



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

Tome II

Faits saillants

INTRODUCTION

La présente brochure est une version succincte des observations du Vérificateur général et des rapports de vérification qui composent le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Cette forme abrégée regroupe en effet les principaux constats découlant de nos travaux et résume les résultats des mandats que nos équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

En proposant une telle production, allégée, nous visons à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. Nous espérons ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets que nous abordons, apprécieront cet aide-mémoire conçu pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi que cette brochure ne saurait se substituer au rapport détaillé et qu'elle demeure un outil documentaire d'appoint. Aussi, le Vérificateur général invite le lecteur à prendre connaissance du contenu intégral de son rapport qui présente, de manière détaillée, le fruit de chacun des exercices de vérification et des suivis, en plus de rapporter le point de vue des entités concernées.

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

Adresse Internet du rapport détaillé :

<http://www.vgq.gouv.qc.ca>

English version of these highlights is available at:

<http://www.vgq.gouv.qc.ca>

TABLE DES MATIÈRES¹

Page

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	
	Introduction	5
	Dix ans de vérification	5
	Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	6
	Amélioration des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises	8
	Consolidation des contrôles gouvernementaux sur les fonds publics	9
	Amélioration de la gestion des activités gouvernementales	10
	Regard tourné vers l'avenir	11
	Révision du mandat législatif du Vérificateur général	11
	Consolidation des ressources allouées au Vérificateur général	12
	Projet de gestion intégrée des ressources (GIREs)	13
	Gestion des risques associés aux changements démographiques	15
	Indicateurs de l'état des finances du gouvernement	16
	Certification de l'information sur la performance	17
	Sommaire du rapport	18
	Limitation dans la réalisation de mon mandat	20
	Conclusion	21
Chapitre 2	GESTION DES RISQUES ASSOCIÉS AUX CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES	22
Chapitre 3	INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES DU GOUVERNEMENT	25
Chapitre 4	PRESTATION ÉLECTRONIQUE DES SERVICES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES	27
Chapitre 5	RÉVISION DE DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	29
Chapitre 6	SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	31
Chapitre 7	SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE	34
Chapitre 8	ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS	36
Chapitre 9	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	39
Chapitre 10	CERTIFICATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE	44
Chapitre 11	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	46

Le rapport détaillé contient aussi :

- le Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2000-2001 (chapitre 12);
- la Liste des entités ayant produit des états financiers vérifiés (annexe A);
- le Code de déontologie du Vérificateur général du Québec (annexe B);
- la *Loi sur le vérificateur général* (annexe C).

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.



1

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

INTRODUCTION

- 1.1 L'Assemblée nationale du Québec me confie le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et des autres biens publics. Ce mandat comporte la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Mon champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions.
- 1.2 Dans le rapport annuel que je sou mets aux parlementaires, je signale tout sujet découlant de mes travaux qui, d'après moi, mérite d'être porté à leur attention. Ce rapport est publié en deux tomes, l'un en juin et l'autre en décembre. Le premier chapitre de chaque tome me donne l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager mes observations ainsi que mes préoccupations quant à l'évolution de l'administration gouvernementale; de plus, j'y présente brièvement les questions abordées dans l'ouvrage.

DIX ANS DE VÉRIFICATION

- 1.3 Le dépôt de ce tome coïncide avec la fin du mandat de 10 ans que l'Assemblée nationale m'a confié le 17 décembre 1991. Le moment est donc tout indiqué pour mesurer le chemin parcouru durant cette période par l'institution dont j'ai assumé la gouverne.
- 1.4 Qui parle de mesure, parle d'abord de chiffres; en voici quelques-uns. Au cours de ce mandat et des quelques mois précédents pendant lesquels j'ai assumé la fonction de Vérificateur général par intérim, j'ai déposé à l'Assemblée nationale 11 rapports annuels, répartis en 17 tomes totalisant 6 000 pages. J'y ai présenté les résultats de 275 vérifications traitant de toutes les facettes de l'Administration ainsi que plus de 2 500 recommandations. Celles-ci indiquent les éléments susceptibles d'être améliorés et visent soit un meilleur contrôle des fonds publics, soit une gestion des activités davantage empreinte d'un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacé ou le respect du cadre légal et administratif propre aux activités gouvernementales.
- 1.5 Afin de m'assurer que ces recommandations ne restent pas lettre morte, j'ai appliqué à la vérification de l'optimisation des ressources une pratique déjà bien établie en vérification financière : le suivi des recommandations. Ainsi, j'ai adressé aux parlementaires 106 rapports contenant les conclusions des travaux de suivi de vérifications de l'optimisation des ressources. Cette pratique démontre que, deux à trois ans après la vérification initiale, plus de 70 p. cent des recommandations sont complètement ou partiellement appliquées. Quant aux recommandations formulées à la suite des vérifications financières, elles sont pour ainsi dire totalement

prises en compte puisque nous exerçons un suivi annuel à leur égard jusqu'à leur application complète.

- 1.6 Les rapports que j'ai publiés ont été étudiés par les parlementaires pendant près de 600 heures, lors de séances préparatoires ou publiques tenues par les commissions parlementaires. Mon équipe et moi-même avons participé à ces rencontres et soutenu activement les parlementaires dans l'accomplissement de leur mission de contrôle. De plus, nous avons livré de nombreuses communications sur le fruit de nos travaux et partagé nos observations avec divers auditoires.
- 1.7 Cette somme de travail ne représente que la moitié de notre effort de vérification. Pour avoir un portrait complet, il faut ajouter les 1800 rapports du vérificateur que j'ai émis et qui ont été publiés avec les états financiers du gouvernement et ceux de ses organismes et entreprises que je suis tenu de vérifier.
- 1.8 Au bout du compte, je fais une évaluation positive des résultats de tous ces efforts. En effet, les progrès réalisés à l'égard des quatre principaux thèmes dont j'ai fait la promotion permettent, à mon avis, de tirer une telle conclusion. Ces thèmes sont :
 - la reddition de comptes à l'Assemblée nationale ;
 - l'amélioration des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises ;
 - la consolidation des contrôles gouvernementaux des fonds publics ;
 - l'amélioration de la gestion des activités gouvernementales.
- 1.9 Les paragraphes qui suivent illustrent les progrès réalisés relativement à chacun de ces thèmes. Il convient d'en porter le crédit au compte de ceux et celles qui travaillent au quotidien à leur réalisation.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

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



- 1.12** Prenant le relais de mon prédécesseur, j'ai commenté dans presque tous mes rapports la piètre qualité de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. En effet, j'ai formulé de nombreuses recommandations dans lesquelles je demandais notamment l'amélioration des rapports annuels préparés par les entités, la responsabilisation des hauts fonctionnaires et leur imputabilité devant l'Assemblée nationale ainsi que l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement qui traiterait, entre autres choses, de leur reddition de comptes. J'ai fait également valoir aux parlementaires la pertinence d'examiner mes rapports en présence des gestionnaires concernés afin que ces derniers expliquent eux-mêmes les mesures qu'ils prévoient entreprendre pour combler les lacunes mises à jour par mes travaux. Enfin, j'ai encouragé le développement et l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats, en soulignant l'importance de se doter d'un plan stratégique et de recourir à des indicateurs de performance, qui sont à la base d'une bonne reddition de comptes.
- 1.13** Mes commentaires ne sont pas restés sans écho. Dès 1993, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a établi que ces derniers sont imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative. La constitution de la Commission de l'administration publique, en 1997, a donné suite de façon encore plus concrète à cette volonté du législateur. Depuis lors, le contenu de mon rapport annuel sert de référence principale pour alimenter les échanges entre les membres de cette commission et les hauts fonctionnaires invités à témoigner de leur gestion.
- 1.14** Plus récemment, la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000, donne à l'administration gouvernementale un cadre favorable au développement de la gestion axée sur les résultats et de la reddition de comptes qui en découle. L'obligation faite par la loi aux ministères et organismes concernés de rendre publique une déclaration de services aux citoyens et de déposer à l'Assemblée nationale leur planification stratégique ainsi que leur rapport annuel de gestion, sont autant d'exigences propices à l'amélioration de la gestion des fonds publics.
- 1.15** À ce propos, le chapitre 10 du présent tome présente les conclusions de la certification de l'information sur la performance divulguée dans les rapports annuels de gestion de deux entités gouvernementales. Comme ces vérifications étaient pour nous une première dans le contexte de la nouvelle loi, j'en traiterai de nouveau un peu plus loin dans le présent chapitre afin de fournir au lecteur de plus amples détails sur la question.
- 1.16** Ces progrès importants ne seront couronnés de succès que dans la mesure où les changements qui s'opèrent s'appliqueront à grande échelle à travers l'administration gouvernementale. Or, le suivi que j'ai fait cette année de 13 recommandations que j'avais formulées dans des rapports antérieurs concernant la qualité de la reddition de comptes démontre que seulement 5 d'entre elles ont été appliquées de façon satisfaisante!

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

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

- 1.18 Les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises s'avèrent l'un des moyens de reddition de comptes et de contrôle parlementaire parmi les plus importants.
- 1.19 Un des volets de mon mandat consiste à vérifier si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière, et ce, dans le respect des principes comptables généralement reconnus de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) ou des conventions comptables applicables, et si l'information qu'ils contiennent est comparable avec celle de l'année précédente. En outre, je peux ajouter à mon opinion tout autre commentaire sur les états financiers et les conventions comptables en cause lorsque je juge opportun de le faire.
- 1.20 L'opinion d'un vérificateur, indépendant du gouvernement, donne l'heure juste aux parlementaires sur la qualité de l'information financière qui leur est soumise. L'objectivité de cette opinion a une grande valeur dans notre système démocratique car elle permet aux parlementaires de débattre des faits rapportés par les états financiers plutôt que de s'interroger sur la crédibilité des données.
- 1.21 Dès mon premier rapport sur les états financiers du gouvernement, en 1991, et chaque année par la suite, sauf en 1998, j'ai formulé des restrictions et des commentaires relativement à certaines pratiques comptables du gouvernement.
- 1.22 En 1998, le gouvernement a procédé à une réforme de sa comptabilité en adoptant la plupart des principes comptables recommandés aux gouvernements par l'ICCA. Ainsi, les principes comptables sur lesquels se base le gouvernement pour préparer ses états financiers favorisent un meilleur compte rendu des activités et des ressources financières dont il est responsable. Voilà une avancée considérable. À n'en pas douter, les fondements de la comptabilité gouvernementale sont meilleurs. Depuis, tout en continuant d'adhérer à ces grands principes, le gouvernement a adopté de nouvelles pratiques au regard desquelles j'ai été amené à formuler des restrictions et des commentaires.
- 1.23 Par ailleurs, j'ai incité plusieurs organismes et entreprises du gouvernement à parfaire leurs états financiers; je les ai même conseillés en plusieurs occasions. Les restrictions et plusieurs des commentaires que j'avais formulés à la suite de mes travaux de vérification ont été portés à l'attention de l'Assemblée nationale. La plupart des lacunes que j'ai relevées sous ce rapport ont fini par être corrigées.
- 1.24 Il ne faut pas minimiser les progrès réalisés, ni mésestimer ceux qui restent à faire. Au nombre de ceux-ci, il importe de statuer sur l'intégration des entités du réseau de la santé et des services sociaux et celles du réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et de publier les états financiers du gouvernement à un moment plus opportun, c'est-à-dire beaucoup plus tôt



qu'en décembre, neuf mois après la fin de l'année financière, comme cela se produit actuellement.

