

**Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 1995-1996**

**TOME II**





LE VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, novembre 1996

Le Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* (L. R. Q., c. V-5.01).

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Vérificateur général,

Guy Breton





## Introduction

**L**a *Loi sur le Vérificateur général* réclame du titulaire du poste qu'il fasse rapport à l'Assemblée nationale à tout le moins une fois l'an. En effet, les parlementaires sont les seuls destinataires et les principaux bénéficiaires des travaux que mène le Vérificateur général dans son champ de compétence.

Le Vérificateur général du Québec est une organisation à laquelle est confiée la surveillance des fonds publics utilisés par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises. Son rôle est double. D'une part, il informe l'Assemblée nationale du résultat de ses travaux de vérification, mettant ainsi à sa disposition un outil de gestion de toute première importance. D'autre part, il permet à la population de prendre connaissance de certains aspects de la gestion gouvernementale. C'est l'une des façons dont se concrétise la nécessaire transparence dans l'administration des fonds publics.

Les travaux de vérification du Vérificateur général se conforment aux règles de l'art et ils sont de trois ordres :

**Attestation financière.** Le Vérificateur général exprime une opinion relativement à la présentation des données apparaissant dans les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises.

**Vérification de la conformité.** Il s'agit de vérifier si les lois et règlements, énoncés de politique et directives en vigueur sont respectés par les gestionnaires et, par conséquent, si les fonds publics ont été utilisés de la façon prévue par le législateur et s'ils ont servi aux fins voulues par lui.

**Vérification de l'optimisation des ressources.** Ce genre de vérification permet de voir jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec économie et efficacité. En outre, la vérification de l'optimisation des ressources a pour objectif de s'assurer que les moyens nécessaires ont été pris par les gestionnaires pour mesurer l'efficacité.

Le Vérificateur général a pleine et entière liberté pour choisir les activités gouvernementales qui font l'objet de son examen. Généralement, il se penche sur les problèmes récurrents et sur ceux dont l'incidence monétaire est considérable. Par ailleurs, il regarde de près les dérogations aux lois et aux règlements, il aborde les sujets susceptibles d'intéresser les parlementaires, soit à cause de leur traitement dans l'actualité, soit en fonction de l'envergure des activités en question, soit encore pour leur valeur d'exemplarité ou en vertu de leur importance sur le plan de l'efficacité, de l'économie et de l'efficacité. Bien entendu, il s'attarde aux secteurs où l'amélioration possible lui semble davantage évidente.

En faisant un tour d'horizon des entités gouvernementales qui font partie de son champ de compétence, le Vérificateur général prend note des déficiences qu'il appréhende dans la gestion de tel ou tel secteur. Ainsi, il dirige ses démarches de vérification de manière à assurer le plus possible la gestion rigoureuse des fonds publics et à favoriser leur saine utilisation.

L'année 1995-1996 est la première à voir la publication du rapport du Vérificateur général en deux tomes, dont celui-ci est le second. Il fait suite au volume publié au printemps dernier, dont le contenu a fait l'objet de discussions en commission parlementaire au cours de l'automne.

Le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996* comporte 12 chapitres. Comme à l'accoutumée, le premier chapitre présente les observations du Vérificateur général. Pour cette fois, il s'est principalement attardé aux questions inhérentes à l'échange d'information entre les organismes du secteur public, au projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire et à l'exercice de son droit de regard auprès des entreprises du gouvernement dont la vérification est confiée à un cabinet privé. Les dix chapitres suivants sont consacrés aux vérifications de l'optimisation des ressources, au suivi de telles vérifications antérieures et aux lacunes relevées au cours des travaux d'attestation financière. Finalement, le dernier chapitre présente le rapport d'activité du Vérificateur général.

Les constatations et les recommandations du Vérificateur général ont été précédemment adressées aux responsables des diverses entités qui étaient invités à nous faire part de leurs commentaires. Le lecteur pourra en prendre connaissance car nous les reproduisons après chaque sujet traité.

Pour terminer, soulignons que, dans l'exercice de ses fonctions, le Vérificateur général a obtenu communication des renseignements, explications et rapports qui lui étaient nécessaires.

# Table des matières

<b>1</b>	Observations du Vérificateur général	<b>9</b>
<hr/>		
<b>Mission économique</b>		
<b>2</b>	Activités de recherche et de développement	<b>19</b>
<hr/>		
<b>Mission éducative et culturelle</b>		
<b>3</b>	Vérification des activités liées à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire privé	<b>35</b>
<hr/>		
<b>Mission sociale</b>		
<b>4</b>	Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale	<b>47</b>
<hr/>		
<b>Mission gouvernementale</b>		
<b>5</b>	Le Directeur général des élections	<b>73</b>
<b>6</b>	Échanges d'information entre organismes du secteur public	<b>89</b>
<b>7</b>	Mesures d'urgence en cas de sinistre	<b>109</b>
<b>8</b>	Programme d'assainissement des eaux	<b>123</b>
<b>9</b>	Travaux de vérification effectués par le Contrôleur des finances	<b>137</b>
<b>10</b>	Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources	<b>157</b>
<b>11</b>	Commentaires découlant de nos travaux d'attestation financière	<b>181</b>
<hr/>		
<b>Information complémentaire</b>		
<b>12</b>	Rapport d'activité du Vérificateur général	<b>213</b>
<b>Annexe A</b>	<i>Loi sur le Vérificateur général</i>	<b>229</b>
<b>Annexe B</b>	Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement	<b>241</b>









Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 1

# Observations du Vérificateur général

## Table des matières

Introduction	1.1
Échanges d'information entre les organismes du secteur public : mon point de vue	1.5
Élimination du déficit et l'équilibre budgétaire	1.26
Exercice du droit de regard : bilan de la situation	1.31

## Introduction

**1.1** Le présent chapitre contient mes observations sur des sujets qui retiennent tout particulièrement mon attention cette année.

**1.2** Les échanges d'information entre les organismes du secteur public est le premier sujet sur lequel je désire m'arrêter. Je rappelle que la Commission du budget et de l'administration avait sollicité ma participation lors de l'étude du projet de loi 32, au sujet des modifications apportées à la *Loi sur le ministère du Revenu*. J'ai livré à ce moment un message qui se résume ainsi : des échanges d'information, oui, mais dans un environnement contrôlé. L'étude d'envergure gouvernementale que j'ai menée au cours de la dernière année, dont les résultats paraissent au chapitre 6, m'a permis d'étayer davantage mon point de vue.

**1.3** Mon deuxième propos porte sur une comptabilisation adéquate, quels que soient les moyens mis de l'avant par le gouvernement pour atteindre l'objectif de déficit zéro.

**1.4** Enfin, en réponse aux préoccupations manifestées par les membres de la Commission du budget et de l'administration concernant l'exercice du droit de regard, je désire faire état des démarches que j'ai entreprises jusqu'à maintenant.

## Échanges d'information entre les organismes du secteur public : mon point de vue

**1.5** En matière d'accès à l'information et de protection de renseignements personnels, le Québec affiche l'une des meilleures images en Amérique du Nord. À ce jour, c'est le seul gouvernement à avoir encadré la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Par ailleurs, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* sert souvent de modèle à d'autres administrations pour l'énoncé de leur propre loi.

**1.6** Toutefois, l'application des principes retenus est tributaire de la qualité des outils utilisés. Élaborés principalement en 1982 alors que les technologies de l'information étaient en gestation et que les marges de manœuvre accordées aux organismes gouvernementaux se trouvaient limitées, la législation et les moyens mis en œuvre pour son application subissent les assauts du temps.

### Un environnement en mutation

**1.7** Les ressources de plus en plus rares, la lutte au déficit, le combat que veut livrer le gouvernement à l'évasion fiscale et au travail au noir, l'amélioration des services aux citoyens incitent les organismes du secteur public à échanger des informations.

**1.8** À ces pressions pour élargir l'accès aux renseignements détenus par les différents organismes gouvernementaux s'ajoute la nouvelle dimension créée par l'implantation de l'autoroute de l'information que le gouvernement souhaite utiliser dans ses relations avec les citoyens. Ainsi, le couplage de fichiers, c'est-à-dire la comparaison des informations contenues dans différents fichiers pour déceler les différences, et, plus récemment, la mise en réseau de fichiers informatiques ont le vent en poupe.

**1.9** Face à ce courant de libéralisation quant aux échanges de renseignements concernant les citoyens, plusieurs questions se posent : L'Administration est-elle prête à y faire face tout en maintenant la protection des renseignements personnels ? Quelles sont, dans le contexte actuel, les attentes des citoyens en matière de protection des renseignements personnels et d'efficacité administrative ? En cas de conflit entre ces deux attentes, quelles lignes directrices doit-on tracer pour orienter et encadrer l'action gouvernementale ?

### Une structure qui vieillit mal

**1.10** Les énergies consommées pour démêler les écheveaux d'une réglementation complexe et morcelée ainsi que les ratés survenus dans la surveillance de l'accès aux renseignements personnels sont des symptômes révélateurs d'une certaine usure de l'encadrement mis en place il y a plusieurs années déjà.

**1.11** En plus des dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* mal adaptées à la réalité, les dérogations accordées aux organismes se multiplient par le truchement de modifications apportées à leurs lois constitutives. Ces amendements présentent les défauts inhérents aux interventions à la pièce : manque de vision d'ensemble et argumentation souvent incomplète. En outre, on étudie trop peu les risques liés à la propagation d'une information de mauvaise qualité, les coûts réels de l'opération, les délais pour obtenir un consentement et les autres moyens d'atteindre l'objectif visé par l'échange. Ainsi, l'accroissement de la marge de manœuvre des organismes en matière d'échange de renseignements personnels sans consentement et les risques qui en découlent peuvent mettre en péril les principes de base de la protection de ces renseignements : la finalité des informations recueillies, le consentement de la personne et la transparence de l'organisme.

**1.12** Au regard de la gestion, comme l'expose le chapitre 6, les moyens mis en œuvre pour surveiller l'application de la loi doivent être adaptés aux besoins des organisations. Celles-ci disposent maintenant de technologies de l'information plus évoluées qui leur ouvrent de nouvelles avenues quant aux échanges de renseignements.

**1.13** Bien que la tendance soit à l'accroissement du couplage de fichiers, peu de dispositions réglementaires encadrent cette pratique au Québec. Seule une directive gouvernementale élaborée en 1984 présente des critères qui servent à l'approbation de ce genre d'ententes. Ces critères portent, entre autres, sur la nécessité de l'information et de l'échange.

**1.14** La négociation d'ententes pour effectuer des échanges est laborieuse et elle se prolonge indûment. Ayant pour point de départ les intérêts propres à chaque organisme, les ententes relèguent l'efficacité de l'ensemble du gouvernement au second plan. En matière de projets d'échanges, on oppose souvent un discours philosophique, attaché scrupuleusement à la lettre de la loi, à des préoccupations terre à terre d'économie et d'efficacité administrative. De la sorte, les objectifs s'opposent plutôt que de se fondre.

### ... et les autres gouvernements

**1.15** Le besoin d'intensifier les échanges d'information n'est pas propre au Québec. En effet, dans plusieurs autres administrations, les couplages de fichiers ont été attaqués de front quant à leur encadrement législatif ou réglementaire et aux contrôles à exercer. Le souci d'être plus économique et efficace, tout en préservant le droit des citoyens à la vie privée, a été à la source d'actions concrètes.

**1.16** C'est ainsi que, au Canada, les gouvernements fédéral et ontarien ont imposé, par voie de directives, des exigences claires et précises auxquelles sont soumis les ministères et organismes. Une préoccupation encore plus forte en ce sens a été constatée aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande où on a été jusqu'à légiférer en ce domaine. Les principales exigences manifestées sont les suivantes :

- avant de procéder à un couplage, obligation pour les deux entités concernées de procéder à une évaluation ou de présenter une entente incluant notamment une analyse coûts-bénéfices et les avantages du programme de couplage proposé par rapport à d'autres méthodes de contrôle ;
- publication des programmes de couplage auprès du public et établissement d'une procédure permettant de vérifier les résultats des couplages effectués et d'aviser les personnes concernées avant que des actions soient prises ;
- formation d'une agence ou d'un conseil indépendant pour surveiller les activités de couplage (États-Unis et Australie) ;
- reddition de comptes au Parlement ou au Congrès sur les activités de couplage effectuées.

**1.17** Le cadre de gestion québécois ne comprend pas ces deux dernières exigences qui constituent, à mon avis, des pistes intéressantes à explorer.

### ... l'autoroute de l'information

**1.18** L'autoroute de l'information est présentée comme l'un des principaux projets susceptibles d'améliorer l'administration publique et ses relations avec les citoyens (accessibilité en tout lieu, horaire adapté aux particularités individuelles, rapidité, fiabilité).

**1.19** En premier lieu, le gouvernement souhaite que chaque citoyen puisse être en mesure d'utiliser ce véhicule de communication sans inquiétude en ce qui a trait tant à la conservation qu'au traitement des renseignements personnels qu'il confie à l'État.

**1.20** Un deuxième objectif est de simplifier les échanges et les transactions. À cet égard, on se propose d'offrir aux citoyens et aux entreprises la possibilité de faire en une seule transaction la mise à jour simultanée de tous les dossiers gouvernementaux les concernant, par exemple lors d'un changement d'adresse, et d'offrir une vue d'ensemble des services de l'État par la voie d'Internet.

**1.21** Cet ambitieux projet suppose une gestion des renseignements à l'échelle du gouvernement. Les facteurs de succès d'un tel projet exigent notamment l'uniformisation des définitions, l'exactitude de l'information traitée, un nombre de saisies minimal, la responsabilisation des gestionnaires quant à la fiabilité et à la sécurité des données et le degré de confidentialité souhaitée. De plus, il faudrait redessiner les frontières à l'intérieur desquelles les renseignements confidentiels peuvent circuler, et ce, à la lumière des besoins et des risques.

**1.22** Ce projet, qui soulève de nombreuses questions, exige qu'une ligne de conduite claire soit tracée. Il faut se pencher sur les conséquences éventuelles du recours à une carte d'identité, de l'utilisation d'une carte donnant accès à tous services gouvernementaux et du développement de réseaux de guichets uniques regroupant de nombreux services. Ce sont des éléments déterminants pour cette réflexion qui s'amorce sur la recherche d'un équilibre entre la protection de la vie privée et l'efficacité administrative.

## Conclusion

**1.23** Comme mes rapports des années antérieures le mentionnaient, il est manifeste que les échanges de données peuvent améliorer la gestion des programmes gouvernementaux. Par conséquent, les organisations doivent examiner soigneusement les occasions d'échanges qui leur permettraient d'accroître leur efficacité et la qualité des services aux citoyens. Néanmoins, les avantages escomptés ne doivent pas masquer les risques parallèles comme la propagation de renseignements de mauvaise qualité et la concentration de l'information dans quelques fichiers. Ils ne doivent pas non plus dissimuler les enjeux, comme la détection de la fraude au détriment de la protection de la vie privée.

**1.24** L'échange de données peut contribuer à la gestion optimale des ressources, mais il ne constitue pas une panacée pour les contrôles administratifs déficients. Il faut conserver la relation de confiance entre le citoyen et l'État. À cet égard, je considère que les grands principes sous-jacents à la protection des renseignements personnels doivent être respectés et, au prix de certains efforts, ils demeurent compatibles avec les objectifs d'efficacité recherchés.

**1.25** Toutefois, afin de préserver les acquis en matière de protection des renseignements personnels, il importe d'analyser les moyens d'application à la lumière de la nouvelle réalité fort différente de celle qui existait lors de l'adoption de la *Loi sur l'accès* en 1982. Cette étude ne saurait être faite en l'absence du principal intéressé : le citoyen.



## Élimination du déficit et l'équilibre budgétaire

**1.26** Dans son discours sur le budget du 9 mars 1995, le vice-premier ministre et ministre d'État de l'Économie et des Finances, M. Bernard Landry, a exposé certains moyens que le gouvernement entend prendre pour assainir les finances publiques. À cette occasion, il a souligné la volonté très ferme du gouvernement de réduire le déficit à zéro à la fin de l'année financière 1999-2000.

**1.27** La poursuite d'un objectif d'une telle ampleur suppose la coordination des actions d'une multitude de personnes et elle requiert de nouveaux outils. Tant de nouveautés sont susceptibles de créer un environnement où les risques d'erreurs seront plus élevés qu'auparavant, ce qui me préoccupe.

**1.28** Toutefois, je tiens pour acquis que, pour garder sa crédibilité, le gouvernement respectera les règles comptables en usage dans le secteur public. Ainsi, il ne peut être question de retarder ou de reporter indûment la comptabilisation de certaines dépenses, ni exclure des livres du gouvernement certaines transactions financières afin de modifier le calcul de son déficit réel.

**1.29** Il va de soi également que, pour apprécier adéquatement la mesure du progrès, ces règles seront appliquées uniformément durant cette période et que, le cas échéant, toute modification sera expliquée, ainsi que ses effets.

**1.30** En conséquence, tout en s'assurant d'une comptabilisation adéquate, une attention particulière devra être apportée aux risques d'erreurs, afin de présenter à la population une image financière exacte.

## Exercice du droit de regard : bilan de la situation

**1.31** Le Vérificateur général effectue lui-même la vérification de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement. Quand cette charge échoit à un cabinet privé, le Vérificateur général dispose, en vertu de sa loi constitutive, d'un droit de regard sur le travail de cet autre vérificateur. Il peut ainsi s'assurer que les exigences de reddition de comptes des entités et le droit du Parlement à l'information ne varient pas, peu importe à qui est confié le mandat de vérification.

**1.32** En janvier 1995, lors de l'examen de mon rapport annuel 1993-1994, les membres de la Commission du budget et de l'administration avaient été à la fois surpris et inquiets de découvrir que ce document les renseignait peu sur les résultats des vérifications annuelles menées par des cabinets du secteur privé et sur la qualité de la gestion des entités vérifiées. En effet, les travaux effectués par ces cabinets n'avaient donné lieu qu'à trois commentaires à l'Assemblée nationale au cours des dix années précédentes.

**1.33** À la suite de ce constat pour le moins préoccupant, la Commission du budget et de l'administration m'avait confié le mandat d'intervenir auprès des vérificateurs en cause afin de voir à ce que les renseignements contenus dans leurs rapports soient analogues à ceux du Vérificateur général.

**1.34** Ce qu'il faut surtout comprendre de ce mandat, c'est que l'Assemblée nationale souhaite recevoir le même genre de rapport, que la vérification soit effectuée par le Vérificateur général ou par un cabinet privé.

**1.35** Afin de donner suite au mandat que m'avait confié la Commission, il a été convenu de bonifier l'approche préconisée jusque-là concernant l'exercice du droit de regard du Vérificateur général sur le travail effectué par les cabinets privés. J'estimais qu'il était nécessaire d'exposer plus précisément aux représentants de ces cabinets le rôle qu'ils doivent assumer en tant que vérificateurs législatifs. Je jugeais également qu'il était essentiel de faire part des attentes formulées par les parlementaires aux membres des conseils d'administration des entités concernées et de leur offrir mon appui à cet égard. Enfin, j'étais pleinement conscient que nous devions, dans le cadre de notre nouvelle démarche, accroître nos connaissances de ces mêmes entités.

**1.36** En novembre 1995, je me suis entretenu avec les représentants des cabinets privés responsables de la vérification des entreprises et organismes assujettis à l'exercice du droit de regard. Cette rencontre visait principalement à leur rappeler les responsabilités qu'ils doivent assumer en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* et à les informer du désir manifesté par les parlementaires d'obtenir plus d'information sur les résultats de leurs travaux et sur la qualité de la gestion des entités dont ils assument la vérification. À la même occasion, les représentants des cabinets privés ont été sensibilisés au fait que nous avons l'intention d'accroître notre connaissance des activités de ces entités, en prévision de nos rencontres avec les parlementaires et afin d'être en mesure de mieux apprécier les résultats des travaux de vérification.

**1.37** À la suite de ces discussions avec les représentants des cabinets privés, j'ai eu des entretiens avec les présidents des conseils d'administration des différents organismes et entreprises, afin de leur faire part des attentes des parlementaires, d'expliquer les principaux éléments de notre approche et de leur préciser qu'ils étaient responsables de confier à leurs vérificateurs, s'ils le jugeaient à propos, des mandats additionnels de vérification portant sur la qualité de la gestion. Nous avons également manifesté notre désir d'assister et de participer activement aux réunions de leur comité de vérification.

**1.38** La prise de connaissance élargie dorénavant préconisée a d'abord pour objectif de permettre au Vérificateur général d'assister les cabinets privés dans leur démarche visant à déterminer, à la suite de leurs travaux d'attestation financière et de vérification de la conformité, des sujets susceptibles d'intéresser les parlementaires. Elle a également pour objet d'appuyer les cabinets privés et les conseils d'administration dans leurs efforts pour cibler des mandats de vérification ultérieurs qui porteraient sur la gestion.

**1.39** Nous en sommes présentement au stade de l'expérimentation de notre concept amélioré d'exercice du droit de regard. Cette approche élargie nous demande d'abord d'examiner, comme nous le faisons antérieurement, les documents que nous transmettent les vérificateurs du secteur privé relativement à leur vérification des états financiers et de la conformité des opérations des entités assujetties à leurs travaux. De plus, elle nous amène à rencontrer ces vérificateurs et les principaux gestionnaires des entreprises et organismes du gouvernement concernés et à examiner la documentation mise à notre disposition par ces derniers.

**1.40** Au cours de la prochaine année, nous comptons poursuivre notre démarche afin d'inciter les cabinets privés, de concert avec les dirigeants des entités en cause, à cerner des sujets susceptibles d'intéresser les parlementaires, à partir des mandats de vérification financière et de conformité ou qui mériteraient d'être examinés dans le cadre d'éventuels mandats de vérification de l'optimisation des ressources. Les travaux que nous avons réalisés jusqu'à maintenant offrent des perspectives intéressantes.

**1.41** Au cours de l'exercice 1996-1997, des efforts importants seront consacrés par le Vérificateur général à l'exercice du droit de regard. En tout, une douzaine d'entités, dont les actifs totalisent plus de 53 milliards de dollars, seront couvertes par nos travaux.

**1.42** En fonction des résultats obtenus jusqu'à présent, j'estime réaliste de penser que les mandats de vérification qui seront menés par les cabinets privés au cours de l'année pourraient donner lieu à l'inclusion de commentaires dans le prochain tome de mon rapport présenté à l'Assemblée nationale. Ainsi, nous serions en mesure de répondre aux attentes manifestées par les membres de la Commission du budget et de l'administration.



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 2

# Activités de recherche et de développement

Étude conduite  
auprès du ministère de l'Industrie,  
du Commerce, de la Science  
et de la Technologie  
et d'autres entités gouvernementales

## Table des matières

Faits saillants	2.1
Vue d'ensemble	2.8
Objectifs et portée de notre vérification	2.11
Résultats de notre vérification	2.13
Encadrement des activités de recherche et de développement	2.14
Politique gouvernementale	2.15
Orientations organisationnelles	
Activités de recherche et de développement	2.18
Propriété intellectuelle	2.22
<i>Résumé des commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et des entités concernées</i>	2.27
Gestion des activités de recherche et de développement	2.28
Gestion des ressources	
Ressources humaines	2.30
Équipement de recherche	2.34
<i>Résumé des commentaires des entités concernées</i>	2.41
Gestion des projets	2.42
Détermination des besoins	2.43
Pertinence des projets	2.47
Faisabilité des projets	2.51
Suivi des travaux	2.56
Économie et efficience	2.61
<i>Résumé des commentaires des entités concernées</i>	2.69
Conformité du financement de projets de recherche	2.70
<i>Résumé des commentaires de l'entité concernée</i>	2.72
Évaluation de la qualité des travaux	2.73
<i>Résumé des commentaires des entités concernées</i>	2.76
Diffusion des résultats	2.77
<i>Résumé des commentaires de l'entité concernée</i>	2.81
Évaluation des programmes de recherche et de développement	2.82
<i>Résumé des commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie</i>	2.86
Reddition de comptes	2.87
<i>Résumé des commentaires des entités concernées</i>	2.92

## Faits saillants

**2.1** Le gouvernement du Québec joue un rôle important en matière de recherche et de développement.

**2.2** Nous avons mené notre vérification au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie en raison de sa tâche d'encadrer l'ensemble des activités gouvernementales de recherche et de développement. En outre, nous avons examiné quatre entités gouvernementales couvrant six secteurs d'activité qui réalisent des travaux de recherche et de développement, dans le but de nous assurer de la saine gestion de ces activités.

**2.3** Certaines des lacunes révélées par nos travaux ont trait à l'encadrement de ces activités. En ce domaine, nous avons noté que la révision de la Politique scientifique et technologique amorcée en juin 1995 et dont l'énoncé remonte à 1982 n'était pas terminée au moment de notre vérification et que seulement une faible part des activités des entités qui effectuent de la recherche en commandite était orientée vers le développement d'expertise. L'absence d'une politique en matière de protection de la propriété intellectuelle dans la presque totalité des entités vérifiées et le manque de souci d'obtenir, lorsque possible, des droits et redevances relativement aux développements technologiques qui leur sont attribuables empêchent le gouvernement de recouvrer une partie de ses investissements.

**2.4** La pertinence des projets de recherche n'a pas toujours été démontrée et la plupart des entités n'ont pas adopté de priorités malgré les nombreux besoins à combler. Pourtant, dans certains cas, d'importantes structures ont été mises en place pour connaître les besoins.

**2.5** Malgré des investissements importants dans l'équipement de recherche d'une entité, celui-ci n'était pas pleinement utilisable au moment de notre vérification. Par ailleurs, les nombreux dépassements de coûts et d'échéance qui ont été observés démontrent un manque de rigueur dans la gestion.

**2.6** Bien que les entités manifestent le désir de réaliser des travaux de qualité, la plupart ne s'assurent pas suffisamment de la valeur scientifique des travaux effectués. Quant au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, il n'assume pas son mandat en ce qui a trait à l'évaluation des programmes de recherche et de développement, même si celle-ci serait nécessaire à une prise de décision gouvernementale éclairée.

**2.7** En matière de reddition de comptes, les rapports d'activité et les rapports annuels dressent un portrait insuffisant des activités de recherche et de développement.

## Vue d'ensemble

**2.8** La recherche et le développement jouent un rôle de plus en plus important dans la croissance économique des pays industrialisés. Dans cette perspective, le gouvernement a décidé de maintenir et même d'augmenter la capacité de recherche et d'innovation du Québec.

**2.9** On définit généralement les activités de recherche et de développement comme étant les travaux de création entrepris de façon systématique afin d'accroître la somme des connaissances ainsi que leur utilisation pour de nouvelles applications. En cette matière, le gouvernement du Québec concentre ses efforts à l'interne du côté du développement d'expertise (réalisé et financé par l'entité), des travaux exécutés en partenariat (avec un ou des partenaires), de la recherche à contrat (exécutée à l'extérieur de l'entité avec des fonds de celle-ci) et de la recherche en commandite (financée en tout ou en partie par la clientèle). Le gouvernement contribue à la recherche et au développement notamment en élaborant des énoncés de politique et en confiant des activités en ce domaine à plusieurs de ses ministères et organismes.

**2.10** Le gouvernement du Québec est l'un des acteurs importants sur la scène de la recherche et du développement. Selon les données les plus récentes obtenues du Bureau de la statistique du Québec, les dépenses de recherche et de développement des ministères et organismes du gouvernement se sont élevées à près de 80 millions de dollars pour l'année financière 1993-1994, excluant les mesures d'aide gouvernementale et les subventions au réseau de l'éducation ainsi qu'à celui de la santé et des services sociaux.

## Objectifs et portée de notre vérification

**2.11** Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que l'encadrement gouvernemental et organisationnel des activités internes de recherche et de développement ainsi que les mécanismes de gestion dont se sont dotés les ministères et organismes du gouvernement du Québec en cette matière favorisent une saine gestion des deniers publics. La protection de la propriété intellectuelle des résultats, leur évaluation ainsi que leur diffusion ont également retenu notre attention. Enfin, nous avons examiné la qualité de la reddition de comptes des entités en matière de recherche et de développement.

**2.12** La présente vérification vise le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) en raison de sa tâche d'encadrer l'ensemble des activités gouvernementales de recherche et de développement ainsi que tous les ministères et organismes qui réalisent à l'interne des travaux de ce genre. Outre le MICST, nous avons examiné les activités relatives à la gestion de la recherche et du développement auprès d'un organisme du gouvernement et de trois ministères, et ce, dans six secteurs d'activité qui représentent, pour 1993-1994, environ 75 p. cent des dépenses internes en ce domaine au gouvernement du Québec. Notre vérification a principalement couvert la période comprise entre le 1<sup>er</sup> avril 1994 et le 31 mars 1996.

## Résultats de notre vérification

**2.13** Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des efforts importants devront être consentis pour parvenir à une saine gestion des activités de recherche et de développement. Nous avons noté des lacunes concernant l'encadrement et la gestion de ces activités, ainsi que l'évaluation des programmes et la reddition de comptes effectuée par les entités.

## Encadrement des activités de recherche et de développement

**2.14** La saine gestion des activités de recherche et de développement dépend dans une large mesure de la qualité de l'encadrement gouvernemental et organisationnel. À cet égard, le cadre de gestion représente la ligne de conduite privilégiée et il constitue un guide de référence pour bien gérer les activités.

### Politique gouvernementale

**2.15** La *Loi sur le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie* lui confère, depuis janvier 1994, de larges responsabilités en matière de développement scientifique et technologique. À ce titre, le Ministère est notamment responsable d'élaborer et de proposer au gouvernement des objectifs, des priorités et des stratégies de développement scientifique et technologique.

**2.16** Dans notre rapport de 1993-1994, nous avons mentionné que l'intervention gouvernementale en matière de recherche et de développement était dispersée et qu'il était impératif de guider l'action des divers participants afin d'atteindre un développement intégré et cohérent de toutes les activités.

**2.17** En juin 1995, le Ministère a entrepris une révision de la Politique scientifique et technologique dont l'énoncé remonte à 1982 et il a sollicité la collaboration de tous les ministères et organismes touchés par cette politique. La mise à jour de la Politique scientifique et technologique n'était pas terminée en juillet 1996.

La mise à jour de la Politique scientifique et technologique n'était pas terminée en juillet 1996.

## Orientations organisationnelles

### Activités de recherche et de développement

**2.18** Que ce soit dans leur planification stratégique ou leur plan d'action, les entités vérifiées ont généralement défini leurs grandes orientations en matière de recherche et de développement.

**2.19** Toutefois, les deux entités orientées vers la recherche en commandite font face à un dilemme. En effet, préoccupées par l'augmentation de leur chiffre d'affaires et, par conséquent, le taux d'autofinancement, elles ont jusqu'ici éprouvé des difficultés à concilier leur objectif de rentabilité et leur volonté de maintenir et de développer leur expertise. Elles sont toutefois conscientes de l'importance qu'elles doivent accorder à la mise à jour et au renouvellement de leur expertise et elles en font même une priorité dans leur plan stratégique. L'une d'elles, soucieuse de maintenir son personnel à la fine pointe des progrès scientifiques, a créé une direction de la recherche dont le mandat est de planifier, d'organiser et de coordonner l'acquisition et le développement d'expertise dans de nouveaux domaines.

**2.20** Nous avons constaté qu'une faible part de leurs activités est orientée vers le développement d'expertise. En effet, le développement des affaires a mobilisé une plus grande part de leur énergie que l'acquisition d'expertise. Dans l'une de ces entités, le personnel professionnel a consacré, en 1995-1996, trois fois plus de temps à la poursuite du premier objectif que du second. De plus, malgré une volonté d'investir bien davantage dans le développement d'expertise pour ne pas perdre les acquis, l'entité n'a pu atteindre l'objectif visé en 1995-1996. Ainsi, le temps alloué à cette tâche dite primordiale a chuté de 2,6 points de pourcentage pour atteindre 4,9 p. cent.



**2.21** À cause de la prépondérance accordée à la recherche en commandite, des projets de développement d'expertise sont retardés ou mis en veilleuse malgré leur degré d'avancement. Par exemple, dans une entité, aucun des huit projets d'un champ d'expertise inscrits dans le plan d'action ne suit l'échéancier prévu ; certains accusent même plusieurs années de retard. Il faudra donc absorber des coûts additionnels pour rendre à terme les projets interrompus.

### Propriété intellectuelle

**2.22** La propriété intellectuelle comprend toutes les sortes d'informations susceptibles d'être protégées par des brevets, des marques déposées, des droits d'auteur ou autres. Elle permet de sauvegarder la valeur économique d'une découverte en accordant au créateur un laps de temps suffisant pour récupérer son investissement initial et pour obtenir un retour financier.

**2.23** En cette matière, les entités ne nous ont pas suffisamment démontré leur souci d'obtenir des droits et des redevances relativement aux développements technologiques qui leur sont attribuables. À une exception près, elles ne se sont pas dotées d'une politique qui préciserait les lignes de conduite à suivre.

**2.24** Pourtant, quelques projets ont donné lieu au développement de produits offrant des perspectives de marché intéressantes et pour lesquels on aurait pu s'attendre à des retombées financières. On peut citer comme exemple la mise au point d'un équipement auquel une entité a consacré par la suite des ressources pour la production de plans, cédés à des entreprises sans que le gouvernement en retire de compensation. Cet équipement est maintenant produit commercialement.

Les entités ne nous ont pas suffisamment démontré leur souci d'obtenir des droits et des redevances.

**2.25** Même si peu de projets mènent à des résultats qui pourraient donner lieu à l'enregistrement d'un brevet ou exiger une autre forme de protection, la nécessité de se doter d'une politique en matière de propriété intellectuelle est d'autant plus pressante qu'on entend stimuler la concertation en favorisant le partenariat et le partage des responsabilités.

**2.26** Nous avons recommandé au ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie de terminer la mise à jour de la Politique scientifique et technologique.

Nous avons recommandé aux entités concernées

- d'accorder l'importance qu'il convient aux travaux de développement d'expertise afin d'assurer l'atteinte des objectifs qu'elles se sont fixés ;
- de s'assurer, à partir d'une politique en matière de protection de la propriété intellectuelle, d'obtenir les droits et les redevances qui leur reviennent.

**2.27** *Résumé des commentaires du ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et des entités concernées :* Le ministre de

*l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie nous a indiqué qu'un plan d'action gouvernemental en science et technologie pour l'année 1997-1998 sera rendu public prochainement. Ce plan accordera notamment la priorité au redéploiement de la recherche gouvernementale.*

*Les deux entités orientées vers la recherche en commandite reconnaissent le bien-fondé de la recommandation visant à accorder plus d'importance aux travaux de développement d'expertise. L'une d'elles nous a signalé que son plan d'action pour l'année en cours a justement pour but de hausser le pourcentage du temps que son personnel y consacre. Par ailleurs, l'autre entité est d'avis qu'il lui sera difficile d'atteindre ses objectifs en ce domaine, étant donné que le montant de son financement a été réduit.*

*Les entités conviennent de la nécessité d'établir une politique en matière de protection de la propriété intellectuelle.*

## Gestion des activités de recherche et de développement

**2.28** Le principal obstacle auquel se heurtent les gestionnaires est que les activités de recherche et de développement comportent une grande part d'inconnu. Cet élément, si important soit-il, ne doit cependant pas devenir le prétexte d'une gestion moins serrée, bien au contraire. En effet, il est essentiel d'effectuer les bons choix et d'exercer un suivi rigoureux, tant des ressources investies que de la progression des résultats, afin d'éviter que des énergies et des ressources ne soient englouties en pure perte.

**2.29** Les outils présentement utilisés ne s'avèrent pas suffisants pour répondre adéquatement aux objectifs qui sous-tendent la gestion de telles activités. Les déficiences relevées sont, entre autres, à l'origine d'une méconnaissance des coûts relatifs à un projet ainsi que de dépassements de coûts et de reports d'échéance importants. Elles dénotent aussi que les entités ne démontrent généralement pas le souci de réaliser les activités de recherche et de développement de façon économique et efficiente et qu'elles n'évaluent pas de façon suffisante les résultats de la recherche. De plus, la pertinence des projets n'a pas toujours été démontrée.

## Gestion des ressources

### Ressources humaines

**2.30** La réalisation efficiente et efficace des projets dépend en grande partie du rendement du personnel de recherche. Les gestionnaires doivent orienter le travail, surveiller sa progression et en apprécier les résultats eu égard à la contribution de chaque employé. Ils doivent également s'assurer que les besoins les plus importants de formation du personnel concerné sont comblés.

**2.31** La qualité des attentes adressées aux membres du personnel est essentielle à l'atteinte des objectifs recherchés. On doit notamment signifier des attentes au personnel en cause en ce qui a trait au respect des échéanciers, à la gestion et à la réalisation des projets avec le souci de l'économie et de l'efficience, à la qualité des travaux effectués et à la diffusion des résultats obtenus.

Les attentes signifiées aux employés, lorsqu'elles existent, sont principalement orientées vers le respect des échéanciers.

**2.32** L'examen de dossiers de membres du personnel de recherche et la conduite d'entrevues auprès de certains d'entre eux nous ont permis de découvrir que les attentes signifiées aux employés, lorsqu'elles existent, sont principalement orientées vers le respect des échéanciers. Elles n'abordent généralement pas l'économie et l'efficience dans la gestion et la réalisation des travaux ni leur qualité. En ce qui a trait aux at-

tentes qui concernent la diffusion des résultats, elles sont le plus souvent inexistantes.

**2.33** Par ailleurs, selon l'information recueillie dans deux secteurs d'activité, la formation des membres du personnel de recherche ne permet pas d'assurer le maintien et le développement de leur expertise. De plus, des responsables de projets ne bénéficient pas de la formation requise pour assurer une gestion adéquate de ce genre d'activité.

### Équipement de recherche

**2.34** La réalisation de certains projets de recherche nécessite un équipement spécialisé. En cette matière, deux cas ont tout particulièrement retenu notre attention.

**2.35** En 1987, le gouvernement a décidé d'établir un centre de recherche appliqué en aquiculture marine. On avait alors constaté que, au Québec, l'aquiculture tardait à prendre son essor bien qu'il s'agisse d'un territoire à haut potentiel et que l'aquiculture mondiale soit en pleine expansion.

**2.36** Terminé au coût de 4 millions de dollars, le Centre aquicole marin a été officiellement inauguré en novembre 1993. Les coûts d'exploitation du Centre pour l'année 1995-1996, y compris les dépenses relatives aux activités de recherche, se sont élevés à environ 1,7 million de dollars avec un effectif de 21 ETC (équivalent temps complet). De ce montant, près de 400 000 dollars étaient encore prévus pour l'ajustement et la mise en fonction d'infrastructures de recherche en technologie aquicole, dont la moitié était réservée au rodage des systèmes.

**2.37** Malgré ces investissements d'envergure, nous avons constaté, en juin 1996, qu'une partie importante de l'équipement n'était pas encore pleinement utilisable, si bien que, jusqu'à présent, très peu de projets ont pu le mettre à profit. En effet, plusieurs projets ont été reportés ou abandonnés, principalement en raison des difficultés de contrôle de la salinité de l'eau. Trois ans plus tard, les retombées économiques du Centre sur l'industrie aquicole se font toujours attendre et les chercheurs continuent d'axer leurs interventions vers des projets en milieu naturel tout en consacrant beaucoup d'efforts au règlement des problèmes de fonctionnement.

**2.38** Par ailleurs, dans un autre secteur d'activité, le gouvernement autorisait en 1992 la même entité à ériger un complexe d'enceintes à environnement contrôlé (Phytotron), au coût de 1,8 million de dollars, pour l'étude de la biologie des plantes. Presque au même moment où ce nouvel équipement était mis en fonction, en septembre 1993, l'entité concluait une entente avec un établissement d'enseignement pour louer de l'espace de serre, des locaux ainsi que deux autres enceintes du même genre pour un montant annuel de 100 000 dollars. Depuis, cette entente est renouvelée chaque année sans que le besoin en ait été clairement démontré.

**2.39** En ce qui concerne l'utilisation du Phytotron, la plupart des chercheurs hésitaient, au moment de notre vérification, à recourir à cet équipement de recherche, étant donné des problèmes de qualité de l'air susceptibles de nuire considérablement à leurs travaux. Par conséquent, des projets sont menés en milieu naturel, ce qui entraîne des coûts et des délais plus importants.

**2.40 Nous avons recommandé aux entités concernées**

- **de s'assurer que leur processus de gestion du rendement concourt à l'économie et à l'efficacité dans la réalisation des travaux, à la qualité de ceux-ci et à une diffusion adéquate des résultats ;**
- **de s'assurer que la formation des membres de leur personnel affectés aux activités de recherche et de développement est suffisante ;**
- **de rendre pleinement fonctionnel l'équipement de recherche.**

Une partie importante de l'équipement du Centre aquicole marin n'était pas pleinement utilisable.

**2.41 Résumé des commentaires des entités concernées :** Les entités entendent sensibiliser davantage leurs gestionnaires à l'importance de signifier des attentes précises en matière de recherche et de développement. Elles comptent également s'assurer que les membres de leur personnel auront la formation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

*Pour ce qui est de l'équipement de recherche, notre recommandation a été bien accueillie. En ce qui concerne le Centre aquicole marin, l'entité a précisé qu'il n'était pas fonctionnel au moment de sa livraison. Malgré la décroissance de son budget, elle consacre de grands efforts pour le rendre pleinement opérationnel.*

## Gestion des projets

**2.42** Plusieurs facteurs ne permettent pas que les activités de recherche et de développement soient menées avec un souci d'économie et d'efficacité. En effet, nous avons relevé certaines faiblesses concernant la détermination des besoins, la pertinence des projets, leur faisabilité et le suivi des travaux. Nous traitons également de leurs répercussions sur la gestion économique et efficace des activités.

### Détermination des besoins

**2.43** Face aux défis économiques, technologiques et environnementaux qui s'annoncent, les ministères et organismes doivent, en concertation avec leur milieu, prévoir correctement les besoins quant à l'amélioration de la performance et au renouvellement des technologies pour hausser la capacité concurrentielle de l'industrie québécoise.

**2.44** Dans certains cas, d'importantes structures, nécessitant parfois des coûts considérables, ont été mises en place pour connaître les besoins du milieu afin de dresser un portrait global de la situation. Toutefois, la plupart des entités vérifiées n'établissent pas leurs priorités de recherche à partir d'une analyse qui prendrait en considération toute l'information recueillie. Certaines entités se limitent aux orientations pour juger de la pertinence des projets, mais celles-ci sont trop vagues pour établir un ordre de priorité et presque tout projet peut s'y rattacher.

**2.45** Par ailleurs, pour que les intéressés soient mieux informés quant aux domaines d'activité privilégiés, une veille technologique continue est indispensable. Elle a pour objet de scruter l'environnement pour y déceler des informations utiles aux décisions des gestionnaires et des chercheurs dans un domaine donné, concernant notamment l'évolution des technologies existantes, les nouvelles technologies et les tendances en ce domaine.

**2.46** Nous avons constaté, dans une entité, que l'on n'a pas assuré de façon structurée une veille technologique continue. À titre d'exemple, dans le domaine de l'entretien d'hiver, ce n'est qu'en 1994 que l'on a pris connaissance des possibilités qu'offre l'épandage de sel préhumidifié. Cette technique est pourtant utilisée depuis longtemps en Europe et elle contribue à l'amélioration de la sécurité des usagers de la route tout en étant plus économique que les méthodes présentement en usage au Québec.

La pertinence de certains projets peut être remise en question.

### Pertinence des projets

**2.47** Plusieurs projets sont effectués sans qu'il soit possible de les relier à l'une ou l'autre des priorités établies ou aux besoins exprimés par les organismes qui interviennent dans leur définition. En effet, les gestionnaires ne s'assurent pas toujours que les projets soumis par le personnel de recherche répondent à un besoin prioritaire du secteur, si bien que les chercheurs ont beaucoup de latitude pour mettre en route des projets qui les intéressent plus particulièrement. Par conséquent, la pertinence de certains projets peut être remise en question.

**2.48** Par exemple, on peut mentionner quelques projets qui n'ont pas eu les suites espérées, notamment parce que l'intérêt de l'industrie n'a pas été bien évalué. Citons à ce titre des projets faisant appel à de nouvelles technologies et qui ont été suspendus parce que le marché actuel n'était pas prêt à les accueillir. Quelque 140 000 dollars y ont été consacrés. Dans le même esprit, deux projets ont conduit au développement et à la conception d'appareils spécialisés. Dans le premier cas, l'industrie ne s'est pas intéressée à la commercialisation du prototype. Dans le second, moins de deux ans après la mise en service de cinq appareils, la production à laquelle ils étaient destinés devenait incertaine. Aujourd'hui, l'entreprise qui a participé au projet cherche un acquéreur pour ces appareils qui ont nécessité un investissement de quelque 80 000 dollars de fonds publics.

**2.49** La priorité accordée à ces projets suscite donc des interrogations, tandis que des besoins ne sont présentement pas comblés, faute de ressources suffisantes.

**2.50** Ainsi, la presque totalité des 70 projets réalisés par une entité sur les petits fruits au cours des deux dernières années ont porté sur la culture des fraises et des framboises. Pourtant une publication de cette entité, rédigée en mars 1994, soulignait le manque évident de recherche faite au Québec sur d'autres baies dont les productions représentent une valeur économique importante et qui rencontrent certains problèmes. Par ailleurs, en juin 1995, un organisme privé déplorait le manque de recherche sur le veau, pour lequel des besoins relatifs à l'alimentation et la santé avaient été détectés. Ce secteur de l'industrie n'a toujours pas fait l'objet de travaux de recherche.

#### Faisabilité des projets

**2.51** Le fait qu'un projet de recherche réponde à une priorité n'est pas suffisant pour le retenir. En effet, d'autres éléments tels que les besoins en ressources humaines, financières et matérielles, la possibilité de mener le projet à terme avec les ressources disponibles, les retombées potentielles du projet ainsi que son niveau de risque doivent être évalués et pris en compte. En outre, les gestionnaires doivent pouvoir s'appuyer sur une veille technologique bien faite et sur des critères de sélection précis. En ce qui a trait aux deux entités orientées vers la recherche en commandite, il est d'autant plus important de procéder à l'estimation des coûts avec circonspection qu'elles facturent généralement les travaux exécutés pour leurs clients en fonction d'un montant forfaitaire prévu dans l'offre de service.

**2.52** Dans une entité, nos travaux nous ont permis de constater que plusieurs projets n'ont pas fait l'objet d'une veille technologique précise avant d'être acceptés. L'un des fondements de la méthode scientifique consiste pourtant à effectuer un inventaire critique des travaux pertinents avant d'entreprendre une nouvelle recherche.

**2.53** En ce qui concerne les besoins en ressources humaines, financières et matérielles d'un projet de recherche, on constate que la plupart des entités n'en effectuent généralement qu'une évaluation sommaire, laquelle ne prévoit, dans plusieurs cas, que les besoins à court terme. La plupart des dossiers examinés ne présentent pas cette information en fonction des différentes étapes du projet de recherche et pour toute sa durée. Pourtant, ces renseignements permettraient de prendre une décision en tenant compte des coûts estimés pour l'ensemble du projet et, par la suite, d'exercer un suivi plus rigoureux des travaux.

Sauf dans une entité, rien ne prouve que le risque inhérent à un projet de recherche est évalué avant son acceptation ou son refus.

**2.54** Le risque associé à la recherche constitue également un facteur important qui peut influencer la décision d'accepter ou de refuser un projet. Bien que son évaluation ne soit pas une tâche aisée, des efforts doivent tout de même être consentis pour éviter le plus possible que des ressources ne soient investies dans un projet sans lendemain. Sauf dans une entité, rien ne prouve que le risque inhérent à un projet de recherche est évalué avant son acceptation ou son refus.

**2.55** Le rapprochement entre les coûts estimés du projet et ses retombées potentielles représente également un élément important de la décision de retenir ou non un sujet de recherche. Actuellement, la viabilité d'un projet repose trop souvent sur une simple évaluation qualitative de ses avantages pour l'industrie. Si elles étaient chiffrées, les retombées prévisibles fourniraient aux entités un certain degré d'assurance que le jeu en vaut réellement la chandelle.

## Suivi des travaux

**2.56** Le suivi des coûts, de l'avancement des travaux et des résultats d'un projet tout au long de son déroulement s'inscrit naturellement dans un processus de saine gestion. Dans cet esprit, il importe d'évaluer périodiquement et à des étapes prédéterminées les écarts qui existent entre les ressources investies et les prévisions initiales, de déterminer le degré d'avancement des travaux en fonction de l'échéancier établi et de s'interroger quant à l'à-propos de poursuivre les travaux de recherche en question.

**2.57** Les deux entités orientées vers la recherche en commandite ont mis en place des systèmes qui leur permettent de comptabiliser au fur et à mesure le temps consacré à un projet de recherche et les coûts qui s'y rapportent. Les responsables reçoivent périodiquement ou sur demande un rapport sur chacun de leurs projets, lequel indique les heures effectuées ainsi que les coûts assumés. En ce qui a trait aux autres entités, aucune d'entre elles ne dispose d'un tel système d'information. Non seulement ne peuvent-elles pas tirer profit de ces renseignements sur une base régulière, mais elles en sont même privées au terme d'un projet.

**2.58** En ce qui concerne le degré d'avancement des travaux, la situation n'est guère plus reluisante. Les outils mis en place ne permettent pas d'obtenir un portrait précis de l'état d'un projet à un moment donné. Les renseignements véhiculés par les rapports produits par les deux entités orientées vers la recherche en commandite ne sont pas toujours fiables, notamment en raison de l'absence de contrôles quant à l'intégrité et à l'exactitude des données qui alimentent leurs systèmes.

Les outils mis en place ne permettent pas d'obtenir un portrait précis de l'état d'un projet à un moment donné.

**2.59** Quant aux rapports d'étape produits annuellement par les autres entités, on y donne un aperçu de l'état d'avancement des travaux ainsi qu'une évaluation sommaire, qui se limite aux besoins en ressources pour la poursuite du projet l'année suivante. Encore là, ces rapports ne sont pas utiles pour connaître le degré réel d'avancement des travaux ou pour prévoir les dépassements de coûts et les reports d'échéance. Dans l'état actuel des choses, il ne pourrait vraiment pas en être autrement car on ne connaît pas les coûts prévus pour l'ensemble d'un projet et encore moins les dépenses réelles. On déplore aussi l'absence d'information précise sur l'emploi du temps du personnel de recherche et, par conséquent, sur le temps imputé à un projet.

**2.60** Plus souvent qu'autrement privées des informations essentielles au suivi des projets de recherche et de développement qu'elles mènent, les entités ne peuvent prétendre qu'elles gèrent sainement leurs ressources.

## Économie et efficience

**2.61** Certaines situations démontrent que les projets de recherche et de développement ne sont pas gérés avec suffisamment de rigueur.

**2.62** À titre d'exemple, un projet dont l'étude, amorcée en 1988, devait s'étendre sur 12 ans, a été interrompu 5 ans plus tard faute de ressources. Selon un document interne, cette décision se traduit par une perte de plus de 1 million de dollars, alors qu'un professionnel et un technicien auraient pu, en deux ou trois années supplémentaires, terminer les analyses des échantillons de quatre années de relevés de terrain, interpréter les données et diffuser les informations scientifiques.

**2.63** Dans un autre cas, compte tenu que l'on a négligé de mesurer l'intérêt de l'industrie de transformation, un projet de recherche a dû être abandonné malgré l'attrait prévisible de la part de la population et des producteurs, les résultats prometteurs obtenus et un investissement important de l'entité.

**2.64** Dans le cas des deux entités orientées vers la recherche en commandite, nous avons noté que, malgré les nombreux dépassements de coûts et reports d'échéance, elles ne procèdent pas de façon systématique à l'analyse des écarts même si cette mesure s'est avérée profitable à quelques reprises. Dans l'une d'elles, 52 p. cent des projets terminés durant le dernier exercice financier ont accusé des dépassements pouvant parfois atteindre le double des coûts prévus. Plus de 2 millions de dollars de coûts excédentaires ont ainsi été assumés par cette entité. En ce qui a trait aux échéances, elles n'ont pas été respectées dans 15 p. cent des cas et les retards allaient de quelques mois à deux ans.

**2.65** Le défaut de rigueur dans la prévision des coûts au moment des offres de service, le manque d'expérience dans des travaux similaires et l'accent mis sur l'augmentation du chiffre d'affaires sont des facteurs qui peuvent expliquer les écarts observés entre les coûts estimés et les coûts réels. Par conséquent, il n'est pas toujours facile d'établir une relation entre le montant facturé pour un travail de recherche et les coûts imputés à un projet, ce qui crée des disparités lors de la facturation des travaux. Ainsi, à titre d'exemple, une entité a facturé à son client le montant prévu selon l'entente initiale bien que les coûts relatifs aux travaux n'aient représenté qu'environ la moitié du montant facturé. À l'inverse, une autre entreprise n'aura assumé que la moitié des coûts qu'ont nécessités les travaux.

**2.66** Malgré l'information manquante quant aux coûts relatifs à un projet de recherche dans les quatre autres secteurs d'activité, des indices laissent croire qu'il existe des dépassements budgétaires importants et inexpliqués. Ainsi, dans l'une des entités, en totalisant les besoins annuels en ressources humaines exprimés dans les rapports d'étape de certains projets, on se rend compte que ces besoins

excèdent parfois du double ceux qui étaient prévus à l'origine. Nous n'avons toutefois pas cherché à quantifier ces écarts, étant donné toute l'incertitude qui entoure les ressources réellement investies dans un projet.

**2.67** Nul doute que certains des délais et des dépassements de coûts observés puissent être expliqués et justifiés, mais les gestionnaires n'ont pas été en mesure de préciser exactement à quoi ils sont dus.

#### **2.68 Nous avons recommandé aux entités concernées**

- **d'établir leurs priorités en matière de recherche et de développement à partir d'une analyse complète et en fonction des besoins déterminés ;**
- **de s'assurer que les projets de recherche qu'elles mènent répondent aux priorités ;**
- **d'établir des critères qui assureraient que la sélection des projets repose sur une veille technologique ainsi que sur la détermination et l'évaluation des besoins en ressources, du niveau de risque et des retombées potentielles pour l'industrie ;**
- **d'améliorer leurs systèmes d'information quant au suivi des projets afin d'obtenir, en temps opportun, une information suffisante, pertinente et fiable ;**
- **de procéder systématiquement à l'analyse des écarts constatés.**

**2.69 Résumé des commentaires des entités concernées :** Les entités sont généralement d'avis qu'elles auraient intérêt à circonscrire davantage leurs orientations et leurs priorités de recherche, notamment grâce à leurs plans d'action, ainsi qu'à préciser et à accroître leurs exigences relativement aux informations demandées lors de la présentation d'un projet. Plusieurs d'entre elles nous ont indiqué qu'elles entendaient prendre des mesures susceptibles d'améliorer la situation actuelle. Pour assurer une

*meilleure sélection des projets, elles comptent imposer un processus décisionnel exigeant l'établissement précis d'un plan de travail, des coûts et des échéanciers et mettre en place des comités d'évaluation.*

*En ce qui a trait plus particulièrement à la pertinence des projets de recherche, une entité a mentionné qu'elle considérerait que, tout en respectant les domaines de recherche prioritaires, il devrait y avoir place pour de la recherche dite « exploratoire ».*

*Les entités vérifiées ont reconnu l'importance d'un bon système d'information et elles ont accueilli favorablement notre recommandation. Certaines d'entre elles ont manifesté leur intention de remédier rapidement à ce problème.*

*Les entités conviennent qu'il importe d'analyser les dépassements de coûts et les reports d'échéance. L'une d'elles nous a signalé qu'elle a amorcé, il y a quelques mois, la mise en place d'un système qui va lui permettre de suivre efficacement ses projets et de réagir judicieusement quand elle constatera des écarts.*

## Conformité du financement de projets de recherche

**2.70** Dans la réalisation de projets de recherche, il arrive que des fonds soient recueillis auprès de partenaires. Notre vérification nous a permis de découvrir que, dans l'une des entités, on a eu parfois recours à un organisme sans but lucratif pour recevoir et administrer les fonds destinés à des projets de recherche. Au cours des années 1989 à 1995 inclusivement, quelque 145 000 dollars ont transité par cet organisme. Bien que l'on ne mette aucunement en doute la gestion de cet argent, cette pratique manque de transparence et elle entraîne que les sommes ainsi recueillies pour des projets de recherche ne sont pas considérées comme des recettes du gouvernement et qu'elles ne sont pas versées au Fonds consolidé du revenu.

La plupart des entités ne s'assurent pas suffisamment de la qualité scientifique des travaux réalisés.

**2.71** Nous avons recommandé à l'entité concernée de respecter le cadre de gestion gouvernemental défini par la Loi sur l'administration financière lorsque des chercheurs recueillent des fonds auprès de partenaires.

**2.72** *Résumé des commentaires de l'entité concernée* : L'entité concernée nous a indiqué que, depuis 1995, elle est autorisée à recevoir des fonds de partenaires à des fins déterminées telles que la réalisation de projets de recherche. Elle ajoute que, désormais, ces sommes versées par les partenaires seront déposées dans le compte prévu à cette fin.

## Évaluation de la qualité des travaux

**2.73** La gestion des activités de recherche et de développement ne peut faire abstraction de l'évaluation de la qualité des travaux. Cet examen, qui peut prendre différentes formes et être effectué sur une base d'échantillonnage, vise essentiellement à s'assurer que les travaux ont été réalisés avec toute la rigueur scientifique requise et il minimise le risque que les entités diffusent des résultats erronés ou sans valeur scientifique.

**2.74** Même si celles qui exécutent de la recherche en commandite démontrent un souci de satisfaire leur clientèle en recourant de temps à autre à la technique du sondage et par l'implantation récente d'un système de qualité conforme à la norme ISO 9001, la plupart des entités ne s'assurent pas suffisamment de la qualité scientifique des travaux réalisés. L'évaluation des travaux par des pairs et la publication scientifique en relation avec les projets qui s'y prêtent sont pourtant des moyens dont elles disposent pour obtenir un certain degré d'assurance quant à la valeur des résultats de la recherche effectuée par le personnel scientifique. Présentement, l'évaluation par les pairs est inexistante et certains chercheurs n'allouent pas le temps nécessaire à la rédaction d'articles scientifiques. Le peu d'incitation à rédiger de tels articles et l'effort qu'exige la recherche de partenaires et d'occasions d'affaires ne sont certes pas étrangers à cet état de fait.



**2.75 Nous avons recommandé aux entités concernées de mettre en place des mécanismes qui leur permettraient d'évaluer adéquatement la qualité scientifique des projets réalisés.**

**2.76 Résumé des commentaires des entités concernées :** *Les entités vérifiées se disent soucieuses de la qualité des travaux de recherche et de développement qu'elles mènent et, par conséquent, elles accueillent positivement notre recommandation. Certaines entités anticipent toutefois des difficultés d'application, étant donné le caractère confidentiel de plusieurs travaux.*

### Diffusion des résultats

**2.77** Les entités s'entendent sur le fait que la recherche et le développement constituent la pierre angulaire sur laquelle doivent s'appuyer les différents secteurs de l'économie québécoise afin de relever les défis des prochaines années, d'où l'importance de la diffusion des résultats et du transfert des connaissances résultant des travaux de recherche.

**2.78** De façon générale, elles s'acquittent bien de leurs responsabilités en matière de diffusion des résultats des travaux de recherche. Toutefois, dans une entité, nous avons constaté que des chercheurs tardent à rédiger leurs rapports. Dans certains cas, le chercheur préfère consacrer ses énergies à la recherche de partenaires ou mettre rapidement en marche un nouveau projet. En outre, plusieurs retards sont dus à des délais importants avant la réception des résultats des analyses de laboratoire. Ces retards dans la diffusion des résultats de la recherche entraînent des coûts supplémentaires pour rendre ces projets à terme.

Aucune évaluation de l'ensemble des activités internes de recherche et de développement n'a encore été entreprise.

**2.79** De plus, cette même entité a signé avec un organisme privé, en septembre 1993, une entente de quatre ans évaluée à 36 000 dollars annuellement pour la diffusion de résultats de recherche. Jusqu'à présent, elle n'a pour ainsi dire pas utilisé ce moyen de diffusion.

**2.80 Nous avons recommandé à l'entité concernée de s'assurer que les résultats de ses travaux de recherche font l'objet d'une diffusion adéquate tout en se souciant du principe d'économie.**

**2.81 Résumé des commentaires de l'entité concernée :** *L'entité reconnaît l'importance d'une diffusion adéquate des résultats et elle nous a fait part de mesures qu'elle entend prendre en ce sens*

### Évaluation des programmes de recherche et de développement

**2.82** Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie se voit confier, par sa loi constitutive, les responsabilités de « contribuer à l'analyse, à l'évaluation et à la maîtrise des incidences de la science et de la technologie sur les personnes et la société » et de « procéder, en collaboration avec les ministres concernés, à l'évaluation des programmes relatifs à la science et à la technologie des ministères et organismes ».

**2.83** Bien que nous ayons déjà recommandé au Ministère d'assumer le mandat qui lui est dévolu en matière d'évaluation de programmes dans notre rapport pour l'année 1993-1994, nous avons constaté que celui-ci n'exerce pas ses fonctions en cette matière. Aucune évaluation de l'ensemble des activités internes de recherche et de développement n'a encore été entreprise quant aux résultats des travaux et à leurs retombées pour l'économie québécoise, informations qui auraient été utiles pour la révision de la Politique scientifique et technologique.

**2.84** Pourtant, en 1993, dans un avis public intitulé « Urgence technologie », le Conseil de la science et de la technologie avait recommandé que « le gouvernement évalue et rationalise ses activités internes, ses programmes et ses organismes en science et en technologie ». Il suggérait au gouvernement de le faire notamment « en révisant systématiquement la pertinence des mandats, statuts, budgets et activités internes de recherche et de développement des unités gouvernementales ».

Les rapports annuels et les rapports d'activité des entités ne dressent pas un portrait complet de leurs activités dans le domaine de la recherche et du développement.

**2.85** Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie d'évaluer les programmes relatifs aux activités internes de recherche et de développement des ministères et organismes.

**2.86** *Résumé des commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie : Le Ministère nous a indiqué qu'il a récemment constitué une direction, exclusivement destinée à l'évaluation des programmes. Cette unité a entrepris la mise en œuvre d'une programmation pour l'année 1996-1997 touchant plusieurs leviers importants de l'intervention gouvernementale en science et technologie. Cette direction collaborera, entre autres, à l'examen de l'intervention gouvernementale en matière de recherche et de développement.*

## Reddition de comptes

**2.87** La qualité de la reddition de comptes est tributaire de la qualité des informations de gestion disponibles. Les lacunes déjà exposées ont donc une incidence sur la reddition de comptes effectuée par les entités.

**2.88** Les rapports annuels et les rapports d'activité des entités ne dressent pas un portrait complet de leurs activités dans le domaine de la recherche et du développement, notamment en raison de l'absence d'information suffisante pour apprécier les retombées et les résultats des activités en fonction de leurs coûts. Ces informations seraient pourtant révélatrices de leurs performances et de leur contribution au développement et à l'amélioration technologique et économique.

**2.89** De plus, l'information présentée ne reflète pas toujours la réalité. À titre d'exemple, dans son rapport annuel de 1994-1995, une entité indique que 4,8 millions de dollars ont été consacrés à ses activités de recherche et de développement. Toutefois, parmi ces dépenses, nous avons retracé des projets qui n'auraient pas dû être définis ainsi. Dans un autre cas, le rapport annuel faisait mention qu'un équipement des plus modernes était utilisé alors que, dans les faits, il ne l'était que partiellement.

**2.90** Nous constatons que l'information contenue dans les rapports annuels n'est pas toujours fiable ni suffisante pour évaluer adéquatement les activités en matière de recherche et de développement.

**2.91** Nous avons recommandé aux entités concernées de préciser la nature des informations nécessaires à une reddition de comptes qui permettrait une évaluation adéquate de leurs activités en matière de recherche et de développement.

**2.92** *Résumé des commentaires des entités concernées : En matière de reddition de comptes, les entités reconnaissent qu'il y a place à amélioration et plusieurs ont mentionné que des informations pertinentes additionnelles seraient ajoutées à leur prochain rapport annuel.*



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

### CHAPITRE 3

## **Vérification des activités liées à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire privé**

Étude conduite  
auprès du ministère de l'Éducation  
et des établissements d'enseignement privés

## Table des matières

Faits saillants	3.1
Vue d'ensemble	3.6
Objectifs et portée de notre vérification	3.7
<b>Résultats de notre vérification</b>	
Vérification par le Ministère de l'application de la loi et des règlements dans les établissements dont le permis est sans échéance	3.15
Application de la loi et des règlements par les établissements dont le permis et l'agrément sont sans échéance	3.23
Matières à enseigner et temps prévu	3.24
Calendrier scolaire	3.32
Contrats de services éducatifs et droits de scolarité	3.36
Manuels scolaires et matériel didactique	3.42
<i>Résumé des commentaires des établissements visités</i>	3.47
Établissements d'enseignement non légalement reconnus	3.48
<i>Commentaires du Ministère</i>	3.56

## Faits saillants

**3.1** Nous avons procédé à une vérification de l'application de la *Loi sur l'enseignement privé* et d'autres dispositions législatives auprès du ministère de l'Éducation ainsi que dans 15 établissements d'enseignement privés. Ce rapport traite de déficiences constatées dans la vérification exercée par le Ministère quant au respect et à l'application des dispositions législatives par les établissements. Il aborde également la question des établissements d'enseignement non légalement reconnus.

**3.2** Nous ne cherchons à établir ni les similitudes ni les différences entre les pratiques des secteurs public et privé, ni l'effet des manquements sur l'apprentissage des élèves. Toutefois, des statistiques du Ministère démontrent que les élèves du secteur privé obtiennent de meilleurs résultats aux examens ministériels que ceux du secteur public. Certains attribuent ces résultats au fait que l'école privée peut sélectionner ses élèves, qu'elle leur procure un meilleur encadrement, qu'elle favorise une discipline plus rigoureuse, que ses exigences quant au rendement sont plus poussées et qu'elle peut, en raison de sa taille, prêter une oreille attentive aux besoins de chacun.

**3.3** Parce qu'ils détiennent un permis et un agrément aux fins de subvention qui ne comportent pas d'échéance, plusieurs établissements ne font l'objet que d'un examen sommaire du Ministère quant à l'application de la *Loi sur l'enseignement privé* et des règlements qui s'y rapportent. Ces établissements accueillent plus de 60 p. cent des élèves du secteur privé.

**3.4** Bien que la performance du secteur privé ne soit pas remise en cause, notre vérification auprès d'un échantillon de ces établissements montre des lacunes qui méritent d'être signalées. Les établissements visités ne respectent pas toujours le Régime pédagogique du secondaire, notamment en ce qui concerne le temps prévu pour les cours obligatoires et les 180 jours de services éducatifs prescrits. Parce que les notions de services éducatifs et de services accessoires sont sujettes à interprétation, le Ministère ne peut s'assurer que les frais exigés de l'élève ou de ses parents sont conformes à la loi. En ce qui concerne les manuels scolaires utilisés, ils n'apparaissent pas tous sur la liste approuvée par le ministre de l'Éducation.

**3.5** Depuis plusieurs années, le Ministère observe l'existence d'établissements non légalement reconnus, c'est-à-dire qui ne font pas partie d'une commission scolaire ou qui ne détiennent pas de permis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*. Du fait que ce problème n'a toujours pas été résolu, quelques milliers d'élèves ne pourront obtenir, cette année encore, de diplômes officiels ni être admis à des études collégiales.

## Vue d'ensemble

**3.6** Au Québec, plus de 100 000 élèves, soit près de 10 p. cent de tous les élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire, fréquentent un établissement d'enseignement privé. Ces établissements, régis par la *Loi sur l'enseignement privé* (L.R.Q., c. E-9.1), doivent détenir un permis délivré par le ministre de l'Éducation pour dispenser les services éducatifs visés par la loi et ils sont soumis aux mêmes régimes pédagogiques que les établissements d'enseignement publics. Les permis en vigueur dans les établissements d'enseignement privés sont avec ou sans échéance de renouvellement. Les établissements ayant un permis peuvent être agréés aux fins de subvention par le ministère de l'Éducation ; les crédits budgétaires pour ce programme s'élevaient à plus de 307 millions de dollars en 1995-1996, ce qui représente un peu plus de 55 p. cent des revenus de fonctionnement de ces établissements et 5 p. cent des crédits gouvernementaux alloués à l'enseignement primaire et secondaire.

