;	X	X		X		
• de présenter ce suivi au plus haut dirigeant;	X	X	X	X		X
Communication des constatations et des recommandations						
• de communiquer, de façon officielle et régulière, les résultats des travaux de vérification interne au plus haut dirigeant;	X		X			X
Surveillance des suites données aux constatations et aux recommandations						
• d'obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action incluant un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations émanant des travaux de vérification interne;	X	X	X	X	X	X
• de surveiller périodiquement la suite donnée aux constatations et aux recommandations formulées dans les rapports de l'unité de vérification interne;	X	X	X	X	X	X

Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'améliorer leur reddition de comptes sur les activités de vérification interne et de la présenter, en temps opportun, au plus haut dirigeant;	X	X	X	X	X	X
• d'effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe attendue d'ici le 1er janvier 2007 pour se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes.	X	X	X	X		X

Validation des rapports annuels de gestion

4.17 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de déterminer des pratiques à favoriser relativement à la validation des rapports annuels de gestion pour faciliter la cohérence dans la portée, l'étendue et la nature des travaux de même que dans le libellé de l'opinion et pour contribuer à une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

4.18 Nous avons recommandé aux entités concernées, lors des travaux de validation du rapport annuel de gestion

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'accomplir toutes les étapes d'un mandat (planification, réalisation, supervision et révision) et, particulièrement, de bien documenter l'ensemble du travail effectué;	X	X	X	X	X	X
• d'exprimer une opinion qui reflète correctement les travaux réalisés;			X	X		
• de produire un rapport et de le transmettre au plus haut dirigeant lorsque des lacunes significatives sont constatées.	X			X	X	X

Leadership exercé par le Secrétariat du Conseil du trésor

4.19 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses travaux et d'affermir son leadership. Ainsi, il devrait

- **formuler de nouvelles orientations concernant la mise en place d'activités de vérification interne et le rôle attendu d'une telle fonction, notamment sur**
  - **l'indépendance de la fonction;**
  - **le processus de nomination, l'indépendance et la compétence des membres des comités de vérification ainsi que leur rôle et leurs responsabilités;**
  - **le fait que les ministères et organismes doivent s'assurer de la suffisance des ressources pour que les divers champs d'intervention dévolus à cette fonction soient abordés de façon convenable;**
- **prévoir des moyens pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne;**
- **soutenir et suivre la mise en œuvre des nouvelles orientations.**

VUE D'ENSEMBLE

4.20 La vérification interne constitue l'un des rouages importants de la fonction de contrôle d'une organisation. Selon l'Institut des vérificateurs internes (IIA), organisme international compétent en la matière, la vérification interne se veut « une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée ». Toujours selon l'IIA, elle contribue aussi à l'atteinte des objectifs de l'organisation en évaluant les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance de celle-ci de même qu'en formulant des recommandations pour les améliorer, le cas échéant.

4.21 La fonction de vérification interne au sein de l'administration gouvernementale québécoise a évolué au fil du temps. À ses débuts, dans les années 60, elle avait particulièrement pour objet la conformité avec les normes et les procédures en vigueur. Par la suite, elle s'est étendue graduellement à l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources.

4.22 À l'heure actuelle, une directive du Conseil du trésor, adoptée en 1989 et modifiée depuis à quelques reprises, oblige les ministères et organismes[2] à mettre en place des mécanismes de vérification interne. Cette directive prévoit que l'ensemble des activités « doit faire l'objet d'une vérification sous les angles de la protection des ressources, de l'intégrité des informations, de la conformité, de l'efficience, de

2. Les ministères et organismes visés sont ceux dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ou dont les effectifs sont assujettis à la *Loi sur la fonction publique*.

l'économie et des fonctions de gestion ». De même, la directive en question exige notamment la préparation d'un plan annuel des activités de vérification interne, la création d'un comité de vérification et le dépôt d'une reddition de comptes des activités au Conseil du trésor. Les principaux aspects de cette directive sont présentés à l'annexe 2.

4.23 Par ailleurs, les autorités gouvernementales ont effectué divers travaux en vue de revoir le rôle de la vérification interne, particulièrement vers la fin des années 90, et l'examen de pistes de solution a été fait lors de discussions entourant l'élaboration de la *Loi sur l'administration publique*. Sanctionnée en mai 2000, cette loi reconnaît aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes le rôle d'exercer les contrôles relatifs à la gestion par résultats. Elle exige une reddition de comptes sur la performance, accompagnée d'une déclaration de leur part sur la fiabilité des données. La vérification interne représente l'un des moyens pour aider les dirigeants des entités à assumer ces responsabilités. En outre, les vérificateurs internes, s'ils veulent s'acquitter de manière appropriée de leur tâche, doivent tenir compte des normes de pratique professionnelle propres à leur fonction, normes qui émanent de l'IIA.

4.24 Le rôle du SCT relativement à la vérification interne puise sa source dans les articles de la *Loi sur l'administration publique*. Il lui revient ainsi de déterminer des orientations en matière de vérification interne, de soutenir les ministères et organismes dans la mise en œuvre de ces orientations, d'en surveiller l'application et de procéder à leur évaluation.

4.25 Par ailleurs, le Comité des responsables de la vérification interne (CRVI), dont le financement provient du SCT, regroupe les responsables de la vérification interne des ministères et organismes de même que de certaines entreprises du gouvernement. Institué en 1989 par une décision du Conseil du trésor, le CRVI a pour mandat de favoriser la gestion efficiente et efficace dans les ministères et organismes par l'exercice et la promotion de la vérification interne. Il a aussi comme mandat de soumettre aux organismes centraux du gouvernement des avis sur des sujets relevant de sa compétence.

Le gouvernement entend renforcer la vérification interne.

4.26 Rendu public en mai 2004, le plan de modernisation de l'État pour la période 2004-2007 énonce la vision gouvernementale concernant la fonction de vérification interne. Ce plan fait partie d'un ensemble de documents regroupés sous le thème « Briller parmi les meilleurs ». Ainsi, le gouvernement entend renforcer les activités de vérification interne au sein des ministères et organismes, en garantir l'indépendance et en préserver la crédibilité. Ce plan précise que les activités en question seront soutenues par un comité de vérification dont la compétence et l'indépendance seront garanties. De plus, il est prévu que chaque ministre ou dirigeant d'organisme rendra compte de ses activités en la matière. Enfin, on y signale que le SCT veillera à ce qu'une démarche rigoureuse de gestion des risques soit appliquée par tous les ministères et organismes et que des

contrôles soient établis pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Le SCT travaille actuellement à finaliser un document portant sur la vérification interne pour donner suite au plan de modernisation.

4.27 Il faut également mentionner qu'au cours des dernières années, des scandales financiers ont mis en lumière l'insuffisance de systèmes de contrôle efficaces et le manque de transparence de certaines organisations. Ces événements ont notamment amené des changements dans les législations américaine et canadienne en ce qui a trait aux sociétés cotées à la Bourse de même que dans les normes de la profession comptable. On veut ainsi restaurer la confiance du public dans l'administration des grandes entreprises du secteur privé. Par ces modifications, des règles pour encadrer la composition et le rôle des comités de vérification ont été, entre autres, instaurées. De plus, la législation américaine oblige maintenant la haute direction des organisations à procéder à une déclaration sur l'efficacité des contrôles internes ; cette façon de faire est présentement à l'étude au Canada. La vérification interne peut jouer un rôle primordial dans la prise en compte de ces changements qui engendrent de nouvelles tendances de gestion, y compris dans le secteur public.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.28 La présente vérification avait d'abord pour but d'obtenir l'assurance que le SCT exerce le leadership voulu afin que la vérification interne joue le rôle auquel on s'attend. Nous voulions également nous assurer que les ministères et organismes ont mis en place des moyens pour qu'elle remplisse correctement son rôle. Enfin, notre mandat consistait à apprécier dans quelle mesure les travaux de vérification interne relatifs à la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes ont été menés avec le soin nécessaire et à vérifier si ces travaux facilitent une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs, c'est-à-dire que l'opinion de la vérification interne, qui découle de ces travaux, leur donne une assurance à peu près uniforme que les résultats sont plausibles. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

4.29 Nous avons concentré notre vérification sur certains ministères et organismes assujettis à la directive du Conseil du trésor concernant la vérification interne. Nous nous sommes efforcés de former un ensemble représentatif d'entités possédant une unité de vérification interne. Pour ce faire, nous avons considéré, entre autres, le type d'entité, son importance et celle de son unité de vérification interne. Nos travaux ont été menés auprès du SCT, à titre d'organisme central, et des six entités suivantes : MAPAQ, MESS, MFQ, MSSS, RAMQ et SAAQ. Pour l'année 2004-2005, le total des effectifs et des dépenses des entités vérifiées ainsi que de leurs ressources consacrées à la vérification interne est présenté à l'annexe 3. Dans le cadre de ce mandat, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés de ces entités, examiné divers documents et analysé certaines données.

4.30 De plus, dans le but de dresser un portrait plus étendu de la vérification interne au gouvernement du Québec, nous avons expédié un questionnaire à 25 organisations, soit les 6 entités vérifiées, le SCT pour sa propre unité de vérification interne ainsi que 18 autres ministères et organismes. Toutefois, pour ces derniers et le SCT en ce qui a trait à son unité de vérification interne, nous n'avons pas mené de travaux sur place et nous ne leur avons adressé aucune recommandation. On trouvera la liste des organisations ayant répondu au questionnaire à l'annexe 4. Le CRVI a également été mis à contribution au regard de différents aspects.

4.31 Notre vérification a porté particulièrement sur les années suivantes : 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005. Toutefois, certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures à 2002. Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2004 à mars 2005.

PORTRAIT GÉNÉRAL ÉTABLI AU MOYEN D'UN QUESTIONNAIRE

4.32 Dans le but de faciliter la compréhension des diverses sections du rapport, nous donnons dans le tableau 1 le nombre total d'entités à qui nous avons expédié un questionnaire ainsi que le nombre d'entités qui ont une unité de vérification interne.

TABLEAU 1

NOMBRE D'ENTITÉS AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE

	Nombre d'entités ayant une unité de vérification interne*	Total
Entités vérifiées	6	**6**
Entités autres que celles vérifiées	15	**19**
Total	**21**	**25**

* En janvier 2005.

4.33 Ce questionnaire a permis de dégager un portrait, pour les trois dernières années, des ressources humaines et financières affectées à la vérification interne de même que des heures consacrées à cette activité (tableaux 2 et 3). Il est à noter que le tableau 3 regroupe les données pour 19 entités, 2 ne disposant pas de renseignements complets à cet égard.

Tableau 2

Ressources humaines et financières en matière de vérification interne

	ETC* totaux	Ressources financières (en millions de dollars)
2002-2003	135	9,2
2003-2004	139	9,4
2004-2005**	145	10,7

* ETC : Équivalent temps complet.

** Les données pour l'année 2004-2005 représentent une estimation.

Tableau 3

Heures directes consacrées à la vérification interne*

	2002-2003***		2003-2004***		2004-2005***	
Champ d'intervention**	Nombre d'heures	%	Nombre d'heures	%	Nombre d'heures	%
Conformité avec les lois, les règlements et les directives	26 600	23	25 300	22	25 300	20
Validation de rapports annuels de gestion	21 600	19	23 200	20	24 100	19
Utilisation économique, efficace et efficiente des ressources	20 300	18	21 400	18	20 600	17
Évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques (y compris les travaux sur les technologies de l'information)	12 100	10	12 400	11	14 600	12
Services-conseils	14 400	12	13 100	11	10 800	9
Coordination des travaux du Vérificateur général	1 900	2	2 900	2	5 500	4
Autres mandats d'intégrité et de fiabilité de l'information	5 100	4	5 300	5	5 500	4
Suivi des vérifications antérieures	1 300	1	1 700	1	2 900	2
Autres travaux (comprend des heures qu'une entité n'a pas été en mesure de répartir)	12 900	11	11 300	10	16 100	13
Total	**116 200**	**100**	**116 600**	**100**	**125 400**	**100**

* Les données contenues dans ce tableau sont le cumul des réponses reçues des diverses entités ; il faut donc tenir compte de l'écart qu'il peut y avoir entre les différentes interprétations des termes « heures directes » et « champ d'intervention ».

** Un même mandat pouvant concerner plus d'un champ d'intervention, le nombre d'heures consacrées à un champ peut aussi comprendre des heures relatives à un autre champ.

*** Les données pour l'année 2004-2005 représentent une estimation. Pour certains organismes, les années indiquées correspondent à l'année civile, car leur année financière se termine le 31 décembre.

4.34 Ces tableaux permettent d'observer une croissance des ressources humaines, des ressources financières ainsi que des heures directes consacrées à la vérification interne de 7, 16 et 8 p. cent respectivement depuis l'année 2002-2003.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.35 Par le passé, nous avons relevé à maintes reprises des lacunes importantes concernant le fonctionnement des services de vérification interne : manque de ressources suffisamment qualifiées, faible soutien de la haute direction, méthodes de travail peu raffinées, etc. En 1996-1997, nous avions signalé à l'Assemblée nationale que ces lacunes étaient toujours présentes et que la fonction de vérification interne vivotait depuis longtemps.

4.36 Au cours des dernières années, la volonté d'accorder de l'importance à la vérification interne a été palpable mais, dans la réalité, la manifestation en a été parfois timide. L'obligation de la *Loi sur l'administration publique* faite aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes d'attester la fiabilité des données contenues dans leur rapport annuel de gestion a donné un nouvel élan à cette fonction. En effet, ces personnes s'appuient bien souvent sur l'opinion du vérificateur interne à l'égard de la plausibilité des données pour produire leur déclaration. Cependant, le rôle de ce dernier va bien au-delà de cette intervention.

4.37 Actuellement, la fonction de vérification interne ne joue que partiellement le rôle qu'elle devrait normalement exercer, notamment parce que la haute direction ne lui accorde pas toute l'importance requise et que le SCT n'assure pas le leadership nécessaire à cet égard. Elle est remplie de façon inégale d'une entité à l'autre sous plusieurs aspects ; par exemple, les divers champs d'intervention normalement dévolus à cette fonction ne sont pas toujours abordés de façon convenable. Par conséquent, le nombre et la nature des lacunes que nous avons décelées varient. De plus, pour une recommandation s'appliquant à plusieurs entités, l'importance des lacunes constatées peut différer selon l'entité. En outre, à plusieurs égards, les ministères et organismes vérifiés n'ont pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour que la fonction de vérification interne contribue pleinement à améliorer la gestion de l'entité.

4.38 Il reste donc beaucoup de chemin à parcourir pour que les travaux de vérification interne puissent pleinement aider la haute direction des entités à « être en contrôle ».

Moyens mis en place par les entités

4.39 La vérification interne étant un outil privilégié pour soutenir le plus haut dirigeant dans l'exercice des contrôles relatifs à une saine gestion, un appui tangible de sa part et d'un comité de vérification suffisamment indépendant est un élément essentiel pour que la fonction puisse jouer correctement son rôle. De plus, les ministères et organismes doivent mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que la fonction de vérification interne contribue pleinement à améliorer la gestion de l'entité.

Vérification interne relativement bien établie dans trois entités.

4.40 Dans trois entités (MESS, RAMQ et SAAQ), la vérification interne est relativement bien établie. Au MAPAQ, elle a reçu un nouvel élan en 2001 et, plus récemment, elle a été instaurée dans les deux autres entités (MSSS et MFQ), soit respectivement en 2002 et en 2004. Les trois premières entités ont une longueur d'avance tandis que, dans les deux dernières, cette fonction s'exerce de façon plutôt timide, les ressources qui y sont consacrées étant très limitées, comme on peut le voir à l'annexe 3. Quant au MAPAQ, il est à peu près à mi-chemin entre ces deux groupes. En outre, au MSSS, les travaux de vérification interne ne portent pas sur les activités du réseau, alors que la très grande partie de son budget leur est destinée.

4.41 Les lacunes que nous avons relevées concernent particulièrement l'indépendance de l'unité de vérification interne et du comité de vérification, le rôle joué par ce dernier, l'évaluation de la suffisance des ressources pour aborder de façon convenable les divers champs d'intervention dévolus à cette fonction, la planification des activités et son suivi, la communication des constatations et des recommandations, la reddition de comptes sur les activités de l'unité ainsi que l'évaluation de sa performance. Pareilles insuffisances montrent que la haute direction des entités vérifiées n'accorde pas toute l'importance requise à la fonction de vérification interne pour qu'elle l'aide à « être en contrôle ».

Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne

4.42 L'unité de vérification interne doit disposer d'un cadre de gestion qui précise son mandat et qui favorise une vision commune de la fonction dans l'ensemble de l'organisation. Il prend habituellement la forme d'une politique, mais il peut également s'agir d'un autre type de document. Ce cadre de gestion doit porter particulièrement sur les éléments suivants : l'indépendance de la vérification interne, ses champs d'intervention, les rôles et les responsabilités des divers acteurs, les ressources nécessaires, la planification des activités, l'exécution des travaux, la reddition de comptes et l'évaluation de la performance de l'unité.

4.43 Les entités vérifiées possèdent toutes un cadre de gestion. De façon générale, celui-ci traite de plusieurs éléments de base liés à la fonction de vérification interne, tels que les champs d'intervention, les rôles et les responsabilités des divers acteurs, la planification des activités, l'exécution des travaux et la reddition de comptes.

MAPAQ, MFQ et SAAQ : l'unité ne relève pas du plus haut dirigeant.

4.44 Même si les cadres de gestion de trois organisations (MAPAQ, MFQ et SAAQ) précisent que la fonction de vérification interne doit s'exercer de manière indépendante, dans les faits, les responsables des unités de vérification interne de ces entités ne dépendent pas directement de la plus haute autorité, soit le sous-ministre ou le président-directeur général. Pourtant, la directive du Conseil du trésor en fait une exigence. Ils relèvent, par exemple, de gestionnaires responsables des services administratifs (ressources humaines, matérielles et

financières). Or, l'unité de vérification interne ne peut exercer son rôle de façon indépendante, car les activités que ces dirigeants gèrent sont sujettes à être vérifiées, ce qui peut les rendre moins objectifs. L'image qui se dégage à propos de l'importance accordée par le plus haut dirigeant à la vérification interne et la crédibilité qui en découle se trouvent affaiblies du fait que les responsables ne relèvent pas de la plus haute autorité.

4.45 Le 10 janvier 2005, la RAMQ a placé l'unité de vérification interne sous la responsabilité du président-directeur général. Auparavant, elle relevait du gestionnaire responsable de la production du rapport annuel de gestion, alors qu'elle avait à exprimer une opinion sur la plausibilité des données qui y étaient contenues. En outre, parmi les 15 autres entités à qui nous avons envoyé un questionnaire et qui disposent d'une unité de vérification interne, nous en avons également recensé 2 où l'unité ne relève pas du plus haut dirigeant.

MSSS : les travaux ne portent pas sur les activités du réseau.

4.46 Par ailleurs, les cadres de gestion du MESS, du MFQ et de la SAAQ sont muets sur la suffisance des ressources de l'unité de vérification interne. De plus, au MAPAQ et au MESS, d'autres éléments qui devraient figurer dans le cadre sont manquants. Il s'agit notamment, pour le MAPAQ, de la description du rôle et des responsabilités des acteurs autres que le comité de vérification et, pour le MESS, de la production d'un rapport annuel d'activité. Enfin, le cadre du MSSS limite les activités de vérification interne aux unités administratives du ministère, alors que la très grande partie du budget de ce ministère est destinée aux activités du réseau de la santé et des services sociaux et que le ministre a des pouvoirs et des responsabilités à l'égard de ces activités. Notamment, ce dernier doit répartir les ressources humaines, matérielles et financières entre les régions et voir au contrôle de leur utilisation. En outre, il a la responsabilité d'exercer un pouvoir de surveillance et de contrôle relativement à l'atteinte des objectifs compris dans l'entente de gestion et d'imputabilité conclue entre le ministre et chaque agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux.

4.47 Les réponses au questionnaire des 15 autres entités dotées d'une unité de vérification interne font ressortir qu'elles sont toutes pourvues d'un cadre de gestion. Généralement, leur cadre traite de la plupart des éléments qu'il devrait contenir, à l'exception de la suffisance des ressources.

4.48 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de revoir leur cadre de gestion relatif à la vérification interne pour y inclure les éléments manquants;	X	X	X	X		X
• de s'assurer que l'unité de vérification interne relève d'un niveau d'autorité assurant toute l'indépendance nécessaire à une telle fonction.	X		X			X

Indépendance et rôle du comité de vérification

4.49 L'existence d'un comité de vérification suffisamment indépendant, c'est-à-dire dont au moins un membre n'a pas de relation importante directe ou indirecte avec l'entité, qui oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer convenablement son rôle est primordiale. Ainsi, ce comité devrait notamment favoriser l'indépendance de l'unité, produire un avis sur les ressources nécessaires et surveiller sa performance.

4.50 Il est reconnu dans la littérature qu'un comité de vérification devrait être composé d'au moins trois personnes, dont la majorité devrait être indépendante de l'organisation. Ce comité devrait se réunir au moins trois ou quatre fois par année et notamment approuver le plan de vérification de l'unité. Collectivement, les membres devraient posséder des connaissances en gestion financière et administrative et, idéalement, des acquis dans le secteur concerné. Il faut noter que les attentes envers les comités de vérification sont plus élevées depuis les scandales financiers des dernières années. Ces comités sont donc appelés à jouer un rôle majeur dans la gouvernance des organisations.

4.51 Toutes les entités vérifiées sont dotées d'un comité de vérification, comme cela est prévu dans la directive du Conseil du trésor. Le nombre de membres siégeant aux comités varie de trois à six. Par ailleurs, nous avons constaté que l'indépendance de ceux-ci fluctue selon qu'il s'agit de ministères ou d'organismes. La structure de gestion est en effet différente dans ces deux types d'entités. Dans les organismes (RAMQ et SAAQ), le comité de vérification, qui est un sous-comité du conseil d'administration, est formé d'une majorité de membres externes faisant partie de ce conseil. Cela assure une meilleure indépendance. Dans le secteur privé par exemple, pour les entreprises cotées à la Bourse de Toronto, il y a même une ligne directrice selon laquelle le comité de vérification devrait être composé uniquement d'administrateurs externes.

Peu d'indépendance pour les membres des comités des ministères.

4.52 Par contre, dans les quatre ministères, la situation est tout autre. Il n'existe pas de conseil d'administration et les membres de chaque comité de vérification viennent uniquement de leur ministère respectif. De tels comités ne sont pas suffisamment indépendants pour agir en toute objectivité, parce que les activités sous la responsabilité de leurs membres peuvent être l'objet de travaux de vérification interne. Cette situation est également généralisée dans les sept autres ministères qui ont répondu au questionnaire ; en effet, un seul de ces ministères a un membre externe qui siège à son comité de vérification.

4.53 Par ailleurs, les entités vérifiées ont toutes un cadre de gestion régissant le comité de vérification d'où il se dégage que, globalement, la tâche de ce dernier est d'appuyer la vérification interne. Seuls le MAPAQ et le MSSS ont bien défini le rôle et les responsabilités de leur comité. Les responsabilités des divers comités de vérification diffèrent selon l'organisation. Par exemple, certains adhèrent aux meilleures pratiques de gestion et doivent approuver le plan de vérification (MAPAQ, MSSS et SAAQ). D'autres se limitent à l'examiner et à formuler des commentaires, comme le prévoit d'ailleurs la directive du Conseil du trésor. Il en est de même pour les rapports d'activité des unités de vérification interne. Ce sont uniquement les comités du MAPAQ et du MSSS qui ont comme tâche d'exprimer un avis sur les ressources relatives à la vérification interne. De plus, deux comités (MFQ et SAAQ) n'ont pas de responsabilité particulière quant au suivi des recommandations énoncées par les unités de vérification interne. En outre, seulement trois cadres de gestion évoquent la question de la compétence des membres du comité de vérification (MESS, MFQ, MSSS).

Les comités ne soutiennent pas adéquatement les unités de vérification interne.

4.54 Nos travaux nous ont amenés à constater que les comités de vérification n'orientent pas convenablement les unités de vérification interne et ne les aident pas réellement à jouer de manière appropriée leur rôle. Tout d'abord, le nombre de réunions n'est pas suffisant pour permettre à ces comités d'assumer pleinement leurs responsabilités. En effet, les réunions qui portent sur la vérification interne sont généralement peu fréquentes, voire inexistantes ; lorsqu'il y en a, elles n'ont pas toujours lieu au moment opportun pour aborder des sujets tels que la planification des travaux, les rapports de vérification et le rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne. Le tableau 4 présente, pour chaque entité vérifiée, le nombre de réunions du comité de vérification traitant de la vérification interne au cours des trois dernières années.

Tableau 4

RÉUNIONS DU COMITÉ DE VÉRIFICATION TRAITANT DE LA VÉRIFICATION INTERNE

	MAPAQ	MESS	MFQ	MSSS	RAMQ	SAAQ
2002-2003	2	1	s.o.*	s.o.*	2	3
2003-2004	2	0	s.o.*	1	2	2
2004-2005**	1	1	2	1	2	1

* Pour cette année, il n'y avait pas de comité de vérification. Les premières réunions des comités du MFQ et du MSSS remontent respectivement à juin et à mars 2004.

** Pour cette année, les données vont jusqu'en janvier 2005.

4.55 Ensuite, les procès-verbaux des réunions tenues par les comités de vérification des entités visitées montrent que les membres reçoivent des documents concernant la vérification interne de même que des explications y afférentes. Même s'il est possible que les procès-verbaux ne contiennent pas toutes les discussions qui ont eu lieu, il ressort de leur lecture que les commentaires qui y sont consignés ne sont pas suffisants pour démontrer que les comités orientent les unités de vérification interne et les aident à jouer leur rôle (tableau 5).

Tableau 5

CONCLUSION SUR LE RÔLE JOUÉ PAR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION

Selon les procès-verbaux des réunions, les membres des comités de vérification	MAPAQ	MESS	MFQ	MSSS	RAMQ	SAAQ
Ne formulent pas d'avis sur les ressources nécessaires ;	X	X	X	X	X	X
N'exigent pas le plan de vérification, chaque année, dans les cas où il n'a pas été produit par l'unité de vérification interne ;	X	X	s.o*	s.o*	s.o*	X
N'examinent pas si les travaux inclus dans la planification sont orientés en fonction des risques de l'organisation ;	X	X	X	X		X
N'effectuent pas de suivi structuré du plan de vérification en cours d'année ;	X	X		X		X
Formulent peu de commentaires sur les rapports produits par l'unité de vérification interne et ne s'assurent généralement pas qu'une surveillance périodique quant aux constatations et aux recommandations énoncées est effectuée ;	X	X	s.o**	X	X	X
Ne surveillent pas suffisamment la performance de l'unité de vérification interne.	X	X	s.o**	X	X	X

* Pour cette entité, le plan a été produit.

** Vu l'existence récente de l'unité de vérification interne du MFQ, le comité de vérification n'a pas encore eu à assumer ces responsabilités.

4.56 Ces diverses lacunes sont traitées de façon particulière dans les sections suivantes. Il faut noter que les comités de vérification du MAPAQ et du MSSS ont approuvé les plans de vérification qui leur ont été présentés, ce qui représente une saine pratique à adopter.

4.57 Pour ce qui est des 15 autres entités qui ont une unité de vérification interne et à qui nous avons expédié un questionnaire, il ressort que 2 n'ont pas de comité de vérification. Au cours des 3 dernières années, environ la moitié des comités des 13 entités restantes n'ont tenu, pendant une année donnée, aucune rencontre, ou bien une seule, en présence du vérificateur interne (tableau 6).

TABLEAU 6

RENCONTRES DU COMITÉ DE VÉRIFICATION AUXQUELLES LE VÉRIFICATEUR INTERNE ÉTAIT PRÉSENT

	Nombre de rencontres					Nombre d'entités ayant un comité de vérification
	0	1	2	3	4 et plus	
2002-2003	1	4	4	0	2	**11**
2003-2004	3	3	4	1	2	**13**
2004-2005*	2	6	2	2	1	**13**

* Pour l'année 2004-2005, les données vont jusqu'en janvier 2005.

4.58 Somme toute, compte tenu des lacunes décelées pour l'ensemble des entités, les unités de vérification interne ne sont actuellement pas en mesure de profiter du regard externe que peut apporter un comité de vérification. Ainsi, la valeur ajoutée d'un tel comité pour la fonction de vérification interne peut être remise en question.

4.59 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de revoir le cadre de gestion régissant les comités de vérification pour attribuer à ces derniers les responsabilités que de tels comités devraient assumer à l'égard de la vérification interne;		X	X		X	X
• de revoir le cadre de gestion régissant les comités de vérification pour traiter de la compétence attendue des membres;	X				X	X
• de s'assurer que le comité de vérification oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer son rôle de manière appropriée;	X	X	X	X	X	X
• de s'assurer que le comité de vérification est suffisamment indépendant.	X	X	X	X		

Ressources

Pas de points de repère pour apprécier le niveau de ressources souhaitable.

4.60 Pour être en mesure de remplir son mandat et d'aborder de façon convenable les divers champs d'intervention qui lui sont normalement dévolus, l'unité de vérification interne doit posséder des ressources suffisantes, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Nous avons constaté qu'il existe très peu d'outils dans les entités visitées pour évaluer la suffisance des ressources humaines. Des points de repère pour aider les entités à apprécier le niveau de ressources souhaitable n'ont pas été déterminés.

4.61 Certes, les ressources humaines totales d'une entité de même que le budget qu'elle gère sont des éléments importants à considérer pour établir les ressources nécessaires en matière de vérification interne. Toutefois, de nombreux autres critères peuvent être aussi pris en compte. Par exemple, un étalonnage avec des entités semblables peut constituer une bonne base de référence. Une planification complète, quant à elle, sert à mettre en évidence les ressources et les compétences nécessaires. Il faut cependant que cette planification ait été établie à partir d'une évaluation des principaux risques et qu'elle porte sur un horizon suffisamment long. Aucune des organisations vérifiées n'a élaboré une telle planification, de sorte que pas une n'est en mesure d'apprécier correctement la suffisance de ses ressources.

4.62 Certaines entités (MAPAQ, MESS et MSSS) ont utilisé un indicateur basé sur les ressources humaines totales de l'organisation. De son côté, l'unité de vérification interne du MESS a procédé, en 2004, à une réflexion dans le but de se repositionner, notamment pour tenir compte de l'évolution, de l'ampleur et de la diversité des divers secteurs d'activité du ministère. Il est ressorti de cette réflexion que les effectifs de l'unité étaient insuffisants pour qu'elle puisse s'acquitter de ses responsabilités, d'autant plus que la validation des rapports annuels de gestion n'avait pas cessé d'accaparer de plus en plus de temps. L'unité s'est appuyée sur un modèle qu'elle a développé et son application a mis en relief un manque de ressources. Par la suite, elle s'est vu autoriser une augmentation de son effectif par le sous-ministre.

4.63 Les responsables de la vérification interne de trois entités (MSSS, RAMQ et SAAQ) considèrent que leurs ressources sont insuffisantes. Ceux du MAPAQ et du MFQ estiment leurs ressources suffisantes pour réaliser les mandats prévus. Cependant, le responsable du MAPAQ juge que des ressources additionnelles lui permettraient d'aborder plus de champs d'intervention dont, entre autres, le suivi des vérifications antérieures et la gestion intégrée des risques. Quant au responsable du MFQ, il entend utiliser des ressources extérieures à son unité au besoin. L'annexe 3 présente les ressources consacrées à la vérification interne des entités que nous avons vérifiées. Il est toutefois difficile de statuer sur leur suffisance en l'absence de points de repère pour apprécier le niveau de ressources souhaitable.

4.64 Pour ce qui est des autres entités à qui nous avons expédié un questionnaire et qui sont dotées d'une unité de vérification interne, 10 responsables sur 15 considèrent que leurs ressources humaines sont insuffisantes.

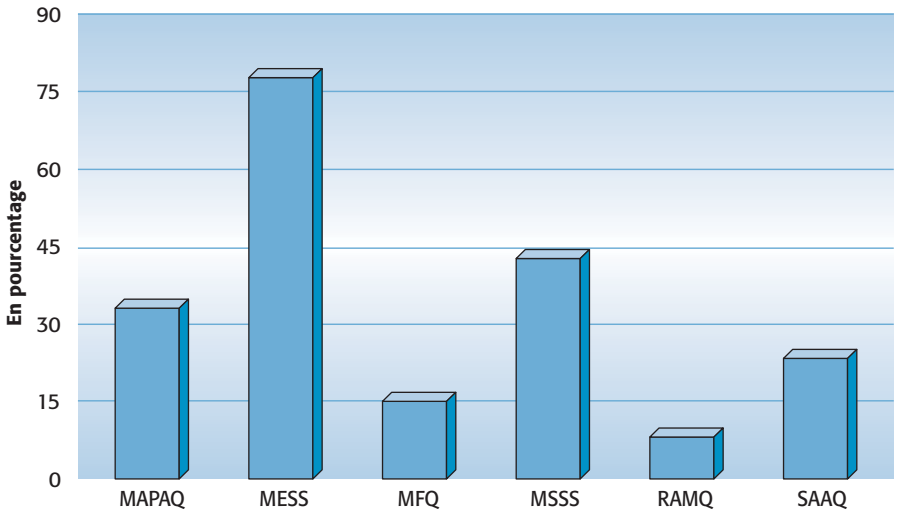
Champs d'intervention peu ou pas abordés.

4.65 Par ailleurs, pour l'ensemble des entités ayant répondu au questionnaire, on constate que, globalement, tous les champs d'intervention font l'objet de travaux (voir le tableau 3 présenté précédemment). Toutefois, des entités abordent peu certains champs ou ne les abordent pas, d'autant plus que la validation des rapports annuels de gestion occupe parfois une partie substantielle des activités de vérification. Il faut mentionner que certaines unités de vérification interne

formulent plusieurs opinions lorsqu'il y a des agences ou des unités autonomes de service dans leur entité, lesquelles doivent produire une reddition de comptes qui leur est propre (par exemple, le MESS a exprimé quatre opinions pour l'année 2003-2004). Le cumul des réponses au questionnaire fait ressortir qu'en moyenne 19 p. cent des heures ont été affectées à la validation des rapports annuels de gestion en 2004-2005, mais ce pourcentage fluctue beaucoup selon l'entité. Il varie de 8 à 77 p. cent pour les entités vérifiées (graphique 1) et de 2 à 42 p. cent pour les autres.

GRAPHIQUE 1

PROPORTION DES HEURES CONSACRÉES À LA VALIDATION DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION EN 2004-2005



4.66 Toujours à partir des réponses au questionnaire des 21 entités dotées d'une unité de vérification interne, nous avons constaté qu'il se fait peu de travaux dans certains champs d'intervention, tels que les suivants : la vérification de la conformité avec les lois, les règlements et les directives ; l'évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques, y compris les travaux sur les technologies de l'information ; le suivi des vérifications antérieures. Ainsi, au cours des trois dernières années, les heures consacrées à la vérification de la conformité ont été principalement concentrées dans six entités, dont une que nous avons vérifiée. Pour ce qui est des heures affectées à la vérification de l'évaluation des systèmes de contrôle et de gestion des risques, 50 p. cent des entités y allouent moins de 5 p. cent des heures de vérification. Quatre des six entités vérifiées font partie de celles-ci.

4.67 Même s'il y a parfois peu de travaux réalisés dans des champs d'intervention importants, les réponses des hauts dirigeants des entités dotées d'une unité de vérification interne au questionnaire révèlent qu'ils ont une perception positive de cette fonction. De façon générale, ils considèrent comme élevé le degré d'utilité de la vérification interne. De plus, ils jugent, en grande majorité, qu'elle joue le rôle attendu d'une telle fonction. Le tiers admet tout de même que les ressources consacrées à ce type de vérification ne sont pas toujours suffisantes pour permettre à l'unité de remplir totalement son rôle.

4.68 Par ailleurs, en ce qui a trait aux compétences des ressources humaines, les responsables de la vérification interne des entités vérifiées considèrent que leurs employés possèdent les compétences voulues pour accomplir leurs tâches, mais la moitié estime qu'il y a une carence concernant les compétences pour mener des vérifications dans le domaine des technologies de l'information.

4.69 Quant à la formation, quatre des entités vérifiées (MAPAQ, MESS, MSSS et SAAQ) n'élaborent pas de plan de formation en fonction des besoins de l'unité de vérification interne et du profil de chaque employé. Toutefois, le personnel de toutes les entités reçoit de la formation de façon régulière. Pour les trois dernières années, le nombre annuel moyen de jours de formation par vérificateur est de six jours.

4.70 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, en consultation avec les ministères et organismes, d'élaborer une grille d'analyse des besoins permettant aux entités d'apprécier le niveau de ressources souhaitable pour que l'unité de vérification interne puisse jouer efficacement son rôle.**

4.71 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de procéder à une évaluation des ressources nécessaires, ou de compléter celle déjà entreprise, pour aborder de façon convenable les divers champs d'intervention et de s'assurer que l'unité de vérification interne dispose de ces ressources;	X	X	X	X	X	X
• d'élaborer un plan de formation en fonction des besoins permettant de tenir à jour les connaissances des employés en matière de vérification interne.	X	X		X		X

Travaux de vérification interne

Planification en fonction des risques

4.72 Une planification des activités de vérification interne établie de façon organisée en tenant compte des risques de l'organisation constitue une base pour que ces activités soient maximisées quant à leur utilité. Il s'agit d'ailleurs d'une norme de l'IIA. Il faut mentionner que la gestion des risques est d'abord une responsabilité des gestionnaires des organisations tant publiques que privées. Cette activité s'est intensifiée vers la fin des années 90 et elle est aujourd'hui considérée comme un élément incontournable. Il faut d'ailleurs noter que le plan de modernisation de l'État de mai 2004 énonce que les ministères et organismes devront appliquer une démarche rigoureuse de gestion des risques.

4.73 Les entités vérifiées élaborent généralement un plan annuel pour les activités de vérification interne. Toutefois, au cours des trois dernières années, certaines d'entre elles ont, à l'occasion, omis de produire un tel plan ; c'est le cas du MAPAQ pour l'année 2004-2005, du MESS pour les années 2002-2003 et 2003-2004 et de la SAAQ pour 2004. Elles ont justifié cette absence surtout par le fait que les travaux se sont limités en bonne partie à des mandats jugés prioritaires, comme la validation des rapports annuels de gestion, et à la poursuite des mandats en cours.

4.74 Par ailleurs, dans les quatre ministères (MAPAQ, MESS, MFQ et MSSS), les plans élaborés sont incomplets. Ils se limitent souvent à une liste de mandats et aux objectifs généraux afférents, mais ils n'incluent pas toujours de budget de temps, d'échéancier suffisamment précis ou d'information sur les ressources nécessaires pour réaliser le plan. En outre, le tiers des entités autres que celles vérifiées qui ont répondu au questionnaire ont également précisé que leur plan ne comprend pas tous ces éléments. Pareils manquements font en sorte qu'il est difficile pour les personnes qui ont la responsabilité d'approuver les plans d'évaluer si les unités de vérification interne seront en mesure de les réaliser et de s'assurer que les choix effectués sont optimaux.

Plan de vérification : non conçu selon une méthode structurée et en fonction des risques.

4.75 Actuellement, dans les entités vérifiées, seule la RAMQ a déterminé les risques pour l'ensemble de l'organisation et son unité de vérification interne a dressé, pour une partie de ses mandats, un plan de vérification selon une méthode structurée et en fonction des risques. Quant à l'autre partie, laquelle représente la moitié des heures disponibles pour des travaux, l'insuffisance de documentation y afférente ne nous a pas permis de tirer une conclusion similaire. En ce qui concerne les autres entités vérifiées, elles ont commencé, avec l'aide de leur unité de vérification interne, à déterminer les risques de certains secteurs. Toutefois, ces unités ont conçu leur plan annuel de vérification en y incluant d'abord les mandats qu'elles considèrent comme prioritaires, tels que la validation des rapports annuels de gestion, sans avoir procédé à une approche de gestion des risques au préalable. Par la suite, elles ont pris en compte les préoccupations de

la haute direction tout en s'appuyant sur leur propre connaissance des activités de l'entité, mais sans avoir documenté les choix effectués. Ainsi, en l'absence d'une démarche intégrée d'analyse de risques pour l'ensemble de l'organisation, les unités de vérification interne ne sont pas en mesure d'apprécier si leurs interventions sont adéquates par rapport à l'importance des risques de l'entité.