Consolidation des contrôles gouvernementaux sur les fonds publics

- 1.25** Bon an mal an, l'État québécois perçoit et dépense des dizaines de milliards de dollars. Le contrôle de ces fonds et de leur utilisation est de toute évidence une question primordiale.
- 1.26** Le personnel de l'administration gouvernementale participe de diverses façons aux activités de contrôle. Cependant, certaines fonctions y sont complètement dédiées. C'est le cas de l'évaluation de programme, du contrôle financier et de la vérification interne, qui jouent un rôle important dans la maîtrise de la gestion des fonds publics.
- 1.27** Au cours de la décennie, mes travaux ont fait apparaître des lacunes importantes dans l'organisation de ces fonctions au sein du gouvernement. L'examen de mes rapports en commission parlementaire a donné lieu à des échanges fructueux entre les parlementaires et plusieurs responsables chargés d'une mission de contrôle au sein du gouvernement.
- 1.28** Depuis lors, l'évaluation de programme a été mieux balisée puisqu'il a été demandé à chaque ministère de préciser annuellement les programmes qui seront évalués et de communiquer le tout au Conseil du trésor. En outre, cette information doit figurer dans les plans annuels de gestion des dépenses des ministères et fera éventuellement l'objet d'une reddition de comptes particulière dans leurs rapports annuels de gestion, deux documents qui, comme le prévoit la *Loi sur l'administration publique*, sont déposés à l'Assemblée nationale.
- 1.29** Quant au Contrôleur des finances, dont le mandat a été modifié par la nouvelle *Loi sur le ministère des Finances* adoptée en 1999, il a entrepris une démarche visant à repositionner ses modes d'intervention en vue notamment d'éviter le chevauchement avec les autres acteurs du contrôle gouvernemental.
- 1.30** La vérification interne a connu aussi une évolution importante et son utilité s'est vu confirmer. Je note que, dans plusieurs cas, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes se fondent déjà sur l'opinion des vérificateurs internes pour signer la déclaration de fiabilité des données qui sera dorénavant exigée dans tous les rapports annuels de gestion en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. Par ailleurs, ces vérificateurs orientent de plus en plus leurs travaux vers l'identification et le contrôle des risques importants. Une telle approche leur permet de concentrer les ressources disponibles sur l'évaluation des contrôles qui visent à prévenir les principales menaces au fonctionnement des organisations sur lesquelles ils veillent. Il est intéressant de signaler qu'un des suivis de vérification inclus dans le chapitre 9 du présent tome, soit celui relatif à la

Commission de la santé et de la sécurité du travail, repose en grande partie sur les travaux du vérificateur interne de cet organisme.

- 1.31** Par ailleurs, dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'administration publique*, le gouvernement a défini un programme type de contrôle de gestion qu'il a fait parvenir à tous les ministères et organismes au mois d'août 2001. Le Conseil du trésor les invite maintenant à réviser leurs pratiques en matière de contrôle de gestion et à les compléter à la lumière de ce programme type en vue d'établir formellement leur propre programme en ce domaine.
- 1.32** Enfin, il est courant aujourd'hui d'inclure l'éthique et la déontologie parmi les éléments qui structurent l'environnement de contrôle des organisations. À plusieurs reprises, j'ai recommandé que la prévention des conflits d'intérêts soit traitée dans une loi-cadre. En 1997, l'Assemblée nationale a adopté une loi ajoutant à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* une section traitant de l'éthique et de la déontologie des administrateurs publics. En outre, en octobre dernier, à l'occasion d'une séance de la Commission de l'administration publique qui a examiné les résultats de ma plus récente vérification au sujet de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale, le secrétaire général du Conseil exécutif et le secrétaire du Conseil du trésor ont présenté plusieurs actions qui visent à consolider l'infrastructure de l'éthique.
- 1.33** Les fruits de toutes ces initiatives visant à renforcer les contrôles gouvernementaux sur les fonds publics ne sont pas encore mûrs, mais ils sont prometteurs. Il sera intéressant, éventuellement, d'évaluer si les résultats visés sont atteints.

Amélioration de la gestion des activités gouvernementales

- 1.34** Outre l'intérêt que j'ai porté aux trois grandes préoccupations qui précèdent, j'ai aussi veillé à ce que de nombreuses vérifications soient menées dans tous les secteurs d'activité afin d'apprécier directement la qualité de la gestion et d'en informer l'Assemblée nationale. De l'examen des services de garde à celui du fonctionnement des universités, des subventions accordées aux entreprises à la perception de l'impôt, de la gestion des immeubles à celle de la recherche en santé, de la gestion de la forêt à celle des relations internationales, j'ai demandé à mon personnel, aussi dévoué que compétent, de rechercher les déficiences administratives, leurs causes et leurs conséquences, puis de formuler des recommandations favorisant l'amélioration de la gestion à tous les égards.
- 1.35** Je l'ai indiqué précédemment, le taux d'application complète ou partielle des recommandations dépasse 70 p. cent, deux à trois ans après la vérification initiale. Bien sûr, ce taux devrait être amélioré. D'ailleurs, notre planification stratégique fixe l'objectif en la matière à 80 p. cent. Mais cet indicateur témoigne tout de même de l'effort des entités vérifiées pour donner suite à mes recommandations et les actions entreprises ont indéniablement un effet positif sur la qualité de la gestion des activités. De la position privilégiée que j'occupe, j'ai vu se dessiner au cours de la décennie une amélioration de la gestion gouvernementale.



- 1.36** Les suivis m'ont néanmoins permis de constater que ce sont souvent les recommandations les plus exigeantes qui ne sont pas appliquées. Toutefois, je n'ai pas le pouvoir de contraindre une entité à les mettre en œuvre. L'audition en commission parlementaire d'un sous-ministre ou d'un dirigeant d'organisme appelé à expliquer de vive voix pourquoi il n'a pas réagi concrètement à mes propos constitue probablement le moyen le plus efficace de hausser le taux d'application des recommandations.
- 1.37** Au terme de mon mandat de 10 ans, conscient du chemin encore à parcourir mais satisfait tant de l'effort déployé pour favoriser le contrôle parlementaire que des progrès accomplis, je quitte mon poste avec le sentiment du devoir accompli.

REGARD TOURNÉ VERS L'AVENIR

- 1.38** Après une brève rétrospective de la dernière décennie, je souhaite attirer l'attention du lecteur sur six sujets qui nous appellent à tourner le regard vers l'avenir :
- la révision du mandat législatif du Vérificateur général;
 - la consolidation des ressources allouées au Vérificateur général;
 - le projet de gestion intégrée des ressources (GIREs);
 - la gestion des risques associés aux changements démographiques;
 - les indicateurs de l'état des finances du gouvernement;
 - la certification de l'information sur la performance.

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

- 1.39** Il y a un an, dans le tome II de mon rapport pour 1999-2000 déposé en décembre 2000, j'ai présenté les principaux éléments du bilan que j'ai dressé de 15 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*.
- 1.40** L'analyse que j'ai effectuée fait ressortir que, globalement, la *Loi sur le vérificateur général* contribue de façon significative au contrôle parlementaire; à plusieurs égards, elle demeure exemplaire. L'utilisation de mes rapports par les députés, en particulier dans le cadre des travaux de la Commission de l'administration publique, témoigne de cet apport.
- 1.41** Toutefois, ma réflexion m'a amené à proposer des modifications à cette loi afin de surmonter les difficultés importantes auxquelles je me suis heurté dans l'exécution de mon mandat. Malgré des efforts répétés, ces difficultés m'ont notamment empêché de seconder adéquatement les parlementaires en ce qui concerne des dimensions essentielles du contrôle qu'ils exercent à l'égard des entreprises du gouvernement.

- 1.42** À ce sujet, le statu quo ne peut plus être maintenu. La loi me confie explicitement le mandat d'examiner la gestion des entreprises du gouvernement dont je suis le vérificateur financier. Par contre, la même loi prévoit qu'une entente doit être conclue avec une telle entreprise avant d'y conduire une vérification de l'optimisation des ressources. Ainsi, la Caisse de dépôt et placement du Québec, l'entreprise du gouvernement qui gère les actifs les plus importants, refuse toujours de conclure une telle entente de sorte que je ne peux me prononcer sur la qualité de sa gestion, au bénéfice des parlementaires.
- 1.43** J'ai déjà saisi l'Assemblée nationale du problème à maintes reprises. Si elle ne désire pas que j'effectue cette vérification, je lui demande de m'en décharger. En revanche, si elle souhaite que je puisse lui faire rapport sur la gestion de toutes ces entreprises, je l'exhorte à retirer de la loi l'obligation d'une entente préalable avec l'entreprise à vérifier. À mon avis, il est opportun que le Vérificateur général ait la possibilité d'apprécier la gestion de toute entreprise du gouvernement, ce qui est courant dans les pays démocratiques. Toutefois, si toutes les parties concernées n'en conviennent pas et que la loi ne me donne pas les moyens de procéder aux vérifications que je juge nécessaires auprès de ces entités, il est préférable qu'il n'y ait plus d'ambiguïté sur la portée réelle de mon mandat.
- 1.44** Outre cette importante question, le besoin des parlementaires de disposer également d'information sur la gestion des entreprises du gouvernement dont je ne vérifie pas moi-même les états financiers, l'évolution des modes d'intervention du gouvernement et la modernisation de son cadre de gestion appellent aussi des ajustements aux dispositions légales qui régissent mes activités. Les recommandations que j'ai formulées l'année dernière visent à permettre au Vérificateur général de répondre adéquatement aux besoins de l'Assemblée nationale.
- 1.45** Le 6 septembre 2001, j'ai discuté de ce sujet avec les membres de la Commission de l'administration publique. Plusieurs ont exprimé leur appui au principe suivant : en règle générale, mon mandat législatif devrait m'accorder la latitude requise pour les informer adéquatement au sujet de l'utilisation des fonds publics, notamment par les entreprises du gouvernement. La commission présentera ses conclusions à ce propos dans son prochain *Rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* qu'elle déposera, comme à l'habitude, à l'Assemblée nationale.
- 1.46** Il appartiendra au prochain Vérificateur général de décider des suites à donner à la démarche d'actualisation de cette loi.

Consolidation des ressources allouées au Vérificateur général

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



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

- 1.48 Cette situation n'est pas étrangère au fort taux de roulement du personnel que nous enregistrons depuis quelques années. Ce dernier phénomène influe maintenant sur ma capacité d'assumer adéquatement mes responsabilités.
- 1.49 En juin 2001, j'ai donc acheminé une demande de crédits supplémentaires au Bureau de l'Assemblée nationale. Ma requête vise à rétablir l'effectif dont je dispose à un niveau atteint il y a quelques années. En effet, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit qu'il revient à ce Bureau plutôt qu'au Conseil du trésor d'étudier mes demandes budgétaires et de les porter au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale, le cas échéant.
- 1.50 Malheureusement, au moment de mettre ce rapport sous presse, le Bureau n'a pas tiré de conclusion à ce sujet que je juge de première importance pour la poursuite de mes activités.
- 1.51 L'Assemblée nationale va nommer prochainement mon successeur. J'espère vivement qu'il disposera des ressources suffisantes pour être à même d'accomplir les diverses facettes de son mandat.

Projet de gestion intégrée des ressources (GIREs)

- 1.52 Depuis juin 2000, j'effectue un suivi de la réalisation du projet de Gestion intégrée des ressources (GIREs). Je rappelle que ce projet majeur a été enclenché en 1998 et qu'il vise à unifier, à l'aide d'un progiciel conçu à cette fin, la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles des entités dont le personnel est assujéti à la *Loi sur la fonction publique*. Prenant appui sur les leçons tirées d'expériences nord-américaines et les conditions de succès qui s'en dégagent, mes travaux ont exposé divers risques concernant sa portée, son coût, ses avantages, son échéancier, sa mise en œuvre et sa gouvernance. J'ai également partagé mes appréhensions au regard de la gestion du changement ainsi que des appuis sur lesquels ce projet peut compter.
- 1.53 Le projet a franchi, en décembre 2000, la première étape d'une démarche structurée qui a notamment permis de définir sommairement ses objectifs et ses principes directeurs, les clientèles visées, le modèle d'affaires, les fonctionnalités de la solution

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

- 1.54** Au cours du dernier semestre, je relève que le Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources (équipe de GIRES) a mené des travaux appréciables sur divers sujets. Ainsi, il a mis en place une nouvelle structure administrative, conçu un manuel d'organisation de projet, document qui en décrit l'organisation ainsi que les principes et les règles qui seront appliqués dans sa gestion opérationnelle, revu la séquence générale de réalisation et d'implantation des fonctions et établi un processus rigoureux de gestion des risques. Il a aussi enclenché des travaux pour planifier la gestion du changement et voir à ce que les ministères et organismes disposent d'un cadre de référence et d'outils en cette matière. Enfin, il a amorcé une étude relative aux coûts et aux bénéfices du projet dont la portée est actuellement limitée à ceux du Secrétariat du Conseil du trésor et des cinq sites pilotes désignés.
- 1.55** La progression du dossier continue de me préoccuper parce que des choix décisifs restent encore à faire au regard notamment du modèle d'affaires et de la façon dont seront satisfaits les besoins à l'aide du progiciel acquis. Je considère en outre que ses assises demeurent fragiles dans leur ensemble. Il ne faut pas oublier par ailleurs que le projet a occasionné, à ce jour, des dépenses de plus de 60 millions de dollars sur des engagements de près de 267 millions de dollars pour les activités centralisées seulement. De plus, les travaux actuels sont déterminants puisqu'ils mettront à l'épreuve les choix fondamentaux retenus au début du projet, principalement la clientèle visée, le modèle d'affaires et la stratégie de réalisation et d'implantation. Il en est de même de la structure et des modalités de gestion de projet récemment adoptées ainsi que des relations d'affaires qui doivent être tissées avec toutes les parties en présence.
- 1.56** Je constate, une nouvelle fois, un glissement de l'échéancier global des travaux, de deux mois cette fois-ci, ce qui reporte la nouvelle échéance à février 2006. Comme tout délai génère en lui-même une dépense additionnelle, même si ce n'est que pour préserver les acquis, l'équipe de GIRES a dû solliciter l'autorisation d'un deuxième supplément d'un demi-million de dollars – quelque 360 000 dollars ont effectivement été dépensés – à un contrat accordé en 1999. Ce supplément visait à assurer la continuité des travaux en cours compte tenu du retard pris pour signer le contrat avec la firme privée devant agir à titre d'intégrateur. Je note enfin que le coût du contrat conclu en juillet 2001 avec cet intégrateur s'élève à près de 181 millions de dollars, alors que l'estimation initiale rendue publique prévoyait un coût de l'ordre de 100 millions de dollars.