## Objectifs et portée de notre vérification

**3.7** Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer que le Ministère surveillait adéquatement l'application de la *Loi sur l'enseignement privé* et d'autres dispositions législatives et que les établissements respectaient cette loi ainsi que les régimes pédagogiques en vigueur. Elle constituait la dernière étape d'un cycle de vérification enclenché il y a sept ans dans le secteur de l'éducation, à la fois au Ministère et dans les établissements. Dans l'ordre, nous nous sommes penchés sur l'enseignement primaire et secondaire public, l'enseignement collégial public et privé, l'enseignement universitaire, l'aide financière aux étudiants et enfin, cette année, l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire privé.

**3.8** En ce qui concerne le sujet de cette année, nous avons d'abord examiné le processus d'émission et de renouvellement des permis et les contrôles relatifs au respect de la *Charte de la langue française* (L.R.Q., c. C-11), ainsi que ceux qui se rapportent à la fréquentation scolaire obligatoire. Nous avons également examiné certains aspects liés aux droits de scolarité, aux manuels scolaires et au système de financement des établissements.

**3.9** Nous avons ensuite vérifié auprès de 15 établissements le respect de diverses dispositions de la loi et des régimes pédagogiques et nos travaux portaient particulièrement sur les points suivants :

- les matières à enseigner et le temps prévu ;
- le calendrier scolaire ;
- le contrat de services éducatifs et les droits de scolarité ;
- les manuels scolaires et le matériel didactique ;
- les rapports d'évaluation de l'élève ;
- l'admissibilité des élèves à l'enseignement en anglais ;
- la déperdition d'élèves dans certains établissements.

**3.10** L'échantillon retenu représente près de 12 p. cent de tous les élèves qui fréquentent les établissements d'enseignement privés subventionnés. Notre échantillonnage a tenu compte de certains critères : l'ordre d'enseignement, la taille de l'effectif scolaire, l'échéance du permis, la répartition géographique et la langue d'enseignement.

**3.11** La vérification a porté sur les activités de l'année scolaire 1994-1995. Les constatations découlant de la vérification dans les établissements ont fait l'objet d'un rapport à chacun d'entre eux. Le présent rapport traite de certains manquements à la loi et aux régimes pédagogiques, mais il ne cherche à établir ni les similitudes ni les différences entre les pratiques des secteurs public et privé, ni l'effet des manquements sur l'apprentissage des élèves.

**3.12** Toutefois, des statistiques du Ministère démontrent que les élèves du secteur privé obtiennent de meilleurs résultats aux examens ministériels que ceux du secteur public. Certains attribuent ces résultats au fait que l'école privée peut sélectionner ses élèves, qu'elle leur procure un meilleur encadrement, qu'elle favorise une discipline plus rigoureuse, que ses exigences quant au rendement sont plus poussées et qu'elle peut, en raison de sa taille, prêter une oreille attentive aux besoins de chacun.

**3.13** Bien que la performance du secteur privé ne soit pas remise en cause, ce rapport expose, en plus de ce qui concerne le Ministère, une synthèse de nos constatations et de nos recommandations au sujet des établissements visités, dans les domaines où les lacunes méritaient d'être signalées. En ce qui a trait à trois sujets – les rapports d'évaluation de l'élève, l'admissibilité des élèves à l'enseignement en anglais et la déperdition d'élèves dans certains établissements –, les déficiences relevées ont été jugées insuffisamment importantes pour les inclure dans notre rapport annuel.

**3.14** Le présent rapport résume également les commentaires des établissements visités et il présente ceux du Ministère sur certains sujets.

## Résultats de notre vérification

### Vérification par le Ministère de l'application de la loi et des règlements dans les établissements dont le permis est sans échéance

**3.15** L'article 10 de la *Loi sur l'enseignement privé* stipule que nul ne peut tenir un établissement d'enseignement privé s'il n'est titulaire d'un permis délivré par le ministre pour l'établissement et les services éducatifs ou catégories de services éducatifs qu'il dispense et qui sont visés par la loi. Ces services éducatifs comprennent notamment les services de formation et d'éveil à l'éducation préscolaire, les services d'enseignement au primaire et les services d'enseignement en formation générale au secondaire. La période de validité d'un permis est de trois ans au moment de l'émission et de cinq ans en cas de renouvellement. Cette période peut être différente ou ne comporter aucune échéance si le ministre en juge ainsi. Beaucoup d'établissements d'enseignement privés institués depuis longtemps jouissent de permis sans échéance. Toutefois, le ministre n'émet plus de tels permis depuis 20 ans.

**3.16** Le ministre peut, sur avis de la Commission consultative de l'enseignement privé, agréer un établissement aux fins de subvention relativement aux services éducatifs dispensés. L'établissement détenant un permis, mais non agréé, est exploité sans subvention du ministère de l'Éducation, ce qui lui permet de facturer ses services éducatifs sans plafond imposé.

**3.17** Pour l'année scolaire 1994-1995, 279 établissements détenaient un permis délivré par le Ministère. De ce nombre, 186 étaient agréés aux fins de subvention parmi lesquels 127 détenaient un permis et un agrément sans échéance pour au moins une catégorie de services éducatifs. Ces 127 établissements accueillent plus de 60 p. cent des élèves qui fréquentent un établissement d'enseignement privé.

**3.18** Pour obtenir, renouveler ou modifier un permis ou un agrément pour un service éducatif, l'établissement doit fournir les renseignements prévus selon l'annexe A du Règlement d'application de la *Loi sur l'enseignement privé* : fondements de la demande, objectifs et activités de l'établissement, population scolaire concernée, organisation administrative et organisation de l'enseignement (matières à enseigner, calendrier scolaire, matériel didactique, liste des enseignants, etc.), services aux élèves, ressources matérielles et ressources financières, y compris les droits de scolarité.

**3.19** Ces informations sont analysées au Ministère par la Direction générale de l'enseignement privé (DGEP) qui, la plupart du temps, visite les établissements pour vérifier les renseignements fournis et assurer le respect de la loi et des règlements. Le rapport d'analyse est transmis à la Commission consultative de l'enseignement privé. La DGEP et la Commission présentent, dans tous les cas, une recommandation au ministre quant à la demande de l'établissement.

**3.20** Parce que les établissements dont le permis est sans échéance ne sont pas tenus de renouveler leur permis sauf s'ils désirent y apporter des modifications, ils ne sont pas soumis aux contrôles ministériels susmentionnés. Toutefois, le Ministère leur demande de lui transmettre annuellement le calendrier scolaire, la liste des enseignants ainsi que la description des droits de scolarité exigés des parents. Il s'assure que tous les établissements font parvenir ces documents et il vérifie sommairement le respect des 180 jours prescrits par le calendrier scolaire et du maximum de la contribution financière demandée aux parents. Cependant, il ne vérifie pas la qualification professionnelle des enseignants.

**3.21** Outre cet examen sommaire, le Ministère n'utilise pas d'autres mécanismes pour apprécier l'application des dispositions législatives et réglementaires dans les établissements dont le permis est sans échéance. D'ailleurs, notre vérification en cette matière nous a permis de constater des lacunes que nous présentons dans les sections qui suivent.

**3.22** Nous avons recommandé au Ministère de disposer de mécanismes additionnels pour apprécier l'application des dispositions législatives et réglementaires dans les établissements qui détiennent un permis sans échéance.

### Application de la loi et des règlements par les établissements dont le permis et l'agrément sont sans échéance

**3.23** Puisque le Ministère vérifie peu l'application des dispositions législatives et réglementaires dans les 127 établissements dont le permis et l'agrément sont sans échéance, nous avons orienté notre vérification vers 15 établissements en tenant compte des autres critères de l'échantillonnage, ce qui représente plus de 15 p. cent des élèves de ces 127 établissements. Nous avons porté attention au respect de la loi et des régimes pédagogiques en ce qui a trait aux matières à enseigner et au temps prévu par le calendrier scolaire, aux contrats de services éducatifs et aux droits de scolarité, aux manuels scolaires et au matériel didactique ainsi qu'aux rapports d'évaluation de l'élève.

#### Matières à enseigner et temps prévu

**3.24** Les régimes pédagogiques de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire prescrivent les matières à enseigner et le temps prévu. À l'enseignement secondaire, le nombre d'unités à octroyer pour l'ensemble des matières obligatoires et à option est de 36 par année.

**3.25** L'article 34 du Régime pédagogique précise qu'une unité comprend normalement 25 heures d'activités d'apprentissage. Nous avons vérifié si les horaires des élèves qui fréquentent les établissements de notre échantillon mentionnent les cours obligatoires et s'ils respectent la durée prévue. Puisque le Régime pédagogique utilise le terme « normalement », nous avons jugé raisonnable d'allouer une marge de tolérance de 25 p. cent quant au temps consacré à la matière obligatoire de manière à ce que les écarts présentés soient significatifs. À l'occasion, des établissements nous ont signalé des activités non inscrites à l'horaire



régulier de l'élève mais qui visaient l'atteinte d'objectifs pédagogiques de cours obligatoires. Nous avons alors ajouté à l'horaire régulier, lorsqu'il était raisonnablement quantifiable, le temps prévu pour ces activités avant de calculer le nombre de cours dispensés par les établissements de notre échantillon qui n'atteignaient pas le nombre d'heures normalement prévues par le Régime pédagogique.

**3.26** Au total, 116 cours n'atteignaient pas le temps prévu par le Régime pédagogique sur les 567 cours obligatoires dans les établissements visités, soit en moyenne 20 p. cent des cours obligatoires. Près de 85 p. cent des écarts concernent les cours d'art, d'économie familiale, d'éducation au choix de carrière, de formation personnelle et sociale ainsi que les cours d'initiation à

En moyenne, 20 p. cent des cours obligatoires n'atteignaient pas le temps prévu par le Régime pédagogique.

la technologie. En ce qui a trait à ces cours, le Ministère n'a pas l'assurance que les objectifs d'apprentissage prévus par les programmes d'études sont atteints, puisqu'il n'administre pas d'examen unique dans toutes les matières.

**3.27** Par ailleurs, nous avons constaté que, sur les 116 cours qui présentaient un écart notable, 22 n'étaient pas inscrits à l'horaire de l'élève. Six des 13 établissements n'ont pas inscrit à l'horaire au moins un cours obligatoire. Le temps ainsi récupéré est utilisé pour l'enseignement des matières à option ou pour ajouter du temps aux autres matières obligatoires.

**3.28** Il est étonnant de constater que peu d'établissements s'adressent au Ministère pour faire approuver des dérogations au Régime pédagogique. Pourtant, l'article 30 de la loi stipule que le ministre peut permettre toute dérogation ayant pour but de favoriser la réalisation d'un projet particulier dans toute matière prévue par le Régime pédagogique.

**3.29** Ainsi, en ce qui a trait aux établissements d'enseignement privés dont le permis et l'agrément sont sans échéance, nous avons dénombré huit demandes de dérogation depuis 1990. Nous avons observé que le Ministère ne tolère pas que l'établissement retire un cours obligatoire de sa grille-matières à moins qu'il ne présente un projet bien articulé. Nous avons toutefois noté trois cas où, paradoxalement, le Ministère a suggéré à l'établissement de présenter un plan

d'intégration des objectifs d'un cours obligatoire à d'autres cours plutôt que de demander une dérogation. En pareille circonstance, le Ministère ne fait qu'accuser réception de ce plan.

**3.30** Nous avons également remarqué qu'un établissement de notre échantillon a présenté une demande de dérogation en vue de ne pas dispenser

les cours d'économie familiale de 2<sup>e</sup> secondaire et d'initiation à la technologie de 3<sup>e</sup> secondaire pour l'année 1989-1990. Le ministre n'a pas acquiescé à cette demande et il a exigé que l'organisation scolaire soit revue de manière à respecter la réglementation. Nous n'avons pas retracé de suivi de cette demande et nous avons constaté que l'établissement n'avait pas inscrit ces cours à l'horaire des élèves en 1994-1995.

**3.31** Enfin, nous n'avons pas relevé d'écarts notables dans le respect des matières à enseigner et du temps prescrit dans les trois établissements de notre échantillon qui dispensent l'enseignement primaire, puisque le Régime pédagogique stipule que le nombre d'heures prévues pour chacune des matières est mentionné à titre indicatif.

### Calendrier scolaire

**3.32** Le Régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et celui de l'enseignement secondaire prescrivent que le calendrier scolaire de l'élève doit comprendre un maximum de 200 jours, dont au moins 180 sont consacrés aux services éducatifs, à raison de cinq jours complets par semaine.

**3.33** Une étude menée conjointement par le Ministère et certains établissements d'enseignement en 1989<sup>1</sup> et portant sur le calendrier 1988-1989 a montré que le nombre de jours de classe réels observé était de 172 en moyenne. L'échantillon était formé à la fois d'établissements d'enseignement publics et privés des ordres d'enseignement primaire et secondaire. À la suite de ces travaux, le Ministère a rappelé aux établissements d'enseignement l'obligation de se donner un calendrier scolaire comportant un minimum de 180 jours consacrés aux services éducatifs.

**3.34** Sur la base des critères utilisés dans l'étude de 1989, nous avons établi à 176,9 le nombre de jours réels de classe de l'année scolaire 1994-1995 dans les établissements visités. Ainsi, à partir du nombre de jours apparaissant au calendrier des établissements, nous avons soustrait celui où la présence des élèves n'était pas requise, notamment durant les sessions d'examen. Par contre, nous avons considéré comme des jours de présence les classes de neige, les sorties éducatives et d'autres activités à l'extérieur de l'établissement, si la participation de l'élève était obligatoire.

**3.35** Deux des établissements visités offraient l'enseignement primaire tandis que 12 dispensaient l'enseignement secondaire et qu'un seul offrait les deux ordres d'enseignement. Nous n'avons pas relevé d'écarts relatifs au respect du calendrier scolaire dans les trois établissements de notre échantillon qui dispensent l'enseignement primaire.

### Contrats de services éducatifs et droits de scolarité

**3.36** La *Loi sur l'enseignement privé* exige que les établissements utilisent un contrat de services éducatifs par lequel l'établissement s'engage envers l'élève ou ses parents à fournir des services éducatifs ou des services accessoires moyennant un prix que l'élève ou ses parents acceptent de lui verser.

**3.37** L'établissement agréé ne peut exiger pour les services éducatifs visés par l'agrément un montant supérieur au maximum déterminé par les règlements du ministre. Ainsi, le Règlement sur les établissements d'enseignement privés à l'éducation préscolaire, au primaire et au secondaire précise que ce montant maximal est fixé à 75 p. cent du montant de base alloué en subvention par le Ministère pour un élève. Pour l'année 1994-1995, ce montant de base pour tous les établissements d'enseignement privés du secondaire s'élevait à 3 147 dollars, ce qui fixe un plafond de 2 360 dollars en droits de scolarité pour les services éducatifs. Le Ministère obtient l'assurance du respect de ces règles en mandatant les vérificateurs externes des établissements.

**3.38** Nous avons constaté que les droits de scolarité exigés par tous les établissements visités ne dépassaient pas le plafond prévu. Nous avons toutefois noté deux établissements où non seulement les droits exigés pour l'enseignement au secondaire se rapprochaient du plafond, mais où l'on réclamait en plus des sommes importantes pour des services accessoires ou à titre de dons. Ces sommes exigées en sus des droits de scolarité atteignaient 6 000 dollars par année dans un cas et 4 000 dollars dans l'autre, sans que les contrats précisent la destination de ces fonds. À notre demande, les établissements concernés ont expliqué que ces sommes servaient notamment à l'application de la politique relative au faible ratio des élèves par professeur et à la supervision des périodes d'étude par les enseignants.

**3.39** La loi ou les règlements ne fixent pas de limite quant à la contribution financière de l'élève ou de ses parents en ce qui a trait aux services accessoires. On désigne habituellement par « services accessoires » le transport des élèves, l'alimentation, la résidence et les activités parascolaires.

<sup>1</sup> *Les régimes pédagogiques. Rapport annuel sur l'application et l'applicabilité*, septembre 1990.

**3.40** Parce que les notions de services éducatifs et de services accessoires sont sujettes à interprétation, le Ministère ne peut être assuré que les frais exigés de l'élève ou de ses parents respectent les limites permises.

Le Ministère ne peut être assuré que les frais exigés de l'élève ou de ses parents respectent les limites permises.

**3.41** Par ailleurs, dans près de la moitié des établissements visités, nous avons relevé des lacunes quant à la forme ou au contenu du contrat de services éducatifs. Dans la plupart des cas, le document ne comportait pas toutes les mentions prescrites, telle la transcription de certains articles de la loi, ou encore il imposait un rythme de versements plus rapide que ce que la loi permet.

### Manuels scolaires et matériel didactique

**3.42** L'article 35 de la *Loi sur l'enseignement privé* stipule que l'établissement doit s'assurer que, pour l'enseignement des programmes d'études établis par le ministre, il n'utilise que les manuels scolaires et le matériel didactique ou des catégories de matériel didactique approuvés par le ministre en vertu de l'article 462 de la *Loi sur l'instruction publique*.

**3.43** Le ministre approuve le matériel didactique de base qui comprend deux types d'ouvrages : les ensembles didactiques, habituellement des manuels scolaires, et les livres de référence d'usage courant, tel un dictionnaire. Depuis 1991, le matériel non durable, comme les cahiers d'exercices dans lesquels les élèves écrivent, dessinent ou découpent, n'a pas à être approuvé.

**3.44** Aux fins d'approbation, le matériel didactique de base est évalué selon des critères établis par le Ministère. La période d'approbation est de cinq ans et une prolongation est généralement accordée pour trois autres années. Un manuel est donc généralement approuvé pour une période de huit ans après laquelle il est retiré de la liste sans réévaluation. Cette pratique a pour effet d'éliminer, dans un certain nombre de cas, des ensembles didactiques qui continuent de correspondre aux objectifs des programmes d'études toujours en vigueur.

**3.45** Nous avons examiné si les établissements visités utilisaient, au cours de l'année 1994-1995, des ensembles didactiques approuvés pour les cours obligatoires prévus par le Régime pédagogique. Nous avons conclu qu'ils se servaient d'un ensemble didactique dans près de 70 p. cent des cours obligatoires. Dans les autres cours, ils n'en utilisaient pas ou ils se servaient de

matériel non durable. L'ensemble didactique utilisé dans près de 20 p. cent des cours n'apparaissait pas sur la liste du matériel approuvé par le ministre. Nous avons déterminé que, dans la moitié des cas, les manuels étaient radiés de la liste à l'expiration de la période d'approbation, que, dans le quart des cas, ils n'étaient pas soumis au Ministère par l'éditeur et que, quant au reste, les manuels étaient utilisés au moins un an avant l'apparition du manuel sur la liste ou qu'ils étaient refusés par le Ministère après évaluation.

**3.46** Nous avons recommandé aux établissements d'enseignement privés concernés de s'assurer qu'ils respectent le Régime pédagogique en ce qui regarde les matières à enseigner et le temps prévu, le calendrier scolaire, les contrats de services éducatifs et les droits de scolarité ainsi que les manuels scolaires et le matériel didactique.

**Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les établissements d'enseignement privés respectent le Régime pédagogique en ce qui concerne les matières à enseigner et le temps prévu ainsi que le calendrier scolaire.**

**Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les notions de services éducatifs et de services accessoires sont bien comprises et de réévaluer le bien-fondé de la radiation des ensembles didactiques de sa liste au terme de la période d'approbation.**

**3.47** *Résumé des commentaires des établissements visités : Matières à enseigner et temps prévu.* En ce qui touche la moitié des matières obligatoires où nous avons observé un déficit quant au temps d'enseignement réel par rapport au temps prévu, les établissements nous ont indiqué qu'ils ont déjà modifié leur

grille-matières ou qu'ils le feront dans un proche avenir, ou encore qu'ils étudient les moyens de corriger les irrégularités en question. Quant à l'autre moitié des cas, les établissements nous ont indiqué qu'ils considéraient que le nombre d'heures prévues par le Régime pédagogique n'était pas obligatoire et qu'ils utilisaient d'autres moyens pour atteindre les objectifs. Le tiers des établissements nous ont indiqué qu'ils envisagent notamment la possibilité de demander des dérogations.

**Calendrier scolaire.** Dans 9 sur 11 des cas concernés, les établissements ont modifié leur calendrier scolaire pour l'année 1996-1997 ou ils entendent le faire à brève échéance de façon à corriger les écarts relevés. Un établissement nous a indiqué que, à son avis, le fait que sa grille-matières comporte un surplus hebdomadaire quant au temps d'enseignement compensait pour les journées manquantes au calendrier scolaire, bien que cette façon de procéder ne soit pas permise par le Régime pédagogique. Le dernier établissement invoque des contraintes de transport scolaire et de dates d'examens ministériels.

**Contrats de services éducatifs et droits de scolarité.** Dans un cas, les commentaires reçus indiquent l'intention de l'établissement de modifier la description de services accessoires qu'il nous a fournie, de façon qu'elle cesse d'inclure ce qui nous semble des services éducatifs, sans modifier le total des frais perçus de l'élève ou de ses parents. À titre d'exemple, le coût de la politique des petites classes ne fera plus partie explicitement de la description des services accessoires, sans pour autant amener une hausse du montant réclamé par l'établissement à titre de droits de scolarité. Dans l'autre cas, l'établissement est d'avis que sa compréhension des définitions de services éducatifs et de services accessoires va dans le sens de ce qui est acceptable. En ce qui concerne la forme et le contenu du contrat de services éducatifs, les établissements concernés nous ont indiqué qu'ils ajouteront les informations manquantes à leur prochain contrat et qu'ils adapteront sous peu le rythme des versements exigés de l'élève ou de ses parents à ce que permet la loi.

**Manuels scolaires et matériel didactique.** En ce qui regarde un peu plus du tiers des manuels non approuvés que nous avons relevés, les établissements nous ont indiqué qu'ils avaient procédé aux changements de manuel requis ou qu'ils se proposaient de le faire sous peu. Toutefois, dans près des deux tiers des cas, les établissements critiquent le fait que les manuels nécessaires tardent à être approuvés ou qu'ils sont retirés de la liste du matériel approuvé sans réexamen, et ils refusent alors de changer de manuel.

## Établissements d'enseignement non légalement reconnus

**3.48** L'article 14 de la *Loi sur l'instruction publique* fait obligation à tout enfant qui est résident du Québec de fréquenter un établissement scolaire jusqu'à l'âge de 16 ans, que ce soit dans un établissement d'enseignement public ou privé. La loi précise également que les parents doivent prendre les moyens nécessaires pour que leur enfant remplisse son obligation de fréquentation scolaire. Il revient au directeur de l'établissement de s'assurer, selon les modalités établies par la commission scolaire, que les élèves s'y présentent assidûment.

Le Ministère s'est limité à estimer l'ampleur du phénomène des établissements non légalement reconnus et à tenter de les persuader de régulariser leur situation.

**3.49** Depuis 1988, le Ministère se préoccupe de l'existence d'établissements non légalement reconnus, c'est-à-dire qui ne font pas partie d'une commission scolaire ou qui ne détiennent pas de permis émis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*. Cependant, il s'est limité à estimer l'ampleur du phénomène et à tenter de persuader ces établissements de régulariser leur situation.

**3.50** En 1990, les données recueillies par le Ministère auprès des commissions scolaires montrent que 1 737 élèves fréquentaient 41 établissements non légalement reconnus alors que 900 élèves fréquentaient 33 de ces établissements en 1993. Selon le Ministère, les données recueillies sont forcément incomplètes, précisément parce que certains établissements ne peuvent être repérés.

**3.51** Une vingtaine de ces établissements sont regroupés au sein de l'Association des églises-écoles évangélistes du Québec (AEEEEQ). Le Ministère a choisi de faire porter ses efforts d'intervention auprès de cette association, notamment en incitant les établissements à diriger les élèves vers le réseau d'établissements d'enseignement publics en vertu de la *Loi sur l'instruction publique* ou à demander un permis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*.

**3.52** En avril 1994, l'AEEEEQ a déposé une requête en jugement déclaratoire auprès de la Cour supérieure du Québec en vue d'exempter les enfants dont les parents sont membres de cette association de l'obligation de fréquenter un établissement d'enseignement public. À défaut, la requête demande de rendre inconstitutionnelles les dispositions pertinentes des lois et règlements adoptés par le gouvernement du Québec. L'audition de cette requête a été reportée à quelques reprises et elle n'avait toujours pas été présentée en cour au terme de notre vérification.

**3.53** Par le passé, le Ministère a estimé que les programmes d'études offerts par l'AEEEEQ présentaient des similitudes avec ses propres programmes et il a permis à des élèves ayant suivi les programmes de cette association d'être admis à l'enseignement collégial. Toutefois, depuis l'adoption de nouvelles règles d'admission aux études collégiales en 1993, les élèves sortant des établissements non légalement reconnus ne peuvent plus être admis aux études collégiales parce qu'ils ne sont pas titulaires d'un diplôme d'études secondaires reconnu par le ministre.

**3.54** Le Ministère n'a pas entrepris de nouvelles démarches auprès des établissements d'enseignement non légalement reconnus en vue de faire évoluer la situation et il ne connaît pas la qualité des services éducatifs qu'ils offrent.

**3.55** **Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses démarches pour amener les établissements d'enseignement non légalement reconnus à intégrer le réseau des établissements privés ou pour inciter les élèves de ces établissements à fréquenter le réseau public.**

**3.56** *Commentaires du Ministère* : « Le Ministère partage les préoccupations du Vérificateur général quant à l'application de la loi et des règlements par tous les établissements d'enseignement privés. Il apprécie à cet égard que le Vérificateur ait pris acte des opérations de gestion et de vérification qui ont cours au Ministère, eu égard, notamment, aux demandes de renouvellement des permis délivrés avec échéance.

« Les établissements dont le permis est sans échéance possèdent une longue histoire et une solide compétence en éducation. Ces établissements, dont plusieurs ont une sorte de caractère patrimonial, sont généralement reconnus pour la qualité de l'enseignement qu'ils donnent. Dans la Loi sur l'enseignement privé, adoptée en 1992, le législateur a lui-même confirmé ce statut, en reconduisant sans échéance l'autorisation qui leur est accordée, sans les obliger à remplir les conditions usuelles relatives au renouvellement périodique d'un permis. Ce cadre juridique guide l'action du Ministère vis-à-vis de ces établissements dont le permis est sans échéance.

« Le Ministère collaborera avec les représentants de ces établissements et leurs associations pour assurer une compréhension univoque des dispositions légales et réglementaires, faciliter le soutien aux établissements dans la mise en place des mesures de correction qui seraient nécessaires et favoriser un suivi approprié. Le Ministère constate d'ailleurs la volonté, généralement exprimée dans les commentaires des établissements visités, de prendre en compte les observations du Vérificateur général.

**Application de la loi et des règlements.** « Sur le plan des matières à enseigner et du temps prévu, la Loi sur l'enseignement privé et le Régime pédagogique de l'enseignement secondaire font obligation aux établissements scolaires de donner toutes les matières obligatoires et de s'assurer que l'enseignement permet l'atteinte des objectifs obligatoires des programmes d'études, mais ils ne prescrivent pas le temps d'enseignement. Plusieurs facteurs, dont une approche pédagogique permettant l'intégration d'objectifs d'une matière à l'enseignement d'une autre matière, peuvent expliquer des variations importantes par rapport au temps alloué. L'application d'une marge de tolérance de 25 p. 100 ne réfère à aucune disposition légale ou réglementaire ; des écarts supérieurs à cette marge ne sont donc pas nécessairement dérogatoires au Régime. Le Ministère a révisé, en 1996, les critères relatifs à l'octroi d'une dérogation, pour faciliter la mise en place de projets pédagogiques particuliers ; tous les établissements scolaires ont été invités à présenter, le cas échéant, les demandes de dérogation requises par leur projet éducatif.

« Le Ministère constate que, à la suite des rappels faits aux organismes scolaires et des mesures proposées concernant les obligations relatives au calendrier scolaire, eu égard notamment aux journées d'accueil et au calendrier d'examen, les données recueillies par le Vérificateur général confirment le résultat positif de ces efforts : pour un calendrier scolaire de 182 jours, le nombre de jours de classe réels observé dans les établissements visités a été de 177 jours en 1994-1995, comparativement à 172 jours pour l'échantillon utilisé en 1988-1989. Le Ministère poursuivra, en collaboration avec les établissements privés et leurs responsables, les actions déjà entreprises.

« Au sujet des droits de scolarité, les constatations du Vérificateur général corroborent les observations faites par le Ministère sur la base des déclarations annuelles et des états financiers des établissements. Les établissements perçoivent des droits qui sont

inférieurs au montant maximal autorisé et peu s'en rapprochent. Quant aux notions de « services éducatifs » et de « services accessoires », le Ministère s'assurera auprès des établissements concernés qu'elles sont correctement comprises.

« Il convient de rappeler que l'obligation faite aux établissements privés d'utiliser des manuels scolaires et du matériel didactique approuvés par la ministre est une disposition introduite par la Loi sur l'enseignement privé entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1993. À la lumière des données recueillies par le Vérificateur général, le Ministère constate que, en 1994-1995, soit dès la deuxième année scolaire de l'application de cette nouvelle disposition, le matériel utilisé dans 80 p. 100 des cours donnés par les établissements visités était un matériel approuvé. Le Ministère examine actuellement les problèmes soulevés quant à l'approbation et à la radiation des ensembles didactiques, dans le but d'améliorer le système actuel.

**Établissements non légalement reconnus.** « Le Ministère tient à faire observer, afin d'éviter toute confusion, que les établissements non légalement reconnus ne doivent pas être assimilés aux établissements d'enseignement privés titulaires d'un permis délivré en vertu de la Loi sur l'enseignement privé. Les efforts d'intervention du Ministère dans ce dossier, en particulier auprès des églises-écoles évangélistes, ont donné des résultats positifs : des écoles proposant un projet éducatif de type évangélique ont accepté de se conformer aux exigences légales et réglementaires et elles ont été intégrées dans le réseau des commissions scolaires ; d'autres établissements non légalement reconnus ont demandé et obtenu des permis pour tenir un établissement d'enseignement privé, en acceptant de se conformer aux exigences de la loi. Tout en tenant compte du contexte particulier créé par la requête en jugement déclaratoire déposée par l'Association des écoles évangélistes, le Ministère poursuit ses démarches dans le sens souhaité. »



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 4

# **Action du gouvernement relativement aux organismes communautaires de la santé et des services sociaux et à la santé mentale**

Étude conduite  
auprès du ministère de la Santé  
et des Services sociaux  
et de trois régions régionales

## Table des matières

Faits saillants	4.1
Portée de notre vérification	4.11
<b>SOUTIEN DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX</b>	
Vue d'ensemble	4.14
Objectifs de notre vérification	4.20
Résultats de notre vérification	
Stratégie d'intervention	4.21
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.30
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.31
Financement des organismes communautaires	4.32
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.42
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.43
Hébergement temporaire	4.44
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.49
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.50
Évaluation	4.51
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.56
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.57
<b>SANTÉ MENTALE</b>	
Vue d'ensemble	4.58
Objectifs de notre vérification	4.63
Résultats de notre vérification	
Effectif médical (psychiatres)	4.64
Contribution aux objectifs et aux orientations du gouvernement	4.66
Maintien et développement optimal de la santé mentale de la population	4.67
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.72
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.73



Maintien dans le milieu de vie et réintégration sociale des personnes	4.74
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.80
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.81
Consolidation du partenariat avec les autres secteurs de l'État	4.82
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.86
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.87
Organisation des services	4.88
Accessibilité	4.89
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.93
Efficiencia	4.94
Nombre de lits en psychiatrie	4.95
Utilisation des ressources et des services	4.99
Intensité des soins	4.101
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.104
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.105
Ressources intermédiaires	4.106
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.111
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.112
Information de gestion	4.113
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.118
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.119
Évaluation	4.120
<i>Commentaires du Ministère</i>	4.126
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.127
<b>REDDITION DE COMPTES</b>	4.128
<i>Résumé des commentaires du Ministère</i>	4.136
<i>Résumé des commentaires des régions régionales</i>	4.137

## Faits saillants

**4.1** Les travaux effectués au ministère de la Santé et des Services sociaux et dans trois régions régionales avaient pour objets le soutien des organismes communautaires, la santé mentale et le rapport annuel d'activité des entités.

### Soutien des organismes communautaires

**4.2** Au moment du transfert aux régions de la majeure partie de la gestion du programme « Soutien aux organismes communautaires » deux années d'échanges de vues entre le Ministère et les régions régionales étaient prévues afin de revoir, entre autres, les modes de gestion de ce programme.

**4.3** Nous avons constaté que les efforts consentis au cours de cette période n'ont pas permis de mettre au point de stratégies d'intervention permettant notamment de préciser comment s'inscrit l'action communautaire par rapport aux services du réseau ainsi que les balises de financement pour soutenir celle-ci. De plus, nous avons relevé, d'une part, que le Ministère et les régions régionales ne disposent pas d'un inventaire complet tant de l'action communautaire que des subventions versées. D'autre part, nous avons noté des critères de financement imprécis, des paramètres de financement différents pour des organismes communautaires offrant le même genre de services et des subventions d'un montant supérieur au maximum prévu, ce qui ne favorise pas la cohérence et l'équité lors de l'attribution des subventions aux organismes communautaires. Le Ministère et les régions régionales n'ont donc pas l'assurance que leurs interventions et le financement octroyés sont appropriés.

**4.4** À la suite de cinq années de consultation entre le Ministère, les régions régionales et les organismes communautaires, aucune entente sur la façon de procéder à l'évaluation de ces organismes n'a été conclue. Ainsi, il est difficile tant pour le Ministère que pour les régions de porter des jugements structurés sur les effets du programme « Soutien aux organismes communautaires ».

### Santé mentale

**4.5** Après six ans, on ne peut que constater l'échec du virage indiqué par la Politique de santé mentale de 1989. Peu d'interventions structurées de promotion et de prévention sont effectuées et le Ministère tarde à soumettre au gouvernement le cadre d'action propre à faciliter l'atteinte de son objectif de maintien et de développement optimal de la santé mentale de la population. Concernant le maintien dans le milieu de

vie et la réintégration sociale des personnes, les initiatives prises ont peu modifié l'organisation des services. Un certain recul est même observé du fait que les ressources sont encore plus concentrées dans les traitements spécialisés. Par ailleurs, les objectifs de la Politique de santé mentale ne pourront être atteints qu'avec la participation des différents secteurs de l'État tels que les municipalités et le milieu scolaire, ce qui n'a pas encore été obtenu.

**4.6** L'accès aux services de base et aux services de longue durée est limité. Pourtant, le nombre de lits utilisés en psychiatrie est presque le double de ce qu'indiquent les normes du Ministère. Le respect intégral de ces normes représenterait annuellement une réallocation de ressources vers le milieu de vie des personnes d'environ 78 millions de dollars. Si l'on se fie à la tendance générale, il y aurait lieu d'abaisser ces normes élaborées il y a 20 ans. En outre, la durée de séjour des hospitalisations varie sensiblement, sans raison apparente, d'une région à l'autre et d'un centre hospitalier à l'autre.

**4.7** Par ailleurs, rien n'assure les régies régionales que les services d'hébergement et de soutien ou d'assistance dans la communauté dispensés par les établissements à l'aide de ressources intermédiaires sont facilement accessibles et qu'ils répondent aux besoins, ni que ces ressources sont rétribuées en fonction des services rendus.

**4.8** Il faut établir une distinction dans l'intensité des soins à prodiguer, d'une part, à la clientèle hébergée depuis plusieurs années et, d'autre part, à la clientèle qui bénéficie de soins de longue durée en vue d'un retour éventuel dans le milieu de vie, et ce, afin que les ressources appropriées soient consacrées à ces clientèles.

**4.9** Un système d'information en santé mentale pour faciliter les interventions des praticiens et l'administration du programme est en voie de développement depuis 1988. Entre-temps, le Ministère et les régies régionales disposent d'une information de gestion incomplète. En ce qui a trait à l'évaluation, il s'agit d'une fonction de gestion peu exploitée. Les résultats attendus sont peu explicites et il n'existe pas de plan d'action pour diriger et soutenir l'évaluation de programmes dans le domaine de la santé mentale.

## Reddition de comptes

**4.10** L'information contenue dans le rapport annuel d'activité du Ministère et des régies régionales, élément essentiel de la reddition de comptes aux parlementaires, est insuffisante en ce qui regarde l'administration des programmes concernant les organismes communautaires et la santé mentale.

## Portée de notre vérification

**4.11** Nous avons effectué la vérification, au ministère de la Santé et des Services sociaux et dans trois régions régionales, de certaines activités liées au soutien des organismes communautaires de la santé et des services sociaux ainsi que de celles qui se rapportent à la santé mentale. Nous avons aussi analysé la reddition de comptes du Ministère et des régions régionales en ce qui a trait à leurs responsabilités respectives en ces domaines.

**4.12** Les régions régionales visitées sont celles de Montréal-Centre, de Québec et de Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Leur choix a été effectué à partir de critères tels que le budget, le nombre de personnes dans le territoire et le caractère urbain ou rural des régions. Dans chacune de ces régions, nous nous sommes rendus dans des centres hospitaliers, des centres locaux de services communautaires et des organismes communautaires.

**4.13** Nous avons surtout examiné les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1996, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette date.

# Soutien des organismes communautaires de la santé et des services sociaux

## Vue d'ensemble

**4.14** Le programme « Soutien aux organismes communautaires » a été créé en 1973 par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce programme a pour objectifs de favoriser la reconnaissance et la promotion de l'action communautaire et d'offrir soutien, conseils et aide financière aux organismes communautaires. Les subventions versées par l'entremise de ce programme, qui s'ajoutent aux contributions reçues de la communauté, ont pour but de permettre aux organismes communautaires de se doter de l'organisation minimale nécessaire à l'atteinte de leurs objectifs.

**4.15** La *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, sanctionnée en 1991, permet aux organismes communautaires de définir librement leurs orientations, leur politique et leurs approches et elle leur accorde une place au sein des conseils d'administration des régies régionales, responsables de l'organisation des services dans les divers territoires.

**4.16** À partir du 1<sup>er</sup> avril 1994, la gestion du programme « Soutien aux organismes communautaires » a été transférée en grande partie aux régies régionales. En effet, la loi prévoit que, à compter de cette date, les régies régionales peuvent subventionner des organismes communautaires qui offrent des services de prévention, d'aide et de soutien aux personnes de leur territoire, y compris des services d'hébergement temporaire inscrits dans un plan régional d'organisation de services. Elles peuvent également aider ceux qui exercent des activités de promotion, de sensibilisation et de défense des droits et des intérêts des utilisateurs de leurs services ou des usagers de services de santé ou de services sociaux. Les organismes communautaires qui s'occupent de la promotion de la santé et du déve-

loppement social dans une région peuvent également recevoir des subventions, si les plans régionaux d'organisation de services le prévoient.

**4.17** Par ailleurs, cette loi a confié au Ministère la responsabilité de verser les subventions aux regroupements provinciaux, aux organismes à rayonnement provincial et aux organismes répondant à des besoins nouveaux.

**4.18** De moins de 1 million de dollars qu'il était en 1973, le budget annuel de ce programme pour l'ensemble de la province a crû plus que substantiellement pour atteindre 106,1 millions en 1995-1996 ; par ailleurs, le montant des subventions octroyées a plus que doublé depuis cinq ans. Au cours de cette dernière année, le Ministère a réparti 102,2 millions de dollars entre les régions qui les ont distribués à leur tour à plus de 2 000 organismes communautaires de leur territoire, tandis qu'il allouait directement 3,9 millions de dollars à une centaine d'organismes.

**4.19** Le montant total des subventions versées, en 1995-1996, aux organismes communautaires à l'aide du programme « Soutien aux organismes communautaires » par les trois régies régionales que nous avons vérifiées s'élève à 44,8 millions de dollars.

## Objectifs de notre vérification

**4.20** Notre vérification a porté principalement sur l'administration du programme « Soutien aux organismes communautaires ». Nous nous sommes d'abord assurés que le Ministère et les régies régionales connaissent l'action des organismes communautaires et qu'ils en favorisent la promotion. Nous nous sommes également intéressés à l'équité et à la cohérence du financement octroyé aux organismes communautaires et à sa conformité avec les normes relatives à l'octroi des subventions approuvées par le Conseil du trésor. Enfin, nous avons vérifié si le Ministère et les régies régionales encadrent les activités exercées par ces organismes.

## Résultats de notre vérification

### Stratégie d'intervention

**4.21** La plupart des grandes stratégies de la Politique de la santé et du bien-être mettent l'accent sur l'amélioration du milieu et des conditions de vie de la personne. Parce qu'ils côtoient les problèmes de près, parce qu'ils favorisent la prise en charge des problèmes par le milieu de vie et grâce à leur action préventive, les organismes communautaires s'avèrent des partenaires de tout premier ordre dans le virage proposé par la réforme de la santé et des services sociaux. D'ailleurs, de l'avis du Ministère dans le livre blanc publié en décembre 1990 et intitulé *Une réforme axée sur le citoyen*, les organismes communautaires renouvellent et diversifient les approches et les moyens d'action : ils s'avèrent donc particulièrement aptes à répondre aux nouveaux besoins.

**4.22** Au moment du transfert aux régions de la gestion du programme « Soutien aux organismes communautaires » en 1994, il a été convenu entre le Ministère et les régies régionales que les normes relatives à l'octroi des subventions ainsi que l'enveloppe budgétaire du programme seraient maintenues pour une période de deux ans afin de permettre l'établissement d'un nouveau partenariat entre le Ministère, les régies régionales et les organismes communautaires. Ainsi, le Ministère a instauré des mécanismes de consultation avec les différents partenaires afin, notamment, de convenir du soutien que le Ministère et les régies régionales peuvent apporter à l'action des organismes communautaires. En outre, il a élaboré certains outils dans le but de rendre cohérente la gestion du programme. Entre autres, un système d'information sur la gestion des organismes communautaires (SIGOC) a été implanté au cours de l'année 1995-1996 pour recueillir des informations de gestion régionales et provinciales et en faire la compilation.

**4.23** Toutefois, notre vérification nous a permis de constater que le Ministère et les régies régionales n'ont pas mis au point, malgré les démarches entreprises, de stratégies d'intervention susceptibles d'orienter les actions dans la voie souhaitée. Ainsi, il serait nécessaire de préciser comment s'inscrit l'action communautaire par rapport aux services du réseau, les balises de financement pour soutenir celle-ci, l'apport de chacun des partenaires ainsi que les moyens privilégiés pour la mettre à contribution de façon optimale. Cet exercice pourrait conduire à une révision des objectifs du programme, ce qui n'a pas été fait depuis plusieurs années.

**4.24** De telles stratégies sont d'autant plus importantes que la régionalisation du programme a conféré des responsabilités accrues aux régies régionales. Il devient donc important que les partenaires s'entendent sur des orientations générales à portée provinciale afin d'assurer que la cohérence préside à l'aide apportée aux organismes communautaires.

**4.25** Il faut également tenir compte du fait que l'organisation des services dans le réseau de la santé et des services sociaux est basée sur une approche par clientèles (jeunes en difficulté, santé mentale, alcooliques et toxicomanes, etc.). Cette façon de voir a été mal accueillie par les organismes communautaires qui considèrent que leurs interventions doivent tenir compte de l'ensemble des besoins d'une personne plutôt que d'être morcelées en fonction de clientèles. Selon eux, le financement attribué en fonction de cette approche ne permet pas d'obtenir une aide adaptée aux services qu'ils offrent. Par exemple, un organisme communautaire œuvrant auprès de personnes démunies dont certaines pourraient présenter également des problèmes de santé mentale ou des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie reçoit du financement par l'entremise de divers programmes dont aucun ne considère tous les aspects d'une même personne. Le Ministère et les régies régionales devront fournir des efforts afin de trouver une façon de faire qui permettrait de concilier les approches.

**4.26** En plus du programme « Soutien aux organismes communautaires », les régies régionales gèrent d'autres programmes qui s'adressent partiellement aux organismes communautaires. Nos travaux de vérification ont fait ressortir que, en ce qui concerne les trois régies régionales visitées, la gestion de ces différents programmes n'est pas intégrée. Un organisme communautaire qui reçoit du financement de plusieurs programmes gérés par une régie régionale est parfois appelé à fournir les mêmes informations aux différents responsables et à les rencontrer, sans que ceux-ci se soient concertés au préalable. Ce manque d'intégration entraîne une lourdeur administrative tant pour les organismes communautaires que pour les régies régionales qui risque d'engendrer une incohérence dans les actions en matière de soutien des organismes communautaires.

**4.27** Par ailleurs, ces stratégies doivent s'appuyer sur une bonne connaissance de l'action communautaire. Nous avons noté que les systèmes d'information utilisés par le Ministère et les régies régionales vérifiées ne leur permettent pas actuellement d'extraire une information intégrée pour l'ensemble des programmes. Ainsi, ils ne disposent pas d'un inventaire provincial et régional complet, tant de l'action communautaire que des subventions versées. De plus, deux régies régionales intègrent peu les connaissances de multiples personnes œuvrant dans le domaine communautaire dans leur territoire.

**4.28** Sans stratégie d'intervention, sans révision des objectifs du programme et sans une information et une gestion intégrées, le Ministère et les régies régionales n'ont donc pas l'assurance que leurs interventions et le financement octroyé sont appropriés.

Le Ministère et les régies régionales n'ont pas l'assurance que leurs interventions et le financement octroyé sont appropriés.

**4.29** Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales d'adopter le plus rapidement possible, dans leurs champs d'action respectifs, une stratégie d'intervention en matière de soutien des organismes communautaires. À cette fin, ils devraient obtenir un inventaire complet des activités et du financement accordé aux organismes communautaires.

**4.30 Commentaires du Ministère :** « Un comité consultatif ministériel de liaison avec les organismes communautaires et les régies régionales a entrepris des travaux à ce sujet depuis septembre 1995 qui portent, entre autres, sur les objectifs et les grandes orientations du programme « Soutien aux organismes communautaires ». Ce travail vise notamment à s'assurer de la cohérence du programme tout en favorisant l'équité dans l'attribution des crédits (interrégionale et interorganismes). Cet aspect du programme devrait être revu au cours de 1996-1997 pour être mis en application par la suite.

« Certaines difficultés d'utilisation de SIGOC ont retardé le transfert informatique des données mais, par contre, elles devraient se résorber sous peu. Au cours de l'année 1995-1996, les informations contenues dans le système budgétaire et financier ainsi que des informations sur support papier ont permis de dresser certains sommaires provinciaux. »

**4.31 Résumé des commentaires des régies régionales :**  
Les régies régionales nous ont signalé qu'elles ont amorcé, en collaboration avec les organismes communautaires, certains travaux qui contribueront à définir une stratégie d'intervention en matière de soutien des organismes communautaires. En outre, elles comptent améliorer leur gestion des différents programmes qui s'adressent aux organismes communautaires et verront à parfaire leur connaissance de l'action communautaire.

## Financement des organismes communautaires

**4.32** Comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur la stratégie d'intervention, les normes relatives à l'octroi des subventions ont été maintenues pour une période de deux ans, débutant en avril 1994, afin de permettre, entre autres, un nouveau partage de responsabilités dans le contexte de la régionalisation. Nous constatons que, malgré cette période de réflexion, le Ministère, en concertation avec les régies régionales, n'a toujours pas précisé les paramètres de financement à l'échelle provinciale ni la marge de manœuvre nécessaire aux régies régionales.

**4.33** Le Conseil du trésor approuve annuellement le budget du programme « Soutien aux organismes communautaires » ainsi que les normes relatives à l'octroi des subventions accordées tant par les régies régionales aux organismes de leur territoire que par le Ministère. Les modalités de financement des organismes communautaires qu'énoncent ces normes de subvention prévoient 26 catégories d'organismes regroupées en quatre secteurs d'activité.

**4.34** Toutefois, certains organismes communautaires offrant le même genre d'activité y sont classés dans des secteurs différents, ce qui modifie le montant de leur subvention puisqu'ils ne sont pas soumis aux mêmes paramètres de financement. Les paramètres de financement de certaines catégories d'organismes communautaires tiennent également compte des phases de leur développement. Or, nous avons constaté que, dans la plupart des cas, aucun critère ne permet de différencier ces phases. Des organismes communautaires ayant des caractéristiques similaires sont donc susceptibles de recevoir des montants différents.

**4.35** Les normes relatives à l'octroi des subventions prévoient que les organismes communautaires de promotion et de services à la communauté peuvent habituellement recevoir entre 2 000 et 30 000 dollars. Les critères retenus par les régies régionales visitées pour déterminer le montant des subventions, en fonction de cette règle, ne sont cependant pas suffisamment précis. Le même constat s'applique aux regroupements d'organismes communautaires qui peuvent habituellement recevoir entre 10 000 et 150 000 dollars.

**4.36** Par ailleurs, le Ministère et les régies régionales n'ont pas statué formellement quant au traitement à accorder aux surplus réalisés par les organismes communautaires et leurs regroupements. Le Ministère ainsi qu'une régie régionale n'en tiennent pas systématiquement compte au moment de l'établissement du montant des subventions.

Le Ministère et les régies régionales n'ont pas l'assurance que les montants qu'ils versent contribuent à un financement cohérent et équitable des organismes communautaires.

**4.37** Les divers facteurs négatifs déjà signalés n'assurent pas le Ministère et les régies régionales que les montants qu'ils versent contribuent à un financement cohérent et équitable des organismes communautaires.

**4.38** Notre vérification nous a permis de constater, au Ministère et dans deux régions visitées, que des organismes communautaires se sont vu octroyer des subventions d'un montant supérieur au maximum prévu. Plus de 356 000 dollars ont ainsi été versés indûment.

**4.39** Finalement, le Ministère ne s'est pas assuré que les regroupements provinciaux d'organismes en santé mentale qu'il subventionne répondaient toujours, au moment de l'octroi, aux critères d'admissibilité du programme. En 1995-1996, il leur a versé 917 000 dollars, par simple reconduction des subventions de l'année précédente.



**4.40 Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de réviser, en concertation, les normes relatives à l'octroi des subventions au programme « Soutien aux organismes communautaires » afin d'assurer un financement cohérent et équitable. Nous avons également recommandé au Ministère et aux régies régionales concernées de s'en tenir aux montants maximums prévus.**

**4.41 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les regroupements d'organismes communautaires qu'il subventionne répondent aux critères d'admissibilité.**

**4.42 Commentaires du Ministère :** « *Le Comité consultatif ministériel de liaison avec les organismes communautaires revoit actuellement, en même temps que les objectifs du programme, le découpage des catégories d'organismes ainsi que les normes d'attribution des subventions. Cet exercice a pour but d'améliorer la cohérence dans le traitement des demandes de subvention des organismes, et ce, dans toutes les régions et en accord avec les régies régionales et les regroupements d'organismes communautaires.*

*« Le Ministère est d'accord pour préciser davantage ses critères dans l'attribution des subventions aux regroupements provinciaux. Finalement, au regard des surplus réalisés par les organismes communautaires, le Ministère est d'accord pour réexaminer la question et, s'il y a lieu, revoir sa position. »*

**4.43 Résumé des commentaires des régies régionales :** *Les régies régionales conviennent avec le Vérificateur général de la nécessité de réviser, de concert avec le Ministère, les normes de subvention actuellement en vigueur puisqu'elles présentent plusieurs lacunes. À cet effet, elles reconnaissent, notamment, que les paramètres de financement doivent être revus et que les critères d'attribution des subventions doivent être précisés davantage.*

## Hébergement temporaire

**4.44** L'article 336 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* mentionne qu'une régie régionale peut subventionner un organisme communautaire qui offre des services d'hébergement temporaire. Or, sauf pour les mineurs, la notion d'hébergement temporaire, qui n'est définie ni dans la loi ni dans les normes ou règlements afférents, n'a pas été précisée formellement ni par le Ministère ni par les régies régionales. Bien qu'une période de 90 jours semble avoir fait l'objet d'un consensus, nous avons observé, dans deux régions visitées, que les services d'hébergement des organismes communautaires peuvent s'étendre jusqu'à 24 mois.

**4.45** Outre qu'elle faciliterait l'application de la loi, une définition de l'hébergement temporaire permettrait de préciser dans quelles situations l'hébergement devrait être assuré par les organismes communautaires. En effet, la loi prévoit que l'hébergement autre que temporaire est réservé aux établissements publics ou à des ressources qui leur sont rattachées et qu'il est soumis à un contrôle plus rigoureux. De plus, un organisme communautaire qui offre ce type d'hébergement ne peut être subventionné par une régie régionale en vertu de l'article 336 de la loi.

**4.46** Par ailleurs, deux régies régionales n'exercent un suivi de la période d'hébergement qu'à partir de la durée moyenne de séjour. Elles ne possèdent aucune statistique quant à la durée d'hébergement par personne et ne peuvent donc pas s'assurer du respect strict de la notion de « temporaire ». Un tel suivi permettrait de vérifier que les services d'hébergement des organismes communautaires ne sont utilisés que dans les cas prévus.

**4.47 Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de préciser, de concert avec leurs partenaires, la notion d'hébergement temporaire.**

**4.48** Nous avons également recommandé aux régies régionales concernées de resserrer, avec l'aide des organismes communautaires, leur suivi de la durée d'hébergement des clientèles.

**4.49 Commentaires du Ministère :** « Éventuellement, le Ministère arrêtera des orientations générales concernant la notion d'hébergement temporaire qui devront prendre en compte la situation des clientèles hébergées par les organismes communautaires. »

**4.50 Résumé des commentaires des régies régionales :** Les régies régionales nous ont indiqué qu'elles prendront, de concert avec leurs partenaires, les mesures nécessaires pour que la notion de « temporaire » soit définie. De concert avec les organismes communautaires, les deux régies régionales concernées entreprendront des travaux qui porteront sur l'établissement de modalités du suivi de la durée d'hébergement.

Le Ministère et les régies régionales visitées ne procèdent qu'à une évaluation sommaire des organismes communautaires.

**4.53** Plus spécifiquement, il importe que la qualité des services dispensés par les organismes communautaires soit évaluée. Un comité ministériel sur l'évaluation des organismes communautaires, mis sur pied en mai 1991 et composé de représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux, des régies régionales et des organismes communautaires, a élaboré un cadre de référence en matière d'évaluation des organismes communautaires. Bien que le Ministère ait en main le rapport de ce comité depuis mars 1995, il n'a pas encore précisé ses exigences relativement à l'évaluation de l'action des organismes communautaires subventionnés.

**4.54** Notre vérification a fait ressortir que le Ministère et les régies régionales visitées ne procèdent qu'à une évaluation sommaire des organismes communautaires, incluant leurs regroupements, dans le cadre de leur analyse annuelle des demandes de subvention et des rapports d'activité et financiers, de sorte qu'il leur est difficile d'apprécier globalement l'action des organismes communautaires.

## Évaluation

**4.51** Le rôle que jouent les organismes communautaires dans l'atteinte des objectifs de santé et de bien-être ainsi que les fonds publics qui leur sont alloués justifient l'évaluation de leurs résultats par le Ministère et les régies régionales. Rappelons à cet effet que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que le Ministère et les régies régionales doivent évaluer les programmes de santé et de services sociaux.

**4.52** Considérant le statut d'autonomie des organismes communautaires et la présence d'autres bailleurs de fonds que le Ministère et les régies régionales, l'évaluation relative aux organismes communautaires ne peut pas être de même nature que celle qui se rapporte aux activités des établissements du réseau. Par ailleurs, les efforts consacrés à l'évaluation des organismes communautaires doivent être proportionnels à l'importance des subventions versées. Il est donc essentiel que le Ministère et les régies régionales conviennent avec les organismes communautaires de la façon dont l'évaluation doit être faite.

**4.55** Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de préciser leurs exigences, en concertation avec leurs partenaires, quant à l'évaluation de l'action des organismes communautaires subventionnés et des programmes qui s'adressent à eux. Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de procéder à cette évaluation.

**4.56 Commentaires du Ministère :** « Un groupe de travail, composé de représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux, de regroupements d'organismes communautaires et de régies régionales, a terminé ses travaux à ce sujet. Le ministre a pris acte de ce rapport et il l'a transmis aux régies régionales en juillet 1996 en leur demandant de procéder à une expérimentation de façon à lui faire rapport à ce sujet à l'automne de 1997. »

#### **4.57 Résumé des commentaires des régies régionales :**

*Les régies régionales nous ont mentionné que, pour donner suite à une lettre du ministre de la Santé et des Services sociaux de juillet 1996, elles expérimenteront les balises soumises dans le rapport du Comité ministériel sur l'évaluation qui traite notamment de la qualité des services dispensés par les organismes communautaires.*

## **Santé mentale**

### **Vue d'ensemble**

**4.58** Le Comité de la santé mentale du Québec, qui conseille le ministre de la Santé et des Services sociaux en la matière, définit actuellement la santé mentale comme l'état d'équilibre psychique d'une personne à un moment donné. Liée tant aux valeurs collectives d'un milieu qu'aux valeurs propres à chaque individu, elle résulte d'interactions entre les facteurs biologiques, psychologiques et contextuels.

**4.59** Ayant relevé divers problèmes dont l'absence de consensus sur la notion de santé mentale, une action mal adaptée aux besoins de la population et la prise en compte insuffisante du potentiel que représente le milieu de vie de celle-ci, le gouvernement adoptait, en 1989, une politique de santé mentale pour guider l'action et soutenir l'amélioration des services en santé mentale. Dans le cadre de cette politique, un plan d'organisation de services en santé mentale a été élaboré dans chaque région du Québec. Subséquemment, en 1992, la Politique de la santé et du bien-être précisait les objectifs à atteindre en dix ans, notamment en matière de santé mentale. Le Ministère vient de produire un bilan de l'implantation de la Politique de santé mentale qui réclame des ajustements aux mesures mises en place depuis 1989.

**4.60** Actuellement, les services en santé mentale sont dispensés principalement par des centres hospitaliers de soins psychiatriques et des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés qui regroupent environ 6 800 lits au total, dont 3 300 de courte durée, par des centres de traitement et de réadaptation dans la communauté, ainsi que par un réseau de ressources intermédiaires et de type familial assurant l'hébergement et le soutien aux personnes que leur confient les établissements. À cela s'ajoutent les centres locaux de services com-

munautaires qui, à divers degrés, offrent à la population de leur territoire des services de santé et des services sociaux courants, de nature préventive ou curative, de réadaptation ou de réintégration. Quant aux organismes communautaires du domaine de la santé mentale, ils s'occupent principalement de protection des droits des personnes, de promotion et de prévention, d'hébergement, de réadaptation, de réintégration sociale et d'intégration au travail.

**4.61** Ces dispensateurs offrent une gamme de services en santé mentale, qualifiée d'essentielle dans la Politique de santé mentale, soit l'information, la promotion et la prévention, les services de base, les soins spécialisés, le soutien des proches, la réadaptation et la réintégration sociale, ainsi que des services particuliers qui correspondent à des problèmes précis tels que le suicide. Dans le cadre de la transformation du système des services de santé et des services sociaux, ces services font actuellement l'objet d'une reconfiguration dans plusieurs régions.

**4.62** En excluant la rémunération des médecins et le coût des médicaments, les dépenses en santé mentale s'élèvent à plus de 800 millions de dollars par année. Le total des dépenses en santé mentale au 31 mars 1996 dans les trois régions visitées s'élève à 511,4 millions de dollars.

## Objectifs de notre vérification

**4.63** En ce qui a trait à la santé mentale, nous nous sommes assurés que les services concourent aux objectifs et aux orientations du gouvernement en la matière et qu'ils sont gérés avec un souci d'efficacité. Nous avons également apprécié l'information de gestion dont disposent le Ministère et les régions régionales pour soutenir leur prise de décision ainsi que leur façon d'assumer leurs responsabilités en matière d'évaluation des services dispensés.

## Résultats de notre vérification

### Effectif médical (psychiatres)

**4.64** Le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995* (chap. 15) traite de l'effectif médical au Québec. Appliquées plus spécifiquement aux psychiatres, nos conclusions faisaient ressortir que ceux-ci étaient mal répartis dans le territoire québécois. Dans l'ensemble du Québec, les régies régionales exprimaient également des besoins supérieurs au nombre de psychiatres sortant des universités. En outre, le Ministère ne disposait pas de l'information nécessaire pour s'assurer que l'activité des psychiatres en cabinet privé, principalement concentrée dans la région de Montréal, était conforme aux priorités ministérielles et à celles qu'ont définies les régies régionales.

**4.65** Compte tenu du court laps de temps écoulé depuis cette vérification, nous n'avons pas effectué de suivi de nos constatations.

### Contribution aux objectifs et aux orientations du gouvernement

**4.66** Le gouvernement adoptait en 1989 une politique de santé mentale qui vise à permettre à toute personne dont la santé mentale est perturbée ou qui risque de voir son équilibre psychique compromis d'obtenir une réponse adaptée à ses besoins et une attention appropriée à sa situation. De plus, cette politique cherche à favoriser le maintien et le développement optimal de la santé mentale de la population. Ces deux grands objectifs sont soutenus par les orientations suivantes : assurer la primauté de la personne, accroître la qualité des services, favoriser l'équité, rechercher des solutions dans le milieu de vie et consolider le partenariat. Toutefois, compte tenu de leur importance par rapport au virage indiqué et des possibilités d'amélioration que nous avons détectées, nos commentaires ne portent que sur certains volets, soit le

maintien et le développement optimal de la santé mentale de la population, le maintien dans le milieu de vie et la réintégration sociale des personnes ainsi que la consolidation du partenariat avec les autres secteurs de l'État.

### Maintien et développement optimal de la santé mentale de la population

**4.67** En favorisant le maintien et le développement optimal de la santé mentale de la population, le gouvernement reconnaissait en 1989 l'importance de la promotion et de la prévention en vue de réduire l'incidence des problèmes de ce genre. Sans préciser ses orientations, ni les résultats attendus, ni la part des ressources à y consacrer, il demandait toutefois que chaque région détermine ses objectifs de promotion et de prévention. Il invitait également le Comité de la santé mentale du Québec, mandaté par le ministre pour participer à l'adaptation et au développement de la Politique de santé mentale, à approfondir les connaissances des déterminants de la santé mentale, tels que les conditions sociales et économiques des personnes, et à proposer un cadre d'action en matière de promotion et de prévention. Alors que ce comité a remis les résultats de ses travaux au ministre en novembre 1994, le Ministère n'a toujours pas transmis de proposition au gouvernement.

**4.68** Dans les faits, en tenant compte du Ministère, des régies régionales et des dispensateurs de services, peu d'interventions structurées de promotion et de prévention portant spécifiquement sur la santé mentale ont été réalisées et leur incidence est, par conséquent, restreinte. Le Ministère et les régies régionales ont satisfait aux besoins les plus pressants, lesquels font appel à l'action curative. Alors qu'elles avaient prévu allouer respectivement 4 millions et 500 000 dollars en matière de promotion et de prévention en santé mentale, deux régions visitées y consacrent annuellement moins de 100 000 dollars chacune. Une autre ne dispose pas d'orientations et d'objectifs en la matière.

Tous les efforts fournis ne permettent pas toujours d'intervenir de façon appropriée quand surviennent des événements qui mettent la santé mentale en péril, ni auprès des personnes les plus vulnérables.

**4.69** Dans l'ensemble, ces efforts ne permettent pas toujours d'intervenir de façon appropriée quand surviennent des événements qui mettent la santé mentale en péril (décès d'un proche, séparation conjugale, perte d'un emploi, etc.), ni auprès des personnes les plus vulnérables. Ils ne permettent pas non plus de renforcer les facteurs de protection de la santé mentale de la population en général tels que de saines habitudes de vie et l'existence d'un réseau social de qualité. Pourtant, bien que l'on ne puisse précisément en dé-

terminer les effets, l'analyse de la littérature fait ressortir un retour sur investissement en promotion et prévention qui dépasse largement les sommes qu'on y consacre.

**4.70** Nous avons recommandé au Ministère de proposer au gouvernement un cadre d'action en matière de promotion et de prévention en santé mentale.

**4.71** Nous avons recommandé aux régies régionales de favoriser davantage la réalisation d'actions concertées de promotion et de prévention, et ce, tant auprès de la population en général que des personnes exposées à des risques pour leur santé mentale. De plus, nous avons mentionné à l'une des régies régionales visitées qu'elle doit définir des orientations, des objectifs et des actions à privilégier en cette matière.

**4.72 Commentaires du Ministère :** « Un comité de mise à jour de la Politique de santé mentale a été constitué en juin 1996. Deux des principaux documents de référence, soit « La prévention et la promotion en santé mentale – Préparer l'avenir » et « Recommandations pour développer et enrichir la Politique de santé mentale », ont été publiés par le Comité de la santé mentale du Québec.

« Ces deux textes constituent une réflexion rigoureuse sur l'approche préventive en santé mentale, et l'essentiel de leur contenu sera intégré dans la version révisée de la politique. C'est ainsi que les sujets de la promotion et de la prévention constitueront un volet fort important de cette mise à jour des orientations ministérielles. »

**4.73 Résumé des commentaires des régies régionales :** Les régies régionales mentionnent que certaines interventions sectorielles (toxicomanie, jeunes, etc.) contribuent au maintien et à l'amélioration de la santé mentale. Elles indiquent cependant qu'elles ajusteront leurs actions en promotion et prévention en santé mentale en tenant compte, entre autres, de la révision de la Politique de santé mentale.

## Maintien dans le milieu de vie et réintégration sociale des personnes

**4.74** La Politique de santé mentale de 1989 fait état d'une prise en charge en milieu institutionnel encore élevée au Québec et elle privilégie la disponibilité d'une gamme de services dans les milieux de vie qui soient adaptés aux besoins des personnes et à leur condition. À cet égard, deux des trois régies régionales visitées devaient relever un défi de taille puisque, au moment de l'élaboration de leur plan d'organisation de services, plus de 80 p. cent des sommes consacrées à la santé mentale étaient dédiées aux traitements spécialisés alors offerts, en majeure partie, dans les centres hospitaliers de soins psychiatriques. Mentionnons que le plan d'organisation de services de ces deux régions ne ramenait la part des ressources consacrées aux traitements spécialisés qu'à un peu plus de 70 p. cent. Compte tenu de son éloignement et de l'étendue de son territoire, la troisième région offrait des services moins concentrés dans les domaines spécialisés.

**4.75** Le Ministère et les régies régionales visitées se sont peu préoccupés du financement du virage souhaité. D'une part, pour diverses raisons, le Ministère a accordé des budgets de développement aux régions bien en deçà des besoins exprimés dans leur plan d'organisation de services. Il n'a pas non plus mis en place les conditions favorables à une réallocation des budgets des établissements vers des services dans la communauté. Par exemple, une meilleure information sur l'organisation des services, des indications sur les voies de réallocation à explorer en priorité et le recours à des mesures incitatives auraient certes amélioré les résultats obtenus. D'autre part, les régies régionales n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient pour obtenir tout le financement nécessaire lorsque, par exemple, le Ministère était incapable de fournir les sommes demandées ou que les réallocations de ressources prévues ne pouvaient être faites. Par exemple, alors que la mise en œuvre des actions prévues par le plan d'organisation de services d'une région nécessitait 46,7 millions de dollars, la régie régionale concernée n'y a consacré que 1 million.

**4.76** Enfin, les décisions du Ministère et des régies régionales visitées quant au financement des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés et de soins psychiatriques n'ont pas toujours contribué à l'atteinte des objectifs. Alors que ces centres devaient réduire le nombre de leurs lits, leur budget en santé mentale, de 1991 à 1996, a été majoré, principalement par indexation, de plus de 85 millions de dollars, ce qui réduisait d'autant les possibilités de développer les services près du milieu de vie des personnes. De même, dans un centre hospitalier de soins psychiatriques, les sommes dégagées par la réduction du nombre de lits ont contribué à augmenter l'intensité des soins offerts.