4.76 Les plans doivent également être approuvés par l'autorité compétente. Cependant, ceux qui existent ne le sont pas toujours de façon formelle ; les responsables des unités de vérification interne du MFQ et de la SAAQ ont mentionné que le plus haut dirigeant a donné son accord verbalement. Toutefois, dans ce dernier cas, le président-directeur général autorise habituellement les mandats en cours d'année. Le plan du MESS a été approuvé par le sous-ministre, mais cela a été fait tardivement. Les plans sont transmis au comité de vérification, mais pas toujours au moment opportun puisque les réunions sont peu fréquentes dans certaines entités. Notons que dans deux ministères, soit le MAPAQ et le MSSS, les plans en question ont été approuvés par le comité de vérification. Par ailleurs, à l'exception du MESS, lorsque l'unité de vérification interne n'a pas élaboré de plan de vérification, les mandats sont généralement autorisés à la pièce par le plus haut dirigeant en cours d'année (MAPAQ et SAAQ).

Absence de stratégie à moyen terme.

4.77 Précisons qu'un plan annuel ne permet pas d'avoir une vision de l'horizon sur lequel les activités et les risques importants de l'organisation seront pris en compte. Or, aucune des entités vérifiées n'a adopté de stratégie sur un horizon supérieur à un an, bien que la RAMQ ait établi une liste de mandats selon une perspective à moyen terme. Par contre, selon les réponses au questionnaire expédié aux autres entités, cinq ont élaboré des plans triennaux.

4.78 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'élaborer, chaque année, un plan de vérification en se basant sur les risques de l'organisation, lequel devrait comprendre les éléments essentiels tels qu'un budget de temps, un échéancier et les ressources nécessaires pour réaliser ce plan ;	X	X	X	X	X	X
• de faire accepter ce plan officiellement par le sous-ministre ou le président-directeur général, et ce, en début d'année ;	X	X	X			X
• d'adopter une stratégie à moyen terme prévoyant un échéancier pour tenir compte de l'ensemble des activités de l'organisation qui comportent un risque important.	X	X	X	X	X	X

Suivi du plan de vérification

4.79 Pour ce qui est du suivi concernant les plans de vérification existants, les responsables de la vérification interne de trois entités vérifiées (MAPAQ, MESS et MSSS) ne le font pas de manière structurée. Cependant, les responsables du MESS et du MSSS rencontrent leur supérieur de façon régulière pour faire le point sur certains dossiers. Pour le MSSS, des notes relatives à ces réunions témoignent des discussions. Quant au MESS, des ordres du jour présentent les dossiers à discuter. Un suivi structuré du plan de vérification devrait être présenté au plus haut dirigeant. Parmi les trois entités qui effectuent de façon structurée et régulière un tel suivi, seule la RAMQ le transmet au plus haut dirigeant.

4.80 Par ailleurs, au MFQ et à la RAMQ, un document présenté au comité de vérification, vers le milieu de l'année, fait le point sur chaque mandat prévu dans le plan. La SAAQ, qui a procédé de cette façon en 2001 et en 2002, a délaissé cette pratique en 2003 et en 2004. Quant aux trois autres entités, des suivis sur l'avancement de certains dossiers sont parfois présentés au comité de vérification.

4.81 Un suivi déficient ne permet pas à l'autorité compétente d'avoir régulièrement un portrait suffisamment précis de l'avancement des travaux prévus dans le plan, d'apprécier si celui-ci pourra se réaliser dans son ensemble et d'assister l'unité de vérification interne dans l'exercice de ses choix.

4.82 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de procéder, de façon régulière et structurée, à un suivi du plan de vérification;	X	X		X		
• de présenter ce suivi au plus haut dirigeant.	X	X	X	X		X

Communication des constatations et des recommandations

4.83 Pour être utiles, les constatations et les recommandations résultant des travaux de vérification doivent être communiquées aux personnes concernées, soit les gestionnaires des activités vérifiées, le plus haut dirigeant de l'entité et le comité de vérification.

4.84 En ce qui a trait aux entités vérifiées, les résultats des travaux sont transmis aux gestionnaires responsables de ces activités. Par ailleurs, au MAPAQ et à la SAAQ, les rapports produits ne sont pas toujours acheminés de façon officielle au plus haut dirigeant. Au MFQ, ce dirigeant ne reçoit pas d'information de façon régulière en cours d'année, car les résultats des travaux ne lui parviennent que par l'intermédiaire du rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne. De façon générale, les résultats des travaux sont transmis au comité de vérification

lorsque des réunions ont lieu. Toutefois, le peu de réunions traitant de la vérification interne au MAPAQ, au MESS et à la SAAQ au cours de la dernière année a fait en sorte que ces résultats n'ont pas été fournis de manière régulière aux comités.

4.85 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• de communiquer, de façon officielle et régulière, les résultats des travaux de vérification interne au plus haut dirigeant.	X		X			X

Surveillance des suites données aux constatations et aux recommandations

4.86 Pour être en mesure de juger de l'importance accordée par les gestionnaires aux travaux de vérification interne, il est fondamental d'obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action accompagné d'un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations formulées. Afin que l'on puisse évaluer si les actions accomplies permettent de corriger les lacunes qui ont été décelées, l'IIA stipule que l'unité de vérification interne doit mettre en place un système permettant de surveiller la suite apportée aux constatations et aux recommandations communiquées antérieurement et en tenir à jour les données.

La surveillance périodique des suites données aux rapports est déficiente.

4.87 Or, seulement trois unités de vérification interne obtiennent des plans d'action. Ainsi, celle de la RAMQ en reçoit la plupart du temps, mais les plans ne contiennent pas toujours un échéancier permettant de suivre la mise en œuvre des mesures envisagées. Pour leur part, les unités du MESS et du MSSS obtiennent des plans d'action à l'occasion et ceux-ci sont relativement complets. Quant aux trois autres entités, les responsables des secteurs examinés se limitent bien souvent à formuler des commentaires dans le rapport à la direction qui témoignent de leur intention d'apporter des correctifs sur certains points. Par ailleurs, la documentation disponible ne permet pas de démontrer qu'une surveillance de la suite donnée aux résultats communiqués antérieurement est effectuée périodiquement. Ainsi, les unités de vérification interne ne sont pas en mesure d'apprécier le degré de mise en œuvre de leurs recommandations et de juger de la valeur ajoutée de leurs travaux.

4.88 Nous avons recommandé aux entités concernées

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action incluant un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations émanant des travaux de vérification interne;	X	X	X	X	X	X
• de surveiller périodiquement la suite donnée aux constatations et aux recommandations formulées dans les rapports de l'unité de vérification interne.	X	X	X	X	X	X

Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités

4.89 Les principes de saine gestion exigent que l'unité de vérification interne produise une reddition de comptes de ses activités et la remette à la plus haute autorité et au comité de vérification en temps opportun. Cette reddition de comptes devrait comprendre une évaluation de la performance de l'unité en fonction d'indicateurs mesurables.

SAAQ : reddition de comptes avec des indicateurs en 2001 et en 2002.

4.90 Au cours des trois dernières années, toutes les unités de vérification interne ont produit un rapport annuel d'activité, sauf celle de la SAAQ qui ne l'a pas fait pour l'année 2003. Cependant, ces rapports annuels se limitent bien souvent à un résumé des travaux effectués, de sorte qu'il manque plusieurs éléments essentiels à une bonne reddition de comptes. Entre autres, les rapports ne contiennent pas toujours de données sur le personnel, sur les dépenses de fonctionnement, sur la répartition du temps consacré aux divers champs d'intervention et sur l'évaluation de la performance de l'unité de vérification interne en fonction d'indicateurs. La SAAQ s'est toutefois distinguée pour les années 2001 et 2002, car elle a rendu compte de ses activités avec des indicateurs de performance.

4.91 Voici quelques exemples d'indicateurs retenus par la SAAQ : taux de respect de l'échéancier, pourcentage de réalisation des mandats prévus dans la planification, pourcentage des heures consacrées directement à la vérification interne, pourcentage du temps consacré aux demandes particulières ou ponctuelles, taux de satisfaction à l'égard des interventions relatives à la vérification interne, nombre de jours de formation par employé. Les unités de vérification interne des autres entités vérifiées n'ont pas établi d'indicateurs pour évaluer leur performance, bien que le CRVI leur suggère un outil à cet effet. Parmi les autres entités qui ont répondu au questionnaire, 53 p. cent mentionnent que le rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne ne contient pas de résultats quant à des indicateurs permettant de rendre compte de sa performance. En l'absence

d'une telle évaluation, il est difficile pour l'unité de vérification interne d'apprécier sa performance. De même, la haute direction et le comité de vérification ne peuvent porter de jugement à cet égard.

4.92 D'autre part, le rapport annuel d'activité produit est généralement transmis au plus haut dirigeant et au comité de vérification. Toutefois, pour trois entités vérifiées (MAPAQ, MESS et MSSS), les rapports ne sont pas toujours communiqués au moment opportun aux comités de vérification. En effet, ces derniers les reçoivent parfois de 7 à 10 mois après la fin de l'année financière.

4.93 Par ailleurs, l'IIA a adopté en janvier 2002 un nouveau cadre de pratiques professionnelles qui instaure notamment de nouvelles normes selon lesquelles des évaluations, tant internes qu'externes, des activités de vérification interne doivent être effectuées. Les évaluations internes du fonctionnement de l'unité de vérification doivent être faites de façon continue mais aussi périodique, soit par autoévaluation ou par d'autres personnes de l'organisation connaissant les pratiques de vérification interne et les normes. Les évaluations externes d'assurance qualité doivent être réalisées au moins tous les cinq ans par des équipes ou des évaluateurs qualifiés et indépendants, c'est-à-dire qui ne font pas partie de l'organisation ; la première devra être terminée pour le 1er janvier 2007. Pour que les vérificateurs internes puissent indiquer dans leurs rapports découlant des travaux réalisés que leurs activités sont conduites conformément aux normes de l'IIA, les évaluations doivent montrer cette conformité.

À la RAMQ, autoévaluation des pratiques de vérification interne.

4.94 À ce jour, seule l'unité de la RAMQ a commencé des travaux à cet égard. Elle a procédé à une autoévaluation qu'elle entend faire certifier par un vérificateur externe. Quoique cette autoévaluation constitue l'un des éléments importants de la mesure de la performance sur lequel l'unité doit rendre compte, il nous apparaît essentiel que celle-ci soit complétée par une évaluation à l'aide d'indicateurs mesurables. Dans les entités qui ont répondu au questionnaire, aucune n'a fait une évaluation interne, mais il ressort que quelques-unes ont l'intention d'entreprendre des démarches en ce sens au cours de la prochaine année. Compte tenu des lacunes que nous avons constatées et de la date limite fixée pour l'évaluation externe, il est important que les unités de vérification se livrent le plus tôt possible à une évaluation interne.

4.95 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'améliorer leur reddition de comptes sur les activités de vérification interne et de la présenter, en temps opportun, au plus haut dirigeant;	X	X	X	X	X	X
• d'effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe attendue d'ici le 1er janvier 2007 pour se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes.	X	X	X	X		X

Validation des rapports annuels de gestion

4.96 Comme nous l'avons déjà mentionné, le haut dirigeant s'appuie sur les travaux de validation des rapports annuels de gestion effectués par l'unité de vérification interne pour produire la déclaration de fiabilité exigée par la *Loi sur l'administration publique*. Ces rapports comprennent notamment des résultats sur des indicateurs établis par l'entité en vue de rendre compte de sa performance. Certaines unités de vérification interne consacrent une partie importante de leurs activités à des travaux de validation.

4.97 Servant de base à la déclaration du haut dirigeant, ces travaux doivent être menés avec le soin nécessaire. Ainsi, la portée, l'étendue et la nature des travaux exécutés doivent permettre d'atteindre le degré d'assurance recherché. De plus, ces travaux doivent faciliter une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs puisqu'ils ont tous les mêmes fins quant au rapport annuel de gestion.

4.98 Pour réaliser ces travaux, les unités de vérification interne s'appuient sur les normes de l'IIA. Ces normes traitent des différentes étapes de la réalisation d'une mission. Il y est notamment stipulé que les risques significatifs doivent être pris en compte lors de la planification, qu'un programme de travail doit être élaboré, que la conclusion et les résultats doivent être fondés sur des analyses et des évaluations adéquates, que les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats doivent être documentées, qu'une supervision appropriée doit être réalisée et que les résultats doivent être communiqués adéquatement.

Portée, étendue et nature des travaux

Travaux de validation effectués avec le soin nécessaire dans trois entités.

4.99 Notre analyse des travaux de validation de divers rapports annuels de gestion nous a permis de constater que, pour trois entités (MAPAQ, MESS et SAAQ), ces travaux ont généralement été accomplis avec le soin nécessaire, même si des améliorations sont encore possibles. Pour le MFQ et le MSSS, nous avons relevé des déficiences importantes relatives à la réalisation des travaux, de sorte que nous ne pouvons conclure qu'ils sont suffisants pour appuyer l'opinion exprimée. Quant à la RAMQ, elle devra mieux documenter les travaux effectués afin d'en démontrer la suffisance.

4.100 L'opinion sur le rapport annuel de gestion de toutes les entités vérifiées stipule que l'unité de vérification interne a réalisé un « examen » conformément aux normes de l'IIA. Le CRVI, dans son guide sur la validation des rapports annuels de gestion, énumère ainsi les procédés habituellement appliqués lors d'un tel examen : obtenir des renseignements et des pièces justificatives, mettre en œuvre des procédés analytiques, documenter le fonctionnement des mécanismes de compilation, réviser des calculs et discuter des informations obtenues. Ce guide précise également les éléments minimaux qui doivent être documentés dans les dossiers. Il spécifie que l'unité de vérification interne doit exprimer une conclusion sur la validité de l'information présentée dans le rapport annuel de gestion et que les procédés utilisés doivent permettre de valider toutes les données financières et non financières qui font l'objet de l'opinion.

4.101 En ce qui a trait à la planification des travaux de validation, nous avons constaté, dans les six unités vérifiées, qu'elle est souvent incomplète et insuffisamment documentée. En effet, le seuil de tolérance relativement aux erreurs n'est pas toujours déterminé, pas plus que les risques liés aux activités visées par la validation. De plus, il n'y a pas toujours de description du travail à exécuter selon la nature des indicateurs à valider. Qui plus est, il manque généralement des preuves quant à l'approbation préalable des plans.

4.102 Dans trois des entités soumises à notre vérification (MAPAQ, MESS et SAAQ), la documentation des travaux est généralement adéquate et elle comprend une description du fonctionnement des mécanismes de compilation. Les deux premières ont même réalisé des tests, dans certains cas, pour s'assurer du bon fonctionnement de ces mécanismes. Néanmoins, il arrive que la documentation soit déficiente pour certains indicateurs.

Documentation des travaux : un aspect à améliorer.

4.103 Les trois autres entités précisent dans leur opinion qu'elles ont procédé à une documentation ou à une appréciation du fonctionnement des mécanismes de compilation. Toutefois, au MFQ et au MSSS, lorsque des travaux sont effectués, ils ne sont pas documentés; selon l'information obtenue, on se limite plutôt à obtenir des pièces justificatives sans décrire le fonctionnement des mécanismes de compilation ni, la plupart du temps, faire d'entrevues avec les gestionnaires pour évaluer la plausibilité des données. Quant à la RAMQ, en plus de pièces justificatives, la documentation comprend des feuilles de travail qui présentent quelques renseignements relatifs à la description du fonctionnement des mécanismes de compilation ou à des entrevues. Cependant, une telle information ne permet pas de démontrer que tous les procédés requis ont été effectués. Somme toute, divers renseignements probants sont présents dans les dossiers sans que le cheminement conduisant à la conclusion quant à la plausibilité des résultats présentés soit expliqué.

4.104 Au MSSS, les résultats d'environ 40 p. cent des indicateurs proviennent des agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Pour ces résultats, les travaux de l'unité de vérification interne se sont limités à l'exécution d'un pointage avec la compilation produite par le ministère à partir de l'information fournie annuellement par les agences, laquelle est le produit d'un suivi de gestion périodique auprès des établissements du réseau. Par ailleurs, la seule mention faite à cet égard dans l'opinion consiste à renvoyer le lecteur à la section du rapport dans laquelle sont présentés les résultats; dans cette section figure une mise en garde sur la fiabilité des résultats des agences. Nous considérons que cette mention n'est pas assez claire pour qu'un lecteur puisse en saisir toute l'importance et comprendre les limites du travail effectué par l'unité de vérification interne.

MFQ et MSSS : aucun travail sur nombre d'indicateurs.

4.105 En ce qui concerne les résultats des indicateurs émanant du MSSS même, le vérificateur interne n'a fait aucun travail sur les deux tiers d'entre eux. La situation est similaire au MFQ pour environ la moitié des indicateurs présentés dans le rapport annuel de gestion. Dans ces deux cas, il n'y a aucune pièce justificative soutenant les résultats. En outre, l'opinion ayant trait à la validation est muette quant au fait que l'unité de vérification interne n'a pas mené de travaux sur un nombre important d'indicateurs dont les résultats sont divulgués dans le rapport annuel de gestion. Cela s'est également produit pour quelques indicateurs faisant l'objet de l'opinion du MESS. Pour ce qui est du rapport annuel de gestion du MAPAQ, aucun travail de validation n'a été effectué sur les résultats de quelques indicateurs provenant d'entités extérieures, comme La Financière agricole du Québec. Toutefois, dans ce cas, l'opinion indique clairement que ces données sont exclues des travaux de validation.

4.106 Relativement à la supervision et à la révision de ces travaux, il n'y a généralement pas de preuve démontrant qu'elles ont été accomplies pour trois entités (MAPAQ, MFQ et SAAQ). Bien que le superviseur des travaux au MESS et le responsable de l'unité à la RAMQ suivent les travaux en cours de réalisation, la révision des dossiers se fait trop tard, c'est-à-dire une fois que l'opinion est produite et rendue publique.

4.107 Lors des travaux de validation, les vérificateurs internes constatent souvent des lacunes significatives et ils remettent habituellement un rapport à cet égard aux gestionnaires concernés. Dans les années subséquentes, même si des déficiences sont encore présentes, un rapport à la direction n'est pas toujours produit. Ils allèguent alors bien souvent que les lacunes sont les mêmes et qu'un nouveau plan stratégique est en préparation. C'est le cas du MSSS pour l'année 2002-2003 ainsi que celui du MAPAQ et de la RAMQ pour l'année 2003-2004. L'unité de vérification interne de la SAAQ, quant à elle, a élaboré un projet de rapport à la direction pour l'année 2003, mais elle ne l'a jamais transmis aux gestionnaires concernés.

Cohérence gouvernementale

Portée, étendue et nature des travaux de validation : les différences sont notables.

4.108 Les lacunes décrites à la section précédente montrent à quel point il y a des différences notables quant à la portée, à l'étendue et à la nature des travaux de validation effectués par les entités vérifiées, de sorte qu'il n'existe pas de cohérence à l'échelle gouvernementale. L'opinion qui en résulte est donc différente à certains égards.

4.109 Malgré les normes de l'IIA sur la réalisation d'une mission et l'existence d'un guide de validation des rapports annuels de gestion élaboré par le CRVI, les unités de vérification interne ont une compréhension différente du travail à faire. Mentionnons cependant que le SCT n'a pas déterminé les pratiques à favoriser concernant la portée, l'étendue et la nature des travaux ni le type d'opinion qui doit être formulée. Cela permettrait pourtant de contribuer à une compréhension uniforme des résultats des travaux de validation par les utilisateurs des rapports annuels de gestion.

4.110 En outre, il y a une disparité quant à la portée du travail effectué et au libellé de l'opinion. Pour l'année 2003-2004, l'opinion de quatre entités (MAPAQ, MFQ, RAMQ et SAAQ) porte sur la totalité des données du rapport annuel de gestion, alors que celle des deux autres ne s'applique qu'à une partie de ces données. Le vérificateur interne du MSSS fait porter son opinion sur la totalité de la section intitulée « Résultats ». Celui du MESS exprime plusieurs opinions différentes sur divers rapports annuels de gestion (ministère et agences), selon la portée des travaux.

4.111 Toutes les opinions ont pour objet la plausibilité des données. Quant à la cohérence de l'information contenue dans le rapport annuel de gestion, c'est un sujet non abordé dans les opinions exprimées par le MAPAQ et le MFQ. Enfin, les opinions sont énoncées selon une forme tantôt positive, tantôt négative. Une forme positive consiste à affirmer, par exemple, que l'information est plausible, alors qu'avec la forme négative, le libellé indique que le vérificateur interne n'a rien relevé qui le porte à croire que l'information n'est pas plausible.

4.112 Les utilisateurs des rapports annuels de gestion ne sont donc pas en mesure de comprendre que les opinions provenant des unités de vérification interne, bien qu'elles soient semblables, ont trait à des travaux très différents quant à leur portée, à leur étendue et à leur nature.

4.113 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de déterminer des pratiques à favoriser relativement à la validation des rapports annuels de gestion pour faciliter la cohérence dans la portée, l'étendue et la nature des travaux de même que dans le libellé de l'opinion et pour contribuer à une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

4.114 Nous avons recommandé aux entités concernées, lors des travaux de validation du rapport annuel de gestion

	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère des Finances du Québec	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Régie de l'assurance maladie du Québec	Société de l'assurance automobile du Québec
• d'accomplir toutes les étapes d'un mandat (planification, réalisation, supervision et révision) et, particulièrement, de bien documenter l'ensemble du travail effectué;	X	X	X	X	X	X
• d'exprimer une opinion qui reflète correctement les travaux réalisés;			X	X		
• de produire un rapport et de le transmettre au plus haut dirigeant lorsque des lacunes significatives sont constatées.	X			X	X	X

Leadership exercé par le Secrétariat du Conseil du trésor

4.115 Le Conseil du trésor, soutenu par le Secrétariat, peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à promouvoir en matière de ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. Ces orientations servent de référence aux ministères et organismes concernés. Le SCT les soutient dans la mise en œuvre de ces orientations et il assiste le président du Conseil du trésor, responsable de l'application de la *Loi sur l'administration publique*. Son rôle à l'égard des orientations en matière de vérification interne est donc essentiel pour

aider les ministères et organismes à assumer leurs responsabilités dans ce domaine. Rappelons que la directive du Conseil du trésor concernant la vérification interne (annexe 2), adoptée en 1989 et modifiée à quelques reprises, oblige les ministères et organismes à mettre en place des mécanismes de vérification interne.

Vérification interne : le SCT doit renforcer son leadership.

4.116 Toutefois, force est de constater que le SCT n'a pas réellement exercé de leadership afin que cette directive soit mise en application. En effet, il n'a pas apporté de soutien en la matière aux ministères et organismes ni surveillé l'application de la directive. En outre, nous avons constaté que, malgré ses responsabilités, le SCT n'a pas exigé des entités la reddition de comptes prévue.

4.117 Lors de notre vérification, nous avons remarqué que la directive n'a été appliquée que partiellement ou qu'elle n'a tout simplement pas été suivie en l'absence de mécanismes de vérification interne dans certaines entités. Dans les faits, deux entités (MSSS et MFQ) n'ont pas eu, pendant plusieurs années, d'unité de vérification interne, malgré l'importance des activités dont elles avaient la responsabilité (voir les dépenses de ces entités à l'annexe 3). La fonction a été instaurée dans ces entités respectivement en 2002 et en 2004. De même, les réponses au questionnaire venant des 19 autres entités que celles qui ont été vérifiées font ressortir que 4 d'entre elles, bien qu'elles aient des activités de moindre envergure, n'ont pas d'unité de vérification interne actuellement. Une seule indique avoir recours à des ressources externes spécialisées pour effectuer des travaux de ce genre.

4.118 De fait, il n'existe aucun mécanisme gouvernemental pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne. À titre de comparaison, dans la fonction publique fédérale, l'organisme central à cet égard a décidé en novembre 2004 d'assurer la prestation de services de vérification interne auprès de 63 ministères et organismes de petite taille.

4.119 De plus, comme le démontrent les diverses sections du rapport, la directive n'a été appliquée que partiellement et de façon très inégale d'une entité à l'autre. Par exemple, les réponses au questionnaire de l'ensemble des entités dotées d'une unité de vérification interne témoignent du fait que certains champs d'intervention prévus dans la directive ne sont pas abordés ou le sont peu.

4.120 Le SCT travaille actuellement à terminer un document portant sur la vérification interne pour donner suite au plan de modernisation qui énonce la volonté gouvernementale de renforcer cette fonction. Nous nous serions attendus à ce qu'il dresse, au préalable, un portrait des difficultés actuelles afin de mettre en œuvre les correctifs appropriés et, notamment, d'inclure les éléments manquants dans le document. Par exemple, la directive existante est muette sur la compétence des membres des comités de vérification. Force est de constater qu'aucune évaluation des règles en vigueur n'a été faite. Entre l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en 2000, et le dépôt du plan de modernisation, en 2004, le SCT a signalé, dans divers guides relatifs à l'application de la loi, que

la vérification interne est l'un des outils pour aider les gestionnaires à « être en contrôle ». Dans le *Guide sur le rapport annuel de gestion*, il est mentionné que le haut dirigeant peut s'appuyer sur l'opinion de l'unité de vérification interne à l'égard de la plausibilité des données qui sont contenues dans son rapport. Dans les faits, une telle pratique est utilisée.

4.121 De son côté, le CRVI exerce un certain soutien auprès des ministères et organismes, notamment en concevant divers guides, dont celui sur la validation des rapports annuels de gestion. Bien que ces outils servent à la vérification interne, le rôle d'assumer le leadership nécessaire à cette fonction appartient au SCT.

4.122 Somme toute, ces constats ne sont pas étrangers au fait que la vérification interne au gouvernement du Québec ne joue que partiellement le rôle que l'on attendrait d'une telle fonction. Ainsi, le leadership du SCT doit être affermi afin que des orientations gouvernementales qui tiennent compte du contexte actuel en matière de vérification interne soient adoptées promptement et mises en application.

4.123 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses travaux et d'affermir son leadership. Ainsi, il devrait

- **formuler de nouvelles orientations concernant la mise en place d'activités de vérification interne et le rôle attendu d'une telle fonction, notamment sur**
  - **l'indépendance de la fonction;**
  - **le processus de nomination, l'indépendance et la compétence des membres des comités de vérification ainsi que leur rôle et leurs responsabilités;**
  - **le fait que les ministères et organismes doivent s'assurer de la suffisance des ressources pour que les divers champs d'intervention dévolus à cette fonction soient abordés de façon convenable;**
- **prévoir des moyens pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne;**
- **soutenir et suivre la mise en œuvre des nouvelles orientations.**

4.124 Résumé des commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Commentaire général. Le Secrétariat du Conseil du trésor « partage la même perspective que le Vérificateur général à l'égard de la vérification interne ». Il considère qu'elle « s'avère une fonction importante pour appuyer les sous-ministres et les dirigeants d'organismes dans l'exercice de leur rôle ». Le Secrétariat constate toutefois que cette fonction « demeure méconnue et sous-utilisée ». Il signale que « ce constat est à l'origine des orientations mentionnées dans le Plan de modernisation 2004-2007 et du projet d'orientations en cours ».

Il tient à spécifier qu'il « travaille dans la philosophie de la *Loi sur l'administration publique* qui met l'accent sur l'imputabilité et la gestion axée sur les résultats », selon laquelle

« les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont les premiers responsables du contrôle et de la reddition de comptes. Ce nouveau cadre de gestion interpelle donc la mission et le rôle de la vérification interne en tant qu'outil de gestion de la performance. » Il ajoute ceci : « C'est aussi dans cette optique que le SCT exerce son leadership en matière de vérification interne et entend l'affermir […] afin d'instaurer un véritable changement de culture, progressif et continu […]. »

Le Secrétariat « entend promouvoir la vérification interne notamment en indiquant que l'utilisation de normes et de pratiques reconnues en la matière constitue un moyen à privilégier pour favoriser la qualité et l'uniformité des travaux ». À la suite de consultations auprès de personnes concernées, il entend « recommander l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales ». Il souligne de plus qu'elles « s'inspireront des meilleures pratiques et normes reconnues dans le domaine ». Il précise que ces orientations « intégreront des éléments qui contribueront à améliorer la qualité des travaux et à protéger l'indépendance de la vérification interne ». Les ministères et organismes pourront « se référer à un guide, en cours d'élaboration », qui leur sera transmis.

Il ajoute ce qui suit : « Le Secrétariat est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général aux entités à l'effet de s'assurer que le comité de vérification est suffisamment indépendant. Cependant, il convient de souligner que la mise en œuvre de cette recommandation exigera l'élaboration d'une définition de la notion d'indépendance qui tienne compte du contexte gouvernemental et plus particulièrement de celui des ministères. »

Pour ce qui est de la détermination des ressources, le Secrétariat mentionne que « différents facteurs peuvent influencer les ressources souhaitables dont, notamment, le niveau de risques ainsi que les contrôles afférents. D'ailleurs, ces facteurs pourront être intégrés dans une grille d'analyse de besoins pour soutenir les ministères et organismes dans leur responsabilité d'évaluer leurs ressources en vérification interne. »

Le Secrétariat est « conscient que des organisations de petite taille ne disposent pas nécessairement des ressources humaines et financières pour constituer une équipe de vérification interne » et il « évalue l'opportunité d'instaurer de nouvelles façons de faire à ce chapitre ».

4.125 Résumé des commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Commentaire général. Le ministère reçoit « favorablement les observations et les recommandations formulées » et mentionne que plusieurs recommandations « seront mises de l'avant, dont celle portant sur l'indépendance de l'unité de vérification interne ». En effet, à compter du 2 mai 2005, celle-ci est placée sous la responsabilité du sous-ministre. Par ailleurs, le ministère indique que « avant de mettre en place une démarche intégrée d'analyse de risques pour l'ensemble de l'organisation et de réaliser une évaluation interne d'assurance qualité en vue de se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes, il veut en connaître l'ampleur afin de mesurer l'impact sur les activités régulières de la vérification interne, compte tenu des ressources disponibles. Quant aux recommandations en lien avec les nouvelles orientations à être formulées par

le Secrétariat du Conseil du trésor, nous y donnerons suite dès que celles-ci nous seront communiquées. » Le ministère indique qu'il est disposé à participer à toute réflexion sur le sujet.

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

Commentaire général. Le ministère signale ce qui suit : « La manière d'adresser les recommandations aux ministères et organismes visés (sous forme de tableau) ne permet pas de nuancer le niveau d'importance de celles-ci pour chacun des vérifiés. Une recommandation doit être complète par elle-même afin d'en faciliter la portée, la compréhension et le suivi ultérieur. Le ministère convient que le secteur public doit adopter les approches de contrôle récemment introduites dans le secteur privé à la suite des scandales financiers des dernières années. Il ajoute cependant que le contexte étant différent, des ajustements doivent se faire dans l'application des nouveautés en matière de contrôle. »

Cadre de gestion. Le ministère reconnaît que « les unités de vérification interne doivent disposer de ressources suffisantes pour assumer adéquatement leur mandat. D'ailleurs, les ressources de l'unité ont été majorées à la suite d'une étude réalisée au MESS en 2004 qui a permis, entre autres, de conclure à un manque de ressources. Le MESS a prévu dans sa politique ministérielle concernant la vérification interne que si des interventions urgentes et non planifiées se présentent en priorité, la direction de la vérification interne pourra s'adjoindre des ressources externes en quantité et compétence nécessaires. »

Comité de vérification. À ce sujet, le ministère « opte pour une formule mixte temporaire : une adaptation des rôles et des responsabilités du comité de vérification, renforcés par des contacts étroits et fréquents du vérificateur interne avec le sous-ministre, parallèlement à une introduction graduelle de membres externes à ce comité et la tenue de réunions fréquentes de ce dernier ». Il spécifie qu'il s'assurera que les comptes rendus des futures rencontres témoigneront davantage du rôle que joue ce comité.

Ressources. Concernant le plan de formation du personnel de l'unité de vérification, le ministère signale que celle-ci « a récemment invité chaque membre de son personnel à lui faire part de ses besoins en développement professionnel ; il s'ensuivra la conception d'un programme de développement des ressources humaines efficace et la planification de sa réalisation ».

Travaux de vérification interne. En ce qui a trait à la stratégie à moyen terme basée sur les risques, le ministère se dit « entièrement en accord avec la conception d'une approche de vérification interne visant à couvrir à moyen terme ses activités à risques. Des travaux sont actuellement en cours en ce sens. » Il mentionne également ce qui suit : « La date de la présentation de la planification annuelle des travaux de vérification sera ramenée en début d'exercice. »

Évaluation de la performance. Le ministère souligne que l'unité de vérification interne continue de documenter le processus d'évaluation interne d'assurance qualité et qu'elle « planifie pouvoir procéder à cette évaluation au cours de la prochaine année ».

Validation des rapports annuels de gestion. « Tel que le mentionne le Vérificateur général, les travaux de validation de divers rapports annuels de gestion réalisés par l'unité de vérification interne ont été accomplis avec le soin nécessaire. Les travaux de validation […] servent souvent de modèles, tant dans la manière de les gérer que dans les façons de faire. Des travaux sont actuellement en cours […] dans le but de parfaire l'ensemble des étapes de la planification et d'assurer une révision des travaux en temps voulu. »

4.127 Résumé des commentaires du ministère des Finances

Commentaire général. Le ministère souligne que, dans l'ensemble, il « est d'accord avec les recommandations puisque la plupart étaient dans ses plans ». Il ajoute ce qui suit : « L'année financière sur laquelle porte la vérification a en effet été une année d'implantation de la fonction de vérification interne au ministère des Finances. Les activités planifiées pour l'année 2005-2006 sont davantage conformes aux normes de l'Institut des vérificateurs internes (IIA). »

Indépendance du comité de vérification. Le ministère « a l'intention d'ajouter un membre externe ».

Travaux de vérification interne. « Le ministère tient […] à mentionner que la planification […] pour 2005-2006 est basée sur une évaluation sommaire des principaux risques de l'organisation. Cette planification, entérinée par le comité de vérification avant le début de l'année financière, intègre un estimé des ressources requises et des heures prévues ainsi qu'un échéancier de réalisation. »

Évaluation de la performance. Le ministère a prévu, dans sa planification, « un mandat visant l'implantation d'un programme d'assurance qualité pour la vérification interne de manière à répondre, d'ici 2007, aux exigences […] de l'IIA ».

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

Commentaire général. Le ministère « reçoit toutes les recommandations avec l'intention d'y donner les suites appropriées dans un plan d'action qui sera déposé pour approbation au prochain comité de vérification ». Il tient à rappeler que « la fonction doit continuer de s'implanter au ministère et dans le réseau de la santé et des services sociaux dans un climat de confiance, de respect et complémentarité des rôles de chacun ».

Comité de vérification. Le ministère mentionne que le cadre de gestion sera ajusté « pour inclure la notion de mesure de la performance des activités de la vérification interne ». Il ajoute que les membres du comité ont suggéré « de nommer un président-directeur général d'une agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux sur le comité ».

Ressources. Le ministère précise qu' « une ressource additionnelle a été ajoutée […] afin de développer et d'appliquer une approche de gestion des risques ».

Travaux de vérification interne. Le ministère rapporte que le plan annuel pour l'année 2005-2006, lequel constitue la première partie de la planification triennale, spécifie que l'unité de vérification interne « entreprendra au cours de la présente année des travaux sur la gestion du risque ». Il ajoute qu'« un suivi rigoureux de ce plan sera également réalisé ».

Validation des rapports annuels de gestion. Le ministère signale que « le comité de vérification recommande d'évaluer la possibilité de confier certains travaux aux vérificateurs externes des établissements et à ceux des agences ». Il est d'avis que ceci permettra à l'unité de vérification interne « d'étendre ses travaux et ainsi couvrir les résultats pour les indicateurs du réseau et, par le fait même, satisfaire aux normes professionnelles ».

4.129 Résumé des commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« **Commentaire général.** La réflexion du Vérificateur général du Québec portant sur la fonction de la vérification interne est tout à fait à propos et a permis de suggérer des solutions pratiques et pertinentes qui, sans l'ombre d'un doute, concourront à réaliser l'un des objectifs gouvernementaux du Plan de modernisation 2004-2007. Cet objectif consiste à " renforcer le travail de vérification interne au sein des ministères et organismes, d'en garantir l'indépendance et ainsi d'en préserver la crédibilité ".

« La RAMQ souscrit totalement à cette démarche d'amélioration continue. C'est dans cet esprit qu'elle a réalisé en 2005 une autoévaluation de la fonction de vérification interne à partir de la méthodologie suggérée par l'Institut des vérificateurs internes (IIA). L'opinion de cette autoévaluation conclut que la fonction est bien gérée, livre des services de qualité et exerce un rôle significatif. Toutefois, la fonction de vérification interne de la Régie ne respecte qu'en partie les normes professionnelles de l'IIA. En fait, des lacunes ont été constatées et jugées en écart avec les normes, mais ces lacunes n'empêchent pas la fonction d'assumer ses responsabilités de manière acceptable. C'est dans ce même esprit que la RAMQ demandera prochainement une certification externe et indépendante sur la qualité de sa fonction de vérification interne. »

Comité de vérification. À ce sujet, la Régie formule le commentaire suivant : « Par ailleurs, la politique générale de la fonction de vérification interne de la RAMQ définit le rôle et les responsabilités du comité de vérification sans toutefois lui attribuer l'ensemble des responsabilités attendues en vertu des recommandations de l'IIA. En effet, le comité de vérification assume un rôle d'appui auprès de la fonction de vérification interne plutôt qu'un rôle d'autorité de nature exécutive. La Régie compte s'inspirer de la réflexion gouvernementale en cours en matière de gouvernance pour revoir, le cas échéant, les responsabilités du comité de vérification. »

Validation des rapports annuels de gestion. La Régie admet que « la documentation des travaux est perfectible. À cet effet, une attention particulière sera apportée à bonifier la description des éléments importants de la validation et à documenter en temps opportun la révision pour mieux refléter tout le soin professionnel présentement accordé aux travaux. »

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

Commentaire général. La Société se dit « généralement en accord avec les constatations et recommandations formulées ». Elle précise que la toute récente Politique de vérification interne apporte plusieurs correctifs et que les responsabilités du comité de vérification sont maintenant mieux définies. Elle ajoute que ce comité « doit notamment examiner et approuver la programmation annuelle de la vérification interne de la Société et tout rapport de vérification interne, incluant le suivi des recommandations ».

Travaux de vérification interne. La Société fait savoir que l'unité de vérification interne « établira une planification triennale en 2005 qui couvrira les divers champs d'intervention de la Société et qui considérera les risques associés aux différentes activités. Cette prise en considération des risques [...] sera documentée. » De plus, la programmation annuelle « fera l'objet d'un suivi auprès du comité de vérification ». Par ailleurs, la Société précise que les rapports à la direction contiendront un plan d'action, incluant un échéancier, et ils feront l'objet d'un suivi.

Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités. La Société signale qu'elle produira un rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne. Elle ajoute que la performance de l'unité « sera évaluée formellement au cours de l'année 2006 afin de s'assurer que les travaux sont menés conformément aux normes de l'IIA et qu'ils sont de la meilleure qualité ».

Validation des rapports annuels de gestion. La Société déclare que la planification des travaux « sera mieux documentée » et qu'« il y aura évidence que les travaux auront été supervisés et révisés ».

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 sont inspirés des normes de l'IIA, de la *Loi sur l'administration publique*, de travaux antérieurs concernant la vérification interne effectués par le Vérificateur général et par d'autres vérificateurs législatifs, de la directive du Conseil du trésor portant sur le sujet ainsi que de diverses politiques ou de procédures en la matière élaborées par des entités gouvernementales du Québec ou d'ailleurs. 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 de vérification

S'assurer que le SCT exerce le leadership nécessaire pour que la vérification interne joue le rôle auquel on s'attend.