- 1.57** Je tiens également à signaler que les situations à risque exposées succinctement dans mon rapport publié en juin dernier présentent toujours autant d’acuité. C’est ainsi que le projet n’est pas encore approuvé globalement par le Conseil du trésor, qu’il est toujours de mise de produire une analyse de rentabilité adéquate pour l’ensemble du projet et que les principales dimensions stratégiques et techniques de GIRES, tels le modèle d’affaires et les résultats de l’arrimage des processus d’affaires du gouvernement à ceux du progiciel, restent encore à valider et à préciser. De plus, les mécanismes de collaboration récemment mis en place par l’équipe de GIRES avec les propriétaires de processus d’affaires et les utilisateurs pour gérer les inévitables arbitrages lors de la réalisation des travaux doivent démontrer leur efficacité. Il demeure aussi pertinent d’assurer une vigilance appropriée concernant le déroulement du projet, d’élaborer une architecture d’entreprise abordant les aspects relatifs aux ressources humaines, financières et matérielles et, enfin, de voir à instaurer une gestion du changement plus dynamique.
- 1.58** Mon analyse m’amène à conclure que la qualité de la gestion de GIRES s’améliore, mais que le niveau de risques du projet demeure important. De fait, des travaux restent à terminer au regard des ajustements que j’attendais au cours du dernier semestre. Dans ce contexte, je considère nécessaire, en raison des importants enjeux financiers et de productivité de l’appareil gouvernemental, de demeurer vigilant.

Gestion des risques associés aux changements démographiques

- 1.59** Le **chapitre 2** de ce tome traite de la gestion des risques associés aux changements démographiques. Ces risques sont suffisamment importants pour que j’aie décidé d’examiner de quelle façon le gouvernement les gère. Dans un contexte où le vieillissement de la population créera une pression substantielle sur les dépenses du secteur de la santé et des services sociaux et où la main-d’œuvre disponible sera peut-être insuffisante pour répondre aux besoins du marché du travail, les défis à relever sont de taille.
- 1.60** Tout au long de ma vérification, j’ai constaté la préoccupation marquée de mes différents interlocuteurs au regard de la trajectoire démographique suivie par le Québec. Les articles de journaux et les études sur le sujet se multiplient à un rythme considérable. Bien que ces publications soient parfois contradictoires, une prise de conscience de l’importance des enjeux s’opère graduellement. Toutefois, la partie est loin d’être gagnée. Qui plus est, les règles du jeu sont en constante évolution. Par exemple, alors que le Québec connaîtra un vieillissement de sa population plus marqué et plus rapide que celui de ses voisins et partenaires commerciaux, il lui faudra néanmoins composer avec les aléas d’une économie conditionnée par la mondialisation des marchés.
- 1.61** Pour tirer son épingle du jeu, le Québec doit rapidement élaborer une stratégie globale dans une perspective à long terme, impliquant l’ensemble des acteurs gouvernementaux. Cette stratégie permettra de canaliser les gestes posés et devra faire l’objet d’un suivi périodique rigoureux. Elle deviendra la pierre

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

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

Indicateurs de l'état des finances du gouvernement

- 1.63** Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats et de l'amélioration constante de la reddition de comptes, il importe que les parlementaires et les citoyens soient en mesure d'évaluer la santé financière du gouvernement et de savoir si elle s'améliore ou si elle se détériore. Au cours des derniers mois, je me suis intéressé aux indicateurs de l'état des finances du gouvernement du Québec en me référant au cadre redditionnel proposé par l'ICCA. En ce qui a trait aux gouvernements provinciaux, ce cadre suggère l'utilisation de huit indicateurs permettant de mesurer leur santé financière en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité.
- 1.64** Ayant constaté que le ministère des Finances n'utilise pas dans son ensemble le modèle suggéré par l'ICCA, j'ai appliqué ce modèle aux données concernant l'état des finances du gouvernement; le **chapitre 3** présente les résultats de cet exercice. Ce chapitre fait également état de certaines faiblesses entachant la qualité de l'information publiée par le gouvernement: notamment, il ne divulgue pas les objectifs qu'il veut atteindre relativement à l'état de ses finances.
- 1.65** Mes travaux indiquent une amélioration de l'état des finances du gouvernement du Québec, si l'on s'en tient aux 3 dernières années. En effet, la plupart des indicateurs révèlent que le vent a tourné depuis peu. Ce revirement heureux est le résultat combiné de la croissance élevée de l'économie et de la décision du gouvernement d'éliminer son déficit. Le bilan est moins positif lorsque la rétrospective englobe 10 années puisque certains indicateurs font plutôt conclure à une dégradation, en dépit d'une baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000. En effet, au cours de cette période, la dette nette a crû d'environ 40 milliards de dollars, atteignant près de 90 milliards de dollars, soit 43,5 p. cent du produit intérieur brut.
- 1.66** Le gouvernement doit encore composer avec les difficultés découlant des nombreuses années où il a essuyé des déficits. Ainsi, bon an mal an, il affecte quelque 7 milliards de dollars au service de la dette. Par ailleurs, il demeure sensible à la conjoncture créée par une hausse marquée des taux d'intérêt ou par un ralentissement économique.



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

Certification de l'information sur la performance

- 1.68** Dans la foulée de la modernisation de l'appareil gouvernemental, confirmée par la *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée le 30 mai 2000, le gouvernement a entrepris un virage relatif à la gestion et à la reddition de comptes. Les ministères et organismes auront dorénavant à déposer à l'Assemblée nationale des rapports de gestion axés sur les résultats.
- 1.69** Dans mes *Orientations stratégiques 2000-2003*, j'ai annoncé mon intention de certifier l'information présentée dans des rapports annuels de gestion. Ainsi, au cours de la dernière année, j'ai réalisé deux projets-pilotes avec la coopération d'entités qui pratiquaient déjà la gestion par résultats: la Régie des rentes du Québec et les Services aériens et postaux du gouvernement. Je vous invite à prendre connaissance, au **chapitre 10**, des observations particulières et des conclusions que j'ai formulées à la suite de la vérification du rapport annuel de gestion produit par chacune de ces deux entités. Soit dit en passant, je tiens à souligner leurs efforts pour bien rendre compte.
- 1.70** Je fonde mon opinion de vérificateur sur quatre critères d'évaluation: l'information sur la performance doit être équilibrée, pertinente, compréhensible et fiable.
- 1.71** En outre, j'examine si les rapports de gestion tiennent compte des *Lignes directrices pour la publication de l'information sur la performance* inspirées des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc. (Fondation canadienne pour la vérification intégrée). Ces lignes directrices précisent qu'un rapport de gestion doit :
- Focaliser l'attention sur les aspects critiques;
 - Établir un lien entre les objectifs et les résultats;
 - Présenter les résultats dans le bon contexte;
 - Établir un lien entre les ressources et les résultats;
 - Présenter une information comparative;
 - Aborder la question de la fiabilité de l'information.
- 1.72** Ces critères et lignes directrices sont énoncés de façon un peu plus détaillée dans les annexes du chapitre 10. Ils devraient constituer un guide précieux lors de la préparation du rapport de gestion d'une entité.

SOMMAIRE DU RAPPORT

- 1.73 Les paragraphes suivants présentent les autres sujets traités dans ce tome.
- 1.74 Le **chapitre 4** livre les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources relative à la **prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises**. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration doivent faire des efforts additionnels notables en matière de planification, de coordination, de suivi et de reddition de comptes. En effet, la planification d'ensemble est rudimentaire et les mécanismes de coordination mis en place n'assurent pas d'actions concertées quant à la mise en œuvre de la prestation électronique de services au gouvernement. De plus, étant donné que l'information dont ces acteurs disposent est incomplète et disponible de façon tardive, ils ne peuvent exercer un suivi approprié et rendre compte de la performance gouvernementale à ce chapitre.
- 1.75 Plus directement centrées sur leur mission de fournir aux citoyens et aux entreprises des services de la plus haute qualité au meilleur coût, les entités ont aussi un important défi à relever : il leur faut réviser en profondeur leurs systèmes d'information, conçus à l'origine pour soutenir uniquement le travail des employés de l'État. Or, plusieurs des 16 entités gouvernementales examinées tardent à instaurer maints processus de gestion nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans leur secteur respectif. Les lacunes les plus importantes ont trait à la planification des activités, à la gestion du changement et au suivi de gestion. Dans ces circonstances, il y a un risque sérieux que la nouvelle prestation de services se concrétise de façon désordonnée et que des efforts considérables soient par la suite requis pour ajuster des éléments conçus avec une vision limitée des besoins et des solutions.
- 1.76 Le **chapitre 5** porte quant à lui sur la **révision de décisions administratives et sur les tribunaux administratifs**. Plus de trois ans après la mise en place de la réforme de la justice administrative, force est de constater que deux objectifs importants visés, soit la célérité et l'accessibilité, n'ont pas été atteints. J'ai observé d'une part, un manque de synergie entre les divers acteurs concernés par la justice administrative; d'autre part, les délais de traitement des recours demeurent trop longs. En ce qui a trait particulièrement aux tribunaux administratifs, j'ai noté une tendance à reproduire le formalisme des tribunaux judiciaires dans le traitement des recours, ce qui ne favorise guère l'accessibilité. J'ai également noté des faiblesses concernant, entre autres, la gestion des rôles et des remises d'audience. Par ailleurs, lorsque les litiges font l'objet d'un règlement à l'amiable, celui-ci ne se fait pas toujours conformément à la législation pertinente.
- 1.77 Le **chapitre 6** rapporte le fruit de ma vérification des **services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux**. À ce sujet, j'observe que les moyens actuels utilisés en vue d'informer la population des services offerts sont insuffisants. Celle-ci ne sait pas toujours vers qui se diriger pour obtenir des services et risque souvent de s'adresser à la mauvaise ressource ou, tout simplement, s'expose à ne pas obtenir les services auxquels elle a droit. De



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

- 1.78** Je note également une disparité marquée de l'intensité des services offerts entre les différents territoires des CLSC visités. Il est également reconnu qu'il y a des délais d'attente importants avant d'obtenir certains services à domicile. Toutefois, les données sur l'attente ne sont pas colligées uniformément et la compilation manque de rigueur. Ainsi, le ministère et les régies régionales ne sont pas en mesure d'exercer un suivi approprié à cet égard. Par ailleurs, l'organisation et la coordination des services sont déficientes. Les rôles et les responsabilités des établissements ne sont pas clairs malgré qu'ils aient une incidence majeure sur l'accessibilité des services. Enfin, l'information de gestion est insuffisante et permet peu d'appuyer la prise de décision ou encore la prestation de services. Ce chapitre présente aussi les résultats du suivi d'une vérification antérieure concernant les activités de maintien à domicile offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie.
- 1.79** Le **chapitre 7** présente les résultats de mes travaux relatifs aux **services de garde en milieu scolaire**. L'implantation rapide de tels services à coût minime a coïncidé avec une série de changements majeurs dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. Ainsi, les commissions scolaires et les écoles ont amélioré l'accessibilité à leurs services de garde, mais la plupart d'entre elles se sont peu investies dans leur gestion. L'absence de plaintes de la part des parents est considérée comme un gage de qualité. Pourtant, les parents sont généralement peu informés des paramètres de qualité et ignorent le plus souvent qu'il y a des disparités énormes entre les services : certains milieux veillent à l'épanouissement des enfants, d'autres les surveillent. D'ailleurs, le cadre de gestion mis en place ne peut garantir l'équité. Aussi, après avoir mis l'accent sur l'accessibilité, les responsables devront se prononcer sur la qualité recherchée. Des améliorations doivent être apportées au regard des éléments suivants : accessibilité, politique en matière de santé et de sécurité, environnement physique, compétence du personnel, programme d'activités, cadre de gestion et reddition de comptes.
- 1.80** Le **chapitre 8** traite de l'**administration de l'impôt des particuliers**. Au cours des dernières années, le ministère du Revenu a déployé d'importants efforts afin d'offrir aux contribuables des services de qualité. Malgré ses efforts, le ministère n'est pas toujours capable d'assurer l'accès à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit. De plus, il ne contrôle pas suffisamment l'exactitude des renseignements téléphoniques transmis aux citoyens. Ma vérification révèle que le personnel n'a pas toujours les connaissances suffisantes dans le domaine de la fiscalité pour répondre adéquatement aux demandes qui lui sont faites. Par ailleurs, l'analyse des principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 mène à la conclusion qu'ils comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées.