**4.77** Six ans après l'élaboration de la Politique de santé mentale, on ne peut que constater un échec quant au réaménagement souhaité des ressources en santé mentale. Un certain recul est même observé du fait que les ressources sont encore plus concentrées dans les traitements spécialisés. Comme nous l'expliquons à la section traitant de l'organisation des services, le Québec est toujours aux prises avec un important surplus de lits en psychiatrie par rapport aux normes du Ministère. Parallèlement, on trouve encore peu de services dans la communauté pour les personnes qui en ont besoin.

**4.78 Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales d'assurer la transformation de l'organisation des services préconisée par la Politique de santé mentale.**

**4.79 Nous avons recommandé aux régies régionales d'assurer la réalisation de leur plan d'organisation de services.**

**4.80 Commentaires du Ministère :** « Un groupe de travail a été spécifiquement mandaté pour préciser les objectifs à atteindre et les moyens à privilégier dans le cadre de la démarche de transformer les services de santé mentale. Les règles de financement seront revues à l'intérieur de cette démarche. Une attention particulière sera accordée aux personnes hébergées en établissement psychiatrique depuis plusieurs années afin de s'assurer d'adapter les services de santé mentale à leurs besoins. »

**4.81 Résumé des commentaires des régies régionales :** Les régies régionales nous ont mentionné qu'elles révisaient actuellement l'organisation des services en santé mentale avec l'objectif, entre autres, de développer des services et des approches qui favorisent le maintien des personnes dans leur milieu de vie.

Six ans après l'élaboration de la Politique de santé mentale, on ne peut que constater un échec quant au réaménagement souhaité des ressources en santé mentale.

## Consolidation du partenariat avec les autres secteurs de l'État

**4.82** Outre l'importance du partenariat dans l'organisation des services, la Politique de santé mentale mentionne que la mise en place des conditions favorables au maintien et à l'amélioration de la santé mentale de la population, à la prévention des problèmes ainsi qu'à la réintégration sociale exige la conjugaison des efforts de plusieurs secteurs tels que les municipalités, le milieu scolaire et le système judiciaire.

**4.83** À cet égard, le Ministère ne dispose pas d'un plan d'action visant à associer les différents secteurs de l'État concernés par la santé mentale de la population. Le comité interministériel prévu par la Politique de santé mentale, pour promouvoir et coordonner l'action gouvernementale en matière de santé mentale, n'a même pas vu le jour. Quant aux régies régionales, elles n'ont pas explicité ce qui est attendu de ce partenariat, les responsabilités de chaque secteur ni les moyens privilégiés pour que ce partenariat porte les fruits souhaités. En conséquence, bien que le Ministère et les régies régionales visitées aient posé certains gestes en collaboration avec d'autres secteurs de l'État, notamment en ce qui a trait au développement d'unités de logement social, peu d'ententes ont été conclues avec ces secteurs et peu de mesures ont été adoptées.

**4.84 Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales d'associer, de façon continue, les différents secteurs de l'État à la poursuite des objectifs de la Politique de santé mentale.**

**4.85 Nous avons recommandé aux régies régionales de se doter d'une politique de concertation qui explicite ce qui est attendu de ce partenariat, les responsabilités de chaque secteur ainsi que les moyens privilégiés pour que ce partenariat porte les fruits souhaités.**

**4.86 Commentaires du Ministère :** « Une approche intersectorielle efficace présuppose un consensus sur la responsabilisation commune des différents partenaires étatiques. La première étape de cette conscientisation doit d'abord être assumée par notre ministère pour l'ensemble des problématiques sociosanitaires de la population. Le virage vers la promotion et la prévention dans lequel le Ministère s'est engagé depuis 1995 a misé, entre autres, sur le développement d'une intervention intersectorielle. C'est pourquoi une démarche de concertation spécifique à la clientèle de santé mentale pourra maintenant plus efficacement être amorcée. »

**4.87 Résumé des commentaires des régies régionales :** Les régies régionales reconnaissent la nécessité de développer un partenariat avec les différents secteurs de l'État. Une régie régionale souligne que le ministère de la Santé et des Services sociaux représente le pivot de l'action gouvernementale en santé mentale. De son point de vue, le fait que le comité interministériel prévu par la Politique de santé mentale n'ait pas vu le jour ne facilite pas l'émergence et la consolidation d'un partenariat intersectoriel sur une base régionale.

## Organisation des services

**4.88** Compte tenu de la nécessité de réponses adaptées au milieu de vie, la mise en œuvre des moyens pour répondre aux besoins en santé mentale incombe aux différentes régions qui doivent se préoccuper notamment de l'accessibilité et de l'efficacité de leurs services. Pour sa part, le Ministère établit les normes et les balises générales d'organisation des services nécessaires pour faciliter l'atteinte des objectifs fixés.

## Accessibilité

**4.89** L'accessibilité suppose la disponibilité, en temps opportun, d'une diversité de services le plus près possible du milieu de vie des personnes. Tous les services en santé mentale ne satisfont cependant pas à ce critère. Il en est ainsi des services de base, soit l'accueil, l'évaluation et l'orientation des personnes, dont l'accès est souvent déficient à des périodes données. Par exemple, dans les régions visitées, les centres locaux de services communautaires ne sont accessibles qu'exceptionnellement la nuit, les fins de semaine et les jours fériés. De plus, comme ces centres ne sont pas tous pourvus d'une équipe qui regroupe toutes les ressources professionnelles requises, plusieurs ne se consacrent qu'aux problèmes légers. Les services pour les enfants et les jeunes sont également très peu disponibles dans le milieu de vie, puisqu'ils sont principalement concentrés dans les centres hospitaliers de soins psychiatriques et dans certains centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés.

Les services dans la communauté ne sont pas suffisamment développés.

**4.90** En outre, compte tenu du fait que les soins psychiatriques de longue durée existants sont dispensés principalement aux usagers déjà admis dans les établissements et que les services dans la communauté ne sont pas suffisamment développés, les nouveaux clients ont peu accès aux soins psychiatriques de longue durée lorsque leur état le nécessite et ils occupent donc des lits de courte durée.

**4.91** Par ailleurs, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* stipule que toute personne a le droit de choisir le professionnel auquel elle désire s'adresser. Lors des rencontres effectuées avec les organismes communautaires du domaine de la santé mentale qui se préoccupent du respect des droits des personnes, ceux-ci nous ont signalé que certains usagers rencontrent des difficultés à cet égard.



**4.92** Nous avons recommandé aux régions régionales de s'assurer qu'une diversité de services est disponible en temps opportun auprès du milieu de vie des personnes.

**4.93** *Résumé des commentaires des régions régionales :* Les régions régionales prévoient instaurer différentes mesures pour améliorer l'accès aux différents services en santé mentale et assurer le respect des droits des personnes sollicitant des services en ce domaine.

## Efficiencie

**4.94** Les ressources doivent être utilisées de façon à offrir, au moindre coût, les services les plus appropriés. L'organisation actuelle des services en santé mentale dans les régions visitées ne donne pas cette assurance en ce qui a trait au nombre de lits en psychiatrie, à l'utilisation des ressources et des services et à l'intensité des soins.

## Nombre de lits en psychiatrie

**4.95** Le nombre de lits disponibles en psychiatrie ne respecte pas les normes fixées par le Ministère. Ces normes, établies en 1976, sont de 0,3 lit par 1 000 habitants pour les soins de courte durée et de 0,2 lit par 1 000 habitants pour ceux de longue durée. Dans l'ensemble du Québec, on utilise près du double de lits par rapport à ces normes, alors que la tendance observée dans d'autres administrations publiques nord-américaines indique une diminution des services internes en deçà de ces normes, au profit d'un meilleur soutien dans le milieu de vie des personnes. Dans deux régions visitées, mentionnons que le respect intégral de ces normes représenterait une réallocation de ressources vers le milieu de vie des personnes d'environ 78 millions de dollars.

**4.96** À cet égard, deux des trois régions régionales visitées n'ont pas pour objectif d'éliminer tout leur surplus de lits et elles n'ont pas l'assurance que toutes les possibilités pour en réduire le nombre sont pleinement exploitées. Par exemple, aucune analyse

formelle n'étaye la décision de l'une de celles-ci de ne fermer que 75 p. cent des lits libérés à la suite du décès d'usagers en psychiatrie hébergés depuis plusieurs années.

**4.97** Pour sa part, le Ministère n'assure pas la direction nécessaire au redressement de la situation. Les moyens et le rythme de décroissance des services hospitaliers internes et la mise en place de services plus près des personnes sont fixés par les régions régionales et leurs établissements sans que le Ministère s'assure que la transformation souhaitée se réalise.

**4.98** Du reste, les normes de 1976 n'ont pas fait l'objet d'une révision. Pourtant, l'évolution des modes de pratique depuis 20 ans, notamment l'introduction de nouveaux médicaments et l'élargissement de la gamme de services, aurait dû inciter le Ministère à réduire les normes qui régissent le nombre de lits en psychiatrie par 1 000 habitants.

Le nombre de lits disponibles en psychiatrie ne respecte pas les normes fixées par le Ministère.

## Utilisation des ressources et des services

**4.99** Les services de base sont offerts par les centres locaux de services communautaires, les omnipraticiens, les spécialistes et les autres professionnels de la santé en cabinet privé, les urgences générales ou psychiatriques, les cliniques externes et les organismes communautaires. Selon la ressource choisie, la nature et la durée du service dispensé ainsi que le délai de réponse sont variables. Peu de liens existent entre ces différents dispensateurs de services, ce qui traduit l'imprécision de leur rôle et de leurs responsabilités. Par exemple, les centres hospitaliers orientent peu les malades vers les centres locaux de services communautaires.

**4.100** Le Ministère et les régions régionales peuvent également contribuer à améliorer l'utilisation des ressources et des services sur d'autres aspects. Par exemple, la durée moyenne des hospitalisations en psychiatrie dans deux régions visitées est supérieure à la moyenne provinciale, ce qui représente,

pour chacune, un coût de plus de 5 millions de dollars par année. L'organisation des services internes de psychiatrie de courte durée diffère également de façon importante d'un centre hospitalier de soins généraux et spécialisés à l'autre, et ce, sans que des régies régionales aient été en mesure d'en expliquer la cause. Dans les deux mêmes régions, la durée moyenne de séjour dans ces centres varie de 17 à 45 jours, tandis que le nombre moyen de lits disponibles par psychiatre varie de deux à neuf.

#### Intensité des soins

**4.101** Toutes les clientèles desservies ne requièrent pas nécessairement la même intensité de soins. Pour une clientèle donnée, celle-ci peut même varier dans le temps. Comme les régies régionales visitées n'ont pas établi de distinction dans l'intensité des soins de psychiatrie à dispenser, d'une part, à la clientèle hébergée depuis plusieurs années et, d'autre part, à celle qui bénéficie de soins de longue durée en vue d'un retour éventuel dans le milieu de vie, elles n'ont pas l'assurance que les ressources appropriées sont consacrées à ces clientèles.

**4.102** Nous avons recommandé au Ministère de réviser les normes portant sur le nombre de lits en psychiatrie et de s'assurer de leur respect. Nous lui avons également recommandé de fournir des indications sur l'utilisation des ressources et des services en santé mentale.

**4.103** Nous avons recommandé aux régies régionales de respecter les normes ministérielles sur le nombre de lits en psychiatrie et de préciser le rôle et les responsabilités des dispensateurs de services. Nous leur avons aussi recommandé de procéder aux analyses propres à assurer l'utilisation optimale des ressources et des services et la réallocation des ressources dans le milieu de vie des personnes.

**4.104 Commentaires du Ministère : Nombre de lits en psychiatrie.** « La révision des normes portant sur le nombre de lits fait partie des travaux en cours sur la transformation des services de santé mentale. L'état actuel des connaissances en matière d'organisation des services de santé mentale confirme la pertinence de modifier les normes en vigueur.

« Le Ministère tient cependant à s'assurer que la réduction du nombre de lits va permettre d'enrichir et de diversifier la gamme de services de santé mentale dans chaque région du Québec, en priorité pour les personnes aux prises avec des problèmes sévères et persistants. En conséquence, la norme de lits doit être située à l'intérieur d'un réseau intégré de services assurant l'accès à des services de qualité dans la communauté.

**Utilisation des ressources et des services et intensité des soins.** « La mise en application des orientations de transformation des services de santé mentale permettra de distinguer clairement les services de traitement des services d'hébergement.[ ... ]»

**4.105 Résumé des commentaires des régies régionales : Nombre de lits en psychiatrie.** Les régies régionales conviennent avec le Vérificateur général qu'il faut réduire le nombre de lits en psychiatrie et elles mentionnent que leur révision actuelle de l'organisation des services en santé mentale va dans ce sens.

**Utilisation des ressources et des services et intensité des soins.** Les régies régionales nous ont mentionné que différentes approches et mesures seront adoptées pour donner suite aux recommandations formulées.

## Ressources intermédiaires

**4.106** De façon à maintenir ou à intégrer des usagers dans la communauté, les établissements leur dispensent, par l'entremise de ressources dites « intermédiaires » (appartement, maison de chambres, maison d'accueil, etc.) des services d'hébergement et de soutien ou d'assistance. Principalement développées au cours des années 1980, ces ressources n'ont vu leur statut reconnu qu'en 1991 avec l'adoption de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. L'inventaire réalisé par le Ministère en mars 1993 révèle que 271 ressources totalisant 3 951 places sont susceptibles d'être classifiées comme telles dans le domaine de la santé mentale. Or, nous avons détecté des lacunes particulières portant sur l'encadrement, l'accès et l'évaluation de ces ressources.

**4.107** La loi précitée définit l'encadrement à l'intérieur duquel ces ressources doivent être développées et utilisées à partir du 1<sup>er</sup> avril 1994 ou à toute date ultérieure déterminée par le gouvernement. Elle mentionne notamment que le Ministère doit établir une classification des services offerts par les ressources intermédiaires, accompagnée des taux de rétribution applicables à chaque type de services, et déterminer les orientations que les régies régionales sont tenues de suivre dans l'établissement des modalités d'accès à ces ressources. Bien qu'une proposition ait été élaborée en novembre 1995 par le Ministère et soumise à la consultation, celui-ci n'a toujours pas établi les règles de gestion des ressources intermédiaires requises par la loi. En vertu d'un décret de mars 1994, ces règles, applicables depuis octobre 1992, resteront en vigueur jusqu'à ce que le Ministère en établisse de nouvelles.

Le Ministère n'a pas établi les règles de gestion des ressources intermédiaires requises par la loi.

**4.108** Entre-temps, les régies régionales n'assument pas pleinement leurs responsabilités en ce domaine. En effet, nos travaux de vérification ont fait ressortir que les mécanismes d'accès à ces ressources sont déficients dans les régions qui y ont recours. En effet, la gestion en a été déléguée à des établissements sans que ces régies régionales s'assurent, comme elles le font pour les personnes âgées désirant être hospitalisées dans un centre hospitalier de soins de longue durée, qu'une priorité est accordée, selon une perspective régionale, aux cas les plus urgents. Dans l'une de ces deux régions, les usagers de certains secteurs n'ont pas accès à des ressources intermédiaires près de leur milieu de vie parce que celles-ci sont concentrées géographiquement. De plus, ces régies régionales n'ont pas l'assurance que les ressources intermédiaires répondent aux besoins et qu'elles sont rétribuées en fonction des services rendus. En effet, les régies régionales n'ont pas effectué une évaluation globale de leurs ressources intermédiaires depuis plusieurs années, incluant la satisfaction des usagers. Les données du Ministère font aussi état, pour des services similaires, d'écarts importants dans les taux de rétribution de ces ressources. Enfin, ces régies régionales ne possèdent pas de fichier intégré des ressources intermédiaires reconnues par type de clientèle, comme le requiert la loi.

**4.109** Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses efforts pour établir une classification des services offerts par les ressources intermédiaires et pour déterminer les taux de rétribution applicables à chaque type de services ainsi que les orientations que les régies régionales sont tenues de suivre dans l'établissement des modalités d'accès à ces ressources.

**4.110** Nous avons recommandé aux régies régionales dont les établissements utilisent des ressources intermédiaires de s'assurer que celles-ci correspondent aux besoins et qu'elles sont gérées avec efficience.

**4.111 Commentaires du Ministère :** « *La classification des ressources intermédiaires est terminée. Les niveaux des services offerts, les taux de rétribution et les modalités d'accès ont fait l'objet d'une proposition ministérielle en novembre 1995. Considérant l'impact majeur de cette proposition, le Ministère a procédé à une consultation élargie qui est venue confirmer les éléments avancés dans la proposition. Dans cette perspective, le Ministère entend procéder dans les plus brefs délais aux démarches requises pour son actualisation, tant du point de vue législatif que de celui de la diffusion d'informations auprès des régies régionales.* »

**4.112 Résumé des commentaires des régies régionales :** *Les régies régionales concernées sont d'accord avec notre constat et notre recommandation.*

## Information de gestion

**4.113** L'information de gestion relative à un programme apporte une connaissance continue ou périodique des besoins, des ressources utilisées, de la clientèle et des services dispensés. Traitée principalement par des systèmes d'information, elle permet d'administrer le programme de façon éclairée et d'en faire l'évaluation.

**4.114** En santé mentale, le Ministère et les régies régionales ne possèdent d'information que sur certains aspects, notamment les données financières, les hospitalisations et l'effectif médical. Par exemple, ils disposent de peu de données sur les services en santé mentale offerts dans les urgences, les cliniques externes, les centres locaux de services communautaires et les organismes communautaires ainsi que sur la clientèle desservie. Dans certains cas, l'information cumulée par le Ministère n'est pas fiable. Il en est ainsi du nombre de lits en psychiatrie.

Le Ministère et les régies régionales disposent de peu de données sur les services disponibles en santé mentale.

**4.115** Le Ministère et les régies régionales ont entrepris en 1988 le développement d'un système d'information en santé mentale centré sur l'utilisateur pour faciliter la prestation de soins et de services aux personnes atteintes de troubles mentaux et soutenir l'organisation de ces services. À ce jour, outre la participation de plusieurs employés du Ministère, des régies régionales et des établissements, le Ministère a versé plus de 735 000 dollars pour contribuer au développement de ce système. Après sept ans d'efforts pour en assurer le développement dans le respect du caractère confidentiel des données, ce système n'est cependant pas encore opérationnel et les coûts de développement et de déploiement à venir sont estimés, par la régie régionale mandataire du projet, à plus de 30 millions de dollars.

**4.116 Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de se procurer l'information nécessaire pour assumer leurs responsabilités en matière de santé mentale.**

**4.117 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le système d'information en santé mentale ne répondra qu'aux besoins qui représentent des bénéfices importants pour les utilisateurs et qu'il respectera le caractère confidentiel des données.**

**4.118 Commentaires du Ministère :** « *Des travaux conjoints entre les mandataires actuels du développement du système d'information et les responsables des orientations sur la transformation des services en santé mentale ont conduit à un réajustement du développement du système. Concrètement, les partenaires impliqués ont convenu d'accélérer la livraison du système et de l'ajuster aux orientations de la transformation. Pour ce faire, ils ont sollicité une participation accrue du Ministère et des régies régionales. [ ... ] Les travaux déjà réalisés servent d'assise à la poursuite des travaux. Le calendrier de livraison et l'ordre de priorité des informations à rendre disponibles ont été ajustés pour tenir compte des commentaires formulés par le Vérificateur général.* »

**4.119 *Résumé des commentaires des régions régionales :*** *Les régions régionales sont d'accord avec nos constatations et notre recommandation.*

## Évaluation

**4.120** Faisant état d'une faible préoccupation dans le réseau de la santé et des services sociaux quant à l'évaluation, la Politique de santé mentale de 1989 traite explicitement de cette fonction de gestion. Le Ministère s'y voit confirmer la responsabilité centrale d'évaluation quant à l'efficacité et à l'efficience des mesures contenues dans la politique, tandis que les instances locales et régionales doivent mettre sur pied les mécanismes nécessaires pour évaluer les réponses aux besoins, l'accessibilité aux services ainsi que le fonctionnement des différents programmes. Après cinq ans, une évaluation globale de la pertinence et du fonctionnement des principaux moyens mis en place ainsi que des résultats obtenus est prévue.

**4.121** L'évaluation a cependant pour prémisses la détermination d'objectifs explicites en ce qui a trait aux résultats. Or, bien que la Politique de santé mentale donne une direction et propose des moyens d'action, elle quantifie peu, dans le temps, les résultats attendus, notamment quant au niveau souhaité pour le maintien des personnes dans leur milieu de vie. L'objectif de la Politique de la santé et du bien-être de diminuer, d'ici l'an 2002, les problèmes de santé mentale est tout aussi vague. Il en va de même des objectifs visés par les régions régionales en matière d'organisation des services en santé mentale.

**4.122** En outre, mis à part le bilan ministériel d'implantation de la Politique de santé mentale de 1989, produit en juin 1996, peu de programmes ont bénéficié d'une démarche évaluative structurée au cours des dernières années. À cet égard, le Ministère et les régions régionales ne disposent pas

d'un plan d'action pour diriger et soutenir l'évaluation dans le domaine de la santé mentale. Par ailleurs, les suivis ponctuels que les régions régionales ont effectués de leur plan d'organisation de services en santé mentale n'ont pas permis d'apporter les ajustements nécessaires pour assurer la réalisation complète de celui-ci dans les délais impartis, notamment quant au financement des actions prévues.

Le Ministère et les régions régionales ne disposent pas d'un plan d'action pour diriger et soutenir l'évaluation dans le domaine de la santé mentale.

**4.123** Le Ministère et les régions régionales ne peuvent donc apprécier que partiellement l'action en santé mentale.

**4.124** **Nous avons recommandé au Ministère de préciser dans le temps les résultats attendus quant à la santé mentale des Québécois et, aux régions régionales, de déterminer les objectifs qu'elles visent quant à l'organisation des services en santé mentale dans leur territoire.**

**4.125** **Nous avons recommandé au Ministère et aux régions régionales de s'assurer que les évaluations des programmes sont effectuées.**

**4.126 *Commentaires du Ministère :*** « À la lumière des constatations effectuées lors du récent bilan d'implantation de la Politique de santé mentale, les démarches entreprises par le Ministère visent à dresser différents objectifs de résultats qui vont permettre l'évaluation, tant à l'intérieur de la Politique de santé mentale qu'en ce qui concerne la démarche de transformation de l'organisation des services de santé mentale.[ ... ] »

**4.127 *Résumé des commentaires des régions régionales :*** *Les régions régionales sont d'accord avec nos constatations et nos recommandations. Elles mentionnent, notamment, qu'elles resserreront le suivi de l'implantation de leur plan d'organisation de services en santé mentale.*

## Reddition de comptes

**4.128** Nous commentons, en 1993-1994, l'insuffisance de l'information présentée dans le rapport annuel d'activité du Ministère, notamment en ce qui concerne les orientations et les objectifs des programmes, leur coût, les besoins de la clientèle et le degré d'atteinte des résultats escomptés. Limitée en grande partie à un état de la répartition des subventions octroyées et à une énumération des réalisations, l'information relative au soutien des organismes communautaires et à la protection de la santé mentale dans le rapport annuel d'activité 1994-1995 n'est guère plus complète. De plus, ce rapport a été déposé six mois après le délai fixé par la loi constitutive du Ministère.

**4.129** À la suite de l'examen des rapports annuels d'activité des régies régionales visitées, celui de l'année 1994-1995 pour les activités de soutien des organismes communautaires et les rapports des trois dernières années en ce qui a trait à la santé mentale, nous faisons le même constat quant à leur reddition de comptes. La circulaire ministérielle précisant les renseignements qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'activité des régies régionales demande à celles-ci de fournir des renseignements sur leurs activités. Toutefois, elle n'exige pas de faire état des progrès accomplis relativement aux objectifs ni des coûts associés à chaque champ d'activité ou programme.

**4.130** Dans les faits, la reddition de comptes des régies régionales relative au soutien des organismes communautaires fait uniquement état des sommes qui leur ont été versées dans le cadre du programme « Soutien aux organismes communautaires ». Nous n'y trouvons aucune information sur leurs orientations et leurs priorités, sur l'atteinte des objectifs du programme ainsi que sur la nature et l'ampleur des besoins qui peuvent être comblés par les organismes communautaires. Le rapport communique peu de données qualitatives et quantitatives relativement aux activités des organismes communautaires.

**4.131** Quant à la santé mentale, l'information présentée par les régies régionales ne fait pas clairement ressortir les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs visés. Par exemple, alors que le financement constitue un élément déterminant pour réaliser le plan régional d'organisation de services en santé mentale, ces rapports ne décrivent pas les mesures prises pour s'assurer que les sommes nécessaires sont disponibles en temps voulu. Restreinte en grande partie à une énumération des réalisations de la région, cette reddition de comptes ne fait pas non plus état du degré d'atteinte des résultats escomptés ni de la satisfaction des usagers. Par exemple, l'information transmise ne permet pas d'évaluer dans quelle mesure le maintien dans le milieu de vie et la réintégration sociale des personnes sont effectivement privilégiés.

**4.132** L'information présentée ne permet donc pas d'apprécier la performance du Ministère et des régies régionales tant en ce qui a trait aux responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur qu'aux objectifs et aux priorités du gouvernement en ces matières.

**4.133** Par ailleurs, dans une circulaire émise en mars 1995, le Ministère a allongé le temps de production du rapport annuel d'activité des régies régionales, même si cette échéance est explicitement fixée par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. De fait, les régies régionales visitées ont produit leur rapport de 1994-1995 de trois à cinq mois après le délai stipulé par la loi.

**4.134** Nous avons recommandé au Ministère et aux régies régionales de réviser le contenu de leur rapport annuel d'activité afin de fournir une information plus complète et de produire celui-ci dans les délais impartis par la loi.

**4.135** Nous avons recommandé au Ministère de renforcer ses exigences en matière de reddition de comptes envers les régies régionales et de s'assurer que les stipulations de la loi relativement au délai de production de leur rapport annuel d'activité sont respectées.

**4.136** *Résumé des commentaires du Ministère :* Le Ministère mentionne que son rapport annuel d'activité sera révisé pour qu'il contienne tous les éléments nécessaires pour témoigner des résultats obtenus et apprécier son rendement. De plus, compte tenu des difficultés de produire celui-ci dans les délais impartis par la loi, le Ministère souligne qu'il a proposé une modification de cette dernière.

**4.137** *Résumé des commentaires des régies régionales :* Tout en reconnaissant la pertinence d'améliorer la qualité de l'information présentée dans le rapport annuel d'activité et de produire celui-ci dans les délais impartis par la loi, les régies régionales indiquent qu'elles se sont conformées à la circulaire ministérielle. Elles mentionnent qu'une meilleure information de gestion leur faciliterait la tâche.



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## **CHAPITRE 5**

# **Le Directeur général des élections**



## Table des matières

Faits saillants	5.1
Vue d'ensemble	5.9
Objectifs et portée de notre vérification	5.13
Résultats de notre vérification	
Gestion des contrats	5.15
Liste électorale permanente	
Octroi des contrats	5.16
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.26
Mise à jour informatisée des sections de vote	5.27
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.34
Contrôle des dépenses électorales	
Contrôle de la gestion des directeurs du scrutin	5.35
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.46
Commissions de révision	5.47
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.52
Gestion des stocks	5.53
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.60
Rémunération du personnel électoral	5.61
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.68
Sécurité informatique	5.69
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.75
Reddition de comptes	5.76
Mission et objectifs	5.78
Satisfaction de la clientèle	5.79
Coût des activités et productivité	5.80
Protection des actifs et contrôle des résultats	5.81
<i>Commentaires du Directeur général des élections</i>	5.83

## Faits saillants

**5.1** Le Directeur général des élections (DGE) est nommé par l'Assemblée nationale. Au cours des deux dernières années, il a dû gérer le déroulement de deux événements majeurs, soit les élections générales de septembre 1994 et le référendum d'octobre 1995. Les coûts de toutes les activités électorales pour les exercices terminés au 31 mars des années 1995 et 1996 se sont élevés respectivement à 55 et 69 millions de dollars.

**5.2** Notre vérification au DGE a porté notamment sur l'attribution et la gestion de ses contrats, le contrôle de la gestion des directeurs du scrutin, les coûts de révision de la liste électorale, la gestion des stocks, certains aspects de la rémunération du personnel électoral ainsi que les contrôles assurant la sécurité informatique.

**5.3** Dans l'octroi de contrats relatifs à la liste électorale permanente, le DGE ne s'est pas suffisamment préoccupé des principes de saine gestion, étant donné l'absence d'appel d'offres pour deux contrats et le manque de précision quant aux ressources nécessaires pour un contrat qui a fait l'objet d'un appel d'offres sans prix.

**5.4** Une proposition spontanée d'un fournisseur concernant un logiciel qui permettrait la mise à jour informatisée des sections de vote a été acceptée par le DGE. Parce que l'analyse des besoins, la planification et l'implantation comportaient des lacunes, les directeurs du scrutin n'ont pu modifier que partiellement les sections de vote avec ce logiciel. Ce projet de 280 000 dollars n'a pas donné tous les résultats escomptés et le DGE a dû poursuivre le processus manuellement et effectuer une mise à jour selon la méthode habituelle.

**5.5** Le DGE encadre les 125 directeurs du scrutin de multiples façons. Entre autres, il a instauré un programme de suivi qui couvre la gestion financière. Nous avons constaté que celui-ci comporte des lacunes : le DGE n'évalue pas vraiment la gestion du directeur du scrutin après un événement électoral, il n'exige pas une reddition de comptes en bonne et due forme de sa part et il n'émet pas de directives claires quant aux améliorations souhaitées. Certaines dépenses ne correspondent à aucun indicateur et d'autres sont peu contrôlées.

**5.6** Après un événement électoral, le DGE n'analyse pas l'achalandage des commissions de révision afin d'ajuster ses services à la demande. À notre avis, certaines économies pourraient être réalisées tout en offrant un service adéquat à l'électeur.

**5.7** Une norme gouvernementale permet au DGE de ne pas émettre de relevé de revenus d'emploi lorsque la rémunération totale versée à un travailleur d'élection est inférieure à 250 dollars. Cette procédure ne favorise pas la déclaration de ces revenus à l'État, elle ne correspond pas aux règles généralement imposées aux employeurs et, enfin, elle va à l'encontre de l'effort collectif actuel visant à combattre l'évasion fiscale. De plus, le DGE ne respecte pas intégralement cette norme.

**5.8** Le DGE n'a pas mis en place certains contrôles relatifs à la sécurité informatique de ses systèmes afin d'assurer la continuité des opérations et l'intégrité des données.

## Vue d'ensemble

**5.9** Le Directeur général des élections (DGE) est nommé par l'Assemblée nationale et il est responsable de l'organisation des événements liés au processus électoral. En matière de scrutin, ses activités consistent notamment à recruter les 125 directeurs du scrutin et le personnel électoral et à assurer leur formation, à procéder au dénombrement et à l'inscription des électeurs sur la liste électorale, à rendre disponible le matériel électoral et à assurer le bon déroulement des activités le jour du scrutin.

**5.10** En matière de financement, il veille au respect des prescriptions légales portant sur l'autorisation, le financement des partis politiques et des candidats indépendants ainsi que sur le contrôle des dépenses électorales.

**5.11** Les activités du DGE sont particulièrement intenses en période électorale. Au cours des deux dernières années, il a dû gérer le déroulement de deux événements majeurs, soit les élections générales de septembre 1994 et le référendum d'octobre 1995. Au moment de notre vérification, un projet important était en cours, soit celui de la liste électorale informatisée permanente.

**5.12** Au 31 mars 1996, le DGE comptait 153 employés permanents. En période électorale s'y ajoutent plus de 160 000 personnes. La *Loi électorale* prévoit que le DGE puise les sommes requises à son fonctionnement à même le Fonds consolidé du revenu. Les crédits qui lui sont accordés sont permanents et l'Assemblée nationale n'est donc pas obligée de les voter chaque année. Les dépenses courantes du DGE s'élèvent à environ 10 millions de dollars par année. Les coûts de toutes les activités électorales pour les exercices terminés au 31 mars des années 1995 et 1996 se sont respectivement élevés à 55 et 69 millions de dollars.

## Objectifs et portée de notre vérification

**5.13** Notre vérification avait pour but de nous assurer que le DGE gère ses ressources avec un souci d'économie et d'efficacité. Plus précisément, nous nous sommes intéressés à l'attribution et à la gestion de ses contrats, au contrôle de la gestion des directeurs du scrutin, aux coûts de révision de la liste électorale, à la gestion des stocks, à certains aspects de la rémunération du personnel électoral ainsi qu'aux contrôles mis en place pour assurer la sécurité informatique. L'examen du rapport annuel du DGE a également retenu notre attention car nous voulions nous assurer qu'il rend compte de ses activités de manière à permettre l'évaluation de sa performance. Enfin, nous avons analysé les mécanismes de vérification des dépenses électorales et de gestion des plaintes afin d'évaluer les moyens dont dispose le DGE pour veiller efficacement au respect des obligations découlant des lois qu'il administre.

**5.14** Notre vérification exclut le déroulement des événements électoraux et les activités du DGE sur le plan municipal. Elle couvre principalement les années financières 1994-1995 et 1995-1996. Nos travaux ont pris fin en juillet 1996.

## Résultats de notre vérification

### Gestion des contrats

**5.15** En ce qui concerne l'attribution et la gestion de ses contrats, nos sondages ont révélé que le DGE respecte sa réglementation. Toutefois, au regard de la liste électorale permanente et de la mise à jour informatisée des sections de vote nous avons relevé certaines lacunes.

## Liste électorale permanente

### Octroi des contrats

**5.16** À la fin des années 1980, le gouvernement s'est doté d'une politique et d'un règlement pour mettre en place un processus d'octroi de contrats de services garantissant l'accessibilité, la transparence, l'impartialité et l'obtention d'un meilleur rapport qualité/coût. En règle générale, l'octroi des contrats de services professionnels de 10 000 dollars et plus doit faire suite à un processus d'appel d'offres. Comme ce règlement ne s'applique qu'aux ministères et organismes du gouvernement, le DGE – étant une personne désignée par l'Assemblée nationale – a établi son propre règlement sur les contrats en fonction des mêmes paramètres. Celui-ci est entré en vigueur en octobre 1993.

**5.17** En juin 1992, l'Assemblée nationale confiait au DGE le mandat de procéder à une analyse de faisabilité en vue d'informatiser les listes électorales provinciales, municipales et scolaires. Le rapport du DGE, remis en mars 1993, indiquait que le développement informatique et administratif ainsi que l'achat de l'équipement et des logiciels nécessaires à ce projet coûteraient 3,8 millions de dollars. Les bénéfices nets escomptés, soit 15 millions de dollars au cours des cinq années suivantes, découlaient de l'abolition des recensements provinciaux, municipaux et scolaires et de la réduction de la période électorale d'environ 14 jours. Ce n'est qu'en juin 1995 que le projet de loi 40 a été sanctionné, permettant l'établissement de la liste électorale permanente.

**5.18** Le tableau suivant résume les contrats accordés par le DGE, depuis juin 1992, aux fins d'établissement de la liste électorale permanente.

CONTRATS RELATIFS À LA LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE				
DESCRIPTION DU CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS		OCTROI DU CONTRAT		
Durée du contrat	Objet	Fournisseur	Budget (dollars)	Paiement (dollars)
Du 1 <sup>er</sup> novembre 1992 au 30 avril 1993	Étude de faisabilité	A	Sans maximum	203 812
Du 19 novembre 1994 au 23 décembre 1994	Avis quant au processus de sélection relatif au premier appel d'offres	B	9 975	9 975
Du 19 novembre 1994 au 31 mars 1995	Avis quant au processus de sélection relatif au premier appel d'offres	B	30 000	20 626
Du 1 <sup>er</sup> août 1995 au 31 août 1995	Mise à jour de l'architecture des systèmes et élaboration d'un plan d'organisation du travail lié à la réalisation de la liste électorale permanente	A	10 000	9 863
Du 9 novembre 1995 au 31 mars 1997	Services conseils pour l'établissement de la liste électorale permanente	A	2 500 000	754 770 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Travaux en cours. Facturation partielle en date du 26 avril 1996.

**5.19** Pour la préparation de l'étude de faisabilité, le DGE s'est associé à une firme de consultants. Or, ce contrat a été octroyé sans appel d'offres et il a été signé trois mois après le début des travaux. Le DGE justifie cette façon de faire en invoquant l'expérience acquise par cette firme, une dizaine d'années auparavant, à l'occasion de travaux semblables, et par le fait que son règlement sur les contrats n'a été adopté qu'en octobre 1993. De plus, le contrat en question ne faisait pas état d'un montant maximum de dépenses. Ainsi, bien que l'étude de faisabilité du DGE ait été remise à l'Assemblée nationale en mars 1993 et même si le contrat aurait dû prendre fin le 30 avril 1993 avec une facture totale de 137 904 dollars, la firme a été rémunérée jusqu'en juin 1993 pour d'autres travaux relatifs à la liste électorale permanente. Le DGE n'a pas préparé de supplément au contrat pour justifier et encadrer la poursuite de ces travaux coûtant 65 908 dollars. Ces façons de procéder ne respectent pas l'esprit de la politique et du règlement régissant l'octroi des contrats au gouvernement.

**5.20** En novembre 1994, le DGE préparait un premier appel d'offres avec prix, relativement à la sélection d'un fournisseur pour développer et mettre en place un système de gestion d'une liste électorale permanente. Pour l'aider dans cette démarche, il s'adjoignait les services d'un autre consultant. Deux contrats totalisant près de 40 000 dollars ont été accordés le même jour à un même fournisseur, sans processus d'appel d'offres formel, ce qui allait à l'encontre de la réglementation interne dont s'était doté le DGE un an auparavant. La sanction du projet de loi 40, en juin 1995, a obligé le DGE à abandonner la procédure d'appel d'offres en cours et à modifier le concept de la liste électorale permanente.

**5.21** En août 1995, le DGE confiait l'organisation du projet et la mise à jour de l'architecture des systèmes à la firme de consultants qui avait préparé l'étude de faisabilité de mars 1993. Par la suite, en septembre 1995, le DGE a procédé à un appel d'offres sans prix pour des services professionnels relatifs au développement informatique et administratif, ces services devant être rémunérés à un taux horaire qui respecte les règles gouvernementales. Le budget de 2,5 millions de dollars réservé à l'exécution de ce contrat repose uniquement sur les coûts non actualisés de 1993 concernant le développement informatique et administratif. En effet, même si les exigences de l'Assemblée nationale étaient connues en 1995, que l'architecture des systèmes avait été mise à jour et malgré la présence des consultants, le DGE n'a pas estimé les ressources nécessaires au projet ni les coûts à venir avant son appel d'offres.

**5.22** Depuis l'étude de faisabilité de 1992, l'estimation des coûts de mise en place de la liste électorale permanente se détaille comme l'expose le tableau de la page suivante.

**5.23** En mai 1996, le DGE prévoyait un dépassement minimum de 1,3 million de dollars sur ce contrat évalué au départ à 2,5 millions de dollars. Il étudiait la possibilité de développer des unités de traitement additionnelles moyennant 1,2 million de dollars supplémentaires pour un total de 5 millions en honoraires de consultant correspondant au scénario maximal du même tableau.

**5.24** Le DGE n'a pu nous démontrer qu'il s'était soucié des principes de saine gestion dans l'attribution des contrats relatifs à la liste électorale permanente, étant donné l'absence d'appel d'offres dans l'octroi de deux contrats et le manque de précision quant aux ressources nécessaires au développement de la liste électorale permanente.

PRÉVISIONS DES COÛTS DE MISE EN PLACE DE LA LISTE ÉLECTORALE PERMANENTE				
	MARS 1993 ÉTUDE DE FAISABILITÉ (M \$)	NOVEMBRE 1994 MÉMOIRE AU CONSEIL DES MINISTRES (M \$)	MAI 1996 TRAVAUX EN COURS	
			SCÉNARIO MINIMAL* (M \$)	SCÉNARIO MAXIMAL* (M \$)
Développement informatique et administratif	2,6	3,5	3,8	5,0
Achat de l'équipement et des logiciels	1,2	0,5	1,2	1,2
<b>Total</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>6,2</b>
* Les scénarios minimal et maximal dépendent du nombre des unités de traitement en développement.				

**5.25 Nous avons recommandé au DGE d'attribuer et de gérer ses contrats en matière de développement des systèmes selon les principes de saine gestion et en respectant sa réglementation.**

**5.26 Commentaires du DGE :** « Une étude de faisabilité sur l'informatisation des listes électorales provinciales, municipales et scolaires a été déposée devant l'Assemblée nationale le 31 mars 1993. Par la suite, il a été nécessaire d'effectuer certaines analyses complémentaires au sujet de ce projet d'envergure en vue de la tenue d'une commission parlementaire en juin 1993. L'objet de ces nouvelles études, essentielles aux travaux de la commission, commandait que le Directeur général des élections fasse de nouveau appel aux consultants externes ayant participé à l'étude de faisabilité déjà déposée devant l'Assemblée nationale.

« Suite à la tenue des élections générales de septembre 1994, le gouvernement a exprimé le souhait que l'Assemblée nationale soit saisie et adopte, avant l'ajournement des fêtes, un projet de loi sur l'établissement d'une liste électorale permanente utilisable autant lors des élections provinciales, municipales que scolaires. La rapidité du processus avait pour but d'accroître le potentiel des économies réalisables en utilisant des renseignements contenus sur les listes électorales préparées lors des dernières élections générales. Il importe de signaler ici que ces renseignements deviennent très rapidement désuets.

« Par conséquent, le désir exprimé qu'une liste électorale permanente soit établie au cours de l'année suivante exigeait donc que le Directeur général des élections agisse avec célérité.

« C'est dans ce contexte de relative urgence que le Directeur général des élections a entrepris la rédaction d'un appel d'offres conforme aux dispositions du projet de loi de l'époque. Conscient toutefois que l'adoption prochaine d'une loi par l'Assemblée nationale était nécessaire pour lui permettre de contracter en cette matière, l'appel d'offres ainsi que l'avis public qui le concernait comportaient la restriction suivante : « La réalisation du mandat d'établir une liste électorale permanente pour le Québec est sujette à l'adoption d'une loi habilitante par l'Assemblée nationale ».

« Des modifications furent par la suite apportées lors du processus d'adoption. L'une d'entre elles était à l'effet que le Directeur général des élections devait procéder lui-même à la réalisation de toutes les étapes de la confection de la liste électorale permanente. Pour ces raisons, ce dernier a dû abandonner, en juin 1995, la procédure d'appel d'offres puisque l'octroi d'un tel contrat aurait constitué une sous-délégation illégale des pouvoirs que lui conférait désormais la loi. Le rôle d'éventuels contractants se limitait donc dorénavant à celui de simple consultant. Un nouvel appel d'offres, cette fois sans prix, fut donc préparé en ce sens pour obtenir les services de conseil professionnel.

« Le Directeur général des élections doit livrer pour le début de l'année 1997 une liste électorale informatisée permanente dans le souci de préserver les investissements reliés au recensement tenu du 5 au 10 septembre 1995 (20 millions de dollars). Tout retard dans la mise en place d'une liste électorale informatisée permanente entraînerait la nécessité de tenir un nouveau recensement avec les coûts inhérents à une telle opération. »

### Mise à jour informatisée des sections de vote

**5.27** Sous l'autorité du DGE, le directeur du scrutin est chargé de mettre à jour la description de sa circonscription électorale. Il doit notamment établir des sections de vote qui ne comprennent pas plus de 350 électeurs. Pour ce faire, une procédure de mise à jour est habituellement enclenchée après chaque événement. Cette opération est faite à la main par les directeurs du scrutin, après quoi les documents sont acheminés au DGE qui procède à leur saisie dans le système informatisé des sections de vote et qui met à jour sa cartothèque. Au cours des six dernières années, quatre mises à jour ont été effectuées. Les coûts ont varié, selon l'ampleur du travail, entre 158 000 et 1 015 000 dollars.

**5.28** En mars 1994, le DGE a reçu une proposition spontanée d'un fournisseur concernant un logiciel qui permettrait la mise à jour informatisée des sections de vote. Le DGE a signé avec ce fournisseur, quelques mois plus tard, un contrat qui prévoyait la location des ordinateurs et des logiciels, ainsi que des services de formation et de soutien. Le fournisseur devait récupérer les mises à jour effectuées dans les 125 circonscriptions électorales, les traiter informatiquement et les transférer dans les fichiers du DGE, moyennant quoi ce dernier convenait de payer un montant forfaitaire de 285 000 dollars, incluant 60 000 dollars pour la location d'équipement.

**5.29** Même si, dans sa proposition spontanée, le fournisseur indiquait que son logiciel de description des sections de vote nécessitait certaines adaptations, le DGE a décliné son offre de procéder gracieusement à une étude préliminaire de faisabilité.

Le nouveau système de mise à jour des sections de vote n'a pas été suffisamment mis à l'épreuve avant son implantation.

**5.30** De plus, il n'a pas mis suffisamment le nouveau système à l'épreuve avant de l'implanter simultanément dans les 125 circonscriptions électorales. En effet, un rapport interne indique qu'il n'y a pas eu d'approbation formelle et définitive du logiciel, que les essais de système n'ont pas été définis avant de les effectuer, que les délais pour ce faire étaient insuffisants

et que ces tests n'ont pas permis d'évaluer toute l'efficacité du produit, malgré quelques améliorations apportées. De plus, certains directeurs du scrutin ont indiqué que l'implantation du logiciel avait été mal planifiée.

**5.31** Les résultats informatisés de l'opération n'ont pas été satisfaisants, car seulement 32 p. cent des corrections ont pu être apportées à l'aide du logiciel, les autres ayant été faites manuellement. Les disquettes de 31 circonscriptions ne contenaient aucune donnée et, quant aux 94 autres, les corrections à apporter par les directeurs du scrutin n'ont pas toujours été consignées puisqu'il manquait des sections de vote. De plus, les données sur disquette n'ont pas été traitées comme le prévoyait le contrat, ni transférées informatiquement dans les fichiers. Le DGE a dû poursuivre le processus manuellement et effectuer une mise à jour selon la méthode habituelle.

**5.32** En ce qui a trait à ce contrat, nous sommes d'avis que le DGE n'a pas pris de précautions suffisantes au regard de certains aspects liés à l'analyse des besoins, à la planification et à l'implantation structurée de ce projet informatique. Le DGE a tout de même versé plus de 280 000 dollars sans obtenir le résultat qu'il attendait, soit la mise à jour informatisée des sections de vote.



**5.33 Nous avons recommandé au DGE d'étayer tout projet informatique d'une étude rigoureuse de ses besoins et d'une démarche d'implantation structurée qui permettraient d'en optimiser l'économie, l'efficacité et l'efficacité.**

**5.34 Commentaires du DGE :** « En mars 1994, une firme présente au Directeur général des élections une proposition qui est analysée à l'interne par ses spécialistes. Par la suite, en mai 1994, le Directeur général des élections demande à cette firme de faire une analyse approfondie de son système de gestion des sections de vote. Le 17 août 1994, le Directeur général des élections accorde un contrat à cette firme pour la mise à jour informatisée des sections de vote. Le déclenchement des élections générales le 24 juillet 1994 offrait au Directeur général des élections une occasion unique de mettre à profit les technologies mises de l'avant dans la proposition spontanée d'un fournisseur spécialisé.

« La décision d'utiliser le logiciel proposé pour l'opération section de vote pendant la période électorale permettait de recourir au service des directeurs du scrutin et de leur personnel sans autre rémunération additionnelle, et elle représentait des économies considérables pouvant atteindre 350 000 dollars par rapport aux événements antérieurs dont les coûts se situaient à environ 800 000 dollars.

« Cette réalisation n'a pas produit les résultats auxquels le Directeur général des élections pouvait s'attendre mais elle a toutefois permis d'obtenir un nombre considérable d'informations qui se sont révélées très précieuses par la suite, en particulier pour les travaux relatifs à l'établissement de la liste électorale permanente. »

## Contrôle des dépenses électorales

### Contrôle de la gestion des directeurs du scrutin

**5.35** Le DGE nomme, pour un mandat de dix ans et pour chacune des 125 circonscriptions du Québec, un directeur du scrutin qui est chargé de l'application des lois relatives aux élections et aux référendums. Les directeurs du scrutin ont engagé des dépenses de 47,3 millions, soit une moyenne de 379 000 dollars par circonscription pour le référendum de 1995 par rapport à 37,5 millions de dollars pour les élections générales de 1994.

**5.36** Le DGE sélectionne rigoureusement les 125 directeurs du scrutin et il les encadre de multiples façons. Notamment, des cours de formation leur sont donnés, divers manuels de référence leur sont fournis et le paiement de leurs dépenses est effectué par le DGE sur présentation de pièces justificatives.

**5.37** Le DGE a instauré, en 1992, un programme de suivi qui couvre notamment la gestion financière. Ce volet consiste à guider le directeur du scrutin en lui fournissant des indicateurs pour certaines dépenses qu'il devra assumer durant l'événement électoral. Six indicateurs sont présentement inclus dans le suivi de gestion, soit la location du bureau principal, de l'ameublement et de l'équipement de bureau, du photocopieur, la distribution de la liste électorale, celle de la carte de rappel ainsi que les aides occasionnels. Le DGE regroupe les 125 circonscriptions en 12 zones afin d'établir des indicateurs adaptés à chacune de celles-ci.

DÉPENSES ENGAGÉES PAR LES DIRECTEURS DU SCRUTIN		
Description	1995 M \$	1994 M \$
Rémunération du personnel électoral dont le nombre et le salaire sont déterminés par la <i>Loi électorale</i> et ses règlements	31,9	24,1
Dépenses couvertes par le suivi de gestion financière (six indicateurs)	5,0	3,8
Dépenses couvertes par le devis d'impression	2,8	2,8
Autres dépenses (sans indicateur)	7,6	6,8
<b>Total</b>	<b>47,3</b>	<b>37,5</b>

**5.38** Nous avons constaté que le suivi de la gestion financière des directeurs du scrutin comporte des lacunes. Il est incomplet, et ce, à plusieurs égards : le DGE n'évalue pas vraiment la gestion du directeur du scrutin après un événement et il n'exige pas une reddition de comptes en bonne et due forme de sa part. Certaines dépenses ne correspondent à aucun indicateur et d'autres sont peu contrôlées, bien que des indicateurs existent en ce domaine.

Le suivi de la gestion financière des directeurs du scrutin comporte des lacunes.

**5.39** Certains directeurs du scrutin dépassent substantiellement plusieurs indicateurs sans que le DGE émette de directives claires quant aux améliorations souhaitées. Souvent, le coordonnateur qui prépare la fiche du directeur du scrutin ne connaît pas les raisons des dépassements. Il questionne, suggère une explication ou propose une solution de remplacement pour le prochain événement. Il n'obtient pas nécessairement les explications du directeur du scrutin et, quand il en reçoit, elles ne sont consignées nulle part. Les coordonnateurs ne suivent pas de règles uniformes et ils n'ont pas les mêmes seuils de tolérance.

**5.40** Au chapitre de l'embauche des aides occasionnels au dernier référendum, les directeurs du scrutin ont dépensé 600 000 dollars de plus que le montant prévu de 1,1 million. L'indicateur proposé aux directeurs du scrutin en début d'événement s'est avéré inutile, compte tenu des besoins additionnels survenus en 1995. Les directeurs du scrutin n'ont pas eu à demander d'autorisation avant d'engager une dépense supérieure à l'indicateur et le DGE n'a pas transmis d'indicateur révisé, ce qui illustre l'insuffisance des contrôles financiers exercés à partir des indicateurs.

**5.41** Le DGE investit beaucoup de temps dans ce processus de suivi, mais il ne tient pas suffisamment compte des particularités ni de la réalité vécue dans chaque zone. En effet, une formule mathématique est appliquée uniformément à toutes les zones pour ajuster les indicateurs d'un événement à l'autre. Par exemple, en 1995, on a

modifié de 7,3 p. cent à la baisse un indicateur d'une zone où, pourtant, 9 circonscriptions sur 11 dépassaient celui de 1994. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de ce que huit circonscriptions l'excédaient toujours en 1995.

**5.42** Outre les indicateurs, le DGE émet un devis pour guider le directeur du scrutin en ce qui a trait aux prix et aux quantités de documents à imprimer. Or, le DGE ne contrôle aucunement l'aspect quantitatif, renonçant ainsi à des économies importantes. Nous avons remarqué que les marges de sécurité prévues ou ajoutées par les directeurs du scrutin pour les bulletins de vote sont importantes. De plus, les quantités imprimées des documents distribués aux électeurs – liste électorale, avis de vote par anticipation, carte de rappel, bulletin de vote – ne correspondent pas toujours au devis proposé.

**5.43** En ce qui concerne les bulletins de vote, la grille de calcul annexée au devis prévoit pour la circonscription une réserve plus grande que le nombre d'électeurs inscrits. Par exemple, en 1995, le directeur du scrutin d'une circonscription comptant 43 400 électeurs et où la participation au scrutin avait été de 94 p. cent a retourné au DGE 20 000 bulletins. La quantité de livrets de bulletins retournés au DGE par les 125 circonscriptions est élevée et elle représente un coût de 75 000 dollars sur une dépense totale de 594 000 dollars, et ce, sans tenir compte des livrets entamés. Même si le DGE dispose de cette donnée, il ne s'en sert pas pour modifier la grille de calcul annexée au devis.

**5.44** Finalement, nous avons analysé les factures de 18 circonscriptions qui dépassaient la moyenne provinciale du coût par électeur pour l'impression des listes électorales. La quantité à imprimer excédait celle du devis dans une proportion variant entre 10 et 30 p. cent dans 15 circonscriptions, ce qui représente des coûts supplémentaires de 33 000 dollars.

**5.45 Pour favoriser la saine gestion des deniers publics, nous avons recommandé au DGE d'améliorer son contrôle de la gestion des directeurs du scrutin en établissant des indicateurs pertinents, en obtenant une reddition de comptes adéquate et en évaluant leur gestion financière.**

**5.46 Commentaires du DGE :** « *Conscient de l'utilité de son suivi de gestion, le Directeur général des élections procède après chaque activité électorale à une mise à jour de son système d'évaluation, lequel système est unique au Canada. Il fera le nécessaire pour améliorer les moyens de contrôle de façon à obtenir une meilleure reddition de comptes des directeurs du scrutin et réévaluera la détermination des quantités du matériel électoral.* »

### Commissions de révision

**5.47** Le projet de loi 40 a grandement modifié le processus de révision de la liste électorale. L'un des changements majeurs concerne l'abolition des bureaux de dépôt. Aux élections générales de 1994, on comptait 900 bureaux de dépôt en plus de 652 commissions de révision. En 1995, les 773 commissions de révision analysaient désormais sur-le-champ les demandes d'inscription, de radiation ou de correction et, si possible, elles rendaient une décision immédiate.

**5.48** Le nouveau processus de révision a entraîné une hausse considérable des coûts, notamment à cause de l'augmentation du nombre de commissions, de l'accroissement des sommes versées au personnel concerné et de l'achalandage plus élevé. Ainsi, au référendum de 1995, les coûts totaux ont été évalués à 10,1 millions de dollars par le DGE, soit 48 p. cent de plus que les 6,8 millions de dollars dépensés aux élections précédentes. Les coûts du processus de révision au référendum de 1995 ont représenté 52 p. cent de ceux de l'ensemble du recensement. Il en résulte des frais unitaires moyens de 25 dollars pour répondre aux 411 816 demandes de révision, comparativement au coût unitaire moyen de 4 dollars pour le recensement des 4 852 083 électeurs.

Les coûts de révision au référendum de 1995 ont représenté 52 p. cent de tous les coûts du recensement.

**5.49** La révision est importante, puisqu'il s'agit de l'étape ultime qui assure à l'électeur d'être inscrit correctement sur la liste électorale. À notre avis, certaines économies pourraient être réalisées tout en offrant un service adéquat à l'électeur. Après un événement, le DGE n'analyse pas l'achalandage des commissions de révision de sorte qu'il ne peut les ajuster à la demande, bien qu'il dispose des données pour le faire. Pourtant, la *Loi électorale* permet au DGE, lorsque les circonstances l'exigent, d'adapter les dispositions relatives à la révision, avec le consentement des partis autorisés. Il peut ainsi réduire le personnel ou les heures d'ouverture de la commission en cause. Le DGE recourt peu à ces dispositions de la loi.

**5.50** À l'occasion du dernier référendum, plusieurs commissions n'ont eu que peu de demandes à traiter au cours de la révision de 11 jours à raison de 11 heures par jour. Notre analyse de 15 circonscriptions où l'achalandage était faible a révélé que 26 commissions ont traité moins de 10 demandes quotidiennement, tandis que la moyenne provinciale était de 51. Le personnel d'une commission en particulier, c'est-à-dire trois réviseurs et un secrétaire, a reçu 18 demandes en 11 jours. Dans ces circonscriptions, il aurait été possible d'agir autrement, puisque l'achalandage de 1994 permettait de prévoir qu'il en serait ainsi.

**5.51 Nous avons recommandé au DGE de s'assurer que la révision est effectuée au moindre coût possible tout en offrant un service adéquat à l'électeur.**

**5.52 Commentaires du DGE :** « *Le Directeur général des élections s'assure que la révision est faite au moindre coût, compte tenu que les paramètres*

*de la révision sont fixés par la loi. Le Directeur général des élections doit nécessairement tenir compte, dans la détermination du nombre de commissions de révision, du nombre d'électeurs de la circonscription et de la distance à parcourir.*

*« Il a le pouvoir d'adaptation de la loi lorsque les circonstances l'exigent, mais il n'a été exercé jusqu'à ce jour que dans des circonstances exceptionnelles et que dans des situations où le droit de l'électeur était mis en péril.*

*« Le Directeur général des élections a l'intention de réévaluer l'ensemble des travaux et des responsabilités confiés aux commissions de révision et de soumettre, le cas échéant, des recommandations au législateur à cette fin. »*

## Gestion des stocks

**5.53** Afin de conserver le matériel électoral, le DGE loue un entrepôt d'une superficie de 57 800 pieds carrés moyennant 405 000 dollars par année. Ce centre de distribution contient des marchandises telles que du papier à bulletins de vote, des urnes, des isolects, des cartes électorales, divers formulaires et publications ainsi que des fournitures de bureau.

**5.54** La gestion des stocks comporte des déficiences. D'une part, le coût de possession du matériel ou des articles de bureau est rarement pris en considération. D'autre part, l'information de gestion à ce chapitre est incomplète ; notamment, jusqu'en mai 1996, le DGE n'établissait pas la valeur de son stock. Faute d'information à cet égard et au sujet des coûts d'entreposage du matériel, le DGE n'est pas en mesure de prendre des décisions éclairées quand vient le moment de commander, de conserver ou de détruire un article. À la suite de nos commentaires, le DGE a préparé une liste d'inventaire qui affiche les prix des divers articles. En mai 1996, le stock a été évalué à 1,7 million de dollars.

**5.55** Afin de maintenir un stock de matériel électoral suffisant, le DGE fixe des règles de calcul pour chaque article. En général, les quantités à conserver correspondent à celles qui sont nécessaires pour une élection générale et dix élections partielles, plus une marge de sécurité de 20 p. cent.

**5.56** Nous avons relevé plusieurs articles dont la quantité stockée était encore plus importante que ce que prévoyait le mode de calcul et les marges de sécurité. En effet, des surplus variant de 10 à plus de 100 p. cent ont été relevés. Nous avons également constaté que, pour certains articles, les marges de sécurité établies étaient très généreuses. Enfin, nous avons noté quelques cas où le réapprovisionnement a été fait trop rapidement, soit avant que tous les retours des circonscriptions aient été reçus. Non seulement les articles conservés en trop grande quantité entraînent des coûts d'entreposage et de manutention, mais il arrive que le DGE doive les détruire parce qu'ils sont périmés.

**5.57** Même si les surplus pour un article donné ne sont pas considérables, les économies réalisables pourraient être importantes, compte tenu qu'il y a plus de 3 000 articles en stock. Par exemple, au dernier référendum, le Manuel de l'électeur a été imprimé en quantité suffisante dès la première fois. Cependant, le DGE a commandé une quantité supplémentaire pour répondre à la demande de circonscriptions qui craignaient d'en manquer. Or, ces demandes se sont avérées injustifiées car la quantité supplémentaire imprimée au coût de 17 900 dollars est restée à l'entrepôt. En outre, ce surplus a été détruit car le Manuel de l'électeur devient périmé après un événement électoral. Pourtant, le DGE n'a pas cherché à connaître les raisons des demandes des circonscriptions. Comme la même technique de calcul est appliquée aux avis de vote par anticipation, le DGE a également placé une seconde commande au coût de 4 600 dollars. Ces documents n'ont pas davantage été utilisés et ils ont été détruits.

**5.58** En ce qui a trait aux fournitures de bureau d'une valeur de 97 700 dollars à l'usage exclusif du personnel permanent du DGE, nous constatons à quel point les stocks sont importants. Ce n'est ni la rareté ni les délais d'approvisionnement qui justifient ce stockage, pas plus que les besoins des 150 employés. Par ailleurs, le DGE ne s'est pas doté d'une directive relativement à la disposition des surplus.

**5.59** Nous avons recommandé au DGE d'améliorer les contrôles du système d'inventaire et de se soucier davantage des économies qu'il pourrait faire en gérant mieux ses stocks.

**5.60 Commentaires du DGE :** « Le Directeur général des élections a amorcé le processus d'implantation d'un système comptable informatisé qui permettra d'intégrer la fonction de la gestion des stocks au processus d'acquisition et, par conséquent, de mieux répondre aux exigences en matière de gestion et de contrôle des inventaires. »

### Rémunération du personnel électoral

**5.61** Quand survient un événement, le DGE procède à l'embauche du personnel électoral : recenseurs, scrutateurs, secrétaires de bureau de vote, etc. Pour chacun des deux derniers événements, plus de 160 000 personnes ont été embauchées. En tant qu'employeur, le DGE doit notamment émettre des relevés de revenus d'emploi, c'est-à-dire des feuillets T4 et des relevés 1, pour favoriser la déclaration par son personnel de la rémunération reçue.

**5.62** En 1973, le ministère du Revenu du Québec (MRQ) faisait savoir au DGE qu'il n'avait pas à émettre de tels relevés lorsque la rémunération totale versée à un travailleur d'élection était inférieure à 250 dollars. Une norme émise par le Contrôleur des finances, révisée en 1986, abondait dans le même sens. Cependant, aucune de ces normes n'établit que ces revenus ne sont pas sujets à déclaration auprès du MRQ ou d'une autre entité gouvernementale. Faute de recevoir un tel relevé, le personnel électoral ayant gagné en deçà de cette somme n'est pas incité à déclarer ses revenus. Le montant qui aurait pu échapper ainsi au contrôle fiscal était d'environ 23,7 millions de dollars au référendum de 1995 (19,7 millions aux élections générales de 1994). Le fait de ne pas produire de relevés ne correspond pas aux règles généralement imposées aux employeurs et cette façon de procéder va à l'encontre de l'effort collectif actuel visant à combattre l'évasion fiscale.

Le fait de ne pas produire de relevés de revenus d'emploi va à l'encontre de l'effort collectif actuel visant à combattre l'évasion fiscale.

**5.63** Il est difficile de quantifier précisément la perte de revenus fiscaux à ce chapitre puisque le personnel électoral constitue un groupe hétérogène composé notamment de travailleurs, de retraités, de bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage et d'étudiants, dont les revenus et le taux d'imposition peuvent varier.

**5.64** Plusieurs travailleurs électoraux ont reçu un montant minime. Par contre, bon nombre d'entre eux cumulent au moins deux fonctions durant un même événement et leur rémunération totale peut ainsi excéder 250 dollars. Le DGE n'est pas en mesure d'identifier ces personnes à cause, selon lui, de la faiblesse du système informatique mis à sa disposition. Or, notre couplage des noms et des codes postaux dans le fichier du DGE révèle que plus de 16 000 travailleurs dont la rémunération totale s'élève à plus de 6 millions de dollars répondent à ces critères. Le DGE aurait dû expédier des relevés à ces personnes.

**5.65** De plus, en 1995, le DGE n'a émis aucun relevé d'emploi pour les 41 000 recenseurs. Ce faisant, il dérogeait à la norme relativement à ceux qui avaient gagné plus de 250 dollars. Ainsi, dans les cinq circonscriptions analysées, 26 p. cent des 1 769 recenseurs avaient reçu une rémunération supérieure à 250 dollars.

**5.66** Enfin, notre couplage du fichier du personnel électoral du DGE – excluant les employés qui occupent des fonctions pour lesquelles un feuillet T4 est normalement émis – avec un fichier du ministère de la Sécurité du revenu (MSR) démontre que plus de 11 p. cent de ces travailleurs électoraux, soit plus de 17 000, étaient en même temps bénéficiaires de l'aide sociale et que leur rémunération totale s'est élevée à plus de 2,7 millions de dollars. À notre avis, l'émission de relevés d'emploi aurait pu inciter ces travailleurs à déclarer leurs revenus. En effet, 85 p. cent des bénéficiaires de l'aide sociale ayant travaillé pour le DGE et faisant partie de notre fichier n'ont déclaré aucun gain au cours de leur période de travail ni durant les deux mois

suivants. Ces sommes non déclarées totalisent plus de 2,2 millions de dollars. Il va de soi qu'une partie de ce montant peut correspondre à des prestations indûment versées par le MSR.

**5.67 Nous avons recommandé au DGE de réévaluer la pertinence de ne pas émettre de relevés de revenus d'emploi à tout le personnel électoral et, à tout le moins, de respecter la norme.**

**5.68 Commentaires du DGE :** « Dans son processus d'implantation d'un système comptable informatisé, le Directeur général des élections prévoit développer un mécanisme qui permettra le cumul de toute rémunération versée à chacun des membres du personnel électoral. Ainsi, l'émission des relevés de revenus d'emploi pourra être réévaluée selon la réglementation alors en vigueur au ministère du Revenu du Québec et à Revenu Canada. »

## Sécurité informatique

**5.69** Le DGE possède une infrastructure technologique « réseau local » pour exploiter ses données. Des données confidentielles et des données financières importantes y sont conservées. À titre d'exemple, mentionnons la liste électorale, celle des électeurs hors Québec et les remboursements de dépenses électorales aux partis politiques. Un logiciel de réseau et un logiciel de gestion de bases de données sont utilisés pour protéger les données et les programmes informatiques. Le DGE se sert également de l'ordinateur central de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) pour traiter les données de délimitation des sections de vote.

**5.70** Des contrôles de sécurité informatique mis en place visent à assurer la continuité des opérations, la confidentialité et l'intégrité des données. Nos travaux ont démontré que le DGE n'a pas établi les contrôles suivants relativement à la sécurité informatique que devraient fournir les logiciels de réseau local et de bases de données :

- Les mots de passe des employés ne sont pas changés régulièrement et quelques-uns sont reproduits dans des documents de référence.

- Un minimum de caractères n'est pas toujours imposé pour créer un mot de passe.
- Des codes d'identification n'appartenant pas en propre à des employés sont utilisés pour la mise à jour des données de production. Ainsi, les utilisateurs de ces codes ne sont pas enclins à se sentir responsables de leur recours aux ressources informatiques. De plus, la confidentialité du mot de passe associé à ces codes est difficile à maintenir.
- Le nombre d'accès simultanés à l'ordinateur par un même utilisateur n'est pas contrôlé.
- Il n'y a pas de révision systématique des rapports d'accès aux données confidentielles et aux données financières importantes.

**5.71** De plus, le DGE ne s'assure pas que ses données conservées à la RAMQ sont protégées adéquatement contre l'accès non autorisé.

**5.72** Finalement, même lors d'un événement électoral, le plan de relève du DGE ne tient pas compte des catastrophes (feu, destruction de l'immeuble, etc.) et il n'a pas fait l'objet d'une entente avec la RAMQ en ce qui concerne les données de délimitation des sections de vote.

**5.73** Ainsi, il pourrait survenir des consultations ou des modifications non autorisées aux données confidentielles et aux données financières importantes ainsi que des problèmes majeurs de continuité des opérations. Compte tenu que le DGE travaille actuellement à l'établissement de la liste électorale permanente, la sécurité informatique prend encore plus d'importance.