Critères d'évaluation

Le SCT :

- a déterminé des orientations claires concernant la mise en place d'activités de vérification interne et le rôle attendu d'une telle fonction ;
- soutient et suit la mise en œuvre des orientations et procède à leur évaluation.

Objectif de vérification

S'assurer que les ministères et organismes ont mis en place des moyens pour que la fonction de vérification interne remplisse adéquatement son rôle.

Critères d'évaluation

- Les ministères et organismes se sont dotés d'un cadre de gestion qui énonce les principes fondamentaux sous-tendant cette fonction ainsi que les modalités y afférentes (indépendance, champs d'intervention, rôles et responsabilités des divers acteurs, ressources nécessaires, planification des activités, exécution des travaux, reddition de comptes, évaluation de la performance).
- Les éléments liés aux activités de vérification interne suivants sont présents :
  - l'unité de travail s'occupant de cette fonction est indépendante des autres unités de l'entité et relève des plus hautes autorités ;
  - un comité de vérification suffisamment indépendant soutient les activités de vérification interne ;
  - des normes et des procédures internes encadrent ces activités ;
  - le ministère ou l'organisme veille à ce que les ressources affectées à la vérification interne soient suffisantes, sur les plans tant quantitatif que qualitatif, pour aborder de façon convenable les divers champs d'intervention qui sont dévolus normalement à cette fonction ;
  - des mécanismes pour assurer la formation continue du personnel sont en place ;
  - une planification des activités de vérification interne est établie de façon organisée en tenant compte notamment des risques de l'organisation ;
  - cette planification est approuvée par l'autorité compétente et fait l'objet d'un suivi régulier ;
  - les résultats des travaux de vérification interne font l'objet d'une communication aux personnes appropriées et d'un contrôle de la qualité ;
  - les constatations et les recommandations émanant des rapports de vérification interne donnent lieu à un suivi ;
  - l'unité de vérification interne évalue sa performance à l'aide d'indicateurs mesurables ;
  - un rapport annuel d'activité de l'unité de vérification interne est produit et remis aux plus hautes autorités en temps opportun.

Objectif de vérification

S'assurer que les travaux de vérification interne relatifs à la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes ont été réalisés avec le soin nécessaire et qu'ils facilitent une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

Critères d'évaluation

- Les travaux de vérification interne s'appuient sur les normes professionnelles en la matière.
- Le degré d'assurance recherché de même que la portée et l'étendue des travaux de vérification sont définis et favorisent la cohérence à l'échelle gouvernementale.
- Les travaux de vérification interne concernant la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes permettent d'atteindre le degré d'assurance recherché et facilitent la cohérence gouvernementale.

ANNEXE 2 – PRINCIPAUX ASPECTS DE LA DIRECTIVE DU CONSEIL DU TRÉSOR CONCERNANT LA VÉRIFICATION INTERNE

Sujet	Aspects
Implantation de mécanismes de vérification interne	– Les ministères et organismes visés par la directive doivent mettre en place des mécanismes de vérification interne.
Champ d'application	– La directive s'adresse aux ministères et aux organismes dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ou dont les effectifs sont assujettis à la *Loi sur la fonction publique.* – L'ensemble des activités doit faire l'objet d'une vérification sous les angles de la protection des ressources, de l'intégrité des informations, de la conformité, de l'efficience, de l'économie et des fonctions de gestion.
Exigences quant à la fonction de vérification interne	– Un responsable relevant du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme est nommé. – Pour réaliser le mandat de vérification interne, une unité administrative est créée ou on a recours aux ressources d'autres ministères ou organismes, ou à des ressources externes. – Une directive interne précisant les buts, les pouvoirs et les responsabilités est élaborée. – Un plan annuel des activités de vérification interne est préparé. – Les suites à donner à chaque rapport sont déterminées. – Un rapport annuel est rédigé sur les activités de vérification interne (rappel des conclusions et des recommandations des principaux mandats, liste des modifications apportées au plan annuel de vérification avec les justifications appropriées). – Un comité de vérification est créé.
Comité de vérification	– Il est composé d'au moins trois personnes, y compris un sous-ministre adjoint ou une personne de niveau hiérarchique équivalent dans le cas d'un organisme. – Il est chargé de formuler des avis sur les plans annuels et les plans à long terme de même que sur le rapport annuel de vérification interne.
Reddition de comptes au Conseil du trésor	– Les ministères et les organismes doivent déposer, le 30 juin de chaque année, un rapport sur l'état de la mise en œuvre de la directive pour l'année se terminant le 31 mars, qui contient : • une description des mesures prises et du fonctionnement des systèmes relatifs à la vérification interne ; • un bilan des activités de vérification interne ; • la description des développements prévus.

ANNEXE 3 – RESSOURCES DES ENTITÉS VÉRIFIÉES ET CELLES CONSACRÉES À LA VÉRIFICATION INTERNE (POUR 2004-2005)

	MAPAQ	MESS	MFQ	MSSS	RAMQ	SAAQ[1]
ETC[2] en matière de vérification interne[3]	5	15	2	2	10	11
Dépenses en matière de vérification interne (en millions de dollars)[3]	0,38	1,34	0,16	0,23	0,52	0,70
ETC totaux de l'entité[4]	2 038	6 939	807	891[7]	1 580	3 359
Dépenses de l'entité (en milliards de dollars)[5]	0,3	6,0	7,1[6]	14,8[7]	6,1	1,8

1. Pour la SAAQ, les données couvrent la période se terminant le 31 décembre 2004.
2. ETC : Équivalent temps complet.
3. Pour les ETC et les dépenses en matière de vérification interne, les données proviennent des entités. Il s'agit des ETC réels, tandis que les dépenses représentent une estimation, sauf pour la SAAQ où il s'agit de dépenses réelles.
4. Les données pour les ministères proviennent du Budget de dépenses 2004-2005 et ils représentent une estimation. Pour la RAMQ et la SAAQ, il s'agit de ETC réels compilés par ces entités.
5. Les données proviennent du Budget de dépenses 2004-2005 pour les ministères, d'une prévision des dépenses pour l'année 2004-2005 effectuée par la RAMQ et des états financiers de la SAAQ pour l'année 2004.
6. Les dépenses du MFQ comprennent les intérêts liés à la dette au montant de 6,9 milliards de dollars.
7. Les dépenses du MSSS comprennent les sommes attribuées à son réseau. Les ETC du ministère n'incluent pas ceux du réseau, qui totalisaient 191 217 ETC pour l'année 2003-2004 selon l'information disponible au MSSS.

ANNEXE 4 – LISTE DES ENTITÉS AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE

Entités vérifiées

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministère des Finances du Québec
Régie de l'assurance maladie du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor[3]
Société de l'assurance automobile du Québec

Autres entités[4]

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission des lésions professionnelles
Commission des normes du travail
Curateur public du Québec
Ministère de la Culture et des Communications
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de l'Éducation
Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
Ministère des Transports du Québec
Ministère du Travail
Régie des alcools, des courses et des jeux
Régie des rentes du Québec
Régie du bâtiment du Québec
Revenu Québec
Société d'habitation du Québec
Sûreté du Québec

3. Outre qu'il a été vérifié à titre d'organisme central, le SCT a été sollicité pour répondre au questionnaire relativement à sa propre unité de vérification interne.
4. Les noms des entités sont ceux qui étaient en vigueur au moment de l'envoi du questionnaire en décembre 2004.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 5

Portrait de la vérification législative au Canada

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
INTRODUCTION	5.7
CHAMP DE COMPÉTENCE	5.10
BUDGET DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS	5.12
TRAVAUX RÉALISÉS	5.13
Vérification d'états financiers	5.18
Optimisation des ressources	5.38
Conformité	5.42
Information sur la performance	5.47
BÉNÉFICIAIRES DE SUBVENTIONS	5.51
Annexe – Tableau synoptique de la comparaison des mandats et des pratiques des vérificateurs législatifs canadiens	

Travaux menés par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Véronique Boily
Yves Doré
Marcel Marchildon

FAITS SAILLANTS

5.1 Au Canada, il y a 11 vérificateurs législatifs, un dans chacune des 10 provinces et un pour le gouvernement du Canada.

5.2 Ce rapport présente un portrait de la vérification législative au Canada. Pour le réaliser, nous avons comparé les mandats et les pratiques de nos homologues des autres provinces et du Vérificateur général du Canada avec ceux du Vérificateur général du Québec.

5.3 Au Canada, les entités du secteur public pouvant faire l'objet d'une vérification par les vérificateurs législatifs sont réparties dans les trois catégories suivantes :

- Les ministères et organismes ;
- Les entreprises du gouvernement (appelées parfois sociétés d'État ou sociétés de la Couronne) ;
- Les entités des réseaux de l'éducation et de la santé.

5.4 Les vérificateurs législatifs effectuent quatre types de travaux, soit :

- La vérification d'états financiers ;
- L'optimisation des ressources ;
- La conformité ;
- L'information sur la performance.

5.5 Les principaux constats de la comparaison entre le mandat et les pratiques du Vérificateur général du Québec et ceux des autres vérificateurs législatifs au Canada sont les suivants :

Vérification d'états financiers :

- Le Vérificateur général du Québec affecte 61 p. cent de sa force de travail à la vérification d'états financiers. Seulement deux autres vérificateurs législatifs en consacrent davantage ;
- Le Vérificateur général du Québec est responsable de la vérification des états financiers de la grande majorité des ministères et organismes, comme la plupart des autres vérificateurs législatifs ;
- Le Vérificateur général du Québec effectue la vérification des états financiers des entreprises du gouvernement et de leurs filiales dans une proportion moindre que la plupart des autres vérificateurs législatifs ;
- Dans toutes les provinces, les états financiers des entités du réseau de la santé et de l'éducation sont en grande majorité vérifiés par des cabinets du secteur privé.

Optimisation des ressources :

- Tous les vérificateurs législatifs au Canada effectuent des vérifications d'optimisation des ressources dans les ministères et organismes ;

- Tous les vérificateurs législatifs des provinces réalisent des vérifications de l'optimisation des ressources dans les entités des réseaux de l'éducation et de la santé ;
- Tous les vérificateurs législatifs au Canada, sauf celui du Québec, mènent ces travaux dans la quasi-totalité des entreprises du gouvernement ;
- Le Vérificateur général du Québec est le seul vérificateur législatif qui est contraint de conclure une entente avec le conseil d'administration pour réaliser une vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement dont il effectue la vérification d'états financiers. Cette contrainte a empêché, dans le passé, le Vérificateur général d'effectuer ce type de vérification dans certaines entreprises du gouvernement.

5.6 Le lecteur trouvera en annexe un tableau synoptique de la comparaison des mandats et des pratiques des vérificateurs législatifs canadiens.

INTRODUCTION

5.7 La vérification législative existe depuis de nombreuses années au Canada. Au Québec, la vérification des Comptes publics était déjà exercée en 1796. À cette époque, l'Inspecteur général des Comptes publics avait l'autorité de vérifier les dépenses gouvernementales avant[1] et après paiement. En 1868, l'*Acte concernant le Département du Trésor, et les revenus, dépenses et comptes publics* crée le Bureau de l'audition ; l'auditeur est alors responsable de la vérification avant paiement. Par la suite, de nombreuses modifications sont apportées aux lois avant que ne soit sanctionnée, le 19 décembre 1970, la *Loi sur l'administration financière*. Cette loi modifie le mandat de l'auditeur en éliminant toute intervention de sa part avant paiement. De plus, elle donne une nouvelle appellation à l'auditeur, soit celle de « Vérificateur général du Québec ». Enfin, l'Assemblée nationale adopte la *Loi sur le vérificateur général* le 20 juin 1985. Cette dernière élargit le mandat du Vérificateur général pour y inclure, entre autres, la vérification de l'optimisation des ressources auprès des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement.

5.8 Au Canada, il y a 11 vérificateurs législatifs, soit un dans chacune des provinces et un pour le gouvernement du Canada. Ce dernier est aussi responsable de la vérification des 3 administrations territoriales[2], soit le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Territoire du Yukon. Tous relèvent de leur assemblée législative et ont une loi qui régit leurs activités. La vérification législative est aussi présente dans de nombreux pays. Il existe à l'échelle internationale notamment

1. Ce type de vérification consiste à examiner la conformité aux lois et règlements d'une dépense ou d'un débours avant d'en effectuer le paiement.
2. Aux fins de notre rapport, nous n'avons pas considéré les travaux effectués par le vérificateur législatif du Canada pour ces trois administrations territoriales.

deux associations regroupant, entre autres, les vérificateurs législatifs, soit l'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) et l'European Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions (EURORAI).

5.9 Ce rapport présente un portrait de la vérification législative au Canada. Pour le réaliser, nous avons analysé et comparé les lois sur la vérification législative des autres provinces et du gouvernement fédéral. Nous avons également communiqué avec les vérificateurs législatifs pour obtenir des renseignements additionnels, notamment sur leurs pratiques. Les informations obtenues n'ont pas fait l'objet de travaux de vérification.

CHAMP DE COMPÉTENCE

5.10 Plusieurs types d'entités du secteur public peuvent être assujetties aux travaux des vérificateurs législatifs canadiens. Bien qu'il existe des particularités et que les définitions varient d'un vérificateur à l'autre, nous avons regroupé, pour faciliter la compréhension du texte, les entités du secteur public en trois grandes catégories :

- Les ministères et organismes du gouvernement ;
- Les entreprises du gouvernement[3] ;
- Les entités des réseaux de la santé et de l'éducation.

5.11 La catégorie « entreprises du gouvernement » montre bien que les différents gouvernements n'adoptent pas tous les mêmes définitions pour catégoriser les différentes entités du secteur public. Ainsi, pour un gouvernement, cette appellation désigne une société à fonds social dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote appartiennent à l'État, alors que, pour un autre, ce pourcentage doit être de 100 p. cent. Elle peut aussi correspondre à une entité sans capital-actions dont les membres du conseil d'administration sont nommés majoritairement par le gouvernement. Les constats décrits dans ce rapport sont donc influencés par ces différentes définitions.

BUDGET DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS

5.12 La majeure partie des budgets des vérificateurs législatifs leur est attribuée par leur assemblée législative ou un comité relevant de cette assemblée. Pour le vérificateur législatif du Canada, le budget doit être préalablement autorisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En plus de leurs crédits budgétaires, les vérificateurs législatifs de six provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador) et du gouvernement fédéral réclament

3. Les entreprises du gouvernement sont aussi appelées dans certaines provinces ou au Canada sociétés d'État ou encore sociétés de la Couronne.

aussi des honoraires de vérification à certaines entités. À titre d'exemple, le Vérificateur général de l'Alberta a facturé en 2003-2004 des honoraires de vérification totalisant 2,2 millions de dollars à des organismes ou à des entreprises du gouvernement dont la principale source de financement n'est pas gouvernementale. Au Québec, le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale qui, après étude et possibles modifications, les porte au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale.

TRAVAUX RÉALISÉS

5.13 Les vérificateurs législatifs au Canada effectuent différents types de travaux. Ils font de la vérification d'états financiers, aussi appelée certification de l'information financière ou attestation financière, ainsi que d'autres types d'interventions tels que des travaux d'optimisation des ressources, de conformité et d'information sur la performance. Le tableau 1 présente une description de chaque type de travaux.

TABLEAU 1

DESCRIPTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE TRAVAUX D'UN VÉRIFICATEUR LÉGISLATIF

Vérification d'états financiers	Travaux ayant pour objet d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image que donnent les états financiers de la situation financière, des résultats d'exploitation et des flux de trésorerie d'une entité.
Optimisation des ressources	Travaux qui ont pour but de déterminer si les ressources sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.
Conformité	Travaux ayant pour objet d'établir si l'entité respecte les lois, les règlements, les directives et les politiques internes.
Information sur la performance	Travaux visant à déterminer si l'information sur la performance présentée par une organisation respecte des principes de bonne reddition de comptes.

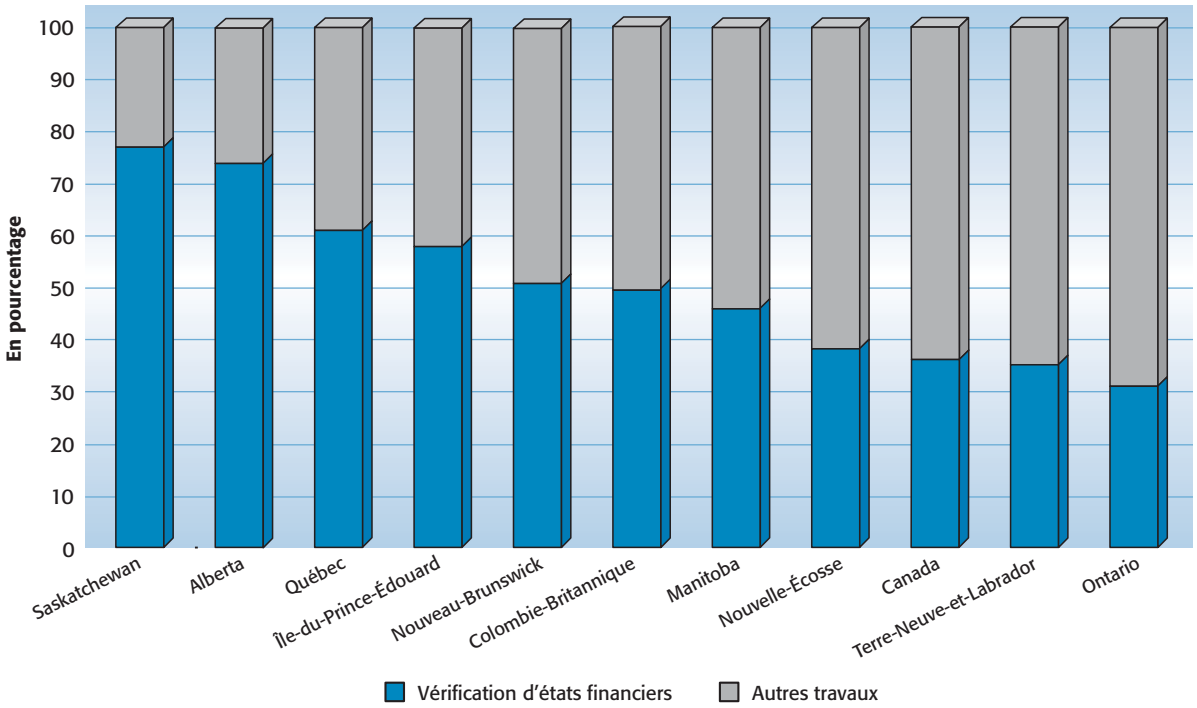
5.14 Tous les vérificateurs législatifs rendent compte des résultats de leurs travaux à leur assemblée législative. De plus, ils discutent des conclusions de leurs rapports en commission parlementaire.

5.15 Pour sa part, le Vérificateur général du Canada a comme particularité d'avoir sous sa responsabilité un commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce commissaire, au nom du Vérificateur général, présente tous les ans à la Chambre des communes un rapport traitant de questions liées à l'environnement et au développement durable. Il a principalement comme tâche de surveiller et de vérifier les stratégies annuelles de développement durable que doivent publier les ministères.

5.16 Il est possible de regrouper les travaux des vérificateurs législatifs en deux grandes catégories, à savoir les travaux de vérification d'états financiers et les autres travaux. Cette dernière catégorie est principalement constituée des travaux de vérification de l'optimisation des ressources. Le graphique 1 présente les heures consacrées par chacun des vérificateurs législatifs canadiens aux travaux de vérification d'états financiers et aux autres travaux pour l'année 2003-2004.

GRAPHIQUE 1

HEURES CONSACRÉES À LA VÉRIFICATION D'ÉTATS FINANCIERS ET AUX AUTRES TRAVAUX EN 2003-2004



5.17 Il ressort de la lecture de ce graphique que cinq vérificateurs législatifs (Alberta, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Québec et Saskatchewan) consacrent plus de 50 p. cent de leurs heures de vérification à la vérification d'états financiers. Le Vérificateur général du Québec y affecte 61 p. cent des heures de vérification, comparativement à 36 p. cent pour son homologue canadien et à 31 p. cent pour son homologue ontarien.

Vérification d'états financiers

5.18 À l'égard de la vérification d'états financiers, toutes les lois relatives aux vérificateurs législatifs prévoient que ces derniers doivent procéder à la vérification des états financiers du gouvernement et qu'ils peuvent vérifier ceux des entités

du secteur public. Toutefois, des vérificateurs de cabinets privés peuvent également être désignés vérificateurs des états financiers de certaines entités du secteur public en vertu de la loi constitutive de ces entités ou d'autres lois.

5.19 Dans certains cas, le vérificateur législatif est nommé covérificateur avec un vérificateur du secteur privé. Ils participent alors ensemble à la vérification dans le but de donner conjointement une opinion sur les états financiers de l'entité.

5.20 Certains vérificateurs législatifs ont recours à l'impartition pour une vérification qui relève de leur responsabilité. Dans ce cas, ils confient, en tout ou en partie, la réalisation de cette vérification à un cabinet du secteur privé, mais ils demeurent responsables de formuler l'opinion sur les états financiers.

Vérification d'états financiers des entités du secteur public (excluant celles des réseaux de la santé et de l'éducation)

5.21 La répartition des entités du secteur public faisant l'objet d'une vérification d'états financiers, excluant celles des réseaux de la santé et de l'éducation, entre les vérificateurs législatifs et les vérificateurs des cabinets privés est illustrée dans le tableau 2 et le graphique 2.

Tableau 2

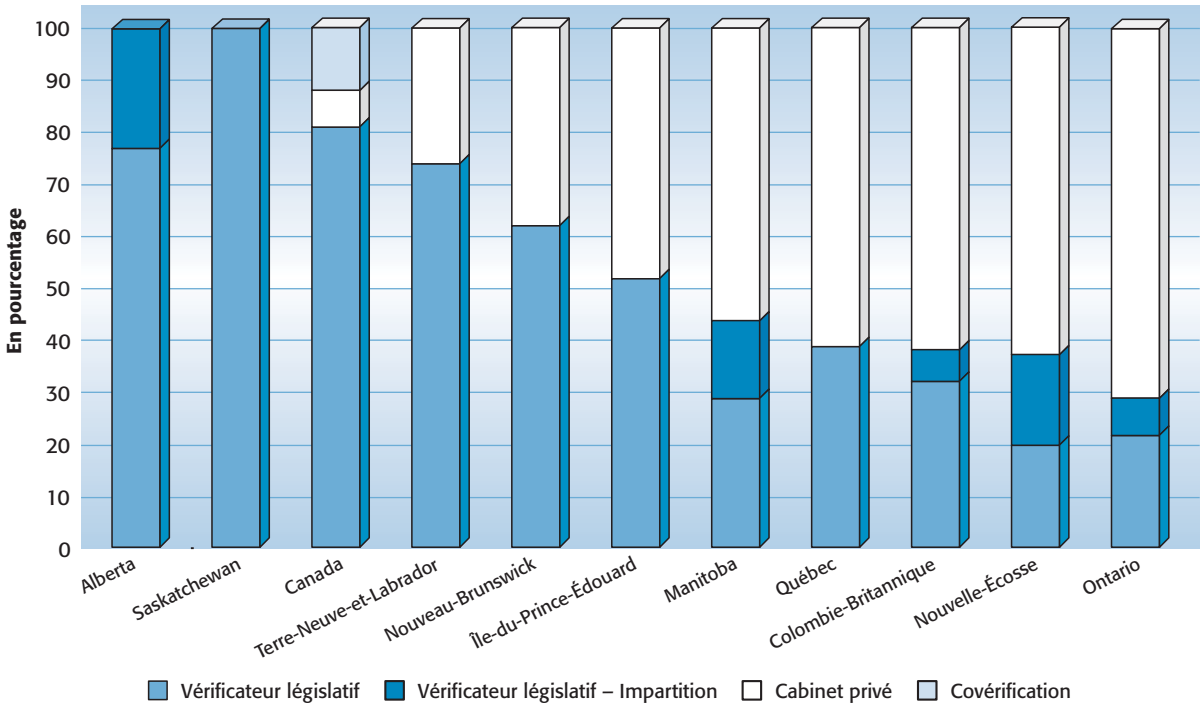
ENTITÉS DU SECTEUR PUBLIC FAISANT L'OBJET D'UNE VÉRIFICATION D'ÉTATS FINANCIERS (excluant celles des réseaux de la santé et de l'éducation)[1]

	Entités vérifiées par le vérificateur législatif				Entités vérifiées par les cabinets privés			Covérification	Total global
	Ministères et organismes[2]	Entreprises[3]	Impartition	Total	Ministères et organismes	Entreprises[3]	Total		
Québec	72[5]	36[5]	0	**108**	4	162	**166**	0	**274**
Canada[4]	27[5]	33	0	**60**	0	5	**5**	9	**74**
Alberta	107[5]	7	34	**148**	0	0	**0**	0	**148**
Colombie-Britannique	2	21	4	**27**	9	36	**45**	0	**72**
Île-du-Prince-Edouard	19	3	0	**22**	14	6	**20**	0	**42**
Manitoba	6[5]	14	11	**31**	14	25	**39**	0	**70**
Nouveau-Brunswick	22	6	0	**28**	11	6	**17**	0	**45**
Nouvelle-Écosse	8[5]	2	9	**19**	17	16	**33**	0	**52**
Ontario	35	0	11	**46**	5	108	**113**	0	**159**
Saskatchewan[6]	134[5]	109	0	**243**	0	0	**0**	0	**243**
Terre-Neuve-et-Labrador	22	31	0	**53**	0	19	**19**	0	**72**

1. Les informations contenues dans ce tableau ont été transmises par les vérificateurs législatifs en avril 2005.
2. Les chiffres comprennent les états financiers des Comptes publics des gouvernements respectifs.
3. Les chiffres comprennent les états financiers des filiales.
4. Les chiffres ne comprennent pas les états financiers des trois administrations territoriales.
5. Dans le cadre de la vérification financière, une même entité peut faire l'objet de plusieurs opinions distinctes du vérificateur lorsqu'elle présente plus d'un ensemble d'états financiers. Elle compte cependant pour une entité dans ce tableau.
6. Le vérificateur législatif de la Saskatchewan exprime, à l'intention des parlementaires, une opinion sur les états financiers de toutes les entités du secteur public, même si un vérificateur du secteur privé est désigné pour 39 ministères et organismes et 109 entreprises.

Graphique 2

Entités du secteur public faisant l'objet d'une vérification d'états financiers (excluant celles des réseaux de la santé et de l'éducation)*



* Les informations contenues dans ce graphique ont été transmises par les vérificateurs législatifs en avril 2005.

5.22 Dans cinq provinces (Alberta, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador) et au Canada, plus de 50 p. cent des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement sont vérifiés par le vérificateur législatif, incluant le recours à l'impartition. Fait particulier, le vérificateur législatif de la Saskatchewan est responsable de la vérification des états financiers de toutes les entités du secteur public, quoique certaines entités soient aussi vérifiées par un cabinet privé. Dans ces cas, le vérificateur du cabinet privé ne remplace pas le vérificateur législatif, mais produit une opinion sur les états financiers qu'il vérifie, alors que le vérificateur législatif formule une opinion sur la fiabilité de l'ensemble des états financiers de tous les ministères, organismes et entreprises du gouvernement à l'intention des parlementaires.

5.23 Par ailleurs, cinq vérificateurs législatifs ont recours à l'impartition pour leurs travaux : l'Ontario pour des organismes ; la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse pour des organismes et des entreprises ; l'Alberta pour des ministères, des organismes ou des entreprises.

5.24 Le Vérificateur général du Québec réalise la vérification de 18 p. cent des entreprises du gouvernement et de leurs filiales. Ce pourcentage est de 100 p. cent pour deux vérificateurs législatifs (Alberta, Saskatchewan) alors que, pour cinq autres vérificateurs (Canada, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador), ce taux atteint plus de 40 p. cent. En outre, le Vérificateur général du Canada participe à des covérifications d'entreprises avec des vérificateurs de cabinets privés.

Vérification d'états financiers des entités des réseaux de la santé et de l'éducation

5.25 Les tableaux 3 et 4 montrent la répartition de la vérification des entités des réseaux de la santé et de l'éducation entre les vérificateurs législatifs et les vérificateurs de cabinets privés pour les 10 provinces canadiennes. La vérification de ces entités ne s'applique pas au vérificateur législatif du Canada puisqu'il n'est responsable d'aucun de ces réseaux.

Tableau 3

ENTITÉS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ FAISANT L'OBJET D'UNE VÉRIFICATION D'ÉTATS FINANCIERS[1]

	Entités vérifiées par le vérificateur législatif			Entités vérifiées par les cabinets privés	Covérification	Total global
	Vérificateur législatif seul	Impartition	Total			
Québec	4	11	**15**	317[3]	0	**332**
Alberta	0	8	**8**	3	0	**11**
Colombie-Britannique	0	1	**1**	13	0	**14**
Île-du-Prince-Édouard	0	0	**0**	5	0	**5**
Manitoba	0	0	**0**	12	0	**12**
Nouveau-Brunswick	0	0	**0**	8	0	**8**
Nouvelle-Écosse	0	0	**0**	10	0	**10**
Ontario	0	1	**1**	2 500[4]	0	**2 501**
Saskatchewan[2]	18	0	**18**	0	0	**18**
Terre-Neuve-et-Labrador	0	0	**0**	17	0	**17**

1. Les informations contenues dans ce tableau ont été transmises par les vérificateurs législatifs en avril 2005.
2. Le vérificateur législatif de la Saskatchewan exprime, à l'intention des parlementaires, une opinion sur les états financiers de toutes les entités du secteur public, même si un vérificateur du secteur privé est désigné pour 12 entités du réseau de la santé.
3. Ce nombre comprend des centres de santé et de services sociaux, des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse, des centres locaux de services communautaires, des centres hospitaliers, des centres d'hébergement et de soins de longue durée et des centres de réadaptation, dont certains sont regroupés dans un même état financier.
4. Ce nombre comprend notamment des centres hospitaliers, des établissements de soins de longue durée, des organismes de support communautaire, des établissements communautaires de santé mentale ainsi qu'environ 1 000 agences de santé.

Tableau 4

Entités du réseau de l'éducation faisant l'objet d'une vérification d'états financiers[1]

	Entités vérifiées par le vérificateur législatif			Entités vérifiées par les cabinets privés	Covérification	Total global
	Vérificateur législatif seul	Impartition	Total			
Québec	0	0	**0**	135	0	**135**
Alberta	11	8	**19**	62	0	**81**
Colombie-Britannique	2	1	**3**	84	0	**87**
Île-du-Prince-Édouard	0	0	**0**	5	0	**5**
Manitoba	2	1	**3**	2	0	**5**
Nouveau-Brunswick	0	0	**0**	4	0	**4**
Nouvelle-Écosse	0	0	**0**	8	0	**8**
Ontario	0	0	**0**	116	0	**116**
Saskatchewan[2]	10	0	**10**	0	1	**11**
Terre-Neuve-et-Labrador	0	0	**0**	14	0	**14**

1. Les informations contenues dans ce tableau ont été transmises par les vérificateurs législatifs en avril 2005.
2. Le vérificateur législatif de la Saskatchewan exprime, à l'intention des parlementaires, une opinion sur les états financiers de toutes les entités du secteur public, même si un vérificateur du secteur privé est désigné pour huit entités du réseau de l'éducation.

5.26 Outre la particularité de la Saskatchewan mentionnée dans la note 2 des tableaux 3 et 4, dans toutes les provinces, les entités contrôlées par le gouvernement faisant partie des réseaux de la santé et de l'éducation sont vérifiées en majeure partie par les cabinets du secteur privé. Dans quatre d'entre elles (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador), les cabinets privés vérifient la totalité des entités de ces réseaux et, dans trois autres (Colombie-Britannique, Ontario et Québec), ils en vérifient plus de 95 p. cent.

5.27 Seulement deux vérificateurs législatifs vérifient plus de 15 p. cent des entités de ces réseaux, soit celui de l'Alberta (29 p. cent) et celui du Manitoba (18 p. cent). En outre, la Saskatchewan nous informe qu'elle effectue des travaux en covérification avec un cabinet du secteur privé pour une entité du secteur de l'éducation.

Relations avec les vérificateurs du secteur privé

5.28 Plusieurs lois sur les vérificateurs législatifs encadrent les responsabilités des cabinets du secteur privé lorsqu'ils sont les vérificateurs d'entités du secteur public.

5.29 Pour sept provinces (Alberta, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, Terre-Neuve-et-Labrador), les lois spécifient que le cabinet du secteur privé doit transmettre au vérificateur législatif un exemplaire des états financiers, de son rapport sur ces états et de tout autre rapport qu'il a fait au conseil d'administration de l'entité. Par ailleurs, le vérificateur du secteur privé doit mettre à la disposition du vérificateur législatif, sur demande, les documents de travail et les autres documents se rapportant à

ses travaux de vérification. En outre, il doit fournir toute explication additionnelle requise sur ses travaux de vérification. Selon ces lois, si le vérificateur législatif considère que les explications et les renseignements fournis sont insuffisants ou que des travaux supplémentaires devraient être effectués, il peut, s'il le juge nécessaire, faire procéder ou procéder à une enquête ou à une vérification additionnelle des livres et comptes. Seules les lois des vérificateurs législatifs de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard précisent que ces dispositions s'appliquent également aux établissements de santé et d'éducation.

5.30 La loi sur le vérificateur législatif de l'Ontario contient une autre disposition particulière à l'égard des relations entre les vérificateurs législatifs et les cabinets du secteur privé. Elle prévoit que la vérification financière effectuée par un cabinet privé dans un organisme est faite sous la direction du vérificateur législatif.

5.31 Par ailleurs, trois autres lois relatives aux vérificateurs législatifs comportent des particularités à l'égard des vérificateurs du secteur privé. Ainsi, selon la loi sur le vérificateur législatif du Manitoba, ce dernier peut demander au vérificateur du secteur privé de lui indiquer au préalable l'étendue de la vérification financière et exiger des modifications à ce chapitre. Il peut également lui demander de lui expédier, avant publication, une copie des états financiers ainsi qu'une copie de l'opinion et des recommandations qu'il se propose de formuler. De son côté, le Vérificateur général du Canada peut demander, en vertu de sa loi, à toute société d'État d'obtenir de son vérificateur d'un cabinet privé ou de celui d'une filiale les renseignements et les éclaircissements dont il estime avoir besoin.

5.32 En Colombie-Britannique, une disposition de la loi indique que le vérificateur législatif doit fournir à un comité de l'Assemblée législative une proposition pour déterminer quelles entités du secteur public seront vérifiées par des cabinets du secteur privé pour les trois prochaines années. C'est le vérificateur législatif qui doit encadrer le processus de leur nomination en fonction de ce qui a été approuvé par ce comité. De plus, selon une autre disposition, le vérificateur privé doit procéder à la vérification selon ce que le vérificateur législatif considère comme nécessaire pour exercer ses responsabilités.

5.33 Par ailleurs, en Saskatchewan, lorsqu'un vérificateur d'un cabinet du secteur privé est désigné pour vérifier les livres et comptes d'une entité du secteur public, il est assujetti à la responsabilité de vérification du vérificateur législatif. La reponsabilité de ce dernier est de se former une opinion sur chacun des trois aspects suivants :

- La fiabilité des états financiers ;
- L'efficacité des contrôles qui permettent d'assurer la protection des biens publics, la fiabilité des rapports financiers et la conduite des activités de l'entité conformément à ses lois et règlements ;

- La conformité aux lois, aux règlements, aux directives et aux procédures qui gouvernent les activités reliées aux rapports financiers, à la protection des ressources publiques, aux dépenses, aux emprunts et aux activités d'investissement.

5.34 Le vérificateur législatif réalise les travaux requis concernant l'efficacité des contrôles et la conformité dans les rares cas où le cabinet privé ne les effectue pas.

5.35 Toutefois, en Saskatchewan, même si c'est un vérificateur privé qui exprime une opinion sur les états financiers de plusieurs entités, le vérificateur législatif conserve la responsabilité d'informer les membres de l'Assemblée législative des résultats des travaux de ce vérificateur privé. Pour ce faire, dans son rapport annuel à l'Assemblée législative, le vérificateur législatif publie les résultats de ses travaux, y compris les opinions sur les trois aspects décrits ci-dessus.

Commentaires portés à l'attention des parlementaires

5.36 Même si l'objectif du vérificateur est de fournir une opinion sur les états financiers, il peut arriver qu'il fasse d'autres constatations découlant de ses travaux de vérification susceptibles d'intéresser la direction, par exemple pour souligner la présence de lacunes dans le contrôle interne. Le vérificateur produit alors un rapport à la direction, dans lequel il indique ses constatations et formule des recommandations.

5.37 Tous les vérificateurs législatifs signalent dans leur rapport à leur assemblée législative certains des constats et des recommandations formulés à la suite de leurs vérifications d'états financiers qui, à leur avis, méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Les vérificateurs législatifs ont tous mentionné que, lorsque les cabinets du secteur privé en arrivent à des constats importants, ils les portent à l'attention des parlementaires ou les utilisent pour planifier d'autres travaux. Au Québec, une telle situation ne s'est pas produite au cours des dernières années.

Optimisation des ressources

5.38 Le vérificateur cherche, par la vérification de l'optimisation des ressources, à déterminer si les contribuables reçoivent les services auxquels ils ont droit en contrepartie de l'argent dépensé (vérification appelée en anglais « value for money audit » ou « performance audit »). Toutes les lois concernant les vérificateurs législatifs, à l'exception de celle de Terre-Neuve-et-Labrador, prévoient des dispositions particulières quant à la vérification de l'optimisation des ressources. De façon générale, ces lois décrivent ce type de travail et précisent les entités assujetties à ce genre de vérification. Pour la province de Terre-Neuve-et-Labrador, le vérificateur législatif a mentionné que l'absence de dispositions légales spécifiques à cet égard ne constitue pas une contrainte l'empêchant d'accomplir ce type de travail.

5.39 Ainsi, tous les vérificateurs législatifs réalisent des travaux d'optimisation des ressources dans tous les ministères et organismes de leur gouvernement et rendent compte de leurs travaux à leur assemblée législative respective.

5.40 En ce qui concerne les entreprises du gouvernement, tous les vérificateurs législatifs y effectuent des travaux de vérification de l'optimisation des ressources, mais certaines particularités méritent d'être signalées.

- Au niveau fédéral, un examen spécial équivalant à une vérification de l'optimisation des ressources est prévu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'objectif de cette évaluation par le vérificateur, appelé examinateur dans la loi, est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financier, ceux de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent donner une assurance raisonnable que les éléments d'actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion des ressources est économique et efficiente et que le déroulement des opérations est efficace. Cet examen spécial est réalisé au moins tous les 5 ans ; c'est le conseil d'administration qui détermine le moment de réalisation. Les travaux qu'il sous-tend sont généralement confiés au vérificateur désigné comme vérificateur des états financier. Au cours du dernier cycle complet, soit de 1996 à 2001, 31 examens spéciaux ont été faits par le Vérificateur général (dont 2 à titre de coexaminateur) et 8, par des cabinets privés. Le rapport de l'examinateur est remis au conseil d'administration de la société d'État et n'est porté à l'attention du ministre responsable ou du Parlement que de façon exceptionnelle.
- En Alberta, toutes les entreprises par actions détenues à 100 p. cent par le gouvernement sont sujettes à la vérification de l'optimisation des ressources par le Vérificateur général, et ce dernier réalise des travaux dans ces entreprises.
- En Ontario, une loi récente autorise le Vérificateur général à effectuer des vérifications spéciales auprès des sociétés contrôlées par la Couronne et de leurs filiales, même si elles sont vérifiées par des cabinets privés. Une vérification spéciale porte, entre autres, sur la vérification de l'optimisation des ressources. Le Vérificateur général de l'Ontario prévoit réaliser des travaux d'optimisation des ressources dans ces entreprises dans un proche avenir.
- Dans six autres provinces (Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan), les vérificateurs législatifs ont aussi le pouvoir de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, même si un cabinet du secteur privé effectue la vérification des états financiers. D'ailleurs, les vérificateurs législatifs procèdent à ce type de vérification. Dans une septième province (Terre-Neuve-et-Labrador), même si la loi n'est pas explicite à cet égard, le vérificateur considère qu'il peut effectuer ce type de travail et il lui arrive de le faire.