- 1.81** En ce qui concerne la gestion des risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers, je déplore que la planification des activités de contrôle n'intègre pas tous les résultats de l'ensemble des types d'intervention. Je constate également que des changements dans les critères de rejet et les instructions de travail occasionnent une sélection inégale et un traitement incohérent de l'ensemble des déclarations de revenus des particuliers. Enfin, le ministère ne s'est fixé aucun objectif quant à l'évaluation de la qualité des activités de cotisation; la reddition de comptes à ce sujet est incomplète et peu fréquente. Je suis d'avis que l'ampleur et la visibilité de ces activités appellent un engagement précis de la part du ministère.
- 1.82** Quant au **chapitre 9**, il présente les résultats de quatre **suivis de vérification de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives aux services d'aide juridique tandis que le deuxième porte sur les écoles gouvernementales. Le troisième suivi traite de l'indemnisation et de la réadaptation des victimes de lésions professionnelles et le quatrième suivi a pour objet les activités liées au développement local et régional et à la déconcentration des activités gouvernementales.
- 1.83** Généralement, les entités vérifiées se sont appliquées à trouver des solutions à plusieurs des lacunes que j'avais relevées à l'époque. Ainsi, mes recommandations ne restent pas lettre morte. La Commission de l'administration publique, qui étudie mon rapport et entend les gestionnaires, n'est pas étrangère à ces résultats positifs.
- 1.84** Viennent plus loin, dans le **chapitre 11**, mes commentaires découlant des travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de six entités depuis la parution du dernier tome de mon rapport annuel.
- 1.85** Le **chapitre 12** constitue le *Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2000-2001*, reddition de comptes exigée par la *Loi sur le vérificateur général*.
- 1.86** Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente la liste des entités ayant produit des états financiers vérifiés et faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général. L'**annexe B** reproduit le *Code de déontologie du Vérificateur général du Québec*, élaboré à l'intention de ses employés. Quant à l'**annexe C**, elle fournit aux intéressés le texte de la loi qui régit mes activités.

LIMITATION DANS LA RÉALISATION DE MON MANDAT

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



- 1.88** C'est la deuxième fois que la consultation de ces pièces justificatives m'est refusée. En effet, lors de la vérification initiale menée en 1997, les centres d'aide juridique avaient refusé de me donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique. Cette situation m'avait empêché de déterminer si les demandes d'admissibilité étaient toutes justifiées.
- 1.89** En 1997, la Commission de l'administration publique a examiné mon rapport de vérification à ce sujet en présence du président de la Commission des services juridiques. Comme en témoigne le *Deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* qu'elle a adressé à l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique a donné son appui au « Vérificateur général pour que tout ministère, organisme du gouvernement, entreprise ou organisme bénéficiant de subventions gouvernementales collabore avec lui et fournisse toute l'information qu'il juge nécessaire à l'exécution de son mandat, conformément à la *Loi sur le vérificateur général* ».
- 1.90** Lors de nos récents travaux de suivi, cette consultation aurait été tout aussi nécessaire pour obtenir l'assurance que toutes les pièces justificatives permettant d'établir l'admissibilité financière étaient désormais exigées du requérant du service d'aide juridique et conservées dans les dossiers.
- 1.91** J'attire donc l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que les dirigeants de la Commission des services juridiques et des centres d'aide juridique refusent d'obtempérer à la *Loi sur le vérificateur général* et à la demande expresse de la Commission de l'administration publique.

CONCLUSION

- 1.92** La vérification législative n'est pas de tout repos, ni pour ceux et celles dont les activités font l'objet des vérifications, ni pour les équipes de vérification et les personnes qui fournissent le soutien nécessaire à la bonne exécution de leurs travaux.
- 1.93** Sans la collaboration des uns et le dévouement des autres, auxquels il faut bien sûr ajouter un sens profond de la mission à accomplir, je ne pourrais me présenter devant l'Assemblée nationale avec le sentiment de rendre vraiment service à mes concitoyens.
- 1.94** Or, encore une fois cette année, je n'ai aucune hésitation à affirmer que ce rapport contient une quantité importante d'informations utiles pour qui a vraiment à cœur la saine gestion des fonds et des autres biens publics. J'en remercie bien sincèrement tous les responsables.



GESTION DES RISQUES ASSOCIÉS AUX CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

- 2.1** Le Québec est touché par des changements démographiques importants; la baisse de l'indice conjoncturel de fécondité¹ et la progression de l'espérance de vie se traduiront, au cours des prochaines décennies, par un vieillissement de la population dans des proportions jamais égalées et une diminution de la main-d'œuvre disponible.
- 2.2** La proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus, laquelle correspondait à presque 13 p. cent de la population totale en 2000, passera à près de 27 p. cent en 2030 selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Le phénomène du vieillissement de la population se manifeste également dans plusieurs pays industrialisés, mais il est plus préoccupant pour le Québec, car il se vit sur une période plus courte. En effet, le Québec verra la proportion de personnes âgées passer de 12 à 24 p. cent sur une période de 30 ans, comparativement à un délai d'environ 44 ans pour le reste du Canada et de plus de 60 ans pour les États-Unis.
- 2.3** De plus, la strate de population où se trouvent les personnes supportant la majorité des charges sociales, soit celles âgées de 20 à 64 ans, qui représente actuellement 63 p. cent de la population totale, commencera à décroître à compter de 2012 pour se situer à 53 p. cent en 2050. Quant à la population québécoise dans son ensemble, il est prévu qu'elle commencera à décroître en 2026.
- 2.4** Les changements démographiques influenceront de façon importante sur l'appareil gouvernemental. Certains secteurs d'activité, dont celui de la santé et des services sociaux, verront la demande de services augmenter à la suite du vieillissement de la population. En effet, l'expérience démontre que la consommation des soins de santé et de services sociaux croît avec l'âge et que les coûts sont particulièrement élevés dans les dernières années de la vie. En revanche, d'autres secteurs tel celui de l'éducation pourraient connaître une situation inverse. Par ailleurs, l'effectif de la fonction publique et parapublique subira inéluctablement les contrecoups des changements qui s'annoncent dans un contexte où l'offre de travailleurs risque d'être insuffisante.
- 2.5** La présente vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que l'administration gouvernementale québécoise a déterminé les principaux risques associés aux changements démographiques, qu'elle les a évalués, tant quantitativement que qualitativement, et qu'elle s'est dotée d'une stratégie globale afin de lui permettre de prendre les décisions optimales pour faire face à ces risques au moment opportun. Elle visait également à apprécier dans quelle mesure le gouvernement a informé de façon appropriée l'Assemblée nationale de ces risques, de leurs effets prévisibles et de sa stratégie en la matière.

1. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « indice conjoncturel de fécondité » à l'annexe 3 du chapitre 2 du rapport détaillé.



- 2.6** Nos travaux démontrent que les changements démographiques entraînent de nombreux risques pour le gouvernement. Ainsi, sur le plan financier, il y a un risque que les ressources libérées par les secteurs dont les activités sont à la baisse ne soient pas redistribuées à ceux dont les activités sont plutôt à la hausse et qu'il en résulte une augmentation des dépenses publiques. De plus, la tendance des dernières années à un retrait plus hâtif du marché du travail conjuguée à une espérance de vie qui s'allonge exerce une pression sur le Régime de rentes du Québec. Par ailleurs, il ne faut pas négliger les répercussions intergénérationnelles sur une population dont la pyramide des âges sera grandement modifiée. Au cours des deux dernières années, l'administration gouvernementale a investi des énergies appréciables pour établir un portrait global de situation et définir ces risques. Cependant, il reste encore du chemin à parcourir.
- 2.7** Pour ce qui est de l'évaluation des risques, les travaux sont en cours. Plusieurs projections de revenus et dépenses tenant compte des changements démographiques ont été réalisées pour une période de 50 ans. Ces exercices ont été effectués par divers acteurs gouvernementaux utilisant chacun leur modèle, et ce, selon des hypothèses parfois différentes. Puisque les bases de l'information à l'égard des projections financières ne sont pas comparables, il est difficile pour le gouvernement d'obtenir une vision globale à long terme et de déterminer sa marge de manœuvre. Les projections examinées démontrent néanmoins que le vieillissement de la population exercera une forte pression sur les coûts des programmes publics. Ainsi, le facteur démographique pourrait à lui seul faire passer la proportion du produit intérieur brut (PIB) consacrée à la santé et aux services sociaux de 7 p. cent qu'elle était en 1998 à 15 p. cent en 2050.
- 2.8** En ce qui a trait à l'évaluation des risques liés aux ressources humaines de l'État, il n'y a pas de vision d'ensemble sur les besoins futurs en main-d'œuvre et l'offre y afférente. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et l'ISQ étudient en parallèle l'effectif de la fonction publique pendant que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation (MEQ) travaillent sur les ressources humaines de leurs réseaux respectifs. Les projections effectuées s'étalent sur des périodes disparates. De même, la nature des travaux et leur degré d'avancement sont variables selon les secteurs concernés et, dans certains cas, il reste beaucoup d'étapes à franchir pour avoir un portrait de la situation à long terme. Les analyses menées jusqu'à maintenant font ressortir que le secteur de la santé, déjà aux prises avec des pénuries de personnel infirmier, sera particulièrement touché par les départs à la retraite et l'augmentation des besoins.
- 2.9** Par ailleurs, divers gestes sont posés par les ministères et les organismes pour leur permettre de s'ajuster aux changements démographiques. Plusieurs stratégies sectorielles sur des sujets particuliers ont été élaborées. Pensons à celle visant à utiliser l'immigration comme un levier stratégique pour retarder le déclin de la population. La partie est loin d'être gagnée puisque, depuis 1996, les résultats à cet égard ne sont pas concluants. D'ailleurs, la réflexion se poursuit dans

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

- 2.10** Ainsi, jusqu'à présent, les parlementaires et la population n'ont pas été renseignés, dans une perspective globale, sur ces risques et leurs effets potentiels ainsi que sur les moyens mis en place par l'administration gouvernementale pour les gérer.
- 2.11** À ce chapitre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) propose des axes d'intervention dont ceux-ci : favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés ; assainir les finances publiques et alléger le poids de la dette ; mettre l'accent sur l'efficacité des soins de santé et de longue durée ; se doter d'un cadre stratégique national qui coordonnerait les stratégies sectorielles et sensibiliser la population pour obtenir son adhésion.