**5.74 Nous avons recommandé au DGE d'améliorer les contrôles de sécurité informatique de ses systèmes.**

**5.75 Commentaires du DGE :** « Le Directeur général des élections est conscient que la sécurité informatique prend encore plus d'importance avec l'établissement d'une liste électorale permanente contenant des données nominatives.

« Le Directeur général des élections, en faisant l'acquisition d'une technologie plus moderne pour supporter le développement de ce projet et ultérieurement tous ses systèmes, possède maintenant les moyens de mettre en place des mesures de sécurité plus élaborées. Ainsi, toutes les consultations ou les modifications aux données confidentielles seront contrôlées et nécessiteront une autorisation du responsable de la protection des renseignements personnels au Directeur général des élections »

« Sur le plan de la continuité des opérations, le Directeur général des élections élabore actuellement un nouveau plan de relève prévoyant des mesures qui tiennent compte des aléas. »

## Reddition de comptes

**5.76** La reddition de comptes est un corollaire de la responsabilité de gestion et le rapport annuel constitue l'un des outils privilégiés d'un organisme pour s'acquitter de cette responsabilité.

**5.77** Pour permettre d'évaluer l'efficacité de l'organisme, le rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et être disponible en temps opportun. Nous constatons que le rapport du DGE pourrait mieux renseigner quant à sa performance.

### Mission et objectifs

**5.78** Ainsi, bien que l'on trouve de l'information sur la mission et les objectifs de l'entité, les termes utilisés sont généraux et vagues, de telle sorte que leur utilité est restreinte. En effet, le DGE commente ses activités, expose maintes constatations quant aux résultats, mais sans mentionner le degré de réalisation des objectifs visés. Par exemple, le DGE indique certains objectifs généraux tels que « veiller à l'application des lois qu'il administre », « promouvoir la nouvelle carte électorale du Québec » ou encore « sensibiliser les jeunes aux principes de la démocratie » sans que l'on sache s'ils ont été atteints.

### Satisfaction de la clientèle

**5.79** Le rapport annuel donne de l'information quant aux clientèles à qui s'adressent les différents services rendus par le DGE, mais le rapport donne peu d'information sur ce qu'elles pensent des services offerts. Par exemple, les électeurs sont-ils satisfaits des moyens mis en place par le DGE pour faciliter leur inscription sur la liste électorale ou des informations reçues du centre de renseignements ?

### Coût des activités et productivité

**5.80** Puisque le rapport financier inclus dans le rapport annuel du DGE ne présente les résultats que de l'année courante, et ce, conformément à la *Loi électorale*, il est impossible d'utiliser cet instrument pour analyser l'évolution des coûts nécessaires au fonctionnement de l'organisation d'un exercice à l'autre. De plus, le rapport ne permet pas de connaître la productivité du personnel ni le prix de revient des activités, par exemple le coût moyen d'un événement par électeur.

### Protection des actifs et contrôle des résultats

**5.81** Bien que le rapport annuel fasse état de certains des actifs du DGE, il ne mentionne pas ceux qui sont considérés comme primordiaux pour l'organisation, pas plus qu'il n'expose les moyens mis en place pour en assurer la protection. Enfin, le rapport n'indique pas l'information de gestion dont dispose le DGE pour contrôler ses principales activités.

**5.82** Nous avons recommandé au DGE d'améliorer le contenu de son rapport annuel afin de fournir toute l'information qui permettrait au lecteur d'évaluer sa performance.

**5.83** *Commentaires du DGE* : « Le Directeur général des élections prend note de la recommandation du Vérificateur général et il en tiendra compte lors de la production du prochain rapport annuel. »



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 6

# Échanges d'information entre organismes du secteur public



## Table des matières

Faits saillants	6.1
Vue d'ensemble	6.7
Objectifs et portée de notre vérification	6.15
Résultats de notre vérification	6.21
Encadrement des échanges	6.22
Modalités d'application de la loi	6.25
Stratégie de surveillance	6.35
Fichiers d'identification de la clientèle	6.41
Échanges de renseignements liés à l'administration des programmes	6.49
Amélioration du service à la clientèle	6.50
Raffermisssement des contrôles administratifs	6.52
Fiabilité de l'information et des clés de recoupement	6.58
Protection des renseignements personnels	6.62
Information de gestion et reddition de comptes	
Commission d'accès à l'information	6.67
Ministères et organismes	6.71
<i>Résumé des commentaires des ministères et organismes</i>	6.75
<i>Commentaires de la Commission d'accès à l'information</i>	6.76
<i>Commentaires du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration</i>	6.77

## Faits saillants

**6.1** La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* établit les principes qui assurent la protection de la vie privée. Elle constitue la pierre angulaire de l'encadrement des échanges de renseignements entre les organismes.

**6.2** La vérification que nous avons menée dans cinq importantes organisations du secteur public nous a permis de constater que ces principes sont soumis à rude épreuve. L'instauration de meilleurs contrôles des revenus et des dépenses de programmes, la rationalisation des ressources, la lutte à l'évasion fiscale et l'amélioration de la qualité des services aux citoyens incitent les organismes du secteur public à accroître les échanges d'information entre eux. Par ailleurs, les difficultés d'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et les ajustements aux lois constitutives des organismes amènent un cadre de gestion de plus en plus judiciairisé et fragmenté.

**6.3** Pour réagir à cette tendance, la Commission d'accès à l'information n'a pas ajusté sa stratégie de surveillance au contexte d'aujourd'hui. La vérification, élément de cette stratégie, n'a pas la place qui lui revient : son étendue et sa portée pourraient être modulées en fonction des impératifs de reddition de comptes.

**6.4** En ce qui concerne l'identification de la clientèle, on dénombre à toutes fins utiles au gouvernement huit mégafichiers qui sont notamment mis à jour au moyen d'échanges d'information entre certains organismes. Des économies appréciables et un meilleur service aux citoyens seraient possibles grâce à la mise en commun des données. Toutefois, l'élaboration d'un tel fichier suscite des interrogations quant à la protection des renseignements, aux liens possibles avec l'émission d'une carte d'identité, à l'utilisation d'un identifiant unique ou d'une carte multiservices.

**6.5** Sous l'angle du raffermissement des contrôles administratifs liés à la gestion des programmes, l'échange de renseignements représente l'un des moyens que peuvent utiliser les gestionnaires pour obtenir l'information nécessaire. Généralement, les entités examinées n'ont pas évalué, ou encore de façon incomplète, les avantages et les inconvénients de cette façon de procéder.

**6.6** Dans un contexte où les échanges de renseignements sont appelés à prendre plus de place, il est nécessaire de sensibiliser les employés à leur obligation au regard de la confidentialité des renseignements personnels. De plus, il faut que les organismes mettent en place des contrôles appropriés pour assurer la protection adéquate de ces données. Bien que des actions encourageantes aient déjà été posées en ce sens, les contrôles doivent encore être raffinés pour établir un environnement vraiment sécuritaire.

## Vue d'ensemble

**6.7** Dans le cadre de sa prestation de services aux citoyens, chaque ministère ou organisme doit traiter un certain nombre de renseignements personnels. Plusieurs de ces renseignements sont de nature confidentielle, ce qui nécessite des précautions en ce qui a trait tant à leur manipulation qu'à leur conservation.

**6.8** C'est pour répondre à ces exigences que l'Assemblée nationale adoptait, en 1982, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès)*. Cette loi établit les principes de la confidentialité des renseignements personnels détenus par l'État concernant ses citoyens :

- Un organisme ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions (nécessité).
- Toute administration doit assurer la sécurité des données personnelles qu'elle détient et ne les utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles ont été recueillies (finalité).
- Toute personne doit pouvoir connaître, sauf en de rares exceptions, l'information personnelle détenue à son sujet par les organismes publics et l'utilisation qui en est faite (transparence).

**6.9** Par conséquent, pour que le citoyen puisse conserver le contrôle de la circulation des renseignements qui le concernent, la loi consacre la règle voulant qu'aucun renseignement personnel ne puisse être communiqué à une autre entité sans le consentement de la personne en cause. Cette règle est d'autant plus contraignante que chaque institution gouvernementale, des organismes du secteur public aux municipalités, en passant par les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation, est considérée comme une entité distincte.

**6.10** Mais, comme toute règle, celle-ci comporte des exceptions, essentiellement basées sur la primauté de l'intérêt collectif sur les droits individuels. C'est en vertu de cette prépondérance que sont permis les échanges de renseignements sans le consentement du citoyen, notamment lorsqu'ils sont nécessaires à l'application d'une loi au Québec.

**6.11** Cette toile de fond, tissée il y a un peu moins d'une quinzaine d'années, est soumise à rude épreuve. Ainsi, l'instauration de meilleurs contrôles des revenus et des dépenses de programmes, la rationalisation des ressources et la lutte à l'évasion fiscale incitent les organismes du secteur public à accroître les échanges d'information entre eux. À cette pression d'origine financière s'ajoutent les préoccupations d'améliorer la qualité des services aux citoyens.

**6.12** La Commission d'accès à l'information (CAI) est l'organisme responsable de surveiller le respect des obligations imposées aux organismes publics en matière de collecte, de détention, d'utilisation et de communication des renseignements personnels. L'émission d'un avis sur certaines ententes, la vérification et l'enquête, entre autres, permettent à la CAI de s'acquitter de son mandat au regard de la protection de ces renseignements.

**6.13** Le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration est notamment responsable, depuis juin 1996, de favoriser l'accès des citoyens aux documents des organismes publics et d'assurer la protection des renseignements personnels détenus par ceux-ci.

**6.14** Les quelque 3 700 institutions visées par la *Loi sur l'accès* sont responsables au premier chef de la confidentialité des informations détenues et elles doivent prendre les moyens nécessaires à leur protection, en ce qui concerne tant leur accès que leur diffusion.

## Objectifs et portée de notre vérification

**6.15** Nos travaux visaient à nous assurer que les différents ministères et organismes du secteur public ont évalué la contribution des échanges d'information à une saine gestion des fonds publics, tout en minimisant les risques de diffusion non autorisée des renseignements personnels.

**6.16** Notre intervention a porté sur les échanges de renseignements nominatifs et confidentiels qui sont fournis par les citoyens à l'État québécois. Nous avons limité notre examen aux ententes conclues entre les organismes du secteur public qui possèdent une quantité importante d'informations sur les citoyens. En outre, nous avons exclu les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi que les municipalités.

**6.17** En plus de la CAI, nos travaux ont été dirigés à la Régie des rentes du Québec (RRQ), à la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), au ministère du Revenu du Québec (MRQ) et au ministère de la Sécurité du revenu (MSR).

**6.18** Nos constatations sont fondées sur les ententes en vigueur entre les organismes examinés au moment de notre intervention, soit entre novembre 1995 et mai 1996. Durant cette période, 23 ententes d'échanges d'information avaient cours entre les cinq ministères et organismes vérifiés. Onze de ces ententes visant le couplage de fichiers, c'est-à-dire la comparaison des informations contenues dans différents fichiers pour déceler les différences, ont requis un avis de la CAI. Le tableau de la page suivante présente la nature de ces ententes.

**6.19** Les adresses et les décès sont les principaux renseignements échangés pour mettre à jour les données relatives à l'identification de la clientèle. Pour ce qui est des 13 ententes qui comportent une vérification des conditions d'admissibilité, 5 d'entre

elles portent sur l'intégration des sommes versées en vertu de plus d'un programme gouvernemental. Dans les autres cas, ce sont généralement des données de nature médicale ou concernant les revenus qui sont échangées. Trois ententes regroupent la mise à jour des données relatives à l'identification de la clientèle et la vérification de conditions d'admissibilité. En ce qui regarde les ententes de délégation, elles visent à faciliter la perception des taxes, des cotisations et des amendes pour le compte d'un autre organisme.

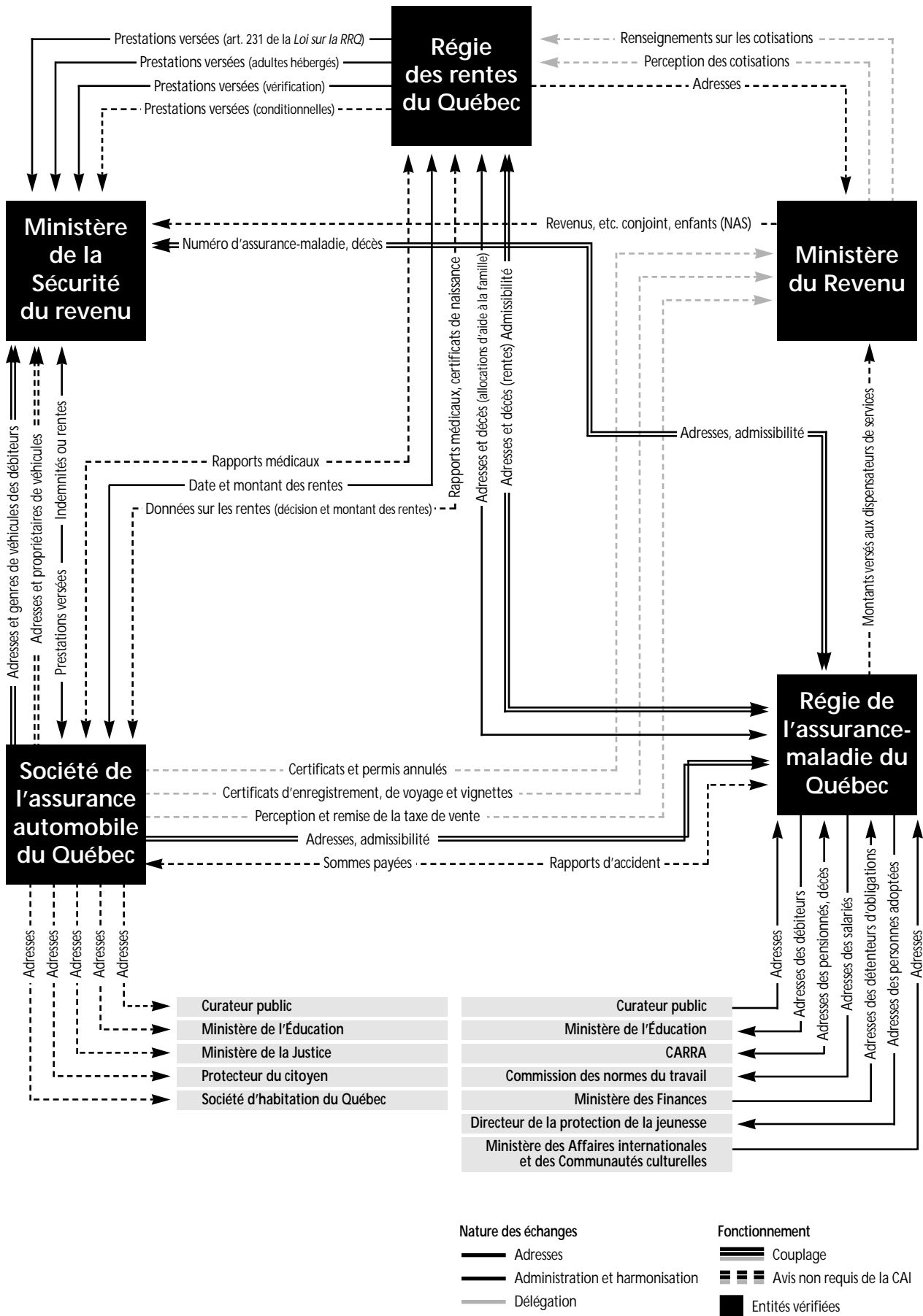
**6.20** De plus, pour permettre le repérage des personnes, plusieurs renseignements relatifs à l'identification doivent être échangés tels que les nom et prénom, la date de naissance et le numéro d'assurance sociale.

## Résultats de notre vérification

**6.21** Après nos constatations sur l'encadrement existant en matière d'échanges, nous faisons part de nos commentaires sur ceux qui visent la mise à jour des fichiers d'identification de la clientèle et sur ceux qui se rapportent à l'administration des programmes. Finalement, avant de faire état de l'information de gestion disponible pour la mesure des résultats et la reddition de comptes, nous abordons les mesures prises par les ministères et organismes pour protéger les renseignements personnels.

## Encadrement des échanges

**6.22** En vertu de la *Loi sur l'accès*, lorsque des institutions gouvernementales veulent communiquer des informations dans le cadre d'un couplage de fichiers de renseignements personnels, une entente écrite entre les parties concernées s'impose et elle doit être soumise au préalable à la CAI. En cas d'avis défavorable de la CAI, l'entente peut être transmise au gouvernement pour approbation. Il en est de même lorsqu'une communication est nécessaire à la mise en œuvre d'un programme.



**6.23** Par contre, un organisme peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif sans avis préalable de la CAI et sans même qu'il soit obligatoire de conclure une entente, si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec et s'il ne s'agit pas d'un couplage.

**6.24** Pour bien encadrer les échanges de renseignements, la CAI doit maintenir à jour les modalités d'application des échanges, circonscrire les tendances et définir une stratégie de surveillance. Les ministères et organismes sont tenus, de leur côté, de conserver les informations nécessaires à l'exercice du contrôle à posteriori (pistes de vérification), par exemple les registres de communication, la journalisation des accès, les accusés de réception des informations, les preuves de destruction, etc.

### Modalités d'application de la loi

**6.25** L'application de la *Loi sur l'accès* en matière d'échange de renseignements n'est pas conduite par des automatismes. En effet, le passage à travers les processus administratifs et légaux suppose des interprétations et l'assujettissement des échanges à l'avis préalable de la CAI ne va pas toujours de soi.

**6.26** D'une part, la connaissance des lois des ministères concernés est essentielle afin d'évaluer si la communication est requise pour l'application de la loi ou la mise en œuvre d'un programme. Certaines de ces lois comportent même des exigences additionnelles ou différentes en ce qui concerne le contrôle que doit exercer la CAI. Les modifications apportées à la *Loi sur le ministère du Revenu* en juin 1996, par exemple, demandent qu'un plan d'utilisation de tout fichier de renseignements que le MRQ entend obtenir à des fins de couplage soit soumis, pour avis, à la CAI. Un rapport d'activité résultant du couplage des fichiers doit également être transmis à la CAI, pour avis, un an après l'entrée en vigueur du plan d'utilisation. Ce type d'exigence n'existe pas dans les autres ministères et organismes examinés.

**6.27** D'autre part, les éléments contenus dans la *Loi sur l'accès* pour encadrer les échanges et déterminer la forme du contrôle que doit exercer la CAI portent à interprétation. Il en est ainsi des notions de « couplage de fichiers » et de « communication nécessaire à l'application d'une loi ou d'un programme ». Comment classer les accès directs qu'un ministère donne à un autre ministère (interconnexion) dans le cadre de l'application d'une loi ? Devrait-on considérer cette forme de communication au même titre qu'un couplage, compte tenu des risques qui en découlent ? Quelle forme de contrôle la CAI doit-elle exercer sur ce type d'échanges ? Les projets pilotes menés pour justifier l'efficacité des couplages doivent-ils être entrepris avec la bénédiction préalable de la CAI ?

**6.28** Notre vérification révèle que, en l'absence de réponse à ces questions, certains organismes consultent la CAI tandis que d'autres vont de l'avant de leur propre initiative. L'imprécision des critères qui permettraient de départager les échanges selon leur nature explique cette divergence de vues. En ce qui concerne 5 des 28 projets d'entente soumis au cours des trois dernières années, la CAI a signifié que son avis n'était pas requis.

**6.29** Les critères sur lesquels s'appuie la CAI pour évaluer les ententes soumises ont été élaborés en 1984. Ce sont la nécessité des renseignements, la nécessité de l'échange, la manière d'informer les personnes concernées et la confidentialité. Bien que toujours pertinents, ces critères n'ont pas été révisés à la lumière de l'expérience, de l'évolution des besoins et des possibilités technologiques. Ils peuvent difficilement aider les ministères et organismes à bien circonscrire certaines notions comme « la communication nécessaire à l'application d'une loi ou d'un programme ».

**6.30** Le critère de nécessité de l'échange, entre autres, mérite que l'on s'y attarde. Les ministères et organismes sont d'avis que cette notion doit évoluer en fonction de l'efficacité administrative. Ainsi, des échanges considérés comme non nécessaires il y a cinq ans peuvent l'être devenus à cause du raffermissement souhaité des contrô-

La notion de nécessité de l'échange doit évoluer en fonction de l'efficacité administrative.

les, des moyens technologiques, des exigences et des attentes des citoyens. Aux yeux des ministères et organismes, les préoccupations économiques et les gains associés aux échanges justifient parfois amplement d'y recourir. À cet égard, ils reprochent à la CAI une interprétation trop restrictive.

**6.31** Les ministères et organismes ayant le fardeau de la preuve, ils doivent démontrer à la CAI que l'échange de renseignements constitue le seul moyen raisonnable d'obtenir l'information désirée. Ils trouvent cette entreprise bien périlleuse, d'autant plus que la CAI n'est guère sensible aux avantages économiques découlant des projets. La communication de renseignements personnels sans consentement doit, dans la plupart des cas, être expressément prévue par les lois sectorielles ou les programmes pour être considérée comme indispensable et recevoir un avis favorable. Cette position, qui s'attache à la lettre de la loi, est de nature à freiner l'ardeur de certaines entités qui voudraient utiliser les échanges à des fins de contrôle. Qui plus est, elle incite de plus en plus les organismes à obtenir la légitimation des ententes en faisant modifier leur propre loi.

**6.32** Par exemple, en décembre 1993, la CAI s'opposait à un projet d'entente relatif à l'échange de renseignements nominatifs entre le MSR et la SAAQ. Le but du MSR était de s'assurer que ses bénéficiaires n'omettaient pas de divulguer la possession d'un véhicule lors de la demande d'aide. La CAI s'y est opposée, alléguant principalement le petit nombre de personnes qui pourraient voir leur aide modifiée à la baisse par rapport à l'ensemble de la clientèle du MSR (entre 2 000 et 3 000 par rapport à 750 000) et l'existence d'autres

moyens pour procéder à cette vérification. Désirant accroître ses contrôles, le MSR a fait modifier sa loi à l'automne de 1995, sans qu'il y ait eu un débat de fond très poussé. Cette modification prévoit que le ministre peut prendre entente avec un autre ministère ou organisme du gouvernement du Québec pour communiquer ou re-

cueillir un renseignement nominatif, en vue notamment

- de vérifier l'admissibilité d'une personne ou de sa famille à un programme ou à une mesure et d'établir le montant des prestations ou des versements anticipés ;
- de découvrir, **y compris par un appariement de fichiers**, une situation non déclarée par un prestataire, conformément au premier paragraphe ;
- de vérifier la solvabilité d'une personne qui doit rembourser une somme au ministre ou de connaître son lieu de résidence.

**6.33** Au cours des dernières années, on a demandé à maintes reprises à la CAI d'émettre des avis sur des projets de loi ou de règlement. Tant le nombre que l'incidence des dispositions législatives sur l'encadrement des échanges d'information et la protection des renseignements personnels érodent l'universalité des principes établis par la *Loi d'accès*. Sur les cinq ministères et organismes vérifiés, trois avaient obtenu que leur réglementation soit modifiée afin de faciliter la communication de renseignements personnels. Il s'agit du MSR, du MRQ et de la RAMQ. Au ministère du Revenu, les brèches dans le secret fiscal se sont multipliées, malgré les modalités d'application existantes. En effet, entre 1993 et 1996, le nombre de groupes de personnes ou d'organismes autorisés à prendre connaissance de certains renseignements obtenus grâce à une loi fiscale est passé de 3 à 15.



**6.34** L'évolution réglementaire de la protection des renseignements personnels amène un cadre de gestion de plus en plus fragmenté et judiciaire. L'énergie disponible sert davantage à débattre de l'interprétation des lois plutôt qu'à mesurer les risques qui menacent la vie privée ou à évaluer les avantages et les inconvénients des échanges de renseignements personnels.

### Stratégie de surveillance

**6.35** La CAI doit exercer des contrôles suffisants pour s'assurer que les grands principes de la loi sont respectés. Les contrôles peuvent être exercés à priori, par l'émission d'avis sur des ententes, ou après l'échange de renseignements entre deux entités. Dans ce dernier cas, la CAI peut mener des vérifications ou des enquêtes afin de constater la conformité de cette communication avec la réglementation.

**6.36** Le principal moyen utilisé par la CAI au cours des dernières années est l'enquête. Une enquête résulte normalement d'une plainte et elle donne lieu à des recommandations dont le suivi, cependant, n'est pas fait de façon systématique.

**6.37** L'autre moyen, la vérification, devrait occuper une place prépondérante. En effet, puisque les ministères et organismes sont devenus, en 1984, responsables au premier chef de déterminer si les échanges sont nécessaires à l'application de la loi et comme ils ne sont plus tenus de conclure des ententes et d'obtenir systématiquement l'avis de la CAI au sujet de celles-ci, on aurait pu s'attendre à ce que cette approche soit privilégiée. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que la CAI n'a pas procédé à l'évaluation de la qualité des autres moyens prévus par la *Loi sur l'accès* pour garder des traces des communications effectuées (registre des communications, déclaration de fichiers, etc.). Nous n'avons trouvé à la CAI aucun plan de vérification ni de ressources allouées pour cibler

les interventions de contrôle en fonction des risques inhérents (par exemple, en tenant compte de la sensibilité des informations échangées, des risques liés au nombre d'échanges, du nombre de personnes ayant accès aux renseignements personnels).

Les interventions  
actuelles de contrôle  
à posteriori visent  
plus à éteindre les  
feux qu'à installer  
des détecteurs  
de fumée.

**6.38** En limitant son travail de contrôle à posteriori aux enquêtes, la CAI se prive de moyens susceptibles de lui donner une vision d'ensemble des problèmes résultant de l'application de la loi, des principaux risques pour les citoyens et des entraves qui nuisent au respect des grands principes qui constituent les assises de la protection des renseignements personnels. Ainsi, les interventions actuelles de contrôle à posteriori visent plus à éteindre les feux qu'à installer des détecteurs de fumée.

**6.39** Manifestement, la stratégie de contrôle de la CAI en matière d'échanges de renseignements personnels pourrait prévoir que l'étendue et la portée de la vérification soient modulées en fonction des impératifs de reddition de comptes. Une telle approche s'harmoniserait également davantage avec le courant actuel de responsabilisation et de gestion par résultats. La CAI n'a pas formulé d'exigences particulières en ce qui a trait à la reddition de comptes des organismes.

**6.40** Le nombre réduit de vérifications et l'insuffisance de lignes de conduite claires quant à la reddition de comptes sont des carences d'autant plus préoccupantes que, en période de restrictions, les organismes peuvent être tentés de réduire leurs contrôles internes. À cet égard, notre vérification des ministères et organismes a mis en évidence certaines faiblesses concernant la protection des renseignements personnels.

## Fichiers d'identification de la clientèle

**6.41** Afin de communiquer avec leurs clients, les organismes gouvernementaux doivent posséder certaines coordonnées de base. Ils disposent ainsi d'un fichier d'identification des clients dans lequel sont consignés le nom et prénom, la date de naissance, la date du décès, le sexe, l'adresse et le numéro d'assurance sociale. Le gouvernement possède environ 130 fichiers qui contiennent, en tout ou en partie, ces informations. On dénombre parmi ceux-ci huit mégafichiers, c'est-à-dire qui concernent plus de cinq millions d'individus. Chaque citoyen du Québec est inscrit, en moyenne, dans une dizaine de banques de données informatisées.

**6.42** La RAMQ est considérée comme une source privilégiée de ces coordonnées de base puisque non seulement elle possède l'un des fichiers les plus complets sur l'ensemble des citoyens, mais elle met également à jour ses adresses à partir des données obtenues auprès de la SAAQ, de la RRQ, du MSR, du Curateur public et du ministère des Affaires internationales. En vertu de la *Loi sur l'assurance-maladie*, la RAMQ peut maintenant fournir ses renseignements d'identification à pas moins de 17 ministères et organismes du gouvernement du Québec. Les principaux renseignements échangés sont le nom et prénom, la date de naissance, le sexe, le numéro d'assurance sociale, l'adresse et la date du décès s'il y a lieu.

**6.43** En pratique, les citoyens omettent fréquemment d'aviser d'un changement de leur situation toutes les entités avec lesquelles ils sont en rapport. Pour contrer ce problème, la RAMQ met à jour 67,3 p. cent de ses adresses par recouplement informatique. L'une de ses études fait ressortir que les coûts nécessaires pour mettre à jour annuellement 920 000 adresses au moyen d'échanges de renseignements sont de 3,5 fois inférieurs à une communication directe avec la clientèle. Le coût unitaire di-

minue à 0,23 dollar par recouplement informatique comparativement à 0,84 dollar par traitement manuel. Les économies ainsi faites sont estimées à 378 000 dollars par an. L'opération est donc rentable si l'on considère les entités une à une et il n'est pas étonnant de constater une telle vague d'échanges au chapitre de l'identification.

**6.44** Malgré ces efforts importants, 6 p. cent des adresses ne sont pas à jour, au moment opportun, selon les données de la RAMQ. Par conséquent, il faut procéder à un traitement additionnel de formulaires qui se traduit par des coûts supplémentaires de l'ordre de 200 000 dollars par an.

L'existence de mégafichiers semble une réalité incontournable qui comporte toutefois des inconvénients de taille.

**6.45** En dépit de l'inquiétude de la CAI concernant la constitution d'un fichier où se trouveraient les renseignements de base sur chacun des citoyens, les échanges entre les ministères et organismes risquent à court terme d'entraîner la création de plusieurs mégafichiers de clientèle assimilables à des fichiers d'identification de la population. Fait-on indirectement ce

qu'il est interdit de faire directement ? L'existence de mégafichiers semble une réalité incontournable qui comporte toutefois des inconvénients de taille.

**6.46** Toutes ces informations sur l'identité de la clientèle doivent être colligées, conservées et mises à jour par chacun des organismes. Par conséquent, le gouvernement doit absorber des coûts supplémentaires en raison de la mise à jour manuelle de l'information et de la validation des données recueillies qui sont faites plusieurs fois. Il n'existe aucune étude gouvernementale sur les coûts inhérents au maintien de tous les fichiers d'identification de la clientèle. Cependant, la RRQ estime à 3 millions de dollars par an les coûts du traitement informatique d'un fichier de huit millions d'individus, excluant le traitement administratif.

**6.47** En plus des coûts supplémentaires, engendrés par le mode de gestion, les renseignements contenus dans les différentes banques de données présentent des disparités parce que celles-ci ne sont pas mises à jour simultanément. En effet, à partir d'un échantillon de 40 individus, nous avons comparé cinq renseignements détenus par deux des entités vérifiées (la SAAQ et la RRQ). Dans près de 20 p. cent des dossiers retenus, au moins l'une des cinq données comparées diffère, soit le nom, le prénom, la date de naissance, la date du décès ou le numéro d'assurance sociale.

**6.48** Des économies appréciables seraient possibles grâce à la mise en commun des données relatives à l'identification de la clientèle tout en raffinant leur exactitude. De plus, cette mise en commun améliorerait grandement la qualité des services en réduisant le nombre de démarches que les citoyens doivent entreprendre auprès de l'État lors d'un déménagement ou d'un décès, par exemple. Toutefois, l'élaboration d'un tel fichier suscite des interrogations quant à la protection des renseignements, aux liens possibles avec l'émission d'une carte d'identité, à l'utilisation d'un identifiant unique ou d'une carte multiservices.

Des économies appréciables seraient possibles grâce à la mise en commun des données.

## Échanges de renseignements liés à l'administration des programmes

**6.49** L'échange de renseignements est l'un des nombreux moyens que peuvent utiliser les gestionnaires pour obtenir l'information nécessaire à la gestion des programmes dont ils sont responsables, que ce soit pour améliorer le service à la clientèle ou en vue des contrôles administratifs.

### Amélioration du service à la clientèle

**6.50** L'amélioration du service à la clientèle se traduit par la réduction des demandes de renseignements similaires que lui adresse l'État. Ainsi, les échanges évitent à des organismes de réclamer à une personne des informations déjà disponibles

dans d'autres fichiers gouvernementaux. Le certificat de naissance étant disponible à la Direction de l'état civil, pourquoi un organisme gouvernemental demanderait-il à un citoyen de lui fournir des informations s'il peut s'adresser directement à cette entité ?

**6.51** Parmi les ministères et organismes examinés, seulement deux entités ont intensifié leurs efforts pour recourir davantage aux échanges d'information en vue d'améliorer leur prestation de service. Par exemple, la RRQ s'est engagée dans cette voie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et elle n'exige plus le

certificat de naissance et de décès. Comme il semble que la Direction de l'état civil détient la plupart des informations nécessaires, la RRQ prévoit obtenir d'elle 55 p. cent des 265 000 documents à traiter et diminuer d'autant les tracasseries imposées au citoyen. Cependant, les modalités de

cette nouvelle pratique n'étaient pas bien déterminées au moment de notre vérification, en avril 1996. Il est possible que les bénéfices escomptés se transforment en coûts supplémentaires à cause des procédés administratifs non prévus.

### Raffermissement des contrôles administratifs

**6.52** L'efficacité des contrôles administratifs peut dépendre, dans une large mesure, du couplage de fichiers. Par exemple, cet appariement peut être nécessaire pour détecter des clientèles à risque dans le but de mieux cibler les interventions de contrôle.

**6.53** Le couplage de fichiers doit cependant être intégré aux autres contrôles administratifs pour tirer le maximum de bénéfices et pour éviter d'en multiplier indûment l'usage. Pour démontrer la pertinence des échanges d'information, que ce soit pour améliorer le service à la clientèle ou pour raffermir les contrôles administratifs, l'organisme doit notamment tenir compte des principaux éléments suivants :

- la nature des besoins d'information ;
- tous les coûts pertinents ;
- les avantages des moyens retenus ;
- le moment propice pour obtenir l'information en vue d'améliorer le contrôle ;
- les limites des moyens sur les plans légal et administratif.

**6.54** Généralement, les entités examinées n'ont pas évalué, ou encore de façon incomplète, les avantages et les inconvénients des échanges de renseignements visant à contrer la fraude et les irrégularités. Mais, démontrer à priori la rentabilité potentielle des couplages de fichiers n'est pas chose simple. En effet, les ministères et organismes ne sont même pas en mesure de réaliser des tests pilotes qui permettraient de prévoir avec exactitude les économies réelles. Les échantillons utilisés pour évaluer le nombre d'erreurs probables étant rendus anonymes, l'analyse détaillée des dossiers qui aurait permis d'évaluer adéquatement les résultats escomptés n'est plus possible. Le couplage de fichiers complets dans ce but constitue aux yeux de la CAI une véritable partie de pêche, en ce sens que l'on ignore la quantité et la sorte de cas qui seront pris dans les filets.

**6.55** Cette difficulté est illustrée par un exemple qui se rapporte à la comparaison des revenus déclarés par un même citoyen au MSR et au MRQ. Pour déterminer l'importance des montants en cause, un test pilote a été effectué par les deux organismes et il a révélé un potentiel de bénéfices de 43 millions de dollars. Cependant, juste avant de passer aux actes, un examen visuel d'un échantillon de ces dossiers physiques a mis en évidence que seulement le tiers de ceux-ci devait être retenu.

Démontrer à priori la rentabilité potentielle des couplages de fichiers n'est pas chose simple.

**6.56** Outre les difficultés inhérentes à la démonstration de la rentabilité de l'éventuel couplage de fichiers et de sa valeur préventive, une autre embûche guette l'organisme échangeur, soit l'insuffisance de moyens légaux et de ressources pour traiter administrativement tous les cas qui pourraient receler des irrégularités. Par exemple :

- Au MRQ, les résultats obtenus par rapport aux efforts investis et aux attentes sont parfois décevants à cause des déclarations de faillites et de la difficulté à présenter une preuve de qualité. Toutefois, aucune évaluation globale n'a été effectuée quant à l'insuffisance de moyens, exception faite de quelques cas où l'on pouvait effectivement constater que les sommes récupérées étaient minimales par rapport aux comptes à recevoir.
- Au MSR, l'échange avec le MRQ va permettre de déceler des situations de conjoints de fait non déclarées. Par contre, l'établissement de la preuve nécessaire pour porter des accusations est pénible et il ne mène pas toujours aux résultats escomptés.
- La RAMQ peut difficilement vérifier de façon systématique si les demandes de paiement des professionnels correspondent toujours à des services rendus à des personnes admissibles au système puisque, lors de la dispensation des soins, cette caractéristique n'est pas vérifiée. Dans ce cas, des échanges ayant pour but de détecter les personnes inadmissibles ne seront pas optimaux, tant que la vérification de l'admissibilité ne sera pas possible. La RAMQ doit s'engager dans ces processus de réclamation avec tous les coûts et les pertes que cela suppose, ce qui réduit d'autant la rentabilité des échanges.

**6.57** Bien que l'accent ait été mis sur le couplage de fichiers, d'autres types d'échanges peuvent être faits, tels que le partage des informations résultant de vérifications ou d'enquêtes effectuées par un organisme avec d'autres entités concernées par le sujet. Par exemple, plusieurs organismes vérifient l'authenticité des situations de conjoints de fait et ils ne se communiquent pas leurs résultats. Les ministères et organismes n'en sont qu'à la phase exploratoire à ce chapitre.

L'absence de clé de recoupement fiable représente un obstacle majeur à l'efficacité des échanges.

### Fiabilité de l'information et des clés de recoupement

**6.58** Comme l'information est appelée à circuler davantage, il est important de s'assurer que les données sont exactes et qu'elles concernent bien le même individu. Notre vérification a permis de relever des lacunes aux chapitres de la fiabilité de l'information échangée et de la qualité des clés de recoupement.

**6.59** En ce qui a trait à 19 des 23 ententes examinées, les ministères et organismes n'étaient pas en mesure de garantir l'exactitude des renseignements transmis ou ils déclaraient ne pouvoir être tenus responsables de dommages résultant de l'utilisation d'un renseignement inexact ou incomplet. Les organismes qui possèdent l'information s'assurent que la qualité des données correspond à leurs besoins, mais ceux-ci peuvent être différents dans le ministère demandeur. À titre d'exemple, si une date de naissance erronée est sans conséquence pour un organisme, ce renseignement inexact pourrait entraîner des problèmes lors d'un appariement. En outre, en ce qui concerne les revenus déclarés au MRQ, le fait que le revenu n'apparaisse pas sur la ligne appropriée de la déclaration n'a pas nécessairement d'effet sur l'impôt à payer, mais il se peut que l'erreur ait une incidence majeure au MSR.

**6.60** En plus de la fiabilité relative des renseignements échangés, l'absence de clé de recoupement fiable représente un obstacle majeur à l'efficacité des échanges. Au gouvernement du Québec, il n'existe aucun numéro d'enregistrement unique de la clientèle, de sorte que chaque ministère et organisme attribue son propre numéro d'identification. Cette procédure constitue une

barrière érigée pour protéger la vie privée du citoyen en rendant plus difficile l'accès aux renseignements personnels contenus dans les différentes banques de données. Pour composer avec cette difficulté, les ministères et organismes utilisent le numéro d'assurance sociale (NAS) comme principale clé de recoupement. Nous avons observé que cette clé avait servi dans 9 des 11 ententes de couplage examinées.

**6.61** Soulignons que le degré de fiabilité du NAS comme clé de recoupement est inconnu. De fait, il ne peut être considéré comme un identifiant unique parce qu'environ 3 p. cent des citoyens en possèdent plus d'un. Pourtant, il s'agit de la meilleure clé disponible actuellement puisqu'elle permet un taux de repérage d'environ 80 p. cent. Dans les cas où il n'y a pas de clé numérique, nous avons constaté que le nombre d'individus repérés lors d'un couplage de fichiers diminue de façon importante, pour atteindre un taux de recoupement de l'ordre de 50 p. cent lorsque le nom, le prénom et la date de naissance sont utilisés seuls comme clés de recoupement. Comme on le voit, bien que les échanges de renseignements soient souhaitables, beaucoup reste à faire avant de réussir des couplages efficaces de fichiers, et ce, dans un environnement bien contrôlé.

## Protection des renseignements personnels

**6.62** Dans le but d'offrir un meilleur service à leur clientèle, les organismes gouvernementaux vérifiés permettent à la très grande majorité de leur personnel de consulter l'ensemble des dossiers relatifs à la clientèle. À cet égard, nous avons constaté qu'environ 75 p. cent des employés peuvent consulter tous les dossiers. Cette façon de faire augmente toutefois le risque de diffusion non autorisée d'informations confidentielles.

**6.63** Dans ce contexte, il est important de sensibiliser les employés à leur obligation au regard de la confidentialité des renseignements personnels. Bien que, au moment de notre vérification, trois des organismes vérifiés aient entrepris différentes actions en ce sens, nous n'avons retracé aucun plan d'action structuré qui préciserait la nature et la fréquence des interventions en fonction des risques de diffusion de renseignements non autorisée.

**6.64** En plus de la sensibilisation des employés, les organismes doivent mettre en place des contrôles appropriés pour assurer une protection adéquate des renseignements nominatifs. Une bonne façon de contrôler les accès au dossier d'un client est de noter le nom de la personne qui a consulté l'information confidentielle, ce qui s'appelle « journalisation des accès ». Par la suite, cette journalisation doit faire l'objet d'un examen afin de s'assurer que les employés ne font pas un usage indu de leur droit. Cette surveillance exercée sur les accès réduit le risque de diffusion non autorisée de l'information confidentielle.

**6.65** Notre examen a permis de constater que tous les ministères et organismes examinés procédaient à la journalisation de la plupart des accès aux fichiers contenant des renseignements personnels. Toutefois, aucun d'eux n'effectuait d'examen détaillé de cette journalisation, soit par échantillonnage ou par un relevé des cas d'exception, en vue de détecter si des employés

consultent sans motif des dossiers personnels. La pratique actuellement en cours consiste à attendre les plaintes ou les cas d'exception avant de réagir. Il ne s'agit certes pas d'une approche préventive et des abus peuvent être commis sans que personne ne s'en rende compte.

**6.66** Par exemple, nous avons porté une attention particulière à la consultation des dossiers de personnalités publiques dans deux des organismes vérifiés. Cet examen a révélé que ces dossiers ont été fréquemment consultés par les employés, sans que la situation ait été portée à l'attention des autorités. Ainsi, le dossier d'un prestataire a fait l'objet de 271 consultations par 26 personnes différentes lorsque son cas a été cité en manchette. De même, le dossier fiscal d'une personnalité connue a été consulté 632 fois par 171 personnes au cours d'une période de 26 mois.

## Information de gestion et reddition de comptes

### Commission d'accès à l'information

**6.67** La CAI ne possède pas le portrait complet des échanges de renseignements personnels survenus entre les ministères et organismes du secteur public. Les données qu'elle a recueillies ne lui permettent pas d'évaluer le nombre de ces communications qui ont été faites ni d'établir leur nature (couplage nécessaire à l'application d'une loi, communication autre que couplage nécessaire à l'application d'une loi, communication nécessaire à la mise en œuvre d'un programme). Elle ne dispose pas non plus d'information sur la qualité des données échangées, ni sur les coûts de ces échanges, ni même sur les besoins des ministères et organismes en cette matière.

Des abus dans l'accès aux fichiers peuvent être commis sans que personne ne s'en rende compte.

**6.68** La Commission ne s'est pas dotée non plus d'indicateurs pour suivre l'évolution de la situation et pour mesurer le respect des grands principes de loi. Elle peut difficilement conseiller les ministères ou organismes qui ont besoin de renseignements que détient déjà d'autres entités du gouvernement et faire les mises en garde qui s'imposent aux parlementaires concernant l'effritement de certaines assises de la protection des renseignements personnels.

**6.69** Par exemple, qu'en est-il du principe de cloisonnement de l'information entre les ministères et organismes alors que les principaux ministères ont fait tomber les barrières à ce chapitre ? Quelle est l'ampleur des échanges avec consentement par rapport aux échanges sans consentement ? Autant de questions qui mériteraient des réponses claires.

**6.70** Même si nous constatons qu'un effort notable est fourni par la CAI pour analyser la situation plus en profondeur tous les cinq ans, soit lors de la réévaluation de la loi, nous croyons qu'il est insuffisant. La rapidité avec laquelle évolue la situation en ce domaine risque d'entraîner des changements importants dans la qualité des systèmes de protection des renseignements personnels, et ce, sans que les débats nécessaires aient eu lieu.

### Ministères et organismes

**6.71** En matière de couplage de fichiers, seul le MSR a évalué les bénéfices provenant des échanges de renseignements. En 1995-1996, ces gains ont été évalués à 54,2 millions de dollars et ils devraient atteindre 72,8 millions en 1996-1997. Ces bénéfices sont de deux sortes. En premier lieu, ils sont constitués des sommes versées en trop à des prestataires de l'aide sociale qui ont omis de communiquer des changements de leur situation ou qui ont fait de fausses déclarations. En deuxième lieu, il s'agit de sommes qui ne seront pas versées au cours des 12 prochains mois par suite de la découverte de fraudes ou d'omissions qui entraînent la non-admissibilité ou la modification de la prestation

La Commission ne s'est pas dotée d'indicateurs pour suivre l'évolution de la situation.

mensuelle. Cependant, pour comptabiliser les bénéfices réels qui découlent des échanges de renseignements, le MSR devrait connaître les sommes effectivement recouvrées et le nombre de cas dont l'aide sociale reçue n'a pas changé. Actuellement, il ne détient pas cette information.

**6.72** En matière de reddition de comptes, seul le MSR produit un rapport de suivi trimestriel quant aux bénéfices réalisés grâce aux échanges d'information. Toutefois, la récente introduction dans la *Loi sur le ministère du Revenu* de l'exigence de produire un rapport d'activité sur les couplages et de le soumettre, pour avis, à la CAI indique clairement qu'une reddition de comptes est essentielle dans ce domaine.

### **6.73 Nous avons recommandé à la plupart des ministères et organismes**

- **de procéder à l'intégration des échanges d'information à leurs propres contrôles administratifs ;**
- **de s'assurer de la faisabilité des échanges et de la qualité des données appariées, notamment en effectuant des tests pilotes adéquats ;**
- **de fournir les informations aux autorités gouvernementales concernées quant aux difficultés rencontrées dans les opérations de couplage de fichiers ;**
- **d'établir un plan d'action pour sensibiliser les employés au principe de confidentialité ;**
- **d'achever la mise en place des mécanismes de surveillance, notamment grâce à l'examen des listes d'accès**

À la Commission d'accès à l'information nous avons fait les recommandations suivantes :

- adapter ses outils visant à évaluer les échanges de renseignements personnels aux besoins des ministères et organismes et aux nouvelles réalités, de façon à ne pas alourdir indûment le processus législatif ;
- réévaluer son choix stratégique en matière de surveillance des échanges de renseignements personnels entre les ministères et organismes en fonction de ses besoins de contrôle ;
- à la lumière de la stratégie qui devra être mise en place eu égard à l'autoroute de l'information, réévaluer l'efficacité du cadre de gestion actuel, notamment en ce qui concerne sa fragmentation, la judiciarisation du processus et l'apparition de mégafichiers de clientèle ;
- faire les représentations appropriées aux autorités gouvernementales concernées en temps opportun ;
- améliorer les systèmes d'information de gestion afin de s'assurer que les parlementaires sont informés en temps opportun des problèmes relatifs à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

#### 6.74 Nous avons recommandé au gouvernement

- d'étudier la pertinence de se servir le plus possible des informations contenues dans les fichiers des différents ministères et organismes dans le but de faciliter l'application des lois et des programmes ainsi que pour améliorer les services à la clientèle, et ce, tout en protégeant la vie privée des citoyens.

**6.75 Résumé des commentaires des ministères et organismes :** De façon générale, les ministères et organismes souscrivent aux recommandations que nous leur avons adressées tout en signalant certains aspects contraignants. À notre demande, ils ont également porté à notre attention des commentaires d'ordre général sur d'autres points soulevés dans notre rapport. Voici le résumé des commentaires des cinq entités qui ont fait l'objet de notre vérification.

**Modalités d'application de la loi.** Les entités qui ont planifié des échanges de renseignements dans le cadre de l'administration de leurs programmes nous ont signifié les difficultés administratives inhérentes à ce type d'activité.

L'une d'entre elles a souligné que le législateur a reconnu le besoin de plus de souplesse de la part du Ministère pour réaliser efficacement tous les échanges de renseignements nécessaires à l'application des lois qu'elle administre. « Ainsi les contrôles à priori font place aux contrôles à posteriori. » Elle ajoute que « la multiplication des brèches dans le secret fiscal, l'augmentation du nombre de groupes ou d'organismes autorisés à prendre connaissance de certains renseignements spécifiques ne doivent pas être vues comme étant des brèches. Il s'agit plutôt d'une amélioration de l'administration gouvernementale, dûment approuvée par le législateur. »

Une deuxième entité considère d'un point de vue favorable la proposition faite par la CAI dans son rapport sur la mise en œuvre de la loi publié en décembre 1992 selon laquelle elle exercerait un contrôle sélectif à priori.

Enfin, une dernière entité fait également état des difficultés d'application de la loi : « Nous croyons qu'il y a redondance et ambiguïté entre les articles 67, 68 et 68.1 de la Loi sur l'accès, ce qui génère différentes interprétations entre les organismes publics. La brèche ouverte par le MRQ semble prometteuse et devrait être généralisée. Nous abondons dans le même sens que le Vérificateur général lorsqu'il affirme que l'application de la loi n'est pas conduite par des automatismes. Les



exceptions aux principes généraux de la Loi sur l'accès se cachent dans les lois sectorielles et elles compliquent inutilement son application par le personnel opérationnel affecté au service de la clientèle. »

**Fichier de la clientèle.** Trois des cinq entités vérifiées ont manifesté leur ouverture à l'idée de mettre en commun des données relatives à l'identification de la clientèle des organismes gouvernementaux et elles font état des économies qui pourraient en résulter. Une telle approche viendrait appuyer l'implantation de la nouvelle politique d'un organisme qui n'exige plus de la majorité de ses clients des preuves de naissance, de mariage ou de décès.

L'une d'entre elles a souligné que « la cueillette d'informations fournies par les citoyens, à l'intérieur du gouvernement, évite de réclamer de nouveau des informations déjà disponibles. Ces mesures peuvent générer des économies importantes et garantir un meilleur service à la population. Par ailleurs, le gouvernement doit démontrer à la population qu'il prend tous les moyens à sa disposition pour éviter les abus dans la gestion des programmes. Si, faute d'avoir accès aux informations qui le lui permettraient, il ne peut donner cette garantie, il privilégie ainsi les personnes qui abusent du système au détriment des honnêtes citoyens »

Une autre entité non seulement milite en faveur d'un identifiant unique et d'un mégafichier des adresses des citoyens québécois, mais elle a aussi tenu à préciser qu'elle souhaite des regroupements de fichiers pour les organismes d'un même secteur d'activité.

À ces propos favorables aux échanges, deux des cinq entités émettent toutefois des réserves quant à leur opportunité. La première précise qu'« un organisme public n'a pas à outrepasser les limites de son mandat en maintenant des données et des fichiers de façon à ce qu'ils conviennent aux besoins éventuels d'autres organismes ».

La seconde mentionne que nos recommandations s'éloignent des obligations imposées par la Commission d'accès à l'information et par la Loi sur l'accès. Cette entité espère néanmoins qu'elles seront prises en compte lors de la révision de la Loi sur l'accès prévue pour 1997.

**Intégration des échanges.** Les entités vérifiées indiquent que l'intégration des échanges à leurs propres contrôles administratifs ne peut se faire automatiquement ni unilatéralement.

Une première entité nous a fait remarquer qu'« une stratégie de service à la clientèle intégrant les échanges ne peut être véritablement développée sans modification législative, compte tenu de l'interprétation étroite du critère de nécessité donné par la CAI ».

Une autre entité a abondé dans le même sens : « En ce qui concerne les échanges de renseignements liés à l'administration des programmes, le cadre rigide de la Loi sur l'accès et les contraintes imposées par la Commission d'accès à l'information limitent considérablement la marge de manœuvre. Plusieurs projets présentés n'ont pas reçu l'aval de la Commission. »

Enfin, une dernière a renchéri en expliquant que « le contexte actuel ne se prête pas à l'élaboration d'un plan global pour les échanges de renseignements puisque chaque projet entraîne un couplage de fichiers qui doit faire l'objet d'une analyse particulière de la part de la CAI. Les avantages pour le citoyen et les économies éventuelles pour les organismes ne font pas partie des critères d'évaluation. »

**Faisabilité des échanges.** Au sujet de notre recommandation concernant la fiabilité des échanges et la qualité des données appariées, plusieurs entités nous signalent qu'il n'est pas toujours possible d'effectuer un test pilote pour établir la rentabilité d'un fichier en particulier.

Une entité précise que, « lorsqu'un seul fichier est en cause dans une comparaison, l'évaluation est plus facilement réalisable. Cependant, cette situation sera rare. Par exemple, plusieurs fichiers seront utilisés pour développer un indice de richesse et plusieurs informations de sources différentes seront nécessaires pour déceler l'évasion fiscale ou le travail au noir. La rentabilité ne pourra être évaluée que pour l'ensemble des comparaisons. Il ne sera donc pas possible de mesurer la valeur ajoutée de chaque fichier. Les tests pilotes qui permettront d'évaluer la faisabilité des échanges et de la qualité des données appariées ne pourront être réalisés que lorsque le Ministère obtiendra les fichiers. »

### **Fiabilité de l'information et des clés de recoupement.**

*L'une des entités qui a déjà beaucoup d'expérience dans les couplages d'information de sources multiples est bien consciente des efforts requis pour solutionner les problèmes que cela comporte. Concernant les clés de recoupement, elle ajoute que « la meilleure clé disponible actuellement est le numéro d'assurance sociale. Cependant, même si plusieurs ministères et organismes l'enregistrent, on ne peut prendre pour acquis qu'il s'agit d'une information fiable à 100 p. cent. »*

**Informations à fournir aux autorités gouvernementales.** *Deux entités nous ont fait part des démarches qu'elles avaient effectuées, notamment auprès de la CAI et même du Conseil exécutif.*

*Une entité précise que, à la suite de modifications apportées à sa loi constitutive, elle devra fournir aux autorités gouvernementales des informations concernant les difficultés constatées lors des opérations de couplage. Son prochain rapport d'activité devrait être accompagné d'un avis de la CAI.*

**Protection des renseignements personnels.** *Les entités vérifiées ont fait état des nombreuses démarches faites auprès de leurs employés pour les sensibiliser à leurs obligations de confidentialité. En ce qui concerne les journalisations, les entités se proposent d'en effectuer un examen détaillé, que ce soit sur une base d'échantillonnage ou autrement.*

**6.76 Commentaires de la Commission d'accès à l'information :** *« La Commission d'accès à l'information avait accueilli avec intérêt la décision du Vérificateur général d'engager une « étude d'envergure gouvernementale sur les échanges d'information entre organismes du secteur public ». Aussi a-t-elle accordé aux collaborateurs du Vérificateur général un appui soutenu et sérieux. Au terme de cet exercice, force lui est maintenant d'afficher son étonnement devant les résultats et les conclusions obtenus.*

*« La première recommandation formulée par le Vérificateur général à l'intention de la Commission d'accès à l'information synthétise l'essentiel de ce rapport : « Adapter ses outils visant à évaluer les échanges de renseignements personnels aux besoins des ministères et organismes et aux nouvelles réalités, de façon à ne pas alourdir indûment le processus législatif. »*

*« Cette recommandation se situe dans le prolongement des propos et recommandations élaborés ces deux dernières années par le Vérificateur général. Celui-ci fait ainsi écho aux souhaits de certains gestionnaires du secteur public : réduire les coûts en permettant plus facilement aux organismes publics de s'échanger des renseignements personnels. Cet aspect de la problématique de la protection des renseignements personnels n'a pas échappé au législateur au moment de l'adoption de la loi. Ainsi, chacun des projets d'échange de renseignements personnels qui, en vertu de la loi, doit être fourni à la Commission d'accès à l'information, est d'abord évalué à la lumière du critère de nécessité. Cette obligation imposée par le législateur s'inspire manifestement de la volonté de respecter une dimension de la vie privée des citoyens, droit fondamental garanti par la Charte québécoise des droits et libertés et le souci de répondre aux attentes de l'administration publique. Cette appréciation ne peut être banalisée, ni ramenée à une simple formalité administrative. C'est à ce moment, à l'étape de projets que doivent être soupesés les avantages, mais aussi et surtout les conséquences de ces échanges de renseignements personnels en ce qui a trait notamment à la constitution de « mégafichiers », redoutés, à juste titre, par le Vérificateur général.*

*« Dans la perspective des recommandations du Vérificateur général, le contrôle à posteriori ne consisterait qu'à constater la réalité de la concentration croissante des renseignements personnels dans quelques organismes et ministères, tentation contre laquelle le législateur s'est lui-même prémuni en adoptant à l'unanimité la loi de 1982. C'est ce qu'on a appelé à l'époque « l'ombre de Big Brother », menace agitée par le Vérificateur général dans une importante interview accordée au quotidien Le Soleil, en décembre 1995.*

« La Commission n'a pas pour autant complètement abandonné ce genre de contrôle. Elle entend toutefois réserver cette pratique à des cas précis et bien ciblés. Ainsi poursuit-elle de façon ponctuelle l'examen de la mise en œuvre, dans certains centres hospitaliers du Québec, de ses lignes directrices en matière d'information des dossiers médicaux. »

**6.77 Commentaires du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration :** Le Ministère mentionne qu'il est d'accord avec notre recommandation faite au gouvernement et qu'il entend y donner suite. Il ajoute :

« Créé en juin 1996, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) est responsable de favoriser l'accès des citoyens aux documents des organismes publics et d'assurer la protection des renseignements personnels détenus par les organismes publics québécois et par le secteur privé. Le nouveau mandat du Ministère, qui reflète le souci constant du gouvernement d'améliorer ses relations avec les citoyens, s'ajoute au mandat accordé à la Commission d'accès à l'information de surveiller l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels ainsi que de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Le MRCI est heureux de constater que le Vérificateur général s'intéresse activement aux échanges d'information entre les organismes publics et à la surveillance exercée par la Commission d'accès à l'information.

**Le droit fondamental à la vie privée.** « L'échange d'information entre les organismes publics est au centre des préoccupations du Ministère en matière de protection des renseignements personnels. L'introduction des nouvelles technologies de l'information dans le traitement des données à caractère personnel et l'avènement de l'inforoute facilitent les échanges d'information qui sont de plus en plus nombreux et complexes entre organismes publics.

« Tous conviennent que l'application de la procédure découlant des principes énoncés dans la Loi sur l'accès est une tâche exigeante mais le potentiel d'atteinte à la vie privée que renferment de tels échanges de renseignements personnels et la nature parfois très sensible des renseignements qui font l'objet de ces échanges justifient qu'ils soient soumis à des règles très rigoureuses. Cependant, par souci d'économie et d'efficacité, il serait souhaitable de revoir le processus prévu par la Loi sur l'accès afin d'évaluer la possibilité de l'alléger et de le rendre plus conforme au développement technologique actuel.

**La révision quinquennale.** « L'usage optimal des ressources informationnelles du gouvernement et le partage des données personnelles à des fins d'efficacité administrative sont au cœur des débats qui animent les organismes publics qui doivent faire face aux nouveaux impératifs budgétaires. C'est pourquoi le MRCI souhaite inviter tous les intéressés à faire entendre leur voix lors de la prochaine révision quinquennale des lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels, prévue pour la fin de 1997.

**L'évaluation socioéconomique des projets d'échange.** « Notre objectif devrait être de permettre aux organismes publics d'exploiter au maximum des avantages évidents des technologies tout en s'assurant du respect de la vie privée. Mais, compte tenu de l'importance des droits fondamentaux qui sont en jeu, le MRCI considère qu'il est indispensable de procéder à l'évaluation socioéconomique des couplages de fichiers et de tout autre projet d'échange massif de renseignements personnels. Étant donné qu'il n'existe pas actuellement de méthode ou de guide qui faciliterait le travail des organismes publics qui souhaitent faire une telle évaluation, cette question devrait faire l'objet d'une attention toute particulière lors de la révision quinquennale de la Loi sur l'accès. »



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## **CHAPITRE 7**

# **Mesures d'urgence en cas de sinistre**

Étude conduite  
auprès du ministère  
de la Sécurité publique

## Table des matières

Faits saillants	7.1
Vue d'ensemble	7.7
Objectifs et portée de notre vérification	7.13
Résultats de notre vérification	
Énoncé de la politique gouvernementale	7.15
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.20
Préparation des municipalités à réagir à un sinistre	7.21
Évaluation de la préparation des municipalités	7.22
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.25
Pouvoir de requérir les plans municipaux	7.26
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.33
Soutien à la planification auprès des municipalités	7.34
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.39
Gestion de l'aide financière aux sinistrés	7.40
Objectifs et critères d'admissibilité	7.42
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.48
Délais de versement de l'aide financière pour le rétablissement des sinistrés	7.49
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.53
Réclamation de l'aide financière du gouvernement fédéral	7.54
<i>Commentaires du Ministère</i>	7.59

## Faits saillants

**7.1** En matière de sécurité civile, le ministère de la Sécurité publique a notamment pour fonction d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique traitant, d'une part, de prévention des sinistres et, d'autre part, de mesures d'urgence à prendre dans de tels cas, de mettre en œuvre cette politique et d'en coordonner l'exécution. De plus, au moment d'un sinistre, le Ministère assiste les autorités municipales concernées. Enfin, il propose, fait adopter par le gouvernement et administre des programmes d'assistance financière afin d'aider au rétablissement des sinistrés.

**7.2** Au cours des dernières années, le Ministère a consacré une bonne partie de ses efforts à mettre en place, sous l'autorité du Comité de sécurité civile du Québec, une structure de coordination interministérielle des mesures d'urgence, à établir le plan d'urgence du gouvernement du Québec et à s'assurer que les ministères et organismes gouvernementaux concernés rédigent leur propre plan de mesures d'urgence.

**7.3** Ces diverses actions, accompagnées de la publication d'un manuel exposant les concepts essentiels de la sécurité civile, ont renforcé la capacité gouvernementale de réagir efficacement à la suite d'un sinistre, ce qui constitue certainement un objectif important de la politique gouvernementale en la matière. Le Ministère n'a toutefois pas encore proposé au gouvernement un énoncé de cette politique de prévention des sinistres et de planification des mesures d'urgence qui, outre qu'il traiterait de la coordination gouvernementale, préciserait l'ensemble des objectifs visés, les stratégies retenues et les moyens privilégiés en vue d'une préparation adéquate des autorités locales et régionales et qui fixerait le cadre de référence de l'aide financière aux sinistrés.

**7.4** En effet, après plusieurs années d'investissement gouvernemental dans un programme de sécurité civile largement fondé sur la préparation des municipalités, le Ministère ne connaît pas encore de façon satisfaisante le degré de préparation d'un bon nombre de celles-ci à réagir en cas de sinistre. En outre, ses interventions de soutien à la planification des mesures d'urgence auprès des municipalités sont encore peu structurées.

**7.5** En ce qui concerne l'aide aux sinistrés, le Ministère a versé, au cours des dernières années, plusieurs millions de dollars principalement aux victimes d'inondations, de glissements de terrain et de vents violents. Toutefois, il n'a pas clairement établi les objectifs de cette aide, ni les critères pour y être admissible.

**7.6** Ce rapport, ainsi que les commentaires du Ministère, a été rédigé avant les pluies diluviennes des 19 et 20 juillet 1996 qui se sont abattues surtout dans la région du Saguenay. De prime abord, nos observations restent valables et cet événement tend à confirmer l'efficacité des mesures d'urgence gouvernementales. Par ailleurs, cette catastrophe a mis l'accent sur la nécessaire préparation des municipalités à un sinistre, préparation que le Ministère doit promouvoir de façon structurée.

## Vue d'ensemble

**7.7** Le ministère de la Sécurité publique est responsable de l'application de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* (L.R.Q., c. P-37.1) ainsi que du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence (R.R.Q., P-37.1, r. 2). En vertu de la loi, il a notamment pour fonction d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, de mettre en œuvre cette politique et d'en coordonner l'exécution. Il prépare également un plan national de prévention des sinistres et de mesures d'urgence ainsi que de tels plans aux niveaux régional ou local.

Les plans locaux sont essentiellement élaborés en collaboration avec les municipalités. À défaut d'obtenir la collaboration souhaitée, le Ministère peut requérir légalement les plans de prévention des sinistres et des mesures d'urgence, dans le délai qu'il fixe. De plus, au moment d'un sinistre, le Ministère assiste les autorités municipales concernées et il coordonne l'intervention gouvernementale. Finalement, le Ministère administre les programmes d'assistance financière adoptés par le gouvernement afin d'aider au rétablissement des sinistrés.

**7.8** Au cours des dernières années, la Direction générale de la sécurité et de la prévention du Ministère a consacré une partie importante de ses efforts à augmenter la capacité du gouvernement de réagir en situation d'urgence. Plus particulièrement, une structure de coordination interministérielle des mesures d'urgence a été mise en place et elle s'étend à chaque région du Québec. Le Comité de sécurité civile du Québec, composé de hauts fonctionnaires de plusieurs ministères, est responsable de cette structure. De plus, le Ministère a établi le plan d'urgence du gouvernement du Québec et il s'est assuré que les ministères et organismes concernés rédigent leur propre plan. Il a publié différents documents favorisant une meilleure coordination de la sécurité civile dont le

Manuel de base en sécurité civile qui propose un processus de planification des mesures d'urgence et précise le rôle des parties en cas de sinistre. De même, il a constitué, à la fin de 1995, un groupe de travail interne dont le mandat est de recommander des modifications à la loi à la lumière des événements déjà vécus.

Entre 1990 et 1995, le Ministère est intervenu plus de 600 fois pour soutenir les municipalités éprouvées par un sinistre.

**7.9** Entre 1990 et 1995, le Ministère est intervenu plus de 600 fois pour soutenir les municipalités éprouvées par un sinistre. De plus, durant cette période, il a été particulièrement actif en matière de surveillance et de conseil relativement aux inondations printanières. Enfin, le Ministère offre, en collaboration avec des établissements d'enseignement, un programme

de formation en sécurité civile destiné en grande partie aux personnes chargées des mesures d'urgence en milieu municipal.

**7.10** Pendant la même période, le Ministère a administré 57 programmes d'assistance financière aux sinistrés. Notons que les modalités de ces programmes varient et que les sommes nécessaires à l'aide financière et à sa gestion proviennent du Fonds consolidé du revenu, plutôt que d'être prélevées à même les crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale. Les événements les plus fréquents ayant donné lieu à de tels programmes sont principalement des inondations, des glissements de terrain et des vents violents. Plus de 56 millions de dollars ont ainsi été octroyés au cours de ces cinq années. À lui seul, le conflit autochtone de 1990 a occasionné le versement de 30 millions de dollars. Quant aux inondations, elles ont coûté 7 millions de dollars en aide financière au cours de cette période.

**7.11** En vertu des accords d'aide financière en cas de sinistre, le gouvernement fédéral s'est doté d'un programme d'assistance aux gouvernements provinciaux quand surviennent des événements dont les coûts dépassent un dollar par habitant, c'est-à-dire pour tout sinistre atteignant près de 7 millions de dollars dans le cas du Québec. Depuis la mise



en place de ce programme en 1970 jusqu'au début de 1996, le Québec a reçu, à la suite de huit sinistres majeurs, une assistance du gouvernement fédéral s'élevant à près de 100 millions de dollars.

**7.12** L'effectif de la direction générale totalisait, au 31 mars 1995, 135 employés réguliers et occasionnels, dont environ 60 sont attachés à l'une ou l'autre des cinq directions régionales. En 1994-1995, les dépenses du Ministère en matière de sécurité civile ont atteint plus de 11 millions de dollars en crédits votés et plus de 4 millions en crédits puisés dans le Fonds consolidé du revenu.

## Objectifs et portée de notre vérification

**7.13** Notre vérification avait pour but de vérifier la gestion des activités liées aux mesures d'urgence. Nous avons examiné plus particulièrement le soutien du Ministère à la planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence des municipalités ainsi que la gestion de l'aide financière aux sinistrés.