- Au Québec, le Vérificateur général peut réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes seulement après avoir conclu une entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise. La nécessité d'une entente est une contrainte inexistante dans les autres provinces et au Canada. Cette contrainte a empêché, dans le passé, le Vérificateur général d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources dans certaines entreprises du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes. De plus, la loi est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises dont les états financiers sont vérifiés par un vérificateur du secteur privé. Somme toute, peu de vérifications de l'optimisation des ressources ont été réalisées par le Vérificateur général du Québec dans les entreprises du gouvernement au cours des dernières années. Elles ont été réalisées surtout à la suite de demandes particulières du gouvernement, situation prévue dans la *Loi sur le vérificateur général*.

5.41 Enfin, tous les vérificateurs législatifs des provinces réalisent des vérifications de l'optimisation des ressources dans les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation.

Conformité

5.42 Diverses règles régissent la conduite des affaires gouvernementales. Elles se trouvent dans les lois, les règlements, les directives et les politiques. Des travaux de vérification portant sur le respect de ces règles sont une des facettes du contrôle parlementaire sur les fonds publics.

5.43 La vérification de la conformité est prévue dans chacune des lois des vérificateurs législatifs. Six lois (Alberta, Canada, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba et Québec) permettent expressément au vérificateur législatif de vérifier la conformité des opérations aux lois, aux règlements, aux directives ou aux politiques. En outre, toutes les lois, à l'exception de celle de la Colombie-Britannique, abordent la conformité en précisant que le vérificateur législatif doit s'assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées et qu'elles l'ont été aux fins pour lesquelles elles étaient affectées.

5.44 L'ensemble des vérificateurs législatifs mène des travaux sur la conformité dans le cadre de la vérification d'états financiers, de l'optimisation des ressources ou des deux à la fois.

5.45 Au Québec, le Vérificateur général procède à la vérification de la conformité dans le cadre de ses travaux de vérification d'états financiers. Les cas importants de non-conformité sont mentionnés dans son opinion sur les états financiers et sont signalés aux parlementaires dans son rapport à l'Assemblée nationale. Les cas

moins importants sont présentés dans un rapport à la direction. Par ailleurs, selon la nature des sujets abordés, des travaux de conformité peuvent aussi être réalisés dans le cadre de vérifications de l'optimisation des ressources, et les résultats y afférents sont présentés dans les rapports à l'Assemblée nationale.

5.46 Deux vérificateurs législatifs ont une approche particulière. En effet, celui de la Saskatchewan donne, pour toutes les entités du secteur public, une opinion sur la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives régissant ses rapports financiers, la protection de ses actifs, ses dépenses, ses revenus, ses emprunts et ses activités d'investissement. En vertu d'une exigence légale, le vérificateur législatif du Canada doit formuler pour les sociétés d'État qu'il vérifie une opinion sur la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives.

Information sur la performance

5.47 Depuis quelques années, les vérificateurs législatifs effectuent des travaux en matière d'information sur la performance qui prennent différentes formes. Toutefois, à l'exception de la loi sur le vérificateur législatif de la Colombie-Britannique, les lois sur les autres vérificateurs législatifs n'incluent pas de dispositions particulières relatives à cette information.

5.48 Par exemple, dans l'ensemble du pays, chaque vérificateur législatif effectue des travaux sur des indicateurs comparables dans le domaine de la santé, publiés par son gouvernement. Ces indicateurs font l'objet d'un accord par les gouvernements des provinces et du Canada conformément à une entente conclue entre les premiers ministres fédéral et provinciaux en 2000. À cet égard, on trouve deux types d'approches. La première consiste à réaliser des travaux de vérification conduisant les vérificateurs législatifs à formuler une opinion sur l'intégralité, l'exactitude et la présentation adéquate de ces indicateurs. Quant à la seconde, elle se rapporte à des travaux plus limités que les vérificateurs exécutent en appliquant des procédés particuliers qui peuvent varier de l'un à l'autre.

5.49 L'information sur la performance publiée par les entités gouvernementales dans les rapports de gestion constitue un autre domaine qui intéresse plusieurs vérificateurs législatifs. Au niveau fédéral, en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan, différents travaux ont été menés au cours des dernières années pour évaluer la qualité de l'information contenue dans ces rapports. Ces travaux portent soit sur la fiabilité de l'information, soit sur le respect de principes relatifs à une bonne reddition de comptes, ou sur ces deux éléments à la fois. Par exemple, le vérificateur législatif du Canada effectue annuellement, entre autres, des travaux sur ces deux éléments pour trois agences en vertu d'exigences légales. En Alberta, le vérificateur législatif applique des

procédés de vérification spécifiés qui ont été convenus entre le vérificateur et l'entité à propos de l'information sur la performance présentée dans les rapports annuels de gestion des ministères et du gouvernement.

5.50 Le vérificateur législatif de la Saskatchewan réalise également d'autres types de travaux. Ainsi, il a déjà exprimé une opinion sur l'information produite par une entité concernant les progrès enregistrés pour atteindre ses objectifs et ses cibles. Pour accomplir les travaux, le vérificateur a utilisé des critères tels que la fiabilité, la pertinence et la compréhension de l'information présentée.

BÉNÉFICIAIRES DE SUBVENTIONS

5.51 Le contrôle parlementaire s'étend aussi à l'utilisation des subventions provenant de fonds publics. Dans les cas où le montant de la subvention est élevé en lui-même ou en proportion des recettes ou des fonds dont dispose l'institution subventionnée, le contrôle peut, le cas échéant, être élargi de manière à englober l'ensemble de la gestion financière de l'institution subventionnée.

5.52 Huit vérificateurs législatifs (Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Ontario, Québec, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador) peuvent effectuer, à leur discrétion, des travaux à cet égard parce qu'un article concernant ce type de vérification est inclus dans la loi qui régit leurs activités ou parce qu'ils sont les vérificateurs des entités bénéficiaires de subventions. Ces travaux consistent à s'assurer que la subvention est autorisée et qu'elle est utilisée selon les fins prévues.

5.53 Pour d'autres vérificateurs législatifs (Alberta, Canada, Nouveau-Brunswick), il s'avère possible de mener des travaux de cette nature seulement si cela est prévu dans l'entente de subvention ou si l'Assemblée législative ou le gouvernement le demande.

5.54 Quant au Vérificateur général de l'Ontario, la loi l'autorise depuis le 1er avril 2005 à réaliser des vérifications particulières auprès des bénéficiaires de subventions autres que les municipalités.

5.55 Au Québec, la loi qui régit les activités du vérificateur législatif lui donne le pouvoir d'effectuer auprès des bénéficiaires une vérification de l'utilisation des subventions accordées par les ministères et les organismes. La loi est muette quant à la possibilité de vérifier les subventions accordées par les entreprises du gouvernement et l'utilisation d'une subvention jusqu'à son bénéficiaire lorsque celle-ci est passée d'un intermédiaire à l'autre, créant un effet de cascade. Par exemple, on parle de cascade lorsqu'une subvention est accordée à un organisme sans but lucratif qui, à son tour, la distribue à d'autres bénéficiaires. Enfin, la loi ne vise pas les individus pour l'aide reçue à titre personnel.

ANNEXE – TABLEAU SYNOPTIQUE DE LA COMPARAISON DES MANDATS ET DES PRATIQUES DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS CANADIENS

	Québec	Canada	Alberta	Colombie-Britannique	Île-du-Prince-Édouard	Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Saskatchewan	Terre-Neuve-et-Labrador
VÉRIFICATION D'ÉTATS FINANCIERS											
Par le vérificateur législatif											
Ministères et organismes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Entreprises du gouvernement	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Réseau de la santé	X	s.o.	X	X					X	X	
Réseau de l'éducation		s.o.	X	X		X				X	
En covérification		X								X	
Par les cabinets privés											
Ministères et organismes	X			X	X	X	X	X	X	X	
Entreprises du gouvernement	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Réseaux de la santé et de l'éducation	X	s.o.	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Commentaires formulés par les cabinets du secteur privé et portés à l'attention des parlementaires par le vérificateur législatif		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
OPTIMISATION DES RESSOURCES											
Par le vérificateur législatif											
Ministères et organismes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Entreprises du gouvernement											
• si le vérificateur législatif est le vérificateur des états financiers de l'entreprise											
– avec contrainte	X										
– sans contrainte		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
• si un cabinet du secteur privé est le vérificateur des états financiers de l'entreprise		X*	s.o.	X	X	X	X	X	X	X	X
Réseaux de la santé et de l'éducation	X	s.o.	X	X	X	X	X	X	X	X	X

* Généralement, le cabinet privé effectue l'optimisation des ressources.

	Québec	Canada	Alberta	Colombie-Britannique	Île-du-Prince-Édouard	Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Saskatchewan	Terre-Neuve-et-Labrador
AUTRES											
Conformité											
Vérification réalisée par le vérificateur législatif	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Information sur la performance											
Différents types de travaux sont effectués											
• indicateurs en santé	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
• informations contenues dans les rapports de gestion ou autres	X	X	X	X		X				X	
Bénéficiaires de subventions											
Possibilité de mener les travaux prévus											
• en vertu du mandat législatif ou parce qu'ils sont vérificateurs des entités bénéficiaires de subventions	X			X	X	X		X	X	X	X
• en vertu de l'entente de subvention ou sur demande de l'Assemblée législative ou du gouvernement		X	X				X				

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 6

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE	6.2.1
Conclusions générales	6.2.5
Valeurs fondamentales et règles minimales	6.2.11
Information, formation et conseils en matière d'éthique	6.2.18
Mesures incitatives à un comportement éthique	6.2.37
Reddition de comptes et contrôle	6.2.43
SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE	6.3.1
Conclusions générales	6.3.4
Organisation des services	6.3.9
Gestion des équipements	6.3.26
Accessibilité aux services	6.3.39
Gestion de la qualité des services	6.3.52
Contrôle des permis de radiologie	6.3.56
Information de gestion et reddition de comptes	6.3.62

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHU	Centre hospitalier universitaire
CLSC	Centre local de services communautaires
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
GMF	Groupe de médecine de famille
LSPQ	Laboratoire de santé publique du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PREM	Plan régional des effectifs médicaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RLSSS	Réseau local de services de santé et de services sociaux
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SIGARSSS	Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux

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'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

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 en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

6.1.3 Le tableau 1 présente les 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
Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise	2000-2001, tome I, chapitre 3
Services d'imagerie médicale	2000-2001, tome I, chapitre 5

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 38 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 86 et 53 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

6.1.5 Le premier de ces taux est satisfaisant, tandis que l'autre est en deçà de nos attentes. Toutefois, nos travaux concernant le suivi pour lequel le taux est moindre nous ont permis de constater que 93 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets susceptibles d'améliorer la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise	8	–	**86**	14	–
Services d'imagerie médicale	30	**16**	**37**	40	7

* Une des recommandations, qui était sans objet, n'est pas considérée à des fins statistiques.

ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE

Travaux effectués auprès du ministère du Conseil exécutif, du Secrétariat du Conseil du trésor et de certains autres ministères, organismes et entreprises du gouvernement

Suivi mené par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Stéphanie Joncas
Lorraine Paradis

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 notamment auprès du ministère du Conseil exécutif, du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et du Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, dont les activités ont depuis été regroupées avec celles du SCT. Nos travaux ont pris fin en décembre 2004.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'administration gouvernementale québécoise était dotée d'une infrastructure adéquate de l'éthique, tant pour les personnes œuvrant dans le service public que pour les organismes qu'elle subventionne ou qui traitent avec elle. Notre mandat ne consistait pas à rechercher des manquements à l'éthique, mais bien à nous assurer que les structures nécessaires étaient en place pour minimiser les risques que ceux-ci se produisent. Pour ce faire, nous avions entre autres demandé à 50 entités de l'administration gouvernementale québécoise de remplir un questionnaire. Ce dernier portait sur nos critères d'évaluation, qui étaient basés sur les grands principes énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relativement à l'éthique dans le service public. Pour nos récents travaux, nous avons expédié un nouveau questionnaire à 20[1] de ces entités. La sélection dans les divers groupes – ministères, organismes ou entreprises – des entités à interroger s'est faite en fonction de leurs caractéristiques et des lacunes que nous avions décelées à l'époque. Le nombre d'entités, combiné avec la sélection effectuée, est suffisant pour nous permettre de déterminer si la situation s'est améliorée.

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

6.2.4 Les détenteurs d'une charge publique comprennent le personnel[2], c'est-à-dire les gestionnaires et les employés, de l'administration gouvernementale québécoise ainsi que toute personne nommée par le gouvernement ou un ministre, notamment à titre de membre[3] du conseil d'administration d'un organisme ou

1. Tout comme en 2001, les réponses reçues des entités ont fait l'objet de procédés de vérification afin que nous puissions nous assurer de leur vraisemblance.
2. Une partie de ce personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, soit principalement celui des ministères et de certains organismes du gouvernement.
3. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* désigne par l'appellation « administrateurs publics » les membres des conseils d'administration, certains titulaires de charges administratives ainsi que d'autres personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou un ministre dans les entreprises ou les organismes du gouvernement.

d'une entreprise. Ils incluent également les membres[4] des conseils d'administration, ou de ce qui en tient lieu, des établissements du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux.

Conclusions générales

6.2.5 Notre suivi révèle que des actions concrètes ont été accomplies afin de consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Mentionnons à titre d'exemple le dépôt, à l'Assemblée nationale, de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. C'est toutefois sur le plan du personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique* qu'ont été apportées les améliorations les plus importantes. Outre la diffusion à l'ensemble de ce personnel du contenu de la déclaration de valeurs, un règlement le concernant a été révisé afin d'y inclure un certain nombre de règles comparables à celles destinées aux administrateurs publics. Des séances d'accueil à l'intention du nouveau personnel, abordant parmi plusieurs thèmes ceux de l'éthique et de la déontologie, ont aussi été mises en place. Enfin, presque tout le personnel régi par cette loi peut désormais bénéficier des avis de répondants en éthique désignés notamment pour exercer un rôle conseil.

6.2.6 Pour ce qui est des autres détenteurs d'une charge publique, nous avons aussi relevé des améliorations, notamment l'adoption d'un plus grand nombre de codes pour les informer de leurs devoirs et de leurs obligations. De plus, des journées d'accueil auxquelles sont conviés les nouveaux administrateurs publics qui occupent un poste de dirigeant à temps plein dans les entités ont été organisées récemment.

6.2.7 Nos travaux ont également mis en évidence des progrès satisfaisants en matière de formation et de mesures incitatives à un comportement éthique dans les 20 entités avec lesquelles nous avons communiqué à la fois en 2001 et en 2004.

6.2.8 Il reste cependant des efforts à déployer afin de joindre un plus grand nombre de détenteurs d'une charge publique, soit par l'intermédiaire des moyens déjà en place ou par l'instauration de nouvelles mesures, entre autres à l'intention du personnel qui n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*. Par exemple, ce dernier devrait être avisé que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* le concerne, lui aussi.

6.2.9 En ce qui a trait à la reddition de comptes, on trouve maintenant plus d'information en matière d'éthique dans les rapports annuels examinés, mais des améliorations sont toujours possibles pour certains d'entre eux.

6.2.10 Globalement, toutes nos recommandations ont suscité des gestes concrets et nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 86 p. cent des cas. Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

4. Bien que la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* s'applique aussi à ces personnes, elle ne les désigne pas comme faisant partie de la catégorie des administrateurs publics.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif et au Secrétariat du Conseil du trésor de	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet*
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Consolider ensemble l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise					
Valeurs fondamentales et règles minimales					
en énonçant et en diffusant un corps commun					
– de valeurs fondamentales		X			
– et de règles minimales			X		
applicables à l'ensemble des détenteurs d'une charge publique ;					
Cadre d'enquête et d'imposition de sanctions					
en complétant la définition du cadre pour la tenue d'enquêtes et l'imposition de sanctions lorsqu'il y a manquement à l'éthique ;					X
Information, formation et conseils en matière d'éthique					
en améliorant					
– l'information		X			
– la formation		X			
– et l'impartialité des conseils		X			
en matière d'éthique fournis aux détenteurs d'une charge publique, notamment en prenant les moyens nécessaires pour s'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et au Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics en respectent les dispositions ;					
Mesures incitatives à un comportement éthique					
en améliorant […] les mesures incitatives à un comportement éthique ;		X			
Reddition de comptes et contrôle					
en poursuivant les efforts entrepris en vue d'améliorer la reddition de comptes des entités qui la [l'administration gouvernementale québécoise] composent.		X			
Nombre de recommandations	–	6	1	–	1*
Répartition	–	86 %	14 %	–	
Gestes concrets	100 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	86 %				

* La recommandation sans objet n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait pas à être appliquée. En effet, lors de notre suivi, le ministère du Conseil exécutif a mentionné de nouveaux éléments qui nous ont conduits à revoir la conclusion que nous avions formulée lors de la vérification initiale.

Valeurs fondamentales et règles minimales

6.2.11 L'éthique se définit notamment comme la science de la morale ou l'art de diriger la conduite. Elle a pour objet de nous aider à juger de la justesse de nos comportements. Il existe essentiellement deux sources qui influencent nos attitudes, nos choix, nos décisions et nos actions. La première est basée sur des valeurs, c'est-à-dire des croyances profondément ancrées, telles que l'honnêteté, le respect et l'équité, auxquelles un individu décide d'adhérer, sous l'influence entre autres de sa famille, de ses amis, de sa religion, de ses enseignants ou de son employeur. La seconde se fonde sur des règles quant à la conduite précise attendue et compose un volet de l'éthique que l'on nomme communément « déontologie ».

6.2.12 Le modèle de l'OCDE privilégie une infrastructure de l'éthique dans le service public basée à la fois sur des valeurs fondamentales et des règles minimales servant à guider la conduite. En effet, une infrastructure basée uniquement sur des règles exige la production de codes de déontologie qui, si volumineux soient-ils, ne peuvent prévoir la totalité des situations auxquelles une personne peut faire face. Par contre, s'il n'y a pas un minimum de règles à suivre, il peut devenir plus difficile d'atteindre l'objectif fixé. L'OCDE indique également que ces valeurs et règles doivent être claires, diffusées et, idéalement, inscrites dans le cadre juridique.

6.2.13 Or, au moment de notre vérification initiale, nous avions constaté, à la lecture des lois et des règlements qui s'appliquent exclusivement aux détenteurs d'une charge publique, que ces derniers n'étaient pas soumis à des valeurs ni à des règles communes pour guider leur conduite. L'examen des divers codes d'éthique et de déontologie obtenus des 50 entités répondantes conduisait à la même constatation.

6.2.14 Le 21 novembre 2002, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique a déposé à l'Assemblée nationale la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Cette dernière énonce les cinq valeurs – compétence, impartialité, intégrité, loyauté et respect – devant servir d'assise aux dirigeants, aux fonctionnaires ou aux autres employés de cette administration.

6.2.15 Ces valeurs ont été diffusées dans les entités dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*. Toutefois, cela n'a pas été le cas dans celles dont le personnel n'est pas assujetti à cette loi. Ainsi, aucune des neuf entités dont le personnel appartient à cette catégorie et qui ont répondu à notre questionnaire en 2004 n'a communiqué ces valeurs à son effectif. Six de ces entités ont mentionné ne pas l'avoir fait parce que, selon elles, seul le personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique* est concerné par ces valeurs. D'ailleurs, on ne précise pas clairement dans la déclaration de valeurs à qui elle s'applique. En outre, nous avons noté que peu d'administrateurs publics ont été dûment avisés que cette déclaration les vise, eux aussi.

Corps commun de valeurs pour guider la conduite : progrès satisfaisants.

6.2.16 En somme, des progrès satisfaisants ont été réalisés quant à l'adoption d'un corps commun de valeurs fondamentales pour guider la conduite des détenteurs d'une charge publique. Il reste cependant des efforts à fournir afin que l'on puisse considérer que ces valeurs ont été diffusées à l'ensemble des détenteurs.

6.2.17 Pour ce qui est de l'adoption de règles communes, un règlement révisé pour le personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, soit le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, est aussi entré en vigueur le 21 novembre 2002. Celui-ci comporte certaines règles analogues à celles du règlement visant les administrateurs publics, par exemple quant à l'acceptation de cadeaux et à l'après-mandat (c'est-à-dire les règles à respecter après la fin de l'emploi), ce qui n'était pas le cas lors de notre vérification initiale. Toutefois, ce corps commun de règles ne vise pas pour l'instant le personnel qui n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*. En conséquence, nous estimons que les progrès accomplis en matière d'adoption d'un corps commun de règles minimales sont insatisfaisants.

Information, formation et conseils en matière d'éthique

Information en matière d'éthique

6.2.18 Le cadre juridique constitue le point de départ de la communication des valeurs fondamentales et des règles minimales servant à guider la conduite de tous les détenteurs d'une charge publique. Puisqu'elles constituent un minimum, il faut accompagner ces valeurs et ces règles d'autres informations, sous la forme d'exigences additionnelles ou d'explications, notamment pour tenir compte des risques plus élevés de manquements à l'éthique dans certaines organisations ou pour compenser un manque de clarté ou d'uniformité des valeurs et des règles énoncées dans le cadre juridique.

Amélioration notable quant à l'adoption de codes pour le personnel ou les administrateurs.

6.2.19 En 2000-2001, nous avions recommandé aux entités vérifiées d'améliorer l'information en matière d'éthique fournie aux détenteurs d'une charge publique. À cet égard, les progrès enregistrés sont satisfaisants. Une amélioration notable a été constatée quant à l'adoption de codes à l'intention du personnel ou des administrateurs et à la publication des codes destinés à ces derniers dans les rapports annuels des entités concernées. Des efforts sont cependant requis en ce qui a trait à l'information contenue dans les codes, car elle n'est pas plus claire ou complète qu'à l'époque. Enfin, nous avons noté des progrès relativement aux politiques et aux directives afférentes à l'utilisation d'Internet et aux lignes directrices guidant les relations entre les secteurs public et privé.

Adoption de codes et publication de ceux destinés aux administrateurs

6.2.20 Notre rapport initial mentionnait que le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics exigeait, pour le 1er septembre 1999, que les

membres du conseil d'administration de chaque organisme et entreprise du gouvernement se dotent d'un code d'éthique et de déontologie. En février 2001, 2 des 40 entités répondantes visées n'avaient toujours pas un tel code. Nous remarquons que ce n'est plus le cas aujourd'hui.

6.2.21 D'autre part, la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* ordonnait, qu'en plus de le rendre accessible au public, ce code soit publié dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise. Notre examen des rapports annuels les plus récents produits par les mêmes entités répondantes qu'en 2001 montre que seulement 10 d'entre elles n'ont toujours pas inséré ce code dans leur rapport, comparativement aux 22 de l'époque.

6.2.22 De semblables obligations – adoption d'un code et publication de celui-ci – touchaient également les membres des conseils d'administration, ou de ce qui en tient lieu, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, y compris ceux des régies régionales. Ces dernières sont devenues depuis les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux.

6.2.23 Lors de notre vérification initiale, au moins cinq agences n'avaient pas adopté un tel code et aucune de celles qui en possédaient un ne l'avait fait paraître dans son rapport annuel. À la fin de nos travaux de suivi, seuls les administrateurs d'une agence n'étaient pas dotés de ce document; toutefois, un projet de code venait d'être déposé et il était soumis à leur approbation. En outre, toutes les autres agences avaient publié leur code dans le rapport annuel de l'exercice 2003-2004.

6.2.24 Par ailleurs, une agence d'une importante région comptant plus d'une centaine d'établissements nous avait informés en 2001 que plus de 15 p. cent d'entre eux n'avaient pas encore de code d'éthique et de déontologie à l'intention des membres de leurs conseils d'administration. Notre suivi révèle que cette proportion est dorénavant de moins de 5 p. cent et qu'il y a eu des améliorations dans plusieurs autres régions.

6.2.25 Enfin, en 2000-2001, nous avions constaté l'existence de plusieurs documents produits à l'intention du personnel des entités répondantes afin de l'informer du comportement attendu de sa part en matière d'éthique, même si la *Loi sur la fonction publique* et la quasi-totalité des lois constitutives de ces entités ne l'exigeaient pas. Pour le personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, nous avions mentionné la présence de la brochure intitulée *L'éthique dans la fonction publique québécoise*; en outre, des entités avaient élaboré leur propre code. Nous avions par contre relevé que 6 des 22 entreprises ou organismes répondants dont le personnel n'était pas assujetti à cette loi n'avaient pas, à l'époque, adopté de code pour celui-ci. Les réponses au questionnaire expédié en 2004 à 3 de ces 6 entités montrent qu'il y a eu une amélioration puisque 2 d'entre elles l'ont fait depuis.

Contenu de documents

6.2.26 Notre examen, en 2001, du contenu des codes s'adressant au personnel, dont la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, et de ceux destinés aux administrateurs publics des entités répondantes nous avait amenés à rapporter que l'information qu'ils contenaient n'était pas toujours claire ou complète et qu'elle était parfois discordante. C'était le cas, entre autres, de la notion de conflit d'intérêts que plusieurs codes n'explicitaient pas et n'illustraient pas clairement. Les lacunes soulevées portaient sur la définition de la notion, l'apparence de conflit, le conflit indirect et les liens familiaux. Comme autre exemple, signalons que plusieurs codes destinés aux administrateurs publics ne facilitaient pas la prise de connaissance de l'ensemble de leurs devoirs et de leurs obligations.

6.2.27 Lors de nos travaux de suivi, nous avons examiné le contenu des codes destinés, d'une part, au personnel et, d'autre part, aux administrateurs publics des entités répondantes en 2004. Or, le résultat est identique à celui de 2000-2001 : l'information comprise dans les codes n'est toujours pas claire ou complète à l'égard des mêmes éléments que ceux cités ci-dessus. Cependant, le cas de discordance noté dans notre rapport de 2001, selon lequel une entité œuvrant dans le secteur financier permettait à ses administrateurs et à son personnel d'effectuer certaines transactions qu'une autre entité du même secteur interdisait, a été réglé.

6.2.28 Enfin, nous avions aussi remarqué, au moment de la vérification initiale, que l'information contenue dans certaines politiques et directives circulant dans les entités répondantes était incomplète ou manquait de clarté. Ainsi, au sujet de l'utilisation d'Internet, plusieurs documents énonçant des règles en la matière n'en traitaient pas toutes les facettes importantes, notamment l'interdiction de consulter certains sites ou des aspects rattachés à la sécurité des échanges d'information. Pour les 20 entités répondantes en 2004, notre analyse montre que la situation a évolué favorablement à cause, principalement, de l'entrée en vigueur en octobre 2002 d'une directive visant l'ensemble du personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique*. Cette directive aborde des facettes importantes au sujet desquelles nous avions constaté des lacunes en 2001.

Lignes directrices pour guider les relations entre les secteurs public et privé

6.2.29 Notre rapport de 2000-2001 soulignait que l'OCDE préconise des lignes directrices claires pour guider les relations entre les secteurs public et privé. Ce critère suppose que les partenaires extérieurs sont tenus de s'engager à respecter les valeurs de l'État. Or, un peu plus de la moitié des entités répondantes n'imposaient pas de ligne de conduite à leurs mandataires, à leurs fournisseurs ou à leurs consultants lorsque ces derniers transigeaient avec elles. Dans le cadre de notre suivi auprès de neuf d'entre elles, nous avons relevé que huit en fixent une désormais.

Formation en matière d'éthique

6.2.30 L'information en matière d'éthique a beau être disponible, encore faut-il la transmettre au détenteur d'une charge publique ou lui dire à quel endroit il peut la consulter. En outre, il est aussi important de s'assurer que celui à qui elle est destinée en a bel et bien pris connaissance et qu'il en comprend le contenu.

6.2.31 Nous avions constaté à l'époque que seulement 17 des 50 entités répondantes faisaient signer une déclaration aux personnes nouvellement embauchées par laquelle elles attestaient avoir bien lu la documentation qui leur avait été remise et qu'elles s'engageaient à en respecter le contenu. Qui plus est, 5 entités avaient mentionné qu'elles ne remettaient aucun document sur l'éthique lors de l'entrée en fonction d'un nouvel employé. Parmi les 20 entités auxquelles nous avons envoyé un questionnaire dans le cadre de notre suivi, nous avons noté une amélioration significative. En effet, 4 des 13 entités qui ne faisaient pas signer de déclaration en 2000-2001 le demandent désormais. De plus, nos communications récentes avec 3 des 5 entités qui ne remettaient aucun document révèlent qu'elles en distribuent maintenant.

6.2.32 Dans notre rapport de 2000-2001, nous avions insisté sur l'importance de la formation et des activités de rappel pour aider le détenteur d'une charge publique à maîtriser les concepts qu'il doit appliquer dans l'exercice de ses fonctions. Or, seulement 5 des 50 entités répondantes avaient fait suivre à des membres de leur personnel une formation portant sur l'éthique en général durant la dernière année; par contre, un cours sur la protection des renseignements personnels avait été donné dans 68 p. cent des entités. Nous avions soulevé, en outre, que les membres du personnel n'avaient pas tous bénéficié de ces activités de formation.

6.2.33 Nos travaux de suivi montrent entre autres que des séances d'accueil d'une journée, destinées au nouveau personnel régulier assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, ont lieu depuis janvier 2002. L'éthique et la déontologie font partie des thèmes abordés. Toutefois, les nouveaux employés concernés n'y ont pas tous assisté, mais le taux de participation est passé de 41 p. cent en 2002-2003 à 64 p. cent en 2003-2004. Outre ces séances d'accueil, 6 des 20 entités répondantes en 2004 nous ont indiqué que leur personnel ou une partie de celui-ci a participé à d'autres activités de formation ayant pour objet l'éthique en général; en 2001, une seule de ces 6 entités nous l'avait précisé. Des cours sur la protection des renseignements personnels ont également été dispensés dans une proportion d'entités comparable à celle de l'époque, sans encore là rejoindre nécessairement la totalité des employés. De plus, on a commencé à offrir en janvier 2004 aux gestionnaires de la fonction publique québécoise un nouveau programme de formation d'une journée portant exclusivement sur l'éthique; quelque 300 d'entre eux l'avaient suivi lorsque nos travaux ont pris fin. Enfin, depuis l'automne 2004, le ministère du Conseil exécutif offre lui aussi, mais à une clientèle différente, des journées d'accueil où il est entre autres question d'éthique et de déontologie. Cependant, peu de nouveaux administrateurs publics y ont

assisté ; parmi ceux-ci, les seuls membres de conseils d'administration présents étaient ceux qui occupaient également un poste de dirigeant à temps plein dans l'entité.

Formation en matière d'éthique : progrès satisfaisants.

6.2.34 Les progrès accomplis sont donc jugés satisfaisants pour ce qui est de notre recommandation d'améliorer la formation en matière d'éthique. Il reste par contre à joindre, avec les moyens déjà mis en place, un plus grand nombre de détenteurs d'une charge publique.

Conseils en matière d'éthique

6.2.35 Le détenteur d'une charge publique doit pouvoir bénéficier de conseils, préférablement impartiaux, lorsqu'il est devant un dilemme éthique et que toutes ses lectures et sa formation sont insuffisantes pour l'aider à le résoudre. Selon l'OCDE, un avis impartial peut contribuer à créer un environnement dans lequel les détenteurs d'une charge publique sont plus disposés à affronter et à résoudre les tensions d'ordre éthique.

6.2.36 En 2001, la plupart des ressources mentionnées par les entités répondantes pour offrir des conseils aux administrateurs publics et au personnel aux prises avec un dilemme éthique pouvaient manquer d'impartialité pour exercer ce rôle. Depuis, pour donner suite à une demande adressée aux entités dont le personnel est assujetti à la *Loi sur la fonction publique* de la part de la secrétaire du Conseil du trésor, presque tout le personnel de ces entités peut maintenant recourir à un répondant en éthique pour obtenir des conseils. La participation de ces répondants à une activité de formation de quatre jours et l'utilisation d'outils mis à leur disposition en tant que membres d'un regroupement créé pour eux contribuent à un exercice plus impartial de leur rôle de conseiller. En outre, un poste de secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation a été créé au ministère du Conseil exécutif dans les mois qui ont suivi la publication de notre rapport initial. Entre autres fonctions, il peut donner des conseils aux administrateurs publics. Nous sommes d'avis que de telles actions favorisent l'impartialité des conseils en matière d'éthique. Nous estimons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants, même si les actions accomplies ne visaient pas le personnel non assujetti à la *Loi sur la fonction publique*.

Mesures incitatives à un comportement éthique

6.2.37 Plusieurs éléments peuvent occasionner un comportement non éthique, notamment des mécanismes de détection et de divulgation manquants ainsi que le traitement réservé aux actes répréhensibles.

6.2.38 La potentialité d'actes répréhensibles implique la mise en place de moyens de détection et de divulgation pour découvrir ces actes, et d'outils d'enquête. Si l'acte reproché est confirmé, la sanction imposée au contrevenant doit avoir non seulement un but punitif, mais aussi dissuasif à son endroit et à l'égard d'autres détenteurs d'une charge publique qui voudraient l'imiter.

Plus d'entités ont des mécanismes internes pour détecter les actes répréhensibles.

6.2.39 Les réponses des 20 entités avec lesquelles nous avons communiqué lors de notre suivi indiquent qu'un plus grand nombre d'entités qu'en 2001 disposent de mécanismes internes pour détecter les actes répréhensibles commis par des membres de leur personnel ou par des partenaires extérieurs, notamment des systèmes pour recueillir les plaintes en provenance de l'extérieur. Ainsi, des 10 entités répondantes de 2004 qui n'avaient pas à l'époque de tels mécanismes concernant leur personnel, 8 en possèdent maintenant. Relativement aux partenaires extérieurs, l'amélioration est moins marquée puisqu'elle touche seulement 4 entités sur les 17 qui montraient cette déficience antérieurement.

6.2.40 La vérification initiale avait aussi révélé que peu de codes, à savoir quatre à l'intention du personnel et cinq destinés aux administrateurs de nos entités répondantes, incitaient à la dénonciation soit de façon générale, soit sur un sujet particulier. Seulement quatre d'entre eux garantissaient l'anonymat au dénonciateur. De plus, les codes examinés qui s'adressaient au personnel décrivaient rarement le processus d'enquête et les droits de ceux à qui l'on reprochait des manquements. Enfin, deux entités répondantes avaient établi une procédure s'il advenait une divulgation, mais dans aucun des cas elle n'était complète. Par exemple, l'une d'elles ne visait que les cas de harcèlement.

6.2.41 Nos récents travaux font ressortir qu'il y a eu de rares ajouts relativement à ces sujets dans les codes examinés. Ainsi, la version la plus récente de la brochure destinée au personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique* reproduit une nouvelle exigence règlementaire de dénonciation ; cette obligation ne se rapporte toutefois qu'au non-respect de règles d'après-mandat par un ancien membre du personnel. En outre, seulement une de nos 20 entités répondantes en 2004 a ajouté une exigence similaire dans le code de ses administrateurs publics. Enfin, au moins 4 entités de plus qu'en 2001 se sont dotées de procédures, bien qu'incomplètes, en cas de divulgation.

6.2.42 La forte augmentation du nombre d'entités disposant de mécanismes internes pour détecter les actes répréhensibles commis par des membres de leur personnel nous amène à considérer que les progrès réalisés sont satisfaisants relativement à notre recommandation d'améliorer les mesures incitatives à un comportement éthique. Il n'en demeure pas moins que d'autres gestes devront être faits, notamment afin de joindre une plus grande proportion de ceux qui étaient visés par cette recommandation.

Reddition de comptes et contrôle

6.2.43 La reddition de comptes d'une entité doit entre autres porter sur la réalisation d'activités reliées à l'éthique et sur son respect des normes en la matière.

6.2.44 En 2000-2001, notre examen des rapports annuels les plus récents des 50 entités répondantes révélait que plus des deux tiers d'entre elles y avaient discuté d'activités réalisées en matière d'éthique. Pour la majorité toutefois, celles-ci avaient pour objet la protection des renseignements personnels. Par ailleurs, seulement 5 y dévoilaient des plaintes formulées à leur endroit ou des manquements de la part de leur personnel. Nous avons scruté le contenu du dernier rapport annuel de gestion de ces entités. Cet exercice montre que près de 90 p. cent des rapports traitent maintenant d'activités réalisées en matière d'éthique. Cependant, cela se limite encore à la protection des renseignements personnels pour un peu plus du quart d'entre eux. Enfin, beaucoup plus d'entités qu'avant, soit 29, abordent le sujet des plaintes ou celui des manquements du personnel.

6.2.45 À l'époque, nous avions également noté que, si le rapport d'activité du ministère du Conseil exécutif pour l'année terminée le 31 mars 2000 indiquait que les membres des conseils d'administration de chaque organisme et entreprise du gouvernement devaient se doter d'un code de déontologie au plus tard le 1er septembre 1999, il ne mentionnait pas si tous les codes avaient été adoptés à cette date. Le rapport de 2003-2004 énonce, quant à lui, que « la quasi-totalité des quelque 225 organismes et entreprises du gouvernement visés par l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie avait satisfait à cette obligation ou était sur le point d'y donner suite ». Cette information mériterait toutefois d'être précisée : il faudrait y ajouter que ces codes s'adressent aux administrateurs publics, et ce, afin que l'on ne donne pas l'impression qu'ils peuvent aussi concerner le personnel. En outre, même si le rapport de 1999-2000 de ce ministère signalait que le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs était l'autorité compétente pour agir en cas de manquement aux règles d'éthique et de déontologie des administrateurs publics, il ne faisait nullement mention si des sanctions avaient dû être appliquées au cours de l'année. Nos travaux révèlent qu'à cet égard, l'information contenue dans le dernier rapport s'est améliorée.

6.2.46 Il y a quatre ans, le rapport d'activité de ce ministère et ceux des ministères de l'Éducation[5], et de la Santé et des Services sociaux étaient muets quant à l'adoption, par les membres des conseils d'administration des établissements des réseaux de ces deux derniers ministères, des codes exigés par la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. Les rapports de ces trois ministères, pour leur exercice financier 2003-2004, ne spécifient toujours pas si les exigences de cette loi ont été remplies.

5. Depuis le 18 février 2005, le nom de l'entité est « ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ».

Plusieurs pas ont été franchis pour améliorer la reddition de comptes en matière d'éthique.

6.2.47 Nous rappelions enfin dans notre rapport initial que le nombre de cas traités et les manquements commis par un membre assujetti à cette même loi doivent être publiés dans le rapport annuel de l'entité, ainsi que la sanction qui lui a été imposée. Les 40 entités répondantes concernées à l'époque avaient toutes affirmé qu'il n'y avait eu aucun manquement de la part de leurs administrateurs au cours de l'exercice. Nous avions alors conclu que cela expliquait probablement que 31 d'entre elles s'étaient crues justifiées de ne pas publier le nombre de cas traités. Les 16 entités visées par cette loi auxquelles nous avons envoyé un questionnaire en 2004 ont de nouveau confirmé l'absence de manquement concernant leurs administrateurs. Cette fois-ci cependant, un peu plus de la moitié d'entre elles ainsi que 13 entités qui avaient rempli le questionnaire uniquement en 2001 ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de manquement dans leur plus récent rapport annuel. Il s'agit là d'un autre pas de franchi pour donner suite à notre recommandation de poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer la reddition de comptes des entités qui composent l'administration gouvernementale québécoise.

6.2.48 Nous évaluons que les progrès accomplis à ce sujet sont satisfaisants. Nous encourageons toutefois les entités à présenter dans leurs rapports annuels de gestion une information plus complète en matière d'éthique.

6.2.49 **Commentaires du ministère du Conseil exécutif**

« Le ministère prend acte des constats du Vérificateur général et partage ses conclusions générales. Il se réjouit que le Vérificateur général souligne que " des actions concrètes ont été accomplies afin de consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise " et que des progrès jugés " satisfaisants " ont été accomplis à l'égard de la plupart des recommandations qu'il avait formulées dans son rapport 2000-2001.