3

INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES DU GOUVERNEMENT

- 3.1** Il importe que les parlementaires et les citoyens soient en mesure d'évaluer la santé financière, c'est-à-dire l'état des finances, du gouvernement et de savoir si elle s'améliore ou si elle se détériore. Ils seront ainsi mieux informés pour participer aux débats relatifs aux décisions que doit prendre le gouvernement pour relever les défis de l'avenir. Dans cette optique, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a publié en 1997 un rapport de recherche intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, par lequel il propose aux gouvernements un cadre redditionnel facilitant l'appréciation de l'état de leurs finances.
- 3.2** Nos travaux de vérification ont été menés auprès du ministère des Finances du Québec. Ils visaient à vérifier si le gouvernement rend compte de l'état de ses finances en utilisant intégralement le modèle suggéré par l'ICCA. Ces travaux se sont terminés en mai 2001.
- 3.3** La reddition de comptes pour l'année financière 1999-2000 relativement à l'état des finances du gouvernement n'est pas effectuée en utilisant dans son ensemble le modèle suggéré par l'ICCA. Aucun des documents examinés n'atteste l'emploi conjugué et intégral des indicateurs recommandés par l'ICCA en vue de donner une image représentative de la santé financière de l'État et de fournir une analyse des tendances empruntées par ces indicateurs. Ce constat nous a amenés à présenter les données concernant l'état des finances du gouvernement en appliquant ce modèle.
- 3.4** Cet exercice démontre une amélioration de l'état des finances du gouvernement du Québec, si l'on s'en tient aux 3 dernières années. En effet, la plupart des indicateurs révèlent que le vent a tourné depuis peu. Ce revirement heureux est le résultat combiné de la croissance élevée de l'économie et de la décision du gouvernement d'éliminer son déficit. Le bilan est toutefois moins positif lorsque la rétrospective englobe 10 années puisque certains indicateurs font plutôt conclure à une dégradation, en dépit d'une baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000. Pareil résultat est lié à une enfilade de déficits qui, peu à peu, ont alourdi la dette nette de près de 40 milliards de dollars.
- 3.5** Il convient de souligner que les progrès enregistrés sont récents. Le gouvernement doit encore composer avec les difficultés découlant des nombreuses années où il a essuyé des déficits : quelque 7 milliards de dollars sont affectés, bon an mal an, aux coûts du service de la dette. Le gouvernement demeure sensible à la conjoncture créée par une hausse marquée des taux d'intérêt ou par un ralentissement économique. De surcroît, sa dette nette est pour ainsi dire stationnaire, se chiffrant à près de 90 milliards de dollars. Pareil solde est fort élevé lorsqu'il est à la charge d'une collectivité dont le produit intérieur brut (PIB) s'élève à environ 200 milliards de dollars. Si le gouvernement choisissait d'éliminer la dette nette, il devrait dégager des surplus cumulatifs totalisant au moins cette somme.

- 3.6** Le cadre redditionnel mis au point par l'ICCA comprend 10 indicateurs permettant de mesurer la santé financière des gouvernements en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, termes qui réfèrent à des caractéristiques bien définies.
- 3.7** La « viabilité » est la capacité d'un gouvernement de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie. Les 2 indicateurs mesurant la viabilité des finances du gouvernement font ressortir, sur 10 ans, une tendance différente quant à l'évolution de cette caractéristique. Bien qu'elle ait récemment cessé d'augmenter, la dette nette représente une part du PIB plus importante aujourd'hui qu'au début des années 90. Au regard de la même décennie, le déficit, pour sa part, a été beaucoup réduit. La contradiction n'est qu'apparente : le gouvernement peut agir rapidement pour contrôler son déficit annuel, voire présenter un surplus, mais son action n'aura pas d'effet marqué à court terme sur la dette nette, compte tenu de l'ampleur de cette dernière. Les 2 indicateurs révèlent néanmoins que l'état des finances du gouvernement s'est amélioré depuis 1997 sous l'angle de la viabilité.
- 3.8** Quant à la « souplesse », elle correspond à la capacité d'un gouvernement d'accroître ses ressources financières en augmentant ses revenus ou le fardeau de la dette, de façon à faire face à ses engagements croissants. Les 2 indicateurs retenus pour mesurer la souplesse montrent que l'état des finances du gouvernement, sous cet angle, est demeuré relativement stable au fil des 10 années visées par la période de référence. En effet, le ratio du service de la dette au total des revenus indique une tendance favorable, tant sur 10 ans que sur 3 ans, tandis que celui des revenus autonomes au PIB démontre une tendance défavorable pour les mêmes périodes.
- 3.9** Enfin, la « vulnérabilité » s'entend de la dépendance d'un gouvernement des sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence. Nos travaux indiquent que le gouvernement était moins vulnérable en 2000 qu'il ne l'était 10 ans plus tôt pour ce qui est des transferts reçus du gouvernement du Canada, mais il l'était davantage en ce qui concerne ses emprunts en devises. Cependant, depuis quelques années, les 2 indicateurs relatifs à la vulnérabilité traduisent une nette amélioration.
- 3.10** Par ailleurs, le gouvernement du Québec ne divulgue pas les objectifs qu'il veut atteindre relativement à l'état de ses finances. Pourtant, leur publication et les résultats obtenus devraient faire partie intégrante de sa reddition de comptes. Soulignons que d'autres administrations présentent certains de leurs objectifs en la matière, comme la réduction de leur dette sur une période déterminée.
- 3.11** De plus, le gouvernement n'effectue aucune comparaison intergouvernementale avec les provinces canadiennes ou d'autres administrations publiques, même si cet exercice fournirait au lecteur des données susceptibles d'alimenter son analyse.



4

PRESTATION ÉLECTRONIQUE DES SERVICES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES

- 4.1** Depuis quelques années, le gouvernement s'est engagé à revoir les services à la population qu'il a mis en place au fil des ans. La Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement, parue en 1998, a donné l'impulsion initiale au regard des moyens d'échange et de partage de l'information. Celle-ci précise notamment que l'autoroute de l'information doit devenir un levier important pour réinventer les services directs fournis par l'administration publique et qu'il y a lieu de revoir les processus d'affaires dans le but de simplifier la procédure, de supprimer le chevauchement et d'éliminer les dépenses inutiles.
- 4.2** Plus récemment, des cibles et des priorités concernant l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises ont été proposées sur un horizon de cinq ans, soit de 2000 à 2004. Ces cibles et ces priorités, comparables par ailleurs à celles d'autres administrations publiques, ont été largement diffusées dans les ministères et organismes et visent principalement à orienter, à situer et à soutenir l'action. De plus, le gouvernement a adopté un train de mesures administratives indiquant clairement ses attentes au regard, d'une part, de la mise en ligne des renseignements relatifs aux programmes et aux services gouvernementaux sur l'autoroute de l'information et, d'autre part, du développement ainsi que de l'implantation des applications et des technologies nécessaires pour assurer la prestation des services dans un contexte sécuritaire.
- 4.3** Que ce soit sur le plan de l'offre de services à la population, des investissements requis de plusieurs centaines de millions de dollars ou des avantages attendus, des enjeux considérables sont en cause. Dans ce contexte, nous avons vérifié si l'appareil gouvernemental a entrepris les actions nécessaires pour moderniser la prestation des services aux citoyens et aux entreprises au moyen des nouvelles technologies de l'information et des communications offertes sur le marché. Notre vérification visait à nous assurer que les activités font globalement l'objet d'une planification, d'une coordination, d'un suivi et d'une reddition de comptes. Nous voulions aussi apprécier la qualité des processus de gestion employés par les ministères et les organismes dans le cadre des activités de développement et d'exploitation associées à la mise en œuvre de la prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises. Nos travaux se sont terminés en septembre 2001.
- 4.4** Notre vérification montre que les gestionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) doivent déployer des efforts additionnels notables pour faire en sorte que la gestion centrale de la prestation électronique de services soit performante. Ainsi, le plan d'affaires gouvernemental est encore rudimentaire, les mécanismes de coordination gouvernementale ne garantissent pas que la mise en œuvre s'appuie sur des actions concertées et le suivi de gestion des activités ainsi que des résultats ne permet pas de déterminer les problèmes qui se posent et de

prendre les mesures correctrices qui s'imposent. De plus, le SCT et le MRCI ne sont pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes relatant la performance gouvernementale au regard des cibles et des priorités proposées.

- 4.5 Nous avons aussi constaté que plusieurs des 16 entités gouvernementales examinées tardent à instaurer maints processus de gestion nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans leurs secteurs respectifs. Les lacunes les plus importantes ont trait à la planification des activités, à la gestion du changement et au suivi de gestion. Les entités qui en sont à un stade avancé d'informatisation de leurs services offrent en général les meilleurs résultats, ce qui est en soi rassurant.
- 4.6 Les plans dressés par quelques entités permettent d'ailleurs de constater que des travaux considérables restent à accomplir pour faire en sorte que le gouvernement soit, comme il le souhaite, un utilisateur modèle des ressources informationnelles. Les entités ont aussi un important défi organisationnel à relever pour réviser en profondeur l'offre de services et assurer une gestion active du changement dans l'esprit du nouveau cadre de gestion gouvernemental, davantage centré sur les besoins des citoyens et des entreprises.
- 4.7 Si la situation perdure, tout indique que les ministères et les organismes manqueront plusieurs des rendez-vous auxquels ils sont conviés d'ici 2004, particulièrement en ce qui a trait à l'information qui doit être mise en ligne et à l'infrastructure de base à développer afin de soutenir les services.



5

RÉVISION DE DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

- 5.1** En décembre 1996, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur la justice administrative* afin de favoriser l'harmonie des relations entre l'administration gouvernementale et ses administrés et de permettre de rendre des décisions justes et équitables. Le législateur exprimait ainsi sa volonté d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de cette justice ainsi que le respect des droits fondamentaux des administrés.
- 5.2** Notre mandat avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'encadrement gouvernemental de la justice administrative favorise l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*. Il visait également à nous assurer que les entités effectuent, dans les meilleurs délais, la révision de leurs décisions administratives tout en respectant la législation pertinente et qu'elles tiennent compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Il avait aussi pour objet de nous assurer que chaque tribunal administratif s'est doté d'un cadre de gestion adéquat et qu'il organise ses activités de manière à favoriser une saine gestion.
- 5.3** Nos travaux ont été réalisés dans les principales institutions concernées par la justice administrative. Ainsi, le Conseil de la justice administrative et les tribunaux administratifs suivants ont été retenus, en raison de la nature de leur mission : le Comité de déontologie policière (CDP), la Commission des lésions professionnelles (CLP), la Régie du logement (RLQ) et le Tribunal administratif du Québec (TAQ). De plus, ce mandat visait certaines entités qui procèdent à la révision de leurs décisions administratives : la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Nous avons complété nos travaux par l'envoi d'un questionnaire à sept autres entités exerçant des fonctions mixtes, c'est-à-dire administratives et juridictionnelles. Nos travaux se sont terminés en juin 2001.
- 5.4** Nous avons d'abord relevé un manque de synergie entre les divers acteurs concernés par la justice administrative. La portée limitée du mandat du Conseil de la justice administrative et l'absence d'une vision gouvernementale concernant les tribunaux administratifs peuvent expliquer en bonne partie cette situation.
- 5.5** De plus, nous avons constaté que, malgré le souhait du législateur, le processus de révision administrative est complexe et long. En moyenne, les délais relatifs à ce processus varient de 79 à 269 jours. Ces problèmes résultent de lacunes liées à l'organisation des activités, notamment la lourdeur associée au traitement des demandes de révision. De plus, nous avons noté l'absence de cibles de délai de traitement basées sur une analyse rigoureuse des processus d'affaires. En outre, pour les entités ayant des bureaux régionaux, les délais sont très variables d'une région à l'autre. Par ailleurs, l'absence de mécanisme de contrôle systématique

concernant l'analyse des décisions rendues par les tribunaux administratifs ne permet pas aux entités qui effectuent la révision de leurs décisions administratives d'avoir l'assurance que l'ensemble des éléments qui pourraient favoriser l'amélioration de leur processus décisionnel est pris en compte.

- 5.6** Nos travaux nous ont également permis de conclure que, en dépit des efforts consacrés par les tribunaux administratifs depuis la réforme de la justice administrative, il reste beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de célérité et d'accessibilité qu'elle visait. De nouveau, nous avons noté de longs délais de traitement en plus de constater qu'un trop grand formalisme entrave l'accessibilité.
- 5.7** Ainsi, nous avons remarqué que plusieurs délais de traitement dépassent les délais légaux indicatifs prescrits ou les cibles fixées et que, dans certains cas, l'écart est très important. Certains dossiers hérités des structures existantes avant la réforme sont toujours ouverts, parfois même depuis plus de dix ans. De plus, nous avons observé une augmentation généralisée de la majorité de ces délais au cours des deux derniers exercices. Pareille situation est d'autant plus préoccupante qu'en parallèle, nous avons découvert que, d'une année à l'autre depuis le 31 mars 1999, il y a une augmentation du nombre de dossiers à traiter en fin d'exercice.
- 5.8** Qui plus est, les quatre tribunaux vérifiés présentent des lacunes en ce qui concerne leur cadre de gestion. Nous avons décelé des faiblesses dans la planification stratégique de deux tribunaux. De plus, trois tribunaux n'effectuent pas de véritable planification annuelle de leurs activités. Nous avons aussi noté, dans certains cas, que l'information de gestion est insuffisante et que les systèmes nécessitent des améliorations importantes. En outre, la reddition de comptes est incomplète et trop peu en lien avec les orientations stratégiques.
- 5.9** En ce qui concerne l'organisation des activités des tribunaux administratifs, celle-ci est déficiente à différents égards dans les quatre tribunaux vérifiés, notamment en ce qui a trait à la gestion des rôles et des remises. De plus, l'exercice de la conciliation ne se fait pas toujours conformément à la législation pertinente. À la CLP, l'activité de conciliation amène les parties, dont la CSST, à conclure des transactions qui ne sont jamais entérinées par un membre puisque leur objet déborde celui du recours formé devant elle. En outre, ce processus ne fait l'objet d'aucune reddition de comptes.
- 5.10** Les quatre tribunaux présentent également des lacunes en matière de gestion de leurs ressources humaines. Généralement, à l'exception des membres et des conciliateurs, il n'existe pas de code de déontologie propre à l'entité pour les employés. Les attentes ne sont pas toujours communiquées à ces derniers et on ne procède pas nécessairement à une évaluation annuelle de leur rendement; en outre, la formation offerte n'est pas appuyée sur une planification structurée.
- 5.11** Enfin, notre collecte d'information auprès des entités exerçant des fonctions mixtes nous a permis de conclure que les lacunes observées dans les quatre tribunaux administratifs se rapportant à la gestion des activités juridictionnelles, à l'exception de celles relatives aux modes amiables de règlement des litiges, y sont également présentes.