**7.14** Nos travaux ont été effectués au cours de l'exercice 1995-1996, mais certains commentaires se rapportent à des années antérieures. Notre vérification sur place s'est terminée en janvier 1996, ce qui exclut l'intervention du Ministère à l'occasion des pluies diluviennes des 19 et 20 juillet 1996 qui se sont abattues surtout dans la région du Saguenay. De prime abord, cette situation exceptionnelle ne met pas en cause les résultats de notre vérification.

## Résultats de notre vérification

### Énoncé de la politique gouvernementale

**7.15** Afin de favoriser la coordination de toutes les entités intervenant dans le domaine de la sécurité civile – ministères, organismes, municipalités, entreprises –, il appartient au Ministère de préparer, de proposer au gouvernement ainsi que de mettre en œuvre, tel que le prévoit la loi, une politique traitant, d'une part, de prévention des sinistres et, d'autre part, de mesures d'urgence à prendre en cas de sinistre. D'ailleurs, la première tâche confiée au Comité de sécurité civile du Québec, constitué par décision gouvernementale en 1989, est de conseiller le gouvernement dans l'élaboration de cette politique. Le Ministère a travaillé à l'énoncé de cette politique pendant une dizaine d'années ; toutefois, le projet n'a pas été proposé au gouvernement et ce dossier est maintenant au point mort.

**7.16** La diffusion du Manuel de base en sécurité civile, approuvé par le Comité de sécurité civile du Québec, a partiellement suppléé à un énoncé de politique gouvernementale dans la mesure où ce manuel expose un certain nombre de concepts en matière de sécurité civile et où il réaffirme notamment le rôle de première importance des municipalités. La possibilité d'intervention rapide des municipalités en cas de sinistre est demeurée un sujet de préoccupation et un défi constant au cours des 30 années d'intervention gouvernementale en matière de sécurité civile. Toutefois, le manuel n'exprime pas les priorités, orientations, stratégies et moyens d'action gouvernementale qui permettraient d'atteindre le degré de préparation souhaité des municipalités.

**7.17** En outre, en matière d'assistance financière, les recommandations ministérielles adressées au gouvernement en vue de l'adoption de programmes d'aide aux sinistrés ne se rapportent pas aux principes mentionnés dans le Manuel de base, que ce soit pour indiquer qu'elles s'y conforment ou, le cas échéant, qu'elles s'en écartent.

**7.18** L'énoncé d'une telle politique permettrait donc au gouvernement de préciser les objectifs que doit poursuivre le Ministère quant à l'organisation de la sécurité civile dans l'ensemble du territoire du Québec et à l'aide financière aux sinistrés.

**7.19 Nous avons recommandé au Ministère de soumettre au gouvernement un énoncé de politique de prévention des sinistres et de mesures d'urgence qui préciserait notamment sa stratégie d'action auprès des municipalités.**

**7.20 Commentaires du Ministère :** « *Le Ministère s'est plutôt doté d'un plan qui met à contribution les ressources gouvernementales susceptibles d'appuyer la prévention et les mesures d'urgence lors d'un sinistre. Le Manuel de base en sécurité civile, approuvé par le Comité de sécurité civile du Québec, exprime plusieurs éléments d'une politique en ce domaine.* »

## Préparation des municipalités à réagir à un sinistre

**7.21** Les premières heures qui suivent le début d'un sinistre sont souvent celles qui permettent de sauver le plus de vies humaines et de limiter les pertes matérielles. La municipalité dispose souvent, seule ou grâce à une entente avec ses voisines, de ressources d'intervention et elle est le corps public qui peut assurer le plus rapidement la coordination des secours. Une municipalité qui n'a pas planifié les mesures à prendre en cas de sinistre, afin de mobiliser les ressources requises d'une façon rapide et coordonnée, perd un temps précieux. Le retard d'intervention et la désorganisation des secours peuvent donc aggraver les conséquences d'un sinistre. Conséquemment, l'une des orientations gouvernementales a toujours été d'augmenter la capacité de réaction des municipalités en cas de sinistre.

## Évaluation de la préparation des municipalités

**7.22** Même si la plupart des municipalités ont un plan d'urgence, le personnel rencontré au Ministère conclut unanimement que la seule existence d'un tel plan ne garantit pas une préparation suffisante pour faire face à un sinistre, d'autant plus que plusieurs d'entre elles ne disposent que du plan, maintenant désuet, élaboré par le Ministère il y a plus de 15 ans. Selon les spécialistes du Ministère, outre le plan, plusieurs indicateurs de la préparation des municipalités doivent également être pris en compte, par exemple la qualité de l'analyse des risques, la mise à jour du plan, l'existence d'un comité municipal de sécurité civile actif, la formation des personnes concernées et la tenue périodique d'exercices. Pourtant, le Ministère n'évalue pas ces aspects de façon suffisamment structurée.

**7.23** Ainsi, le Ministère ne peut rendre compte du degré de préparation des municipalités, notamment des municipalités plus peuplées, ni dans son rapport annuel, ni au Comité de sécurité civile du Québec. Pourtant, ce comité a notamment pour mandat de déterminer les orientations et les priorités qui permettraient d'amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence dans leur milieu.

**7.24 Nous avons recommandé au Ministère**

- **d'évaluer de façon plus structurée le degré de préparation des municipalités, notamment les plus peuplées, à réagir efficacement en cas de sinistre ;**
- **de rendre compte, dans son rapport annuel ainsi qu'au Comité de sécurité civile du Québec, de l'évolution du degré de préparation des municipalités en matière de mesures d'urgence.**

**7.25 Commentaires du Ministère :** « *Plusieurs municipalités ne sont pas aussi bien préparées à prévenir et à réagir à un sinistre que le souhaiterait le gouvernement. Il est toutefois fondamental de prendre en considération que, sur les 1 450 municipalités, 1 133 ont moins de 3 000 habitants et la majorité*

*d'entre elles ont moins de 1 000 habitants. Dans un tel contexte où la très grande majorité des municipalités n'ont pas de corps policiers, n'ont pas de pompiers professionnels et disposent d'une structure administrative minimale, il est apparu hautement préférable d'évaluer en priorité la vulnérabilité de certaines municipalités aux fins de mise en place des plans municipaux et régionaux d'intervention plutôt que d'évaluer le degré de préparation de l'ensemble des municipalités. Par ailleurs, en vue de donner suite aux recommandations du Vérificateur général, la Direction de la sécurité civile et des régions sera dotée des outils et moyens qui lui permettront un suivi de l'état général de préparation des municipalités. La Direction rendra compte de cet état de préparation dans son rapport annuel. »*

### **Pouvoir de requérir les plans municipaux**

**7.26** En 1979, sur proposition du Ministère, l'Assemblée nationale lui a attribué le pouvoir de requérir de toute partie concernée les plans de prévention des sinistres et de mesures d'urgence. Cette demande faisait notamment suite au constat du succès mitigé obtenu auprès des municipalités en matière de planification des mesures d'urgence. Depuis lors, malgré la persistance de ces difficultés, le Ministère n'a pas utilisé ce pouvoir susceptible de l'aider dans l'accomplissement de son mandat qui consiste à organiser efficacement et à coordonner la sécurité civile dans l'ensemble du territoire du Québec. En plus, il a réalisé des travaux de planification à la place des municipalités, plutôt que de les amener à s'engager elles-mêmes dans un processus permanent de préparation.

**7.27** Par exemple, au début des années 1980, le Ministère a rédigé lui-même des plans d'urgence municipaux. Malheureusement, de l'avis même du Ministère, la plupart de ces plans sont aujourd'hui pour ainsi dire inutiles. Leur désuétude est principalement due au faible engagement des municipalités dans leur élaboration, à leur diffusion réduite dans les municipalités, au roulement des élus et du personnel administratif, au rehaussement ultérieur des standards de planification des mesures d'urgence et, enfin, à l'absence de mise à jour.

**7.28** De même, plus récemment, devant le peu d'empressement d'une vingtaine de municipalités à prévoir les mesures à prendre dans l'éventualité d'une rupture des barrages du réservoir Gouin situé à la source de la rivière Saint-Maurice, le Ministère a procédé lui-même à l'analyse de la situation et des mesures à prendre.

**7.29** Le Ministère investit aussi dans une connaissance détaillée des risques de certaines régions, alors que les municipalités sont responsables de cette première étape de planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence à prendre. Deux de ces régions regroupent, à elles seules, le tiers des 185 municipalités de plus de 5 000 habitants. En effet, si elles connaissent les dangers, les municipalités sont en mesure, sinon de prévenir un sinistre, à tout le moins d'en atténuer les conséquences, notamment grâce à l'aménagement du territoire, à la formation du personnel d'intervention, à l'information du public ou à la conclusion d'ententes d'entraide avec les municipalités voisines.

Le Ministère hésite à utiliser son pouvoir de requérir les plans d'urgence municipaux.

**7.30** L'hésitation du Ministère à utiliser son pouvoir de requérir les plans municipaux se manifeste encore dans une initiative prise en 1995 à l'endroit des municipalités québécoises de plus de 5 000 habitants. La démarche du Ministère repose sur trois lettres aux municipalités visées. La première

rappelle la responsabilité municipale en matière de planification des mesures d'urgence. Toutefois, contrairement à la planification initiale de cette opération, cette lettre n'expose pas explicitement l'exigence ministérielle que ces municipalités se dotent d'un plan de mesures d'urgence, ni le délai alloué pour s'y conformer. De plus, le Ministère ne demande pas aux municipalités de lui transmettre une copie de leur plan d'urgence présent ou à venir, à des fins d'analyse. La date et la teneur des autres envois n'avaient pas encore été établies à la fin de notre vérification, soit près d'un an après la décision de procéder à cette opération.

**7.31** Enfin, signalons que le Ministère a rarement fait la promotion de la tenue d'exercices qui permettraient de s'assurer que les plans d'urgence municipaux, lorsqu'il y en a, sont fonctionnels. Il ne s'est pas non plus assuré de l'application du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence qui impose la révision annuelle de ces plans. Notons d'ailleurs que ce règlement n'a pas été révisé pour tenir compte des nouveaux standards proposés par le Ministère relativement au contenu des plans municipaux.

### **7.32 Nous avons recommandé au Ministère**

- **d'utiliser, au besoin, son pouvoir de requérir les plans d'urgence des municipalités, notamment les plus peuplées ;**
- **de mettre en application la réglementation relative aux plans municipaux et de voir à ce qu'elle soit cohérente par rapport aux standards actuels de planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence.**

**7.33 Commentaires du Ministère :** « *Le principal motif lié à la non-utilisation de ce pouvoir légal est que le Ministère croit plus efficace de sensibiliser les municipalités, de les épauler dans leurs préparatifs et de leur apporter l'expertise technique nécessaire, plutôt que de tenter de les contraindre sur une base légale, surtout que dans bien des cas, elles ne disposent d'aucune ressource visant la préparation à une situation d'urgence. Toutefois, il est vrai que, pour certaines municipalités dont le niveau de population a atteint un certain seuil, le Ministère pourrait exiger une meilleure préparation à l'organisation des mesures d'urgence. Au besoin, nous évaluerons l'opportunité d'utiliser ce pouvoir.*

« *Par ailleurs, les autorités ministérielles reconnaissent que les textes législatifs et réglementaires actuels doivent être revus et modernisés. Un groupe de travail a été mandaté en novembre 1995 pour réviser ce cadre légal. Les responsabilités municipales dans le domaine de la sécurité civile seront précisées.* »

## **Soutien à la planification auprès des municipalités**

**7.34** Près de la moitié du personnel du Ministère préposé à la sécurité civile est affectée aux directions régionales. Ces directions effectuent la coordination de la structure régionale des mesures d'urgence gouvernementales et elles soutiennent les municipalités dans la planification et la mise en œuvre des mesures d'urgence.

**7.35** Les interventions des conseillers régionaux du Ministère auprès des municipalités s'effectuent de façon très inégale, étant donné que le Ministère ne dispose pas d'une planification ministérielle qui préciserait les objectifs à atteindre par région et les moyens suggérés pour y parvenir. Ainsi, plusieurs conseillers ont conçu leur propre guide de rédaction des plans municipaux, à défaut de disposer d'un guide ministériel pratique d'application des concepts exposés dans le Manuel de base en sécurité civile. D'autres participent intensément à la rédaction des plans de quelques municipalités ou ils n'interviennent qu'auprès des regroupements de municipalités. Certains favorisent les exercices avec les municipalités qui ont déjà un plan. D'autres encore prennent plus rarement contact avec les municipalités qui leur sont confiées parce qu'ils travaillent à des dossiers régionaux.

**7.36** En outre, l'expertise des conseillers se développe en parallèle, sans échanges suffisants entre les diverses directions régionales quant aux stratégies à adopter pour gérer certains risques comme la rupture de barrages ou les dangers associés au transport et au débordement de matières dangereuses.

**7.37** Nous avons aussi remarqué que, plusieurs mois après le début de l'opération menée auprès des municipalités de plus de 5 000 habitants, le personnel des bureaux régionaux est encore peu mis à contribution. Par ailleurs, l'effort à déployer auprès des municipalités de moins de 5 000 habitants est laissé à l'initiative de chaque conseiller. Les attentes du Ministère relativement au degré de planification des mesures d'urgence de ces plus petites municipalités sont imprécises tant pour son personnel que pour les municipalités.

### 7.38 Nous avons recommandé au Ministère

- **d'établir des plans d'action ministériels à court et à moyen terme qui permettraient de maximiser l'efficacité et l'efficience de ses interventions en vue d'amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence dans leur milieu ;**
- **d'élaborer un guide et des modèles concrets de planification des mesures d'urgence afin de faciliter le travail des municipalités et des conseillers régionaux du Ministère.**

### 7.39 Commentaires du Ministère :

« Sur le plan du soutien à la planification auprès des municipalités, certains conseillers du Ministère sont affectés à des dossiers régionaux ou encore travaillent sur la base des MRC pour des raisons d'étendue du territoire et de faible densité de population. L'unique guide dont se servent les conseillers pour appuyer les municipalités est celui tiré du Manuel de base en sécurité civile. Quant à l'implication des directions régionales dans l'opération de sensibilisation menée à l'endroit des municipalités de plus de 5 000 habitants, les correctifs appropriés ont déjà été apportés. »

## Gestion de l'aide financière aux sinistrés

**7.40** La loi permet au gouvernement, s'il l'estime opportun, d'établir un programme d'assistance financière au bénéfice des corporations municipales ou des personnes qui ont subi un préjudice ou apporté leur aide à l'occasion d'un sinistre ou d'un sauvetage. Les sommes requises tant pour l'aide financière que pour sa gestion proviennent du Fonds consolidé du revenu, plutôt que d'être prélevées à même les crédits votés annuellement par l'Assemblée nationale.

**7.41** La loi définit la notion de sinistre comme étant un « événement grave, réel ou attendu prochainement, causé par un incendie, un accident, une explosion, un phénomène naturel ou une défaillance technique, découlant d'une intervention humaine ou non, qui, par son ampleur, cause ou est susceptible de causer la mort de personnes, une atteinte à leur sécurité ou à leur intégrité physique ou des dommages étendus aux biens ».

### Objectifs et critères d'admissibilité

Le Ministère n'a pas clairement établi les objectifs ni les critères de l'aide financière aux sinistrés.

**7.42** Bien que le Ministère n'accorde pas d'aide financière dans tous les cas de sinistre, il n'a pas clairement établi les objectifs de cette aide, ni les critères pour y être admissible, même si la notion de sinistre est très large. À l'occasion, il énonce que les programmes d'assistance financière visent à

offrir une aide humanitaire de dernier recours aux sinistrés. Toutefois, elle est versée indépendamment de la situation financière des sinistrés et peut être substantielle.

**7.43** En outre, le Ministère n'a pas précisé les notions de gravité et d'ampleur énoncées dans la loi et qui peuvent justifier l'admissibilité d'un sinistre à l'aide financière. Par exemple, un événement peut être grave pour un individu sans l'être pour la collectivité. Le Ministère n'a pas non plus adopté de critère mesurable pour apprécier l'ampleur des dommages subis par les biens afin de déterminer si un événement est un sinistre admissible à l'aide.

**7.44** À défaut de critères généraux suffisamment précis et diffusés, le Ministère en est venu à des conclusions contraires quant à l'admissibilité à l'aide financière pour des événements distincts mais présentant des caractéristiques semblables. Par exemple, le Ministère a parfois refusé l'aide financière parce que les préjudices subis étaient assurables, tandis qu'il a admis d'autres réclamations même s'il s'agissait de préjudices découlant d'événements assurables comme les vents violents ou les feux de forêt. La perte de revenus des entreprises a été parfois compensée, parfois exclue.

**7.45** Faute de tels critères généraux, les représentants du Ministère, particulièrement en région, ne sont pas en mesure d'informer adéquatement la population des conditions d'admissibilité à l'aide financière, ce qui pourrait éviter de susciter des attentes inutiles et réduire ainsi le nombre de demandes à traiter. En effet, entre 1987 et 1995, 466 demandes de programmes d'assistance financière touchant quelques milliers de personnes ont été adressées au Ministère, parmi lesquelles près de 80 p. cent ont été refusées sur recommandation de ses services centraux.

**7.46** Pourtant, comme l'indiquent des documents ministériels récents, certaines provinces canadiennes se sont donné des programmes d'assistance financière qui précisent les objectifs et les critères d'admissibilité. Par exemple, une province restreint l'aide financière aux conséquences des sinistres ayant une cause naturelle. Une autre province la réserve aux cas déterminés préalablement par règlement. Une troisième province indemnise un sinistré pour ses pertes dépassant 5 000 dollars et elle rembourse les dommages à une municipalité sinistrée s'ils sont substantiels, c'est-à-dire s'ils atteignent des coûts totaux excédant un dollar par habitant de la province.

#### **7.47 Nous avons recommandé au Ministère**

- **de préciser les objectifs visés par l'aide financière aux sinistrés, notamment la notion d'aide humanitaire de dernier recours, et de s'assurer que les modalités des programmes sont conformes à ces objectifs ;**
- **d'adopter, de diffuser et d'appliquer de façon constante les critères d'admissibilité à l'aide financière aux sinistrés.**

**7.48 Commentaires du Ministère :** « Le Ministère prend acte des recommandations du Vérificateur général sur la gestion de l'aide financière. À cet égard, le groupe de travail, mandaté pour proposer aux autorités ministérielles une révision de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, a déjà engagé une réflexion sur ces questions afin d'en arriver à proposer des solutions appropriées

« Il faut souligner que le Ministère a fait des efforts considérables depuis 1993 afin de standardiser ses programmes d'assistance financière dans une perspective d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande continuité d'un programme à l'autre. »

#### **Délais de versement de l'aide financière pour le rétablissement des sinistrés**

**7.49** Conformément à la loi, c'est par décret adopté sur recommandation du Ministère que le gouvernement décide d'établir, pour chaque sinistre reconnu, un programme d'assistance financière pour les victimes. Cette procédure ainsi que le manque de critères généraux d'admissibilité suffisamment précis pour guider l'analyse du Ministère entraînent un délai relativement long entre le sinistre et l'approbation gouvernementale, surtout si l'on considère qu'il s'agit d'une aide humanitaire de dernier recours qui devrait être disponible rapidement. En effet, 68 p. cent des décrets adoptés entre 1989 et 1995 l'ont été plus de trois mois après le sinistre.

**7.50** Ce n'est qu'à la suite de l'adoption par le gouvernement d'un programme d'assistance financière que le Ministère traite les demandes de réclamation des sinistrés. Là encore, les délais sont longs.

**7.51** En effet, l'examen d'un échantillon de dossiers nous a permis de constater un délai moyen de six mois entre la date de la réclamation et celle du paiement final. Le délai entre le sinistre et le paiement final varie entre 9 et 25 mois. Bien que ce délai soit occasionné en partie par le sinistré pour procéder aux démarches nécessaires à son rétablissement et pour justifier ses réclamations, l'examen des dossiers de réclamation révèle tout de même que le Ministère a suspendu à maintes reprises et pendant plusieurs semaines tout traitement administratif, même s'il disposait de l'information requise.

Le délai entre le sinistre et le paiement final de l'aide financière varie entre 9 et 25 mois.

## Réclamation de l'aide financière du gouvernement fédéral

**7.54** Dans le cadre du programme fédéral d'assistance aux gouvernements provinciaux quand surviennent des sinistres majeurs, le Ministère est responsable de compiler les coûts assumés par le gouvernement du Québec admissibles à un remboursement et de soumettre une réclamation au gouvernement fédéral. Pour assurer une récupération rapide et intégrale des sommes remboursables, le Ministère doit agir avec célérité et s'assurer que les montants réclamés sont étayés par les pièces justificatives requises.

### **7.52 Nous avons recommandé au Ministère**

- **de fixer des objectifs relativement au délai de mise en place des programmes d'assistance financière aux sinistrés et à celui du traitement des réclamations ;**
- **de se doter d'indicateurs qui lui permettraient d'apprécier les délais de mise en place des programmes d'assistance financière et de traitement des réclamations ;**
- **d'évaluer si le processus d'approbation des programmes d'assistance financière aux sinistrés lui permet d'atteindre ses objectifs quant au délai d'intervention pour aider au rétablissement des sinistrés.**

**7.53 Commentaires du Ministère :** « En ce qui concerne les délais de versement de l'aide financière, le Ministère a déjà engagé une démarche visant à mettre en place des mécanismes de suivi et de réduction des délais d'administration du programme. Ainsi, des programmes d'assistance financière de plus en plus normalisés ont été introduits et les délais d'approbation par le gouvernement des programmes réguliers ont été substantiellement réduits. Par exemple, les premiers chèques d'indemnisation, à la suite des inondations de janvier 1996, ont été émis moins d'un mois après l'événement. »

**7.55** Le Ministère ne s'est pas doté d'une procédure de collecte rapide de l'information auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux afin de préparer, à la suite d'un sinistre d'envergure, une réclamation au gouvernement fédéral. Notamment, il n'a pas précisé la nature des pièces justificatives requises ni formulé d'exigences quant à leur conservation pour une vérification ultérieure. Une telle procédure, mise en branle promptement après le sinistre, contribuerait à alléger les démarches administratives qu'impose actuellement la recherche de pièces justificatives, plusieurs années après le sinistre, particulièrement lorsque des établissements publics de santé et d'éducation sont en cause.

**7.56** Une réclamation peut être partiellement abandonnée si certains de ses éléments ne peuvent être prouvés. De plus, le gouvernement risque de perdre des revenus d'intérêts quand la réclamation est trop tardive, sans compter qu'il doit assumer des coûts administratifs pour rechercher les pièces manquantes.

**7.57** Par exemple, dans le cas du tremblement de terre de novembre 1988, les premières demandes faites aux ministères pour recenser les coûts admissibles n'ont eu lieu que 18 mois plus tard. La réclamation finale de 22 millions de dollars n'a été acheminée au fédéral qu'après six ans de démarches. Celui-ci a toutefois consenti une avance de 3 millions de dollars en 1993. À la fin de nos travaux de vérification, plus de sept ans après l'événement, le Ministère sollicitait encore la collaboration des autres ministères et des établissements afin d'obtenir les pièces justificatives requises par le gouvernement fédéral.

Une réclamation de 22 millions de dollars n'a été acheminée au fédéral qu'après six ans de démarches.

**7.58** Nous avons recommandé au Ministère d'élaborer une procédure qui permettrait de préparer la réclamation du gouvernement du Québec de façon à assurer un remboursement intégral et rapide des sommes admissibles à l'aide financière du gouvernement fédéral.

**7.59 Commentaires du Ministère :** « Le Ministère élaborera, tel que le Vérificateur général le recommande, une procédure relative aux réclamations au gouvernement fédéral. »





Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 8

# Programme d'assainissement des eaux

Étude conduite  
auprès du ministère  
des Affaires municipales

## Table des matières

Faits saillants	8.1
Vue d'ensemble	8.9
Objectifs et portée de notre vérification	8.17
Résultats de notre vérification	
Stratégie d'intervention	8.19
Sources de pollution dominantes	8.20
Débordements	8.23
Durée du PAEQ	8.27
Coûts des projets	
Prévisions de coûts	8.35
Réalisation des travaux	8.41
Vérification des coûts	8.47
<i>Commentaires du Ministère</i>	8.53

## Faits saillants

**8.1** Le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) a été lancé en 1978. Il prévoyait que les interventions gouvernementales devaient couvrir toutes les sources de pollution aquatique en provenance des milieux urbain, agricole et industriel. Cependant, en pratique, les contributions financières relatives au PAEQ ont porté essentiellement sur les eaux usées urbaines des municipalités dotées d'un réseau d'égout. Quant à ses interventions en milieux industriel et agricole, le gouvernement fait plutôt appel à la persuasion et à la réglementation. Jusqu'au 11 janvier 1994, la gestion du programme relevait du ministère de l'Environnement, devenu le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). Depuis cette date, la responsabilité du volet urbain a été transférée au ministère des Affaires municipales (MAM). On prévoyait, au début de 1996, que la totalité des coûts des travaux d'assainissement des eaux usées urbaines dans le cadre du PAEQ s'élèverait à 6,175 milliards de dollars. Selon les données du MAM, la participation gouvernementale moyenne est de l'ordre de 87 p. cent du coût des travaux admissibles, le solde étant à la charge des municipalités.

**8.2** Notre vérification avait pour but de nous assurer que le gouvernement prend des moyens efficaces pour atteindre les objectifs du PAEQ, qu'il autorise les projets d'assainissement en se basant sur des prévisions de coûts suffisamment justes et qu'il réalise les projets au moindre coût. Cependant, cette vérification n'a pas porté sur le Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM), compte tenu de la mise en place récente de ce programme. De même, bien que ce programme tire à sa fin et que le MAM prévoie que les déficiences relatives au PAEQ ne devraient pas se répéter dans le cadre du PADEM, nous croyons utile d'exposer certaines lacunes qui auraient pu être évitées.

**8.3** La mise en œuvre du PAEQ a permis certaines améliorations de la qualité de l'eau et la récupération d'usages, mais il demeure que des investissements élevés ont été effectués sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec. Même avec l'achèvement du volet urbain du PAEQ et la mise en œuvre du PADEM, l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux n'est pas pour demain, compte tenu notamment de l'importance de la pollution agricole.

**8.4** En ce qui concerne la durée du PAEQ, il était initialement prévu qu'il s'étendrait sur dix ans. Dans les faits, le PAEQ s'étalera plutôt sur 20 ans. Ainsi, le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

**8.5** Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas. Les décideurs n'avaient donc pas toujours en main une information suffisamment précise avant d'autoriser un projet.

**8.6** Les interventions d'assainissement n'ont pas toujours été réalisées au moindre coût, notamment parce qu'il ne semblait pas y avoir de véritables contraintes budgétaires et que certains participants n'avaient pas nécessairement d'intérêt à contrôler et à restreindre les coûts.

**8.7** Quant à l'admissibilité des coûts, des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère en dépit du fait que l'avancement des travaux de plusieurs projets du PAEQ l'aurait justifié. Par conséquent, le gouvernement risque de s'engager à verser des subventions pour des dépenses non admissibles au programme.

**8.8** Depuis 1993, aucun nouveau projet n'a été entrepris en vertu du PAEQ parce que le gouvernement désirait revoir ses orientations. En février 1995, le gouvernement décidait de poursuivre son objectif d'assainissement des eaux usées en mettant en place le PADEM au moyen duquel il prévoit injecter 500 millions de dollars. Le gouvernement a approuvé des règles et des normes portant sur les coûts des travaux et les délais de réalisation des projets. Grâce à cette nouvelle réglementation, le Ministère prévoit que les lacunes relatives au PAEQ, au regard de ces deux aspects, seront évitées dans le cadre du PADEM.

## Vue d'ensemble

**8.9** Le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) a été lancé en 1978 en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2). À cette époque, le Québec accusait un retard au regard du traitement de ses eaux usées par rapport à d'autres pays industrialisés.

**8.10** Les objectifs généraux du PAEQ étaient d'améliorer et de conserver la qualité des eaux pour satisfaire les besoins de la population, notamment l'approvisionnement en eau potable, les usages et les activités de loisirs et de récréation. De plus, le programme visait à obtenir et à maintenir des milieux aquatiques équilibrés qui permettraient aux ressources biologiques d'évoluer normalement. Pour le gouvernement, le PAEQ, dont la réalisation devait durer dix ans, représentait également un outil de relance économique.

**8.11** Le PAEQ prévoyait que les interventions gouvernementales devaient couvrir toutes les sources de pollution aquatique en provenance des milieux urbain, agricole et industriel. Cependant, en pratique, les contributions financières relatives au PAEQ

ont porté essentiellement sur les eaux usées urbaines des municipalités dotées d'un réseau d'égout. Quant à ses interventions en milieu industriel et agricole, le gouvernement fait plutôt appel à la persuasion et à la réglementation.

**8.12** Au début de 1996, il était prévu que le total des coûts des travaux d'assainissement des eaux usées urbaines, dans le cadre du PAEQ, s'élèverait à 6,175 milliards de dollars, dont environ 600 millions pour terminer la réalisation des ouvrages déjà commencés. Selon les données du ministère des Affaires municipales (MAM), la participation gouvernementale moyenne est de 87 p. cent du coût des travaux admissibles, le solde étant à la charge des municipalités.

**8.13** Jusqu'en 1993, la réalisation de 462 stations d'assainissement concernant 579 municipalités a été autorisée ; ces stations touchent 91 p. cent de la population desservie par un réseau d'égout. Par ailleurs, 213 municipalités ont été habilitées à mener des études relatives à 185 projets pour lesquels aucune suite ne sera donnée dans le cadre du PAEQ. Le tableau suivant présente l'état d'avancement des projets au 31 mars 1996.

État d'avancement des projets au 31 mars 1996 (PAEQ)	Nombre de municipalités (nombre de stations ou de projets)	Coût prévu (millions \$)	Montant dépensé (millions \$)	% de la population desservie par un réseau d'égout
Projets terminés (avis de conformité)	261 (221 stations)	1 152	1 152	15
Projets avec ouvrages en activité (ajustement et vérification en cours)	224 (169 stations)	3 636	3 555	60
Projets en cours	94 (72 stations)	1 324	760	16
Total partiel	579 (462 stations)	6 112	5 467	91
Projets à l'étude	213 (185 projets)	63	63	8
Aucun projet	79			1
<b>TOTAL</b>	<b>871</b>	<b>6 175</b>	<b>5 530</b>	<b>100</b>

Source : Ministère des Affaires municipales.

**8.14** Depuis 1993, aucun nouveau projet n'a été entrepris en relation avec le PAEQ afin de permettre au gouvernement de revoir ses orientations. Le 22 février 1995, le gouvernement décidait de poursuivre son objectif d'assainissement des eaux usées par la mise en place du Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM). Dans le cadre de ce programme, le gouvernement prévoit injecter 500 millions de dollars pour la réalisation de projets additionnels qui pourront être menés jusqu'au 31 décembre 1999 dont 380 millions pour la réalisation de 19 projets jugés prioritaires, touchant des agglomérations de plus de 4 000 habitants, et 120 millions pour des projets de portée régionale. Ces projets devraient donner lieu à des investissements de 588 millions, lesquels s'ajouteront aux 6,175 milliards déjà prévus dans le cadre du PAEQ.

**8.15** Jusqu'au 11 janvier 1994, la gestion du PAEQ relevait du ministère de l'Environnement, devenu le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF). À cette date, la responsabilité du volet urbain a été transférée au MAM. Les principaux acteurs qui ont participé aux ouvrages d'assainissement des eaux usées urbaines sont la municipalité, le MEF, la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), des firmes de consultants engagées par les municipalités et le MAM.

**8.16** La municipalité, qui devient propriétaire de l'équipement d'assainissement, agit à titre de maître d'œuvre des ouvrages, à moins qu'elle ne décide de confier cette responsabilité à la SQAE. Celle-ci s'occupe alors de la réalisation et de la supervision des travaux ainsi que de leur financement pour le compte de la municipalité. Le MEF fixe les objectifs d'assainissement à atteindre pour chaque projet. Le MAM, à titre de gestionnaire du PAEQ, est responsable d'autoriser les études préalables à l'exé-

cution des projets, d'analyser et de recommander au MEF l'autorisation des plans et devis, de signer les conventions de réalisation, de vérifier l'admissibilité des travaux et des coûts et d'émettre les avis de conformité des ouvrages d'assainissement. Toutefois, depuis 1988, la responsabilité du contrôle technique de la préparation des plans et devis des projets de certaines petites municipalités est confiée à la SQAE. Quant aux consultants, ils mènent diverses études techniques, préparent les plans et devis et assurent la surveillance des chantiers de construction. Enfin, la municipalité voit à l'exploitation des ouvrages d'assainissement lorsqu'ils sont mis en marche. Dans le cadre du PADEM, la municipalité doit nécessairement assumer la maîtrise d'œuvre de ses ouvrages d'assainissement alors que les responsabilités de la SQAE sont limitées à des activités de conseil ou de gérance.

## Objectifs et portée de notre vérification

**8.17** Notre vérification avait pour but de nous assurer que le gouvernement prend des moyens efficaces pour atteindre les objectifs du PAEQ, qu'il autorise les projets d'assainissement en se basant sur des prévisions de coûts suffisamment justes et qu'il réalise les projets au moindre coût. Cependant, cette vérification n'a pas porté sur le PADEM, compte tenu de la mise en place récente de ce programme. De même, bien que ce programme tire à sa fin et que le MAM prévoit que les déficiences relatives au PAEQ ne devraient pas se répéter dans le cadre du PADEM, nous croyons utile d'exposer certaines lacunes qui auraient pu être évitées.

**8.18** Nos travaux ont pris fin en mai 1996.

## Résultats de notre vérification

### Stratégie d'intervention

**8.19** La mise en œuvre du PAEQ a permis des améliorations à la qualité de l'eau et la récupération d'usages, mais il demeure que des investissements élevés ont été consentis sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec. Même avec l'achèvement du volet urbain du PAEQ et la mise en œuvre du PADEM, l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux n'est pas pour demain, compte tenu notamment de l'importance de la pollution agricole.

Des investissements élevés ont été consentis sans contribuer de façon marquée au rehaussement de la qualité d'un certain nombre de cours d'eau du Québec.

### Sources de pollution dominantes

**8.20** Les mémoires à l'origine du PAEQ prévoyaient que l'action gouvernementale devait s'attaquer à la fois à la pollution urbaine, industrielle et agricole afin de prévenir ou de corriger les détériorations de l'eau et de rétablir les usages. Par contre, les interventions en assainissement des eaux ont rarement été faites en tenant compte de toutes les sources de pollution dominantes. Notre rapport de vérification de juin 1996, concernant l'aide financière offerte à la clientèle agricole, fait sommairement état de cette question.

**8.21** Ainsi, l'assainissement urbain n'a pas toujours eu un effet sensible sur l'amélioration de la qualité de l'eau à cause de la présence marquée d'autres sources de pollution qui limitent la récupération d'usages, surtout dans les milieux agricoles. Par exemple, principalement à cause de la pollution agricole d'une partie importante des rivières Chaudière et Yamaska, l'eau y est de qualité mauvaise ou dou-

teuse, même si plusieurs ouvrages d'assainissement urbain ont été réalisés. De façon générale, la qualité de l'eau de la rivière Yamaska s'est même détériorée à une certaine époque en raison des pratiques agricoles adoptées.

**8.22** La décision du gouvernement concernant la mise en place du PADEM prévoit maintenant une approche concertée de tous les partenaires concernés par la dépollution des cours d'eau en coordonnant les efforts des volets industriel, agricole et urbain.

### Débordements

**8.23** Bien que, en ce qui a trait aux ouvrages les plus récents, le Ministère (le MEF jusqu'au 11 janvier 1994 et le MAM par la suite) ait pris certaines mesures visant à réduire les débordements dus à la pluie, ce problème touche encore certains ouvrages de façon importante.

**8.24** Les réseaux d'égout construits avant la fin des années 1960 véhiculent les eaux usées domestiques et les eaux pluviales dans la même conduite. Ainsi, de grandes quantités d'eau sont acheminées vers l'équipement d'assainissement en période de pluie abondante ou au moment de la fonte des neiges. Comme les ouvrages ne sont pas conçus pour traiter de tels volumes, une grande proportion des eaux usées sont déversées dans les cours d'eau sans aucun traitement. Or, les débordements dus aux fortes pluies compromettent de façon importante l'atteinte des objectifs d'assainissement et la récupération des usages. Même si cet inconvénient ne dure généralement que quelques jours, la fréquence élevée des débordements et les caractéristiques propres à chacun des cours d'eau peuvent aggraver cette situation.

**8.25** Le réseau d'égout de la Communauté urbaine de Québec (CUQ) illustre bien que les débordements sont parfois problématiques. Ce réseau déborde à la fonte des neiges et à chaque pluie de plus de quatre millimètres. Entre le 15 mai et le 15 septembre, il déborde en moyenne tous les quatre jours sur les derniers kilomètres de la rivière Saint-Charles et, chaque fois, la qualité de l'eau en est amoindrie pour au moins 48 heures. De plus, en période pluvieuse, la charge polluante peut atteindre temporairement 50 fois celle de la période sèche, ce qui dépasse largement les critères de qualité de l'eau établis par le MEF. Ainsi, non seulement la pratique sécuritaire d'activités nautiques et les usages potentiels sont compromis dans les secteurs aménagés de la rivière Saint-Charles, mais la décomposition de la matière organique due aux apports des eaux usées et au faible courant de ce secteur de la rivière cause parfois des odeurs désagréables.

**8.26 Nous avons recommandé au Ministère d'accentuer ses efforts, en collaboration avec les municipalités, pour apporter une solution aux problèmes relatifs aux débordements, là où ils compromettent de façon importante l'atteinte des objectifs d'assainissement et la récupération des usages.**

### Durée du PAEQ

**8.27** Au départ, il était prévu que le PAEQ s'échelonne sur une période de dix ans et, en novembre 1983, soit cinq ans plus tard, le gouvernement confirmait ce plan. Par contre, avec un certain recul, les gestionnaires actuels allèguent que l'échéancier était irréaliste, compte tenu des moyens retenus par le gouvernement pour mener à bien tous les projets d'assainissement. En réalité, le PAEQ devrait plutôt s'étaler sur 20 ans. L'expérience démontre que la durée moyenne des projets actuellement terminés, de l'inscription au programme à son acceptation finale, est de huit ans. Les causes de ces délais sont notamment la divergence d'intérêts des principaux participants, l'absence de mesures incitatives et coercitives et, enfin, la com-

plexité et le mauvais fonctionnement de certains ouvrages. Ainsi, le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

**8.28** Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le délai entre l'inscription du projet au programme et la mise en marche des ouvrages d'assainissement est de plus de dix ans. Par exemple, ce délai est supérieur à 15 ans pour le projet de Saint-Eustache, à 12 ans pour celui de Châteauguay et à 11 ans pour ceux de Boisbriand, de l'agglomération de La Prairie et de Saint-Romuald. Selon le rapport d'un groupe de travail Ministère – SQAÉ sur le fonctionnement du PAEQ, produit en 1991, les intérêts divergents des participants concernés sont l'une des principales causes de ce délai, car ils entraînent de longues négociations. D'une part, les municipalités bénéficient d'un fort taux de subvention pour la réalisation des ouvrages et, comme elles désirent profiter au maximum du financement gouvernemental, elles auraient tendance à demander de l'équipement surdimensionné ou non nécessaire. De plus, comme les municipalités se préoccupent davantage des coûts futurs d'exploitation des ouvrages qui, eux, sont à leur charge, le choix des technologies entraîne aussi de longues discussions.

Le gouvernement atteint moins rapidement que prévu ses objectifs d'assainissement des eaux usées en milieu urbain.

**8.29** D'autre part, le Ministère désire que les ouvrages permettent la récupération des usages tout en minimisant les coûts d'immobilisations. Ainsi, à la suite des interventions du Ministère, de nombreux changements dans les solutions étudiées ou retenues sont apportés au cours de la conception d'ouvrages d'assainissement, ce qui retarde leur mise en marche. Par ailleurs, plusieurs grandes municipalités ont cherché à bénéficier des avantages du PAEQ relativement aux travaux de réhabilitation et d'interception de leur réseau, mais elles ont fait retarder la construction de leur station d'assainissement et ainsi différé les coûts d'exploitation.



**8.30** De plus, le calendrier de réalisation, établi pour chacun des projets du PAEQ, n'est pas contraignant. Aucune pénalité n'a été prévue si l'échéancier n'est pas respecté. Ce n'est qu'en février 1995 que le Conseil des ministres a instauré une réduction de la quote-part du gouvernement de 10 p. cent par année pour les dépenses relatives au PAEQ effectuées après le 31 décembre 1998. Le Ministère a pris des mesures en décembre 1995 pour donner suite à cette décision. Toutefois, il estime qu'elle ne touchera probablement que quelques projets, étant donné que la plupart devraient être terminés au 31 décembre 1998 et que seuls les projets pour lesquels des ajouts de coût auront été autorisés seront assujettis à cette contrainte financière. Entre février et décembre 1995, 62 projets ont échappé à cette mesure. Le PADEM prévoit également que tout retard dans la mise en place de l'équipement entraînera une diminution de 10 p. cent par année de l'aide financière gouvernementale, et ce, pour les dépenses effectuées après la date d'échéance prévue par l'entente conclue avec la municipalité ; cette date ne peut être ultérieure au 31 décembre 1998.

**8.31** Enfin, il est vrai que la complexité de certains ouvrages retarde parfois leur mise en activité. Toutefois, il est important de mentionner que les études faites pour les projets inscrits au PAEQ avant 1987 manquaient de précision, de sorte que la réalisation de ces ouvrages a nécessité de nombreux ajustements par rapport aux travaux prévus initialement, ce qui a contribué à allonger les délais.

**8.32** Quant au délai entre la mise en marche des ouvrages et l'émission de l'avis de conformité, il dépasse souvent 50 p. cent de la durée totale du projet. L'avis de conformité atteste que les rejets d'eaux usées traitées dans le cours d'eau sont conformes aux exigences gouvernementales pour permettre d'atteindre les objectifs de dépollution pour ce cours d'eau. Cet avis met fin à l'admissibilité des travaux d'assainissement relatifs à l'entente qui lie le gouvernement à la municipalité.

**8.33** À cet égard, ce n'est qu'en 1987 que le Ministère a commencé à refermer le dossier des projets en émettant des avis de conformité. Ce retard dans l'émission des avis de conformité explique en partie la longueur des délais pour clore plusieurs dossiers.

**8.34** Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs de dépollution retardent également l'émission de l'avis de conformité relativement à plusieurs projets. De nombreux correctifs ont dû être apportés à des ouvrages d'assainissement, compte tenu d'un mauvais fonctionnement attribuable principalement à des problèmes de conception ou, dans une moindre mesure, à la défaillance de pièces d'équipement. Ainsi, certains projets, comme celui de Matane, n'ont pas encore obtenu leur avis de conformité bien qu'ils en soient rendus à l'étape de la mise en marche depuis plus de dix ans. La recherche de correctifs pour certains projets requiert parfois plusieurs années d'études ; c'est le cas, par exemple, du projet de l'agglomération de Saint-Hyacinthe pour lequel la recherche de correctifs a duré quatre ans. Enfin, dans le cas de la CUQ, la situation est si complexe et délicate que le dossier est pendant devant les tribunaux.

## Coûts des projets

### Prévisions de coûts

**8.35** Les coûts nécessaires à la réalisation d'un projet d'assainissement sont d'abord estimés par la municipalité et, lorsqu'ils sont approuvés, ils font l'objet d'une convention entre le gouvernement et la municipalité. Avant 1987, les projets donnaient lieu à la signature d'une seule entente, soit la convention d'assainissement. Elle comprenait l'ensemble des étapes d'un projet, soit de la réalisation des études jusqu'au parachèvement des travaux. À cette époque, les études menées préalablement à la réalisation des travaux étaient peu approfondies. Depuis 1987, le gouvernement exige la signature de deux conventions pour réaliser un projet dans son ensemble. La première, appelée convention de

principe, donne désormais lieu à des études plus détaillées qui portent sur la détermination des débits et des charges de polluants à traiter, la description de l'état des réseaux d'égout existants, l'analyse des sols, l'examen de différentes solutions, le choix d'une solution et la réalisation de 30 p. cent des plans et devis. La seconde, désignée comme convention de réalisation, concerne le parachèvement des plans et devis ainsi que la réalisation des ouvrages d'assainissement.

**8.36** Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas. En effet, des dépassements importants de coûts ont été autorisés en sus des conventions initiales et, dans certains cas, nous n'avons pas trouvé d'explications suffisantes dans les dossiers.

**8.37** D'une part, des dépassements d'environ 925 millions de dollars sont dus principalement à des erreurs d'estimation des travaux à réaliser et de leurs coûts. La plupart de ces dépassements se rapportent à des conventions d'assainissement signées avant 1987. En effet, les données réelles portant notamment sur les débits des réseaux d'égout et sur la composition des sols révèlent souvent des conditions très différentes de celles qu'énonçaient les études préalables à l'exécution des travaux. De plus, les conventions signées avant 1987 ne prévoyaient pas de coûts pour apporter des correctifs et pour mener des études de conformité relativement aux exigences en matière de rejets dans les cours d'eau.

**8.38** Dans le cas de certains projets, les erreurs d'estimation atteignent des proportions étonnantes. C'est le cas, par exemple, du projet de Laval qui a donné lieu à des dépassements de ce type pour 125 millions de dollars par rapport à des conventions initiales de 104 millions, du projet de l'agglomération de Salaberry-de-Valleyfield pour 21,7 millions par rapport à 9,9 millions, du projet de L'Île-Perrot pour 9,8 millions par rapport à 4,4 millions et du projet de l'agglomération de Vaudreuil-Dorion

pour 11,7 millions par rapport à 6,3 millions. Par conséquent, les décideurs n'avaient pas toujours en main une information suffisamment précise avant d'autoriser un projet.

**8.39** D'autre part, des coûts de l'ordre de 1,2 milliard de dollars ont été ajoutés aux conventions initiales de certains projets parce que celles-ci ne traitaient que d'une partie des travaux d'assainissement en question. Il s'agit, par exemple, d'une convention initiale qui autoriserait uniquement la réalisation de travaux de réhabilitation et d'interception alors que la construction de l'usine d'épuration se ferait au cours d'une phase ultérieure, comme tel a été le cas pour le projet de Rouyn-Noranda. Il pourrait s'agir aussi d'un projet qui ne couvrirait qu'un secteur d'une municipalité alors que le reste de l'assainissement serait fait pendant une autre phase ; la municipalité de Laval a procédé de cette façon pour assainir ses eaux usées. Ainsi,

quant à certains de ces projets, les décideurs n'avaient pas une connaissance de l'ensemble des coûts au moment de leur autorisation.

**8.40** Enfin, un montant de l'ordre de 365 millions de dollars est attribuable à l'indexation calculée suivant les indices des prix de la construction non résidentielle établis à partir des indices publiés par Statistique Canada.

## Réalisation des travaux

**8.41** À notre avis, les interventions d'assainissement n'ont pas toujours été réalisées au moindre coût, et ce, pour diverses raisons.

**8.42** Selon l'évaluation du programme effectuée au ministère de l'Environnement en 1993 et selon le groupe de travail Ministère – SQAÉ, plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. En effet, il ne semblait pas vraiment y avoir de contraintes budgétaires. D'ailleurs, à compter de 1984, le gouvernement a haussé son taux de participation financière pour inciter les municipalités à adhérer au programme et à concrétiser plus rapidement leur

Les prévisions de coûts relatifs à la conception et à la réalisation des projets d'assainissement des eaux se sont avérées inexactes dans plusieurs cas.

projet. Cette conjoncture et le fait que, jusqu'en 1990, la performance des gestionnaires du PAEQ a souvent été appréciée en fonction de l'importance des investissements ne favorisaient pas la réalisation des projets au moindre coût. De plus, certains participants aux projets n'avaient pas nécessairement d'intérêt à contrôler et à restreindre les coûts. Comme nous l'avons déjà mentionné, les municipalités bénéficient d'un taux élevé de subvention pour mener leur projet d'assainissement à bien et elles désirent profiter au maximum du financement gouvernemental. Leurs préoccupations ont trait davantage aux coûts d'exploitation qu'aux coûts de réalisation qui, eux, sont assumés en grande partie par le gouvernement. Quant aux consultants, ils peuvent difficilement être enclins à proposer des solutions plus économiques puisqu'ils sont choisis et mandatés par les municipalités. De plus, ils sont rémunérés sur des bases qui n'ont pas toujours favorisé la réalisation des ouvrages au moindre coût. Enfin, la SQAQ, ainsi que les cogérants qu'elle engage le cas échéant, est rémunérée selon un pourcentage du coût des ouvrages.

**8.43** Certaines exigences gouvernementales en matière d'assainissement n'ont pas été revues depuis le début du PAEQ, plus particulièrement en ce qui a trait aux agglomérations de moins de 4 000 usagers. Ce n'est qu'avec l'avènement du PADEM que ces conditions ont été revues. Ainsi, un traitement moins poussé peut être permis pour certaines de ces agglomérations. De plus, le temps de rétention des eaux dans les étangs aérés est parfois abaissé de sorte que la dimension requise de ces étangs est également réduite, ce qui diminue les coûts. De surcroît, un document, produit conjointement par le MEF et le MAM en 1995, fait ressortir que le coût de futurs étangs aérés pourrait être réduit si leur conception et leur construction tenaient compte de leurs conditions particulières, notamment en ce qui concerne la perméabilité du sol. Si ces exigences environnementales et les façons de faire avaient été révisées en ce sens au fur et à mesure de l'avancement du PAEQ, le coût d'un certain nombre de projets aurait pu être moins élevé. Une évaluation, faite par le MAM, pour 16 projets éventuels d'étangs du PADEM dont les études préalables ont

été réalisées dans le cadre du PAEQ, démontre des diminutions de coûts totales de 22 millions de dollars, soit 38 p. cent des coûts initialement prévus.

**8.44** Quant aux projets de certaines petites municipalités, des études poussées et coûteuses ont été menées. Ces analyses étaient entièrement assumées par le gouvernement jusqu'en 1987. Depuis cette date, elles le sont dans une proportion de 95 p. cent, si la municipalité signe une convention de réalisation avec le gouvernement, alors que, si elle refuse, la participation financière du gouvernement est réduite à 50 p. cent. Lorsque le projet d'une petite municipalité était retenu dans le cadre du PAEQ, on menait les mêmes études que pour les municipalités de plus grande envergure, bien que les gains environnementaux associés au traitement des eaux usées aient été parfois peu importants.

**8.45** En vertu du cadre de gestion approuvé par le gouvernement, différentes solutions doivent être examinées dans le but de produire des analyses comparatives. Ainsi, de façon générale, au moins deux procédés de traitement différents étaient étudiés même si des ouvrages déjà réalisés présentaient des conditions semblables. Toutefois, en avril 1992, le Ministère a adopté une directive interne qui prévoit l'examen d'une seule solution de traitement, soit les étangs aérés. Avant cette date, 250 ouvrages d'étangs aérés ont été autorisés au coût de 840 millions de dollars pour des agglomérations de moins de 5 000 usagers, lesquelles avaient le loisir d'analyser plus d'une solution de traitement. En outre, quand il s'agit de projets de plus grande envergure, l'analyse de différentes solutions de traitement des eaux usées donne parfois lieu à des coûts très élevés. Par exemple, relativement au projet de l'agglomération de Saint-Jérôme, les multiples études sur les solutions possibles ont coûté 2,5 millions de dollars. En effet, trois procédés, présentant chacun des variantes, ont été analysés à diverses périodes et certains ont parfois été examinés selon différentes hypothèses telles que le regroupement de trois municipalités, le regroupement de quatre municipalités et le regroupement de celles-ci avec une industrie de la région. La solution finalement retenue a été celle des étangs

aérés, et ce, pour les quatre municipalités, mais sans associer l'industrie visée. Le projet de l'agglomération de Drummondville est un autre cas où de nombreuses études, afférentes au choix d'une solution, ont été effectuées, au coût de 0,5 million de dollars, pour retenir finalement celle des étangs aérés.

**8.46** Enfin, en ce qui concerne les ouvrages relatifs aux étangs aérés qui présentent des conditions analogues, le gouvernement n'a pas profité d'économies d'échelle, notamment pour la confection des plans et devis. Ainsi, des consultants ont conçu des plans et devis pour des projets d'étangs aérés très semblables et ils ont été rémunérés pour chacun d'eux comme s'il s'agissait de projets totalement différents.

### Vérification des coûts

**8.47** Le PAEQ amène le gouvernement à effectuer chaque année des déboursements importants pour assumer ses engagements financiers quant aux travaux d'assainissement réalisés. Afin que ces engagements correspondent bien à la quote-part qu'il doit assumer, le Ministère doit s'assurer de l'admissibilité des travaux et des coûts relatifs aux projets d'assainissement. En pratique, l'admissibilité des travaux fait l'objet d'un suivi technique effectué, d'une part, par le Ministère lorsqu'il s'agit de projets dont la municipalité est le maître d'œuvre et, d'autre part, par la SQAE lorsque la maîtrise d'œuvre lui revient. Quant à l'admissibilité des coûts, le Ministère effectue dans tous les cas une vérification. Ces travaux de suivi et de vérification prennent la forme d'une visite sur place ou d'un examen de documents. Au début, le Ministère prévoyait procéder ainsi pour tous les projets d'assainissement.

Des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère.

**8.48** En ce qui concerne l'admissibilité des travaux, le Ministère ne s'est pas assuré de la qualité du suivi technique effectué par la SQAE. De fait, celle-ci s'est chargée des travaux de maîtrise d'œuvre pour les projets de 730 municipalités, ce qui représente des dépenses totales de plus de 3 milliards de dollars. Comme la SQAE reçoit de la municipalité son mandat de maître d'œuvre et que celle-ci peut lui confier d'autres travaux que ceux qui se rapportent à l'assainissement, il est d'autant plus important que le Ministère s'assure que le suivi technique a été effectué correctement.

**8.49** Quant à l'admissibilité des coûts, des sommes importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière par le Ministère en dépit du fait que l'avancement des travaux de plusieurs projets du PAEQ l'aurait justifié. En effet, en ce qui concerne les projets dont la SQAE est le maître d'œuvre, seulement 57 projets, soit un total de 337 millions de dollars, ont été vérifiés alors que 330 projets, dont les coûts sont évalués à plus de 920 millions de dollars, auraient pu faire l'objet d'une vérification financière. De plus, certains de ces projets ont été vérifiés au cours de leur réalisation et, dans quelques cas, des travaux importants ont été exécutés après la vérification. C'est le cas particulièrement des projets de Longueuil et de Saint-Hubert pour lesquels seulement 90 millions de dollars et 29 millions ont été vérifiés, tandis que le coût des travaux accomplis s'élève à 132 et 55 millions respectivement. Les dernières vérifications remontent à 1991 ; toutefois le Ministère termine actuellement la révision de sa stratégie de vérification des projets dont la SQAE est maître d'œuvre.

**8.50** Pour ce qui est des municipalités qui ont assumé la maîtrise d'œuvre de leur projet, elles ont mené des travaux d'assainissement des eaux usées pour un montant d'environ 2,4 milliards de dollars. De ce montant, seulement 1,4 milliard de dépenses a fait l'objet d'une vérification dont la dernière remonte au début de 1994. Pour ce qui est du projet de la Communauté urbaine de Montréal, dont la dernière vérification remonte à 1987, 742 millions de dollars sur des dépenses totales de 1,3 milliard n'ont pas été vérifiés. Le projet de la CUQ est un autre exemple important pour lequel les dépenses non vérifiées depuis 1991 sont d'environ 103 millions de dollars sur 458 millions.

**8.51** Ainsi, il y a risque que le gouvernement s'engage à verser des subventions pour des dépenses non admissibles au PAEQ. Par ailleurs, le Ministère maintient dans ses registres comptables les engagements financiers tant que la vérification finale des coûts n'est pas faite. Au 31 mars 1996, l'écart entre les engagements financiers et les dépenses réelles des projets dont le dossier est fermé s'élevait à environ 50 millions de dollars.

**8.52 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de la qualité du suivi technique effectué par la SQAÉ et d'accélérer sa vérification de l'admissibilité des coûts en tenant compte notamment du risque lié à chaque projet et de l'importance des montants en cause.**

**8.53 Commentaires du Ministère :** « Le ministère des Affaires municipales constate qu'une partie de l'analyse effectuée par le Vérificateur général porte sur des actions prises à l'origine du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ). Or, il s'agit d'un programme qui a débuté il y a 18 ans et qui a évolué au fil des années pour être remplacé tout récemment par le nouveau Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM) mis en place et géré par le Ministère. Il y a donc lieu de situer les commentaires du Vérificateur général dans le contexte qui a prévalu tout au long de la mise en œuvre du programme.

« D'abord, il convient de préciser que les investissements effectués dans le cadre du volet urbain du PAEQ ont permis d'améliorer substantiellement la qualité des cours d'eau et de récupérer les usages, lorsque les principales sources de pollution étaient d'origine municipale. Par ailleurs, il faut souligner que, en mars 1995, la décision du Conseil des ministres relative à la relance du programme d'assainissement des eaux contenait les mesures suivantes pour faciliter l'atteinte de ces objectifs :

- Les projets des grandes agglomérations, qui constituent les foyers de pollution les plus importants, ont été reconnus prioritaires et le choix des municipalités de petite taille est dorénavant effectué en tenant compte principalement des problèmes de salubrité et des impacts environnementaux sur le milieu récepteur.
- L'élaboration d'une approche concertée en matière de dépollution des cours d'eau par les ministres de l'Environnement et de la Faune, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, ainsi que des Affaires municipales.

« Pour ce qui est des délais relatifs à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'assainissement des eaux usées en milieu urbain, le Ministère tient à souligner que, lors de l'instauration du PAEQ, le traitement des eaux usées n'était effectué que pour une très faible proportion de la population du Québec et que l'expertise en ce domaine n'était pas largement répandue. D'une part, il arrivait que la négociation d'ententes intermunicipales était reprise pour permettre, à des fins d'économie, la mise en place de systèmes communs de traitement. Or, de telles situations entraînent des délais dans la réalisation des projets. D'autre part, il importe de mentionner qu'il est prévu que, à la fin de 1999, 98 p. cent de la population desservie par un réseau d'égout verra ses eaux usées être traitées, alors que le pourcentage n'était que de 2 p. cent en 1978.

« En ce qui concerne l'exactitude des prévisions de coûts des projets d'assainissement, il y a lieu de rappeler que, au début des années 1980, le gouvernement avait clairement exprimé sa volonté de procéder rapidement à l'assainissement des eaux, de sorte que des conventions ont été signées alors que la nature des ouvrages et les estimés de coûts avaient été établis sur la base d'études sommaires. La majeure partie du montant attribué à l'augmentation des coûts figurant au rapport du Vérificateur général ainsi que tous les exemples qui y sont mentionnés se rapportent d'ailleurs à des projets initiés au cours de cette période. Or, cette situation a été corrigée en 1987 par l'introduction d'un système en deux étapes, la première étape ne visant que les études et la seconde se rapportant à la réalisation proprement dite des ouvrages lorsque le projet était bien défini. Par ailleurs, les études réalisées après 1987, entre autres à Saint-Jérôme et Drummondville, visaient à définir le projet le plus économique, qui permette l'atteinte des objectifs environnementaux, et à évaluer avec précision le coût des ouvrages à mettre en place.

« Enfin, le Ministère considère que le risque pour le gouvernement de s'engager à verser des subventions pour des dépenses non admissibles est faible, et ce, en raison des travaux de vérification déjà effectués. Dans le cadre du PAEQ, la procédure de vérification est en effet fort différente selon que la municipalité a réalisé ses ouvrages à titre de maître d'œuvre ou qu'elle en a confié la réalisation et le financement à la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE).

« Ainsi, 61 des 62 municipalités ayant réalisé des ouvrages à titre de maître d'œuvre ont fait l'objet de vérification partielle ou totale ; la vérification a porté sur des dépenses de 1,4 milliard de dollars sur une possibilité de 2,4 milliards. Dans les projets de faible envergure, la vérification a été effectuée lorsque la municipalité avait complété la réalisation des ouvrages à titre de maître d'œuvre. Pour tous les projets de plus grande envergure, tels ceux des communautés urbaines, une première vérification a été réalisée, ce qui a permis d'apporter les ajustements requis et d'établir un meilleur contrôle sur les dépenses à venir. Il est prévu que la vérification finale sera entreprise lorsque ces projets auront été complétés, soit en 1997 et 1998.

« La vérification à effectuer, pour les dossiers des municipalités ayant confié la réalisation et le financement de leurs ouvrages à la SQAE, diffère pour sa part de celle réalisée pour les ouvrages où la municipalité est maître d'œuvre. La SQAE est un organisme gouvernemental et le Ministère est en relation constante avec ses représentants de façon à fournir une interprétation adéquate des différents points contenus aux décrets et conventions. De plus, la vérification de 50 dossiers, effectuée jusqu'en 1991 par trois firmes indépendantes, à la demande du Ministère, n'a pas permis d'identifier d'anomalies méritant une investigation accrue.

« La stratégie de vérification pour les projets gérés par la SQAE a par ailleurs été revue de façon à être plus efficace et plus efficiente. L'adoption par le Conseil des ministres d'une modification aux cadres de gestion du programme en août 1996 (décret 983-96) autorise la mise en œuvre de cette approche de vérification. Celle-ci va permettre au Ministère de procéder encore plus efficacement à la vérification et d'apporter les ajustements requis aux engagements financiers. De plus, le Ministère entend prendre les mesures appropriées, conformément à la recommandation du Vérificateur général, pour valider la qualité du suivi technique effectué par la SQAE et améliorer le processus de vérification de l'admissibilité des travaux. »



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 9

# Travaux de vérification effectués par le Contrôleur des finances

## Table des matières

Faits saillants	9.1
Vue d'ensemble	9.11
Objectifs et portée de notre vérification	9.16
Résultats de notre vérification	9.18
Mode d'intervention du Contrôleur des finances	
Compréhension du mandat et des objectifs du Contrôleur des finances	9.24
Présomption de la conformité des transactions futures	9.26
Degré de certitude recherché quant aux systèmes	9.27
Planification des travaux de vérification	
Préparation de la planification	9.29
Suivi de la planification	9.33
Réalisation des travaux de vérification	9.38
Notions d'importance relative et de risques	9.39
Répartition des efforts de vérification	
Systèmes en développement	9.41
Systèmes en exploitation	9.51
Choix et application des stratégies de vérification	9.56
Stratégies retenues	9.57
Étendue des travaux de vérification	9.62
Révision des dossiers	9.66
Budgets de temps	9.68
Résultats des travaux de vérification	9.72
Communication des résultats	9.75
Lacunes relatives à la conformité des transactions	9.76
Lacunes ayant peu de conséquences quant à la conformité des transactions	9.80
Délais dans la communication des conclusions des vérifications	9.82
Suivi des résultats	9.86
Suivi des recommandations	9.87
Suivi des dérogations importantes par rapport à la conformité	9.91
<i>Commentaires du Contrôleur des finances</i>	9.99



## Faits saillants

**9.1** Entre autres responsabilités, le Contrôleur des finances doit veiller à ce qu'aucun paiement effectué à même le Fonds consolidé du revenu ne soit émis s'il n'est pas conforme aux lois, règlements et directives en vigueur. Il est tenu de donner son avis quotidiennement sur la conformité de ces paiements. En ce sens, la loi lui demande d'obtenir un degré de certitude très élevé. Il est également appelé à vérifier les systèmes de gestion utilisés par les ministères et organismes pour s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes. Pour assumer ces responsabilités, le Contrôleur des finances s'appuie principalement sur les travaux réalisés par la Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV).

**9.2** À la suite de l'examen des travaux réalisés au cours des trois derniers exercices par la DGCV, nous constatons que le Contrôleur des finances ne remplit pas pleinement son mandat relativement à la vérification de la conformité des transactions.

**9.3** Bien que la méthode d'intervention du Contrôleur des finances en vérification puisse être acceptable, la façon de l'appliquer l'est beaucoup moins. D'une part, le Contrôleur des finances n'a pas établi clairement, de façon globale, le degré de certitude qu'il souhaite obtenir. D'autre part, il doit généralement s'en remettre à des constats faits deux ou trois ans auparavant pour juger de la conformité des transactions. Particulièrement dans le cas de la certification quotidienne des paiements, il doit s'appuyer sur l'assurance de conformité qu'il a obtenue des systèmes pour présumer que les transactions sont encore conformes.

**9.4** Le Contrôleur des finances n'a pas émis suffisamment d'orientations ni de critères qui auraient permis la préparation d'une planification globale au sein de la DGCV. Il s'avère difficile de déterminer les secteurs d'activité et les systèmes dont la vérification doit être privilégiée d'une année à l'autre. Il n'est pas certain que les ressources humaines sont réparties en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification. Par conséquent, le degré de couverture des systèmes varie considérablement d'une direction de vérification à l'autre.

**9.5** Le Contrôleur des finances s'est fixé un objectif de trois ans pour procéder à la vérification de tous les systèmes dont il est responsable, du moins en ce qui concerne les systèmes prédominants (plus de 1 milliard de dollars) et les systèmes majeurs (plus de 100 millions). Nous constatons cependant que cet objectif n'est pas atteint.

**9.6** Plusieurs causes peuvent expliquer que le cycle de vérification n'a pas été respecté, notamment la répartition inadéquate des efforts de vérification et certaines stratégies de vérification peu efficaces. De plus, les budgets de temps prévus par la planification annuelle ne sont pas toujours observés et plusieurs heures sont consacrées à des activités autres que les mandats de vérification.

**9.7** Par ailleurs, nous avons constaté que les membres du personnel ne sont pas tous à l'aise avec les techniques de vérification utilisées et les objectifs recherchés. En outre, la révision des dossiers n'est pas faite avec toute la rigueur nécessaire. Ces faiblesses ont une conséquence directe sur la qualité des résultats communiqués par les directions de vérification. Par exemple, des lacunes qui peuvent nuire grandement à la conformité des transactions ne sont pas mises en évidence dans les rapports de vérification, tandis que d'autres, de moindre importance, occupent une grande place.

**9.8** Nous avons également constaté, quant à la communication des résultats, que les délais sont longs entre la fin de la période vérifiée et la production des rapports, ce qui réduit l'utilité des travaux qui doivent aider le Contrôleur des finances à remplir son mandat.

**9.9** Enfin, le Contrôleur des finances n'intervient pas toujours avec diligence lorsqu'il constate que certaines lacunes entraînent des entorses à la conformité ou qu'elles augmentent le risque qu'il s'en produise.

**9.10** Tous ces facteurs affaiblissent la valeur de la certification quotidienne des paiements faite par le Contrôleur des finances et de la vérification des systèmes de revenus et recettes.

## Vue d'ensemble

**9.11** La gestion des fonds publics exige la mise en place de contrôles permettant d'assurer que les encaissements et les paiements sont effectués conformément à la réglementation. Le Contrôleur des finances, nommé par le gouvernement, s'est vu confier des responsabilités importantes en ce domaine.

**9.12** La *Loi sur l'administration financière* attribue au Contrôleur des finances le mandat de certifier quotidiennement la conformité avec les lois, règlements et directives en vigueur des paiements effectués à même le Fonds consolidé du revenu. Entre autres responsabilités, il doit voir à ce qu'aucun paiement ne soit effectué s'il n'est pas fait selon les conditions prévues et les règles existantes.

**9.13** Le Conseil du trésor lui confie des responsabilités additionnelles. Notamment, il doit vérifier les systèmes de gestion utilisés par les ministères et organismes pour s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

**9.14** Jusqu'en 1992, le Contrôleur des finances maintenait des directions de comptabilité dans les ministères et organismes. Chacune d'elles procédait non seulement à la comptabilisation des transactions du ministère ou de l'organisme concerné, mais elle y effectuait aussi des travaux de vérification. Ces directions ayant été abolies, chaque ministère et organisme procède maintenant lui-même à la saisie des données comptables dans le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC), en tant que mandataire du Contrôleur des finances. Certains membres du personnel de ces directions de comptabilité ont été regroupés pour former la Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV).

**9.15** Les travaux de vérification de la DGCV constituent le principal moyen que s'est donné le Contrôleur des finances pour obtenir le degré de certitude recherché quant aux responsabilités mentionnées précédemment. À la fin de la période que nous avons examinée, la DGCV avait un effectif autorisé de 108 personnes disséminées dans

six directions de vérification. Les mandats de quatre de ces directions correspondent aux missions accomplies par les ministères et organismes. Les deux autres sont la Direction des mandats spéciaux (DMS) et la Direction du contrôle des systèmes en développement et centraux (DCSDC).