« Le ministère est, bien sûr, conscient que, malgré ce bilan positif, il reste encore des gestes à poser afin de mieux répondre aux questionnements que soulève l'éthique dans l'administration publique québécoise et de consolider les acquis. Le développement et le maintien d'une culture éthique au sein de l'administration publique québécoise constituent, en effet, un défi permanent.

« À cet égard, si la priorité a été accordée jusqu'ici aux ministères et organismes dont le personnel est régi par la *Loi sur la fonction publique*, le ministère compte, dans une seconde phase, accentuer son intervention auprès des organismes dont le personnel n'est pas régi par cette loi.

« Le ministère, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, entend donc continuer à exercer un leadership en matière d'éthique. Cependant, comme il l'a toujours affirmé, c'est avant tout à chaque ministère et à chaque organisme qu'il revient de prendre en premier lieu les mesures appropriées en cette matière. »

6.2.50 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor prend acte des constats du Vérificateur général et partage ses conclusions générales. Le Secrétariat entend poursuivre ses efforts de consolidation de l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration publique québécoise notamment par son soutien aux sous-ministres et dirigeants d'organisme au regard de leurs responsabilités en matière d'éthique. L'éthique étant une assise fondamentale de la gestion publique, le souci de bien faire doit être constant et le Secrétariat est conscient que la sensibilisation de tout le personnel doit être faite de façon continue. »

6.2.51 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux verra à rappeler aux agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux l'obligation, pour les établissements publics ou privés conventionnés, d'établir un code d'éthique et de déontologie et d'en rendre compte dans leur rapport annuel pour respecter la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, section éthique et déontologie, article 3.0.4. »

6.2.52 Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Compte tenu des devoirs et obligations légales qui incombent aux administrateurs publics du réseau de l'éducation concernant l'établissement d'un code d'éthique et de déontologie, son accessibilité au public et la reddition de comptes en la matière dans leur rapport annuel, il n'est pas requis que le rapport annuel de gestion du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport en fasse état. Le ministère n'a d'ailleurs aucune obligation légale à cet effet.

« Cependant, le ministère reconnaît la nécessité de poursuivre les efforts en matière d'éthique et entend continuer à assurer son leadership. Il est prévu de rappeler à l'ensemble des établissements du réseau scolaire leurs obligations au regard de l'article 3.0.4 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et de l'article 175.1 de la *Loi sur l'instruction publique*. »

SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Laboratoire de santé publique du Québec, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux[1] ainsi que d'établissements

Suivi mené par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Irène Bourg
Annick Boutin
Nancy Chalifour
Guy Lavallée
Gaston Riverin

6.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ), de quatre agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque), de six centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) et de deux centres locaux de services communautaires (CLSC). Nous avons effectué nos travaux de suivi auprès de toutes ces entités, à l'exception des deux CLSC pour lesquels nous n'avions formulé aucune recommandation. Nos travaux ont pris fin en novembre 2004.

6.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, avait pour but d'obtenir l'assurance que la gestion des entités nommées ci-dessus concourait à l'utilisation optimale des ressources destinées aux services d'imagerie médicale. Pour ce faire, nous avions analysé la stratégie du ministère et le mode d'organisation de ces services, aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements publics, afin de nous assurer de leur accessibilité et de l'utilisation économique et efficiente des ressources. Nous avions également examiné l'information de gestion et la reddition de comptes relativement aux différents paliers du réseau. De plus, nous avions voulu nous assurer que les moyens mis en place favorisaient la qualité des actes médicaux propres à l'imagerie médicale.

6.3.3 Tout comme en 2000-2001, un sondage nous a permis de recueillir de l'information auprès de toutes les agences, notamment sur les délais rattachés aux principaux examens d'imagerie médicale, et ce, pour la quasi-totalité des établissements publics. Quant aux activités liées à la médecine nucléaire, la répartition des effectifs médicaux, la gestion de la qualité des services et la délivrance des permis n'ont pas été analysées ; ces aspects ne l'avaient pas été non plus lors de la vérification initiale.

Conclusions générales

Gestes concrets pour 93 p. cent des recommandations.

6.3.4 Notre suivi révèle que, depuis 2001, plusieurs modifications ont été apportées à la gestion des services d'imagerie médicale. En effet, 93 p. cent de nos 30 recommandations ont suscité des gestes concrets. Par exemple, le ministère a investi 350 millions de dollars pour renouveler les appareils du réseau public et il a récemment instauré un nouveau mode d'organisation des services.

6.3.5 Nous avons également constaté des progrès à l'égard de la détermination et de la divulgation d'orientations, de la connaissance du parc d'équipements, de la planification des effectifs, de la gestion de la qualité des services et du contrôle des permis de radiologie.

1. Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux remplacent, depuis le 30 janvier 2004, les régies régionales de la santé et des services sociaux.

6.3.6 Il reste toutefois des actions à entreprendre pour corriger des lacunes soulevées à l'époque, car 2 de nos recommandations n'ont pas été appliquées et 12 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

6.3.7 Ainsi, le ministère n'a toujours pas élaboré de plan d'action structuré arrimé à ses orientations et des progrès restent à accomplir relativement à la planification de l'acquisition des équipements. Quant aux agences, elles n'ont pas toutes planifié de manière adéquate l'organisation des services de leur région. Enfin, l'accessibilité aux services de même que la reddition de comptes comportent toujours des faiblesses.

6.3.8 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Organisation des services				
Orientations et objectifs				
Établir une stratégie couvrant les différents aspects de l'imagerie médicale afin de coordonner les services.		MSSS		
Préciser et divulguer ses orientations en ce qui concerne les services d'imagerie médicale.		MSSS		
Définir et mettre en place un plan d'action arrimé à ses orientations et en assurer le suivi.			MSSS	
Établir un plan d'organisation des services d'imagerie médicale de leur région et en évaluer l'efficacité.			Agences	
Développement du secteur privé				
Statuer sur le rôle des cliniques privées au regard des services d'imagerie médicale et en tenir compte dans l'organisation des services.		MSSS		
Faire le point sur la structure actuelle de l'offre au regard des trois examens non assurés (la tomodensitométrie, l'échographie et l'imagerie par résonance magnétique), dispensés en parallèle par les établissements publics et les cliniques privées.				MSSS
Gestion des équipements				
Planification				
Définir les besoins et élaborer une planification quant à l'acquisition des équipements d'imagerie médicale nécessaires en fonction des besoins.			MSSS	

Tableau 1 (suite)

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Dresser et tenir à jour un inventaire complet et détaillé du parc d'équipements sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des appareils avec leurs caractéristiques (emplacement, modèle, âge, etc.) et des données quant à leur utilisation et à leur état de fonctionnalité.		MSSS Agences		
Parc d'équipements S'assurer que le parc d'équipements d'imagerie médicale permet l'accès aux technologies de pointe et la prestation de services de qualité.		MSSS		
Processus d'acquisition Respecter la réglementation relative à l'acquisition des équipements.	Établisse-ments			
Accessibilité aux services				
Gestion des délais Fixer des objectifs en matière d'accessibilité aux services d'imagerie médicale et en exercer le suivi.			Agences	MSSS
Recueillir suffisamment d'information pour déceler en temps opportun les situations problématiques à cet égard.			MSSS Agences	
S'assurer d'une accessibilité équitable aux services.			MSSS Agences	
Améliorer l'accessibilité aux services d'imagerie médicale en fonction des ressources disponibles.		Établisse-ments		
Répartition des radiologistes S'assurer que les radiologistes en poste permettent de répondre efficacement et équitablement aux besoins de la population à desservir.		MSSS		
Gestion de la qualité des services				
Normes de qualité S'assurer que le Laboratoire de santé publique du Québec remplit tous les volets du mandat qu'il [le ministère] lui a confié, notamment en ce qui concerne l'expansion aux établissements publics de ses activités en matière de radioprotection.			MSSS	
Adopter des modes de contrôle de l'utilisation des appareils émettant des radiations, conformément à la réglementation.	Établisse-ments			
Remplir le mandat que lui a confié le ministère relativement au contrôle de la qualité des laboratoires d'imagerie médicale ; pour ce faire, il devrait notamment :				
– prévoir l'expansion aux établissements publics de ses activités en radioprotection ;	LSPQ			
– vérifier que les cliniques privées respectent les dispositions de la *Loi sur la protection de la santé publique* et de son règlement d'application, en y effectuant, entre autres, des visites d'inspection.		LSPQ		

Tableau 1 (suite)

État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Contrôle des permis de radiologie				
Détention obligatoire du permis et conformité avec la loi				
S'assurer que les cliniques privées offrant des services de radiologie détiennent un permis valide.		MSSS LSPQ		
Veiller à ce que les cliniques privées se conforment aux dispositions légales en corrigeant promptement les lacunes décelées lors de l'inspection obligatoire des appareils.	MSSS LSPQ			
S'assurer que l'exploitation de tous les appareils d'imagerie médicale est réglementée.			MSSS	
Information de gestion et reddition de comptes				
Déterminer des indicateurs appropriés pour évaluer la performance des établissements publics en matière de services d'imagerie médicale et les divulguer aux intéressés.			MSSS Agences	
Mettre en place des mesures pour favoriser la fiabilité de l'information servant à évaluer la performance des établissements publics.				
Améliorer le processus de reddition de comptes afin de détenir toute l'information nécessaire pour gérer judicieusement les services d'imagerie médicale.				
Nombre de recommandations				
Ministère	**1**	**7**	**7**	**2**
Agences	**–**	**1**	**5**	**–**
Établissements	**2**	**1**	**–**	**–**
LSPQ	**2**	**2**	**–**	**–**
Total	**5**	**11**	**12**	**2**
Répartition	**16 %**	**37 %**	**40 %**	**7 %**
Gestes concrets	**93 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**53 %**			

Organisation des services

6.3.9 L'imagerie médicale recouvre l'ensemble des procédés physiques employés pour produire l'image d'une région anatomique ou d'un organe. Le tableau 2 présente les procédés physiques qui permettent d'obtenir cette image ainsi que les principales techniques exploitées.

Tableau 2

PROCÉDÉS PHYSIQUES ET PRINCIPALES TECHNIQUES D'IMAGERIE MÉDICALE

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

6.3.10 Au Québec, 141[2] établissements publics, principalement des CHSGS, dispensent des services d'imagerie médicale. En parallèle, quelque 110[3] cliniques privées, principalement situées dans la région de Montréal et ses environs, détiennent un permis de radiologie générale et offrent des services variés en la matière. Le tableau 3 ventile les dépenses relatives à l'imagerie médicale pour les années financières terminées les 31 mars 2000 et 2004 à l'égard des services assurés par le gouvernement.

Tableau 3

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

	1999-2000	2003-2004
Établissements publics – dépenses de fonctionnement	194,6	270,3
Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) – composantes professionnelle et technique (incluant les cliniques privées)**	154,1	197,2
Total	**348,7**	**467,5**

* Les subventions pour les équipements sont présentées dans le tableau 4.

** Selon les dernières données disponibles (2003-2004), les cliniques privées recevaient 37 p. cent des sommes versées par la RAMQ (40 p. cent en 1999-2000).

Sources : MSSS, RAMQ.

Orientations et objectifs

6.3.11 Le rôle du ministère est de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations du secteur de la santé et des services sociaux et de veiller à leur application. Or, lors de notre vérification initiale, le ministère n'avait pas de stratégie globale qui lui aurait permis de prendre en charge les différents aspects de l'imagerie médicale, notamment la gestion des équipements, l'accessibilité aux services, la répartition des radiologistes, le développement du secteur privé ainsi que la gestion de la qualité des équipements. De plus, il n'avait formulé aucune orientation relativement à chacun des aspects qu'il lui fallait considérer. Conséquemment, aucun plan d'action n'avait été élaboré.

2. D'après le MSSS.
3. D'après le LSPQ.

6.3.12 Pour leur part, même si les agences devaient se doter d'un plan servant à organiser les services d'imagerie médicale de leur région, seules quelques-unes avaient investi des efforts en ce sens, surtout en matière de gestion des équipements et d'accessibilité aux services.

Le ministère a retenu des orientations...

6.3.13 Nos présents travaux font ressortir que le ministère a retenu des orientations en ce qui concerne notamment la continuité des services et la hiérarchisation des soins. Il les a diffusées par le moyen de conférences et de documents de référence.

6.3.14 La continuité des services suppose que les usagers peuvent passer, sans interruption des soins, d'un service à l'autre et d'un organisme à l'autre. La création en juin 2004 de 95 centres de santé et de services sociaux (CSSS) constitue une démarche en ce sens. Les CSSS sont nés de la fusion d'établissements offrant les services d'un CLSC, ceux d'un centre hospitalier ainsi que ceux d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée. Chaque CSSS assure la coordination des activités des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (RLSSS). Ce type de réseau réunit, outre un CSSS, les acteurs ayant un impact dans le domaine – centres de réadaptation, groupes de médecine de famille (GMF), pharmacies communautaires, entreprises d'économie sociale, etc. –, et ce, sur un territoire donné. Le rôle des RLSSS consiste notamment à faciliter l'accès, par des mécanismes d'orientation et de suivi des personnes, aux services de deuxième et de troisième lignes, incluant les services d'imagerie médicale.

6.3.15 Pour sa part, la hiérarchisation des soins repose sur l'idée que ceux-ci doivent être offerts par l'organisme qui, dans le réseau, est le plus apte à le faire. Ainsi, les nouvelles technologies d'imagerie médicale doivent préalablement être offertes dans les centres hospitaliers universitaires (CHU), en raison de leurs fonctions de recherche et de spécialisation. À titre d'exemple, le ministère a approuvé l'acquisition d'un appareil de tomographie par émission de positrons pour chaque CHU et il évaluera la pertinence d'étendre la diffusion de cette technologie de pointe aux autres types d'établissements.

6.3.16 Les orientations relatives à la continuité des services et à la hiérarchisation des soins ne sont pas particulières à l'imagerie médicale. Toutefois, ces deux éléments font partie intégrante d'une stratégie qui aura des impacts entre autres sur l'organisation des services, la gestion des équipements et la répartition des effectifs. Nous considérons donc que le ministère a enregistré des progrès satisfaisants à l'égard de la divulgation d'orientations et de l'élaboration d'une stratégie.

6.3.17 Par ailleurs, le ministère a accompli récemment de nombreuses actions reliées à l'imagerie médicale. Il a effectué des analyses à propos des nouvelles technologies, il a dressé un inventaire des équipements et il a utilisé une nouvelle approche pour acquérir le matériel : le regroupement d'achats. De plus, en matière

d'organisation des services, il tient davantage compte de ceux offerts par les cliniques privées dans l'organisation de ses activités, notamment pour la planification et la répartition des effectifs.

... mais n'a pas de plan d'action structuré.

6.3.18 Toutefois, ces démarches ne sont toujours pas incluses dans un plan d'action structuré, qui intégrerait tous les aspects se rapportant à l'imagerie médicale et permettrait d'en faire le suivi.

6.3.19 Par ailleurs, les agences n'ont réalisé que peu de progrès pour se doter d'un plan servant à organiser les services d'imagerie médicale de leur région. Sur les 18 agences, 5 ont élaboré de tels plans, comparativement à 2 en 2000-2001. En outre, 2 autres ont investi des efforts en ce sens, notamment au sujet de la planification concernant l'acquisition d'équipements, sans toutefois élaborer un plan d'organisation complet. Nous estimons donc que les progrès enregistrés par les agences sont globalement insatisfaisants.

Développement du secteur privé

6.3.20 Les cliniques privées offrant des services de radiologie diagnostique font partie du système de santé depuis au-delà de 30 ans et y occupent une place importante. En effet, selon les données obtenues de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) en novembre 2004, plus de la moitié des radiologistes travaillent dans ces cliniques, à temps plein ou partiel, et près du quart des examens assurés y sont effectués. Par examens assurés, nous entendons ceux dont le coût est pris en charge par la RAMQ, peu importe le dispensateur.

6.3.21 En 2000-2001, le ministère n'avait pas statué sur le rôle de ces cliniques et ne prenait pas en considération leurs activités dans l'organisation des services. Depuis, la situation a évolué : différentes actions montrent que le ministère tient maintenant de plus en plus compte du secteur privé.

Le ministère tient davantage compte du secteur privé.

6.3.22 Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre des RLSSS, le ministère a précisé le rôle des cliniques privées. Il a également instauré la formule des GMF ; ceux-ci ont entre autres pour objectif d'améliorer le suivi médical des patients et la continuité des soins, en renforçant le lien avec les autres professionnels du réseau de la santé. Pour ce faire, ils peuvent notamment conclure des ententes avec les établissements ou avec des cliniques privées pour obtenir des services d'imagerie médicale. En outre, le ministère dispose d'une meilleure connaissance de la contribution réelle des radiologistes, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public, et en tient compte dans sa planification des effectifs médicaux pour les établissements publics. Ces actions favoriseront l'intégration des cliniques privées dans l'organisation des services. Nous considérons donc que le ministère a réalisé des progrès satisfaisants à cet égard.

6.3.23 D'autre part, en plus de dispenser des services assurés en complémentarité des établissements publics, les cliniques privées proposent aussi des services non assurés (tomodensitométrie, échographie et imagerie par résonance magnétique), donc facturés aux utilisateurs. À l'époque, les établissements publics éprouvaient parfois de la difficulté à suffire à la demande pour ces trois examens, ce qui entraînait des délais importants. Par conséquent, plusieurs cliniques privées s'étaient dotées de l'équipement requis pour offrir ces services dans de courts délais. Ainsi, de plus en plus de patients choisissaient de régler personnellement la facture ou de la faire suivre à leur assureur plutôt que d'attendre pour subir gratuitement un examen dans un établissement public. Nous avions alors recommandé au ministère de faire le point sur la structure de l'offre au regard des examens non assurés.

6.3.24 Nos récents travaux font ressortir que, dans le secteur public, les délais d'attente pour ces examens n'ont pas raccourci, alors que le développement des services non assurés dans les cliniques privées s'est poursuivi. On a peu d'information pour quantifier la progression de ces trois examens puisqu'ils sont payés en majeure partie par des sources qui échappent à notre champ de compétence. Toutefois, des organismes publics, telles la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), prennent en charge les dépenses reliées aux besoins de leur clientèle respective. Les données obtenues de la SAAQ et de la CSST montrent que, depuis 1999, il y a eu une progression annuelle des coûts qui avoisine les 20 p. cent. Pour la seule année 2003, ces entités ont versé 7,4 millions de dollars à des cliniques privées pour des services de tomodensitométrie et d'imagerie par résonance magnétique.

6.3.25 Or, malgré ces constats, le ministère n'a pas encore fait le point sur la structure actuelle de l'offre au regard des trois examens non assurés.

Gestion des équipements

6.3.26 L'imagerie médicale exploite de nouvelles technologies qui reposent sur l'utilisation d'équipements de haute précision, dont le coût est important et la durée de vie utile relativement restreinte. À l'automne 2004, le parc d'équipements d'imagerie médicale appartenant au réseau de la santé et des services sociaux avait une valeur de remplacement qui approchait les 720 millions de dollars.

Planification

6.3.27 À l'époque, le ministère ne disposait pas d'une planification relative à l'acquisition de tous les équipements nécessaires en fonction des besoins. Il utilisait plutôt différentes approches pour évaluer les besoins et prévoir l'achat de certains équipements. Faute d'une planification à long terme et d'une connaissance

suffisante des besoins, les exigences du ministère se limitaient souvent à demander aux agences de préparer un document l'informant des équipements qu'il était, selon elles, le plus urgent d'acquérir pour la prochaine année. D'ailleurs, à l'instar de plusieurs agences, il ne possédait pas d'inventaire complet du parc d'équipements pour orienter ses décisions en matière d'investissements.

Acquisition d'équipements

6.3.28 Notre suivi révèle que, concernant la planification de l'achat d'équipements, particulièrement le développement du parc, certaines démarches ont été entreprises. Par exemple, le ministère étudie actuellement la numérisation et le traitement des informations par ordinateur, qui sont considérés comme des facteurs importants d'amélioration de la productivité et qui auront un impact sur l'organisation des services dans l'avenir.

6.3.29 Cependant, le ministère utilise toujours différentes approches de planification. De plus, il n'a pas déterminé les besoins quant au développement et au maintien d'actifs ni les sommes qu'il sera nécessaire d'investir au cours des prochains exercices. Comme en 2000-2001, il s'appuie principalement sur les résultats de l'exercice annuel mené par chacune des agences pour arrêter la liste des équipements à acquérir. Enfin, les données disponibles sur le parc d'équipements sont peu utilisées. En définitive, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants.

Inventaire

Le ministère a maintenant un inventaire des équipements.

6.3.30 Des gestes concrets ont été accomplis à ce chapitre. Le ministère dispose maintenant d'un inventaire des équipements d'imagerie médicale : le Système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux (SIGARSSS). La saisie et la mise à jour des données relèvent des établissements.

6.3.31 Ce système permet l'accès à une multitude d'informations utiles, comme la localisation de l'appareil, le nom du fabricant et l'année d'acquisition. Toutefois, il contient peu de renseignements sur l'utilisation ou l'état de fonctionnalité des équipements. Nous avons aussi noté des lacunes quant à l'intégrité des données (dates d'acquisition manquantes ou erronées, appareils inclus plus d'une fois dans la base de données, etc.) et à la fréquence des mises à jour. Le ministère devra donc porter une attention particulière à l'actualisation des données contenues dans SIGARSSS afin que cette application constitue une source d'information fiable à l'avenir.

Parc d'équipements

6.3.32 À l'époque, nous avions notamment démontré qu'avec la faiblesse des sommes consacrées au développement et au maintien du parc d'équipements, dont la valeur de remplacement avoisinait les 600 millions de dollars[4], il faudrait plus de 30 ans pour le renouveler ; or, la durée de vie utile des appareils oscillait entre 9 et 18 ans. De façon générale, les appareils avaient dépassé leur durée de vie utile dans une proportion plus ou moins importante.

6.3.33 Depuis 2000-2001, le gouvernement a effectué des investissements importants de près de 350 millions de dollars. Le tableau 4 montre la répartition de ces sommes selon les années.

TABLEAU 4

INVESTISSEMENTS EN ÉQUIPEMENTS D'IMAGERIE MÉDICALE (en millions de dollars)

Enveloppe budgétaire	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Renouvellement des actifs	7,4	2,6	7,5	6,0	**23,5**
Haute technologie	169,3	4,9	123,0	28,7	**325,9**
Total	**176,7**	**7,5**	**130,5**	**34,7**	**349,4**

Sources : MSSS, agences.

6.3.34 Ces investissements représentent un changement majeur ; en effet, entre 1997-1998 et 1999-2000, moins de 20 millions de dollars ont été consacrés annuellement au parc d'équipements. La majorité des personnes rencontrées au cours de nos travaux a d'ailleurs salué positivement cet apport qui a permis d'améliorer l'état du parc. Le lecteur trouvera dans le tableau 5 des données sur la durée de vie utile des équipements et leur coût de remplacement.

4. D'après le Groupe Biomédical Montérégie.

Tableau 5

Données concernant le parc d'équipements

Type d'équipements	Coût total de remplacement en octobre 2004 (en millions de dollars)*	Estimation de la durée de vie utile (en années)		Équipements exploités au-delà de leur durée de vie utile**	
		2000-2001	2003-2004	2000-2001	2003-2004
Mammographes	13,8	15	10	5 %	18 %
Appareils d'imagerie par résonance magnétique	101,2	13	11	7 %	4 %
Tomodensitomètres	99,0	9	9	14 %	8 %
Angiographes	49,2	16	12	20 %	9 %
Échographes	111,6	10	7	22 %	21 %
Caméras gamma (médecine nucléaire)	114,8	12	11	27 %	19 %
Appareils de radiographie	50,5	18	15	32 %	18 %
Appareils de radioscopie	114,4	18	12	32 %	28 %

* Comme en 2000-2001, ce tableau ne prend pas en compte les équipements d'hémodynamie ni de tomographie par émission de positrons, dont la valeur est de 65 millions de dollars.

** Les résultats sont issus d'une compilation effectuée à partir des informations disponibles quant aux durées de vie utile ; ces informations concernent environ 85 p. cent du parc d'équipements (50 p. cent en 2000-2001).

Sources : MSSS, Groupe Biomédical Montérégie.

Moins d'appareils exploités au-delà de leur durée de vie utile.

6.3.35 En général, la proportion des appareils exploités au-delà de leur durée de vie utile a diminué[5]. Pareille amélioration est d'autant plus notable que le ministère a abaissé l'estimation de ces durées afin de mieux refléter la vétusté technologique. Le cas des appareils de radiographie de base (radiographie et radioscopie), avec lesquels la plupart des examens diagnostiques sont réalisés, permet d'illustrer ce constat. Nous notions en 2000-2001 que ces équipements affichaient la vétusté la plus prononcée. Il en résultait notamment des bris plus fréquents, des coûts d'entretien plus élevés et un allongement des délais d'accès aux examens. Depuis, l'âge moyen des appareils de cette catégorie a chuté de façon importante, passant de 14 à 8 ans.

6.3.36 Nous estimons que le ministère a réalisé des progrès satisfaisants à cet égard.

Processus d'acquisition

6.3.37 De façon générale, les diverses étapes du processus d'acquisition se déroulaient, en 2000-2001, conformément à ce qui était prescrit, sauf dans le cas d'un établissement. Ce dernier avait acquis des équipements sans qu'il y ait appel d'offres et sans que le conseil d'administration en ait été informé, ce qui était contraire à la réglementation.

5. L'analyse faite en 2000-2001 à partir de l'estimation des durées de vie utile fournie par l'Association canadienne des radiologistes n'a pas été reprise en 2003-2004 puisqu'elle nous aurait conduits au même résultat, à savoir une amélioration du parc d'équipements.

6.3.38 Notre suivi révèle que l'établissement concerné s'est conformé aux exigences réglementaires pour l'achat de tous ses équipements d'imagerie médicale depuis 2001.

Accessibilité aux services

6.3.39 Lors de la vérification initiale, nous avions effectué un sondage auprès des agences afin de recueillir des données objectives quant aux délais d'attente associés aux examens d'imagerie médicale. Nous observions alors que les délais, pour un même examen, variaient parfois de façon marquée d'une région à l'autre et que les écarts entre les établissements d'une même région, voire entre les pavillons d'un établissement, pouvaient être appréciables.

6.3.40 Nous avons de nouveau effectué ce sondage en octobre 2004 auprès de tous les établissements publics offrant des services d'imagerie médicale. Les résultats de la compilation des données sont présentés au tableau 6.

Tableau 6

Délais d'attente par région pour 2 examens (en jours)

	Échographie abdominale				Tomodensitométrie de la tête avec infusion			
	Minimum*		Maximum*		Minimum*		Maximum*	
Régions	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004
Bas-Saint-Laurent	1	5	42	120	14	30	28	35
Saguenay–Lac-Saint-Jean	5	7	105	120	10	20	30	98
Capitale nationale	14	0	60	84	14	2	56	43
Mauricie et Centre-du-Québec	5	7	62	224	10	14	54	560
Estrie	7	20	49	300	56	365**	56	365**
Montréal	14	5	193	360	10	2	222	180
Outaouais	6	14	63	150	21	7	60	70
Abitibi-Témiscamingue	30	14	120	270	5	30	30	120
Côte-Nord ***	7	0	30	0	30	20	45	20
Nord-du-Québec	30	0**	30	0**	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	7	7	21	230	14	0	30	90
Chaudière-Appalaches	0	10	30	44	7	0	45	78
Laval	117	410**	117	410**	60	418**	60	418**
Lanaudière	28	150	180	590	77	60	150	265
Laurentides	5	0	33	480	27	224	91	252
Montérégie	3	5	210	400	7	10	90	365
Nunavik	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.

* Le mot « minimum » renvoie au délai rapporté par l'établissement de la région où le service peut être obtenu le plus rapidement, tandis que « maximum » équivaut au temps d'attente le plus long que nous y avons recensé.

** Le délai minimum est semblable au délai maximum puisqu'un seul établissement public offre ce service pour la région.

*** Seul un des deux établissements qui offrent ces services a répondu à notre sondage.

Source : Sondage auprès des agences et des établissements publics.

Pour les deux examens, les délais d'attente n'ont pas diminué.

6.3.41 Dans l'ensemble, les délais d'attente n'ont pas diminué pour ces deux examens ; de fait, ils ont parfois allongé de façon importante. Par ailleurs, il existe toujours des disparités significatives entre les régions et entre les établissements d'une même région, voire entre les pavillons d'un établissement.

6.3.42 Pour expliquer l'allongement des délais d'attente, des gestionnaires et des professionnels de la santé rencontrés au fil de nos travaux ont mentionné la rareté des effectifs (radiologistes et technologues) ainsi que la demande croissante pour certains examens considérés auparavant comme plus spécialisés. Nous analysons dans les sections qui suivent deux autres facteurs influant sur l'accessibilité aux services, soit la gestion des délais d'attente et la répartition des radiologistes.

Gestion des délais

6.3.43 À l'époque, tous les paliers du réseau affichaient des lacunes concernant la gestion des délais. Ainsi, le ministère et la plupart des agences n'avaient pas établi d'objectifs à atteindre en matière d'accessibilité aux services d'imagerie médicale et ne faisaient pas de suivi systématique au regard des délais d'attente associés aux examens dispensés par les établissements publics. Peu d'information était recueillie et analysée en vue de déceler les situations problématiques et, surtout, d'apporter les correctifs nécessaires. Quant aux établissements publics, nous leur avions recommandé d'améliorer l'accessibilité aux services en fonction des ressources disponibles.

6.3.44 Depuis, le MSSS a réalisé un projet à l'égard du suivi des délais d'attente pour l'imagerie par résonance magnétique. Il a alors constaté que les établissements manquaient d'uniformité dans la façon de calculer ces délais, mais il n'a pas donné suite au projet. Le ministère n'a donc pas orienté le réseau vers une méthode de calcul des délais, pas plus qu'il n'a fixé d'objectif pour la résonance magnétique ni pour les autres examens. En somme, le ministère n'a pas appliqué notre recommandation.

Délais d'attente : peu d'objectifs fixés et information insuffisante.

6.3.45 Pour leur part, des agences ont mis en place des mesures en lien avec notre recommandation, mais elles l'ont fait souvent de façon ponctuelle. À titre d'exemple, mentionnons les mesures suivantes : compilation périodique des délais d'attente à l'aide d'une application Web développée par une agence, conclusion d'ententes avec des cliniques privées pour réduire les délais jugés problématiques, détermination d'objectifs de rendement pour certains établissements considérés comme moins productifs. Néanmoins, peu d'objectifs ont été fixés ; de plus, seules trois agences effectuent un suivi des délais, mais celui-ci n'est pas nécessairement fait de façon systématique. Nous estimons que ces actions sont trop isolées ; en effet, elles ne fournissent pas une information suffisante sur les délais d'attente.

6.3.46 Quant à eux, les établissements vérifiés ont adopté, en fonction de leurs ressources, plusieurs mesures en vue d'améliorer l'accessibilité aux services. Par exemple, certains ont allongé les heures d'ouverture du département d'imagerie médicale alors que d'autres ont établi des critères permettant de hiérarchiser les examens. Mentionnons que tous les intervenants des établissements vérifiés nous ont affirmé que les cas urgents étaient traités en priorité. Ces mesures montrent que les établissements sont préoccupés par la problématique liée aux délais d'attente, et nous les encourageons à poursuivre leurs efforts.

Répartition des radiologistes

6.3.47 Les agences et le ministère planifient les besoins en matière d'effectifs et la répartition interrégionale des médecins, une mesure qui vise à rendre accessibles les services médicaux dans tout le Québec. Ils se sont dotés à cet égard d'un outil de gestion, en l'occurrence le plan régional des effectifs médicaux (PREM). Ce plan détermine, pour une période de trois ans, le nombre d'omnipraticiens ainsi que le nombre et le type de spécialistes – incluant les radiologistes – autorisés à s'installer dans les établissements publics de chaque région.

6.3.48 À l'époque, les régions, à une exception près, ne disposaient pas des ressources souhaitables, telles que définies dans leur PREM respectif. Le ministère ne pouvait donc pas prétendre que les effectifs en poste permettaient de répondre efficacement et équitablement aux besoins.

6.3.49 Le processus a été amélioré depuis. D'abord, le ministère consulte davantage les associations de médecins spécialistes concernées et il revoit les PREM annuellement, plutôt qu'aux trois ans. De plus, le calcul des effectifs en poste fait maintenant abstraction des radiologistes dont la contribution dans les établissements publics n'est pas significative, notamment ceux qui travaillent principalement en cabinet privé. Enfin, le ministère a haussé le nombre d'admissions en médecine ; compte tenu de la durée des études dans le domaine, les effets de cette mesure ne se feront sentir que dans quelques années. Le tableau 7 dresse le portrait de la situation en octobre 2004.

TABLEAU 7

RÉPARTITION RÉGIONALE DES RADIOLOGISTES (en équivalents temps complet)

Régions	Octobre 2004			Décembre 2000
	PREM (effectifs visés)	Effectifs en poste	Surplus (déficit)	Surplus (déficit)
Bas-Saint-Laurent	13	12	(1)	(3)
Saguenay–Lac-Saint-Jean	18	15	(3)	(2)
Capitale nationale	64	63	(1)	4
Mauricie et Centre-du-Québec	25	23	(2)	(10)
Estrie	24	23	(1)	(1)
Montréal	179	175	(4)	(34)
Outaouais	10	10	0	(7)
Abitibi-Témiscamingue	8	6	(2)	(6)
Côte-Nord	6	5	(1)	(2)
Nord-du-Québec	0	0	0	0
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	9	6	(3)	(1)
Chaudière-Appalaches	20	19	(1)	(2)
Laval	12	12	0	(4)
Lanaudière	16	16	0	(3)
Laurentides	15	15	0	(9)
Montérégie	49	48	(1)	(10)
Nunavik	0	0	0	0
Total	**468**	**448**	**(20)**	**(90)**

Source : MSSS.

6.3.50 Nous observons également que le ministère a raffiné sa méthode de calcul et qu'il obtient ainsi des données davantage représentatives des besoins en matière d'effectifs.

6.3.51 L'ensemble des actions du ministère s'est traduit par une baisse des effectifs visés dans le PREM et par une réduction du déficit. Nous estimons donc que les progrès sont satisfaisants.

Gestion de la qualité des services

Normes de qualité

6.3.52 En 2000-2001, des appareils similaires d'imagerie médicale n'étaient pas assujettis aux mêmes normes de qualité selon les établissements. En effet, le LSPQ devait s'assurer que les entités du secteur privé respectent la *Loi sur la protection de la santé publique* (détention de permis et inspection des équipements). Cependant, ni le ministère ni un organisme qu'il aurait mandaté pour ce faire ne veillaient à ce que les établissements publics appliquent les normes de qualité et de sécurité. Pourtant, si l'on se reporte aux responsabilités que le ministère a confiées au

LSPQ, ce dernier devait « prévoir l'expansion aux établissements publics de ses activités en matière de radioprotection ». Or, nous avions constaté qu'il n'effectuait des travaux que pour les entités du secteur privé. Au demeurant, le ministère ne vérifiait pas si le LSPQ remplissait son mandat à l'égard du secteur public.

6.3.53 En novembre 2001, le ministère a confié à l'Institut national de santé publique du Québec, de qui relève le LSPQ, la tâche de revoir l'ensemble du processus relatif à la délivrance des permis concernant l'imagerie médicale. Pour ce faire, l'Institut devait notamment réviser le programme d'assurance de la qualité des cliniques privées et proposer des modalités pour l'étendre aux établissements publics. En mars 2002, il a remis son rapport au ministère. Ce dernier a toutefois décidé de ne pas aller de l'avant avec la proposition qui lui a été soumise et il se penche actuellement sur les mesures à prendre pour résoudre la problématique. En définitive, les travaux du ministère ne sont pas suffisamment avancés pour être jugés satisfaisants. De son côté, le LSPQ a appliqué notre recommandation puisque, dans le rapport remis au ministère, il a prévu l'expansion de ses activités aux établissements publics et qu'il attend les directives du ministère pour aller de l'avant.

Grande majorité des appareils inspectés selon les normes.

6.3.54 Lors de la vérification initiale, nous constations également que les établissements publics ne faisaient pas tous inspecter leurs appareils à la fréquence suggérée par la réglementation ; de plus, même lorsqu'un rapport d'inspection était produit, le suivi des correctifs demandés n'était pas effectué de façon systématique. Depuis, les établissements vérifiés ont fait inspecter la grande majorité de leurs appareils selon les normes. En outre, sept des huit établissements vérifiés ont adéquatement documenté les correctifs apportés alors que l'autre a récemment modifié ses façons de faire afin de pallier ce problème. Par conséquent, nous considérons que les établissements ont appliqué notre recommandation.

6.3.55 Par ailleurs, en 2000-2001, le LSPQ n'effectuait aucune visite d'inspection des laboratoires privés, se contentant d'examiner les rapports d'inspection des physiciens qu'on voulait bien lui transmettre. Il a effectué par la suite neuf visites dans des endroits jugés problématiques. Cependant, il n'a pas systématisé l'identification des cliniques à risque ni défini les mesures à prendre selon les diverses situations. Par exemple, ce sont les employés qui décident si une clinique à risque sera ou non visitée. Le LSPQ n'a donc pas entièrement appliqué notre recommandation, mais ses progrès sont jugés satisfaisants.

Contrôle des permis de radiologie

Détention obligatoire du permis et conformité avec la loi

6.3.56 Outre ses obligations au regard des visites d'inspection, le LSPQ doit fournir périodiquement au ministère la liste des personnes ou des organismes qui continuent d'exploiter une clinique sans permis en dépit de ses efforts pour

corriger la situation. De plus, il doit recommander aux autorités ministérielles de renouveler ou non le permis d'une clinique en se fondant, entre autres, sur le dernier rapport d'inspection disponible à cette date.

6.3.57 En 2000-2001, les mesures mises en place par le ministère et le LSPQ pour vérifier que toutes les cliniques privées de radiologie possédaient un permis et qu'elles respectaient la loi et le règlement en vigueur s'avéraient tantôt insuffisantes, tantôt inadéquates.

6.3.58 Nos récents travaux révèlent que le ministère et le LSPQ ont intensifié leurs efforts afin que les cliniques privées respectent les règles en vigueur. En effet, ils suivent adéquatement le processus requis lors de la sollicitation ou du renouvellement d'un permis. Cependant, ni le ministère ni le LSPQ ne font de recherche systématique pour repérer les cliniques exploitées sans permis. À preuve, nous avons identifié trois de ces cliniques lors de nos travaux; toutefois, le LSPQ a effectué rapidement les démarches nécessaires pour régulariser la situation. Bien qu'il reste des efforts à fournir à cet égard, nous considérons que les progrès enregistrés sont satisfaisants.

6.3.59 Par ailleurs, le LSPQ passe rapidement aux actes lorsque des lacunes sont soulevées dans les rapports d'inspection des équipements. En effet, il s'assure que les correctifs sont apportés en temps opportun par les cliniques.

6.3.60 Enfin, lors de la vérification initiale, nous notions qu'une clinique privée n'avait pas, au regard de la loi, à détenir de permis pour produire des examens à l'aide d'un échographe ou d'un appareil d'imagerie par résonance magnétique. À cause de ce vide juridique, ces deux types d'appareils échappaient à tout contrôle de la part du ministère.

6.3.61 Ce dernier n'a pas encore corrigé la situation, mais il a formé, à l'automne 2004, un comité de travail afin de revoir la réglementation. Ces progrès demeurent toutefois insatisfaisants.

Information de gestion et reddition de comptes

6.3.62 À l'époque, en l'absence d'une information suffisamment étoffée, le ministère et les agences pouvaient difficilement mettre en place les mesures appropriées pour améliorer la performance des établissements publics. En effet, nous faisions état de lacunes quant à la disponibilité et à la suffisance de l'information de gestion, au suivi exercé relativement à la fiabilité des données et au peu d'exigences en matière de reddition de comptes.