6

SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

- 6.1** L'investissement annuel en ce qui concerne les services à domicile totalise 547 millions de dollars et représente 3,7 p. cent des dépenses du gouvernement du Québec pour la santé et les services sociaux. Les services à domicile se divisent en cinq grands secteurs d'intervention, soit les soins médicaux et infirmiers, les services de réadaptation et d'adaptation, les services psychosociaux, l'aide à domicile pour de l'assistance personnelle, domestique ou civique et le soutien aux aidants naturels, communément appelés « proches aidants ». Ils sont proposés aux clients afin de régler un ensemble de problèmes nécessitant des interventions dans une perspective à court ou à long terme.
- 6.2** Notre vérification visait à nous assurer que les énoncés de politique et les orientations des services à domicile permettent de répondre aux besoins de la population. Elle avait pour but également d'évaluer dans quelle mesure l'organisation des services favorise leur accès ainsi que leur continuité et leur complémentarité. De même, nous avons évalué le processus d'allocation des ressources au regard des services à domicile. De plus, nous avons examiné l'information de gestion disponible pour la prise de décision qui permet d'évaluer la performance. Enfin, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources, effectué en 1993-1994, qui portait sur les services de maintien à domicile et d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées.
- 6.3** Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de trois régions sociosanitaires. Ces travaux se sont déroulés d'août 2000 à juin 2001, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.
- 6.4** En dépit des analyses effectuées et des orientations mises de l'avant au cours des années, nous constatons que l'accessibilité, la continuité et la complémentarité des services doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement et d'un meilleur suivi. En outre, faute d'objectifs concernant les résultats, le ministère ne peut mesurer l'efficacité de ses énoncés de politique et de ses orientations.
- 6.5** En raison des demandes de services sans cesse croissantes et des délais d'attente qui en découlent, les centres locaux de services communautaires (CLSC) ne répondent qu'aux demandes qui leur ont été formulées. Plusieurs estiment qu'il est inutile d'offrir un service à un client qui ne signale pas son besoin. Bien souvent, le personnel du CLSC se fie au client lui-même pour l'appeler en cas de difficultés. Pourtant, la loi précise que les CLSC ont comme mission de s'assurer que les services requis par la clientèle de leur territoire lui soient offerts et que les personnes qui en ont besoin soient rejointes.

- 6.6** Ni les CLSC, ni les régies régionales, ni le ministère ne sont en mesure de savoir si la clientèle est bien desservie. Le fait que les services requis ne soient pas documentés au moyen d'un outil d'évaluation standard à l'échelle provinciale ne facilite pas une prise de décision éclairée en vue d'améliorer les services à la clientèle.
- 6.7** Nous avons constaté que les CLSC visités se sont fixé des plafonds maximaux variant de 4,5 à 45 heures. Pour maintenir les personnes le plus longtemps possible dans leur milieu de vie, les plafonds d'heures devraient être établis en fonction du coût de l'hébergement d'un patient en centre d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD). Toutefois, en vertu d'un régime public à caractère universel, la population s'attend à ce que, pour un problème relié à la santé ou à des phénomènes sociaux, la nature et l'intensité des services offerts reposent sur des normes uniformes, l'intensité se caractérisant par le nombre d'heures ou par la fréquence des visites à domicile.
- 6.8** De plus, bien que l'existence de délais d'attente soit reconnue pour les différents types de services à domicile, aucun des CLSC visités ne documente uniformément ces délais. Nous avons remarqué qu'il n'existe aucune norme sur les plans tant régional que provincial, afin de colliger et de gérer uniformément les données sur l'attente. Ni le ministère ni les régies régionales n'ont une description de la situation relative aux délais d'attente des services offerts à domicile par type de clientèle.
- 6.9** Aucune des régies régionales visitées n'a établi de plan régional d'organisation visant à coordonner les services à domicile. Nous avons constaté un manque de coordination entre les acteurs, ce qui rend difficile l'orientation interétablissements de la clientèle, les suivis médicaux à domicile et la circulation de l'information.
- 6.10** Le suivi médical se fait principalement dans les cliniques externes des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) ou les cliniques privées. En fait, depuis 1996, le taux de visites à domicile réalisées par les omnipraticiens diminue constamment dans la quasi-totalité des régions du Québec. Par conséquent, des patients sont obligés de se déplacer, même s'ils ont des incapacités.
- 6.11** Par ailleurs, l'engagement des proches aidants reste à préciser en ce qui concerne les services de santé ou les services sociaux offerts à domicile, bien que ces aidants pourvoient aux services d'aide à domicile dans une large mesure. Ceux-ci sont considérés comme du personnel d'appoint non rémunéré du réseau de la santé et des services sociaux, alors qu'ils désirent en être des partenaires sur une base volontaire ou du moins qu'on reconnaisse leurs besoins.
- 6.12** En tant que responsables de l'organisation des services dans leur région, les régies régionales ont un rôle à jouer en matière de qualité des services. En l'absence de mécanismes régionaux de contrôle de la qualité, les suivis actuels des CLSC ne permettent pas à ces derniers de contrôler suffisamment la qualité de leurs services ou de ceux des ressources externes auxquelles ils ont recours.



- 6.13** Le mode d'allocation des ressources, basé sur une reconduction et une indexation du budget de l'année précédente, n'incite pas les établissements à améliorer leur performance ou à offrir plus de services, car la manière dont sont déterminés les budgets annuels n'est pas en lien direct avec les clients desservis. Les budgets de l'année financière 2001-2002 ont été attribués aux CLSC sans que soit connu le nombre de clients qui ont eu recours à ceux-ci au cours des deux dernières années financières.
- 6.14** Malgré des investissements substantiels en informatique, le ministère et les régions régionales manquent d'informations pertinentes et fiables quant à la gestion des services à domicile. Pour l'année financière 1999-2000, aucun résultat n'a pu être dégagé afin d'évaluer l'atteinte de l'objectif, fixé par le MSSS, de rejoindre 38 usagers âgés de plus de 65 ans par 1000 habitants. Pour ce qui est de l'année financière 2000-2001, les données ne sont pas disponibles.
- 6.15** Au regard du suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources effectué en 1993-1994, nous constatons que la plupart de celles-ci sont toujours d'actualité. En effet, le MSSS poursuit actuellement des travaux en vue de remédier aux lacunes concernant les activités de soutien à domicile offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie, qui avaient été relevées à l'époque. Des 11 recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services à domicile offerts aux personnes âgées, 2 ont été appliquées, 2 l'ont été partiellement, alors que 7 ne le sont pas encore.

7

SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE

- 7.1** Au Québec, les services de garde en milieu scolaire sont reconnus comme une des solutions au problème des enfants laissés seuls durant certaines périodes de la journée.
- 7.2** En septembre 1998, le ministère de l'Éducation rend les services de garde en milieu scolaire accessibles à un coût minime aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. Plusieurs acteurs participent à la mise en place et au fonctionnement des services de garde : le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires, les écoles ainsi que les parents.
- 7.3** Durant 1999-2000, 1 249 services de garde en milieu scolaire accueillent 151 799 enfants. Les allocations versées par le ministère à cette fin totalisent 94,5 millions de dollars pour cet exercice. Quant aux parents, leur quote-part est estimée à plus de 100 millions de dollars.
- 7.4** Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources des services de garde en milieu scolaire. Nos travaux avaient d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfait aux besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants. Nous voulions aussi nous assurer que le personnel des services de garde a les connaissances et les compétences requises par leur tâche. De plus, nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondent aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.
- 7.5** Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourt à leur saine gestion. Enfin, nous désirions obtenir l'assurance que les acteurs concernés ont mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde, que la qualité des services est évaluée et que la reddition de comptes à cet égard est fiable et complète.
- 7.6** Depuis 1998, l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est faite à un rythme rapide. Elle a aussi coïncidé avec une série de changements majeurs survenus dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. L'accessibilité des services s'est grandement accrue. Cependant, une proportion importante de services de garde refusent des enfants, surtout ceux qui veulent fréquenter le service de façon irrégulière.
- 7.7** Le ministère et les commissions scolaires ne s'assurent pas que les règles relatives à la sécurité et à la santé sont respectées. Même si la plupart des services de garde sont vigilants, des points importants méritent une attention plus soutenue : contrôle des présences, tenue d'exercices d'évacuation, vérification relative aux antécédents judiciaires, mise à jour de la formation des secouristes et application des mesures d'hygiène.



- 7.8** L'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Ainsi, plusieurs enfants sont regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois; ils ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.
- 7.9** Par ailleurs, la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue ont une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui est dévolu.
- 7.10** Puisque aucune exigence n'a été énoncée à cet effet, peu de services de garde ont élaboré un programme d'activités. Les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire : certains milieux font vivre aux enfants des expériences stimulantes et enrichissantes, d'autres les surveillent. En ce qui a trait à l'intégration du service de garde dans l'école, il reste beaucoup à faire pour que la cohérence et la continuité entre les deux programmes d'action se concrétisent.
- 7.11** Le ministère ignore si l'allocation accordée à chacun des services de garde est trop modeste, suffisante ou trop généreuse. Des sommes importantes, retenues par l'école et la commission scolaire sans justification adéquate, ne servent pas toujours aux fins du service de garde. Cette pratique nuit à la santé financière des services de garde et peut expliquer les disparités importantes relevées dans les tarifs demandés aux parents.
- 7.12** Enfin, l'absence d'un cadre de gestion bien structuré laisse une grande latitude aux services de garde et offre peu de garantie d'équité, notamment en matière d'accessibilité, de tarification et de qualité. Et comme les écoles et les commissions scolaires n'évaluent pas avec rigueur la qualité des services offerts aux enfants, elles n'en rendent pas compte à la population.



ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

- 8.1** L'administration de l'impôt des particuliers pour l'année 1999 a touché près de 5,4 millions de citoyens et le ministère du Revenu du Québec (MRQ) a perçu plus de 15 milliards de dollars.
- 8.2** Nos travaux ont consisté à nous assurer que le ministère a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités. Notre vérification s'est tenue de septembre 2000 à mai 2001. Au regard de la gestion des services au public, nos travaux ont visé plus particulièrement les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avons notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation.
- 8.3** Ces dernières années, le MRQ a déployé d'importants efforts afin d'offrir aux contribuables des services de qualité. Cependant, nos travaux nous amènent à conclure que le ministère, malgré ses efforts, n'est pas toujours capable d'assurer l'accès à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit.
- 8.4** Malgré l'engagement du ministère de répondre à toute demande de renseignement faite par téléphone dans la minute qui suit l'appel, seulement 68 p. cent des appels ont été pris en charge en moins d'une minute en 2000-2001. De plus, la mesure de l'accessibilité aux services téléphoniques n'est pas complète car elle ne tient pas compte des appels n'ayant pas été pris en charge, soit parce que toutes les lignes étaient occupées, soit parce que l'appelant avait raccroché. Pour 2000-2001, le taux d'accessibilité est de 59 p. cent.
- 8.5** Le ministère ne vérifie pas suffisamment l'exactitude de l'information que ses employés transmettent. Le dernier sondage téléphonique effectué par le ministère remonte à 1994. Dans le cadre de notre mandat, nous avons effectué un tel sondage afin de vérifier la qualité du contact avec l'employé et l'exactitude des réponses. Toutes les personnes nous ont répondu avec courtoisie et 86 p. cent d'entre elles se sont identifiées d'elles-mêmes. Cependant, le taux d'exactitude des réponses est faible. Notre sondage révèle un taux de réponses erronées supérieur au taux de 36 p. cent obtenu lors du dernier sondage effectué par le ministère. Notons toutefois que ce résultat ne peut être appliqué à l'ensemble des réponses données par les agents au cours du dernier exercice puisque nous ne connaissons pas la nature de tous les appels et que les questions posées par les contribuables sont très diversifiées. Une formation incomplète pourrait expliquer les faibles résultats de notre sondage.