## Objectifs et portée de notre vérification

**9.16** Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure les travaux de vérification de la DGCV permettent au Contrôleur des finances de remplir le mandat qui lui est confié par la *Loi sur l'administration financière* relativement à la certification de la conformité des paiements.

**9.17** Nous avons également examiné si les travaux de la DGCV permettent au Contrôleur des finances d'assumer adéquatement les responsabilités additionnelles qui lui sont dévolues par le Conseil du trésor quant aux revenus et recettes du gouvernement. Cette vérification a couvert la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1993 et le 30 juin 1996. Les revenus provenant des transferts du gouvernement du Canada, vérifiés par une autre direction générale, n'ont pas été couverts par nos travaux.

## Résultats de notre vérification

**9.18** C'est en 1990 que le Conseil du trésor a confié au Contrôleur des finances la responsabilité de vérifier les systèmes de revenus et recettes. En ce qui concerne la conformité des paiements, le mandat du Contrôleur des finances n'a pas changé au cours des 25 dernières années. Sa façon de procéder a cependant considérablement évolué. Ainsi, durant les années 1970 et 1980, sa méthodologie de vérification consistait en un examen des paiements, avant qu'ils soient effectués. Compte tenu de la rareté des ressources et de la décentralisation des opérations en région, le Contrôleur des finances pouvait vérifier de moins en moins de paiements ; c'est pourquoi il a opté pour de nouvelles méthodes de vérification.

**9.19** Il y a une quinzaine d'années, une opinion juridique, obtenue par le Contrôleur des finances, mentionnait qu'il lui était possible d'assumer son mandat en utilisant une méthode de vérification autre que la vérification à la pièce, pour autant que cette méthode soit reconnue par les règles de l'art comptable et qu'elle puisse se comparer, sur le plan de l'étanchéité, à celle qu'il utilisait antérieurement.

Le Contrôleur des finances n'obtient pas une assurance suffisante pour respecter le mandat qui lui est confié.

**9.23** La façon dont le Contrôleur des finances effectue ses travaux de vérification nous amène à conclure qu'il ne peut obtenir une assurance suffisante pour respecter le mandat qui lui est confié. Nous avons noté des problèmes dans l'application du mode d'intervention du Contrôleur des finances, la planification de ses travaux de vérification, la façon de les réaliser ainsi que

l'utilisation faite des résultats de vérification.

**9.20** Une vérification « selon les règles de l'art » fait appel à différentes notions. Le but du vérificateur est d'émettre une opinion sans tout examiner. C'est pourquoi le libellé de l'opinion mentionne que le vérificateur a procédé, entre autres, par sondages. Il comprend aussi l'expression « à tous égards importants » qui signifie que, si le total des erreurs découvertes au cours de la vérification est en deçà d'un certain seuil, il sera malgré tout possible au vérificateur d'émettre une opinion favorable. Par contre, si ce seuil, généralement appelé « importance relative », est dépassé, le vérificateur émettra une opinion défavorable ou, si la somme des erreurs ne touche qu'une partie de ce qui a été vérifié, une opinion avec réserve.

**9.21** En plus du seuil d'importance relative, le vérificateur doit aussi déterminer quel degré de certitude il souhaite obtenir avant d'émettre son opinion. Ce niveau de confiance, ainsi que divers risques auxquels le vérificateur fera face, vont influencer la nature de ses travaux.

**9.22** Généralement, l'opinion qui sera émise par le vérificateur portera sur la fiabilité des résultats produits par un système. Le Contrôleur des finances poursuit, pour sa part, l'objectif plus particulier de s'assurer de la conformité des paiements avec les lois et règlements ainsi que de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes. Pour ce faire, il utilise principalement les rapports de vérification émis par la DGCV.

## Mode d'intervention du Contrôleur des finances

### Compréhension du mandat et des objectifs du Contrôleur des finances

**9.24** Le fait de ne plus vérifier les transactions à la pièce a considérablement modifié la nature et la portée des travaux effectués par le Contrôleur des finances. Outre qu'elles visent la conformité des transactions, les nouvelles façons de faire facilitent la détection des lacunes de contrôle et leur correction par les entités, ce qui affermit l'aspect préventif des travaux du Contrôleur des finances et celui de soutien aux ministères et organismes.

**9.25** Des discussions avec des responsables de dossiers démontrent une certaine confusion au sujet des objectifs visés par le Contrôleur des finances. Ainsi, la démarcation n'est pas claire entre, d'une part, les constatations qui indiquent des situations non conformes ou pour lesquelles le risque est élevé et, d'autre part, celles qui favorisent l'amélioration des mécanismes de contrôle et de la gestion des entités, sans pour autant remettre en cause la conformité des transactions. Comme nous le verrons plus loin, l'utilité des travaux de vérification ainsi que la qualité de la communication des résultats s'en trouvent réduites.

## Présomption de la conformité des transactions futures

**9.26** Pour certifier quotidiennement la conformité des paiements ou pour justifier de ne pas couvrir annuellement tous les systèmes de revenus et recettes, le Contrôleur des finances doit présumer que les systèmes vérifiés il y a deux, trois ou quatre ans ont produit par la suite, produisent et continueront de produire des résultats adéquats dans le futur. Il importe alors de procéder chaque année à un examen minimal des systèmes pour déterminer si les modifications apportées à ceux-ci et à leur environnement ont pu avoir une incidence sur leur fiabilité. Jusqu'à maintenant, cet examen minimal n'a généralement pas eu lieu.

## Degré de certitude recherché quant aux systèmes

**9.27** La *Loi sur l'administration financière* exige du Contrôleur des finances un degré de certitude très élevé car elle stipule qu'il doit voir à ce qu'aucun paiement ne soit fait si les conditions qui en assurent la conformité ne sont pas respectées. Cependant, il lui est difficile d'obtenir une certitude absolue et, par conséquent, il doit prendre certains risques.

**9.28** Le Contrôleur des finances a demandé qu'un niveau de risque soit déterminé par les directions de vérification pour chacun de leurs mandats. Cependant, il n'a pas défini le niveau de certitude global qu'il souhaite obtenir quant à la certification des paiements. Il nous paraît essentiel qu'il apporte une telle précision, ce qui faciliterait les décisions à prendre en vue de la préparation de la planification annuelle et qui favoriserait une couverture plus uniforme d'une direction à l'autre. Par ailleurs, le Contrôleur des finances pourrait se servir de cette donnée pour dire aux autorités gouvernementales dans quelle mesure il a pu assumer son mandat et indiquer le degré de certitude qu'il a obtenu, compte tenu des méthodes de vérification utilisées.

## Planification des travaux de vérification

### Préparation de la planification

**9.29** Les travaux de vérification de la DGCV sont planifiés chaque année pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 juin de l'année suivante. Chaque direction prépare une planification sectorielle qui mentionne les mandats prévus pour la prochaine période. Tous ces documents constituent la planification globale de la DGCV.

Le Contrôleur des finances n'a pas fixé clairement les éléments qui permettraient de déterminer les secteurs d'activité les plus risqués.

**9.30** Le Contrôleur des finances a établi que les systèmes prédominants (plus de 1 milliard de dollars) et majeurs (plus de 100 millions pour les dépenses et 30 millions pour les revenus) doivent être vérifiés au cours d'un cycle de trois ans. Sauf cette directive, il n'a guère émis d'orientations pour faciliter la planification annuelle des travaux. Par exemple, le

Contrôleur des finances n'a pas fixé clairement les éléments qui permettraient de déterminer les secteurs d'activité les plus risqués et qui doivent être privilégiés. Par ailleurs, il n'a pas statué sur la nature et la fréquence des travaux de vérification que requièrent les systèmes dont l'importance monétaire est moindre que 100 millions de dollars pour les dépenses et 30 millions pour les revenus.

**9.31** Il n'est pas certain non plus que les ressources humaines sont réparties en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification. En effet, la dernière opération d'adéquation des ressources remonte à 1992, au moment de la restructuration administrative du Contrôleur des finances. Depuis ce temps, bien que l'environnement des directions ait été passablement modifié, les besoins de chacune d'elles n'ont pas été remis en question.

**9.32** Au moment de la planification annuelle des travaux, le petit nombre d'orientations indiquées ainsi que l'attribution des ressources sans égard aux besoins réels créent des inégalités entre les directions quant au degré de couverture des systèmes. Par exemple, les systèmes de certains ministères, tel celui de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ou encore celui des Transports, ont été couverts en grande partie. Par contre, certains éléments importants du ministère de l'Éducation n'ont pas encore fait l'objet d'une opinion quant à la conformité des transactions.

### Suivi de la planification

**9.33** Les directions de vérification font un suivi de la planification pour chacun de leurs mandats et elles transmettent des informations au Contrôleur des finances sur les dossiers qu'elles jugent les plus problématiques. Pour ce faire, elles peuvent s'appuyer sur le système de gestion des mandats qui cumule l'information nécessaire. Cependant, cet outil n'est pas utilisé à son plein potentiel pour faire le suivi de tous les travaux de vérification de la DGCV.

**9.34** Ainsi, la planification ne fait pas l'objet d'un suivi systématique pour l'ensemble des directions de la DGCV, ce qui permettrait au Contrôleur des finances d'apprécier le degré d'avancement des travaux et le respect du cycle de vérification, de connaître les explications des écarts relatifs à la planification et de s'assurer de la suffisance des travaux pour exécuter son mandat. Il ne peut donc pas repérer rapidement les secteurs les moins bien couverts ni informer régulièrement les ministères et organismes du degré d'avancement des travaux qui leur avaient été annoncés ou des raisons pour lesquelles certains d'entre eux n'ont pas été réalisés.

**9.35** Nous avons examiné en détail les rapports provenant du système de gestion des mandats et nous avons constaté que les travaux de la DGCV ne respectent pas le cycle de vérification établi. Ainsi, les systèmes prédominants et majeurs n'ont pas tous fait l'objet d'une opinion quant à la conformité des transactions au

cours du cycle de trois ans ou ils n'ont été qu'insuffisamment couverts. De plus, plusieurs systèmes de 100 millions de dollars ou moins n'ont pas été vérifiés depuis la restructuration du Contrôleur des finances. En outre, au cours de ce même cycle, le Contrôleur des finances prévoyait vérifier 75 p. cent d'un peu plus de 600 points de saisie des informations dans le SYGBEC, soit 450 unités. Dans les faits, il n'a couvert qu'une centaine d'unités.

**9.36** Dans les quatre directions que nous avons examinées à cet égard, environ 25 p. cent des mandats prévus au cours des trois dernières années n'ont pas été réalisés. Ces mandats représentent 20 p. cent du total des heures planifiées initialement.

**9.37** À défaut de respecter le cycle de vérification qu'il a établi, le Contrôleur des finances ne peut remplir pleinement son mandat quant à la vérification de la conformité de l'ensemble des transactions.

### Réalisation des travaux de vérification

**9.38** L'examen des travaux faits par les directions de vérification nous a permis de noter plusieurs éléments qui nuisent à l'atteinte des objectifs du Contrôleur des finances : utilisation peu fréquente des notions d'importance relative et de risques, répartition discutable des efforts de vérification, choix et stratégies de vérification inefficaces, faiblesses dans la révision des dossiers et dépassement des budgets de temps établis.

### Notions d'importance relative et de risques

**9.39** Le Contrôleur des finances prône le calcul d'une importance relative distincte pour chaque mandat de vérification, laquelle est déterminée en fonction de la valeur des paiements ou des revenus générés par le système vérifié.

Les travaux de la DGCV ne respectent pas le cycle de vérification établi.

**9.40** En ce qui concerne les dossiers que nous avons examinés, l'importance relative et les risques liés aux systèmes vérifiés sont rarement définis. Selon les renseignements obtenus, bien que ces notions soient véhiculées depuis quelques années, elles n'ont fait l'objet d'une démarche systématique que depuis l'automne de 1995. Compte tenu que les travaux accusent de longs délais, ces importantes notions n'ont servi que pour très peu de mandats actuellement terminés. C'est donc dire que, durant la période couverte par notre vérification, les opinions émises selon lesquelles les transactions sont conformes « à tous égards importants » s'appuient rarement sur des critères objectifs qui favoriseraient une conclusion uniforme entre les vérificateurs dans des situations semblables.

## Répartition des efforts de vérification

### Systemes en développement

**9.41** Le Contrôleur des finances intervient dans les ministères et organismes pour évaluer les systèmes en développement. Ces interventions peuvent être faites à sa discrétion ou à la demande du Conseil du trésor.

**9.42** La principale raison d'être des travaux de vérification des systèmes en développement est de s'assurer que les contrôles nécessaires sont en place, d'en évaluer la qualité et de demander l'ajout des éléments manquants. Non seulement le fait de déterminer au plus tôt quels sont les contrôles importants permet-il d'éviter des coûts de développement ultérieurs, mais il contribue également à augmenter l'efficacité des mandats de vérification subséquents, lorsque les systèmes seront en exploitation.

**9.43** Nous constatons que le mode d'intervention du Contrôleur des finances en cette matière ne favorise pas l'utilisation optimale des ressources employées. De plus, nous doutons fort que le Contrôleur des finances récolte tous les bénéfices qu'il est possible de retirer de tels travaux.

**9.44** Entre autres, tandis que le Contrôleur des finances est présent tout au long du développement d'un système, il arrive qu'il se retire avant sa mise en exploitation. C'est donc dire que l'on s'assure de l'existence des contrôles mais pas toujours de leur bon fonctionnement lorsque le système devient opérationnel.

**9.45** Le système de gestion des infractions au ministère de la Justice a retenu notre attention à cet égard. Ainsi, la vérification effectuée lors du développement de ce système a permis de conclure que les contrôles prévus étaient satisfaisants. Pourtant, un rapport émis par le Vérificateur général, à la suite de la mise en exploitation du système, indique que les contrôles sont faibles en ce qui a trait à l'enregistrement des revenus.

**9.46** Les dossiers de vérification ne comportent pas toujours la liste des contrôles importants recensés ni l'évaluation faite de chacun d'eux. Il arrive que les vérificateurs choisissent de renvoyer le lecteur à la documentation du ministère, qui décrit l'ensemble des contrôles. Cependant, à défaut d'une documentation claire et succincte versée au dossier de vérification concernant les contrôles importants pour assurer la conformité des paiements, les directions responsables des systèmes en exploitation devront investir à leur tour un nombre d'heures important pour les retracer.

**9.47** Par ailleurs, la méthodologie de vérification des systèmes en développement préconisée par le Contrôleur des finances indique que le vérificateur doit intervenir aux différentes phases du développement mais que, entre-temps, il doit se retirer du dossier et communiquer à chaque étape les résultats de son intervention. Nous constatons que tel n'est pas le cas. Par exemple, des représentants du Contrôleur des finances sont présents au ministère de la Sécurité du revenu depuis cinq ans, et ce, sur une base continue, ce qui nous semble excessif pour déterminer et évaluer les contrôles importants.

**9.48** Pour ces diverses raisons, nous considérons que le nombre d'heures consacrées à la vérification des systèmes en développement est élevé et d'utilité limitée. Ainsi, au cours des deux derniers exercices, la DCSDC a investi plus de 16 000 heures relativement à ces systèmes, soit 40 p. cent de ses efforts.

**9.49** De surcroît, la DCSDC n'est pas seule à vérifier ces systèmes. Par exemple, outre les 5 500 heures qu'elle y a consacrées en deux ans au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Sécurité du revenu, 8 000 autres ont été accomplies par la direction de vérification de la mission concernée au cours des trois dernières années.

**9.50** Compte tenu que ces systèmes ne sont pas encore en exploitation, les travaux du Contrôleur des finances ont principalement une utilité préventive en vue de la certification de la conformité des paiements futurs. Ce nombre d'heures nous paraît disproportionné si l'on considère que le Contrôleur des finances n'a pas assez de temps pour couvrir annuellement certains systèmes qui, eux, sont présentement en exploitation et qui ont des conséquences immédiates sur la conformité des transactions.

### Systèmes en exploitation

**9.51** Les efforts déployés ne sont pas toujours proportionnels au risque particulier que comporte chacun des systèmes. Par exemple, le Contrôleur des finances soupçonnait l'existence de certaines lacunes relativement aux contrôles exercés par les directions des ressources humaines des ministères et organismes dans le système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP), lequel a pour objet d'aider à préparer la paie des employés du gouvernement. À preuve, ses rapports de vérification de 1991-1992 signalaient que 6 des 22 directions vérifiées, soit 27 p. cent, exerçaient des contrôles insuffisants.

Les efforts ne sont pas toujours proportionnels au risque particulier de chacun des systèmes vérifiés.

**9.52** Malgré ces indices, le Contrôleur des finances a examiné un seul ministère en 1993-1994 et il n'en a vérifié aucun en 1994-1995. Seulement deux ministères faisaient l'objet d'un examen à la fin de 1995-1996, ce qui est nettement insuffisant. D'ailleurs, selon la planification que le Contrôleur des finances a élaborée en 1995 pour le SAGIP, il doit examiner annuellement les activités de 14 ministères ou organismes pour respecter son cycle triennal. Or, ce minimum n'a pas été atteint au cours des dernières années.

**9.53** Le ministère du Revenu représente un autre exemple de la répartition inadéquate des efforts de vérification, compte tenu de l'importance des systèmes en cause. En effet, les revenus comptabilisés par ces systèmes en 1995-1996 sont de 22,7 milliards de dollars, ce qui représente 59 p. cent de tous les revenus du gouvernement pour la même année, et ils font partie intégrante des systèmes que le Contrôleur des finances doit vérifier afin de s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

**9.54** Lors de la réorganisation de 1992, le Contrôleur des finances a choisi de tenir compte des travaux des autres vérificateurs afin de diminuer les travaux qui se rapportent aux systèmes de revenus et recettes de ce ministère. Bien qu'une telle approche puisse se justifier, elle nécessite que le Contrôleur des finances se charge d'un minimum de travaux pour tous les systèmes, car il doit détecter les aspects de son mandat insuffisamment couverts par les autres vérificateurs, procéder aux travaux complémentaires nécessaires et mettre périodiquement à jour ses informations quant aux travaux accomplis par des tiers.

**9.55** Au cours des trois dernières années, seulement 4 500 heures ont été consacrées à ces systèmes, dont la moitié ne touchait que les systèmes en développement. Entre autres, les travaux n'ont pas couvert la plupart des systèmes



en exploitation relatifs aux taxes à la consommation ou aux impôts sur le revenu et les biens des particuliers et des sociétés. Par conséquent, l'information communiquée annuellement au Conseil du trésor sur les systèmes de revenus et recettes du gouvernement est partielle. Ainsi, au cours des trois derniers exercices, le rapport ne porte que sur environ 2 milliards de dollars de revenus par année en excluant presque totalement le ministère du Revenu qui gère des revenus annuels de 23 milliards.

### Choix et application des stratégies de vérification

**9.56** Il n'est pas certain que les stratégies de vérification retenues permettent toujours d'atteindre les objectifs recherchés au moindre coût possible. De plus, l'examen des dossiers nous a permis de noter certaines carences quant à la détermination de l'étendue des travaux de vérification.

#### Stratégies retenues

**9.57** La vérification des dépenses de transfert relatives à l'enseignement primaire et secondaire du secteur public représente un bel exemple d'un choix douteux de stratégie. Ainsi, la planification des travaux pour 1993-1994 prévoyait la vérification de ce secteur d'activité. Ce système a par la suite été subdivisé en trois en vue des travaux de vérification. À lui seul, l'un de ces nouveaux systèmes a été réparti de nouveau en trois sous-systèmes. Quelque 7 000 heures ont été nécessaires en deux ans pour procéder à la vérification d'un seul sous-système, soit la clientèle des jeunes en formation générale, pour lequel 3 000 heures de vérification avaient été planifiées. Au rythme actuel, il s'avère impossible de respecter le cycle de vérification établi par le Contrôleur des finances.

**9.58** Nous constatons que le Contrôleur des finances, malgré l'importance des ressources affectées à ce secteur, aura bien du mal à obtenir un portrait complet du système. Lorsqu'il aura fait le tour du jardin, les connaissances acquises antérieurement ne seront probablement plus assez récentes pour permettre de certifier les paiements.

**9.59** En outre, les façons de faire ont causé des problèmes au Contrôleur des finances quant à la vérification des dépenses de transfert relatives au fonctionnement des collèges publics (1,1 milliard de dollars) et à l'attribution des prêts et bourses (250 millions). Ainsi, malgré un investissement de nombreuses heures, le résultat de la vérification des systèmes laisse le Contrôleur des finances dans l'incertitude quant au degré de conformité des transactions générées par ces systèmes.

**9.60** Dans le cas de l'enseignement collégial public, le Contrôleur des finances a investi 5 000 heures de vérification avant de constater qu'il n'était pas en mesure de recréer les données nécessaires au calcul des versements de subventions aux collèges parce que le ministère n'avait pas conservé ces données. Il lui a donc été impossible de vérifier l'application de la réglementation ni d'exprimer une opinion au sujet de la conformité des transactions en question.

**9.61** En ce qui concerne l'attribution des prêts et bourses, le Contrôleur des finances se doutait, dès le début de sa vérification, qu'il y avait des problèmes à ce sujet, ce que ses travaux ont confirmé un an plus tard. Par la suite, six autres mois se sont écoulés avant que le Contrôleur des finances exige un plan d'action du ministère. Il aura donc fallu 10 000 heures de vérification réparties sur deux ans pour que le Contrôleur des finances confirme le problème et qu'il exige que des mesures soient prises par l'entité en cause pour corriger les faiblesses relevées. Durant tout ce temps, le processus de certification de ces paiements a été maintenu malgré tout.

#### Étendue des travaux de vérification

**9.62** Les vérificateurs doivent effectuer suffisamment de sondages, parmi toutes les transactions traitées par le système vérifié, pour obtenir un degré de certitude raisonnable, tout en évitant l'excès qui pourrait s'avérer fort coûteux. Or, cette étendue des travaux de vérification a rarement été basée sur des critères objectifs, telle l'importance relative, qui auraient permis d'appuyer le jugement des vérificateurs. Depuis l'automne de 1995, l'utilisation systématique des notions de risques et

d'importance relative est censée avoir amélioré la situation. Cependant, compte tenu du petit nombre de dossiers ouverts après cette date et terminés au moment de notre vérification, nous ne pouvons nous prononcer quant aux améliorations qui résulteront de ces modifications.

**9.63** Les sondages doivent reposer le plus possible sur le hasard. Il se peut, pour différentes raisons, que les vérificateurs décident de modifier la composition de l'échantillon ainsi formé. Dans un tel cas, le biais que subit l'échantillon doit être consigné dans les dossiers afin de permettre l'évaluation de son incidence sur les résultats.

**9.64** Généralement, les décisions prises par les responsables des dossiers ne sont pas assez documentées pour permettre de les évaluer et, quand elles sont consignées, elles n'ont parfois qu'une faible valeur théorique. On peut y lire que le nombre de sondages sera fonction du temps disponible ou, simplement, qu'il est suffisant, compte tenu de la nature des transactions.

**9.65** Dans plusieurs cas, le vérificateur élimine systématiquement de son échantillonnage toutes les dépenses inférieures à un certain montant ou encore certaines catégories de dépenses moins élevées en valeur mais pas nécessairement moins risquées quant à la conformité. À titre d'exemple, les transactions examinées pour 14 types d'allocations supplémentaires versées aux commissions scolaires ont toutes été choisies parmi les plus gros montants des quatre plus importantes directions régionales. Ainsi, les transactions mettant en cause les autres directions régionales étaient exclues d'emblée. De plus, les sondages représentaient de 4 à 60 p. cent de la valeur totale des transactions examinées, selon la catégorie de dépense en cause et sans explication valable.

### Révision des dossiers

**9.66** Nous constatons que la révision des dossiers que doivent effectuer les directions de vérification afin d'assurer un niveau de qualité suffisant n'est pas faite avec toute la rigueur nécessaire.

**9.67** Cette révision des dossiers nous semble d'autant plus importante que nos travaux ont permis de constater que les membres du personnel ne sont pas encore tous à l'aise avec les méthodes de vérification utilisées. De plus, toutes les directions n'utilisent pas les méthodes de vérification de façon uniforme.

### Budgets de temps

**9.68** Une analyse des mandats réalisés au cours des trois dernières années démontre que, dans une grande proportion, soit plus de la moitié des cas, le temps utilisé dépasse celui qui était prévu par la planification annuelle et que les écarts sont parfois considérables. Dans ces conditions, il est difficile d'espérer réaliser tous les mandats planifiés et, par conséquent, de respecter le cycle de vérification.

**9.69** De fait, dans quatre directions de vérification, nous avons recensé 130 mandats effectués au cours d'une période de trois ans pour lesquels le temps utilisé a dépassé les budgets initiaux. Plus important encore, le pourcentage de dépassement moyen est de 90 p. cent du budget de départ. En d'autres termes, les mandats en question ont nécessité, en trois ans, 75 000 heures de vérification de plus que ce qui était prévu, soit l'équivalent du travail effectué par 17 personnes au cours de chaque année.

**9.70** Les informations fournies par le système de gestion des mandats font état d'un certain problème concernant l'utilisation des ressources humaines. Ainsi, on constate que, dans quatre directions de vérification, 28 p. cent du temps de travail entre le 1<sup>er</sup> juillet 1995 et le 30 juin 1996 a été consacré à des tâches autres que les mandats de vérification. Notamment, en plus des heures consacrées à des activités de perfectionnement, 10 700 heures, soit 10 p. cent du temps disponible, ont été imputées à la « formation personnelle » et à « divers », deux catégories qui ne contribuent guère à la réalisation du mandat du Contrôleur des finances.

**9.71** S'il est normal que le temps de travail comporte d'autres activités que la vérification, par exemple la gestion et le perfectionnement, le nombre d'heures investies dans ces autres activités nous semble élevé, surtout quand le Contrôleur des finances a du mal à couvrir l'ensemble des systèmes dont il est responsable.

La communication des résultats des travaux de vérification présentés au Contrôleur des finances comporte des faiblesses importantes.

## Communication des résultats

**9.75** La communication des résultats dans les rapports des constatations et recommandations comporte des faiblesses, notamment parce que le personnel ne comprend pas suffisamment les objectifs du Contrôleur des finances et à cause de carences dans la révision des dossiers. Ainsi, des lacunes importantes ne sont pas mises en évidence,

tandis que d'autres, sans conséquence majeure quant à la conformité des paiements, sont expliquées de façon détaillée.

## Résultats des travaux de vérification

**9.72** La communication au Contrôleur des finances des résultats des travaux de vérification représente l'aboutissement des efforts de la DGCV. Ces résultats sont cumulés et communiqués dans différents rapports prévus par la politique et les normes de communication des résultats de la DGCV. Ces documents doivent faire état de la situation observée dans l'entité vérifiée, et ce, afin d'aider le Contrôleur des finances à se forger une opinion sur la conformité des transactions. Ils ont aussi pour objectif d'informer les entités vérifiées des anomalies constatées afin qu'elles améliorent leurs mécanismes de contrôle et qu'elles corrigent les transactions non conformes qui leur ont été signalées.

**9.73** En plus de rencontres avec les directeurs de vérification, le Contrôleur des finances s'appuie sur trois principaux documents pour apprécier le degré de conformité des transactions : le rapport des constatations et recommandations destiné à l'entité vérifiée ainsi que le rapport de vérification et la lettre de transmission qui lui sont adressés. Le rapport de vérification comporte l'opinion quant à la conformité des transactions alors que la lettre de transmission indique si le directeur de vérification présume ou non que les paiements ultérieurs à la période vérifiée seront conformes.

**9.74** Au cours de la période comprise entre octobre 1993 et mars 1996, quelque 150 rapports de vérification et autant de rapports des constatations et recommandations ont été produits.

### Lacunes relatives à la conformité des transactions

**9.76** Nous avons examiné des rapports des constatations et recommandations produits entre mars 1995 et mars 1996 pour lesquels une opinion favorable avait été émise dans le rapport de vérification présenté au Contrôleur des finances. Neuf rapports dans lesquels les lacunes relevées nous semblaient importantes ont retenu notre attention.

**9.77** Dans six de ces cas, plusieurs erreurs à incidence monétaire ne sont pas estimées quant à leur effet sur l'ensemble des transactions. De l'avis des responsables de ces dossiers, l'opinion a été favorable parce que les montants leur semblaient peu importants. Toutefois, ils n'avaient pas joint au dossier un calcul complet et exhaustif des données. C'est d'ailleurs à notre demande que les responsables ont établi précisément les répercussions des erreurs relevées.

**9.78** Nous constatons que cinq des rapports auraient dû inclure une réserve, compte tenu que l'erreur était supérieure au seuil de tolérance déterminé par les vérificateurs. Pourtant, le montant total sur lequel ces réserves auraient porté si elles avaient été émises est important, soit 38,7 millions de dollars. Par exemple, selon l'interprétation qu'avait faite le Contrôleur des finances au moment de la vérification, un organisme relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux n'avait pas répondu aux normes d'attribution des

subventions et bourses en n'obtenant pas l'assurance qu'elles avaient été utilisées aux fins prévues. Ces dérogations représentaient, en 1993-1994, un montant de 5,4 millions de dollars sur une dépense totale de 8,5 millions et, en 1994-1995, 7,2 millions de dollars sur 9 millions. Dans un autre ministère, les conditions préalables au déboursement de la subvention n'avaient pas été respectées, soit une erreur évaluée à 6 millions de dollars sur 66,2 millions.

**9.79** Si de telles réserves lui avaient été signalées, le Contrôleur des finances aurait pu s'interroger quant à l'opportunité de poursuivre la certification des paiements ou de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conformité des transactions ultérieures. Selon toute vraisemblance, le Contrôleur des finances a alors certifié des paiements qui n'étaient pas conformes à tous égards importants et il a continué de le faire par la suite.

#### Lacunes ayant peu de conséquences quant à la conformité des transactions

**9.80** Si nous constatons que des faiblesses importantes ne font pas l'objet de tout l'intérêt voulu, nous observons, par contre, qu'une attention démesurée est accordée à certaines lacunes dont la correction peut améliorer les mécanismes de contrôle et la gestion des entités, mais qui n'influent pas directement sur la conformité des transactions. En ce qui concerne les neuf rapports examinés en détail, nos discussions avec les responsables nous ont permis de découvrir que 18 des 57 lacunes mentionnées n'avaient pas d'effets directs sur la conformité des paiements. À titre d'exemple, nous avons noté des paiements trop rapides ou l'absence de certains documents dans le dossier, mais ces éléments ne sont pas essentiels pour assurer la conformité.

Les rapports de vérification sont produits en moyenne huit mois après la fin de la période vérifiée.

**9.81** Un nombre aussi important d'erreurs de gestion, qui sont rarement décrites comme telles dans les rapports, nous porte à nous demander si le personnel comprend bien le principal objectif visé par les mandats, soit la certification de la conformité des paiements ou la vérification de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

#### Délais dans la communication des conclusions des vérifications

**9.82** Outre leur consignation dans les rapports, une direction de vérification peut communiquer verbalement les résultats de ses travaux de vérification tout au long du mandat, tant aux gestionnaires de l'entité vérifiée qu'au Contrôleur des finances. Les directions se sont donné pour objectif de remettre le projet de rapport à l'entité vérifiée environ un mois après la fin des travaux sur place. Pour sa part, l'entité dispose en principe d'un mois pour acheminer ses commentaires.

**9.83** En ce qui concerne le Contrôleur des finances, l'important est d'obtenir les conclusions des vérifications le plus rapidement possible après la période vérifiée, particulièrement s'il existe des situations problématiques. Nous constatons que plusieurs rapports sont produits longtemps après. Dans les quatre directions de vérification responsables chacune d'une mission du gouvernement, les délais des 150 rapports produits entre octobre 1993 et mars 1996 ont été en moyenne de huit mois après la fin de la période couverte par la vérification, alors que, dans 16 p. cent des cas, ce délai était supérieur à un an.

**9.84** Lorsque la période vérifiée couvre plus d'un an, comme c'est le cas de 24 de ces 150 rapports, il est encore plus risqué de présumer la conformité des transactions actuelles. Par exemple, relativement à une vérification qui a couvert une période de deux ans, le rapport a été produit plus de trois ans après le début de cette période.

**9.85** Force nous est de constater que les longs délais qui s'écoulent entre la fin de la période vérifiée et la production du rapport diminuent sa pertinence non seulement pour l'entité vérifiée mais, surtout, pour le Contrôleur des finances. En effet, il n'est informé de la conformité des transactions que tardivement, même s'il doit certifier les paiements au jour le jour.

### Suivi des résultats

**9.86** Le suivi des lacunes relevées au cours des vérifications est un élément très important pour le Contrôleur des finances. Il permet de constater si l'entité vérifiée a apporté, le plus rapidement possible, les correctifs qui s'imposaient afin d'exercer des contrôles efficaces et, ainsi, d'assurer la conformité des transactions.

### Suivi des recommandations

**9.87** Le manuel de référence en contrôle et vérification du Contrôleur des finances indique qu'un suivi des recommandations doit être fait dans le but de s'assurer que les entités ont apporté les correctifs appropriés aux recommandations antérieures. Dans la plupart des cas, une intervention devrait être prévue moins d'un an suivant l'émission du rapport des constatations et recommandations.

**9.88** En pratique, le suivi des lacunes relevées est effectué par les directions qui en sont responsables. En ce qui concerne les dossiers qu'il juge importants, le Contrôleur des finances obtient les informations auprès de chaque directeur.

**9.89** Malgré le grand nombre de rapports des constatations et recommandations émis au cours des trois dernières années, les directions de vérification n'ont effectué que peu de mandats de suivi des faiblesses ayant entraîné une intervention sur place. Selon les renseignements obtenus, des communications en matière de suivi sont effectuées par les directions de vérification auprès des entités. Cependant, l'insuffisance de l'information consignée à cet égard nous empêche d'en mesurer l'ampleur et de connaître les résultats de ces communications.

**9.90** Il est donc difficile, dans les circonstances, de confirmer que les changements souhaités ont effectivement été apportés. Dans le cas de ministères tels que celui de l'Éducation, la présence constante d'une équipe de vérification sur place peut quelquefois permettre de déceler s'il y a eu ou non amélioration de la situation observée au cours des vérifications antérieures. Toutefois, les travaux subséquents étant effectués dans des domaines différents, ils ne peuvent suppléer à un suivi des lacunes décelées.

### Suivi des dérogations importantes par rapport à la conformité

**9.91** Les lacunes qui donnent lieu à une opinion défavorable ou à une réserve quant à la conformité des transactions devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part du Contrôleur des finances et d'un suivi rapide. Or, ce n'est pas toujours le cas.

**9.92** D'après les directeurs rencontrés, les mesures prises pour que les lacunes en question soient corrigées peuvent revêtir plusieurs formes, selon leur nature. Par exemple, on peut demander à l'entité de produire un plan d'action pour la mise en place des recommandations, faire une intervention sur place pour s'assurer que les améliorations ont été apportées, effectuer des contrôles avant paiement ou même cesser les paiements.

**9.93** Parmi les quelque 150 rapports de vérification émis entre octobre 1993 et mars 1996, nous en avons relevé 30, soit 20 p. cent du total, qui contiennent une opinion défavorable, une réserve ou un libellé qui s'apparente à une réserve. Notre analyse révèle que le Contrôleur des finances ne s'assure pas systématiquement que le suivi de ces rapports a été fait, faute d'information suffisante. En pratique, il se base principalement sur ses échanges verbaux avec les directeurs ainsi que sur un tableau de bord, c'est-à-dire un document qui contient les principales informations sur le suivi. Ce tableau de bord n'inclut cependant pas tous les rapports pour lesquels un suivi doit être fait.

**9.94** Par exemple, dans le cas d'une opinion défavorable apparaissant dans un rapport daté du 27 mars 1995, la direction concernée prévoyait procéder à un suivi en septembre 1995, et ce, à la demande du Contrôleur des finances. Cependant, pour diverses raisons, ce suivi a été reporté à l'exercice 1996-1997. Dans un autre cas, le Contrôleur des finances comptait sur une intervention qui devait avoir lieu au printemps de 1996, mais la direction de vérification concernée l'a reportée à l'exercice suivant. Pour ce qui est de ces deux cas, le Contrôleur des finances n'a été informé du report qu'en mai 1996.

**9.95** Notre analyse démontre que 15 des 30 rapports examinés n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat de la part du Contrôleur des finances. Ainsi, au moment de notre vérification en juin 1996, aucun suivi n'avait été effectué pour 4 cas alors que, dans les 11 autres cas, le suivi était terminé ou en cours mais il se rapportait à des mandats effectués longtemps auparavant. En ce qui a trait à ces 15 cas, il se sera écoulé en moyenne 1,5 an après la date du rapport, 2,5 années après la fin de la période vérifiée et 3,5 années depuis le début de celle-ci avant que le Contrôleur des finances ait agi ou terminé le suivi. Dans deux de ces cas, le temps écoulé après la fin de la période vérifiée sera d'environ quatre ans avant que le Contrôleur des finances ait achevé le suivi.

**9.96** Une situation similaire a été observée en ce qui concerne la vérification de la saisie des informations dans le SYGBEC effectuée par la DMS. En effet, le Contrôleur des finances n'est pas systématiquement informé des unités de saisie dont les contrôles ont été considérés comme faibles ainsi que de la nature et des résultats des suivis de ces dossiers.

**9.97** Il est étonnant de constater que le Contrôleur des finances ne dispose pas de mécanismes d'information qui lui permettraient de s'assurer que les lacunes ayant une incidence sur la conformité des transactions sont corrigées avec diligence. Par conséquent, quand des paiements sont faits, il continue de présumer la conformité des transactions, même s'il sait que des transactions ont été jugées non conformes dans le passé et qu'il n'est pas certain que les corrections nécessaires ont été apportées.

**9.98 De façon à améliorer l'utilité des travaux de contrôle et de vérification effectués par la DGCV**

**et pour répondre plus adéquatement au mandat qui lui est confié quant aux paiements et aux revenus, nous avons recommandé au Contrôleur des finances**

La moitié des rapports faisant état de dérogations importantes n'a pas fait l'objet d'un suivi dans des délais satisfaisants.

**– d'améliorer son mode d'intervention en fonction de son mandat, notamment en indiquant clairement et de**

**façon globale le degré de certitude qu'il souhaite obtenir ainsi que le niveau de non-conformité qu'il peut tolérer ;**

- de s'assurer que tout son personnel comprend ses objectifs et ses méthodes de travail et qu'il en tient compte ;**
- d'établir un processus de planification globale pour la DGCV en déterminant les orientations et les critères à suivre et en allouant les ressources en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification, afin de répondre aux priorités de l'organisation ;**
- de revoir l'utilisation des ressources humaines et la façon de réaliser les mandats de vérification pour que les efforts investis permettent d'atteindre les objectifs recherchés au moindre coût possible ;**

- **d'améliorer la structure et le contenu des rapports produits afin de faciliter le repérage des situations les plus problématiques relativement à son mandat ;**
- **de diminuer les délais de communication des résultats afin de favoriser la correction plus rapide des lacunes relevées ;**
- **de réagir avec diligence à toutes les situations décrites comme problématiques quant à la conformité des transactions.**

### **9.99 Commentaires du Contrôleur des finances :**

#### **Rappel du contexte**

« Le Vérificateur général a, dans l'ensemble, bien cerné la problématique de l'organisation du Contrôleur des finances en matière de vérification. Depuis 1971, la Loi sur l'administration financière exige du Contrôleur des finances qu'il certifie, quotidiennement, la conformité de tous les paiements aux lois, règlements et directives en vigueur. Cette exigence nécessite un degré de certitude très élevé, voire absolu, quant à la conformité des transactions et implique nécessairement des travaux de vérification considérables

« À l'issue de l'Étude de l'exercice des contrôles financiers et de la vérification interne au gouvernement du Québec réalisée en 1992, le Contrôleur des finances a modifié sa façon d'exercer ses responsabilités en matière de contrôle et a considérablement réduit ses ressources. Ces modifications ont abouti à la désignation de « mandataires », dans les ministères, pour assurer la conformité de leurs transactions aux lois et règlements en plus de procéder à leur saisie.

« Un effectif de 130 personnes, dont il reste moins de 100 en octobre 1996, avait alors été affecté à la nouvelle Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV) pour réaliser, sur un cycle de trois ans, la couverture de quelque 300 systèmes de revenus et dépenses et de près de 800 points de saisie disséminés en région (dont quelque 150 nouveaux depuis la fin de la période examinée par le Vérifi-

cateur général). Comme il est devenu impossible de vérifier toutes les transactions effectuées par les ministères, le Contrôleur des finances doit inévitablement effectuer des choix et encourir certains risques. C'est ainsi qu'il a privilégié des interventions sur les systèmes qui sont à la fois risqués et importants.

#### **Commentaires relatifs aux constats et aux recommandations**

**Mode d'intervention.** « Le Vérificateur général stipule que, pour pouvoir continuer à se fier aux systèmes vérifiés antérieurement, il importe de procéder chaque année à un travail d'examen minimal de ceux-ci. En pratique, cette exigence se traduirait par la réalisation de plus de 350 interventions annuelles dont plusieurs doivent s'effectuer en région, compte tenu que les informations nécessaires à la reconstitution des données sont conservées dans les divers points de saisie. Considérant l'ampleur des travaux et les contraintes en matière de ressources auxquelles est assujettie son organisation, il apparaît difficile de croire que le Contrôleur des finances pourrait réaliser une couverture aussi exhaustive que celle décrite par le Vérificateur général, et ce, en dépit de toutes les améliorations possibles pouvant être apportées à son mode d'intervention et à ses façons de faire.

« Par ailleurs, bien que nous établissions déjà, par système, le degré de certitude que l'on souhaite obtenir et le niveau de non-conformité que l'on peut tolérer, nous sommes d'accord que l'adoption d'une approche plus globale pourrait s'avérer une amélioration.

**Objectifs et méthodes de travail.** « Bien que le Vérificateur général ait constaté certaines lacunes dans l'application des méthodes de travail, on ne peut cependant passer sous silence les efforts de formation consentis par l'organisation du Contrôleur des finances depuis 1992. Un total de 20 500 heures, soit l'équivalent de 17 personnes, a été consacré au cours des trois dernières années par la DGCV pour l'organisation de sessions de formation et le développement d'outils méthodologiques adaptés aux normes de

*vérification généralement reconnues. À cela il faut ajouter l'effort de perfectionnement qui représente une moyenne annuelle de 8,5 jours de formation par personne.*

*« Malgré les progrès très importants réalisés au cours des dernières années, nous avons cependant l'intention, après maintenant quatre années d'opération, de faire le point sur la situation actuelle et ses causes afin d'apporter les correctifs appropriés.*

**Planification des travaux.** *« Nous sommes favorables à l'établissement d'un processus de planification globale pour l'ensemble de la DGCV. Par ailleurs, certaines contraintes demeureront toujours présentes.*

*« Le Contrôleur des finances est souvent sollicité pour participer à la réalisation de mandats à la demande des hautes instances gouvernementales. Des ressources initialement affectées à la vérification des dépenses, des revenus et des points de saisie ont dû être réaffectées afin de répondre à ces demandes. Le caractère imprévisible de ces requêtes rend très difficile, voire impossible, la capacité de les planifier et d'estimer leur durée avec précision. Par conséquent, des mandats planifiés ont inévitablement été retardés ou n'ont pu être réalisés.*

**Réalisation des travaux.** *« Il est important de préciser la difficulté de réaliser certains mandats dans le temps initialement prévu. Dans bien des cas en effet, le Contrôleur des finances n'est informé de modifications majeures apportées au système qu'en cours de vérification ou il ne constate l'ampleur du mandat à réaliser qu'une fois les travaux de vérification véritablement amorcés.*

*« Concernant les systèmes en exploitation, effectivement, peu d'interventions ont été réalisées dans les directions des ressources humaines à l'égard des dépenses de paie. D'une part, comme la majeure partie des déboursés concerne le versement du salaire régulier des employés limitant ainsi le risque d'erreurs dans le traitement des transactions par les ministères et comme, d'autre part, en 1994 le Vérificateur général a jugé fiable la partie informatique du système, le Contrôleur des finances a privilégié la réalisation d'autres interventions jugées plus prioritaires.*

*« Concernant la vérification de certains systèmes en développement, le Contrôleur des finances n'a d'autre choix que d'exercer une présence permanente dans les ministères en raison d'exigences requises par le Conseil du trésor. À l'exception de ces situations particulières, nous sommes d'accord pour réviser notre approche afin de limiter les interventions aux objectifs de conformité recherchés et, par conséquent, de revoir notre rôle d'expert-conseil auprès des ministères, même s'il est reconnu que celui-ci apporte des bénéfices appréciables à ces derniers.*

*« Enfin, concernant l'utilisation des techniques d'échantillonnage, le Vérificateur général constate le fait que le Contrôleur des finances exclut, dès le départ, certaines transactions de son échantillonnage. Il arrive effectivement que, compte tenu des contraintes en matière de budget de frais de déplacement, le Contrôleur des finances exclue délibérément de son échantillonnage des transactions effectuées dans certaines régions qui ne justifient pas les coûts liés à une intervention sur place.*

**Communication des résultats.** *« Des mesures seront prises afin de réduire, lorsque possible, les délais de transmission des résultats des travaux de vérification.*

### **Vue d'ensemble et perspectives**

*« Globalement, le rapport du Vérificateur général a mis en lumière une évidence selon laquelle, dans le contexte inachevé de réduction des ressources à sa disposition, il est illusoire, voire même carrément utopique pour le Contrôleur des finances de se contenter d'ajustements de surface, sans procéder à des modifications en profondeur dans les responsabilités qui lui ont été confiées, en 1971, par la Loi sur l'administration financière.*

*« Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas nouvelle chez le Contrôleur, et le rapport du Vérificateur général nous conforte avec une recommandation du rapport de 1992 concernant l'Étude de l'exercice des contrôles financiers et de la vérification interne au gouvernement du Québec, à savoir qu'à moyen terme : « les ministères et organismes assument, à l'avenir, l'entière responsabilité de la régularité et de la conformité de leurs transactions financières ».*



*« Le moment nous paraît donc venu d'enclencher la réalisation de cette recommandation majeure, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans la philosophie de gestion publique largement répandue et généralement acceptée selon laquelle les ministères et organismes devraient bénéficier d'une autonomie de gestion accrue, ce qui a pour contrepartie d'augmenter la responsabilité de leurs dirigeants, dont celle en matière de gestion financière.*

*« L'implantation de cette recommandation nécessite une modification à la Loi sur l'administration financière, ce qui était également prévu dans le rapport précité où il est explicitement écrit que « l'application des recommandations à moyen terme requiert des changements législatifs qui devront refléter les rôles nouveaux que pourraient jouer, à l'avenir, le Contrôleur des finances et les ministères et organismes ».*

*« Des mesures seront prises pour actualiser les constats de 1992 afin que le Contrôleur des finances puisse exercer des responsabilités qui lui permettront de répondre plus adéquatement aux besoins actuels des autorités gouvernementales en matière d'exercice des contrôles financiers. »*



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 10

# **Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources**

## Table des matières

Introduction	10.1
Fonds des services gouvernementaux	10.5
Ministère de l'Éducation	10.12
Prestation des cours	10.16
Disponibilité des enseignants des cégeps	10.17
Sanction des études	10.19
Reddition de comptes au conseil d'administration des cégeps	10.23
<i>Commentaires du Ministère</i>	10.25
Ministère de la Justice	10.26
Régie du bâtiment du Québec	10.28
Contenu de la réglementation en matière de normalisation	10.31
Adoption de la réglementation en matière de normalisation	10.33
Coordination des organismes en inspection des bâtiments	10.36
Moment opportun d'intervention	10.37
Priorités d'inspection et gestion du risque	10.39
Choix des interventions en électricité et en tuyauterie	10.42
Assignation et contrôle des dossiers d'inspection	10.45
Encadrement du travail des inspecteurs	10.51
Tarification	10.54
Diffusion des éléments de sécurité	10.57
<i>Commentaires de la Régie</i>	10.59
Commission de la construction du Québec	10.60
Appréciation globale	10.62
Réalisation des mandats de la Commission	
Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre	10.66
Fichier de la disponibilité des salariés	10.69
Fonction d'inspection	10.73
Administration des régimes d'assurance	10.77
Réglementation	
Dérogations à la réglementation	10.80
Pouvoirs outrepassés	10.86
Adoption non autorisée d'une pratique administrative	10.89

<b>Administration de la Commission</b>	
Conditions de travail des employés	10.91
<b>Méthodes et outils de travail</b>	
Inspection	10.95
Régimes d'avantages sociaux	10.99
Rapports mensuels des employeurs	10.101
Recrutement et formation	10.104
Postes d'encadrement	10.107
Déconcentration des services à la clientèle	10.108
Information de gestion	10.110
Équilibre financier	10.113
<i>Commentaires de la Commission</i>	10.115
<b>Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain</b>	
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1993-1994	10.116
Acquisition des véhicules	10.120
Gestion du transport interétablissements	10.122
Reddition de comptes	10.125
<i>Commentaires de la Corporation</i>	10.127
<b>Suivi d'une recommandation antérieure</b>	
Facturation et recouvrement	10.129
<i>Commentaires de la Corporation</i>	10.133

## Introduction

**10.1** Nous avons fait cette année le suivi des recommandations adressées à six entités et déjà portées à l'attention des parlementaires au cours des années antérieures. Cet exercice a pour but de déterminer dans quelle mesure les gestionnaires ont donné suite à nos recommandations.

**10.2** Ces travaux ne constituent pas une nouvelle vérification ; ils consistent plutôt à s'enquérir, auprès des entités, des correctifs apportés et à effectuer un examen minimal des mesures prises. Les entités suivantes ont fait l'objet d'un suivi :

NOM DE L'ENTITÉ	RAPPORT POUR L'ANNÉE TERMINÉE LE 31 MARS
Fonds des services gouvernementaux	1993, pages 322 à 330
Ministère de l'Éducation	1993, pages 101 à 123
Ministère de la Justice	1993, pages 249 à 270
Régie du bâtiment du Québec	1993, pages 271 à 295
Commission de la construction du Québec	1994, pages 251 à 287
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	1994, pages 207 à 226

**10.3** Le suivi effectué nous a permis de constater que les entités concernées ont tenu compte de la plupart de nos recommandations. En d'autres termes, dans de tels cas, soit que les lacunes relevées étaient corrigées, soit que certaines mesures visant l'application de nos recommandations avaient déjà été prises au moment de notre suivi.

**10.4** Cependant, des efforts doivent encore être fournis, principalement là où peu de gestes concrets significatifs ont été posés pour donner suite à certaines de nos recommandations.

## Fonds des services gouvernementaux

**10.5** Nous avons procédé au suivi des mandats de vérification de l'optimisation des ressources effectués en 1992-1993 au Fonds des services de télécommunications, au Fonds du courrier et de la messagerie et au Fonds de reprographie gouvernementale. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure ces fonds avaient tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en avril 1996.

**10.6** Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1995, ces trois fonds ont été fusionnés avec cinq autres et ce regroupement a pris le nom de Fonds des services gouvernementaux.

**10.7** Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources, des correctifs ont été apportés à la plupart des déficiences relevées à cette époque. Il s'agissait principalement de la gestion des interurbains gouvernementaux et de la location de l'équipement téléphonique pour ce qui est du Fonds des services de télécommunications, et du plan d'affaires, du prix de revient et de l'organisation du travail en ce qui concerne le Fonds du courrier et de la messagerie et le Fonds de reprographie gouvernementale.

**10.8** Toutefois, certaines lacunes ne sont pas entièrement rectifiées dans le secteur des télécommunications.

**10.9** En 1992-1993, nous avons relevé que le Fonds n'analysait pas les écarts de quantité entre les données des fournisseurs et les siennes quant au nombre de lignes et d'appareils téléphoniques utilisés par ses clients. Il ne vérifiait pas non plus les tarifs unitaires qui lui étaient facturés.

**10.10** Quant à la documentation fournie par le Fonds à ses clients, elle était volumineuse et ne mettait pas en évidence les éléments qui auraient permis de juger de la fiabilité de la facturation. Il arrivait également que cette documentation soit incompatible avec la facture.

**10.11** Au moment de notre suivi, nous avons constaté que ces problèmes persistent. Toutefois, le Fonds des services gouvernementaux prévoit que la mise en service d'un nouveau système informatique, en octobre 1996, devrait permettre de vérifier intégralement la facture des fournisseurs, en ce qui a trait tant aux quantités qu'aux tarifs. De plus, il devrait permettre de fournir à ses clients des renseignements qui faciliteront la vérification de leur facturation.

## Ministère de l'Éducation

**10.12** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'utilisation des subventions accordées en 1992-1993 par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (maintenant le ministère de l'Éducation) à huit collèges, soit cinq collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) et trois établissements d'enseignement privés. Nous voulions savoir dans quelle mesure le Ministère et les collèges avaient tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en juin 1996.

**10.13** La vérification de 1992-1993 avait pour objectifs de nous assurer que les collèges admettaient et déclaraient les étudiants aux fins de financement en suivant les règles établies par le Ministère, qu'ils supervisaient l'élaboration des plans de cours et la prestation des cours et qu'ils recommandaient au ministre l'émission de diplômes uniquement lorsque les conditions de sanction énoncées dans le Règlement sur le régime des études collégiales étaient respectées. De plus, nous voulions vérifier que les cégeps s'assuraient de la disponibilité des enseignants et qu'ils présentaient à leur conseil d'administration l'information nécessaire au suivi des activités pédagogiques et des ressources humaines et financières.

**10.14** Depuis notre vérification, le Ministère et les collèges ont apporté des correctifs à une grande partie des déficiences constatées à cette époque. Les collèges ne peuvent plus admettre à un programme menant à un diplôme d'études collégiales (DEC) un candidat venant du secondaire qui n'est pas titulaire d'un diplôme d'études secondaires (DES) et qui ne satisfait pas aux conditions particulières du programme établies par le ministre. À défaut de respecter cette règle, le Ministère réduit le financement relatif à ce candidat. Lors de l'admission, la formation du candidat adulte qui n'est pas titulaire d'un DES est également mieux éva-

luée. De plus, les règlements ou les énoncés de politique sur les admissions sont maintenant conformes au Règlement sur le régime des études collégiales. Ayant amélioré leur procédure, les collèges sont en mesure d'attester, aux dates prescrites, la présence de l'effectif scolaire pour lequel ils réclament un financement. Par ailleurs, lorsque la preuve de la citoyenneté canadienne ou du droit de résidence n'est pas conservée au dossier d'un étudiant, le collège réclame les droits de scolarité à cet étudiant. De plus, la Politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages (PIEA) des collèges détaille à présent la procédure et les mécanismes relatifs à l'approbation des plans de cours. Enfin, après avoir évalué le soutien financier qu'il accordait à la formation des adultes inscrits à quelques cours en dehors d'un programme d'études, le Ministère a modifié ses règles budgétaires.

**10.15** Nous encourageons les cégeps et le Ministère à poursuivre leurs efforts pour mettre en place les pratiques de gestion dont nous avons signalé l'absence dans notre rapport de 1992-1993.

### Prestation des cours

**10.16** Chaque collège est responsable de faire établir, par ses enseignants et pour chaque cours, un plan détaillé conforme au programme d'études. En 1992-1993, une grande proportion des cégeps n'avaient pas mis en place les mécanismes susceptibles de leur assurer que la prestation des cours était conforme aux plans, tant à l'enseignement régulier qu'à l'éducation des adultes. Depuis notre vérification, certains cégeps ont adopté des mécanismes en vue de vérifier cette conformité. Il s'agit de questionnaires d'évaluation de cours remplis par les étudiants et du traitement des plaintes de ceux qui se croient lésés. D'autres moyens sont maintenant prévus par la loi et le Règlement sur le régime des études collégiales, notamment l'évaluation des programmes d'études faite par les cégeps ainsi que l'imposition d'épreuves synthèses et d'épreuves ministérielles uniformes. Les effets concrets de ces nouveaux mécanismes ne seront observables qu'au cours des prochaines années.

## Disponibilité des enseignants des cégeps

**10.17** En 1992-1993, les cégeps n'avaient pas la certitude que tous les enseignants se consacraient à leur tâche pendant la période de disponibilité prévue par les conventions collectives. La plupart des cégeps avaient adopté une politique quant à la présence de l'enseignant aux cours mais un seul s'assurait qu'elle était appliquée. Les cégeps ne vérifiaient pas non plus que les heures de disponibilité aux étudiants étaient respectées et ils n'avaient pas établi de modalités de gestion de la disponibilité des enseignants en dehors des sessions d'études.

**10.18** Un seul des cinq cégeps a amélioré sa situation depuis notre vérification et les modifications apportées ne concernent que la prestation des cours et la disponibilité aux étudiants. Par ailleurs, le cégep n'a toujours pas modifié la gestion des autres composantes de la tâche d'enseignement. Un autre cégep élabore en ce moment une politique à ce sujet.

## Sanction des études

**10.19** En 1992-1993, les collèges recommandaient au ministre l'émission de diplômes d'études collégiales même si les dossiers des étudiants n'attestaient pas que toutes les conditions de sanction étaient respectées. En ce qui a trait à plusieurs dossiers, tous les cours requis par la concentration ou la spécialisation n'avaient pas été suivis ou le relevé de notes ne totalisait pas huit unités de cours complémentaires. Dans d'autres cas, les collèges n'avaient pas justifié au dossier ni inscrit sur le relevé de notes de l'étudiant les dispenses, les équivalences ou les substitutions nécessaires.

**10.20** D'une part, les collèges ont démontré leur volonté de se conformer à la réglementation en vigueur. Ils ont modifié leur PIEA pour y insérer une procédure de sanction et des précisions relatives à l'attribution des dispenses, des substitutions et des équivalences. Certains se sont procuré des logiciels permettant le contrôle des conditions de sanction des études tandis que d'autres ont amélioré les contrôles déjà existants.

**10.21** D'autre part, les contrôles du Ministère se sont resserrés et ses directives sont désormais plus respectueuses du Règlement sur le régime des études collégiales. Ces contrôles visent la sanction des études d'un étudiant qui termine un programme de l'ancienne structure des programmes d'études collégiales.

**10.22** Depuis notre vérification, l'ancienne structure des programmes a subi de grandes modifications. Des contrôles sont en voie d'intégration dans le système de contrôle ministériel de la sanction des études, dans le but de rapprocher les cours suivis des nouveaux programmes.

## Reddition de comptes au conseil d'administration des cégeps

**10.23** En 1992-1993, nous avons constaté que les conseils d'administration des cégeps étaient peu informés des résultats de l'application du régime des études collégiales, de la performance des programmes d'études et de la situation financière de leur cégep.

**10.24** Les commentaires formulés au moment de notre suivi ne permettent pas de conclure que la reddition de comptes est devenue satisfaisante. L'information s'avère toujours insuffisante quant aux admissions, à la gestion des plans de cours, à la disponibilité des enseignants et à l'attribution des dispenses, des équivalences et des substitutions. Par contre, les éléments relatifs aux indicateurs de la performance des programmes d'études et à la situation financière se sont améliorés.

**10.25** *Commentaires du Ministère* : « Le ministère de l'Éducation note que le Vérificateur général a pris acte des améliorations apportées à ses pratiques pour assurer le respect des conditions d'admission et de sanction des études prévues par le Règlement sur le régime des études collégiales et pour clarifier les règles budgétaires concernant les cours hors programme qu'il subventionne.



*« Le Ministère reçoit les commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts en vue d'une amélioration constante de ses pratiques de gestion. Ainsi, le Ministère est en voie d'appliquer les dispositions réglementaires concernant l'épreuve ministérielle en langue et littérature, de même que la mise en œuvre de l'épreuve synthèse par les collèges. Les travaux se poursuivent pour mieux garantir la vérification des conditions de sanction dans le but de rapprocher les cours suivis des nouveaux programmes d'études.*

*« Quant aux autres éléments du rapport, telles la disponibilité des enseignants, la conformité des enseignements aux plans de cours, la reddition de comptes au conseil d'administration, qui concernent les établissements et qui nécessitent des améliorations, le Ministère entend transmettre à l'ensemble des collèges publics et privés les extraits du rapport du Vérificateur général qui en traitent et les inviter à y donner suite. »*

## Ministère de la Justice

**10.26** La vérification de 1992-1993 abordait la conformité des opérations avec les lois, les décrets et la procédure, les contrôles financiers ainsi que certains aspects de la gestion des activités de la Direction générale de l'enregistrement. Plus précisément, nous avons examiné :

- l'uniformité des décisions prises par les officiers de la publicité des droits au moment de l'acceptation ou du refus de documents ;
- l'information rendue publique par les bureaux de publicité des droits ;
- la conservation et la protection des documents rendus publics ;
- les contrôles financiers ;
- la reddition de comptes des bureaux de la publicité des droits.

**10.27** Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à la plupart des lacunes relevées alors.

## Régie du bâtiment du Québec

**10.28** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de la Régie du bâtiment du Québec en 1992-1993. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Régie avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en septembre 1996.

**10.29** La vérification de 1992-1993 avait pour but d'examiner notamment si la Régie disposait d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités en matière de normalisation et d'inspection et si la Régie administrait adéquatement les revenus qu'elle percevait.

**10.30** Depuis notre vérification, la Régie a corrigé certaines lacunes que nous lui avons signalées en ce qui concerne la normalisation, l'allocation des ressources humaines en inspection, le traitement des cas non courants et les avis d'infraction, amendes et poursuites. Cependant, plusieurs déficiences importantes subsistent, notamment parce que la Régie attend, pour procéder, que certains articles de la *Loi sur le bâtiment* soient en vigueur. Pourtant, compte tenu de l'envergure des problèmes, il aurait été approprié d'apporter des correctifs administratifs.

### Contenu de la réglementation en matière de normalisation

**10.31** Au moment de notre vérification, en 1992-1993, la réglementation en matière de normalisation au Québec ne couvrait pas tous les bâtiments et installations pour lesquels des normes de sécurité existent. La définition des édifices publics était restrictive et elle excluait des immeubles du gouvernement du Québec et de ses mandataires, telles la Société immobilière du Québec et la Société d'habitation du Québec.

**10.32** Aucune modification n'a été apportée en ce sens à la réglementation ou à la législation.

### Adoption de la réglementation en matière de normalisation

**10.33** Des retards importants concernant l'adoption des codes nationaux avaient été constatés. Par exemple, le Code national du bâtiment était adopté par la plupart des municipalités importantes sans avoir été approuvé par le gouvernement du Québec, de sorte que les utilisateurs, par exemple les architectes, devaient utiliser deux éditions du code : celle de 1990 pour les municipalités et celle de 1985 pour la Régie. Ils étaient soumis par le fait même aux normes de sécurité les plus strictes et des retards de construction pouvaient donc en découler.

**10.34** Les délais d'adoption des codes nationaux par le gouvernement sont encore longs, c'est-à-dire qu'ils varient entre 18 et 30 mois. Ils sont causés notamment par l'élargissement des consultations aux municipalités et par la réception tardive d'une version française adéquate.

**10.35** Par exemple, au moment de notre suivi, le gouvernement du Québec n'avait toujours pas adopté le Code national du bâtiment de 1995, qui exige l'installation de gicleurs dans davantage d'immeubles. La Régie ne peut donc manifester une telle exigence.

## Coordination des organismes en inspection des bâtiments

**10.36** Certains éléments d'un même bâtiment pouvaient être inspectés par trois organismes en fonction du Code national du bâtiment et, dans le cas de la Ville de Montréal, en référence à deux codes. La Régie ne coordonnait pas ses interventions avec les municipalités et la Commission de la santé et de la sécurité du travail, et elle obtenait peu d'information à ce sujet. Depuis 1994-1995, la Régie a fait des efforts pour coordonner ses inspections. Cependant, la coordination n'est pas encore assurée avec l'ensemble de ses partenaires.

## Moment opportun d'intervention

**10.37** En 1992-1993, nous avons constaté que la Régie procédait habituellement à ses inspections lorsque la construction était terminée. Nous avons mentionné qu'un plus grand nombre d'inspections pourraient être faites à des moments plus opportuns : à l'étape du sous-terre en tuyauterie, avant la fermeture des murs en électricité et durant la construction en bâtiment. La situation est restée inchangée.

**10.38** Nous avons également signalé que la Régie examinait la totalité des plans en bâtiment qui lui étaient soumis, mais qu'elle ne possédait pas de mécanisme qui l'aurait assurée de les avoir tous reçus, et ce, avant le début des travaux. Pour corriger cette déficience, certains bureaux régionaux demandent aux municipalités de fournir la liste des permis, alors que d'autres bureaux ne les exigent pas, ce qui ne permet pas à la Régie d'obtenir au bon moment tous les plans qu'elle doit examiner.

## Priorités d'inspection et gestion du risque

**10.39** En 1992-1993, nous avons constaté que les priorités d'inspection de la Régie n'étaient pas établies en fonction d'une évaluation exhaustive du degré de risque lié à la sécurité et à la qualité que présente chaque secteur ou les différentes catégories d'un même secteur.

**10.40** La Régie a modifié, depuis 1994-1995, ses priorités en ce domaine. Par exemple, les hôpitaux ont été placés en tête de liste des priorités en bâtiments existants et la fréquence des inspections prévues est de cinq ans. Toutefois, au rythme actuel, les hôpitaux seront inspectés au cours d'un cycle de 12 ans. Quant aux appareils de levage, leur vérification est facultative et elle est basée sur un cycle de cinq ans. Au cours des cinq dernières années, 68 p. cent d'entre eux ont été inspectés malgré un taux de non-conformité de 86 p. cent. Outre les déficiences mineures et majeures constatées, le taux de non-conformité inclut les attestations manquantes qui devraient certifier que certains travaux d'entretien ont été effectués.

**10.41** Toutefois, la Régie ne revise pas périodiquement l'évaluation exhaustive du degré de risque afin d'ajuster ses priorités d'inspection. La Régie ne compile toujours pas de données relativement à la gravité des déficiences constatées dans tous les domaines d'inspection. Elle n'analyse pas non plus les résultats des inspections faites à la suite de plaintes reçues ou après un événement particulier, par exemple un accident ou un incendie.

## Choix des interventions en électricité et en tuyauterie

**10.42** La Régie sélectionne les interventions portant sur les nouvelles installations en électricité et en tuyauterie à partir des déclarations de travaux qu'elle reçoit des entrepreneurs.

**10.43** Nous avons relevé que, en ce qui a trait aux nouvelles installations électriques, la Régie utilisait une méthode de sélection basée principalement sur la cote de compétence des entrepreneurs. Toutefois, cette cote ne tenait pas compte de la gravité et du nombre de déficiences constatées par inspection. Cette lacune n'a pas été corrigée. De plus, comme le nombre d'interventions était fixé pour s'assurer d'un niveau de qualité acceptable, la Régie ne pouvait y parvenir puisqu'elle n'effectuait pas le nombre d'inspections prévu. En 1995-1996, elle a effectué 81 p. cent des inspections prévues.

**10.44** Quant aux nouvelles installations en tuyauterie, le nombre d'inspections à faire était déterminé, en 1992-1993, en fonction des ressources disponibles plutôt que d'un niveau de qualité acceptable. La Régie utilise maintenant la même méthode de sélection que pour les installations électriques et, en 1995-1996, elle a effectué 93 p. cent des inspections prévues.

### Assignation et contrôle des dossiers d'inspection

**10.45** En 1992-1993, dans le secteur de l'électricité, plusieurs déplacements étaient faits inutilement à cause de l'impossibilité d'accéder au site d'inspection. La cause en était fréquemment une mauvaise organisation du travail, par exemple le fait de ne pas prendre rendez-vous. De plus, dans les secteurs de l'électricité et de la tuyauterie, l'information disponible ne permettait pas de connaître en tout temps le nombre et l'état d'avancement des dossiers d'inspection en cours entre les mains de chaque inspecteur.

**10.46** Ces lacunes empêchaient la Régie de réaliser plusieurs interventions prévues par le calendrier des priorités. Plusieurs dossiers ouverts étaient annulés sans être réglés, même si certains d'entre eux contenaient des déficiences non corrigées.