6.3.63 La gestion efficiente des services d'imagerie médicale nécessite la collecte, l'analyse et le suivi des données pertinentes. À cet effet, le ministère a élaboré des orientations et il dispose maintenant d'un inventaire des équipements; cependant, il devra améliorer la fiabilité des données de ce dernier. De plus, il obtient une meilleure information à l'égard de la répartition des effectifs. Néanmoins, l'information n'est toujours pas disponible pour ce qui est des délais d'attente.

6.3.64 Le coût par unité technique constitue un outil de gestion fort utile. On entend par « unité technique » le temps moyen pris par un technologue pour effectuer un examen donné. À l'époque, aucun suivi satisfaisant n'était exercé relativement à la fiabilité des données recueillies. Nos récents travaux dénotent un meilleur suivi et une plus grande utilisation de ces données, bien que certains intervenants rencontrés fassent état de problèmes d'uniformité de calcul entre les établissements. Toutefois, comme le ministère et les agences n'ont pas déterminé d'autres indicateurs de performance pertinents, il leur est difficile de comparer la performance des établissements publics.

Peu d'amélioration dans la reddition de comptes.

6.3.65 Faute d'une information adéquate, le ministère ne peut rendre compte de façon appropriée à l'égard des services d'imagerie médicale.

6.3.66 Somme toute, le ministère et les agences n'ont pas profité de la période pour améliorer leur processus de façon satisfaisante.

6.3.67 Commentaires du ministère

« C'est avec intérêt que nous avons pris connaissance des commentaires formulés par le Vérificateur général dans son rapport sur le suivi de l'optimisation des ressources portant sur les services d'imagerie médicale. Nous sommes heureux de constater que le Vérificateur général reconnaît à bon escient que le ministère de la Santé et des Services sociaux a démontré une réelle volonté de suivre ses recommandations par la réalisation de gestes concrets pour 93 p. cent de celles-ci.

« Cependant, nous aimerions préciser que, malheureusement, des résultats quantifiables, comme recherche le Vérificateur général, nécessitent, pour le secteur de la santé et des services sociaux, un certain délai avant d'être mesurables. Le peu de variation dans les délais d'attente constatés pour deux examens d'imagerie médicale illustre bien cette situation. En effet, bien que le ministère ait posé des gestes concrets, la diminution des délais d'attente ne reflète toujours pas l'ampleur de ces actions. Ainsi, le ministère a amélioré son processus de répartition de l'effectif médical et a augmenté le nombre d'admissions en médecine afin de s'assurer que les radiologistes en poste répondent aux besoins de la population. De plus, il a investi des sommes très importantes totalisant 350 millions de dollars afin que son parc d'équipements d'imagerie médicale permette l'accès à des technologies de pointe. Malgré ces actions, qui faisaient suite aux recommandations formulées par le Vérificateur général dans son rapport de juin 2001, la diminution des délais d'attente sera plus appréciable qu'après l'arrivée des jeunes radiologistes qui doivent faire de 7 à 10 années d'étude.

« Le ministère est d'accord avec l'évaluation du Vérificateur général au regard des progrès insuffisants relativement à la définition et à la mise en place d'un plan d'action, à la détermination d'indicateurs et d'objectifs en matière d'accessibilité afin d'évaluer la performance des services d'imagerie médicale ainsi qu'à la reddition de comptes. Afin de corriger ces lacunes, le ministère prévoit mettre en place, dans les prochaines semaines, un plan pour la tomographie par émission de positrons. Ce plan permettra, notamment,

de déterminer, pour chaque territoire de réseaux universitaires intégrés de santé (RUIS), les besoins populationnels, les objectifs d'accessibilité et l'organisation des services. Un suivi périodique sera également réalisé. Si ce projet donne les résultats escomptés, nous évaluerons la possibilité de l'implanter à d'autres techniques d'imagerie médicale.

« En ce qui concerne plus particulièrement l'offre des trois examens non assurés hors établissement, nous vous informons que le ministère n'entend pas faire de changement à la situation prévalant actuellement. Ainsi, bien que cette décision ne soit pas supportée par un document écrit, l'offre relativement à ces trois examens demeurera pour le moment non assurée lorsque le patient choisit d'aller en clinique privée.

« Pour être en mesure de répondre le plus adéquatement possible aux nouvelles réalités tout en permettant au réseau de demeurer fonctionnel, le ministère a instauré il y a plusieurs années une planification basée sur les deux phases suivantes : le développement visant l'acquisition de nouvelles technologies et le remplacement visant à changer un appareil en cas de bris ou de fin de vie utile. Jusqu'à présent, cette façon de faire a répondu au besoin du ministère et de son réseau en favorisant l'implantation progressive de nouvelles technologies tout en permettant aux établissements ayant des besoins urgents de corriger leur situation. Ce mode de planification est connu du réseau de la santé et des services sociaux. Il s'insère et complète le cadre général de planification du ministère dont les plus récents éléments qui sont la mise en place des RUIS, les centres de santé et de services sociaux et leurs projets cliniques. Toute cette planification s'appuie sur la hiérarchisation des services et la population à desservir.

« Finalement, en ce qui regarde la gestion de la qualité, le comité formé à l'automne 2004 pour revoir la loi sur les laboratoires poursuit ses travaux. De plus, un processus d'agrément, qui couvrira tous les établissements du réseau de la santé et des services sociaux d'ici le mois de décembre 2005, veillera à assurer le respect des normes de qualité de toutes les activités médicales incluant les services d'imagerie médicale. Le ministère travaille également à établir de nouveaux standards auxquels devront répondre les établissements du réseau.

« Nous désirons vous rappeler que nous sommes conscients que la gestion des services d'imagerie médicale nécessite encore des améliorations et nous prenons acte de ces nouveaux commentaires. Cependant, considérant les besoins illimités en matière de soins de santé et tenant compte des ressources humaines et financières disponibles, nous continuerons d'agir au meilleur de nos capacités afin que la population du Québec reçoive les services de qualité auxquels elle a droit. »

6.3.68 Commentaires du Laboratoire de santé publique du Québec

« Nous avons pris connaissance des recommandations concernant le suivi sur le rapport d'inspection fait en 2000-2001. Nous prenons note que deux des recommandations faites à l'époque ont, selon les conclusions, été complètement appliquées par le Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ). Nous prenons également note que, pour les deux autres recommandations concernant le LSPQ, ces dernières ont fait l'objet

de progrès satisfaisants. Afin de mieux répondre aux exigences de ces deux dernières recommandations, nous allons systématiser l'identification des cliniques à risque et, dans la mesure du possible, prendre les mesures appropriées afin d'y remédier.

« En ce qui a trait au respect de la réglementation par les cliniques privées, nous vous avons mentionné à l'époque qu'il est extrêmement difficile de faire un suivi de toutes ces cliniques puisqu'il n'y avait pas de registre provincial lors de l'achat d'appareils de radiologie. Il s'agit à notre avis de la seule solution sûre afin de pouvoir identifier toutes les cliniques radiologiques. Toutefois, nous poursuivrons notre surveillance par le biais de différentes publications de façon à identifier les cliniques ne possédant pas de permis et à agir le plus rapidement possible, le cas échéant. »

6.3.69 Résumé des commentaires des agences

À la suite de la lecture du rapport, les quatre agences ayant fait l'objet de nos travaux de vérification considèrent que, de façon générale, il traduit bien la situation actuelle à l'égard des services d'imagerie médicale. Elles ont cependant tenu à apporter des commentaires particuliers sur certains sujets.

Organisation des services. Une agence souligne qu'elle a récemment produit un cadre de référence qui précisera la démarche à suivre pour élaborer le plan régional d'organisation des services médicaux spécialisés. Une autre mentionne ceci : « L'arrivée des réseaux universitaires intégrés en santé (RUIS) viendra sûrement influer sur l'évolution des travaux en vue d'une planification de l'organisation des services médicaux spécialisés en imagerie médicale. »

Accessibilité aux services. À ce sujet, une agence reconnaît qu'il y a actuellement, pour plusieurs examens d'imagerie médicale, des problèmes d'accessibilité reliés en grande partie à la pénurie de médecins spécialistes. Elle précise également qu'il lui est difficile de fixer des cibles en l'absence de normes et de directives du ministère.

Une autre agence ajoute que certains appareils servant à la prestation de services plus spécialisés « sont en cours d'installation ou ne sont pas en fonction depuis assez longtemps pour que les effets soient visibles ». Selon elle, les effets bénéfiques devraient, apparaître au cours des deux prochaines années. De plus, elle cherche à obtenir des données plus pertinentes au regard de l'accessibilité pour sa région, ce qui est difficile puisque chaque établissement gère la liste d'attente à sa façon.

Information de gestion et reddition de comptes. Trois agences soulignent que l'absence de cibles ou de normes de performance à l'échelle provinciale limite leur action en matière d'évaluation. L'une d'elles travaille à développer des outils qui permettront d'obtenir davantage d'information sur les activités et la productivité des établissements. Celle-ci mentionne également que la comparaison des services d'imagerie médicale du Québec est difficile puisque les bases d'information sont trop disparates.

6.3.70 Résumé des commentaires des établissements

Les six établissements publics visités considèrent que, de façon générale, notre rapport décrit bien l'état des choses. Certains ont toutefois tenu à apporter des précisions.

Accessibilité des services. Un établissement fait remarquer que, pour améliorer l'accessibilité aux services d'imagerie médicale, il a pris plusieurs moyens dont une réorganisation du travail et un allongement des heures d'ouverture, depuis la vérification initiale. Il nous informe également que le délai observé lors de notre visite pour une échographie abdominale a été considérablement réduit.

Quatre établissements nous font part de facteurs qui ne favorisent pas la diminution des délais d'attente, notamment la demande croissante pour certains examens, un retard dans l'informatisation, la qualité de certains équipements qui dépassent leur durée de vie utile ainsi que des problèmes de recrutement de technologues et de radiologistes. À cet égard, deux établissements affirment que, malgré une amélioration du processus en place, le nombre de radiologistes actuellement en poste dans leur région ne permet pas de répondre aux besoins.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre 7

Certification des indicateurs de santé – 2004

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.5
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	7.7
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Fiabilité des données du système MED-ÉCHO	7.11
Prévalence du diabète	7.18
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les indicateurs de santé	

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

André Veillette
Directeur de vérification

Nicolas Bougie
Anny-Jane Ouellet
Lynda Roy
Luc Tougas

Sigles utilisés dans ce chapitre

CSM	Conférence des sous-ministres de la Santé
ICIS	Institut canadien d'information sur la santé
MED-ÉCHO	Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

INTRODUCTION

7.1 Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale pour faire suite au *Rapport du Québec sur les indicateurs comparables dans le domaine de la santé*[1] rendu public par le ministre de la Santé et des Services sociaux le 30 novembre 2004. C'est le deuxième rapport publié par le gouvernement du Québec en vertu des accords sur la santé intervenus avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

7.2 Le 11 septembre 2000, les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux réaffirmaient l'importance d'être responsables devant les citoyens en produisant des rapports publics clairs sur le niveau de santé de leur population et la qualité de leurs systèmes de soins. La Conférence des sous-ministres de la Santé (CSM) a travaillé à la conception d'un cadre comparatif, qui incluait 67 indicateurs dont 7 étaient facultatifs pour le Québec, en fonction duquel les gouvernements se sont entendus pour rendre compte de leurs activités. C'est dans ce contexte qu'en 2002, le gouvernement du Québec a procédé à une reddition de comptes à la population québécoise sur 47 de ces indicateurs. Dans la foulée de l'engagement des premiers ministres, le gouvernement a confié au Vérificateur général du Québec le mandat de vérifier et de certifier la qualité de l'information publiée par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) concernant chacun des indicateurs faisant l'objet de la reddition de comptes. Les résultats de nos travaux ont été présentés dans le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*. Nous avons conclu que 35 des 47 indicateurs de santé donnaient une image fidèle de la situation selon les critères énoncés, tout en signalant aussi la non-publication de 20 indicateurs. Le MSSS avait alors précisé qu'il n'avait pas été en mesure de publier ces 20 indicateurs puisque les données n'étaient pas disponibles ou parce qu'elles ne permettaient pas de calculer l'indicateur.

7.3 En 2003, cet accord a été renouvelé par les premiers ministres. Par la suite, la CSM a approuvé une liste de 70 indicateurs dont au moins 18 devaient être inclus dans le rapport que chaque gouvernement avait à publier pour le 30 novembre 2004. Le MSSS a rendu publics les 18 indicateurs requis par l'accord dans son Rapport 2004.

7.4 Ce chapitre renferme les constatations, les recommandations et les commentaires émanant de nos travaux de vérification des indicateurs de santé présentés dans le Rapport 2004 du MSSS. À cette fin, nous avons pris en compte les recommandations formulées en 2002 concernant les indicateurs publiés de nouveau en 2004. Notre opinion de vérification est reproduite en annexe sous le libellé *Rapport du Vérificateur général sur les indicateurs de santé*.

1. Aux fins de notre rapport, nous utiliserons ci-après Rapport 2004 pour désigner ce document.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

7.5 Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les indicateurs de santé sont exempts d'inexactitudes importantes.

7.6 Nos travaux visaient à déterminer si les indicateurs de santé présentés dans l'annexe technique du Rapport 2004 du MSSS répondaient aux critères énoncés dans l'annexe A de notre rapport. Ces critères ont trait à l'intégralité, à l'exactitude et à la présentation adéquate de l'information. Notre vérification a compris le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des indicateurs de santé et de leur présentation. Elle a également compris l'évaluation des estimations importantes faites par la direction du MSSS. Toutefois, notre responsabilité ne s'étend pas à l'évaluation de la performance atteinte par le système de santé du Québec ni à l'appréciation de la pertinence ou de la suffisance des indicateurs de santé retenus. De plus, nos travaux se sont limités à l'information qui concernait l'année la plus récente faisant état de chaque indicateur.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

7.7 Nous concluons que 16 des 18 indicateurs de santé présentés dans l'annexe technique du Rapport 2004 donnent une image fidèle de la situation selon les critères d'intégralité, d'exactitude et de présentation adéquate énoncés dans l'annexe A de notre rapport de vérification.

7.8 Cependant, nous formulons des restrictions pour deux indicateurs relativement au respect de ces critères. Elles concernent :

- l'absence de contrôles assurant la fiabilité des données du système d'information Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière, communément appelé MED-ÉCHO, pour l'indicateur « Hospitalisation pour des conditions propices aux soins ambulatoires » ;
- l'indicateur « Prévalence du diabète », qui n'est pas conforme aux caractéristiques approuvées.

7.9 En 2002, nous avions d'ailleurs formulé les mêmes restrictions sur ces deux indicateurs. Quant aux 16 autres, nous avions conclu alors que neuf d'entre eux présentaient une image fidèle de la situation selon les critères énoncés, quatre indicateurs n'ayant pas été publiés à l'époque. Quant aux trois autres, ils sont récents.

7.10 Les paragraphes qui suivent traitent plus en détail de nos restrictions sur les deux indicateurs mentionnés précédemment.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Fiabilité des données du système MED-ÉCHO

7.11 Le système MED-ÉCHO du MSSS contient les données médico-hospitalières relatives aux hospitalisations survenues dans les centres hospitaliers dispensant des soins généraux et spécialisés. Les informations concernant les soins de courte durée et les chirurgies d'un jour sont compilées par les établissements avant d'être acheminées au MSSS pour alimenter cette banque centrale de données.

7.12 Nous avions signalé en 2002 qu'aucun des six centres hospitaliers visités aux fins de la vérification n'avait introduit une procédure visant à contrôler la qualité de la codification des données. À la suite de l'examen d'une centaine de dossiers relatifs à des hospitalisations, nous avions constaté plusieurs types d'erreurs.

7.13 La situation pour la période couverte par le Rapport 2004 est analogue à celle de 2002. Le MSSS n'a pas mis en place de contrôles pour s'assurer de la fiabilité des données provenant du système MED-ÉCHO. Notamment, il n'y a pas de mécanisme garantissant la qualité de la codification et de la saisie, pas plus qu'il n'y a de vérification systématique par le MSSS du travail effectué par les centres hospitaliers. Faute de tels contrôles, le ministère ne peut se prononcer sur l'exactitude des données stockées dans la banque, ignorant la nature et la fréquence des erreurs commises, le cas échéant.

7.14 Depuis juillet 2002, le ministère a donné des directives de codage aux archivistes médicaux des centres hospitaliers et effectué certaines vérifications de l'application de ces directives auprès de quelques établissements. Même si ces actions contribuent à l'amélioration de la qualité des données, elles ne suffisent pas à garantir l'exactitude de la codification et de la saisie pour l'ensemble des établissements, car les vérifications ne sont pas suffisamment étendues et systématiques pour assurer la qualité des données saisies.

7.15 Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de l'indicateur « Hospitalisation pour des conditions propices aux soins ambulatoires ». Pour cette raison, nous considérons que notre recommandation de s'assurer de la qualité de l'information produite par le système MED-ÉCHO, formulée en 2002 au MSSS, n'a été que partiellement appliquée et que les progrès sont insatisfaisants.

7.16 **Nous avons de nouveau recommandé au ministère de s'assurer de la qualité de l'information produite par le système MED-ÉCHO.**

7.17 **Commentaires du ministère**

« En juin 2004, le ministère de la Santé et des Services sociaux a décidé d'implanter les classifications médicales CIM-10-CA et CCI dans les systèmes MED-ÉCHO au 1er avril 2006, à un coût de 9,2 millions de dollars. Par la même occasion, il procède à la refonte de son

système MED-ÉCHO central. L'ensemble des travaux inclut la révision du cadre normatif visant notamment à harmoniser au besoin les contrôles de qualité de MED-ÉCHO avec ceux de la Discharge Abstract Database, qui est le fichier utilisé dans les autres provinces et géré par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS).

« En plus de doter la province d'une base de données clinico-administratives plus à jour facilitant les analyses, les statistiques de gestion et la recherche, cette implantation dotera les archivistes des centres de santé et de services sociaux de même que les centres hospitaliers de meilleurs outils qui contribueront à l'amélioration de la qualité des données sur les diagnostics et les traitements.

« Depuis novembre 2004, le Québec est membre de l'ICIS et participera aux travaux de cet organisme visant à améliorer la qualité des données dès que les travaux d'implantation seront complétés. Notamment, l'ICIS procède à l'analyse de la qualité des données dans les autres provinces en recodant les dossiers.

« Le système d'information MED-ÉCHO est unique en raison du champ qu'il dessert et de l'ampleur des données qu'il contient. Ce système possède à bien des égards des caractéristiques qui font en sorte qu'il demeure un instrument approprié de support à la gestion. De plus, nous estimons que les données fournies par MED-ÉCHO demeurent, à ce jour, comparables à celles des autres entités faisant l'objet du rapport interjuridictionnel. »

Prévalence du diabète

7.18 Le modèle retenu par la CSM pour mesurer la prévalence du diabète est celui du Système national de surveillance du diabète géré par Santé Canada. Au Québec, les données nécessaires sont extraites, entre autres, du Fichier des services médicaux rémunérés à l'acte tenu à jour par la Régie de l'assurance maladie du Québec.

7.19 Les résultats publiés par le MSSS dans son rapport 2004 sont les mêmes que ceux présentés en 2002. Selon nos travaux, le fichier des services médicaux n'inclut toujours pas tous les diagnostics posés dans le cadre d'une consultation médicale. En effet, les praticiens ne sont pas tenus de coder certains diagnostics, notamment celui du diabète, lors de l'enregistrement des données versées au fichier. Compte tenu des limites de cet outil administratif, nous n'avons pas encore été en mesure de nous assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués et de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements aux résultats de l'indicateur de prévalence du diabète.

7.20 **Nous avons de nouveau recommandé au ministère de s'assurer qu'il détient toute l'information voulue pour établir adéquatement la prévalence du diabète.**

7.21 Commentaires du ministère

« Une personne est dite diabétique si, au cours d'une période de deux ans, elle a deux diagnostics de diabète inscrits dans le fichier des services médicaux rémunérés à l'acte de la RAMQ ou un diagnostic de diabète inscrit parmi les diagnostics principal ou secondaires au fichier MED-ÉCHO.

« Nous avons utilisé cinq années de données pour produire les estimations de prévalence du diabète de 1999-2000. Pour évaluer la précision de l'indicateur publié, nous avons procédé à une analyse des données contenues dans les fichiers énumérés précédemment. Nous sommes d'avis que les diagnostics manquants au fichier des services médicaux n'affectent à peu près pas la mesure de prévalence du diabète au Québec. L'information dont nous disposons actuellement nous apparaît adéquate.

« Ce système a ses limites étant donné qu'il n'est pas obligatoire de coder un diagnostic à chaque visite médicale, le code de diagnostic n'est pas toujours présent dans ce fichier. Le Québec travaille conjointement avec l'Agence de santé publique du Canada et les autres provinces et territoires à améliorer la mesure de prévalence du diabète et à développer d'autres indicateurs relatifs à cette maladie par le projet du système national de surveillance du diabète. Ces améliorations tiennent toujours compte de la disponibilité et de la comparabilité des données entre provinces et territoires. »

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES INDICATEURS DE SANTÉ

Au gouvernement du Québec,

J'ai vérifié les 18 indicateurs de santé présentés aux pages 62 à 99 de l'annexe technique du *Rapport du Québec sur les indicateurs comparables dans le domaine de la santé* de novembre 2004 préparé par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Ce rapport est publié en vertu de l'*Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé*, lequel fait suite au *Communiqué sur la santé* émis à l'occasion de la réunion des premiers ministres en 2000. La Conférence des sous-ministres de la santé a identifié et défini les indicateurs particuliers devant faire l'objet d'un rapport aux Canadiens et Canadiennes. La responsabilité de la reddition de comptes relative aux indicateurs de santé incombe au MSSS.

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur l'intégralité, l'exactitude et la présentation adéquate, tel qu'énoncé dans l'annexe A de mon rapport, des 18 indicateurs de santé en me fondant sur ma vérification. Toutefois, ma responsabilité ne s'étend pas à l'évaluation de la performance atteinte par le système de santé du Québec, ni de la pertinence ou de la suffisance des indicateurs de santé retenus. Mes travaux se sont limités à l'information qui concernait l'année la plus récente faisant état de chaque indicateur vérifié. Aussi, mon travail sur les analyses et commentaires présentés de la page 1 à 56 s'est limité à lire cette information afin de m'assurer que celle-ci n'était pas incohérente avec le résultat des indicateurs vérifiés.

À l'exception de ce qui est expliqué dans les paragraphes suivants, ma vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les indicateurs de santé sont exempts d'inexactitudes importantes. À cette fin, j'ai vérifié ces indicateurs de santé afin de déterminer s'ils répondaient aux critères d'intégralité, d'exactitude et de présentation adéquate énoncés dans l'annexe A de mon rapport. Ma vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des indicateurs de santé et de leur présentation. Ma vérification comprend également l'évaluation des estimations importantes faites dans l'annexe technique de ce rapport par la direction du MSSS.

Le résultat publié par le MSSS pour l'indicateur « Hospitalisation pour des conditions propices aux soins ambulatoires » repose sur les données issues du système MED-ÉCHO, lesquelles n'ont pu être vérifiées moyennant un effort raisonnable à cause de l'absence de contrôle assurant la fiabilité des données. Il aurait fallu vérifier la codification d'un nombre trop important de dossiers pour pouvoir conclure sur la fréquence des erreurs de données. Par conséquent, je n'ai pas été à même de déterminer s'il aurait été nécessaire d'apporter des redressements au résultat de cet indicateur, de même qu'à celui de 1999-2000 qui avait fait l'objet de la même restriction dans mon rapport du vérificateur de 2002.

De plus, l'indicateur « Prévalence du diabète » dont le résultat publié est le même que celui présenté dans le rapport du MSSS de 2002 n'est pas conforme aux caractéristiques techniques approuvées lors de la Conférence des sous-ministres. Au Québec, les praticiens qui posent un tel diagnostic ne sont pas tenus d'en faire la déclaration. Tout comme en 2002, je n'ai donc pu m'assurer de l'intégralité des cas diagnostiqués. Par conséquent, je n'ai pas été à même de déterminer s'il serait nécessaire d'apporter des redressements au résultat de cet indicateur.

À mon avis, à l'exception des 2 indicateurs mentionnés aux paragraphes précédents, les 16 autres indicateurs de santé compris dans le *Rapport du Québec sur les indicateurs comparables dans le domaine de la santé* de novembre 2004, donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation selon les critères d'intégralité, d'exactitude et de présentation adéquate énoncés dans l'annexe A de mon rapport.

Le rapport du MSSS inclut des indicateurs de santé comparables concernant d'autres gouvernements (provinciaux et fédéral). Les indicateurs de santé pour certaines des provinces de même que pour les programmes du gouvernement canadien ont été vérifiés par des vérificateurs législatifs alors que, pour d'autres provinces, des vérificateurs législatifs ont été engagés afin d'appliquer des procédés de vérification spécifiés. L'annexe B de mon rapport inclut une explication sur la différence entre ces deux types de missions ainsi que des détails sur la nature de la mission effectuée au regard de chacune des administrations. Les résultats et les observations des vérificateurs découlant des missions relatives aux autres administrations sont inclus dans les rapports respectifs des gouvernements et ils ne sont pas reproduits dans le rapport du MSSS ni vérifiés par nous.

Ce deuxième rapport sur les indicateurs s'inscrit dans un processus de continuité pour renseigner les Québécoises et Québécois sur les progrès accomplis et les principaux résultats dans le renouvellement des soins de santé par l'utilisation d'indicateurs comparables. Je considère que le travail accompli par le MSSS dans la préparation de ce rapport sur les indicateurs de santé est encourageant. J'invite le MSSS à poursuivre ses efforts afin d'améliorer l'infrastructure de données nécessaire et de renforcer sa reddition de comptes à la population.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 25 novembre 2004

ANNEXE A – CRITÈRES D'ÉVALUATION

Le MSSS a reconnu la pertinence des critères suivants :

Intégralité

Suivant l'*Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé*, la Conférence des sous-ministres a approuvé 70 indicateurs, incluant un sous-ensemble de 18 indicateurs sélectionnés que toutes les administrations doivent présenter dans leurs rapports de 2004. Tous les indicateurs de santé présentés sont conformes aux définitions, aux caractéristiques techniques et aux normes de présentation approuvées. Les 18 indicateurs sont publiés.

Exactitude

Les indicateurs de santé faisant l'objet de ma vérification reflètent correctement les faits, à un niveau approprié et constant d'exactitude, incluant la capacité de faire des comparaisons entre les administrations et avec le rapport de 2002 pour chaque administration, lorsque applicable.

Présentation adéquate

Les indicateurs de santé sont définis et leur signification respective ainsi que leurs limites sur les données sont expliquées. Le rapport signale et décrit correctement les dérogations à ce qui a été approuvé lors de la Conférence des sous-ministres et explique les mesures envisagées afin de résoudre les dérogations.

ANNEXE B– VÉRIFICATION DE L'INFORMATION COMPARATIVE PROVENANT DES AUTRES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements du Canada, des territoires et des provinces ont adopté différentes approches dans le but de satisfaire à l'exigence de l'*Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé* concernant la « vérification par une tierce partie » de leur rapport sur la santé. Certains gouvernements ont confié à leur vérificateur le mandat d'exprimer une opinion de vérification au sujet de l'information présentée dans leur rapport sur la santé et d'autres ont demandé que des procédés de vérification spécifiés soient appliqués. Les paragraphes ci-dessous exposent les principales différences entre une mission de certification et celle consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés. Pour une comparaison complète, veuillez vous référer au chapitre 5025 du *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés* (ICCA) en ce qui a trait aux missions de certification et au chapitre 9100 en ce qui a trait aux missions consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés. Je crois, pour les raisons présentées dans les paragraphes suivants, qu'une vérification conduite selon le chapitre 5025 du *Manuel de l'ICCA* est l'approche à préconiser.

Dans une mission de vérification, la responsabilité du vérificateur consiste à fournir une assurance aux utilisateurs, sous la forme d'une opinion de vérification, relativement à l'information présentée dans un rapport préparé par la direction. Le vérificateur détermine la nature, l'étendue, le calendrier d'application ainsi que le caractère suffisant et adéquat des procédés de vérification, lesquels, selon son jugement, sont nécessaires pour fournir un niveau élevé d'assurance sur le sujet en question, en l'occurrence sur les indicateurs de santé inclus dans le rapport sur la santé.

Dans une mission consistant à appliquer des procédés de vérification spécifiés, la responsabilité du vérificateur est de faire rapport sur les résultats de l'application de procédés de vérification spécifiés par la direction. Comme l'étendue des procédés de vérification spécifiés peut varier selon les missions, ces dernières sont difficilement comparables. Et comme l'étendue des procédés appliqués n'est pas suffisante pour constituer une vérification, les rapports ne permettent pas d'exprimer une opinion de vérification. Les rapports indiquent quels procédés ont été appliqués et uniquement les résultats factuels découlant de ces procédés, laissant au lecteur le soin de déterminer la fidélité de l'information.

Le tableau suivant énumère les gouvernements qui ont confié à leur vérificateur le mandat d'exprimer une opinion de vérification sur l'information présentée dans leur rapport sur la santé et ceux qui ont demandé que des procédés de vérification spécifiés soient appliqués.

Opinion de vérification ICCA 5025	Procédés de vérification spécifiés ICCA 9100
Colombie-Britannique	Alberta
Saskatchewan	Ontario
Manitoba	Nouveau-Brunswick
Québec	Île-du-Prince-Édouard
Nouvelle-Écosse	Terre-Neuve-et-Labrador
Territoire du Yukon	
Territoires du Nord-Ouest	
Nunavut	
Canada	

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Chapitre

8

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	8.1.1
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	8.2.1
Intégralité et exactitude des actifs et des passifs	8.2.3
Présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés	8.2.4
Suivi de l'assistance-emploi et allocations pour menues dépenses	8.2.6
SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE	8.3.1
Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale	8.3.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

PCGR	Principes comptables généralement reconnus
SONACC	Société nationale du cheval de course

INTRODUCTION

8.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

8.1.2 Suivant 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 ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

8.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

8.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

8.1.5 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 cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

8.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Il expose dans le présent chapitre les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

8.1.7 Signalons enfin que 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 2004. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 mars 2005, en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement.

Recommandations

8.1.8 Le Vérificateur général a adressé l'an passé des recommandations aux deux entités faisant l'objet du présent chapitre. Le tableau 1 informe le lecteur sur leur application et indique le nombre de recommandations que nous leur avons formulées cette année.

TABLEAU 1

RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

	Recommandations antérieures			Nouvelles recommandations
	Appliquées ou progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Non appliquées	
Curateur public du Québec	4	–	–	–
Société nationale du cheval de course	1	–	1	1
Nombre de recommandations	**5**	**–**	**1**	**1**
Répartition	**83 %**	**–**	**17 %**	
Gestes concrets	**83 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**83 %**			

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Premier rapport comportant une opinion sans réserve depuis 1999.

8.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et des comptes sous administration du Curateur public du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Les travaux de vérification ont pris fin le 15 avril 2005. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur ces états financiers. Il s'agit du premier rapport du vérificateur comportant une telle opinion depuis l'exercice terminé le 31 décembre 1999, ce qui dénote les efforts déployés par le Curateur public. En effet, les rapports du vérificateur produits pour les exercices terminés le 31 décembre 1999 ainsi que les 31 mars 2000, 2001, 2002 et 2003 contenaient tous des restrictions.

Vérification menée par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Marie-Claude Beaulieu
Nathalie Bournival
Lucie Fournier
Pierre Guérard
Marie-Josée Hamel
Étienne Labelle
Nathalie Richer
Sylvain Roy
Josée Van Wymersch

8.2.2 Nous avons aussi effectué le suivi des recommandations découlant des restrictions formulées à la suite de la vérification des livres et des comptes sous administration de l'exercice terminé le 31 mars 2003. Ces recommandations ont été publiées dans le chapitre 7 du premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

Intégralité et exactitude des actifs et des passifs

8.2.3 Nous avions 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. Nos travaux de vérification pour l'exercice terminé le 31 mars 2004 nous ont permis d'attester l'intégralité et l'exactitude des actifs et des passifs sous administration. La récusation formulée dans nos rapports du vérificateur depuis 1999 a donc été retirée. Nous pouvons maintenant exprimer une opinion sans réserve quant à la fidélité de l'image du bilan des comptes sous administration.

Présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés

8.2.4 Depuis le 31 mars 2000, nous réitérions au Curateur public notre recommandation 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 recommandions notamment 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 et qui inclut la variation intégrale des fonds collectifs et du fonds nominatif. En outre, au 31 mars 2003, nous avions recommandé au Curateur public d'adopter la comptabilité d'exercice pour établir ses états financiers.

8.2.5 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, le Curateur public a modifié la présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés. Ainsi, les recommandations ont été appliquées en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada. Les restrictions ont donc été enlevées du rapport du vérificateur.

Suivi de l'assistance-emploi et allocations pour menues dépenses

8.2.6 Nous avions 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. Nous lui avions également recommandé d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours couverts par les allocations pour menues dépenses qu'il verse directement aux personnes représentées ou à leur mandataire afin que la reddition de comptes à ce propos soit adéquate.

8.2.7 Bien que le Curateur public doive poursuivre ses efforts pour renforcer ses contrôles quant à l'utilisation des allocations pour menues dépenses, nos travaux de vérification nous ont toutefois permis de retirer la restriction formulée dans le rapport du vérificateur depuis le 31 décembre 1999. En effet, nous nous sommes assurés que des contrôles minimaux sont en place et appuient le versement des allocations dont la gestion est principalement déléguée aux mandataires.

8.2.8 **Commentaires du Curateur public**

« Tout en gardant le cap sur une réforme d'envergure dont les travaux se poursuivent, le Curateur public a aussi consacré, ces dernières années, les ressources et les efforts pour répondre aux recommandations du Vérificateur général suite à sa vérification annuelle des livres et comptes.

« L'opinion favorable formulée au rapport du vérificateur témoigne d'un progrès très sensible de la qualité de la comptabilisation des opérations des comptes sous administration et constitue une reconnaissance de la justesse des orientations et des choix en matière d'amélioration des contrôles. Il s'agit là d'une étape importante qui a été franchie.

« Le Curateur public entend poursuivre dans cette voie et continuera à mettre en place les structures de contrôle qui permettront à l'organisation d'atteindre le plus haut niveau de rigueur, de transparence et d'efficacité. Comme par le passé, il associera le Vérificateur général dans cette démarche afin de déterminer les meilleures pratiques à adopter eu égard aux objectifs recherchés et aux ressources disponibles. »

SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

8.3.1 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, sanctionnée le 19 juin 1999, est entrée en vigueur par décret le 1er septembre 1999. À cette date, le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a été changé pour celui de « Société nationale du cheval de course » (SONACC). La Société continuait néanmoins à être un organisme du gouvernement.

Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale

8.3.2 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, les états financiers consolidés de la Société présentent des actifs totaux de plus de 61 millions de dollars. Cette dernière y a déclaré des revenus bruts de plus de 400 millions.

8.3.3 L'article 11 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* édicte que la SONACC « doit, pour tout exercice financier au cours duquel elle a reçu, sous quelque forme que ce soit, une subvention du gouvernement ou de l'un de ses organismes, produire au ministre, dans les 30 jours de la tenue de son assemblée annuelle, ses états financiers, comprenant un état détaillé de l'utilisation de la subvention, préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus et accompagnés du rapport du vérificateur. Le ministre dépose ces états financiers devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. » Au cours de l'exercice 2003, la Société a reçu des subventions de 13,3 millions de dollars du gouvernement sous forme de « Retour de perception de la taxe provinciale[1] ».

8.3.4 Dans le premier tome de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, nous avions signalé que, contrairement à la volonté du législateur, la Société n'avait tenu d'assemblée annuelle des membres ni en 2000, ni en 2001, ni en 2002. Nous avions également noté que les états financiers de l'entité pour les exercices 1999 à 2002 avaient été transmis tardivement au ministre des Finances. À titre d'exemple, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, les états financiers de la Société n'ont été remis au ministre que le 21 août 2003 et leur dépôt à l'Assemblée nationale a été fait le 9 mars 2004, soit plus de 14 mois après la fin de l'exercice. Nous estimions alors que les parlementaires n'avaient pas reçu l'information consignée dans ces documents en temps opportun.

1. Rubrique extraite des états financiers consolidés de la SONACC au 31 décembre 2003. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, 14,2 millions de dollars avaient été reçus sous forme de « Retour de perception de la taxe provinciale » et 25,2 millions comme « Contributions des ALV [appareils de loterie vidéo] des hippodromes – relance ».

Aucune assemblée annuelle depuis cinq ans.

8.3.5 Nos récents travaux font ressortir que, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003, les états financiers de la Société ont été remis au ministre le 20 mai 2004, ce qui répond à notre recommandation. Toutefois, ces états financiers n'ont toujours pas été déposés à l'Assemblée nationale, même si 15 mois se sont écoulés depuis la fin de l'exercice. Enfin, contrairement à ce qui est prescrit par la loi, aucune assemblée annuelle des membres n'a été tenue depuis 2000.

8.3.6 **Nous avons de nouveau recommandé à la Société de s'assurer, comme il est prescrit par la loi, de tenir une assemblée annuelle des membres.**

8.3.7 **Nous avons recommandé au ministère des Finances de s'assurer que les états financiers de la Société sont déposés à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits.**

8.3.8 Commentaires de la Société

« Tel que vous le mentionnez dans votre projet de rapport, la Société nationale du cheval de course (SONACC) a l'obligation en vertu de l'article 11 de sa loi constitutive de produire au ministre responsable, dans les 30 jours de la tenue de son assemblée annuelle, ses états financiers.

« La Société n'a pu tenir d'assemblée annuelle pour les mêmes raisons que celles stipulées l'année dernière, soit que pendant plus de trois années la Société a tenté d'obtenir l'approbation du ministère des Finances pour son règlement sur les conditions additionnelles stipulé à l'article 2 de sa loi constitutive. Malgré le fait que les modifications demandées par le ministère des Finances y aient été apportées et nos demandes incessantes, l'approbation de ce règlement n'a jamais été obtenue. Nous avions donc décidé, en désespoir de cause et malgré cette importante lacune, de procéder à la constitution du Comité des membres prévu par la loi. Ainsi et tel que mentionné l'année dernière, des sessions d'information ont été données dans tous les hippodromes du Québec par des membres du Conseil d'administration de la SONACC. Il a été procédé à l'envoi à tous les propriétaires, éleveurs et professionnels du cheval des documents nécessaires à leur enregistrement à titre de membres de la SONACC. Malgré l'accomplissement de toutes ces démarches, seule une infime minorité des intéressés nous a retourné les documents dûment remplis, nous interdisant par le fait même de procéder aux élections requises pour la constitution du Comité des membres et à la tenue des assemblées annuelles. »

8.3.9 Réaction aux commentaires de la Société

L'article 2 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* établit qui sont les membres de la SONACC. Dans ce contexte, malgré l'impossibilité soulevée par la Société de procéder à la constitution du Comité des membres, l'obligation de tenir une assemblée annuelle des membres demeure.

8.3.10 Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances prend acte des résultats de vos travaux concernant, notamment, les retards dans les dépôts du rapport annuel de la Société nationale du cheval de course.

« Toutefois, il y a lieu de souligner que le dossier de la Société nationale du cheval de course est actuellement en révision au ministère des Finances et que les décisions gouvernementales qui seront prises à cet effet, en cours d'année, devraient permettre de remédier à la situation décrite dans votre rapport. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 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 2004

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7.7.1
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	7.7.3
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.7.11
RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES AU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR	7.7.15
Périmètre comptable	7.7.16
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	7.7.28
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	7.7.33
Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public	7.7.42
Comptabilité d'exercice	7.7.47
Instruments financiers en devises	7.7.55
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	7.7.60
Présentation de certains postes sur une base brute	7.7.64
AUTRES REMARQUES POUR LES PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	7.7.69
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	7.7.84
Publication des états financiers consolidés	7.7.93
Rachat d'un élément monétaire avant échéance	7.7.99
Subventions de péréquation aux commissions scolaires	7.7.104
Coûts environnementaux	7.7.109
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	7.7.117
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, *puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est du sujet portant sur le périmètre comptable, en plus des commentaires du ministère des Finances, nous consignons également ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux du ministère de l'Éducation (appelé depuis le 18 février 2005 «ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport»).*

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

AVANT-PROPOS

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
André Boucher
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Daniel Martel

Près de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

7.7.1[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 2004. Ce rapport présente mes commentaires destinés aux parlementaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification de ces états financiers qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

7.7.2 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du chapitre 7 du tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* déposé le 8 décembre 2004. Cependant, la préparation et la vérification des états financiers consolidés n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse ce rapport. Je produis donc un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de tous mes commentaires en la matière.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

7.7.3 Les états financiers consolidés constituent un élément essentiel de l'information financière divulguée par le gouvernement. Ils éclairent le lecteur sur la situation d'ensemble des finances publiques et sur la performance enregistrée à cet égard pour la période visée.