- 8.6** Le ministère n'a atteint qu'à 65 p. cent son engagement de répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours après sa réception en 2000-2001. Nos travaux nous permettent même de conclure que ces résultats sont surévalués. Par ailleurs, nous avons calculé un délai moyen de 140 jours pour les dossiers dont le traitement excède 35 jours; soit principalement des demandes de corrections à la déclaration de revenus.
- 8.7** Aucun plan d'action n'a été établi pour favoriser l'atteinte de l'objectif ministériel d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides. Selon l'avis de nos experts, les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées. Compte tenu du niveau moyen de scolarisation de la population, l'indice de lisibilité observé est trop élevé pour le lecteur visé.
- 8.8** Le ministère a mis en place un processus de traitement structuré pour les activités de cotisation des déclarations. Toutefois, la planification des activités en matière de contrôle fiscal n'intègre pas tous les types d'intervention touchant l'impôt des particuliers telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte à l'évasion fiscale. À titre d'exemple, des facteurs de risque précis ont été identifiés dans le cadre des travaux effectués pour la lutte à l'évasion fiscale, mais, faute d'une gestion globale des risques, ils ne sont pas utilisés lors de la planification des activités de cotisation et de recotisation.
- 8.9** Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné de façon plus précise les activités d'évaluation des risques pour les revenus de location, les revenus d'entreprise, les gains en capital et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Nous avons constaté que les risques associés à ces éléments ont été peu analysés pour cibler les déclarations à examiner lors de la cotisation originale. Toutefois, les risques afférents justifient amplement l'augmentation des interventions. Nous avons, de plus, constaté que le ministère est peu empressé à entreprendre des analyses à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures ou pour apporter les correctifs nécessaires. À titre d'exemples, mentionnons la cotisation au Régime d'assurance médicaments et la production des déclarations par voie électronique. Le ministère s'est engagé à promouvoir l'équité dans ses relations avec les contribuables. Il a mis en place certaines mesures pour corriger, à leur avantage, les déclarations de revenus de contribuables ayant commis une erreur ou fait un mauvais choix. Cependant, les orientations stratégiques et les plans tactiques du ministère pourraient davantage concrétiser son engagement et mieux répondre à ce souci d'équité. L'examen des diverses analyses de risques démontre que peu d'entre elles servent à déceler les erreurs qui pénalisent les contribuables.
- 8.10** À la fin de mars 2000, plus d'un million de déclarations de revenus avaient été traitées alors que la saisie des relevés pour les revenus d'emploi et les revenus de retraite transmis par les employeurs et les mandataires n'était pas encore terminée. Bien que des programmes spéciaux de recotisation soient effectués plus tard dans l'année, les opérations sont moins efficaces et les probabilités de recouvrement réduites.

- 8.11** Comme les activités de cotisation subissent continuellement des modifications quant à leur étendue, leur portée et leur nature, la gestion des risques est grandement perturbée. Lors de la cotisation originale, le ministère n'examine que 33½ p. cent des déclarations identifiées risquées et ce, dans une proportion différente d'une région à l'autre. Le ministère allègue que la couverture des risques repose sur une stratégie d'intervention triennale qui comprend les programmes de recotisation et la vérification. Toutefois, il y a fréquemment prescription du délai avant que des vérifications soient faites. L'expérience démontre que seulement 40 p. cent des déclarations risquées reportées seront vérifiées lors des programmes de recotisation. Force est de constater que l'absence de vérification de certaines déclarations comportant des risques occasionne des incohérences dans le traitement et de l'iniquité dans la probabilité pour le contribuable d'être vérifié. Or, le ministère effectue peu de travaux pour évaluer objectivement l'incidence de ses choix et de ses pratiques sur la gestion des risques.
- 8.12** Le ministère ne s'est fixé aucun objectif quant à l'évaluation de la qualité des activités de cotisation; la reddition de comptes à ce sujet est incomplète et peu fréquente. L'ampleur et la visibilité de ces activités appellent un engagement précis de la part du ministère.



9

SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

- 9.1** Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et jusqu'à quel point les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 9.2** Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.
- 9.3** Voici la liste des travaux de suivi qui ont pris fin dernièrement, avec la référence aux vérifications initiales.

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de la Santé et des Services sociaux – Maintien à domicile et hébergement des personnes âgées*	1993-1994, pages 176 à 199
Commission des services juridiques et cinq centres communautaires juridiques – Services d'aide juridique au Québec	1996-1997, tome I, pages 85 à 108
Ministère de la Culture et des Communications, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec – Écoles gouvernementales	1996-1997, tome II, pages 61 à 82
Commission de la santé et de la sécurité du travail – Indemnisation et réadaptation des victimes de lésions professionnelles	1997-1998, tome I, pages 83 à 107
Ministère des Régions et d'autres ministères et organismes – Développement local et régional et déconcentration des activités gouvernementales	1997-1998, tome II, pages 209 à 242

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 6 du présent tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux.

- 9.4** Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à de nombreuses recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.

- 9.5 Le taux d'application de nos recommandations est une mesure utilisée par le Vérificateur général dans sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Le lecteur peut prendre connaissance de cette donnée dans le *Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2000-2001*, qui constitue le chapitre 12 du présent tome.

SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

- 9.8 Cette année, nous avons effectué un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure les recommandations énoncées en 1997 ont été appliquées par la Commission ainsi que les centres et de voir si les lacunes décelées à l'époque ont été corrigées. Nos travaux ont pris fin en juillet 2001 et ils ont été menés auprès de la Commission et de trois des cinq centres initialement soumis à la vérification. Soulignons que, comme en 1997, nous n'avons pas eu accès aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique.
- 9.9 La Commission et les centres ont consacré beaucoup d'efforts à l'implantation de la réforme de la *Loi sur l'aide juridique*, au début de 1997, à la négociation du renouvellement de la convention collective des avocats de l'aide juridique, échue depuis juin 1998, et à la mise en place d'un programme temporaire de départs volontaires, en mars 1999 : cette initiative s'est d'ailleurs traduite par le départ de 185 employés permanents du réseau, soit 21 p. cent de l'effectif total, donnant lieu à une réorganisation administrative.
- 9.10 La Commission et les centres ont également déployé beaucoup d'énergie afin de corriger certaines lacunes que nous avons soulevées. À la lumière des travaux menés dans le cadre de ce suivi, nous sommes à même de conclure que 60 p. cent de nos recommandations ont été mises en application ou que des progrès satisfaisants ont été accomplis pour redresser la situation.
- 9.11 Ainsi, la Commission a pris des mesures pour favoriser la concertation et la collaboration avec les centres et elle a vérifié que la structure du réseau répond aux besoins. En outre, elle dispose maintenant d'une meilleure information de gestion. En ce qui concerne les centres, ils ont revu la répartition géographique de leurs bureaux.
- 9.12 De plus, les changements apportés à la législation ont modifié les critères d'admissibilité et précisé les exigences relatives aux pièces justificatives. Cela a amené la Commission à resserrer les contrôles qu'elle effectue pour vérifier l'admissibilité des demandes et la présence de pièces justificatives ainsi que pour s'assurer que les demandes d'aide sont remplies adéquatement. Par ailleurs, la plupart des centres ont mis en place un processus destiné au recouvrement des coûts de l'aide juridique qui sont récupérables.



- 9.13** Quant aux mesures adoptées à la suite des recommandations touchant l'encadrement des services juridiques, elles n'ont pas amené de progrès satisfaisants. Ainsi la supervision, la productivité et l'évaluation du travail des avocats nécessitent encore des améliorations. Enfin, les recommandations concernant la détermination d'objectifs précis et mesurables à des fins de planification ainsi que la reddition de comptes de la Commission et des centres n'ont pas été appliquées à ce jour.

ÉCOLES GOUVERNEMENTALES

- 9.45** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1996-1997 auprès des écoles gouvernementales, à savoir le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (CMADQ), lequel est une direction générale du ministère de la Culture et des Communications, ainsi que ses neuf constituantes régionales, les deux instituts de technologie agroalimentaire (ITA), qui sont des unités administratives du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), ainsi que l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ), organisme qui relève du ministre de l'Éducation. Le but de cette démarche est de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et de déterminer dans quelle mesure les entités ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en juin 2001.
- 9.47** En trois ans, les entités ont mis en place des mesures afin de corriger les lacunes portant sur les frais réclamés aux étudiants, les activités accessoires à la formation et leurs coûts incidents, l'attribution de la tâche d'enseignement et la gestion des recettes découlant des activités des ITA. Les entités, sauf le MAPAQ, ont apporté des correctifs au regard de l'information diffusée sur les taux d'admission, de diplomation et de placement des étudiants dans leur rapport annuel. Cependant, elles n'ont pas donné suite aux recommandations concernant le regroupement des activités de formation et l'harmonisation des règles de financement avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation. Par conséquent, il n'y a pas eu de progrès satisfaisants à l'égard de l'utilisation des infrastructures et de la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique. De plus, le ministère de la Culture et des Communications n'a pas clarifié le rôle du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec eu égard aux autres établissements qui offrent de la formation musicale.

INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES

- 9.82** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources, effectuée en 1997-1998 auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Commission a apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2001.
- 9.90** L'ensemble de ces travaux nous ont permis d'observer que, depuis notre vérification, la Commission a mis en application plusieurs de nos recommandations et, pour un certain nombre d'autres recommandations, elle a effectué des progrès satisfaisants. Cependant, certaines lacunes subsistent et des améliorations sont encore souhaitables relativement à l'admissibilité des réclamations, au suivi des traitements de physiothérapie et à la reddition de comptes.
- 9.91** Ainsi, la Commission devra continuer sa démarche en matière d'admissibilité des réclamations afin d'étendre les bonnes pratiques à toutes les directions régionales et d'assurer que soient davantage étayées les relations de cause à effet entre l'événement et la lésion. La Commission devra aussi intensifier ses efforts pour mieux circonscrire la pratique de la physiothérapie et, finalement, elle devra améliorer sa reddition de comptes afin, notamment, de répondre à la préoccupation du gouvernement en cette matière.

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

- 9.120** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998 concernant le développement local et régional et la déconcentration des activités gouvernementales.
- 9.123** Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à une gestion efficace du développement local et régional et de la déconcentration des activités gouvernementales. En effet, seulement 17 p. cent des recommandations formulées en 1997-1998 ont été appliquées intégralement ou de manière satisfaisante, soit 3 sur 18.
- 9.124** Parmi les recommandations mises en application en ce qui concerne le développement local et régional, nous notons l'amélioration marquée du contenu de la nouvelle planification stratégique du ministère, la production de bilans de réalisation des objectifs prévus dans les ententes-cadres et des liens plus directs entre les ententes spécifiques et les ententes-cadres.



- 9.125** Toutefois, la grande majorité de nos recommandations concernant le développement local et régional n'ont pas été mises en application. Ainsi, le ministère des Régions n'a pas encore évalué ses programmes de développement local et régional, il ne dispose toujours pas de bilan périodique de l'ensemble des efforts gouvernementaux en matière de développement et il n'a pas encore de plan de communication pour l'ensemble de ses activités et son mandat. Les planifications stratégiques régionales ne présentent toujours pas de vue d'ensemble des efforts de développement du milieu, de progression du développement, ni d'objectifs mesurables. De plus, le délai prévu pour l'approbation des ententes-cadres n'est toujours pas respecté et les ententes spécifiques sont encore déficientes quant à la détermination d'objectifs précis et à la réalisation de projets concrets. Par ailleurs, la reddition de comptes des conseils régionaux de développement (CRD) est encore insuffisante. Le rapport annuel du ministère, en plus d'être transmis en retard à l'Assemblée nationale, ne contient toujours pas l'information dont nous avons souligné l'absence. Finalement, le ministère des Régions n'a pas encore procédé à l'analyse approfondie des structures de développement local et régional. Ces structures sont nombreuses et se chevauchent en matière de concertation de services-conseils et soutien à l'entreprise.
- 9.126** En matière de déconcentration des activités gouvernementales, les progrès ne sont satisfaisants pour aucune des trois recommandations émises. Le ministère des Régions et les organismes centraux (SCT et SIQ) ne planifient toujours pas à moyen et à long terme la mise en place des bureaux régionaux et locaux des ministères et organismes dans des édifices communs. Les ministères partagent encore peu leurs ressources. L'information de gestion des ministères et organismes sur leurs activités régionales comporte encore des lacunes importantes, bien qu'elle se soit améliorée à certains égards. Finalement, les ministères et organismes ne fournissent pas encore une reddition de comptes suffisante et pertinente concernant leurs activités régionales.