**10.47** L'assignation des dossiers et l'encadrement des inspecteurs ont fait l'objet d'un mandat confié à un groupe de travail au début de 1994. Ce projet a permis, entre autres, la préparation d'un formulaire intitulé « Planification et réalisation des activités », qui facilite la gestion des activités de l'inspecteur et exige la prise de rendez-vous. Bien que la Régie ait effectué une étude et qu'elle ait développé certains outils de gestion, les résultats relatifs au contrôle des dossiers démontrent que les lacunes retracées en 1992-1993 persistent.

**10.48** En effet, les statistiques se rapportant à l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1996 révèlent qu'un certain nombre de dossiers sont encore fermés sans aucune intervention.

**10.49** Par ailleurs, environ 26 000 déplacements sur un total de 108 000 ont été effectués en plus de ce que prévoit la norme établie par la Régie, soit une visite d'inspection par dossier et une contre-visite pour s'assurer que les déficiences relevées la première fois ont été corrigées. L'une des principales causes de cette lacune est encore une mauvaise organisation du travail.

**10.50** Nous avons estimé que la Régie aurait pu réaliser l'inspection d'environ 8 000 dossiers supplémentaires si le temps utilisé pour ces déplacements avait servi à des activités d'inspection. En plus, il faudrait tenir compte des coûts occasionnés par ces déplacements.

### Encadrement du travail des inspecteurs

**10.51** Nous avons recommandé à la Régie de revoir l'encadrement donné à ses inspecteurs concernant les méthodes d'inspection et d'examen de plans en bâtiment, notamment au regard des outils de travail et des délais de correction à accorder après le constat de déficiences.

**10.52** La Régie a introduit de nouvelles grilles d'inspection afin d'aider les inspecteurs dans leur travail ; en outre, celles-ci permettent de reconstituer la vérification effectuée. De plus, une liste correspondante de commentaires types et de délais de correction à accorder pour chacun des éléments de la grille devrait permettre que la préparation des avis de déficiences soit uniforme.

**10.53** Nous avons sélectionné dix dossiers au hasard dans trois bureaux régionaux importants concernant des inspections effectuées en 1995. Dans trois de ces dossiers, il n'était pas obligatoire d'utiliser la grille en question. Sur les sept autres dossiers où la grille aurait dû être utilisée, six n'en contenaient pas.

## Tarification

**10.54** Nous avons constaté que la Régie ne connaissait pas le coût de ses activités par secteur et qu'elle ne s'était pas dotée d'une politique tarifaire qui lui aurait permis de récupérer en tout ou en partie les coûts liés à l'inspection.

**10.55** La Régie a évalué les coûts de chacun de ses produits et elle dispose d'une politique tarifaire depuis le 14 juin 1994 qui prévoit notamment l'équité entre les différentes clientèles. Cependant, la Régie n'a pas encore établi de tarification pour l'inspection des bâtiments et des appareils de levage qui a engendré des coûts de près de 5 millions de dollars en 1994-1995.

**10.56** Nous avons aussi constaté que la Régie ne s'assurait pas de l'intégralité des revenus relativement à l'émission de permis de tuyauterie en comparant avec le fichier de déclarations des travaux pour les nouvelles constructions. Les pertes de revenus estimées représentaient environ 5,5 millions de dollars en deux ans. La Régie ne compare pas toujours ces fichiers et elle ne s'assure donc pas qu'elle perçoit tous les revenus de licences en tuyauterie.

## Diffusion des éléments de sécurité

**10.57** Nous avons constaté que la Régie n'avait pas établi de stratégie pour l'ensemble de ses activités de communication. Elle ne disposait pas non plus d'information sur l'efficacité des moyens utilisés.

**10.58** Depuis 1994, la Régie prépare un plan de communication qui présente des projets basés sur la planification stratégique de 1993-1996. À la suite des échanges que nous avons eus au cours de notre mandat, la Régie a préparé, à la fin d'août 1996, un bilan des projets importants pour l'année 1994-1995 et elle entend produire prochainement celui de 1995-1996.

**10.59 Commentaires de la Régie : Le contenu de la réglementation.** « En principe, le gouvernement et ses mandataires ne sont pas assujettis à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics. Cependant, certaines parties de leur parc, notamment le réseau des hôpitaux, y sont actuellement assujetties par un avis juridique.

« L'article 5 de la Loi sur le bâtiment, qui n'est pas encore en vigueur, permettra au gouvernement, à ses ministères et ses organismes mandataires de se lier à cette loi, mais seulement dans la mesure prévue par un règlement du gouvernement.

**Adoption de la réglementation en matière de normalisation.** « La réception tardive des versions françaises n'est qu'une des causes de délai. Pour certains codes, elle n'est pas majeure. Par contre, la Régie a, pour tous ses règlements, élargi ses bases de consultation avec ses partenaires, ce qui s'avère très important pour connaître les besoins et les attentes de sa clientèle. Elle est aussi à définir des moyens pour mieux se synchroniser à l'avenir avec les organismes de normalisation, ce qui contribuera à réduire les délais d'approbation.

« Par ailleurs, nous tenons à souligner qu'aucune province n'a encore adopté ce code. Selon notre calendrier, ce code serait adopté par le gouvernement en septembre 1997. Le Québec serait ainsi une des premières provinces à le faire.

**Coordination des organismes en inspection des bâtiments.** « Dans son plan d'action 1994-1995, la Direction des opérations a prévu, pour le domaine du bâtiment, de concentrer ses efforts là où il n'y a pas de dédoublement avec les municipalités. Depuis ce temps, les actions suivantes ont été prises :

- échange d'information entre les diverses directions régionales de la Régie du bâtiment du Québec et des municipalités portant notamment sur les permis de construction, les résultats de vérification des plans et l'octroi de mesures différentes ;
- dans la ville de Montréal, la Régie n'intervient que dans les hôpitaux et les centres d'accueil.

**Moment opportun d'intervention.** « La Régie a déterminé, en 1994, que le moment opportun pour effectuer les inspections en bâtiment était à la fin des travaux lorsque le bâtiment est livré au propriétaire. En ce qui concerne les installations en plomberie et en électricité, le moment opportun avait été fixé à la fin des travaux ou juste avant le recouvrement de l'installation.

« Cette approche s'inscrit dans le cadre de la Loi sur le bâtiment qui vise à responsabiliser les intervenants. Par contre, dans ses orientations, la Régie prévoit exiger des entrepreneurs moins performants que leurs travaux demeurent à découvert pour permettre une inspection.

« La Régie prendra les dispositions nécessaires pour assurer une plus grande uniformité dans les interventions de l'ensemble de ses directions régionales.

**Priorités des inspections et gestion du risque.** « En ce qui concerne la fréquence des interventions dans les bâtiments existants, elle a été revue à la suite de l'analyse des statistiques sur les incendies publiées par le ministère de la Sécurité publique (MSP). Cependant, la Régie a demandé à ce ministère d'apporter certaines modifications à son système d'information relatif aux incendies afin de faire en sorte que la classification des risques qui y est utilisée coïncide avec sa classification des bâtiments. Le MSP doit nous soumettre une proposition en ce sens cet automne.

**Choix des interventions en électricité et en plomberie.**

« La méthode de sélection des interventions en électricité et en plomberie est basée sur la performance des entrepreneurs, leur volume annuel d'activité ainsi que l'ampleur des travaux qu'ils réalisent. Cette méthode de sélection est simple et le taux de sélection se calcule en tenant compte du nombre de dossiers trouvés défectueux par rapport au nombre de dossiers inspectés. Le manque de ressources en électricité dans certaines régions explique le pourcentage de réalisation.

**Assignation et contrôle des dossiers d'inspection.**

« La Régie a diminué depuis 1992-1993 le nombre de dossiers fermés administrativement et elle va continuer ses efforts en ce sens. En ce qui concerne les déplacements inutiles, la Régie a mis en place un système de prise de rendez-vous qui devrait pallier cette lacune.

**Diffusion des éléments de sécurité.** « En août 1996, la Régie a produit le bilan de ses projets de communication pour l'exercice 1994-1995, lequel fait particulièrement ressortir l'efficacité de la campagne d'information sur l'usage du gaz propane. Le bilan 1995-1996 sera produit en novembre 1996 et la Régie entend ainsi évaluer annuellement l'impact de ses principales activités de communication. »

## Commission de la construction du Québec

**10.60** Nous avons fait cette année le suivi des recommandations formulées à l'occasion du mandat d'optimisation des ressources demandé par le gouvernement. Cet exercice avait pour but de déterminer dans quelle mesure la Commission a tenu compte des recommandations énoncées.

**10.61** La vérification de 1993-1994 portait sur les coûts engagés et les moyens déployés pour réaliser les activités, sur l'organisation du travail et sur la mise en œuvre de pratiques de gestion adéquates, tant en ce qui a trait aux affaires de la Commission qu'en ce qui concerne les fonds en fidéicommis qu'elle administre.

### Appréciation globale

**10.62** Depuis notre vérification, la situation n'a guère évolué en ce qui a trait à l'implantation du nouveau régime d'apprentissage, si bien que la révision de la réglementation concernant la formation professionnelle et la compétence de la main-d'œuvre tarde toujours. Par ailleurs, la Commission a déployé des efforts afin d'améliorer la fonction d'inspection. Toutefois, il est encore trop tôt pour en apprécier les effets. Quant à l'administration des régimes d'assurance, la Commission a effectué un redressement remarquable en réduisant son déficit de 43,3 millions de dollars.

**10.63** Sur le plan de la conformité, les modifications apportées à la loi constitutive et au Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux régularisent la participation des employeurs aux régimes d'avantages sociaux. Cependant, la Commission, dans l'attente de l'approbation de modifications réglementaires, déroge toujours au Règlement sur la délivrance des certificats de compétence, notamment en ce qui a trait à l'émission des exemptions à des personnes indispensables. De plus, elle n'applique toujours pas la réglementation

relative au bassin de la main-d'œuvre et à la vérification du respect du pourcentage d'apprentis dans l'attente de la refonte des règlements.

**10.64** En ce qui concerne l'administration de la Commission, les mesures nécessaires ont été prises afin de redresser la situation financière. D'ailleurs, pour la première fois depuis 1991, un excédent de 3,2 millions de dollars a été enregistré au 31 décembre 1995. Des efforts ont aussi été investis afin de valider certaines informations contenues dans les rapports mensuels des employeurs, d'élaborer des indicateurs de gestion et d'établir le prix de revient des principales activités. Cependant, ces travaux étant trop récents ou trop peu avancés, nous n'avons pu déterminer s'ils permettront de corriger les déficiences signalées. Quant aux lacunes relatives aux conditions de travail et au recrutement, elles perdurent jusqu'à l'issue des négociations de la convention collective.

**10.65** Nous encourageons donc la Commission à poursuivre ses efforts pour achever la correction des lacunes relevées au cours de notre vérification de 1993-1994.

### Réalisation des mandats de la Commission

#### Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre

**10.66** Au cours de notre vérification, nous avons constaté que la Commission tardait à établir le nouveau régime d'apprentissage des métiers de la construction. Nous avons également remarqué qu'il n'y avait pas de mécanismes qui auraient permis l'application de certaines clauses du règlement relativement à la délivrance des certificats de compétence, notamment l'évaluation de la compétence après cinq ans d'inactivité.

**10.67** Depuis lors, la situation n'a pas progressé de façon marquée. Cette inertie est d'autant plus grave que la Commission définit la conception d'un nouveau régime d'apprentissage comme la condition préalable à toute révision en profondeur de



ses pratiques et de la réglementation relative à l'accès de la main-d'œuvre à l'industrie de la construction. Ainsi, certaines pratiques dérogatoires aux règlements ont toujours cours puisque la Commission préfère maintenir le statu quo en attendant d'effectuer une révision complète de sa réglementation.

**10.68** En ce qui a trait à l'évaluation des compétences d'un travailleur après cinq ans d'inactivité, la Commission a élaboré un plan d'action pour procéder en ce sens, conformément au règlement. Toutefois, en raison de restrictions budgétaires, la réalisation de ce plan progresse lentement. La Commission prévoit être en mesure d'effectuer l'évaluation des compétences pour certains métiers à compter de 1997.

#### Fichier de la disponibilité des salariés

**10.69** Nous avons constaté que le fichier de la disponibilité des salariés n'était pas à jour. De plus, la Commission ne procédait pas à la vérification systématique de l'obtention, par l'employeur, d'un numéro de confirmation d'embauche pour les salariés déclarés dans le rapport mensuel transmis à la Commission et elle n'engageait pas de poursuite en cas de dérogation.

**10.70** La mise à jour du fichier n'a pas progressé depuis notre vérification, ce qui fausse l'évaluation de la main-d'œuvre disponible et réduit l'efficacité tant du placement des travailleurs que de l'admission des nouveaux salariés dans l'industrie de la construction. Près de 17 p. cent des salariés inscrits au fichier ont été recommandés plus de dix fois à des employeurs à la recherche de main-d'œuvre, ce qui soulève des doutes quant à la disponibilité réelle de celle-ci. Cette proportion était de 10 p. cent en 1993.

**10.71** Les travaux prévus dans le plan d'action relatif à ce projet ont été suspendus en attendant une refonte des règlements sur la formation, la compétence et la mobilité. Cependant, compte tenu du rythme de travail de la Commission depuis le début de cette refonte, il faut prévoir un long délai avant qu'elle apporte les correctifs nécessaires au fichier de la disponibilité.

**10.72** Enfin, la Commission n'a encore pris aucune mesure à l'égard des employeurs qui enfreignent la réglementation en embauchant du personnel, malgré son refus formel. En outre, elle n'entreprend aucune poursuite pour ce type d'infractions qu'elle juge non prioritaires. Ainsi, en 1995, les employeurs fautifs ont déclaré à la Commission 813 000 heures de travail pour des employés dont elle avait expressément refusé l'embauche.

#### Fonction d'inspection

**10.73** Au cours de notre vérification, nous avons observé que la Commission n'était pas en mesure de repérer les employeurs et les secteurs d'activité les plus susceptibles de ne pas respecter la réglementation. En effet, les renseignements dont elle disposait étaient éparpillés dans divers systèmes et registres, et la méthode de sélection des dossiers de vérification de livres n'avait pas été adaptée à la stratégie d'inspection.

**10.74** Nous avons également noté que le traitement des réclamations et des pénalités n'était pas uniforme d'un bureau régional à l'autre et qu'il dérogeait souvent à la méthode en vigueur. En outre, les règles d'approbation du montant de règlement négocié étaient souvent contournées. D'ailleurs, aucune reddition de comptes n'était exigée des bureaux régionaux quant au suivi des réclamations.

**10.75** Depuis lors, la Commission a arrêté une nouvelle méthode en matière d'inspection dont les jalons ont été posés en juillet 1995. Cette approche fait suite aux diverses expériences vécues dans le cadre de l'inspection proactive et elle dirige les efforts vers l'inspection de chantiers. La Commission s'est également dotée d'un « registre informatisé de chantiers » pour orienter ses interventions. Ce registre provincial permet de cumuler une multitude d'informations concernant l'industrie de la construction. Implanté dans quatre bureaux régionaux sur neuf, il devrait être entièrement fonctionnel au cours de 1997. Bien que la nouvelle approche jumelée au « registre informatisé de chantiers » semble offrir des avenues prometteuses en ce qui a trait à la lutte contre le travail au noir, il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats.

**10.76** Quant aux réclamations et pénalités, de nouveaux principes directeurs ont été entérinés par le conseil d'administration en avril 1996. La Commission élabore présentement une nouvelle directive administrative qui précisera les modalités d'application de ces principes. Bien que la Commission croie que l'encadrement proposé garantira davantage l'uniformité et la transparence que le processus en place, nous n'avons pu déterminer si ces mesures permettront de corriger les lacunes signalées, les démarches étant trop récentes.

#### Administration des régimes d'assurance

**10.77** Au moment de notre vérification, nous avons souligné à la Commission que, en vertu du règlement sur les avantages sociaux, elle devait prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout temps le financement du déficit des régimes d'assurance, et ce, même si le certificat de solvabilité émis était valide pour trois ans.

**10.78** Nous avons également constaté que le choix des hypothèses actuarielles utilisées pour l'évaluation des régimes d'assurance n'était pas assez conservateur, même si ces hypothèses étaient conformes aux principes actuariels généralement reconnus. De plus, nous étions préoccupés du déficit accumulé par ces régimes, qui s'élevait à 38,9 millions de dollars au 31 décembre 1993. En effet, les mesures de redressement adoptées étaient insuffisantes pour résoudre les problèmes liés au déficit futur. D'ailleurs, à la suite d'un redressement comptable, ce déficit s'est élevé à 53,1 millions de dollars.

**10.79** Depuis lors, la Commission a procédé à la réduction de son déficit des régimes d'assurance de base qui est passé de 53,1 millions de dollars au 31 décembre 1993 à 9,8 millions au 31 décembre 1995. De plus, les hypothèses actuarielles retenues aux fins de l'évaluation des régimes d'assurance de base sont désormais appropriées aux circonstances.

## Réglementation

### Dérogations à la réglementation

**10.80** En 1994, nous avons constaté plusieurs déficiences quant à la conformité avec la loi et les règlements. Nous exposons ici l'état actuel de la situation.

**10.81** Le conseil d'administration a adopté, en novembre 1995, un projet de modification du règlement qui régularisera l'émission des exemptions à des personnes indispensables. Ce projet a obtenu l'accord de la ministre de l'Emploi et il a été publié dans la Gazette officielle du 5 juin 1996. En attendant l'approbation du règlement par le gouvernement, la dérogation persiste.

**10.82** La Commission a fourni un effort important quant au suivi de la formation obligatoire des apprentis admis en situation de pénurie. Elle a adopté un plan d'action qui prévoit l'application progressive, à compter de février 1997, d'un suivi par métier. Les efforts entrepris doivent être poursuivis afin de corriger entièrement la lacune signalée en 1994.

**10.83** Quant à la réglementation non appliquée relativement au bassin de main-d'œuvre et à la vérification du respect du pourcentage d'apprentis, ces volets devront être intégrés à la refonte des règlements. Cette refonte est sujette à l'établissement du nouveau régime d'apprentissage des métiers que la Commission tarde à établir.

**10.84** Les pratiques de la Commission concernant les règles d'attribution de certificats de compétence-apprenti aux diplômés ont été régularisées grâce à une modification apportée au Règlement sur les certificats de compétence.

**10.85** Désormais, l'information portant sur la période d'amortissement de la valeur présente des déficits passés apparaît dans le rapport actuariel, comme le stipule le règlement.

## Pouvoirs outrepassés

**10.86** Nous avons également constaté que la Commission outrepassait ses pouvoirs à plusieurs égards. Ainsi, elle avait déterminé une zone tampon sans le faire par règlement, accepté la participation de certains employeurs aux régimes d'avantages sociaux en leur reconnaissant le statut de salarié et permis la participation de représentants d'associations de salariés et d'employeurs alors que ni la loi ni le décret de la construction ne l'y autorisent.

**10.87** Présentement, la Commission maintient l'établissement de zones tampons sans approbation gouvernementale, en attendant la conclusion des négociations entre employeurs et travailleurs de l'industrie de la construction.

**10.88** Quant à la participation de certains employeurs et représentants d'associations de salariés et d'employeurs aux régimes d'avantages sociaux, elle est désormais permise à certaines conditions, grâce à la modification de la loi constitutive de la Commission ainsi que par la refonte du Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux.

## Adoption non autorisée d'une pratique administrative

**10.89** La Commission avait adopté une pratique administrative non autorisée en délivrant un certificat de compétence-apprenti lorsque la personne exemptée avait effectué 1 000 heures de travail. Cette façon de faire ne respectait pas les conditions de délivrance d'un tel certificat.

**10.90** Même si un projet de modification du règlement régularisera la situation et bien que le projet ait obtenu l'accord de la ministre de l'Emploi et qu'il ait été publié dans la Gazette officielle du 5 juin 1996, la dérogation se poursuit depuis notre vérification puisque le règlement n'est pas encore approuvé.

## Administration de la Commission

### Conditions de travail des employés

**10.91** Notre vérification avait permis de soulever certaines clauses de la convention collective qui entraînaient des conséquences financières et opérationnelles importantes. Nous avons notamment souligné l'horaire de travail des inspecteurs, la compensation annuelle minimale de 15 000 kilomètres qui leur était octroyée, les bonis de vacances et de départ, le paiement du coût total des plans d'assurance négociés, le paiement des frais d'arbitrage et des autres frais liés au règlement de grief ainsi que la double indemnité versée aux membres du personnel d'encadrement pour leurs déplacements.

**10.92** Les pratiques dénoncées en 1994 sont toujours en vigueur puisqu'elles relèvent essentiellement de la convention collective négociée entre les parties.

**10.93** Ainsi, l'horaire de travail des inspecteurs est demeuré inchangé, ce qui ne favorise pas l'adéquation entre leur présence au travail et les besoins d'intervention. Cependant, la Commission est présentement en négociation de convention collective. Le mandat émis par le président-directeur général à cet effet énonce ledit horaire de travail parmi les sujets de négociation.

**10.94** Quant aux 15 000 kilomètres garantis, la Commission est d'avis que cette compensation permet de régler un grave problème de rotation des inspecteurs de Montréal vers les régions périphériques et que les frais annuels ainsi engagés compensent ceux qu'occasionne la rotation. Cette clause n'a toujours pas été adaptée aux particularités du territoire à couvrir et elle ne fait pas partie des éléments de la convention collective qu'il faudra négocier.

## Méthodes et outils de travail

### Inspection

**10.95** En 1994, nous avons constaté que l'efficacité des inspecteurs aurait pu être grandement améliorée grâce à l'utilisation de moyens technologiques. La Commission avait estimé alors que chaque inspecteur perdait entre une heure et une heure trente par jour à établir des communications avec le bureau régional, ce qui représentait entre 10 et 16 années-personnes.

**10.96** Nous avons également signalé que l'inspecteur ne disposait d'aucun moyen pour s'assurer, à l'occasion de ses visites de chantier, de la validité des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied.

**10.97** Bien que la Commission ait doté les inspecteurs de téléphones cellulaires, leur tâche est toujours lourde à cause du manque d'outils technologiques et elle nécessite le recours à un nombre élevé de membres du personnel de soutien. Cependant, la Commission entend évaluer la nécessité d'outils technologiques et uniformiser ses pratiques dans l'ensemble des bureaux régionaux dès que l'implantation de la nouvelle approche d'inspection et du « registre informatisé de chantiers » sera terminée. Nous ne pouvons qu'encourager la Commission à poursuivre ses efforts en ce sens.

**10.98** Quant à l'obtention des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied, la Commission n'a pris aucune mesure afin d'en effectuer un contrôle plus rigoureux à l'occasion des visites d'inspection. Elle avance même que leur validation n'est pas prioritaire. Pourtant, un contrôle efficace contribuerait à assurer la fiabilité du fichier de la disponibilité des salariés, lequel est nécessaire à la gestion de la main-d'œuvre de l'industrie.

### Régimes d'avantages sociaux

**10.99** En 1994, nous avons constaté que plusieurs directives et méthodes utilisées par le personnel affecté aux régimes d'avantages sociaux étaient désuètes et que ce dernier disposait de documents incomplets et parfois contradictoires.

**10.100** En juin 1996, la Commission a amorcé la révision de ses directives et méthodes et elle a élaboré un document intitulé « Session de formation des spécialistes » qui devrait servir de base à la conception d'un nouveau manuel. Les changements réglementaires ayant accaparé les efforts du personnel, la révision des directives et des méthodes n'a pas été jugée prioritaire.

### Rapports mensuels des employeurs

**10.101** Nous avons également noté une lacune relative au contrôle des différentes remises mentionnées dans le rapport mensuel, ce qui empêchait la Commission de récupérer toutes les sommes qui lui étaient dues. De plus, nous avons constaté que certains chèques n'étaient pas toujours encaissés dès leur réception.

**10.102** La Commission amorçait récemment des travaux qui devraient lui permettre d'être plus certaine de l'exactitude des renseignements apparaissant dans les rapports mensuels. Cependant, quelques-unes de ces données ne sont toujours pas validées et ce n'est que depuis mars 1996 que la Commission a implanté l'avis de cotisation. Nous ne pouvons donc déterminer si les mesures prises permettront à coup sûr de récupérer les sommes dues.

**10.103** Quant à l'encaissement des chèques, la Commission a promptement réagi afin de corriger la situation.

### Recrutement et formation

**10.104** En 1994, nous avons mentionné certaines déficiences eu égard au recrutement et à la formation continue. En effet, la Commission privilégiait l'expérience dans l'industrie de la construction au détriment de la scolarité, de sorte que plusieurs des employés recrutés ne répondaient pas aux exigences minimales d'embauche. De plus, nous avons noté que ce manque d'expérience exigeait un investissement plus important dans les activités de formation. Enfin, la Commission ne disposait pas d'un processus structuré d'évaluation du rendement de son personnel.

**10.105** Afin de corriger ces lacunes, la Commission tentera de faire modifier les exigences et les critères d'embauche et de promotion durant les négociations de la convention collective.

**10.106** Par ailleurs, la Commission ne s'est toujours pas dotée d'une méthode systématique d'évaluation du rendement, mais la Direction des ressources humaines a reçu le mandat d'élaborer un programme en ce sens au cours de 1997.

#### Postes d'encadrement

**10.107** En 1994, nous avons recommandé que la Commission poursuive la revue de son organigramme. À la suite des réorganisations effectuées en mars 1994 et en juin 1995, le ratio d'encadrement de la Commission est à présent comparable à celui d'autres organismes similaires.

#### Déconcentration des services à la clientèle

**10.108** Nous avons mentionné que la Commission n'avait pas effectué d'analyse coûts-avantages de la déconcentration de ses activités. À cet égard, nous recommandions à la Commission d'évaluer la pertinence de déconcentrer les services offerts à la clientèle en tenant compte des coûts administratifs.

**10.109** Depuis lors, la Commission a procédé à une réorganisation administrative qui entraîne une économie substantielle des coûts, notamment en implantant deux centres d'appels et en fusionnant les bureaux régionaux de Laval, de la Montérégie et de Montréal, ce qui réduit à neuf le nombre de ses bureaux.

#### Information de gestion

**10.110** En 1994, nous avons constaté qu'il manquait à la Commission des indicateurs de gestion et qu'elle ne se comparait pas avec d'autres organismes offrant des services similaires. De plus, nous avons noté que la Commission ignorait le prix de revient de ses principales activités.

**10.111** La Commission a amorcé un projet pilote avec sa section « assurance-maladie », en vue d'élaborer des indicateurs de performance. Cette initiative est intéressante mais peu représentative de l'ensemble des activités de la Commission. Par ailleurs, l'élaboration des indicateurs de gestion faisait partie intégrante du plan organisationnel de 1993. Nous encourageons la Commission à poursuivre ses efforts afin de se doter d'indicateurs de gestion.

**10.112** Quant au prix de revient de ses principales activités, ce n'est qu'en septembre 1996 que la Direction des ressources financières prévoit remettre au comité de direction un mémoire concernant les coûts et les avantages d'une comptabilité par activité.

#### Équilibre financier

**10.113** En 1994, nous avons noté que la situation financière de la Commission s'était grandement détériorée depuis 1991 et nous lui avons recommandé de prendre les mesures nécessaires pour assurer son équilibre financier dans des délais raisonnables.

**10.114** Dès lors, diverses mesures ont été prises pour redresser la situation financière. D'ailleurs, les états financiers du 31 décembre 1995 démontrent, pour la première fois depuis 1991, un excédent des revenus sur les dépenses de 3,2 millions de dollars. Nous incitons la Commission à poursuivre ses efforts afin de maintenir son équilibre financier.

**10.115** *Commentaires de la Commission* : « La Commission de la construction du Québec a pris connaissance des commentaires exprimés par le Vérificateur général du Québec dans son suivi de rapport de vérification d'optimisation des ressources effectué en 1993-1994.

*« Malgré la justesse des informations contenues dans ce suivi, il y aurait lieu que le Vérificateur général prenne davantage en compte les efforts consentis par la Commission depuis 1994 pour corriger les lacunes soulevées dans le rapport du Vérificateur général. Ces efforts ont dû être priorités compte tenu des restrictions budgétaires à la Commission au cours de la période suivant la vérification. Puisque plusieurs recommandations du Vérificateur général engendraient des coûts importants, la Commission a fait des choix en vue de respecter ses orientations budgétaires. D'ailleurs à ce niveau, tel que souligné dans le rapport de suivi, ces efforts ont porté fruit puisqu'au 31 décembre 1995 les états financiers démontraient un excédent des revenus sur les dépenses.*

*« Bien qu'il soit vrai qu'en vertu de la réglementation actuelle certaines dérogations persistent, la Commission a ajusté ses pratiques en fonction du nouveau règlement sur la délivrance des certificats de compétence dès son élaboration en 1995. Seuls des retards dans l'entrée en vigueur de ce règlement expliquent que les dérogations persistent.*

*« La Commission reçoit également les recommandations et les commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts en vue d'une amélioration constante de ses pratiques de gestion. D'ailleurs, plusieurs actions ont déjà été prises en ce sens.*

*« La Commission constate que le Vérificateur général a pris acte des améliorations apportées à la gestion dans plusieurs cas, mais qu'il signale ne pouvoir en évaluer l'impact compte tenu de mises en application trop récentes. La Commission désire faire état notamment que ces nouvelles mesures seront évaluées pour leur rendement aussitôt que des résultats seront connus. »*

# Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

## Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1993-1994

**10.116** Nous avons procédé au suivi des constatations et des recommandations portées à l'attention des parlementaires après la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès de la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain en 1993-1994. L'objectif de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Corporation avait tenu compte de nos recommandations.

**10.117** La vérification de 1993-1994 avait pour but d'examiner la gestion des activités relatives à l'acquisition des véhicules et au transport interétablissements, ainsi que la structure décisionnelle et la reddition de comptes. De plus, nous avons formulé une recommandation concernant le processus de facturation et de recouvrement de la Corporation.

**10.118** Depuis notre vérification, la Corporation a apporté des correctifs à certaines déficiences constatées à cette époque, notamment en ce qui concerne la détermination de ses besoins en véhicules ambulanciers, la définition des fonctions et des responsabilités des différents comités relevant du conseil d'administration ainsi que celles des membres de la direction. De plus, la qualité de l'information transmise au conseil a été grandement améliorée afin de lui permettre d'assumer efficacement son rôle.

**10.119** Toutefois, des lacunes importantes concernant l'acquisition des véhicules, la gestion du transport interétablissements et la reddition de comptes ne sont toujours pas corrigées.

## Acquisition des véhicules

**10.120** Nous avons constaté en 1993-1994 que la Corporation avait procédé à l'acquisition de 30 ambulances, d'une valeur totale de 1,7 million de dollars, sans obtenir les autorisations préalables du gouvernement comme le requiert sa loi constitutive.

**10.121** En 1994-1995 et 1995-1996, la Corporation a procédé à l'acquisition de 69 ambulances d'une valeur totale de 4,6 millions de dollars sans obtenir, encore une fois, les autorisations exigées par sa loi constitutive. Pourtant, dans ses commentaires inclus dans notre rapport de 1993-1994, la Corporation s'était engagée à le faire.

## Gestion du transport interétablissements

**10.122** En 1994, la Corporation avait mis sur pied un projet-pilote qui devait lui permettre d'évaluer les coûts et les avantages d'avoir recours à deux groupes distincts (urgent ou non) et d'étudier la possibilité de véhiculer simultanément plus d'un bénéficiaire. Malheureusement, dans la foulée des changements de titulaire du poste de président-directeur général, ce projet n'a pas été mené à terme. En avril 1996, la Corporation a décidé de reprendre le projet-pilote, en y intégrant cette fois de nouveaux éléments : établissement de quatre points de services, mise en place de mécanismes de coordination avec les établissements et définition d'objectifs quant au temps de déplacement et au respect des heures de prise en charge des bénéficiaires. L'échéancier prévoit que les résultats seront présentés aux membres du conseil d'administration en avril 1997. Par ailleurs, en avril 1995, elle a revu les quarts de travail ainsi que l'étalement des heures de départ, ce qui assure maintenant une meilleure adaptation à la demande de transports.

**10.123** Quant à la planification des transports, elle est toujours déficiente, car très peu d'améliorations ont été apportées depuis 1994. En effet, le système de répartition assisté par ordinateur, prévu initialement pour juin 1995, n'est toujours pas opérationnel et la Corporation envisage maintenant son implantation pour avril 1997. Ce système devrait

permettre d'assigner les ambulances en tenant compte de plusieurs facteurs - notamment la position du véhicule et la densité de la circulation - et proposer l'itinéraire le plus court et le plus rapide. De plus, il favorisera un déploiement dynamique de la flotte de façon à disposer du véhicule adéquat à l'endroit voulu en tout temps.

**10.124** Par ailleurs, la Corporation ne s'est toujours pas dotée d'un système d'information qui lui permettrait de connaître le coût de ses transports interétablissements. En conséquence, elle ne dispose pas de mécanismes de contrôle pour en suivre l'évolution et en expliquer les variations.

### Reddition de comptes

**10.125** Le conseil d'administration ne reçoit toujours pas d'information quant à l'évaluation du rendement des membres de la direction et à la performance de la Corporation. Toutefois, au cours de 1996, celle-ci a procédé à une révision des postes de cadre ; elle a également élaboré une nouvelle fiche d'évaluation du rendement qui sera utilisée dès l'automne. De plus, un tableau de bord est en voie de développement et il devrait permettre au conseil d'administration d'évaluer la performance de la Corporation et d'en assurer le suivi.

**10.126** Quant au rapport annuel de la Corporation, celui de l'exercice terminé le 31 mars 1993 ne permettait pas d'évaluer son efficacité ; l'examen du rapport annuel déposé pour l'exercice terminé le 31 mars 1996 nous amène à la même conclusion. En effet, bien qu'il présente maintenant les orientations et les priorités de la Corporation et que l'information concernant l'environnement de travail, la capacité d'adaptation aux changements et la protection des actifs soit améliorée, des éléments importants d'une reddition de comptes adéquate sont toujours absents ou insuffisants. Ces lacunes touchent particulièrement le degré d'atteinte des objectifs, la satisfaction de la clientèle ainsi que les coûts et la productivité.

**10.127 Commentaires de la Corporation :** « *La Corporation est en désaccord total avec le constat du Vérificateur général concernant l'acquisition des véhicules. La Corporation a obtenu du ministère de la Santé et des Services sociaux l'autorisation de procéder en 1993-1994 au remplacement de 30 ambulances (lettre du Ministère datée du 8 janvier 1993) et, en 1994-1995, au remplacement de 50 autres véhicules (lettre du Ministère datée du 12 juillet 1994). Il faut noter, par ailleurs, qu'à cette dernière autorisation se greffait un budget non récurrent de 350 000 dollars de la part du MSSS. La Corporation s'est donc acquittée de son obligation.*

« *La Corporation n'a pas de commentaire concernant le premier paragraphe portant sur la gestion du transport interétablissements.*

« *Quant à l'implantation du système de répartition assistée par ordinateur, le retard est attribuable en bonne partie au fournisseur de service.*

« *Concernant le coût des transports interétablissements, comme la Corporation n'entend pas se diriger vers une séparation complète de la flotte et comme les revenus de l'interétablissement sont réglementés par le Ministère, la Corporation n'entend pas se doter d'un tel système dans le cadre de ses priorités à court terme.*

« *Le plan d'action stratégique 1996-1997 ne sera constitué que d'objectifs mesurables portant sur l'efficacité, l'efficience et la productivité de la Corporation. Il déterminera également une liste de processus d'affaires devant être réévaluée en cours d'année. Nous ferons donc le point sur ces éléments dans le rapport annuel 1996-1997.*

« *L'évaluation des cadres supérieurs sera basée sur l'atteinte des objectifs déterminés dans le plan d'action.* »

**10.128 Réaction aux commentaires de la Corporation.** Les décisions du gouvernement s'expriment par un décret et non par une lettre émanant d'un ministère.



## Suivi d'une recommandation antérieure

### Facturation et recouvrement

**10.129** Dans le cadre de notre attestation financière pour l'exercice terminé le 31 mars 1996, nous avons procédé au suivi de la constatation et de la recommandation portées à l'attention des parlementaires au cours des années antérieures concernant la facturation et le recouvrement à la Corporation.

**10.130** Nous faisons un constat identique à celui des quatre dernières années, c'est-à-dire que la Corporation ne dispose pas d'un système d'information efficace pour ses activités de facturation et de recouvrement.

**10.131** En effet, bien que l'analyse préliminaire – qui inclut le choix de la solution – et la documentation de l'architecture du processus révisé et refondu des systèmes de facturation et de recouvrement soient terminées, la programmation des nouvelles applications n'a toujours pas débuté et l'objectif quant au délai moyen de facturation est toujours de 23 jours, dans des conditions normales de traitement. Le délai de facturation qui perdure augmente indûment le risque de mauvaises créances et il nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement.

**10.132** Nous avons recommandé à la Corporation de s'assurer que les nouvelles applications liées au processus révisé de facturation et de recouvrement deviennent opérationnelles dans les plus brefs délais.

**10.133** *Commentaires de la Corporation* : « Les processus de travail ont été révisés. Les discussions quant aux modalités de la réduction de l'effectif (neuf postes) sont finalisées et acceptées par les employés et les syndicats impliqués.

« L'architecture du système est terminée. L'analyse fonctionnelle et le développement informatique sont en cours. L'implantation est prévue pour avril 1997.

« Parmi les objectifs, nous pouvons citer la réduction du temps de facturation de 23 jours à 5 jours ainsi que l'implantation de plusieurs indices de gestion. »



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 11

# **Commentaires découlant de nos travaux d'attestation financière**

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>11.1</b>
Recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public	11.5
Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés	11.6
États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement	11.10
Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations	11.12
<b>Caisse de dépôt et placement du Québec</b>	
Conformité avec la loi	11.15
Contrôle institutionnel de la légalité des placements	11.24
<b>Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances</b>	
Appels téléphoniques rejetés	11.29
Partage du coût du RREGOP à l'égard des participants non syndiqués	11.36
Provision du RREGOP aux fins de financement	11.40
Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement	11.46
<b>Régie des rentes du Québec</b>	
Entente avec le Régime de pensions du Canada	11.53
<b>Société de développement industriel du Québec</b>	
Provision pour pertes relatives aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec	11.61
Approbation du plan d'aide financière	11.66
<b>Société de la Place des Arts de Montréal</b>	
Comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière	11.69
<b>Société de l'assurance automobile du Québec</b>	
Détermination de la contribution au Fonds consolidé du revenu en lieu de facturation des coûts de services de santé	11.76
<b>Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)</b>	
Investissements de REXFOR dans Donohue Matane (1993) inc.	11.80
<b>Société Innovatech du Grand Montréal</b>	
Capital de risque	11.86
Admissibilité à l'aide financière	11.90
Délégation de responsabilité non conforme à la loi	11.97
Règlement sur l'effectif	11.101

<b>Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches</b>	
Capital de risque	11.105
Admissibilité à l'aide financière	11.108
<b>Société québécoise de développement de la main-d'œuvre</b>	
Conformité avec les lois et les règlements	11.114
Mesure spéciale pour les travailleurs d'une entreprise	11.118
Programme d'aide aux personnes licenciées (PAPL)	11.120
Stages en entreprises entre le Québec et d'autres pays	11.122
Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)	11.124
Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)	11.127
Mesure spéciale pour les travailleurs d'une entreprise	11.129
<b>Société québécoise des transports</b>	
Activités de la Société	11.136

*Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.*

## Introduction

**11.1** La vérification des états financiers, souvent appelée attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

**11.2** Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données financières et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des entités dont les états financiers sont vérifiés et une appréciation d'ensemble des états financiers.

**11.3** Dans les paragraphes qui suivent, nous formulons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement.

**11.4** Nous faisons également état des restrictions que nous avons émises dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de certaines de ses organisations ainsi que des commentaires que nous avons formulés quant à l'observance de certaines stipulations légales, réglementaires ou administratives.

## Recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public

**11.5** Le Vérificateur général s'appuie sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement. Nous constatons que le gouvernement n'applique pas intégralement ces recommandations.

### Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés

**11.6** Le CCVSP a émis ses recommandations concernant la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements en novembre 1988. Il préconisait alors d'inclure immédiatement dans l'état de la situation financière tout montant d'obligations découlant des régimes de retraite qui n'avait pas encore été comptabilisé.

**11.7** À cette époque, le gouvernement faisait face à une dette importante non comptabilisée d'obligations découlant des régimes de retraite. Il n'a pas appliqué la recommandation du CCVSP, mais, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée en juillet 1980, il a plutôt continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

**11.8** Le montant de la dette non encore comptabilisée dans les états financiers du gouvernement relativement aux régimes de retraite au 31 mars 1996 n'est pas présenté dans le présent rapport, les données n'étant pas disponibles lors de sa publication. Au 31 mars 1995, cette dette s'élevait à 9,4 milliards de dollars.

**11.9** Bien que les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite paraissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter leur inscription, puisqu'elles constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

### États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement

**11.10** Selon le CCVSP, « les états financiers du gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes et entreprises du gouvernement ».

**11.11** Les états financiers publiés actuellement par le gouvernement n'incluent pas l'ensemble de ses activités et ressources. Ils portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils ne comprennent pas les données financières des fonds spéciaux ainsi que celles de certains organismes, telles la Corporation d'hébergement du Québec et la Société d'habitation du Québec.

### Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations

**11.12** Au cours de la période que couvre le présent rapport, le Vérificateur général a émis 155 rapports du vérificateur à la suite de ses travaux d'attestation financière. Ces rapports portent sur les états financiers du gouvernement, ceux des fonds spéciaux et ceux des organismes et entreprises du gouvernement.

**11.13** Nous avons émis des restrictions dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et ceux des huit organisations suivantes :

- la Fondation Jean-Charles-Bonenfant ;
- les Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec ;
- le Fonds des registres du ministère de la Justice ;
- l'Inspecteur général des institutions financières ;
- le Musée d'Art contemporain de Montréal ;
- la Société de développement industriel du Québec ;
- la Société québécoise des transports ;
- la Société de la Place des Arts de Montréal.

**11.14** De plus, nous avons formulé des commentaires dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers de trois organisations pour des manquements à des stipulations de leur loi constitutive ou de divers règlements. Ce sont :

- Capital d'Amérique CDPQ inc. ;
- la Société Innovatech du Grand Montréal ;
- la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches.

# Caisse de dépôt et placement du Québec

## Conformité avec la loi

**11.15** La *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* autorise la Caisse, compte tenu de certaines restrictions, à faire des placements, des opérations financières et des prêts.

**11.16** Depuis quelques années, nous sommes en désaccord avec la Caisse quant à l'interprétation qu'elle fait de certains articles de cette loi. Nous sommes d'avis que, à la suite de ses interprétations de la loi ou à cause du recours à des montages financiers, la Caisse fait ou pourrait faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

**11.17** Ainsi, comme nous l'avions mentionné l'année dernière (*Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995*, par. 21.75 et 21.76), nous sommes d'avis que la Caisse ne se conforme pas à sa loi constitutive en confiant l'exploitation de ses ressources pétrolifères à un mandataire auquel elle peut dicter une façon de faire, plutôt qu'à un tiers indépendant assumant seul les risques liés à l'exploitation.

**11.18** De plus, en 1994, la Caisse a acquis, par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, 50 p. cent des parts d'une société civile française qui exploite un commerce. Nous avons émis l'avis que cet investissement n'était pas conforme à la loi constitutive de la Caisse qui ne peut exploiter un commerce (*Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995*, par. 21.74). En 1995, la Caisse et son partenaire ont transformé cette société en société par actions. En examinant le montage financier de la Caisse relativement à cette nouvelle personne morale, nous constatons qu'elle détient, dans les faits, 50 p. cent des droits dévolus aux actions ordinaires de la nouvelle personne morale, ce que la loi ne lui permet pas de faire. Un montage analogue a été utilisé

pour un autre investissement similaire. Une réserve concernant ces placements a donc été ajoutée au rapport du Vérificateur général sur les états financiers de la filiale en propriété exclusive de la Caisse, Capital d'Amérique CDPQ inc.

**11.19** Un autre cas où l'interprétation de la Caisse l'amènerait à faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement a trait à sa façon de contrôler la limite d'investissement en immeubles, en hypothèques et en actions de compagnies immobilières. En effet, la position que la Caisse a adoptée en 1995, à partir de l'interprétation qu'elle fait de sa loi, consiste à tenir compte du coût de la détention des actions ordinaires de compagnies immobilières et de celui de la détention directe d'immeubles. De ce fait, elle exclut le coût des immeubles qu'elle possède par l'entremise de ses filiales. Nous n'approuvons pas cette position. En effet, l'actif total de la Caisse sur lequel sont calculées les limites prévues par la loi comprend les immeubles détenus par ses filiales, après élimination des participations en actions que la Caisse possède légalement et directement dans ces filiales.

**11.20** Finalement, comme nous l'avions déjà mentionné à la Caisse dans notre rapport à la direction pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994, nous sommes en désaccord avec elle quant à l'interprétation qu'elle fait des risques liés à un investissement dans une société en commandite. En effet, les clauses du contrat de société en commandite, en vertu desquelles la Caisse s'est réservé un contrôle sur des décisions de gestion, comportent le risque d'entraîner la responsabilité totale de celle-ci, qui pourrait alors être considérée comme un « commandité ». Pourtant, ce statut rendrait le placement détenu par la Caisse non conforme à sa loi constitutive.

**11.21** Nous avons donc réitéré notre recommandation en vertu de laquelle la Caisse devrait se conformer à sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de placement.



**Nous avons également recommandé à la Caisse de revoir les interprétations mentionnées plus haut de façon à ne pas faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.**

**11.22 Commentaires de la Caisse :** « Le premier désaccord ayant trait à l'interprétation de cette loi, allégué par le Vérificateur général du Québec en 1994, concernait l'acquisition, le 12 avril 1985, voilà plus de 11 ans, de la totalité des actions de 2318-4518 Québec inc. qui détient des droits indivis dans des propriétés pétrolifères et gazières.

« Cette détention est autorisée en vertu du paragraphe a), premier alinéa de l'article 37.1 qui permet notamment à la Caisse d'acquérir et de détenir sans restriction la totalité ou une partie des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à détenir et administrer des ressources minérales, pétrolifères ou gazières.

« De plus, le paragraphe a) de l'article 37.1 de la loi permet à la Compagnie de confier l'exploitation de ses réserves minérales, pétrolifères et gazières à un tiers et en l'occurrence cinq opérateurs opèrent les cinq groupes de propriétés. L'expression « tiers » signifie une personne qui est étrangère à la personne morale. Le terme « confier » signifie, suivant le sens ordinaire des mots, « remettre aux soins d'un tiers, en se fiant à lui ». Comme des caisses de retraite qui détiennent également des intérêts indivis dans des ressources pétrolifères et gazières, la Compagnie a accepté par convention de se fier à des tiers, soit à Norcen et à d'autres experts dans ce domaine.

« Le second différend ayant trait à l'interprétation de cette loi pour l'année 1994 concernait un investissement de la Caisse dans une de ses filiales qui détenait des intérêts dans une société civile française, étant donné que cette filiale était soit une entité spécialisée ou soit une personne morale ayant principalement pour objet d'acquérir, de détenir, de louer ou d'administrer des immeubles. En 1995, la société civile française a fait l'objet d'une restructuration et une filiale de la Caisse ne détient plus que 24 p. cent des actions ordinaires de la compagnie résultant de la restructuration. Nulle part dans la loi, le législateur restreint le

droit de la Caisse ou d'une de ses filiales de détenir des options d'achat sur des actions ordinaires d'une personne morale. Lorsque la loi est claire et ne porte pas à confusion, il ne faut pas chercher à ajouter à ses dispositions. En l'espèce, le paragraphe a) de l'article 32 ne porte pas à confusion en indiquant une limite de détention de 30 p. cent pour les actions ordinaires seulement.

« Le troisième désaccord concerne la méthode de calcul d'une limite globale. La loi fixe une limite de 10 p. cent de son actif total pour les placements en immeubles, certaines hypothèques et les actions de compagnies ayant principalement pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles (« compagnie immobilière »). La loi est claire et elle ne mentionne pas qu'il faut inclure dans le calcul de cette limite les éléments de l'actif ou du passif des Compagnies immobilières dont la Caisse détient des actions.

« L'objectif ultime du législateur est de protéger les capitaux des déposants en obligeant la Caisse à diversifier ses investissements. En remplaçant le coût des actions de compagnies immobilières par celui des immeubles détenus par ces compagnies immobilières, le véritable risque relié à un investissement de la Caisse dans une compagnie immobilière est ignoré. Il est reconnu que le patrimoine d'une compagnie est distinct de celui de ses actionnaires.

« Finalement, en ce qui concerne le désaccord mentionné en 1994 ayant trait à un investissement dans une société en commandite, nous considérons qu'en raison de la nature des activités de la Société, les actes pour lesquels un consentement est nécessaire constituent l'objet même de la Société et peuvent faire l'objet d'une telle exigence, conformément à la jurisprudence rendue sous l'article 1887 du Code civil du Bas-Canada (CcBC), qui est substantiellement repris par l'article 2244 CCQ. À titre d'exemple, il a été décidé que la vente d'actifs d'une société en commandite peut faire l'objet d'un tel consentement. Par ailleurs, cet investissement a été fait par l'intermédiaire d'une filiale de la Caisse et non par la Caisse directement, ce qui limite le risque de la Caisse à son investissement dans sa filiale. »

**11.23 Réaction aux commentaires de la Caisse :** La Caisse ne peut faire indirectement ce que la loi ne lui permet pas de faire directement, que ce soit en utilisant une interprétation du mot « tiers » qui fait abstraction de la philosophie générale de la loi ou encore en ignorant la substance d'une transaction pour n'en retenir que la forme. Elle ne peut non plus interpréter la loi de manière à soustraire les placements détenus par l'intermédiaire de ses filiales aux limites prévues par sa loi constitutive.

## Contrôle institutionnel de la légalité des placements

**11.24** Depuis plusieurs années, nous recommandons à la Caisse d'exercer, à priori et de façon continue, compte tenu de la complexité et du volume de ses transactions, le contrôle de la conformité de ses placements avec sa loi constitutive (*Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995*, par. 21.83 et 21.84).

**11.25** En outre, depuis plusieurs années, la Caisse inclut dans les priorités de son plan d'affaires l'établissement d'un système de contrôle interactif et à priori de ses activités de placement. Depuis février 1996, le premier volet de l'implantation de ce système, soit les limites prévues par la loi constitutive liées à la détention d'actions, est fonctionnel. Toutefois, les solutions proposées pour contrôler l'ensemble des activités de placement ne sont pas encore en application.

**11.26** De plus, la Caisse n'a toujours pas précisé les modalités d'application du contrôle, ni déterminé comment celui-ci sera exercé pour assurer le respect des limites imposées par l'article 37.1 de sa loi constitutive, concernant l'acquisition et la détention de placements par les entités spécialisées. Elle n'a pas non plus précisé comment elle surveillera la conformité des opérations avec le règlement relatif à la détermination et au cadre d'utilisation des instruments ou contrats de nature financière.

**11.27** Nous avons réitéré nos recommandations en vertu desquelles la Caisse devrait, d'une part, poursuivre l'implantation de son projet de validation à priori afin de s'assurer du respect de tous les articles de sa loi constitutive et, d'autre part, de bien encadrer l'exercice du contrôle de la conformité avec la loi et les règlements en fournissant des précisions quant aux modalités d'application.

**11.28 Commentaires de la Caisse :** « Une première phase du projet de validation à priori a été implantée en 1995 et elle est présentement fonctionnelle. Nous sommes actuellement en mesure de valider à priori les critères suivants :

- limite de détention d'actions ordinaires d'une même personne morale à 30 p. cent [article 32 a) ] ;
- limite d'investissement en fonds indexés et en actions ordinaires de 40 p. cent de l'actif total [article 32 b) ] ;
- détention d'investissement dans les instruments financiers [article 33.1] ;
- limite de détention des ressources de 3 p. cent [article 37.1].

« La deuxième phase, quant à elle, sera implantée en 1996 et elle traitera de la validation à priori des investissements et transactions concernant les immeubles et les hypothèques. Toutefois, les différents tests ne seront pas effectués par voie électronique comme le sont ceux de la première phase (transfert quotidien des valeurs par interfaces électroniques). Cette différence se justifie par une marge de manœuvre importante qui existe entre, d'une part, les montants autorisés :

- hypothèques limitées à 1 p. cent de l'actif [article 28 b) ] ;
- hypothèques, immeubles et actions immobilières limitées à 10 p. cent de l'actif [article 29 b) ] ;
- hypothèques hors Québec limitées à 3 p. cent de l'actif [article 29 c) ] ;

*et, d'autre part, les placements en portefeuille. Une insertion mensuelle directe des valeurs dans le système de validation à priori, ainsi qu'un suivi des déboursés importants encourus au cours du mois seront effectués pour assurer le bon fonctionnement du système.*

*« La troisième phase sera mise en fonction en 1997 à l'occasion de l'implantation de la plate-forme multi-devises. Cette phase traitera des montants autorisés suivants :*

- limite de 5 p. cent de l'actif total quant à l'investissement dans une même personne morale [article 32 c)];*
- limite de la clause omnibus à 10 p. cent de l'actif total [article 34 a)];*
- limite de la clause omnibus à 1 p. cent des valeurs d'une même personne morale [article 34 b)].*

*« Pour l'instant, le suivi des limites réglementaires en matière d'utilisation des produits dérivés est exercé quotidiennement selon les modalités de la directive d'application en vigueur. »*

## Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

### Appels téléphoniques rejetés

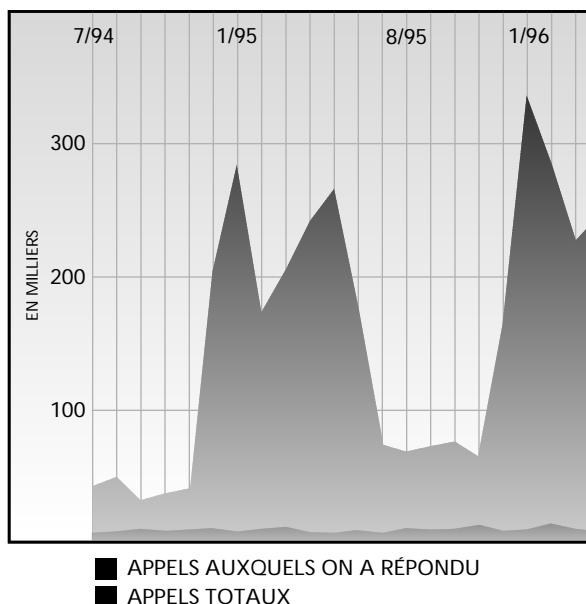
**11.29** En tant qu'unité autonome de service, la CARRA a élaboré un plan d'action pour l'année 1995 dans lequel elle a exposé en détail les indicateurs nécessaires au suivi et à la reddition de comptes devant la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale ainsi que les cibles à atteindre.

**11.30** L'un des objectifs prioritaires que la CARRA s'est donnés concerne l'accessibilité à ses services de renseignements. En effet, elle doit répondre aux demandes provenant des participants, des prestataires, des employeurs et des associations patronales et syndicales.

**11.31** Pour améliorer l'accès à ses services de renseignements en 1995, la CARRA s'était fixé des cibles dont celle de répondre mensuellement à 7 400 appels téléphoniques. Dans son rapport annuel de 1995, la CARRA indique qu'elle a dépassé la cible qu'elle s'était fixée puisqu'elle a répondu en moyenne à 8 200 appels par mois et à 9 500 au cours du dernier trimestre de 1995.

**11.32** Toutefois, la CARRA ne fait pas état dans son rapport annuel des appels téléphoniques rejetés, c'est-à-dire des tentatives d'appels ayant abouti à un signal d'occupation, bien qu'elle dispose de toutes les données statistiques sur le sujet, grâce à un compteur d'appels téléphoniques locaux rejetés. En ce qui a trait aux appels de l'extérieur de la région de Québec, c'est Bell Canada qui fournit cette information. Les statistiques démontrent que plus de 1 700 000 appels ont été rejetés en 1995.

**11.33** Selon les statistiques de Bell Canada, une personne qui obtient un signal d'occupation composera le numéro quatre fois en moyenne. Par conséquent, le nombre de personnes qui ont tenté d'appeler la CARRA et dont les appels ont été rejetés peut être estimé à 425 000 pour l'année 1995, soit plus de 35 000 en moyenne par mois. Si l'on prend plutôt comme hypothèse que chaque personne tentant de joindre la CARRA a fini par réussir, il y aurait eu environ 100 000 personnes qui auraient joint la CARRA après 18 tentatives en moyenne. Le graphique suivant montre l'évolution d'un mois à l'autre des appels totaux et de ceux auxquels on a répondu.



**11.34** Nous avons recommandé à la CARRA d'évaluer les solutions de rechange qui permettraient de réduire le nombre d'appels téléphoniques rejetés.

**11.35 Commentaires de la CARRA :** « La période examinée par le Vérificateur général montre une croissance constante des appels téléphoniques avec des hausses considérables concentrées à certaines périodes telles :

- novembre 1994 à juin 1995 suite à un envoi d'états de participation à près de 33 p. cent des participants, soit 186 000 ;
- décembre 1995 à avril 1996 : distribution d'un bulletin d'information (Ma retraite) dans le cadre de la mise en place de nouvelles mesures facilitant la retraite, notamment de nouveaux critères de retraite sans réduction actuarielle pour les participants au RREGOP (490 000).

« L'expérience vécue par la Commission au cours de la période permet de déduire que les clients nous rejoignent ultimement, mais à la suite de plusieurs tentatives. Pour assurer une disponibilité constante face à de telles hausses, il aurait fallu engager et former plus d'une centaine de préposés additionnels (la Commission compte 400 employés au total), ce qui est au-delà des capacités de l'organisation. Malgré le contexte budgétaire difficile, la Commission a maintenu comme prioritaire l'amélioration constante de son service à la clientèle : service téléphonique, correspondance, entrevues. Ainsi, au cours des derniers mois, le nombre d'entrevues a progressé de plus de 50 p. cent, tout comme les demandes de rentes de retraite d'ailleurs, notamment à la suite de l'introduction de mesures de départ assisté tant dans la fonction publique que dans les réseaux de la santé et de l'éducation. Les personnes désireuses d'obtenir l'information requise pour profiter de ces mesures ont pu l'obtenir rapidement.

« En septembre 1995, la Commission a tenu un sondage scientifique mené par une firme externe pour vérifier la satisfaction à l'égard des services offerts à sa clientèle. Malgré le nombre élevé d'appels téléphoniques auxquels nous ne pouvons répondre, 72 p. cent des clients qui se sont prononcés ont déclaré être satisfaits (45 %) et très satisfaits (27 %) de la facilité d'accès aux services téléphoniques.

« Par ailleurs, au cours de l'année 1995, la Commission a réussi à augmenter le nombre d'appels répondus de 7 500 par mois à 9 500 appels par mois et en 1996, nous avons déjà réduit de 12 p. cent le nombre d'appels rejetés sur la ligne 1-800.

« La Commission poursuivra ses efforts en 1996 en ajoutant des préposés mais, compte tenu des limites à cet égard, elle compte poursuivre son orientation visant à s'appuyer davantage sur les employeurs et les associations patronales et syndicales comme relayeurs d'information en milieu de travail. »

### Partage du coût du RREGOP à l'égard des participants non syndicaux

**11.36** Dans l'évaluation actuarielle produite en décembre 1995 pour les états financiers du gouvernement, la CARRA n'a pu se prononcer sur la pertinence de maintenir l'approche actuelle concernant les dispositions du RREGOP sur le partage du coût à l'égard des participants non syndicaux. Cette approche, selon laquelle le gouvernement assume l'excédent du coût du régime sur la partie financée par les participants non syndicaux et les employeurs autonomes, entraîne que le financement du régime ne s'harmonise pas avec les modalités de partage des prestations entre les participants et le gouvernement. Ainsi, la cotisation du gouvernement aux fins du financement correspond à 31 p. cent de la cotisation totale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 (43 p. cent au cours des trois années précédentes). Par ailleurs, les modalités de partage prévoient que les sommes nécessaires au paiement des prestations relatives au service effectué depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1982 proviennent à parts égales des fonds des cotisations salariales et patronales. Le gouvernement considère qu'il peut bénéficier de l'excédent de la caisse des participants sur les sommes requises pour payer la partie des prestations qui doivent être déboursées à même cette caisse. Il réduit d'autant la partie des prestations à sa charge. Au 31 mars 1995, cet excédent se chiffrait à 719 millions de dollars.

**11.37** La CARRA a invité le gouvernement à faire préciser les dispositions relatives au partage du coût du RREGOP pour ces participants, ce qui permettra d'établir à qui appartient l'excédent d'actif, soit aux participants ou au gouvernement. Le Vérificateur général ainsi que ses actuaire-conseils n'ont pu davantage se prononcer, pas plus que la CARRA, quant à la pertinence de l'approche retenue par le gouvernement. Par conséquent, le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans son rapport de vérification sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1995.

**11.38** Nous avons recommandé à la CARRA de poursuivre ses efforts auprès du gouvernement en vue de faire préciser les dispositions relatives au partage du coût du RREGOP à l'égard des participants non syndiqués.

**11.39** *Commentaires de la CARRA : « Depuis que la Commission a déposé en décembre 1995 l'évaluation actuarielle du RREGOP « non syndiqué » aux fins des états financiers du gouvernement, le gouvernement a convenu avec les représentants des associations de cadres d'examiner la possibilité de mettre en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, un régime de retraite particulier pour le personnel d'encadrement, lequel comportera notamment un taux de cotisation qui lui sera propre et qui s'harmonisera avec les dispositions de l'article 130 de la Loi sur le RREGOP.*

*« Dans le cadre de la rédaction des modifications requises pour la mise en place de ce régime, la situation soulevée par le Vérificateur général serait clarifiée. »*

## Provision du RREGOP aux fins de financement

**11.40** La situation qui avait cours l'année dernière étant inchangée en ce qui concerne la provision du RREGOP aux fins de financement, les constatations que nous avons énoncées dans nos rapports antérieurs à l'Assemblée nationale sont toujours pertinentes.

**11.41** Selon la dernière évaluation actuarielle du RREGOP, produite en juin 1995, la provision aux fins de financement était de 9,4 milliards de dollars en date du 31 décembre 1993, soit 39 p. cent des engagements à venir.

**11.42** Cette provision est composée d'un montant visant à stabiliser le taux de cotisation en fonction du vieillissement des participants et d'un montant net résultant de la combinaison globale des gains et des pertes d'expérience. Elle résulte de la méthode actuarielle utilisée pour le financement du régime. Cette méthode a été déterminée à l'origine du régime, en 1973, par les parties en cause, c'est-à-dire le gouvernement et les représentants des participants.

**11.43** La méthode actuelle entraîne une gestion automatique de la provision aux fins de financement. Ce type de gestion ne permet pas d'utiliser plus ou moins rapidement la provision dans le but de maintenir la stabilité du taux de cotisation ou de viser d'autres objectifs. Comme le mentionnait la CARRA dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990, en vertu d'une autre méthode actuarielle il n'y aurait pas d'automatisme dans la gestion de la provision aux fins de financement. D'ailleurs, 95 p. cent des régimes de retraite privés du Québec utilisent une méthode qui ne comporte pas d'automatisme.

**11.44** Dans la dernière évaluation actuarielle comme dans la précédente, la CARRA attire l'attention sur l'évolution de la provision actuarielle découlant de la méthode actuelle. Elle recommande qu'une étude approfondie soit effectuée en raison du niveau actuel de la provision par rapport aux engagements du régime. Elle indique qu'il serait opportun de revoir, entre autres, le rythme d'accumulation de la provision, afin de viser une certaine stabilité du taux de cotisation, ainsi que la gestion de la provision actuelle et des excédents d'actif ou des déficits futurs. Elle affirme aussi qu'il est nécessaire d'adopter une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision, advenant que la méthode actuelle soit remplacée. À ce sujet, nous sommes d'avis que, peu importe la méthode actuarielle choisie, une approche de gestion

ordonnée et rationnelle de la provision devrait être adoptée comme la CARRA le proposait dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990.

**11.45 Commentaires de la CARRA :** « Suite à l'entente convenue entre les parties négociantes en septembre 1995, celles-ci ont convenu de former un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner la gestion de la provision actuarielle et la méthode de financement du RREGOP.

« Les travaux du groupe ont fait l'objet d'un rapport aux membres du Comité de retraite. Ces travaux ont permis de dégager un consensus à l'effet de fournir, dans le cadre des prochaines évaluations, de plus amples informations en vue de permettre aux parties négociantes de faire les choix appropriés concernant le taux de cotisation et l'évolution de la provision actuarielle. »

### Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement

**11.46** Un participant non actif est une personne qui a cessé de cotiser à l'un des régimes de retraite et qui, à sa demande, a droit

- à une rente de retraite ; ou

- à un remboursement de cotisations, avec intérêt dans le cas du RREGOP et sans intérêt dans le cas du RRE et du RRF ; ou

- à une rente différée, avec ou sans montant forfaitaire, à l'âge prévu dans son régime.

**11.47** Au moment de notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1988-1989, nous avons mentionné que, au 31 décembre 1987, les cotisations plus les intérêts des 84 800 participants non actifs du RREGOP, du RRE et du RRF atteignaient environ 400 millions de dollars. Nous avons recommandé à la CARRA d'informer de leurs droits ces participants non actifs. Nous avons réitéré les mêmes commentaires dans nos rapports à l'Assemblée nationale pour les années 1992-1993 et 1994-1995.

**11.48** Depuis 1989, la CARRA a traité uniquement les dossiers des participants non actifs de 65 ans ou plus, qui étaient au nombre de 8 400.

**11.49** Selon les statistiques des principaux régimes administrés par la CARRA, en date du 31 décembre 1994, le nombre de participants non actifs s'est accru, tel que l'expose le tableau suivant.

NOMBRE DE PARTICIPANTS NON ACTIFS					
	RREGOP	RRE	RRF	Total 1994	Total 1993
Ayant droit à une rente immédiate	3 867	134	52	4 053	4 346
Ayant droit au remboursement de leurs cotisations					
Groupe d'âge					
Moins de 45 ans	150 058	1 366	157	151 581	146 395
De 45 à 49 ans	24 000	4 419	134	28 553	26 372
De 50 à 54 ans	14 918	3 683	85	18 686	16 679
De 55 à 59 ans	9 009	2 104	59	11 172	10 058
60 ans ou plus	7 914	2 551	113	10 578	9 623
	205 899	14 123	548	220 570	209 127
Ayant droit à une rente différée	29 424	1 845	836	32 105	26 037
<b>TOTAL</b>	<b>239 190</b>	<b>16 102</b>	<b>1 436</b>	<b>256 728</b>	<b>239 510</b>

**11.50** Il convient de souligner que, en ce qui regarde une partie de ces participants non actifs, il n'est pas nécessairement avantageux d'obtenir le remboursement de leurs cotisations compte tenu de la possibilité d'un retour au travail dans un emploi visé. Toutefois, dans les faits, nous n'observons qu'un faible pourcentage de participants non actifs qui redeviennent actifs. À ce sujet, les évaluations actuarielles du 31 décembre 1993 indiquent que seulement 18 192 participants non actifs sont redevenus actifs entre le 1<sup>er</sup> janvier 1991 et le 31 décembre 1993.