7.7.4 Dans cette perspective, il m'apparaît de la plus haute importance que le gouvernement adopte les meilleures pratiques afin de donner aux utilisateurs de ces états financiers le portrait le plus juste et le plus complet possible de l'état de ses finances. Or, des préoccupations majeures ressortent de la vérification que j'ai menée relativement à l'année financière 2003-2004.

7.7.5 Dans mon rapport du vérificateur qui accompagne les états financiers consolidés, je formule deux restrictions et deux commentaires. Cela signifie qu'à mon avis, les états financiers contiennent des inexactitudes qui méritent d'être mentionnées aux utilisateurs des états financiers. Ces inexactitudes résultent, d'une part, de la non-inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. La situation financière globale présentée par le gouvernement est donc incomplète puisqu'elle n'inclut pas les résultats de ces entités, qu'il contrôle. D'autre part, la provision pour pertes sur les interventions financières garanties par le gouvernement n'est pas adéquate puisqu'elle est différente de celle qu'Investissement Québec a établie pour ces mêmes interventions financières d'après une méthode plus rigoureuse.

7.7.6 Quant aux deux commentaires inclus dans mon rapport du vérificateur, ils visent à informer les utilisateurs des états financiers du caractère inadéquat de certaines conventions comptables du gouvernement. Ainsi, ce dernier a présenté des

1. Les paragraphes 7.1.1 à 7.6.5 constituent le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

montants significatifs à titre de revenus de transfert du gouvernement du Canada selon ses conventions comptables, alors qu'ils sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. La méthode de la comptabilité de caisse utilisée amène ainsi une comptabilisation inadéquate de ces revenus. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui utilise encore intégralement cette méthode pour ce type de revenus.

7.7.7 Les états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. Cinq provinces, dont l'Ontario, indiquent dans leurs états financiers qu'ils respectent ces principes. Il m'importe de sensibiliser les lecteurs des états financiers du gouvernement au fait que l'application de ces principes pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du déficit annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer l'impact de ces principes, je n'ai pu déterminer l'ensemble des effets de leur application sur les états financiers consolidés. De plus, l'utilisation partielle de ceux-ci nuit à la comparabilité des états avec ceux des autres gouvernements qui appliquent en totalité ces principes. J'invite donc le gouvernement à adopter intégralement le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), comme plusieurs gouvernements provinciaux l'ont déjà fait.

7.7.8 Ma dernière observation concerne la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Cette loi prévoit que le gouvernement ne peut encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Elle l'oblige également à rendre compte annuellement de l'atteinte de cet objectif, ce que fait le gouvernement à l'occasion du Discours sur le budget et dans le sommaire des opérations financières consolidées accompagnant ses états financiers.

7.7.9 Le ministère des Finances du Québec indique dans le sommaire de l'année 2003-2004 qu'il y a un excédent cumulé aux fins de la loi de 819 millions de dollars au 31 mars 2004. La loi prévoit que cet excédent est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers conformément aux conventions comptables du gouvernement. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la loi. J'invite cependant les parlementaires à interpréter l'excédent cumulé de 819 millions de dollars, calculé dans le cadre de l'application de cette loi, avec prudence. En effet, outre les restrictions, cet excédent ne tient pas compte des commentaires formulés dans le rapport du vérificateur sur les états financiers consolidés du gouvernement. La prise en compte des restrictions et de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert qui doivent être remboursés amènerait le solde budgétaire aux fins de la loi à un déficit de 1 516 millions de dollars. Enfin, certains choix de méthodes de comptabilisation nuisent à la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi. En conséquence,

j'ai recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables assurant un juste suivi du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de son objectif.

7.7.10 Pour ce qui est du délai de publication des états financiers, j'encourage le gouvernement à continuer ses efforts afin de publier dans l'avenir les documents visés au plus tard six mois après la fin de l'année financière.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

7.7.11 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 2004. Ces états financiers sont inclus dans le volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor. Ils sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances qui les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

7.7.12 La vérification des états financiers consolidés du 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.

7.7.13 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 et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et des résultats.

7.7.14 Le présent document explique d'abord les éléments ayant fait l'objet d'une restriction ou d'un commentaire dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Il contient également d'autres éléments jugés suffisamment importants pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. Enfin, nous faisons le point sur l'état des recommandations que nous avons formulées au cours des années antérieures à la suite de la vérification des états financiers.

RESTRICTIONS ET COMMENTAIRES AU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

7.7.15 L'opinion exprimée sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2004 comporte deux restrictions et deux commentaires. Le tableau 1 présente les impacts, lorsqu'ils ont pu être déterminés, de ces restrictions et de ces commentaires sur les montants présentés dans les états financiers. Des explications pertinentes suivent. Pour faciliter la présentation, nous avons choisi de nous limiter aux effets sur le déficit annuel, le passif et la dette nette. Pour les éléments qui n'ont pas été quantifiés, il y aurait également des répercussions sur les avoirs financiers, les revenus, les dépenses et les immobilisations.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES RESTRICTIONS ET DES COMMENTAIRES
(en millions de dollars)

	31 mars 2004			31 mars 2003		
	Déficit annuel	**Passif**	**Dette nette**	**Déficit annuel**	**Passif**	**Dette nette**
Montants présentés dans les états financiers	358	132 987	97 025	728	132 648	95 601
Restrictions						
Périmètre comptable	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	294	33	33	(82)	(261)	(261)
Montants redressés pour tenir compte des restrictions*	**652**	**133 020**	**97 058**	**646**	**132 387**	**95 340**
Commentaires						
Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada	670	1 979	1 979	1 125	1 309	1 309
Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montants redressés pour tenir compte des restrictions et des commentaires*	**1 322**	**134 999**	**99 037**	**1 771**	**133 696**	**96 649**

* Une restriction et un commentaire n'ont pu être quantifiés.

Périmètre comptable

7.7.16 La convention comptable du gouvernement publiée à la note 1 de ses états financiers stipule que le périmètre comptable de celui-ci englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte de la gestion de leurs opérations et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle.

7.7.17 Les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux sont sous le contrôle du gouvernement du Québec et elles rendent compte de leur gestion soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale et, par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable.

7.7.18 Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions accordées à ces entités. Ils présentent aussi en note les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Pour la première fois cette année, l'annexe 19 des états financiers contient de l'information financière sur les réseaux. Il s'agit d'un pas en avant dans une démarche évolutive, dont l'aboutissement permettra aux utilisateurs des états financiers d'avoir une image complète et fidèle de la situation des finances publiques, incluant celle des réseaux. Pour l'heure, l'information divulguée doit être interprétée avec prudence puisqu'elle n'offre qu'une image partielle de la santé financière des réseaux. Ainsi, l'annexe ne livre aucun renseignement sur les fonds d'immobilisations ou de dotation. De plus, elle est établie selon des conventions comptables parfois différentes de celles du gouvernement.

7.7.19 Malgré ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec un déficit de fonctionnement cumulé important, de l'ordre de 945 millions de dollars au 31 mars 2004, qui ne se reflète pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de fonctionnement de ce réseau atteint 349 millions de dollars pour l'année 2003-2004, représentant une hausse de 65 millions par rapport à l'an dernier. Le gouvernement ne tient pas compte de ces déficits dans la présentation de sa situation financière ni dans ses résultats annuels. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une troisième année consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer tous les effets sur ses états financiers de l'année terminée le 31 mars 2004.

7.7.20 Par ailleurs, le gouvernement devrait harmoniser les conventions comptables appliquées par les entités du réseau avec les siennes. À titre d'exemple, le gouvernement comptabilise ses immeubles sur la base du coût d'acquisition et il inscrit un amortissement annuel en fonction de la durée de vie utile. Dans le

réseau de la santé et des services sociaux, le coût des immobilisations est entièrement porté à la dépense sans prendre en considération leur vie utile, ce qui exclut tout amortissement.

7.7.21 Enfin, lorsque le gouvernement intégrera les entités des réseaux dans son périmètre comptable, il lui faudra aussi combiner ligne par ligne les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec au lieu de les comptabiliser à la valeur de consolidation modifiée. En effet, il conviendra de considérer ces deux entités comme des organismes du gouvernement puisqu'elles font affaire principalement avec celles des réseaux.

7.7.22 **Nous avons de nouveau 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. Dans cette perspective, nous lui avons également recommandé de revoir la méthode de comptabilisation retenue pour inclure les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec dans ses états financiers.**

7.7.23 **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation et au ministère de la Santé et des Services sociaux de mettre en place des mécanismes visant à harmoniser les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux avec celles du gouvernement.**

7.7.24 **Commentaires du ministère des Finances**

« La question de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est fort complexe. Ainsi, pour décider si les résultats des réseaux devraient être intégrés à ceux du gouvernement, plusieurs critères doivent être respectés et certains de ces critères sont cruciaux. C'est le cas par exemple de la latitude que possèdent les établissements des réseaux dans la gestion de leurs opérations. Le gouvernement nomme-t-il lui-même les membres du conseil d'administration des établissements ? Le gouvernement nomme-t-il les directeurs généraux ? Voilà le genre de questions qui sont au cœur de la décision d'intégrer ou pas les réseaux au périmètre comptable du gouvernement. Il est évident que, dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux au Québec, la réponse à ces questions est, règle générale, négative, puisque le gouvernement ne nomme ni les membres des conseils d'administration, qui sont élus selon diverses modalités, ni les directeurs généraux, qui sont nommés par les conseils d'administration ou les conseils scolaires. En outre, dans le réseau de l'éducation primaire et secondaire, les membres des conseils scolaires sont élus par la population. C'est pourquoi le ministère des Finances maintient, pour le moment, sa décision à l'effet que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne doivent pas être intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

« Le gouvernement est cependant d'accord avec le Vérificateur général relativement au fait que les états financiers du gouvernement doivent donner l'information la plus complète possible. C'est pourquoi, conformément à l'engagement pris lors du Discours sur le

budget du 12 juin 2003, les Comptes publics du gouvernement présentent en annexe, à compter de cette année, l'information concernant la situation financière des réseaux, ce qui augmente la qualité de l'information présentée à la population. Cette annexe présente les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Elle complète l'information financière déjà présentée dans les comptes publics.

« En effet, les états financiers du gouvernement incluent déjà les dépenses de programmes reliées à ces réseaux, ainsi que les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Ils incluent également les coûts et le passif relatifs aux régimes de retraite des employés de ces réseaux, les avances et les actifs relatifs à l'acquisition d'immobilisations par les réseaux, ainsi que les dettes et les provisions reliées à leur financement. De même, les dépenses de transfert du gouvernement sont présentées par catégories et supercatégories, de sorte que l'on retrouve les dépenses de transfert pour fins de rémunération, fonctionnement, capital, intérêts et support. Enfin, le volume 2 des Comptes publics présente de façon détaillée les dépenses de transfert aux réseaux.

« Il est important de noter que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, comme le Québec, n'ont pas inclus les résultats de leurs réseaux dans leurs états financiers en 2003-2004. »

7.7.25 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

À la suite d'une analyse exhaustive des différents critères qui permettent d'évaluer si le gouvernement contrôle les entités des réseaux de la santé et de l'éducation, nous avons conclu que les résultats financiers de ces entités devraient être comptabilisés avec ceux du gouvernement. D'ailleurs, le Discours sur le budget du 12 juin 2003 mentionnait :

« […] actuellement, les résultats financiers des réseaux de la santé et de l'éducation ne sont pas inclus dans ceux du gouvernement même si les déficits accumulés par certains établissements pourraient éventuellement affecter la dette du gouvernement. Nous prendrons nos responsabilités afin de corriger cette anomalie tel que le demande le Vérificateur général depuis plusieurs années. »

Enfin, six provinces intègrent au moins en partie les entités des réseaux dans leur périmètre comptable. Quant aux gouvernements de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ils se sont tous engagés publiquement à inclure dans leurs résultats financiers, d'ici le 1er avril 2006, ceux des entités des réseaux qui satisfont aux critères de contrôle. Le gouvernement de l'Ontario a ainsi fait part de son intention d'inclure, à compter de 2005-2006, les résultats financiers des 105 conseils et administrations scolaires, des 24 collèges communautaires et des 152 hôpitaux de la province. De plus, le vérificateur général de la Colombie-Britannique a également formulé une restriction en 2003-2004 à cet égard.

7.7.26 Commentaires du ministère de l'Éducation

« Le ministère poursuit des travaux en collaboration avec le ministère des Finances. À la suite des décisions qui seront prises dans le cadre des différents travaux, le ministère mettra en place les mécanismes propres à fournir l'information financière appropriée. »

7.7.27 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère est conscient des écarts existants entre les PCGR et les conventions comptables appliquées dans son réseau à l'égard des immobilisations. Il est cependant d'avis que celles-ci ne faussent pas les données financières à un tel point que cela pourrait influencer les décisions ministérielles prises à partir de ces données.

« Le ministère n'a pas prévu modifier les conventions comptables du réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, le gouvernement présente de l'information financière des entités du réseau en note à ses états financiers. À cet égard, nous poursuivons des travaux en collaboration avec le ministère des Finances afin de mettre en place des mécanismes permettant de présenter aux états financiers du gouvernement l'information financière du réseau de la santé et des services sociaux selon les conventions comptables du gouvernement. »

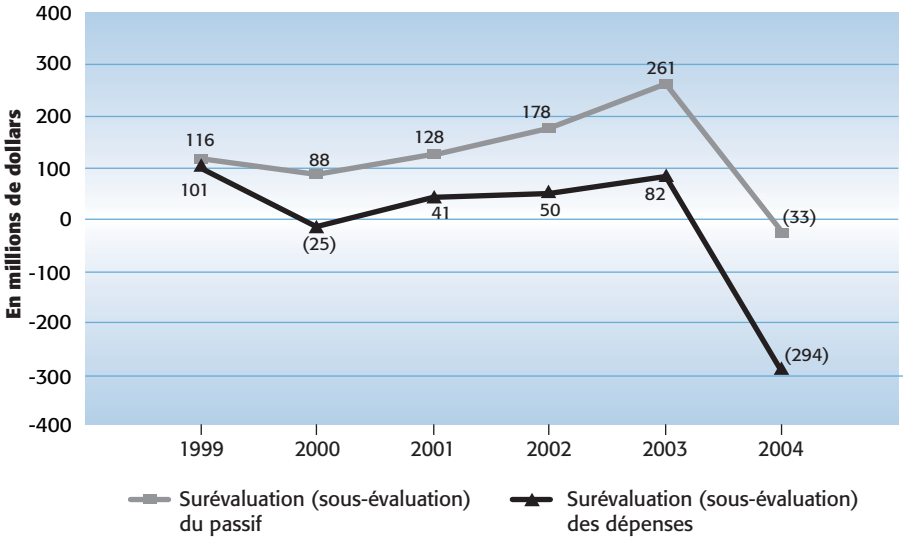
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

7.7.28 Selon la convention comptable du gouvernement, les obligations découlant des garanties d'emprunt et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

7.7.29 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties comptabilisée par le gouvernement n'est pas adéquate. Ce dernier applique 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. De plus, le gouvernement établit sa provision sur la base des interventions autorisées, contrairement à Investissement Québec qui se fonde sur les interventions réalisées. Nous considérons que la méthode retenue par cet organisme est rigoureuse ; en effet, elle donne lieu à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Ainsi, nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a sous-évalué la provision de 33 millions de dollars au 31 mars 2004 et le déficit de l'année en cours de 294 millions. Une restriction à ce sujet est formulée pour la sixième année consécutive. Le graphique 1 illustre l'évolution des écarts relatifs au passif, c'est-à-dire les écarts entre la provision pour pertes sur les interventions financières garanties établie par le gouvernement et celle déterminée par Investissement-Québec. De plus, il présente les écarts quant aux dépenses annuelles découlant des différences entre les deux méthodes.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES ÉCARTS RELATIFS À LA PROVISION POUR PERTES SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES ET AUX DÉPENSES AFFÉRENTES (au 31 mars)



7.7.30 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.**

7.7.31 **Commentaires du ministère des Finances**

« Il s'agit de la même restriction formulée depuis 1998-1999 par le Vérificateur général.

« Contrairement à ce que le Vérificateur général laisse entendre dans sa recommandation apparaissant au paragraphe 7.7.30, la méthode utilisée par le gouvernement dans ses états financiers pour calculer la provision pour pertes sur interventions financières garanties est fort appropriée. Cette méthode permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, les coûts inhérents à l'aide financière accordée. Ainsi, pour tout prêt, un pourcentage de 25 p. cent de sa valeur est inscrit comme dépense au titre de la provision pour pertes sur interventions financières garanties. Dans le cas d'une garantie, le pourcentage appliqué est de 15 p. cent. Ces pourcentages découlent d'une analyse historique des pertes observées pour ce genre d'opérations. La méthode est appliquée rigoureusement d'année en année par le gouvernement pour assurer la continuité des résultats.

« La méthode "dossier par dossier" utilisée par Investissement Québec est également appropriée à sa situation. Elle correspond à ce qui se fait dans le secteur bancaire, alors que celle du gouvernement est conforme au principe qui veut que les décisions soient reflétées dans les états financiers du gouvernement au moment où elles sont prises et non lorsque des décisions tournent mal. Cela diminue les chances qu'un gouvernement contracte de nombreuses garanties et laisse au gouvernement suivant l'obligation d'absorber les pertes découlant de mauvaises décisions.

« De 1998-1999 jusqu'à l'an dernier, la dépense inscrite par le gouvernement au titre de la provision pour interventions financières garanties était généralement plus élevée que celle d'Investissement Québec. Toutefois, cette situation s'est renversée en 2003-2004, de sorte que le solde de la provision d'Investissement Québec est maintenant à un niveau comparable à celui de la provision du gouvernement. Au 31 mars 2004, l'écart entre les deux provisions n'est que de 33 millions de dollars par rapport à une provision totale qui dépasse les 500 millions de dollars. Cela démontre qu'à moyen terme, même si les méthodologies d'Investissement Québec et du gouvernement sont différentes, les résultats obtenus sont analogues. »

7.7.32 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Les pratiques comptables en vigueur pour les gouvernements ne permettent pas de constater une perte sur une intervention financière qui n'est pas encore réalisée. La prise de décision d'autoriser une aide financière constitue une étape préalable à la conclusion par le bénéficiaire d'une transaction financière garantie par le gouvernement. Elle n'est pas suffisante pour inscrire une provision dans les états financiers.

Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

7.7.33 La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert du gouvernement du Canada est basée sur la méthode de la comptabilité de caisse. Cette méthode « consiste à constater les opérations et les faits économiques au moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement[2] ». Les transferts du gouvernement du Canada incluent notamment la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et le transfert fiscal se rapportant au programme d'allocation aux jeunes.

7.7.34 L'application de cette convention comptable pour les divers types de paiements de transfert mentionnés ci-dessus occasionne une comptabilisation inadéquate de ces revenus de transfert. En effet, le gouvernement a inscrit dans ses revenus des années financières terminées les 31 mars 2003 et 2004 des montants importants qu'il a encaissés, mais qu'il est tenu de rembourser au gouvernement fédéral dans les années futures. Ces montants sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers. Les effets de la comptabilisation inadéquate de ces paiements de transfert sont présentés dans le tableau 2.

2. Louis MÉNARD et autres, *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière*, 2e éd., Toronto, Institut Canadien des Comptables Agréés, 2004, p.190.

Tableau 2

Effets de la comptabilisation inadéquate de paiements de transfert devant être remboursés au gouvernement du Canada

	Surévaluation (sous-évaluation) (en millions de dollars)					
	31 mars 2004			31 mars 2003		
	Déficit annuel	Passif	Dette nette	Déficit annuel	Passif	Dette nette
Révision méthodologique	131	(525)	(525)	(187)	(656)	(656)
Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux	(508)	(1 161)	(1 161)	(653)*	(653)	(653)
Allocation aux jeunes	(293)	(293)	(293)	(285)	–	–
Total	**(670)**	**(1 979)**	**(1 979)**	**(1 125)**	**(1 309)**	**(1 309)**

* Ce montant inclut une somme de 31 millions de dollars que l'on aurait pu comptabiliser dans les années antérieures au 31 mars 2003.

Révision méthodologique

7.7.35 En février 2002, le gouvernement fédéral a effectué une révision méthodologique des données sur le stock net de capital résidentiel, une composante du calcul de la péréquation. Cette mise à jour a fait en sorte que le Québec, au 31 mars 2003, a reçu à titre de péréquation 656 millions de dollars en trop, dont 187 millions au cours de l'année financière 2002-2003. Afin d'atténuer les conséquences négatives pour le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral lui a permis, en vertu d'un règlement publié dans la *Gazette du Canada* et daté du 14 mars 2002, d'étaler les remboursements de ces sommes sur une période de cinq ans débutant le 1er avril 2003. Ces remboursements représentent 131 millions de dollars par année. Ainsi, au 31 mars 2004, le gouvernement du Québec est encore redevable de 525 millions de dollars relativement à cette révision méthodologique.

Révision des données relatives à la population et aux revenus fiscaux

7.7.36 Le montant attribué par le gouvernement fédéral à titre de péréquation et de TCSPS est établi provisoirement, avant le début de chaque année financière. Ce montant est sujet à plusieurs révisions et à un calcul final, le tout ne devant pas dépasser un délai de 30 mois après la fin de l'année financière concernée. Le gouvernement du Québec comptabilise les montants reliés aux différents ajustements dans l'année financière où le gouvernement fédéral les récupère ou les paie. En février 2004, les nouvelles estimations contenant des données révisées quant au recensement de 2001 et à l'impôt sur le revenu ont révélé que, pour les années 2000-2001 à 2003-2004, le Québec avait reçu des paiements excédentaires totalisant 1 161 millions de dollars. De ce total, 508 millions sont afférents à

l'année financière 2003-2004; le reste, soit 653 millions, se rapporte à des années antérieures. Le gouvernement fédéral a permis au gouvernement du Québec de lui rembourser les sommes reçues en trop en les étalant sur une période de 10 ans qui débute en 2006-2007[3].

Allocation aux jeunes

7.7.37 Le gouvernement du Québec doit rembourser annuellement à son homologue fédéral les sommes accordées à titre de compensation fiscale pour le programme canadien d'allocation aux jeunes, ce dernier ayant été abandonné depuis plusieurs années. La somme due chaque année est remboursée en deux paiements. Le premier est exigible le 1er avril de l'année courante et le second peut être fait le 1er avril de l'année subséquente. Le gouvernement du Québec s'est prévalu de cette possibilité, de sorte que le second paiement pour l'année 2003-2004, qui représente 293 millions de dollars, a été effectué au cours de l'année financière 2004-2005, soit le 1er avril 2004. Ainsi, il a comptabilisé un seul paiement en diminution de ses revenus de 2003-2004. L'utilisation de la comptabilité de caisse a eu comme effet la non-comptabilisation de la moitié de la somme due pour l'exercice terminé au 31 mars 2004.

7.7.38 Somme toute, le gouvernement aurait dû tenir compte dans l'état consolidé de la situation financière et dans celui des résultats de fonctionnement du fait que des sommes perçues en trop de 1 979 millions de dollars pour les revenus de transfert du gouvernement du Canada devaient être remboursées. Certes, il a indiqué qu'il doit ces sommes à son homologue fédéral dans l'annexe 16 de ses états financiers portant sur les engagements. Toutefois, la divulgation de cette information dans une annexe ne peut remplacer la comptabilisation adéquate de cette dette dans ses états financiers pour l'exercice terminé au 31 mars 2004.

7.7.39 **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.**

7.7.40 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement a le droit d'utiliser la comptabilité de caisse pour inscrire ses revenus de transfert fédéraux. C'est la méthode qui a toujours été appliquée. Les états financiers du gouvernement présentent donc sa véritable situation financière conformément à ses conventions comptables appliquées de façon uniforme année après année. La méthode de comptabilité d'exercice est une option que le gouvernement pourrait choisir éventuellement.

3. Un règlement publié dans la *Gazette du Canada* et daté du 8 mars 2004 autorisait ces remboursements sur 5 ans. Une entente intervenue en novembre 2004 permet au gouvernement d'acquitter ces sommes sur 10 ans à compter de 2006-2007.

« D'ailleurs, le Québec n'est pas la seule province à ne pas comptabiliser ses transferts fédéraux sur une base de comptabilité d'exercice complète. Terre-Neuve applique une méthodologie qui comporte certains éléments de comptabilité de caisse.

« Par ailleurs, les revenus de transferts fédéraux font l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral et les ententes sont conclues sur la base des conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec.

« Il est tout à fait inapproprié de montrer, comme le fait le Vérificateur général, ce qu'aurait été le déficit annuel de 2003-2004 si la comptabilité d'exercice avait été en vigueur :

- Le Québec devait subir des réductions importantes de péréquation en 2003-2004 et 2004-2005.
- Comme le Québec était en comptabilité de caisse, il a négocié une entente avec le gouvernement fédéral pour que les baisses de péréquation soient reportées et remboursées sur une période de 10 ans.
- Et les citoyens du Québec n'ont pas eu à subir les contrecoups de la baisse des revenus provenant de la péréquation.

« Par ailleurs, le gouvernement a tenu à être transparent en présentant toute l'information sur les ententes avec le gouvernement fédéral à l'annexe 16 de ses états financiers. »

7.7.41 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Notre recommandation vise à corriger la comptabilisation des montants de paiements de transfert présentés à titre de revenus, alors qu'ils sont en réalité des dettes. Cette comptabilisation inadéquate altère de manière significative l'analyse de la situation financière du gouvernement et de ses résultats. Une dette doit être inscrite dès qu'elle est connue avec un degré raisonnable de certitude. Le fait qu'elle ne soit pas exigible immédiatement, comme c'est le cas pour les paiements de transfert reçus en trop, ne change rien à cette obligation.

Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

7.7.42 Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

7.7.43 Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première

des PCGR propres à ce secteur, lesquels représentent la meilleure base pour préparer les états financiers des gouvernements. Cinq gouvernements provinciaux[4] indiquent d'ailleurs qu'ils dressent leurs états financiers conformément aux PCGR qui leur sont applicables.

7.7.44 L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est crédible, objective et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes ; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins.

7.7.45 Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise plusieurs conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Nous sommes d'avis qu'il doit, sans tarder, adopter tout le cadre normatif que recommande le CCSP. Le gouvernement doit aussi s'assurer que ses conventions comptables évoluent à mesure que les recommandations du CCSP sont modifiées.

7.7.46 Dans les paragraphes suivants, nous soulignons les principales pratiques du gouvernement qui diffèrent de celles préconisées par le CCSP.

Comptabilité d'exercice

7.7.47 Pour la sixième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. L'ICCA définit ainsi cette méthode de comptabilisation : « La comptabilité d'exercice consiste à constater l'effet des opérations et des faits dans l'exercice au cours duquel les opérations ont été réalisées et les faits se sont produits, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces ou d'une autre contrepartie équivalente[5]. » Au gouvernement du Québec, la comptabilité d'exercice n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation ainsi qu'à ceux provenant des transferts du gouvernement du Canada.

Impôts sur le revenu et les biens et taxes à la consommation

7.7.48 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les fonds sont reçus. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés à ces revenus. Ainsi, les revenus fiscaux peuvent fluctuer sensiblement d'une année financière à l'autre en raison du rythme de traitement des déclarations et des autres documents y afférents.

4. Ces gouvernements sont l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard.
5. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de l'ICCA - Comptabilité*, paragraphe 1000.46.

7.7.49 L'examen des pratiques des autres gouvernements canadiens démontre qu'il est possible, au prix d'un effort raisonnable, de procéder à une meilleure estimation de ces revenus fiscaux en appliquant la comptabilité d'exercice, puisque le gouvernement du Canada et sept provinces le font déjà.

Transferts du gouvernement du Canada

7.7.50 Nous avons mentionné précédemment que l'application de la convention comptable du gouvernement relativement à la constatation des revenus de transfert du gouvernement du Canada, basée sur la méthode de la comptabilité de caisse, amenait une comptabilisation inadéquate de ces revenus.

7.7.51 La méthode recommandée par le CCSP pour enregistrer ces revenus est la comptabilité d'exercice. D'ailleurs, le Québec est la seule province qui utilise encore intégralement la comptabilité de caisse pour constater ses revenus de transfert du gouvernement du Canada.

7.7.52 L'utilisation de la méthode de la comptabilité d'exercice, appliquée de façon rétroactive, aurait permis au gouvernement de considérer dans ses états financiers le montant de 1 979 millions de dollars, dû au 31 mars 2004, et la réduction des revenus de 670 millions pour l'année financière terminée à cette date (voir le tableau 2 présenté précédemment).

7.7.53 En plus de ces effets, l'utilisation de la comptabilité d'exercice aurait conduit le gouvernement à augmenter son passif de 215 millions de dollars supplémentaires et à réduire ses revenus de 129 millions en 2003-2004 (86 millions et 352 millions pour 2002-2003). Ces écarts s'expliquent par la prise en considération des meilleures estimations disponibles avant la fermeture des états financiers pour la comptabilisation de ces revenus. Ainsi, les estimations établies par le gouvernement du Canada en février 2005 auraient été utilisées pour évaluer les revenus de l'année 2003-2004 selon la comptabilité d'exercice.

7.7.54 En résumé, si le gouvernement avait appliqué la comptabilité d'exercice pour les revenus de transfert du Canada plutôt que la comptabilité de caisse, les passifs auraient augmenté de 2 194 millions de dollars et les revenus auraient diminué de 799 millions pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. En ce qui concerne l'année financière précédente, les passifs auraient été plus élevés de 1 395 millions et les revenus auraient été inférieurs de 1 477 millions.

Instruments financiers en devises

7.7.55 Au 31 mars 2004, les emprunts du gouvernement libellés en devises s'élevaient à 33 716 millions de dollars. Ces emprunts ont été effectués en sept devises différentes, les principales étant le dollar américain, l'euro, le yen et le franc suisse.

7.7.56 Pour gérer les risques de fluctuations importantes des devises, le gouvernement utilise divers instruments financiers, notamment des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme. Ces instruments financiers à court ou à long terme totalisent 21 052 millions de dollars au 31 mars 2004.

7.7.57 Le CCSP a formulé de nouvelles recommandations précisant les informations à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. S'appliquant pour la première fois en 2004, les recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer ce risque.

7.7.58 Selon ces recommandations, le gouvernement doit constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture[6] et qu'il en respecte les conditions. Or, le gouvernement amortit les gains et les pertes se rapportant aux contrats de change à court terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts (dans la monnaie concernée) sans appliquer la comptabilité de couverture. Par conséquent, sa convention comptable n'est pas conforme aux recommandations du CCSP.

7.7.59 La façon de procéder du gouvernement, avec une application rétroactive de la nouvelle norme, a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses au regard du service de la dette et le déficit annuel de 375 millions de dollars. Le passif et la dette nette ont, quant à eux, été sous-évalués de 932 millions de dollars au 31 mars 2004.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

7.7.60 Chaque année, le gouvernement dépose dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) des sommes qui serviront ultérieurement à payer une partie des prestations relatives aux régimes de retraite. Ces sommes sont administrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

7.7.61 Le CCSP recommande que le FARR soit évalué en fonction d'une valeur liée au marché représentant soit la valeur de marché, soit une valeur de marché redressée établie sur une période maximale de cinq ans. La valeur liée au marché retenue doit être révisée chaque année puisqu'elle est utilisée pour calculer les revenus de placement du fonds.

7.7.62 Contrairement à ce que prône le CCSP, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins du calcul des revenus de placement. Il effectue cette révision seulement lors des évaluations actuarielles triennales. Il calcule ses revenus de placement sur le solde du FARR à la fin de l'année financière plutôt que sur la valeur liée au marché.

6. Méthode qui permet de constater au même moment les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture et ceux qui concernent l'élément couvert.

7.7.63 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2004, la non-application des recommandations du CCSP relativement à l'évaluation du FARR selon une valeur de marché et à la comptabilisation des revenus de placement qui en découlent a eu pour effet de sous-évaluer la dépense relative au service de la dette et le déficit annuel de 357 millions de dollars, et de sous-évaluer le passif au titre des régimes de retraite et la dette nette de 400 millions de dollars.

Présentation de certains postes sur une base brute

7.7.64 Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement du Québec présente les revenus nets dans ses états financiers.

7.7.65 La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 711 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 3 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 3

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	281
Revenus sur les placements temporaires	22
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	56
Dépenses en déduction des revenus de droits et permis	352
Total	**711**

7.7.66 **Nous avons recommandé au gouvernement d'adopter le cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment**

- **pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice;**
- **pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;**

- **pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;**
- **pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.**

7.7.67 Commentaires du ministère des Finances

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant, l'ICCA affirme qu'il est légitime pour les gouvernements d'adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers. Ainsi, dans la publication "Vingt questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements" publiée par l'ICCA en 2003, il est écrit à la page 12 : "…les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont souverains, et ils ne peuvent être contraints à se conformer aux normes" énoncées dans le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Cependant, la *Loi sur* le *ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral et sans discernement des normes de l'ICCA.

« Les commentaires qui suivent s'adressent aux points spécifiques soulevés par le Vérificateur général :

« **Comptabilité d'exercice.** Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée pour ses revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens et des taxes à la consommation. Notamment, les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

« Par ailleurs, les fondements de la comptabilité d'exercice et les normes de comptabilité dans le domaine sont peu élaborés pour les revenus fiscaux. À ce titre, le Québec a souvent été un précurseur.

« **Instruments financiers en devises.** Les conventions comptables du gouvernement sur les instruments financiers en devises respectent les recommandations du CCSP. Elles reflètent également l'approche de gestion de la dette utilisée au ministère des Finances et qui permet de réaliser des économies de service de la dette de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

« Le ministère a clairement démontré au Vérificateur général que les contrats de change à terme de courte durée constamment renouvelés, qui sont utilisés dans la gestion de la dette à long terme libellée en monnaie étrangère, sont strictement et mathématiquement équivalents aux instruments financiers de long terme (" swap ") dont ils sont les substituts. Ils assurent une protection identique contre le risque de fluctuations des taux de change. Il est donc approprié, comme le fait le ministère des Finances, de comptabiliser ces instruments de court terme comme les instruments de long terme dont ils sont les substituts.

« L'application de la recommandation du Vérificateur général entraînerait une plus grande volatilité des résultats du gouvernement. Cela irait à l'encontre des objectifs exprimés à l'énoncé de principes " conversion des devises – août 2001 " publié par le CCSP et obligerait le gouvernement à modifier sa gestion de la dette, ce qui ne permettrait plus de réaliser les économies de plusieurs centaines de millions de dollars qui découlent de la politique actuelle de gestion de la dette. Il faudrait alors, pour maintenir l'équilibre budgétaire, augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

« Dans le cas présent, le gouvernement maintient que sa position est cohérente avec les recommandations de l'ICCA, ce que conteste le Vérificateur général.

« **Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR).** Le ministère des Finances révise à chaque année la valeur marchande du FARR et celle-ci est présentée à la note 5 des états financiers. Toutefois, pour établir les revenus de placement du FARR, le gouvernement utilise plutôt la valeur aux livres de ce fonds. Cette valeur aux livres est cependant ajustée à chaque année en fonction de la variation de la valeur marchande du FARR constatée lors de la plus récente évaluation actuarielle. Cette variation est amortie sur la durée restante de la carrière des participants aux régimes de retraite et le montant d'amortissement annuel sert à ajuster la valeur aux livres du FARR à chaque année. Cette méthode avait été acceptée par le Vérificateur général au moment de la réforme comptable de 1998 et était en usage depuis ce temps sans qu'il la remette en question.

« La méthode utilisée par le gouvernement est prudente et permet d'assurer la stabilité des résultats financiers du gouvernement face à la volatilité des rendements sur les marchés financiers reflétés dans la valeur marchande. À cet égard, l'application de la méthode suggérée par le Vérificateur général aurait entraîné, à la fin des années 1990, des hausses substantielles des revenus de placement du FARR mais, au début des années 2000, des baisses très importantes de ces revenus de placement au moment de la chute des marchés boursiers. Le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas opportun d'adopter des méthodes comptables qui exacerbent inutilement la volatilité des résultats financiers.

« **Présentation de tous les revenus et de toutes les dépenses sur une base au brut.** Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il n'y a aucun impact sur le déficit annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension. La note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêt présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

7.7.68 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous reconnaissons l'autorité du gouvernement pour ce qui est du choix de ses conventions comptables. Cinq gouvernements provinciaux, soit ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, indiquent qu'ils dressent leurs états financiers conformément aux PCGR pour le secteur public élaborés par l'ICCA. De plus, le vérificateur général de la Colombie-Britannique exprime son opinion en fonction de ces principes.

L'existence de normes de comptabilisation établies par un organisme indépendant permet d'éviter que le choix des principes comptables soit partial, c'est-à-dire qu'il soit fait dans la perspective des intérêts d'un utilisateur ou d'un préparateur particulier. Le processus d'établissement de ces normes par l'ICCA est rigoureux et il prévoit des consultations publiques afin de tenir compte du point de vue des diverses parties intéressées. D'ailleurs, le gouvernement du Québec participe régulièrement à ce processus.

Instruments financiers en devises. Nos commentaires ne visent pas à intervenir dans les choix que doit faire le gouvernement en matière de gestion de la dette. Il lui appartient d'effectuer ces choix. Nos commentaires portent uniquement sur la méthode de comptabilisation allant à l'encontre des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Depuis la réforme comptable de 1998, les normes comptables ont évolué. En septembre 2001, des modifications à une norme ont précisé les modalités à appliquer pour le calcul des revenus de placement des actifs d'un régime de retraite. Pour ce calcul, les normes prévoient un mécanisme pour éviter les trop fortes fluctuations à court terme. Ainsi, les écarts entre le rendement prévu et le rendement réalisé au cours d'une année peuvent être amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants. Le gouvernement peut ainsi amortir ces écarts sur une durée de 14 ans.

AUTRES REMARQUES POUR LES PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

7.7.69 La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne peut encourir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif visé. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.

7.7.70 Le ministère des Finances indique, dans le volume 1 des Comptes publics 2003-2004, qu'il y a un excédent cumulé aux fins de la loi de 819 millions de dollars au 31 mars 2004. La loi prévoit que cet excédent est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers conformément aux conventions comptables du gouvernement. À mon avis, à l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la loi.

7.7.71 Par ailleurs, il est nécessaire de souligner que cette conclusion doit être interprétée avec prudence. Certains éléments méritent d'être portés à l'attention des parlementaires afin qu'ils puissent avoir une vue d'ensemble sur la situation au regard de l'équilibre budgétaire.

7.7.72 D'abord, l'excédent calculé par le ministère des Finances ne tient pas compte des restrictions dans le rapport du Vérificateur général sur les états financiers. Pour l'année terminée le 31 mars 2004, ce rapport comporte deux restrictions.

7.7.73 La première restriction concerne la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. À ce sujet, nous ne disposons pas de toutes les informations nécessaires pour déterminer les effets de cette non-inclusion, mais les informations présentées dans l'annexe 19 des états financiers concernant ces entités indiquent que leur inclusion aurait des impacts négatifs sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.

7.7.74 La seconde restriction concerne la provision pour pertes sur les interventions financières garanties. La restriction montre que la comptabilisation inadéquate de cette provision sous-évalue le déficit cumulé présenté dans l'état de la situation financière de 33 millions de dollars au 31 mars 2004. Cette sous-évaluation a pour conséquence de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* du même montant.