10

CERTIFICATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

INTRODUCTION

- 10.1** La *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée le 30 mai 2000, édicte de nouvelles exigences concernant notamment la reddition de comptes des ministères et des organismes gouvernementaux. À compter du 1^{er} avril 2002, ces derniers devront préparer un rapport annuel de gestion faisant état de leur performance dans l'atteinte des résultats. Ces rapports seront déposés devant l'Assemblée nationale.
- 10.2** Compte tenu de l'importance accrue qui est accordée aux rapports annuels de gestion en vue de favoriser le contrôle parlementaire, il est opportun que leur contenu fasse l'objet d'une évaluation indépendante, même si elle n'est pas obligatoire. Pareil exercice vise à fournir l'assurance que l'information divulguée permet au lecteur d'un tel rapport d'évaluer la performance de l'entité.
- 10.3** C'est pourquoi les *Orientations stratégiques 2000-2003 du Vérificateur général* énoncent son intention de certifier l'information présentée dans un certain nombre de ces rapports. Les députés seront dès lors plus à même d'apprécier dans quelle mesure l'information contenue dans les rapports est équilibrée, pertinente, compréhensible et fiable. Quant aux entités, elles bénéficieront des commentaires du Vérificateur général quant aux améliorations susceptibles de hausser la qualité de leur reddition de comptes.
- 10.4** En 2000-2001, nous avons mené à bien deux projets-pilotes avec la coopération d'entités qui pratiquaient déjà la gestion par résultats. Il s'agit de la Régie des rentes du Québec et des Services aériens et postaux. Le présent chapitre reproduit les observations particulières et les conclusions formulées par le Vérificateur général à la suite de la vérification du rapport annuel de gestion produit par chacune de ces deux entités.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

- 10.24** À mon avis, il y a encore place à enrichir la reddition de comptes pour permettre au lecteur d'évaluer plus facilement la performance de la Régie dans son ensemble. Les observations particulières que j'ai énoncées précédemment indiquent des pistes de réflexion à cet égard.
- 10.25** Si la Régie fournit déjà une bonne indication de sa performance pour certains volets de sa mission, comme celui d'*offrir aux travailleurs qui ont suffisamment cotisé au Régime de rentes du Québec, ainsi qu'à leurs proches, une protection financière de base au moment de la retraite, du décès ou en cas d'invalidité*, d'autres méritent une plus grande attention de sa part. C'est le cas particulièrement du volet qui lui demande d'*exercer une surveillance sur les régimes de retraite privés*.



- 10.26** La Régie est sur la bonne voie. Son prochain plan stratégique constitue un élément clé pour parvenir à une reddition de comptes de qualité, qui témoignera tout autant de sa performance générale que des résultats obtenus au regard de chacun des volets de sa mission. Je tiens à souligner ses efforts pour bien rendre compte de sa performance.

SERVICES AÉRIENS ET POSTAUX

- 10.47** À mon avis, l'information incluse dans le rapport annuel de gestion des Services aériens et postaux ne permet pas d'évaluer complètement la performance d'ensemble. Pour que le lecteur soit en mesure de le faire, la reddition de comptes devra être enrichie : les observations particulières que j'ai énoncées précédemment indiquent des pistes de réflexion à cet égard.
- 10.48** Par ailleurs, l'entité a tenu compte des lignes directrices pour la publication d'un bon rapport sur la performance en divulguant plusieurs renseignements de base permettant au lecteur de comprendre ses activités. La présentation de résultats pour toutes les cibles énoncées dans le plan d'action mérite également d'être soulignée.
- 10.49** Tout bien considéré, les Services aériens et postaux sont sur la bonne voie. Je tiens à souligner leurs efforts pour bien rendre compte de leur performance.



CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

- 11.1** Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière dont les résultats sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur ». Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Au cours de l'année 2000-2001, le Vérificateur général a ainsi produit 157 rapports du vérificateur.
- 11.2** La certification de l'information financière s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par la direction de l'entité. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du vérificateur. Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :
- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
 - une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
 - une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.
- 11.3** Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des situations de non-conformité soient décelées. De plus, la nature des travaux qu'il effectue peut l'amener à constater des lacunes relatives à la gestion. En de telles circonstances, le Vérificateur général communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un « rapport à la direction ».



- 11.4** Ce chapitre expose les principales restrictions, constatations et recommandations formulées à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés depuis la parution du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*.

BUREAU D'ACCREDITATION DES PÊCHEURS ET DES AIDES-PÊCHEURS DU QUÉBEC

- 11.8** Notre opinion sur les états financiers du Bureau contient une restriction quant à l'intégralité des revenus de cotisations puisque le contrôle exercé à leur égard présente des faiblesses.
- 11.9** Par exemple, les reçus délivrés aux pêcheurs et aux aides-pêcheurs ne sont pas prénумérotés, si bien qu'il est impossible de s'assurer que tous les reçus sont pris en compte aux fins de la préparation des états financiers. Par conséquent, la direction ne peut confirmer que toutes les sommes reçues ont été intégralement comptabilisées.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

- 11.14** [...] Au 31 décembre 2000, nos travaux indiquent que l'effectif de la Commission pour son dernier exercice a été de 3 781,3 ETC, ce qui représente un dépassement de 133,3 ETC par rapport à celui qui avait été autorisé. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a été avisé que le 11 mai 2001 qu'on avait utilisé les ETC en réserve, soit un mois et demi après la fin de l'exercice financier du gouvernement et quatre mois et demi après la fin de celui de la Commission. Le Secrétariat n'a donc pas été avisé préalablement, comme l'exigeait la décision du Conseil du trésor. Par surcroît, l'utilisation de quelque 24 ETC en sus de la marge de manœuvre consentie en juillet 2000 n'a jamais été autorisée.
- 11.17** La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que les décisions de la Commission peuvent être révisées par elle et contestées devant la Commission des lésions professionnelles (CLP). Précisons que la Commission de la santé et de la sécurité du travail est tenue d'exécuter promptement les décisions rendues par la CLP en vertu de l'article 429.49 de la loi qui édicte ceci : « La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne doit s'y conformer sans délai. »
- 11.18** Cependant, la Commission n'a pas défini ce qu'elle entend par « exécution sans délai ». Et comme elle ne fait aucun suivi à cet égard, l'entité ne peut fournir de statistiques sur le temps écoulé entre le moment où la CLP rend une décision et celui où cette dernière est exécutée. Un rapport interne démontre néanmoins que les plaintes relatives à l'exécution des décisions de la CLP, dont la plupart

concernent les délais, ont augmenté de 39 p. cent au cours du dernier exercice, passant de 36 en 1999 à 50 en 2000. Par ailleurs, il y a souvent un long délai avant que le prestataire reçoive le versement des prestations accordées à la suite d'une telle décision. [...]

ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

- 11.26** Pour l'année financière terminée le 31 mars 2001, le Vérificateur général a dû inclure dans son rapport une restriction selon laquelle les gouvernements du Québec et du Canada ne s'entendent pas sur l'admissibilité d'une des mesures actives d'emploi, présentée dans l'état des revenus et dépenses et financée à même la contribution du Canada, soit la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service national de placement.
- 11.27** La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans l'état financier et représentent 20 147 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2001.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

- 11.31** L'article 38 de la loi constitutive de l'Institut de la statistique du Québec prévoit que « l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations, sauf ceux prévus à l'article 36, dont le coût dépasse, dans la même année financière, les sommes dont il dispose pour l'année au cours de laquelle ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées ».
- 11.32** L'exercice financier 1999-2000 de l'Institut, son premier, s'est soldé par un déficit de 874 808 dollars.
- 11.33** L'excédent des revenus sur les dépenses du deuxième exercice de 1 910 588 dollars, de même que diverses subventions reçues du gouvernement n'ont pas été suffisants pour éponger le déficit encouru lors du premier exercice. Ainsi, le bilan de l'Institut au 31 mars 2001 laisse voir un déficit accumulé de 683 750 dollars.
- 11.34** L'Institut a donc effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait pour les années financières 1999-2000 et 2000-2001. Aucun des motifs d'exception prévus à la loi ne pouvant être invoqué, l'Institut a contrevenu à sa loi constitutive.

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

- 11.38** Depuis 1990, en vertu d'un décret, la Régie administre aussi le programme relatif à la rémunération des pharmaciens dans le cadre d'un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments chez certains prestataires d'assistance-emploi.[...]



- 11.41** [...] Étant donné que le mécanisme de surveillance et de suivi ne s'adresse pas à l'ensemble de la clientèle, il devient difficile de cerner les risques associés aux habitudes de consommation des diverses catégories d'assurés et d'intervenir au besoin.
- 11.45** La Régie estime qu'environ 10 p. cent des 1500 pharmacies présentent un profil de facturation douteux et qu'il serait nécessaire de visiter la moitié de ces établissements pour normaliser leur situation. De plus, la Régie nous a confirmé que, même si l'opération nécessite quelque deux semaines de travail, elle rapporte en moyenne 5000 dollars et qu'elle s'autofinance. Or, nous avons constaté que peu de pharmacies font l'objet d'une visite dans le cadre des travaux de vérification menés par la Régie : en 1999-2000, on note quatre visites et seulement deux en 2000-2001.
- 11.50** Des personnes assurées, et plus particulièrement celles qui voyagent à l'extérieur du Québec, obtiennent des ordonnances couvrant en entier un traitement dont la durée excède 30 jours. Étant donné que la franchise et la coassurance sont calculées mensuellement, elles paient une contribution annuelle moindre que les autres. Selon une étude menée par la Régie, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998, cette pratique a occasionné un manque à gagner estimé à 8,6 millions de dollars. [...]
- 11.55** Nous avons constaté que les prévisions budgétaires annuelles du Fonds [de l'assurance médicaments] n'ont pas été approuvées par le gouvernement, ce qui n'est pas conforme à la loi. D'ailleurs, la Régie n'a pas transmis pour fins d'approbation les prévisions au ministre de la Santé et des Services sociaux, dérogeant ainsi à la législation.

SOCIÉTÉ DES TRAVERSIERS DU QUÉBEC

- 11.60** Les frais payés d'avance représentent des débours qui procureront des avantages au-delà de l'exercice en cours. Notre vérification nous a permis de relever que de telles dépenses, totalisant quelque 270 000 dollars et renvoyant à des factures d'assurance ainsi qu'à des avis d'imposition (taxes municipales et scolaires), n'avaient pas été dûment comptabilisées.
- 11.63** Lors de notre vérification, nous avons constaté, dans un premier temps, que des obligations qui respectaient les trois caractéristiques essentielles d'un passif n'étaient pas comptabilisées. Ainsi, des charges à payer, en l'occurrence des salaires, des vacances et des congés de maladie, n'étaient pas inscrites en tant que passifs. Ces omissions représentent un montant total de plus de 1,9 million de dollars.
- 11.64** Dans un deuxième temps, nous avons remarqué que des montants comptabilisés en guise de passifs ne répondaient pas à tous les critères justifiant un tel traitement. En effet, la Société a inscrit au passif pour plus de 600 000 dollars de taxes municipales et de dépenses de santé et sécurité au travail alors que les services s'y rattachant seraient rendus après la fin de l'exercice visé.

Dépôt légal – 4^e trimestre 2001
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-550-38334-6

© Gouvernement du Québec

Pour commander le rapport détaillé,
adressez-vous à :

Les Publications du Québec
Case postale 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5
Tél. : (418) 643-5150
Télec. : (418) 643-6177
Sans frais : 1 800 463-2100
Télec. (sans frais) : 1 800 561-3479

Cette publication
est rédigée par



**LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC

Édifice Jean-Antoine-Panet
1020, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1B3
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL

770, rue Sherbrooke Ouest, 19^e étage
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET

Courrier électronique : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.gouv.qc.ca>