7.7.75 Par ailleurs, en 2001-2002, une restriction a été formulée dans le rapport du vérificateur relativement à la comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement. Le gouvernement a comptabilisé certains effets de cette modification directement à la dette nette, alors qu'ils auraient dus être enregistrés dans les résultats annuels. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus de l'exercice 2001-2002 et, du même coup, de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la loi de 323 millions de dollars.

7.7.76 D'autre part, en plus des restrictions, un des commentaires figurant dans le rapport du vérificateur de l'année 2003-2004 montre que des sommes significatives encaissées par le gouvernement sont présentées à titre de revenus de transfert, alors qu'elles sont en fait des dettes. La prise en compte de cette comptabilisation inadéquate des passifs réduirait l'excédent cumulé aux fins de la loi de 1 979 millions de dollars.

7.7.77 Le tableau 4 montre les impacts qu'auraient sur l'excédent cumulé aux fins de la loi les restrictions et les passifs non comptabilisés relatifs aux revenus de transfert du gouvernement du Canada. Ainsi, plutôt qu'un excédent cumulé de 819 millions de dollars, la prise en compte de tous ces éléments entraînerait un déficit cumulé de 1 516 millions au 31 mars 2004, et ce, sans considérer l'impact de la non-inclusion des entités des réseaux.

TABLEAU 4

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ AU 31 MARS 2004 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire* avant restrictions	**819**
Restrictions 2003-2004	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable	n.d.
Comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties	(33)
Restriction 2001-2002	
Comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement	(323)
Excédent cumulé après restrictions*	**463**
Commentaire 2003-2004	
Comptabilisation inadéquate des revenus de transfert du gouvernement du Canada	(1 979)
Excédent (déficit) cumulé après révision*	**(1 516)**

* Une restriction n'a pu être quantifiée.

7.7.78 Enfin, il convient de mettre en perspective l'incidence importante de certains choix de méthodes de comptabilisation sur les résultats financiers du gouvernement lorsque la méthode choisie nuit à la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

7.7.79 L'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes lors de l'entrée et de la sortie du périmètre comptable de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) fait partie de ces choix. Ainsi, lorsque la CSST a été incluse dans le périmètre comptable en 1997-1998, le gouvernement a inscrit le déficit cumulé de cet organisme directement à la dette nette sans réduire les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. Toutefois, lors de sa sortie en 2002-2003, le gouvernement a comptabilisé dans ses résultats, et non pas directement à la dette nette comme il l'avait fait lors de son entrée, un revenu correspondant au solde du déficit cumulé de la CSST à ce moment. Il a ainsi généré un gain net de 680 millions de dollars qui a été inclus dans l'excédent cumulé aux fins de la loi.

Même si la comptabilisation du déficit cumulé à l'entrée et à la sortie de la CSST selon des méthodes différentes respecte les règles du CCSP, il importe de souligner qu'un choix de traitement non uniforme nuit à la crédibilité de l'excédent cumulé présenté aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

7.7.80 Il en est de même de certaines situations où l'on comptabilise directement à la dette nette des opérations sans modifier les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. À titre d'exemple, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2003, le gouvernement du Québec a augmenté directement sa dette nette et son déficit cumulé de 215 millions de dollars à la suite de l'erreur de l'Agence du revenu du Canada relativement à l'année 2001-2002. Ce montant aurait dû être plutôt inscrit en diminution des revenus et de l'excédent de l'année concernée, ce qui aurait réduit de 215 millions de dollars l'excédent cumulé selon la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

7.7.81 **Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables assurant un juste suivi du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et d'améliorer sa reddition de comptes afin de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de son objectif.**

7.7.82 **Commentaires du ministère des Finances**

« Les commentaires du Vérificateur général pourraient laisser entendre, ce qui serait fort dommageable, que le gouvernement ne respecte pas la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Or, cela n'est aucunement le cas : le gouvernement respecte intégralement la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

« Par ailleurs, le gouvernement est en désaccord avec les corrections demandées par le Vérificateur général. En effet, le calcul de l'excédent cumulé de 819 millions de dollars au titre de l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* doit se faire et est effectué conformément à l'article 2 de cette loi. Cet article stipule que, pour le calcul de l'excédent, on doit utiliser les revenus et les dépenses "*dans les états financiers du gouvernement conformément à ses conventions comptables*".

« Ainsi, le fait de donner suite aux corrections demandées par le Vérificateur général dérogerait aux conventions comptables adoptées par le gouvernement et présentées aux états financiers consolidés et, de ce fait, contreviendrait à la loi.

« Il est inapproprié d'ajuster l'excédent cumulé de 819 millions de dollars calculé conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. La véritable situation, comme présentée au "volume 1 des Comptes publics 2003-2004, section Sommaire des opérations financières consolidées", est la suivante :

	2004 Résultats réels	2003 Résultats réels
	(en millions de dollars)	
Excédent (dépassement)	1 177	1 871
Excédent (dépassement) déclaré de l'année	(358)	(694)
Excédent cumulé, à la fin	**819**	**1 177**

« Le gouvernement respecte intégralement la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la façon de calculer l'excédent cumulé prescrite à l'article 2 de cette loi. »

7.7.83 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

À l'exception des restrictions formulées dans le rapport du vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement, qui portent sur le respect de ses conventions comptables, nous sommes d'accord à propos du fait que le gouvernement respecte la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Toutefois, étant donné que le rapport de suivi de cette loi ne présente pas l'ensemble des éléments nécessaires pour évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire, nous jugeons opportun d'adresser un message de prudence aux parlementaires dans l'interprétation de l'excédent cumulé de 819 millions de dollars au 31 mars 2004.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

7.7.84 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle pour s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

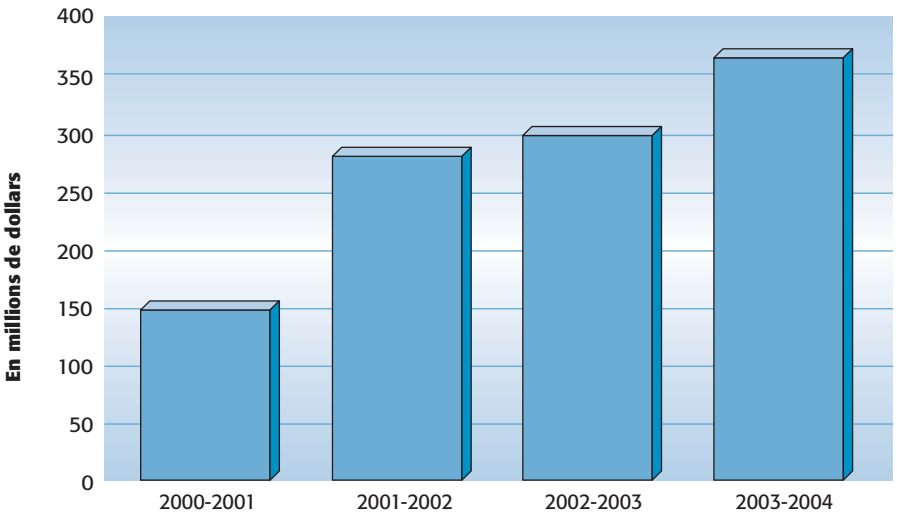
7.7.85 En mars 2004, nous avions recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

7.7.86 En effet, nous avions observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi : depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, 156 ont connu un déficit en 2000-2001, 137 l'année suivante et 133 en 2002-2003.

7.7.87 La situation ne s'est pas réellement améliorée, car 130 des 335 établissements du réseau ont affiché un déficit en 2003-2004. D'ailleurs, comme l'illustre le graphique 2, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est toujours en croissance. De fait, il a atteint 363 millions de dollars en 2003-2004 ; il était de 300 millions en 2002-2003.

GRAPHIQUE 2

DÉFICIT D'EXPLOITATION TOTAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



7.7.88 En ce qui concerne les mesures de contrôle, même si plusieurs ont été mises en œuvre, elles ne donnent toujours pas les résultats voulus. Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit entre autres exiger des établissements qui anticipent ou affichent un déficit l'élaboration d'un plan de redressement faisant état des actions qu'ils comptent accomplir pour le réduire ou l'annuler. Ainsi, les cinq établissements dont nous avons examiné les dossiers ont produit de tels plans, que le ministère a approuvés.

7.7.89 Des ententes tripartites signées entre les établissements, le ministère et les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales auparavant) sont devenues caduques en 2003-2004. À leur place, on a instauré un processus sur une base régionale ; ainsi, les agences ont reçu une enveloppe budgétaire et ont fixé à près d'une centaine d'établissements présentant un déficit une cible maximale à respecter en la matière.

7.7.90 Ce nouveau mode de fonctionnement n'a pas donné les résultats escomptés. En effet, au 31 mars 2004, 59 p. cent des établissements visés avaient dépassé leur cible déficitaire respective.

7.7.91 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.**

7.7.92 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général. Une première de trois tranches de 100 millions de dollars a été allouée au réseau en 2004-2005 afin de soutenir le retour à l'équilibre budgétaire des établissements du réseau sur une base annuelle d'exploitation dans un horizon de trois ans. Cette allocation est assortie de l'implantation progressive d'un nouveau mode d'allocation budgétaire. »

Publication des états financiers consolidés

7.7.93 De 1991 à 2002, les états financiers ont été publiés au moins huit mois après la fermeture des livres. Ces deux dernières années, ils l'ont été avec un délai d'un an. Il est reconnu que l'utilité des états financiers diminue grandement lorsqu'ils ne sont pas produits en temps opportun.

7.7.94 Nous avons constaté les efforts importants faits par les ministères et organismes pour permettre de rendre publics les états financiers six mois après la fin de l'année financière. Toutefois, pour diverses raisons, ils n'ont pas été déposés plus tôt que l'année dernière.

7.7.95 Nous invitons le gouvernement à poursuivre ses efforts pour rendre publics les prochains états financiers au plus tard six mois après la fin de l'année financière.

7.7.96 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.**

7.7.97 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement a mis beaucoup d'efforts afin de respecter l'engagement du Discours sur le budget 2003-2004 à l'effet de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximal de six mois, après la fin de l'année financière.

« Les états financiers étaient pratiquement achevés au 30 septembre 2004. Cependant, par respect pour l'Assemblée nationale, le gouvernement a attendu l'adoption, le 17 décembre 2004, du projet de loi modifiant la *Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec* pour finaliser ses états financiers, puisque cette loi avait un impact sur les états financiers de l'exercice 2003-2004. Les états financiers n'ont donc pu être déposés avant l'ajournement de l'Assemblée nationale pour la période des fêtes.

« Il est à noter que, dès le 18 novembre dernier, lors du dépôt de la synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004, les parlementaires disposaient des résultats préliminaires pour l'année financière terminée le 31 mars 2004. Le retard dans le dépôt des Comptes publics n'a donc pas eu pour effet de priver les parlementaires d'une information complète sur la situation financière du gouvernement. »

7.7.98 **Réaction aux commentaires du ministère des Finances**

Les synthèses trimestrielles sont des documents d'une grande utilité dans le processus de reddition de comptes du gouvernement. Toutefois, elles ne présentent pas des états financiers en bonne et due forme ni les notes devant les accompagner.

Les états financiers consolidés sont, par ailleurs, les seuls documents publiés par le gouvernement qui jouissent de la crédibilité additionnelle que leur ajoute la vérification. Ainsi, le rapport du vérificateur sur les états financiers donne une information utile aux parlementaires pour apprécier la situation financière du gouvernement.

Rachat d'un élément monétaire avant échéance

7.7.99 Lorsqu'il rachète un élément monétaire à long terme avant son échéance (dette, contrat d'échange de devises ou de taux d'intérêt, etc.), le gouvernement continue d'amortir les frais reportés concernant cet élément sur sa durée restante, comme s'il existait toujours. Ces frais reportés résultent de la comptabilisation des primes ou des escomptes payés ou déduits de la valeur nominale des emprunts lors de leur émission, des gains ou des pertes de change sur les emprunts en devises ou de toute compensation financière versée ou reçue lors d'un tel rachat.

7.7.100 Nous sommes d'avis que les frais reportés liés aux éléments monétaires rachetés avant échéance doivent être constatés dans les résultats à la date du règlement. La façon de faire du gouvernement en la matière a eu comme conséquence de surévaluer ses dépenses relatives au service de la dette et son déficit de 130 millions de dollars, ainsi que sa dette nette de 82 millions, et de sous-évaluer ses avoirs financiers de 137 millions et son passif de 55 millions.

7.7.101 Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.

7.7.102 Commentaires du ministère des Finances

« Conformément à sa politique, le gouvernement a toujours reporté et amorti de façon systématique et uniforme les gains ou les pertes reliés aux transactions utilisées pour la gestion de la dette. Il n'existe aucune règle précise du CCSP en ce qui concerne les contrats d'échange (" swap ") de taux d'intérêt.

« En ce qui a trait aux rachats de swaps de devises, il arrive, dans le cours normal des opérations de gestion de la dette, que de tels swaps soient rachetés. Ils sont cependant éventuellement remplacés par d'autres. Considérant que ces opérations s'apparentent à des renouvellements, il est logique de reporter et d'amortir les gains ou les pertes sur de telles opérations. »

7.7.103 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous tenons toutefois à souligner que le problème soulevé dans notre rapport à cet égard n'est pas un problème de non-respect des recommandations du CCSP, mais plutôt un problème d'application inappropriée de la convention comptable du gouvernement relative aux instruments financiers. Cette convention stipule que « les gains ou pertes sur les instruments financiers dérivés sont reportés et amortis sur la durée de chaque contrat ». Puisque les contrats ont été rachetés,

leur durée restante est nulle. Ainsi, les gains et pertes de change reportés doivent être constatés immédiatement dans les résultats.

Par ailleurs, pour que le rachat d'un élément monétaire soit considéré comme un renouvellement, il faut, selon les normes de l'ICCA, que l'élément de remplacement soit désigné comme tel et que la durée de ce nouvel élément soit équivalente à la durée restante de l'ancien élément.

Subventions de péréquation aux commissions scolaires

7.7.104 Le gouvernement verse, chaque année, des subventions aux commissions scolaires dans le but de financer leurs opérations courantes. Ces subventions prennent deux formes : subvention de fonctionnement et subvention de péréquation.

7.7.105 Comme l'année financière des commissions scolaires se termine le 30 juin, le gouvernement inscrit dans ses états financiers la portion de subvention qui correspond aux dépenses réellement effectuées par les commissions scolaires au 31 mars. Les subventions de fonctionnement ne visent pas les mêmes dépenses scolaires que celles de péréquation. Il en découle qu'une formule propre à chaque type de subvention est utilisée pour la répartition sur les années financières concernées. Cette formule peut varier si les dépenses que les subventions couvrent changent.

7.7.106 Depuis l'année 2003-2004, la dépense relative au transport scolaire est supportée à la fois par une subvention de fonctionnement et par une subvention de péréquation, alors qu'auparavant, elle l'était entièrement par une subvention de fonctionnement. Puisque la subvention de péréquation couvre dorénavant une partie de la dépense concernant le transport scolaire, le gouvernement aurait dû revoir la formule de répartition de cette subvention sur les années financières concernées afin d'assurer un meilleur rapprochement des dépenses réellement effectuées par les commissions scolaires visées par cette subvention. Puisqu'il ne l'a pas fait, les dépenses, le déficit annuel, le passif ainsi que la dette nette ont été sous-évalués de 126 millions de dollars.

7.7.107 Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que les subventions accordées aux commissions scolaires sont réparties sur les années financières de la même façon que les dépenses concernées.

7.7.108 Commentaires du ministère des Finances

« Il est important de mentionner que le gouvernement a respecté la *Loi sur l'instruction publique* et a assumé ses responsabilités financières en payant la totalité des sommes reliées aux subventions de péréquation accordées aux commissions scolaires.

« Toutefois, le gouvernement prend note du commentaire du Vérificateur général. »

Coûts environnementaux

7.7.109 Une bonne reddition de comptes nécessite de divulguer l'ensemble des obligations financières, y compris celles qui se rapportent aux coûts environnementaux. Les recommandations formulées l'an dernier à ce chapitre sont demeurées sans suite.

7.7.110 Ainsi, les directives données aux ministères et organismes concernant la comptabilisation des passifs manquent de clarté pour ce qui est du volet environnemental. La difficulté à recenser l'ensemble des situations susceptibles d'entraîner des coûts environnementaux et à établir la responsabilité gouvernementale y afférente reste entière.

7.7.111 Par conséquent, le gouvernement ne dispose toujours pas d'un répertoire complet des sites contaminés qu'il lui incombe d'assainir et il continue d'ignorer les risques que représentent ces sites ainsi que les coûts de décontamination s'y rattachant. Dans les faits, aucun passif n'est encore enregistré relativement à ces sites et aucune information n'est fournie à cet égard.

7.7.112 Étant donné que la situation n'a guère évolué, l'évaluation des coûts minimaux de restauration de sites miniers abandonnés établie l'an dernier, soit 67 millions de dollars, demeure inchangée. Le passif et la dette nette sont sous-évalués d'autant.

7.7.113 Il faut souligner que, depuis quelques années, le gouvernement du Canada ainsi que quatre gouvernements provinciaux comptabilisent leurs passifs ou divulguent de l'information sur les coûts environnementaux dans leurs états financiers.

7.7.114 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.**

7.7.115 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le ministère considère que tous les passifs et frais à payer au 31 mars 2004, y compris ceux à caractère environnemental, ont été comptabilisés conformément aux conventions comptables du gouvernement.

« Toutes les instructions nécessaires ont été transmises aux ministères et organismes pour le recensement et la comptabilisation de leurs passifs qui découlent de l'application des lois et des programmes en vigueur, ce qui inclut tous les passifs environnementaux.

« Quant à la décontamination des sites miniers abandonnés, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs poursuit ses démarches afin de s'entendre avec ses partenaires sur le financement des travaux nécessaires à cet égard. »

7.7.116 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Le fait de vouloir s'entendre avec ses partenaires sur le financement des coûts de décontamination ne dispense pas le gouvernement d'inscrire le passif qui en découle dans ses états financiers. La responsabilité du gouvernement de restaurer ces sites n'est pas diminuée pour autant. La constatation du passif lié à la restauration de ces sites est une opération distincte du financement de ces coûts.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

7.7.117 Le tableau 5 fait le point sur l'application des recommandations que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. On peut constater qu'un nombre significatif de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées.

Tableau 5

État des recommandations relatives à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003

	Recommandation					Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet dans l'année ou caduque	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs [de trois régimes de retraite, soit le] RREGOP, [le] RRPE et [le] RRAPSC prévu par les lois concernées[1].					X	1999
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux […].				■		1998
Utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.				■		1999
Modifier les données financières comparatives de 2001-2002 figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 relativement aux transferts trop élevés encaissés en 2001-2002 en matière de péréquation[2].					X	2003
Lorsqu'il applique pour la première fois une norme du CCSP, toujours utiliser la méthode rétroactive[3].					X	2003
Comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.				◆		2002
Corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales[4].		X				1998
S'assurer que la consolidation de la SEPAQ soit faite selon les normes du CCSP.				X		2001

Tableau 5 (suite)

État des recommandations relatives à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2002

	Recommandation					Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet dans l'année ou caduque	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables[5].					X	2002
Comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.				◆		1999
Veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute[6].			◆			1999
Hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.				◆		1998
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.				◆		2003
Nombre de recommandations	–	1	1	7	4*	
Répartition	–	11 %	11 %	78 %		

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2004.

◆ Commentaire dans le présent rapport.

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

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
SEPAQ Société des établissements de plein air du Québec

1. Comme le précise la note 5 des états financiers, des associations d'employés cadres ont présenté une requête à la Cour supérieure du Québec à ce sujet. Un jugement, rendu en juillet 2004, mentionne notamment que le financement des régimes de retraite concernés ne crée pas un tel engagement pour le gouvernement. Les associations ont porté le jugement en appel.
2. Dans ses états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2003, le gouvernement a traité de manière rétroactive la récupération par le gouvernement du Canada des paiements de péréquation pour 2001-2002 relativement à l'erreur de l'Agence du revenu du Canada. Il a porté à la dette nette, au début de 2001-2002, la récupération de 215 millions de dollars attribuable à cette année financière, alors que cette somme aurait dû être inscrite en diminution des revenus pour cette même année financière.
3. En 2002-2003, le gouvernement a utilisé la méthode prospective pour exclure la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail de son périmètre comptable. Auparavant, le gouvernement avait toujours retenu la méthode rétroactive lorsqu'il appliquait une norme du CCSP pour la première fois. Aucune nouvelle norme du CCSP n'a été appliquée cette année.
4. La provision globale incluse dans la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales a été réduite à zéro. Toutefois, la provision pour créances douteuses est toujours calculée en fonction des débiteurs au 31 décembre au lieu du 31 mars.
5. L'année dernière, la Société de l'assurance automobile du Québec a modifié sa convention comptable, alors qu'elle avait effectué des révisions d'estimations comptables sur le même sujet l'année précédente. Il n'y a pas eu de situations similaires en 2003-2004.
6. Une amélioration mérite d'être mentionnée. En effet, les revenus et les dépenses se rapportant aux comptes à fin déterminée ont été portés aux revenus et dépenses du gouvernement.

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 2004 :

- résultats de fonctionnement ;
- déficits cumulés ;
- situation financière ;
- besoins financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues 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.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, décrit dans la note 1 des états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le gouvernement devrait inclure ces entités dans son périmètre comptable puisqu'il les contrôle.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé toute l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements significatifs aux données financières qu'il y présente.

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 sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 294 millions de dollars (31 mars 2003 : surévaluer le déficit de 82 millions) et de sous-évaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 33 millions de dollars respectivement à cette date (31 mars 2003 : surévaluer ces postes de 261 millions respectivement).

À mon avis, à l'exception des effets non déterminés de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que des effets de la comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2004, 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*, je déclare qu'à mon avis, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* me permet d'énoncer tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers du gouvernement. Les commentaires suivants complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

1– Comptabilisation des revenus de transfert du gouvernement du Canada

La convention comptable du gouvernement relative aux revenus de transfert est basée sur la comptabilité de caisse. L'application de cette convention amène une comptabilisation inadéquate des revenus de transfert dans les états financiers. Des montants significatifs encaissés par le gouvernement sont présentés à titre de revenus, alors qu'ils sont en fait des dettes dont il connaît l'exigence légale de remboursement en date du dépôt des états financiers.

Les effets de cette comptabilisation inadéquate ont été de sous-évaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 670 millions de dollars et celui de l'année financière terminée le 31 mars 2003 de 1 125 millions. De plus, le passif et la dette nette ont été sous-évalués de 1 979 millions de dollars au 31 mars 2004 et de 1 309 millions au 31 mars 2003.

La prise en compte des effets combinés de la comptabilisation inadéquate de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties précédemment décrite et de celle des revenus de transfert augmenterait le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2004 de 964 millions de dollars pour totaliser 1 322 millions ; celui de l'année financière terminée le 31 mars 2003 augmenterait de 1 043 millions pour totaliser 1 771 millions. Le passif et la dette nette augmenteraient quant à eux de 2 012 millions pour totaliser respectivement 134 999 et 99 037 millions au 31 mars 2004, comparativement à une augmentation de 1 048 millions de dollars pour un passif et une dette nette totalisant respectivement 133 696 et 96 649 millions de dollars au 31 mars 2003. À ces effets combinés, il faudrait aussi ajouter ceux qui découlent de la non-inclusion des entités des réseaux, qui ne sont pas déterminés.

2– Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

Ces états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. L'utilisation de ces principes comptables pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du déficit annuel, du passif, de la dette nette et des déficits cumulés présentés dans ces états financiers et dans mes commentaires. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer leurs impacts, je n'ai pu établir tous les effets de l'application de ces principes sur les états financiers consolidés.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 15 mars 2005

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2004-2005 TOME I

Annexe B

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	237
EXTRAITS DU RAPPORT	
L'aide aux élèves en difficulté	237
Le suivi des travaux de la Commission de l'administration publique sur les services à domicile et les services d'hébergement aux personnes en perte d'autonomie relevant du réseau de la santé et des services sociaux	239
La gestion de la sécurité informatique	240
La gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval	242
Le suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	244

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[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2004.

Le *Treizième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, en plus de contenir les résultats du suivi des travaux de la Commission de l'administration publique sur les services à domicile et les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie, expose les résultats de l'examen public par les parlementaires de quatre de nos rapports. Trois d'entre eux sont divulgués dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* et l'autre a été reproduit à l'annexe A du tome II de ce même rapport.

EXTRAITS DU RAPPORT

L'aide aux élèves en difficulté

Le 20 octobre 2004, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de l'Éducation […] concernant l'aide aux élèves en difficulté […].

[…]

En 2002-2003, 11,9 % des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté. Pour la même année, le Ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté.

[…]

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

- la notion d'« élève à risque » introduite lors des modifications au classement des élèves en difficulté n'est pas claire et soulève des problèmes ;
- les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide relativement aux élèves en difficulté ;
- le plan d'intervention est reconnu comme l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté, mais sa qualité laisse à désirer ;

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

– malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence, la collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux varie passablement ;

– le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne s'appuie pas seulement sur les besoins des élèves en difficulté ;

– les enseignants ont peine à répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe et leur manque de formation en adaptation scolaire les limite dans leurs interventions ;

– les commissions scolaires ne peuvent évaluer si les ressources sont suffisantes ou non ;

– des milliards de dollars ont été investis depuis plus de 25 ans pour combler les besoins des élèves en difficulté, mais peu d'information permet de voir si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

[…]

Les membres de la Commission de l'administration publique prennent acte des efforts du Ministère pour trouver des solutions aux problèmes soulevés dans le rapport du Vérificateur général. Ce rapport, il faut le souligner, a suscité beaucoup d'inquiétudes au sein de la Commission et, malgré la présence du sous-ministre, l'audition n'a pas permis de les dissiper. Les constats des députés font la preuve d'une nécessité évidente d'actions fermes, de la part du Ministère et du milieu scolaire, pour être en mesure d'évaluer les résultats des sommes considérables dévolues aux services aux élèves en difficulté. Ainsi, l'évaluation et la reddition de comptes apparaissent-elles comme les plus grands défis. En ce sens, la Commission demande au Ministère de produire un rapport annuel sur l'évolution de la question des « élèves à risque ». De plus, les députés trouveraient approprié que soient entendus aussi les parents et les divers intervenants, mais ils estiment que cela relève davantage de la compétence de la Commission de l'éducation.

Par ailleurs, bien que la politique de l'adaptation scolaire relève du Ministère, la Commission note que l'application de cette politique relève, dans les faits, des commissions scolaires. À cet égard, la Commission entend faire un certain nombre de recommandations après avoir rencontré leurs représentants.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère de l'Éducation revoie sa définition d'« élève à risque » de façon à améliorer le dépistage précoce et l'intervention rapide par les commissions scolaires, ce qui à long terme permettrait de réduire le décrochage scolaire ;**
- **Que le ministère de l'Éducation initie une démarche auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux pour obtenir, dès l'âge scolaire, les informations pertinentes pour les « élèves à risque », en accord avec la Commission d'accès à l'information ;**

- **Que le ministère de l'Éducation inclue dans le programme de formation continue des enseignants un volet concernant les « élèves à risque » et leur intégration dans les classes ordinaires.**

Le suivi des travaux de la Commission de l'administration publique sur les services à domicile et les services d'hébergement aux personnes en perte d'autonomie relevant du réseau de la santé et des services sociaux

Le 23 octobre 2004, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux […]. Cette audition […] avait pour but de donner suite à la recommandation de la Commission, dans son neuvième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics (décembre 2002), d'entendre à nouveau les représentants du Ministère afin de compléter le suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de services à domicile et d'hébergement aux personnes en perte d'autonomie.

[…]

Au regard des services à domicile, les principales observations que le Vérificateur général a émises sont les suivantes :

– on note un manque d'accessibilité, de continuité et de complémentarité des services, malgré les énoncés de politiques et des orientations dans le domaine ;

– en matière d'accessibilité, on constate que la population est mal informée des services offerts, que ni le MSSS, ni les agences (régies), ni les CLSC ne sont en mesure de savoir si la clientèle est bien desservie, et ce, dans des délais raisonnables ;

– l'organisation et la coordination des services sont déficientes, notamment en regard du suivi médical à domicile, des plans d'organisation des services et des mécanismes de contrôle ;

– on relève le manque d'information pertinente et fiable pour la gestion des services à domicile.

Les principaux constats du Vérificateur général sur les services d'hébergement sont les suivants :

– les orientations ministérielles précisent les conditions d'évolution des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, mais elles comportent certaines faiblesses dont l'absence quasi totale d'objectifs mesurables et d'indicateurs de résultats ;

– le nombre de personnes en attente par lit et les délais correspondants varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre ou d'un territoire à l'autre dans une même région ;

– le Ministère et certaines agences régionales (régies régionales) ne disposent pas d'une information fiable et comparable à l'égard de l'accessibilité aux services d'hébergement des personnes en perte d'autonomie ;

– il y a des lacunes relatives à l'évaluation des besoins des personnes hébergées, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise à jour des plans d'intervention interdisciplinaires qui devraient découler de cette évaluation ;

– quant aux résidences privées sans permis, l'inventaire ministériel n'a pas été remis à jour depuis 1994 ;

– la reddition de comptes effectuée par certaines agences régionales (régies régionales) et le Ministère est incomplète et ne permet pas de déterminer si le réseau répond aux besoins des personnes hébergées ni d'informer sur l'atteinte des objectifs et la performance des différents intervenants.

[…]

Au terme de la rencontre, la Commission de l'administration publique constate les progrès accomplis par les dirigeants du ministère de la Santé et des Services sociaux, mais soulève que des efforts additionnels s'avèrent nécessaires pour combler les lacunes signalées par le Vérificateur général en vue d'améliorer les réponses aux besoins d'hébergement et de soutien à domicile des personnes en perte d'autonomie. La Commission demeure confiante que l'actualisation des mesures des plans d'action ainsi que le suivi de gestion plus serré avec des cibles claires et des indicateurs précis permettront d'améliorer l'accessibilité, la qualité et la continuité des services offerts aux personnes en perte d'autonomie et à leurs proches au Québec. Le MSSS devrait porter également attention aux indicateurs pour pouvoir comparer ses façons de faire et ses résultats avec ceux d'autres provinces et d'autres pays.

La Commission juge important que le MSSS, dans son processus d'adoption de normes et standards de qualité en matière de soins de longue durée et d'hébergement, prenne en considération, notamment, les critères développés par la Fédération de l'âge d'or du Québec, de façon à éviter les dédoublements et les retards indus pour donner une réponse rapide aux citoyens les plus vulnérables de notre société.

Malgré la satisfaction générale des parlementaires quant à la qualité des échanges, la Commission demande au MSSS de lui fournir à tous les six mois un rapport sur les mesures mises en œuvre pour améliorer les réponses aux besoins des personnes en regard des services à domicile et d'hébergement ainsi que sur le degré d'atteinte des cibles et l'évolution des indicateurs de gestion à cet égard.

La gestion de la sécurité informatique

Les 3, 16 et 17 novembre 2004, la Commission de l'administration publique a entendu le secrétaire du Conseil du trésor […], la sous-ministre du Revenu […],

le président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) […] ainsi que le président-directeur général de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) […] concernant le mandat de Gestion de la sécurité informatique […].

[…]

Les principales conclusions du Vérificateur général sont les suivantes :

- les entités vérifiées s'appliquent à assurer la sécurité de leurs ressources informationnelles ; cependant, des gestes concrets devront être posés pour que leurs actions soient conformes aux meilleures pratiques en vigueur ;
- le cadre de gestion actuel, défini par le Conseil du trésor et son secrétariat, respecte la plupart des exigences du modèle de référence retenu, mais certains aspects pourraient être améliorés de façon à mieux baliser la gestion globale de la sécurité ;
- l'information numérique et les échanges électroniques du MRQ, de la RAMQ et de la SAAQ sont généralement bien protégés contre les menaces les plus courantes ; par contre, le niveau de protection repose plus sur des dimensions humaine et technologique que sur des processus bien établis ;
- en matière de services communs d'infrastructure, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas officialisé le cadre de gestion traitant de la sécurité du Réseau de télécommunications multimédia du gouvernement du Québec (RETEM) et certains éléments sont à améliorer relativement aux services de traitement informatique sur des ordinateurs de moyenne et de grande puissance ;
- la réalisation de tests d'intrusion révèle que la protection des actifs informationnels des quatre entités concernées est adéquate par rapport aux flux d'information qui proviennent du réseau Internet ; en revanche, la protection des actifs informationnels est moins efficace en ce qui regarde la résistance des mécanismes de sécurité, la robustesse des mots de passe choisis par le personnel, la pertinence des droits d'accès, la configuration des droits d'accès, la configuration des postes de travail et l'aménagement des lieux.

[…]

Les membres de la Commission de l'administration publique sont satisfaits des échanges avec les dirigeants du Secrétariat du Conseil du trésor, de Revenu Québec, de la Régie de l'assurance maladie du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec. Ils accueillent avec une grande satisfaction les plans d'action produits par les quatre organismes. Cette situation représente un progrès significatif dans la démarche gouvernementale d'amélioration de la gestion publique et démontre la rigueur imposée par des auditions tenues rapidement après la publication du rapport du Vérificateur général.

Les travaux concernant la gestion de la sécurité informatique ont permis à la Commission de constater que l'information numérique et les échanges

électroniques sont généralement bien protégés. Par contre, cette protection repose plus sur des dimensions humaine et technologique que sur des mécanismes organisationnels. Les parlementaires sont confiants que les démarches proposées par les dirigeants des organismes entendus permettront de corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général. De plus, ces quatre organismes ont fait la preuve qu'ils effectuent une démarche d'amélioration continue en matière de gestion de la sécurité informatique.

Les parlementaires considèrent, par ailleurs, que les préoccupations en matière de sécurité de l'information doivent se refléter dans les valeurs sur lesquelles repose la mise en place du gouvernement en ligne. Dans cet esprit, ils encouragent le gouvernement à promouvoir le développement d'une culture de sécurité.

En raison de l'importance qu'ils accordent à la sensibilisation du personnel en matière de protection des renseignements confidentiels, les députés incitent la RAMQ et la SAAQ à poursuivre leurs efforts afin que l'ensemble de leurs employés signent un engagement de confidentialité.

La Commission considère que des gestes concrets doivent être posés afin que les activités exercées en matière de gestion de la sécurité informatique soient conformes aux meilleures pratiques en vigueur.

La Commission de l'administration publique demande aux organismes entendus, Secrétariat du Conseil du trésor, Revenu Québec, Régie de l'assurance maladie du Québec et Société de l'assurance automobile du Québec, de lui transmettre annuellement, au plus tard le 15 juin de chaque année, un rapport sur le degré de réalisation des travaux prévus à leur plan d'action.

La gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval

Le 10 novembre 2004, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Transports […] et le président-directeur général de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) […] concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval […].

[…]

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

– la décision du gouvernement, le 7 octobre 1998, d'entreprendre ce projet à un coût de 179 millions de dollars ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification de ce prolongement, de ses coûts, de la localisation des stations et du choix du tracé ;

– ni le ministère des Transports (MTQ) ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification ;

– la phase des études de faisabilité n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement, en juin 2000, d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée ;

– par la suite, plusieurs éléments cruciaux de la phase d'avant-projet ont été escamotés ;

– le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises, notamment celles du MTQ ;

– l'AMT a commencé les travaux sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC en ce qui a trait aux honoraires professionnels, aux coûts et à l'échéancier ;

– les mécanismes en place à l'AMT n'ont pas permis de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et de l'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions ;

– si l'AMT avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat, le groupement IAGC n'aurait pu soumissionner, puisque les six firmes qui le composent ont participé aux études de faisabilité ;

– les mécanismes mis en place par l'IAGC pour assurer le respect de ses codes d'éthique par les employés, les fournisseurs de services professionnels et les membres du conseil d'administration n'ont pas toujours été adéquats.

[…]

Les membres de la Commission de l'administration publique concluent que, lors de grands projets comme celui du prolongement du métro, il est essentiel que les décisions soient prises sur la base d'informations connues et suffisantes. Ils prennent cependant acte des efforts de l'AMT et du Ministère pour trouver des solutions aux problèmes soulevés dans le rapport du Vérificateur général.

La Commission souhaite cependant formuler certains constats et quelques recommandations. Tout d'abord, la Commission constate que la décision d'aller de l'avant avec le projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval était une décision politique. La Commission juge toutefois que, malgré l'évolution capricieuse des prévisions de coûts du prolongement, les coûts (selon la dernière estimation disponible) ne sont pas disproportionnés par rapport aux projets de prolongement de métro comparables ailleurs.

De plus, la Commission ne remet aucunement en cause le bien-fondé du projet de prolongement de métro sur le territoire de Ville de Laval, mais juge que si les coûts avaient été mieux connus plus tôt il aurait été plus facile de prendre les décisions qui s'imposaient au moment opportun. La Commission constate également que la circulation de l'information entre l'AMT et le MTQ était incomplète et devrait faire l'objet d'améliorations.

Enfin, la Commission demande au ministre des Transports de lui faire un rapport précis sur le rôle et le mandat de son représentant en détachement à l'AMT.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le gouvernement balise l'octroi de contrats d'importance par les organismes de l'État en période électorale ;**
- **Que la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* soit modifiée afin de prévoir une étape d'approbation des contrats par le conseil d'administration et que les décisions soient appuyées par une documentation adéquate ;**
- **Qu'un vérificateur soit embauché par l'AMT et que son rôle et sa fonction soient précisés.**

Le suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services

Le 17 novembre 2004, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre du Revenu […] dans le cadre du suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services […].

[…]

Les travaux de suivi ont permis de constater que 77 % des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du MRQ [ministère du Revenu du Québec]. Toutefois, le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont connu des progrès satisfaisants est faible : 27 %.

Les principaux constats du Vérificateur général sont les suivants :

– même si le Ministère a pris en considération plusieurs de ses constats et de ses recommandations, certaines actions n'auront d'effets que d'ici quelques années ;

– des lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne la mesure des omissions involontaires des mandataires, le contrôle et la planification régionale ainsi que l'évaluation de la performance ;

– une augmentation satisfaisante de la qualité des activités de vérification a été notée pour les interventions auprès des mandataires ;

– le processus de sélection des dossiers aux fins de vérification et d'analyse fiscale de même que les travaux d'analyse fiscale restent à améliorer ;

– l'instauration des contrôles de qualité reste à faire.

[…]

La Commission de l'administration publique considère que les travaux lui ont permis d'obtenir des réponses correctes à ses questionnements. Elle prend bonne note de la production d'un plan d'action pour donner suite au rapport de suivi du Vérificateur général. Elle constate ainsi la volonté de Revenu Québec de tenir compte des recommandations. Par contre, elle aurait grandement apprécié disposer du plan d'action en temps opportun. À cet effet, compte tenu de l'intérêt de la Commission pour que les organismes vérifiés maintiennent une certaine rigueur, elle les incite à préparer rapidement, après avoir fait l'objet d'une vérification, un plan de travail préliminaire pour la production de leur plan d'action.

À la demande de la Commission, le Vérificateur général procédera à une évaluation du plan d'action et lui en transmettra les résultats. Les membres de la Commission détermineront les suites à donner à partir de ces résultats.

À la lumière de ces travaux, la Commission de l'administration publique demande que dorénavant, les organisations pour lesquelles le Vérificateur général procède à une vérification de suivi de l'optimisation de ressources, transmettent à la Commission de l'administration publique :

- **un plan de travail préliminaire 30 jours après la date de publication du rapport du vérificateur ;**
- **un plan d'action 15 jours avant la date de la tenue de l'audition.**

De plus, la Commission de l'administration publique recommande :

Que Revenu Québec rende compte de la réalisation des travaux de son plan d'action dans son rapport annuel de gestion, et ce, même s'il s'agit d'un mandat de suivi pour lequel aucune recommandation n'a été émise.

Le Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue 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.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.



Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

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

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 2e trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-44494-9



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité 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.