**11.51 Nous avons recommandé à la CARRA d'intensifier ses efforts en vue d'aviser les participants non actifs de leur droit à une rente et d'informer les autres de l'utilisation qu'ils peuvent faire, en vertu des régimes, des cotisations qu'ils ont versées.**

**11.52 Commentaires de la CARRA :** « *La Commission a, comme le souligne le Vérificateur général, traité environ 8 400 dossiers de participants non actifs âgés de 65 ans ou plus. Elle n'a cependant pas été en mesure d'étendre la portée de cette opération, comme elle l'espérait, en raison de l'impact des nouvelles mesures de retraite et de départ assisté.*

« *Notre première responsabilité a donc été de mettre en paiement les nouvelles rentes de retraite afin d'assurer, dans la mesure du possible, une continuité de revenu aux nouveaux prestataires. Par ailleurs, une fois l'impact des mesures de départ assisté absorbé, la Commission entend poursuivre ses efforts d'information auprès de cette clientèle.* »



## Régie des rentes du Québec

### Entente avec le Régime de pensions du Canada

**11.53** Plusieurs bénéficiaires de rentes ont cotisé, au cours de leur vie active sur le marché du travail, à la fois au Régime de rentes du Québec (RRQ) et au Régime de pensions du Canada (RPC). Pour partager le coût des rentes versées à ces bénéficiaires entre ces deux régimes, le gouvernement du Québec a signé une entente avec le gouvernement du Canada en 1967. Cet accord, révisé en 1975 à la suite de changements apportés aux régimes, établit les modalités de facturation. Il stipule notamment que la portion des rentes assumée par chaque régime est proportionnelle aux cotisations que le bénéficiaire a versées à chacun de ceux-ci. Le régime ayant reçu la demande de rentes ou de prestations est responsable d'en établir le montant, selon ses propres lois et règlements, et d'en effectuer le versement. Par la suite, il réclame à l'autre régime la portion de la rente ou de la prestation versée qui est remboursable.

**11.54** À l'origine, les deux régimes étaient équivalents. Cependant, au fil des années, des changements importants quant aux modalités de calcul et aux critères d'admissibilité aux rentes d'invalidité, de conjoint survivant, d'orphelin et d'enfant d'invalidité, survenus d'un côté comme de l'autre, ont créé des différences notables entre les deux régimes. Pourtant, depuis 1975, l'entente n'a pas été révisée.

**11.55** Nous estimons que, dans le cadre d'application de l'entente actuelle, le Régime des rentes du Québec assume, pour l'année financière 1994-1995, des coûts supplémentaires d'environ 8 millions de dollars par rapport à ceux qu'il aurait absorbés en suivant ses propres lois et règlements.

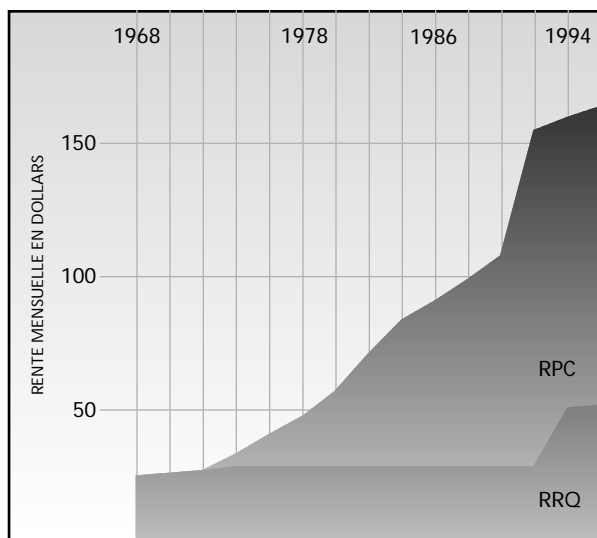
Rentes d'invalidité	11 600 000
Rente de conjoint survivant	(7 491 000)
Rente d'enfant d'invalidité	2 136 000
Rente d'orphelin	1 726 000
<b>TOTAL</b>	<b>7 971 000</b>

**11.56** D'une part, les critères d'admissibilité du Régime de pensions du Canada à la rente d'invalidité sont moins restrictifs que ceux du Régime de rentes du Québec. Par extension, il en va de même de l'admissibilité à la rente d'enfant d'invalidité. D'ailleurs, l'une de nos vérifications antérieures a démontré que certaines maladies acceptées par le Régime de pensions du Canada ne sont pas reconnues par la Régie lorsqu'elles constituent la principale cause de la demande. La Régie rembourse donc au Régime de pensions du Canada des rentes versées à des bénéficiaires qu'elle jugerait non admissibles selon ses propres règlements.

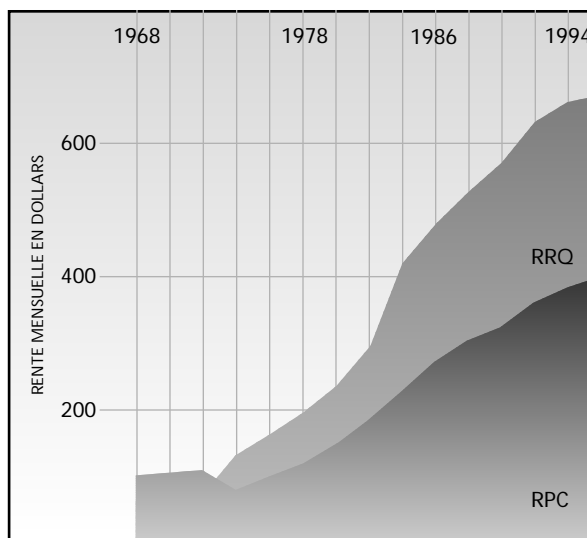
**11.57** D'autre part, les montants alloués pour certaines rentes diffèrent selon le régime. Ces écarts sont principalement notables dans les rentes de conjoint survivant, d'orphelin et d'enfant d'invalidité. Les deux graphiques de la page suivante illustrent l'augmentation du montant mensuel des rentes d'orphelin et d'enfant d'invalidité, et celle du montant mensuel maximum de la rente de conjoint survivant âgé de 55 à 65 ans.

**11.58** Voici un exemple qui permet de bien percevoir la différence entre les montants accordés par les deux régimes. Dans le cas d'une rente d'orphelin accordée par le Régime de pensions du Canada à un bénéficiaire ayant cotisé à parts égales aux deux régimes, la Régie rembourse à ce régime une somme de 82,08 dollars par mois, soit 50 p. cent de la rente versée. Pourtant, le montant maximum qu'elle consent mensuellement à ses bénéficiaires est de 52,12 dollars.

**ENFANT D'INVALIDE ET ORPHELIN**  
ÉVOLUTION DU MONTANT MENSUEL VERSÉ



**CONJOINT SURVIVANT ÂGÉ DE 55 À 65 ANS**  
ÉVOLUTION DU MONTANT MAXIMUM MENSUEL VERSÉ



**11.59 Nous avons recommandé à la Régie d'évaluer la pertinence de négocier une nouvelle entente avec le Régime de pensions du Canada.**

**11.60 Commentaires de la Régie :** « La principale raison qui explique que le Régime de rentes du Québec verse davantage qu'il ne reçoit du Régime de pensions du Canada est liée au fait que, depuis le début du Régime, il y a toujours eu plus de personnes qui ont quitté le Québec pour une autre province que celles qui sont parties d'une autre province vers le Québec. De façon secondaire, cet écart est dû aux dispositions plus généreuses de l'un ou l'autre régime.

« L'entente favorise notamment le Régime de rentes dans le cas de la majorité des rentes versées aux conjoints survivants de moins de 65 ans où les prestations uniformes, sauf une (conjoint survivant de moins de 45 ans, sans enfants et non invalide), sont plus généreuses pour les bénéficiaires du Régime de rentes que pour ceux du Régime de pensions du Canada.

« En ce qui a trait particulièrement à la rente d'invalidité, on remarque depuis le début de l'année 1996 une baisse marquée des nouvelles rentes mises en paiement par le Régime de pensions du Canada,

ce qui devrait amener une réduction graduelle des transferts du Régime de rentes du Québec au Régime de pensions du Canada à l'égard de cette rente. Il faut rappeler qu'au strict plan des dispositions de la loi, le Régime de rentes est plus généreux que le Régime de pensions du Canada, à deux égards :

- la définition pour une personne de 60 ans ou plus réfère, au Régime de rentes, à l'incapacité d'exercer son emploi habituel, alors que la définition du Régime de pensions du Canada réfère à l'incapacité d'effectuer tout emploi ;
- les exigences relatives aux cotisations requises pour établir l'admissibilité à la rente d'invalidité sont plus sévères au Régime de pensions du Canada.

« En résumé, l'Accord prévoyant le paiement de prestations à des cotisants à deux régimes offre de nombreux avantages aux organismes qui administrent le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada. L'opportunité de revoir cet accord sera examinée lorsque les réformes en cours de réflexion par les deux régimes seront arrêtées. »

## Société de développement industriel du Québec

### Provision pour pertes relatives aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec

**11.61** Le Vérificateur général a formulé une réserve dans son rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société de développement industriel du Québec au 31 mars 1996 selon laquelle aucune provision pour pertes relative aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec n'est comptabilisée dans ses états financiers à cette date, conformément à une convention comptable qu'elle a adoptée. Cette convention comptable n'est pas appropriée car elle ne permet pas de refléter correctement ni la valeur comptable de ces interventions financières dans les états financiers de la Société, ni la contribution recouvrable du gouvernement du Québec qui en découle.

**11.62** Si la Société avait comptabilisé une provision relative aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec au 31 mars 1996 en appliquant la même procédure que pour celles qui ne sont pas garanties, la provision pour pertes aurait été supérieure de 391 292 milliers de dollars et une contribution recouvrable du gouvernement du Québec d'un même montant aurait été comptabilisée à l'actif de la Société. La Société a plutôt divulgué en note à ses états financiers une provision pour pertes de 466 millions de dollars, estimation établie par le gouvernement du Québec sur d'autres bases de calcul. Ce dernier a l'intention de comptabiliser, dans ses propres états financiers, ce montant de 466 millions de dollars.

**11.63** Par ailleurs, le revenu de contribution du gouvernement du Québec et les dépenses assumées par celui-ci, présentées dans les résultats de l'exercice terminé à cette date, auraient été augmentées de 76 177 milliers de dollars.

**11.64** Nous avons recommandé à la Société de comptabiliser la provision pour pertes relatives aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec.

**11.65 Commentaires de la SDI :** « La SDI n'assume aucun risque pour les interventions financières garanties par le gouvernement, étant compensée par celui-ci. Il n'y a donc pas lieu, pour la SDI, d'inscrire une provision pour un risque qu'elle n'encourt pas.

« Elle a d'ailleurs utilisé la même pratique que par le passé consistant à indiquer, dans une note aux états financiers, l'évaluation de la provision pour pertes des risques garantis par le gouvernement. Cette année, le gouvernement en a d'ailleurs estimé le montant. »

### Approbation du plan d'aide financière

**11.66** Selon l'article 34.1 de sa loi constitutive, la SDI doit faire approuver, chaque année, son plan d'aide financière par le gouvernement. Celui de 1995-1996 n'a pas reçu un tel assentiment.

**11.67** Nous avons recommandé à la SDI de faire approuver, par le gouvernement, son plan d'aide financière chaque année.

**11.68 Commentaires de la SDI :** « La Société continuera de soumettre au gouvernement son plan annuel d'aide financière, comme d'ailleurs elle l'a fait pour l'exercice financier 1996-1997. La Société tient à souligner que des circonstances hors de son contrôle ont amené les délais d'approbation du plan d'aide de l'exercice financier 1995-1996. »

# Société de la Place des Arts de Montréal

## Comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière

**11.69** Dans notre rapport pour l'année 1994-1995, nous avons formulé une recommandation selon laquelle la Société devrait comptabiliser les subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière conformément aux autorisations du gouvernement du Québec.

**11.70** Encore cette année, nous avons constaté que certaines subventions n'ont pas été comptabilisées comme il se doit. Des subventions autorisées pour l'administration de l'Amphithéâtre de Lanaudière pour les exercices terminés les 31 août 1995 et 1996, de 167 099 et de 270 000 dollars respectivement, ont été comptabilisées par anticipation pour les exercices financiers terminés les 31 août 1994 et 1995.

**11.71** Comme en 1994, le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 1995.

**11.72** Depuis, le décret 373-96 du 27 mars 1996 est venu préciser que le montant de 270 000 dollars fait partie de la subvention octroyée à la Société pour son exercice 1995-1996.

**11.73** Nous avons recommandé à la Société de comptabiliser les subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière conformément aux autorisations du gouvernement du Québec.

**11.74 Commentaires de la Société :** « La Société est toujours d'avis qu'elle a comptabilisé adéquatement les subventions reçues pour l'Amphithéâtre de Lanaudière.

« La lettre de transmission du décret 373-96 du 27 mars 1996 par le ministère de la Culture et des Communications à la Société de la Place des Arts de Montréal mentionne spécifiquement que la subvention de 270 000 dollars s'appliquait aux activités de l'Amphithéâtre de Lanaudière de l'été 1995. En outre, le gouvernement, par son décret 419-95 du 29 mars 1995, remboursait le déficit d'exploitation de l'Amphithéâtre de Lanaudière pour l'été 1994, déficit qui tenait compte des subventions antérieures de 92 500 dollars et de 74 599 dollars. »

**11.75 Réaction aux commentaires de la Société :** Les décisions du gouvernement s'expriment par un décret et non par une lettre émanant d'un ministère.

Le décret 419-95 du 29 mars 1995 précise que le montant de 92 500 dollars fait partie de la subvention octroyée à la Société pour son exercice 1994-1995. C'est ce même décret qui autorise également la Société à utiliser le solde de 74 599 dollars, résidu de la somme prévue pour le plan de développement, mais, encore une fois, pour l'exercice financier 1994-1995.

## Société de l'assurance automobile du Québec

### Détermination de la contribution au Fonds consolidé du revenu en lieu de facturation des coûts de services de santé

**11.76** Conformément à la *Loi sur l'assurance automobile*, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) doit verser annuellement au Fonds consolidé du revenu une somme qui représente le remboursement des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Cette contribution est déterminée par la *Loi sur l'assurance automobile* et elle correspond à la somme de 60 millions de dollars, indexée depuis 1987 de la manière et à l'époque prévues par l'article 119 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*. Cette somme peut par ailleurs être fixée par décret pour tenir compte de l'évolution des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile.

**11.77** Pour l'exercice 1995, la SAAQ a versé, sur la base d'une étude de l'évolution des coûts des services de santé, 84,2 millions de dollars au Fonds consolidé du revenu à titre de remboursement des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile, tandis que le montant calculé selon la *Loi sur l'assurance automobile* s'établissait à 82,2 millions de dollars. La SAAQ a donc versé 2 millions de dollars de plus que le montant déterminé selon cette loi.

**11.78** Nous avons recommandé à la SAAQ de se conformer à la *Loi sur l'assurance automobile* pour établir le montant du remboursement au Fonds consolidé du revenu des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile.

**11.79** *Commentaires de la Société* : « Tel qu'exposé au conseil d'administration du 29 mars 1996 et ainsi que dans la note complémentaire 4 des états financiers, la contribution de la Société aux coûts des services de santé s'est élevée à 84,2 millions de dollars en 1995 alors que le montant légalement autorisé par la loi était de 82,2 millions de dollars.

« La Société a consenti à verser un montant additionnel de 2 millions de dollars lors des discussions avec les ministères appropriés pour tenir compte pour l'année 1995 de corrections dans le cadre de l'application de la méthode d'estimation qui avait été convenue entre les parties. La Société a ainsi réduit de 8,5 millions de dollars le montant qui lui était initialement réclamé, soit 92,7 millions de dollars.

« Actuellement, la Société est en discussion avec les ministères concernés dans le but de revoir les méthodes d'estimation et de vérification des coûts pour convenir d'une méthode de détermination des coûts des services de santé pour le futur. »

## Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

### Investissements de REXFOR dans Donohue Matane (1993) inc. (DMI)

**11.80** Au fil des ans, la Société de développement industriel (SDI), REXFOR et son partenaire, Produits forestiers Donohue inc. (PFDI), ont consacré plusieurs millions de dollars à la construction et à la relance de l'usine de DMI. Le tableau ci-après présente ces investissements par ordre de priorité en cas de liquidation.

**11.81** En 1995-1996, REXFOR et son partenaire PFDI ont injecté chacun, simultanément et aux mêmes conditions, 16 millions de dollars dans cette entreprise en consentant des prêts totalisant 13,15 millions de dollars et en acquérant 2,85 millions de dollars de capital-actions ordinaires en plus de celui qu'ils possédaient déjà.

**11.82** Or, ces investissements de REXFOR n'ont pas tous été effectués conformément aux conditions décrétées par le gouvernement. En effet, outre un prêt de 5 millions qui répondait aux exigences gouvernementales, la Société en a consenti un autre de 8,15 millions de dollars, même si le gouvernement ne l'autorisait à faire ce dernier investissement que sous forme de capital-actions ordinaires.

**11.83** Soulignons également que les mises de fonds sous forme de prêts à l'entreprise, bien qu'elles soient remboursables advenant le cas où DMI disposerait des fonds suffisants, ne constituent pas toujours la meilleure forme de placement pour protéger les intérêts du gouvernement. En effet, comme les investissements faits jusqu'à présent sous forme d'actions privilégiées l'ont été par des entités gouvernementales, le gouvernement a donc intérêt à ce que toutes les nouvelles injections de capital des deux actionnaires prennent la forme de capital-actions ordinaires plutôt que celle de prêts.

**11.84** Nous avons recommandé à REXFOR de s'assurer d'investir conformément aux autorisations qu'il a reçues du gouvernement.

SOMMAIRE DES INVESTISSEMENTS DANS DMI au 31 mars 1996 EN MILLIERS DE DOLLARS				
	Valeur nominale	SDI	REXFOR	PFDI
Obligations portant intérêts et garanties par tous les éléments d'actif	129 416	129 416		
Prêts sans intérêt ni modalité de remboursement	26 300		13 150	13 150
Actions privilégiées A	25 000		25 000	
Actions privilégiées B*	7 432		7 432	
Actions privilégiées C	1 033	1 033		
Actions ordinaires	15 600		7 800	7 800
<b>TOTAL</b>	<b>204 781</b>	<b>130 449</b>	<b>53 382</b>	<b>20 950</b>
* Un dividende spécial pouvant atteindre 28 168 000 dollars est payable en cas de vente de la majeure partie des actifs de DMI.				

**11.85 Commentaires de REXFOR :** « La protection des intérêts du gouvernement et l'avenir de cette entreprise constituent une priorité pour REXFOR. La remarque concernant les injections de fonds en capital-actions plutôt qu'en avances est pertinente. Nous avons demandé et obtenu depuis la conversion de notre prêt de 8,15 millions de dollars en capital-actions ordinaires. Simultanément, le prêt correspondant consenti par Produits forestiers Donohue inc. a également été converti.

« Rappelons néanmoins que le risque rattaché aux actions privilégiées A est partagé à parts égales entre REXFOR et Donohue inc., bien que REXFOR soit la seule à y avoir souscrit. En effet, Donohue inc. s'est engagée à racheter 50 p. cent des actions de catégorie A à une date prédéterminée, advenant l'incapacité de DMI de le faire. De plus, comme le note le Vérificateur général, les actions privilégiées B comportent un dividende spécial, en cas de disposition importante d'actifs, lequel, selon notre compréhension des statuts de DMI, devancerait les avances des actionnaires dans l'ordre de priorité.

« Quant à la valeur qu'on croit pouvoir récupérer de ces fonds souscrits dans DMI, REXFOR et le Vérificateur général se sont déjà penchés sur cette question et ont convenu que l'estimation qu'en fait REXFOR au 31 mars 1996 est raisonnable dans les circonstances. »

# Société Innovatech du Grand Montréal

## Capital de risque

**11.86** Depuis le début du présent exercice, la Société se définit comme un organisme de capital de risque, c'est-à-dire qu'elle prend ses engagements d'investissement sous forme de placements spéculatifs dans des sociétés qui présentent de fortes probabilités de croissance.

**11.87** Cette décision du conseil d'administration de la Société ne se reflète toutefois pas clairement dans sa documentation interne et publique, ni dans le règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société approuvé par le gouvernement. De plus, le plan de développement transmis au ministre n'expose pas nettement l'orientation prise par la Société.

**11.88** Nous avons recommandé à la Société de faire approuver par le gouvernement le virage entrepris en faveur du capital de risque et d'en rendre compte dans son rapport annuel. Elle devrait également s'assurer que son plan de développement, ses documents promotionnels et ses dossiers de participation financière font état de ce virage.

**11.89** *Commentaires de la Société :* « *Tel que l'indique le Vérificateur général, la Société se définit comme un organisme de capital de risque depuis le début du présent exercice. Auparavant, la Société effectuait une partie importante de ses activités sous forme de capital de risque mais elle participait également au financement d'initiatives sans avoir un objectif lucratif.*

« *Pour les sociétés commerciales, la Société poursuit son évolution en privilégiant les investissements en capital-actions pour en arriver cette année à ne consentir que des engagements sous forme de placements spéculatifs (principalement en capital-actions ordinaires), dans des sociétés qui présentent de fortes probabilités de croissance.*

« *Étant donné sa nouvelle qualification, la Société a fait en sorte d'énoncer clairement son virage dans son rapport annuel 1995-1996, de même que dans toute nouvelle publicité sur la Société. Elle a également présenté un projet de modification au règlement sur les critères d'admissibilité aux instances gouvernementales appropriées. De plus, elle effectue depuis le début de sa nouvelle année des analyses de rendement pour chacun des dossiers présentés au conseil d'administration de la Société.* »

## Admissibilité à l'aide financière

**11.90** La situation des récentes années étant inchangée en ce qui concerne l'application du règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société quant aux activités visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique, les constatations et les recommandations que nous avons énoncées dans notre rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour les années 1993-1994 et 1994-1995 sont toujours pertinentes.

**11.91** En effet, ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société, qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental, n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

**11.92** Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique.

**11.93** Par conséquent, tout comme nous l'avions mentionné l'année dernière, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.



**11.94** Toutefois, nous avons constaté que la Société a fait certaines démarches pour faire modifier son règlement sur les critères d'admissibilité. En effet, le 15 septembre 1994, le conseil d'administration approuvait une proposition de modification de ce règlement. Cette proposition, revue par la Direction des affaires juridiques du ministère de la Justice, a été transmise le 8 décembre 1994 au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie. Cependant, comme aucune modification n'a été approuvée par le gouvernement, le Vérificateur général a formulé à nouveau un commentaire au sujet de l'admissibilité à l'aide financière dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1996.

**11.95 Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses démarches afin de s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des entreprises qui répondent aux critères d'admissibilité fixés par son règlement.**

**11.96 Commentaires de la Société :** « Tout comme l'an dernier, le Vérificateur général soulève dans son rapport la question de la conformité de la Société à un de ses règlements. À ce sujet, la Société désire apporter les précisions suivantes.

« Au début de ses activités, la Société s'est donné des règlements qui encadrent son fonctionnement sans pour autant faire partie constituante de la loi. À l'usage, elle a constaté qu'un de ses règlements, celui qui a trait à l'admissibilité des initiatives, restreint de façon considérable la portée de la loi. Ce règlement, en effet, limite ses interventions aux seules sociétés qui ne sont pas admissibles à un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental. La Société juge qu'il est pour ainsi dire impossible de trouver une initiative n'étant pas admissible à au moins un autre programme gouvernemental propre à l'innovation technologique. Lorsqu'il a créé la Société Innovatech du Grand Montréal, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de la Société.

« Le conseil d'administration a eu à composer avec, d'une part, la mission définie clairement par la loi constitutive de la Société et, d'autre part, un règlement qui limite de façon considérable la portée de cette loi. Ces questions ont amené le conseil d'administration de la Société à recommander aux autorités gouvernementales certaines modifications aux règlements qui encadrent l'application de la loi.

« Tel que constaté par le Vérificateur général, des démarches pour faire modifier le règlement sur l'admissibilité à l'aide financière ont été entreprises en 1994 auprès des instances gouvernementales. La Société n'a jamais reçu de réponse à ces démarches. De nouvelles démarches sont présentement en cours avec le nouveau ministère responsable d'Innovatech du Grand Montréal.

« Entre-temps, le conseil continue d'appuyer ses décisions d'investissement sur des éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir l'effet de levier, les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique et son rôle de catalyseur et de rassembleur auprès des autres intervenants du milieu. La Société s'est également toujours assurée que le niveau de participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et public, tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires, et ce, afin d'éviter de doubler les apports financiers provenant des fonds publics. »

## Délégation de responsabilité non conforme à la loi

**11.97** La Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal stipule qu'elle peut contribuer financièrement à la réalisation d'initiatives dans le territoire décrit à son Annexe A, soit l'ensemble des territoires des organismes municipaux constituant la partie ouest de la province de Québec, ou encore participer au financement de toute personne, association, société ou organisation ayant pour objet de contribuer à la réalisation de ces initiatives.

**11.98** Depuis le début de ses activités, la Société a investi 4,525 millions de dollars, dont 1,7 million au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1996, dans des sociétés d'investissement du secteur de l'innovation technologique. Contrairement à la Société, le champ d'intervention de ces sociétés n'est pas limité, entre autres choses, au territoire défini dans la loi constitutive de la Société. Cette délégation de responsabilité a amené la Société à investir indirectement dans plusieurs entités situées hors du territoire prévu par sa loi constitutive, notamment hors du Québec et aux États-Unis, même si elle n'a pas le droit de le faire directement. Ces placements ne sont pas conformes à la *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal*.

**11.99** Nous avons recommandé à la Société de se conformer à sa loi constitutive.

**11.100 Commentaires de la Société :** « Le Vérificateur général fait de nouveau état du fait qu'Innovatech ne peut déléguer son autorité en investissant dans des sociétés qui, à leur tour, investiront dans des initiatives technologiques. Tout comme l'an dernier, la Société mentionne au Vérificateur général qu'une demande de modification aux règlements a été soumise par le conseil d'administration de la Société et que cette demande est restée sans réponse.

« Il est à noter cependant que la Société n'a pas pris d'autres engagements d'investissements du même genre depuis que le Vérificateur général a fait état de cette remarque. Elle doit cependant honorer ses engagements qui ont été contractés en 1993-1994.

« De plus, il est important de mentionner que ces sociétés ont leur place d'affaires à Montréal et qu'elles y ont réalisé la très grande partie de leurs investissements. Ces investissements vont dans le sens de la mission d'Innovatech, étant donné que cette dernière participe au choix de tous les investissements effectués par ces sociétés en ayant un représentant qui siège au conseil d'administration. Finalement, il faut également noter que certains de ces investissements effectués en dehors du territoire de la Société ont permis des retours d'investissements dans le territoire couvert par la Société. »

## Règlement sur l'effectif

**11.101** La *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* prévoit que les membres de son personnel, autres que le président-directeur général, sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectif établis par règlement. Ce règlement est approuvé par le gouvernement.

**11.102** Le traitement d'un cadre de la Société est toujours plus élevé que celui qu'autorise son plan d'effectif.

**11.103** Pour la troisième fois, nous avons réitéré notre recommandation à la Société en vertu de laquelle cette dernière devrait prendre les mesures nécessaires pour respecter son règlement sur l'effectif, les normes et barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail de ses employés cadres et de soutien.

**11.104 Commentaires de la Société :** « Deux cadres ont la même description de tâches et ils possèdent un niveau d'expertise similaire. Ils reçoivent donc des traitements identiques.

« Comme cette situation ne respecte pas le plan d'effectif actuel, le conseil d'administration a adopté un nouveau règlement sur l'effectif qui a été acheminé aux instances appropriées. Les démarches entreprises n'ont pas donné les résultats escomptés. Un nouveau plan d'effectif a été présenté au conseil d'administration de la Société en date du 19 septembre 1996 et il a été acheminé au bureau du ministre responsable de la Société. »

# Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches

## Capital de risque

**11.105** La Société se définit comme étant un organisme de capital de risque conformément à la note 1 des notes complémentaires de ses états financiers. Cela signifie que ses investissements sont pris sous forme de placements de nature spéculative dans des sociétés qui présentent de fortes probabilités de croissance.

**11.106** Ainsi, la Société devra refléter ce caractère d'organisme de capital de risque dans sa documentation interne et publique, son règlement sur les critères d'admissibilité et les modalités de participation financière, son plan de développement, son rapport annuel d'activité et ses autres documents externes.

**11.107 Commentaires de la Société :** *La direction de la Société est en accord avec l'énoncé.*

## Admissibilité à l'aide financière

**11.108** Pour la réalisation de sa mission, la Société peut susciter, accueillir et évaluer les initiatives susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique dans le territoire déterminé par sa loi constitutive, ainsi que participer financièrement à leur réalisation.

**11.109** La Société a déterminé par règlement, approuvé par le gouvernement, les critères d'admissibilité des initiatives qui lui sont présentées, la forme, les modalités et, le cas échéant, les limites de sa participation financière.

**11.110** Ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

**11.111** Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique. Par conséquent, comme nous l'avons mentionné l'année dernière, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement. Le Vérificateur général a formulé à nouveau un commentaire au sujet de l'admissibilité à l'aide financière dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1996.

**11.112 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des initiatives qui ne sont pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique.**

**11.113 Commentaires de la Société :** *« Dès le début de ses activités, la Société s'est donné des règlements qui encadrent son fonctionnement sans pour autant faire partie constituante de la loi. À l'usage, la Société a constaté qu'un de ses règlements, celui qui a trait à l'admissibilité des initiatives, restreint la portée de la loi. Ce règlement limite ses interventions aux seules sociétés dont les activités ne sont pas admissibles à un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a constitué la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de la Société.*

*Le conseil d'administration a donc eu à composer avec la mission définie clairement par la loi constitutive de la Société et un règlement qui limite la portée de cette loi. Le conseil a donc appuyé ses décisions d'investissement sur les éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir l'effet de levier économique, les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique et son rôle de catalyseur et de rassembleur auprès des autres intervenants du milieu. La Société s'est assurée que le niveau de sa participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et publics tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires, et ce, afin d'éviter de dédoubler les apports financiers provenant des fonds publics. »*

## Conformité avec les lois et les règlements

**11.114** En vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre*, la SQDM doit soumettre ses programmes à l'approbation du gouvernement et elle ne peut y mettre fin sans autorisation. Toutefois, dans les cas déterminés préalablement par le gouvernement, seule l'approbation du ministre est requise.

**11.115** Ainsi, le décret 407-93, modifié par le décret 808-95, précise que le ministre responsable de la SQDM peut approuver les modifications apportées à un programme qu'elle administre si elles n'ont pas d'incidence sur l'objectif du programme et n'entraînent pas un dépassement du budget de la SQDM pour l'exercice financier en cours.

**11.116** Dans le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995, nous avons noté à plusieurs reprises que ces particularités de la loi et des règlements n'avaient pas été respectées. La SQDM n'avait pas obtenu l'approbation du gouvernement au sujet de deux mesures spéciales qu'elle avait adoptées : l'une pour le bénéfice des travailleurs d'une compagnie et l'autre touchant le secteur de l'habillement de l'île de Montréal. Il en était de même pour la mise en œuvre des programmes Fonds d'initiatives de développement de la main-d'œuvre et Interventions régionales de développement de la main-d'œuvre.

**11.117** Au cours de l'exercice 1995-1996, la SQDM a continué de mettre en application la mesure spéciale offerte aux travailleurs du secteur de l'habillement de l'île de Montréal (666 751 dollars) ainsi que les deux programmes nommés précé-

demment (2 185 000 dollars) sans les soumettre à l'approbation du gouvernement. Une telle autorisation n'a pas non plus été obtenue pour de nouvelles mesures adoptées par la SQDM et dont nous traitons séparément.

## Mesure spéciale pour les travailleurs d'une entreprise

**11.118** En 1995-1996, la SQDM a adopté une mesure spéciale pour le bénéfice des travailleurs d'une entreprise (montant versé : 3,6 millions de dollars), qu'elle a associée au Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA). À notre avis, cette mesure ressemble davantage à un nouveau programme puisqu'elle va à l'encontre de l'entente fédérale-provinciale qui définit les règles et principes du PATA.

**11.119** En effet, le calcul de la prestation n'est pas celui du PATA régulier puisque les revenus des prestataires ne sont pas pris en compte. De plus, le gouvernement fédéral ne participe pas au financement de cette mesure comme il le fait habituellement dans le cadre du PATA.

## Programme d'aide aux personnes licenciées (PAPL)

**11.120** Le PAPL favorise le reclassement des salariés licenciés collectivement, grâce à une aide technique et financière. Ce programme vise les salariés touchés par un licenciement collectif, au sens de l'article 45 de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. F-5, art. 45), et il exclut les salariés dont l'employeur est un ministère ou un organisme public ou parapublic.

**11.121** Pourtant, au cours du dernier exercice, la SQDM a autorisé la mise en place d'un comité de redressement dans le cadre du PAPL pour les travailleurs d'un organisme public. D'ailleurs, une opinion juridique obtenue par la SQDM confirme son inadmissibilité. La contribution financière de la SQDM à ce chapitre s'élève à plus de 90 000 dollars.

## Stages en entreprises entre le Québec et d'autres pays

**11.122** La SQDM s'est associée à une entreprise du gouvernement dans un programme qui vise à intensifier la collaboration avec les entreprises et les régions pour le développement de stages en entreprises entre le Québec et d'autres pays. Dans le cadre de cette mesure, la SQDM a fourni une somme de 225 000 dollars.

**11.123** Cette nouvelle mesure ne correspond pas aux objectifs des programmes déjà existants à la SQDM, d'où la nécessité d'obtenir l'approbation du gouvernement.

## Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)

**11.124** Selon l'article 24 de sa loi constitutive, la SQDM peut, par règlement approuvé par le gouvernement, déterminer les frais exigibles pour l'utilisation par quiconque des services qu'elle offre. Pour l'année 1994-1995, nous avons souligné que la SQDM avait modifié la règle de facturation des frais d'inscription dans le cadre du PAI en les plafonnant à 25 dollars par participant à une activité de formation, sans avoir reçu l'approbation du gouvernement. Cette autorisation n'a toujours pas été obtenue pour l'année 1995-1996.

**11.125** **Nous avons recommandé à la SQDM de s'assurer du respect de sa loi constitutive et des règlements qui l'accompagnent pour adopter ou modifier des programmes et pour déterminer les frais exigibles relativement aux services qu'elle offre.**

**11.126** *Commentaires de la SQDM* : « Dans les suites des recommandations que le Vérificateur général avait adressées à la Société l'an dernier, celle-ci a envisagé la possibilité de proposer à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité d'apporter une modification à la loi constitutive de la Société afin de clarifier la portée des articles 21 et 23 de la Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

*Quelques autres modifications à cette loi étaient également alors à l'étude. Toutefois, les changements survenus en janvier 1996 au sein du Conseil des ministres ont eu pour effet de mettre en veilleuse cette proposition.*

« En parallèle, la Société a poursuivi sa réflexion visant une nouvelle approche de gestion de ses mesures et interventions, lesquelles seront dorénavant regroupées en quatre fonds et seront administrées sur la base de résultats à atteindre plutôt que de normes à respecter. Une proposition en ce sens est présentement à l'étude au gouvernement et, si celle-ci est acceptée, la Société pourra alors intégrer à ces fonds toute nouvelle mesure relative au développement de la main-d'œuvre et de l'emploi.

« Cela dit, afin de régulariser la situation de certaines des mesures dont il est fait état dans le présent document, la Société entend présenter un projet de décret à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité autorisant la Société à poursuivre certaines mesures. Seules les mesures devant faire l'objet de déboursments au cours de l'exercice financier 1996-1997 seront néanmoins visées par ce décret, en l'occurrence la mesure spéciale offerte aux travailleurs du secteur de l'habillement de l'île de Montréal, le Fonds d'initiatives de développement de la main-d'œuvre (appelé maintenant « Stabilisation de l'emploi »), le Programme d'aide aux personnes licenciées (PAPL) destiné aux travailleurs d'un organisme public et le Programme de stages en entreprises d'une entreprise du gouvernement.

« En ce qui a trait à la mesure « Interventions régionales de développement de la main-d'œuvre », celle-ci doit être intégrée sous peu à un fonds régional, une fois approuvée par le gouvernement la création des fonds régionaux.

« Finalement, concernant les droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI), la Société entend prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la tarification sera conforme à la réglementation. »

## Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)

**11.127** Le PATA est un programme conjoint fédéral-provincial qui offre un revenu de soutien aux travailleurs âgés de 55 à 65 ans, victimes d'un licenciement collectif majeur et permanent, afin de leur permettre de continuer à contribuer à l'économie locale et régionale. Le revenu de soutien est versé sous forme de prestations mensuelles et la gestion de ces rentes est assumée par des institutions financières. Le gouvernement du Canada assume 70 p. cent du coût des rentes et celui du Québec, 30 p. cent.

**11.128** Depuis l'adoption du programme en 1989, plus de 6 800 travailleurs ont pu en bénéficier et l'investissement global est de 250 millions de dollars en achat d'annuités. Selon la Société, le programme devrait être aboli à compter du 1<sup>er</sup> avril 1997.

### Mesure spéciale pour les travailleurs d'une entreprise

**11.129** Le 9 février 1995, le conseil d'administration de la SQDM approuvait la mise en place d'une mesure spéciale en faveur des employés d'une entreprise. Cette mesure d'adaptation était destinée à des travailleurs âgés de 55 ans ou plus ayant accepté une mise à pied volontaire consécutive à une rationalisation et à un rajeunissement de l'effectif de cette compagnie. Comme déjà mentionné, la SQDM a associé cette mesure spéciale au programme PATA.

**11.130** Le conseil d'administration a alors accepté la participation de la SQDM à cette mesure spéciale jusqu'à concurrence d'une somme représentant 30 p. cent de son financement.

**11.131** Le 31 mai 1995, la SQDM et l'entreprise signaient un protocole d'entente prévoyant que la SQDM verserait une contribution financière maximale de 3,6 millions de dollars. Cependant, si le coût réel de la mesure était inférieur à 8,2 millions de dollars, la participation financière de la SQDM serait réduite en proportion de cette diminution.

Le protocole d'entente précisait que le projet comporte deux volets : le versement d'une rente immédiate aux travailleurs visés et l'achat de rentes de raccordement. Il mentionnait également que le coût total du projet était évalué à 9,4 millions de dollars, si tous les travailleurs visés y participaient.

**11.132** Nous avons relevé plusieurs ambiguïtés relatives aux clauses de l'entente se rapportant au financement de la mesure et à la décision du conseil d'administration :

- L'entente ne limite pas la contribution financière de la SQDM à un maximum de 30 p. cent du financement de cette mesure. Par exemple, en établissant une contribution fixe de 3,6 millions de dollars pour un coût réel pouvant varier entre 8,2 et 9,4 millions de dollars, la SQDM a accepté d'assumer une participation minimale qui se situe entre 38 et 44 p. cent du coût de la mesure, soit au-delà de ce que le conseil d'administration avait autorisé.
- Le coût total réel de la mesure peut s'élever à 5 156 863 ou à 7 901 464 dollars, selon que l'on considère ou non le coût des rentes immédiates. Par conséquent, la participation de la SQDM à la mesure aurait dû être limitée à 1 547 059 ou à 2 370 439 dollars pour respecter la décision du conseil d'administration de s'en tenir à 30 p. cent de son financement.

Or, en ce qui a trait aux mesures associées au PATA régulier, la SQDM a toujours contribué au paiement de 30 p. cent des rentes de raccordement, excluant toute contribution aux rentes immédiates.

Pourtant, en août 1995, la SQDM a versé 3,6 millions de dollars pour ce projet, assumant ainsi 45 ou 70 p. cent du financement de la mesure selon la définition du coût total réel retenu.

- La clause de l'entente prévoyant une réduction de la participation financière de la SQDM si le coût du projet était inférieur à 8,2 millions de dollars n'a pas non plus été mise en application.

Selon l'interprétation retenue quant aux clauses de financement de l'entente, c'est un montant de 131 065 ou de 1 336 011 dollars qu'elle a versé en trop.

**11.133** À la fin de nos travaux de vérification en juin 1996, la SQDM n'avait entrepris aucune démarche pour récupérer ces sommes et elle s'appropriait à informer le conseil d'administration de l'état de ce dossier.

**11.134 Nous avons recommandé à la SQDM de s'assurer de mettre correctement en application les décisions de son conseil d'administration et les modalités de l'entente.**

**11.135 Commentaires de la SQDM :** « Lors de sa séance du 22 août 1996, le conseil d'administration a été saisi d'un rapport concernant cette mesure spéciale et il a pris acte du fait que celle-ci a rejoint 222 personnes et a généré des coûts de 7,9 millions de dollars qui ont été assumés à 54,4 p. cent par la compagnie (4,3 millions) et à 45,6 p. cent par la SQDM (3,6 millions).

« Il a approuvé ce faisant le fait que la contribution financière réelle de la SQDM a excédé le pourcentage de contribution au financement de cette mesure déterminé lors de la séance du conseil d'administration du 9 février 1995.

« Après recherche et consultation des personnes encore en poste à la Société, il appert en effet que le procès-verbal de la séance du 9 février 1995 ne rend pas compte adéquatement des intentions du conseil d'administration qui confiait alors au vice-président aux opérations le mandat de négocier avec la compagnie une participation de la SQDM de l'ordre de 30 p. cent.

« Dans les mois qui ont suivi cette résolution, des négociations ont eu lieu entre la SQDM et la compagnie et, le 17 mars 1995, un premier rapport d'étape fut présenté au conseil ; l'entente quant à elle ne fut signée que le 31 mai 1995 et, le 31 août, le conseil d'administration, après information relative à l'état de ce dossier, autorisait un prélèvement de 3,6 millions de dollars au fonds spécial de la Société pour permettre le financement de la mesure.

« Cela illustre donc bien que le conseil d'administration était au fait des développements dans le dossier. Il ne fait pas de doute cependant que la Société doit se montrer plus vigilante dans la rédaction des procès-verbaux et le conseil d'administration a en outre demandé à celle-ci d'être plus rigoureuse à l'avenir dans le suivi des décisions prises par le conseil.

« Il est à signaler finalement que la Société est sur le point de récupérer auprès de cette entreprise une somme de l'ordre de 125 000 dollars à titre de trop-versé, compte tenu que la mesure a coûté moins cher que prévu. »

## Société québécoise des transports

### Activités de la Société

**11.136** Selon ses règlements, la Société doit tenir une assemblée annuelle au cours des 120 jours qui suivent la clôture de chaque exercice financier. Or, il n'y a pas eu de réunion du conseil d'administration entre le 2 juin 1994 et le 19 juin 1996.

**11.137** Par ailleurs, la loi constitutive de la Société prévoit qu'elle établisse un plan de développement selon la forme, la teneur et la périodicité fixées par le gouvernement et qu'elle le soumette à son approbation. Le gouvernement n'a pas précisé ses exigences quant au plan de développement de la Société et celle-ci n'a pas soumis de plan de développement à l'approbation du gouvernement.

**11.138** En matière de reddition de comptes, la Société ne répond pas aux exigences de sa loi. En effet, les états financiers des 31 décembre 1993, 1994 et 1995 n'ont été approuvés par le conseil d'administration que le 19 juin 1996. De plus, aucun rapport d'activité n'a été déposé à l'Assemblée nationale pour les années 1993, 1994 et 1995, même si la loi prévoit qu'un rapport d'activité doit être remis au ministre des Transports dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice financier et déposé à l'Assemblée nationale.

**11.139** Nous avons recommandé à la Société de s'assurer qu'une assemblée annuelle est tenue dans les délais prescrits, qu'un plan de développement est soumis à l'approbation du gouvernement, que ses états financiers sont approuvés chaque année et qu'un rapport annuel d'activité est produit et déposé à l'Assemblée nationale.

**11.140** *Commentaires de la Société :* « Depuis la nomination d'un nouveau président de la Société en novembre 1995, plusieurs anomalies ont été corrigées, le conseil d'administration a été convoqué et une assemblée a été tenue le 19 juin 1996, au cours de laquelle les états financiers de 1993, 1994 et 1995 ont été approuvés.

« Quant aux rapports d'activité, ils seront déposés à l'Assemblée nationale lors de l'ouverture de la prochaine session. En ce qui a trait à un plan de développement, un comité restreint du Ministère, présidé par le sous-ministre et président de la Société québécoise des transports, sera formé à l'automne pour examiner les nouveaux mandats à lui confier. »





Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 12

# **Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'exercice 1995-1996**

## Table des matières

<b>Mission du Vérificateur général</b>	<b>12.1</b>
<b>Résultats</b>	
Planification annuelle	12.4
Travaux réalisés	12.7
Incidence des travaux	12.13
Interventions en commission parlementaire	12.15
État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1996	12.18
<b>Personnel requis pour l'exécution des travaux</b>	
Organisation du Vérificateur général	12.19
Ressources professionnelles externes	12.25
<b>Ressources humaines</b>	
Développement des ressources humaines	12.27
Dotation en personnel	12.32
Comité mixte sur les ressources humaines	12.34
Déontologie et éthique	12.35
<b>Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels</b>	<b>12.36</b>
Conférence canadienne des vérificateurs législatifs	12.38
Fondation canadienne pour la vérification intégrée	12.41
<b>Vers une plus grande efficacité</b>	<b>12.44</b>
<b>Technologies de l'information</b>	<b>12.52</b>
<b>Ressources professionnelles externes</b>	
<b>Organigramme du Vérificateur général</b>	
<b>État des dépenses et des crédits autorisés</b>	

## Mission du Vérificateur général

**12.1** Le Vérificateur général favorise, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics administrés par les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement.

**12.2** Ses travaux comprennent, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'attestation financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives et la vérification de l'optimisation des ressources. Lorsque le Vérificateur général ne vérifie pas les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, il exerce un droit de regard sur les travaux effectués par l'autre vérificateur nommé. Le Vérificateur général peut s'enquérir de l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement. Il peut également, pour compléter sa vérification, exiger de tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'une avance, d'un prêt ou d'une garantie d'emprunt, les documents et les renseignements qu'il juge nécessaires. Finalement, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor.

**12.3** Il formule des opinions sur les états financiers et fait part, dans son rapport à l'Assemblée nationale, des résultats découlant de ses travaux de vérification, soit des constatations et des recommandations qui ont déjà été communiquées aux gestionnaires ou des sujets qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires.

## Résultats

### Planification annuelle

**12.4** Le Vérificateur général prépare annuellement son calendrier d'activités qui débute vers la mi-septembre. Il alloue les ressources nécessaires à l'attestation financière, à l'exercice du droit de regard et à l'examen des rapports annuels d'activité des entités. Ces travaux sont requis par sa loi constitutive. En fonction de ses orientations stratégiques et des ressources disponibles, il fixe le nombre d'heures nécessaires à des projets de vérification de l'optimisation des ressources et au suivi des recommandations.

**12.5** Le Vérificateur général attribue près de 30 p. cent des heures disponibles pour examiner si la gestion des entités est effectuée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les ges-

tionnaires font une reddition de comptes adéquate. Ce travail inclut la réalisation d'études d'envergure gouvernementale et des études sectorielles. Un certain nombre d'heures est alloué au repérage de projets éventuels de vérification dans les entités et auprès des bénéficiaires de subventions. D'autres heures sont aussi réservées au suivi des recommandations formulées au cours des années précédentes. Il en est de même du soutien et du développement professionnel à assurer.

**12.6** Un suivi de la planification est effectué. Les écarts entre les projections et la réalité sont expliqués et l'atteinte des objectifs est mesurée.

### Travaux réalisés

**12.7** La ventilation des heures pour l'année de planification 1995-1996 (ainsi que les heures réelles comparatives pour l'année précédente) est la suivante :

	Planification 1995-1996		Réalisation 1995-1996		Réalisation 1994-1995	
	Heures	%	Heures	%	Heures	%
<b>ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION</b>						
Attestation financière, droit de regard, examen des rapports annuels d'activité	128 987	40,8	120 598	37,6	130 177	39,9
Vérification de l'optimisation des ressources : études d'envergure gouvernementale, études sectorielles	80 282	25,4	94 640	29,6	96 913	29,7
Suivi des recommandations	4 306	1,4	3 381	1,1	2 087	0,6
Autres travaux de vérification	12 398	3,9	7 080	2,2	5 393	1,7
	<b>225 973</b>	<b>71,5</b>	<b>225 699</b>	<b>70,5</b>	<b>234 570</b>	<b>71,9</b>
<b>ACTIVITÉS DE SOUTIEN</b>						
Soutien professionnel	10 757	3,4	8 306	2,6	10 147	3,1
Soutien administratif	62 213	19,7	64 939	20,3	63 420	19,4
Développement professionnel	16 930	5,4	21 012	6,6	18 089	5,6
	<b>89 900</b>	<b>28,5</b>	<b>94 257</b>	<b>29,5</b>	<b>91 656</b>	<b>28,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>315 873</b>	<b>100,0</b>	<b>319 956</b>	<b>100,0</b>	<b>326 226</b>	<b>100,0</b>

**12.8** Le Vérificateur général a poursuivi son but de mener ses activités de vérification avec un souci d'efficacité et d'efficacités. Le raffinement apporté à l'approche d'attestation financière, l'utilisation accrue de techniques informatisées de vérification, ainsi que l'expérience et la compétence acquises par le personnel en raison d'une plus grande stabilité des équipes de vérification auprès de la même clientèle ont permis d'atteindre cet objectif. Le nombre d'heures consacrées à la vérification de l'optimisation des ressources est demeuré sensiblement le même que pour l'exercice précédent.

**12.9** Les travaux de vérification ont atteint 70,5 p. cent de l'ensemble des activités du Vérificateur général pour 1995-1996 par rapport à 71,9 p. cent pour l'année 1994-1995. En ajoutant à ces heures de vérification les heures de soutien professionnel, par exemple le contrôle de qualité des dossiers de vérification et des états financiers ainsi que les services conseils, ce pourcentage s'établirait à 73,1 p. cent pour 1995-1996 comparativement à 75,0 p. cent pour 1994-1995.

**12.10** Les travaux d'attestation financière ont mené à l'émission de 155 rapports du vérificateur (160 en 1994-1995), à l'exercice du droit de regard auprès de 126 entités (120 en 1994-1995), incluant les entités inactives, et à l'examen de 69 rapports d'activité (70 en 1994-1995).

**12.11** Le Vérificateur général a exécuté 2 vérifications d'envergure gouvernementale et 24 études sectorielles de vérification portant sur des sujets axés sur l'économie, l'efficacité, l'efficacités et la reddition de comptes. Il a effectué 10 suivis des recommandations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources menées au cours des années antérieures et il a procédé au repérage et à la mise à jour de projets éventuels de vérification de la gestion. Finalement, à la demande du gouvernement, il a mené une enquête au Secrétariat à la Restructuration.

**12.12** À la suite de l'exécution des travaux d'attestation financière et de vérification de l'optimisation des ressources, 80 rapports à la direction ont été produits (104 en 1994-1995).

## Incidence des travaux

**12.13** Le Vérificateur général mesure l'efficacité de son organisme notamment en fonction de la qualité des résultats obtenus de ses vérifications. Ainsi, en plus des opinions fournies, il cherche à produire des constatations et des recommandations dont les répercussions sur la saine gestion des affaires gouvernementales sont importantes. Dans cette optique d'amélioration de la gestion, le rapport à l'Assemblée nationale de cette année est divisé en deux tomes, le premier déposé au printemps dernier et l'autre, à l'automne. Cette nouvelle façon de procéder vise à informer plus rapidement les parlementaires des résultats des travaux de vérification afin qu'ils soient en mesure de réagir en temps opportun.

**12.14** Pour ce qui est des entités vérifiées, l'expérience a démontré qu'elles mettent en application les recommandations du Vérificateur général dans près de trois quarts des cas, sauf celles qui visent à instaurer une reddition de comptes plus exhaustive et qui demeurent généralement lettre morte. Voilà une donnée intéressante pour mesurer l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la gestion publique que s'est fixé le Vérificateur général. Bien sûr, il faudra intensifier les démarches afin que toutes les recommandations soient prises en considération.

## Interventions en commission parlementaire

**12.15** Au cours de la dernière année, la participation du Vérificateur général aux commissions parlementaires a encore augmenté.

**12.16** Les membres de la Commission du budget et de l'administration ont consacré 31,5 heures à l'examen du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995 et du tome I du rapport 1995-1996.

**12.17** La Commission a de nouveau invité le Vérificateur général à l'assister durant l'audition de gestionnaires du ministère du Revenu du Québec. La Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation a fait de même lors de l'audition du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ainsi que la Commission de l'éducation lors de l'audition du ministère de l'Éducation et la Commission de l'aménagement et équipement pour l'audition du ministère des Transports du Québec.

### État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1996

**12.18** Conformément à la *Loi sur le Vérificateur général*, le Bureau de l'Assemblée nationale nomme un vérificateur des livres et comptes du Vérificateur général. L'état des dépenses et des crédits autorisés et le rapport du Vérificateur général du Québec accompagnés du rapport des vérificateurs externes sont reproduits à la fin de ce chapitre.

### Personnel requis pour l'exécution des travaux

#### Organisation du Vérificateur général

**12.19** Regroupées sous la gouverne de deux vérificateurs généraux adjoints, 16 directions assurent l'exécution de la plupart des activités de vérification à partir des bureaux de Québec et de Montréal.

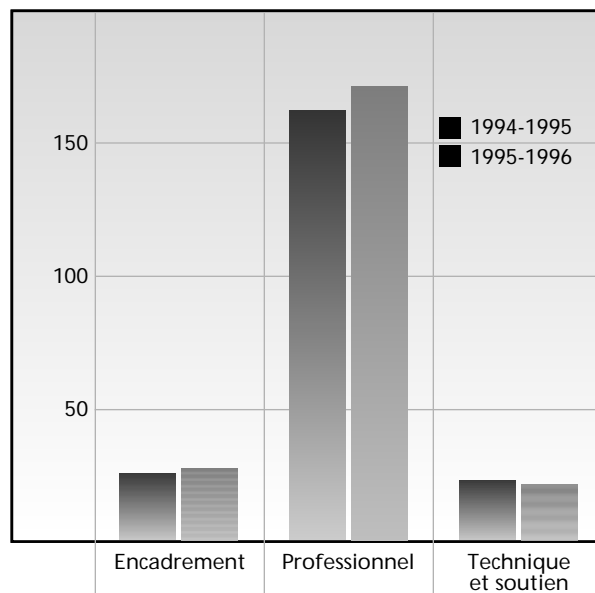
**12.20** La Direction des services conseils et de l'assurance-qualité assure un soutien direct aux activités de vérification. Elle contribue au développement et au maintien de l'efficacité et de la qualité des travaux ; ses interventions concernent la recherche, l'expérimentation, le développement professionnel, les services conseils, l'élaboration de normes et d'orientations et l'assurance-qualité à priori et à posteriori.

**12.21** La Direction de l'administration est responsable de la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informatiques. De plus, elle assure un soutien direct aux activités de vérification des systèmes d'information.

**12.22** La Direction du cabinet et des communications est responsable des communications de l'organisme avec ses divers auditoires. Elle est maître d'œuvre du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Le Service de vérification interne et d'évaluation de programmes relève aussi directement du Vérificateur général.

**12.23** Au 31 mars 1996, l'effectif autorisé s'établissait à 209 postes réguliers (218 en 1994-1995), répartis entre le bureau de Québec (170) et le bureau de Montréal (39). Le graphique ci-contre présente la répartition du personnel au 31 mars 1996.

RÉPARTITION DU PERSONNEL



**12.24** Le Vérificateur général présente son organigramme à la fin de ce chapitre.

## Ressources professionnelles externes

**12.25** Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour exécuter avec lui certaines vérifications ou s'adjoindre des compétences dont son organisme ne dispose pas. L'expérience et les connaissances de ces conseillers dans des secteurs particuliers appuient de façon constructive les équipes de vérification.

**12.26** La liste des ressources professionnelles auxquelles le Vérificateur général a fait appel au cours de l'année est présentée à la fin de ce chapitre.

## Ressources humaines

### Développement des ressources humaines

**12.27** Le Vérificateur général vise à l'utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Une variété d'activités de formation touchant, notamment, l'approche d'attestation financière, la méthodologie de vérification de l'optimisation des ressources, la vérification informatique et celle de la gestion ainsi que l'utilisation de nouveaux logiciels a été diffusée.

**12.28** Afin de mieux cibler ses efforts de développement, le Vérificateur général s'est fixé cinq orientations de développement pour les trois prochaines années (1996-1999) :

#### Développement professionnel

- Être à l'affût des nouveaux développements et des nouvelles approches en matière de vérification comme la vérification informatique, la mesure de la performance, la bonne gouvernance et le droit de regard pour la mise à jour des acquis en matière de pratique professionnelle.

#### Environnement de la fonction publique et des entités

- Connaître les grandes tendances, les virages gouvernementaux en matière d'organisation du travail, de régionalisation, de gestion par résultats, de lutte au déficit et de fiscalité afin de suivre l'évolution du gouvernement et des entités vérifiées.

#### Virage technologique

- Maîtriser les technologies de l'information, compte tenu des nouveaux outils informatiques plus performants et du milieu où s'exercent les activités de vérification.

#### Rôles de conseil, de gestion et de soutien

- En ce qui concerne les employés œuvrant dans chacun de ces domaines, en plus de leur expertise, développer leur capacité à jouer :
  - un rôle d'expert facilitateur (personnel affecté au service conseil) ;
  - un rôle de mobilisateur et d'agent de changement dans le contexte d'une fonction publique en pleine mutation (personnel d'encadrement) ;
  - un rôle de soutien technique et administratif axé sur le service à la clientèle (personnel de soutien).

#### Perfectionnement individuel

- Encourager la diversification des expériences grâce au perfectionnement individuel des employés afin d'augmenter leur polyvalence ou leur mobilité au regard de nos travaux de vérification.

**12.29** Au cours de l'année, 1 081 jours-personnes ont été investis pour les activités de formation, ce qui représente une moyenne d'environ 5,1 jours par personne. Le nombre de jours alloués à la formation, pour la prochaine année, passera à 1 120, soit une moyenne de 5,3 jours par personne. Cet investissement dans la formation correspond à la norme proposée par l'Ordre des comptables agréés du Québec en fonction des exigences de l'Office des professions. Nous respectons également les exigences de la *Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre*.

**12.30** En plus de la formation dispensée au personnel, le développement professionnel comprend la participation à des colloques et congrès, la préparation et la diffusion de cours par le personnel de l'organisme ainsi que certaines réunions de personnel. En misant sur un personnel des plus compétents, le Vérificateur général pourra améliorer son efficacité et son efficacité.

**12.31** Par ailleurs, en tant que maître de stage pour l'obtention du titre de comptable agréé, le Vérificateur général a contribué à trois stages de formation professionnelle.

## Dotation en personnel

**12.32** Plusieurs agents du Vérificateur général quittent chaque année l'organisation pour relever de nouveaux défis, principalement dans les ministères, les organismes ou les entreprises du gouvernement qui convoitent cette expertise professionnelle en comptabilité et en vérification. Le Vérificateur général a tenu un concours de recrutement à Montréal, étant donné que le nombre de comptables agréés disponibles dans la fonction publique n'était pas suffisant. Ce concours, qui a attiré 92 candidatures, a permis à 22 personnes de se qualifier et à 4 d'entre elles d'obtenir un poste régulier.

**12.33** Au cours de l'année se terminant le 31 mars 1996, 36 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels pour des périodes de deux à six mois afin de faire face à une charge intensive de travail du fait que plusieurs entités vérifiées ont une date de fin d'exercice similaire, soit le 31 décembre ou le 31 mars.

## Comité mixte sur les ressources humaines

**12.34** Le Vérificateur général a constitué l'an dernier un comité mixte sur les ressources humaines qui a tenu 11 réunions. Les membres ont tracé un bilan généralement positif de leurs travaux. Plusieurs consensus ont été obtenus sur des sujets tels que le développement du personnel et l'attribution des primes d'emploi de niveau plus élevé. Les discussions se sont déroulées dans un climat de confiance mutuelle, d'ouverture d'esprit et de recherche de solutions à des problèmes faisant l'objet d'une préoccupation commune.

## Déontologie et éthique

**12.35** Le Vérificateur général traduit les valeurs de l'organisme dans son code de déontologie, et ce, dans le respect des règles d'éthique de la profession, tout en faisant siennes celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise. Ces valeurs concernent, entre autres, la reddition de comptes, la ressource humaine, le travail et la gestion.

## Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels

**12.36** L'évolution actuelle de l'administration gouvernementale et de la vérification a une incidence sur les travaux du Vérificateur général ; ces changements doivent donc être suivis de près. Plusieurs membres du personnel du Vérificateur général participent activement aux travaux d'associations et de comités liés, notamment, à la vérification législative, à la vérification de l'optimisation des ressources et à la vérification informatique.



**12.37** Cet engagement du Vérificateur général et de son personnel constitue, d'une part, une source précieuse d'informations permettant de demeurer à la fine pointe de l'actualité ; d'autre part, il permet d'informer ces regroupements professionnels des réalisations récentes de l'organisme en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies.

## Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

**12.38** Le Vérificateur général et un membre de son personnel ont participé, en septembre 1996, à la 24<sup>e</sup> réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs. Les thèmes abordés par les vérificateurs législatifs fédéral et provinciaux ont été, notamment : l'information probante dans la vérification de l'optimisation des ressources et la mesure et la communication d'information sur la performance des vérificateurs législatifs.

**12.39** Certains correspondants ont été désignés pour collaborer au développement des secteurs suivants : la reddition de comptes des ministères et des sociétés d'État, le développement d'indicateurs communs pour l'évaluation de la situation financière des gouvernements fédéral et provinciaux et la connaissance des affaires et de la gestion des entités gouvernementales.

**12.40** Deux membres du personnel du Vérificateur général ont assisté, en juin 1996, à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs.

## Fondation canadienne pour la vérification intégrée

**12.41** La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel autonome, voué à l'amélioration de la reddition de comptes dans l'administration publique et privée.

**12.42** Les avantages retirés de la contribution du Vérificateur général à la Fondation dépassent largement le cadre des activités de son organisme. En effet, son adhésion à la Fondation en qualité de « membre de soutien » permet aux membres du personnel du gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils bénéficient alors des services de formation qu'offre la Fondation et ont accès aux résultats de ses travaux de recherche et de développement.

**12.43** Le Vérificateur général est gouverneur et membre du Comité de direction. Un membre de son personnel siège au Comité de recherche de la Fondation.

## Vers une plus grande efficacité

**12.44** Comme tous les autres organismes gouvernementaux, le Vérificateur général doit faire face à des compressions budgétaires. Il est toutefois désireux de maintenir et d'améliorer, si possible, la satisfaction de son client, l'Assemblée nationale. La recherche d'une plus grande efficacité a déjà donné des résultats en attestation financière et la réduction des heures de vérification en font foi. Le bilan des derniers exercices a aussi démontré que l'approche orientée vers les déficiences appréhendées avait contribué à réduire substantiellement le temps consacré à chacun des projets de vérification de l'optimisation des ressources. Le nombre de sujets couverts par nos travaux a ainsi augmenté considérablement. Pour atteindre de nouveaux niveaux de performance, un simple examen des processus n'est plus suffisant. Il faut innover dans les façons de faire, élaborer de nouvelles normes et investir en recherche et développement.

**12.45** Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, les recommandations au regard de la reddition de comptes des organismes à l'Assemblée nationale demeurent généralement lettre morte.

**12.46** En fonction de ces éléments, le Vérificateur général a donc retenu les orientations stratégiques suivantes pour la période 1996-1999 :

#### **Attestation financière**

- Poursuivre la recherche et l'implantation de nouvelles technologies et approches qui assureraient l'amélioration constante de l'efficacité des travaux d'attestation des états financiers, tout en maintenant la haute qualité professionnelle de notre opinion comptable.

#### **Vérification de l'optimisation des ressources**

- Approfondir des thématiques établies en relation avec les préoccupations des parlementaires ou avec l'actualité.
- À partir des déficiences appréhendées, mener des vérifications privilégiant les secteurs d'activité d'importance, les secteurs les plus susceptibles d'amélioration et les secteurs auxquels peuvent s'intéresser les parlementaires.
- Poursuivre l'augmentation de la valeur ajoutée de nos travaux.
- Favoriser la vérification de l'optimisation des ressources dans les entités qui font l'objet d'un droit de regard du Vérificateur général.

#### **Reddition de comptes à l'Assemblée nationale**

- Se prononcer sur certaines questions que le Vérificateur général juge d'un intérêt manifeste pour les membres de l'Assemblée nationale.
- Rendre publiques nos constatations et nos recommandations en temps opportun.
- Inciter les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement ainsi que les entités qui font l'objet d'un droit de regard du Vérificateur général à améliorer leur reddition de comptes aux parlementaires.

**12.47** Pour l'année 1996-1997, le Vérificateur général a formé deux groupes de travail composés de membres de son personnel.

**12.48** Le premier groupe a pour mandat d'améliorer l'efficacité des travaux en attestation financière. Pour réaliser son mandat, ce groupe de travail effectuera une consultation auprès du personnel de l'organisation, de quatre autres vérificateurs législatifs et de deux cabinets d'experts-comptables du secteur privé.

**12.49** Le deuxième groupe a pour mandat de poursuivre l'accroissement de la valeur ajoutée dans les travaux de vérification de l'optimisation des ressources. Il faut viser une analyse plus approfondie de nos constatations par rapport aux fonctions de gestion et une meilleure intégration de ces constatations. Pour ce faire, le Vérificateur général développera des outils plus performants pour augmenter l'efficacité et l'efficacité de ses méthodes de travail. Ce groupe adoptera une approche similaire à celle du premier.

**12.50** Au regard de la reddition de comptes, le Vérificateur général a accentué ses travaux pour inciter les entités faisant l'objet de l'exercice du droit de regard à effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources et à mieux informer l'Assemblée nationale sur la qualité de leur gestion. Des commentaires sur ce sujet apparaissent dans le chapitre 1.

**12.51** Afin de pouvoir mesurer les effets de ces changements, le Vérificateur général doit revoir ses indicateurs de gestion. À cet égard, il est membre d'un comité formé des vérificateurs législatifs du Canada qui a pour mandat de définir les indicateurs de performance à l'usage d'un vérificateur législatif.

## Technologies de l'information

**12.52** Le Vérificateur général a recours de façon continue aux technologies de l'information pour atteindre ses objectifs. Le plan directeur élaboré au cours de l'exercice pour les trois prochaines années (1996-1999) vise entre autres à doter le Vérificateur général d'une technologie comparable à celle des entités vérifiées, à accroître l'usage des techniques informatisées de vérification, à recenser les besoins des utilisateurs en matière de systèmes informatiques et à établir un plan d'action pour concrétiser les cibles retenues en vue de favoriser l'essor de l'autoroute de l'information au Québec.

**12.53** Le rapport annuel du Vérificateur général du Québec est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.vgq.gouv.qc.ca>.

## Ressources professionnelles externes

**Baker, Michael A.**

A. FOSTER HIGGINS & CIE

**Bellware, Linda**

LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.

**Blouin, André**

SOCIÉTÉ MÉDICO-LÉGALE DE QUÉBEC INC.

**Bolduc, Jacques**

LES ACTUAIRES & CONSEILLERS OPTIMUM INC.

**Chapados, Marcel**

LES ACTUAIRES & CONSEILLERS OPTIMUM INC.

**Collin, Jean-Pierre**

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

**Côté, André**

FORTIN, DELAGE & ASSOCIÉS

**Delage, Michel**

FORTIN, DELAGE & ASSOCIÉS

**Denis, Michel**

LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.

**Descarreaux, Jean**

JEAN DESCARREAUX ET ASSOCIÉS LTÉE

**Faille, Alain**

LE GROUPE MALLETTTE MAHEU

**Fournier, Robert**

ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

**Guillemette, Michel**

PRÉVEXEL MICHEL GUILLEMETTE INC.

**Houle, Yvon**

LE GROUPE MALLETTTE MAHEU

**Lefrançois, Robert**

SAMSON BÉLAIR DELOITTE & TOUCHE

**Lefrançois, Sylvie**

SOGÉMAP INC.

**Léger, Jacquelin**

LALIBERTÉ LANCTÔT COOPERS & LYBRAND

**Moffet, Réal**

KPMG POISSANT THIBAUT-PEAT MARWICK THORNE

**Moreau, Antonin**

CONSEILLER EN GESTION

**Poitras, Diane**

M<sup>e</sup> DIANE POITRAS AVOCATE

**Rochette, Guy**

ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

**Salamis, Corinne**

LE GROUPE MALLETTTE MAHEU

**St-Cyr, Louise**

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

**Terreault, R. Charles**

ÉCOLE POLYTECHNIQUE DE MONTRÉAL

**Travers, Georges**

DELOITTE & TOUCHE LLP

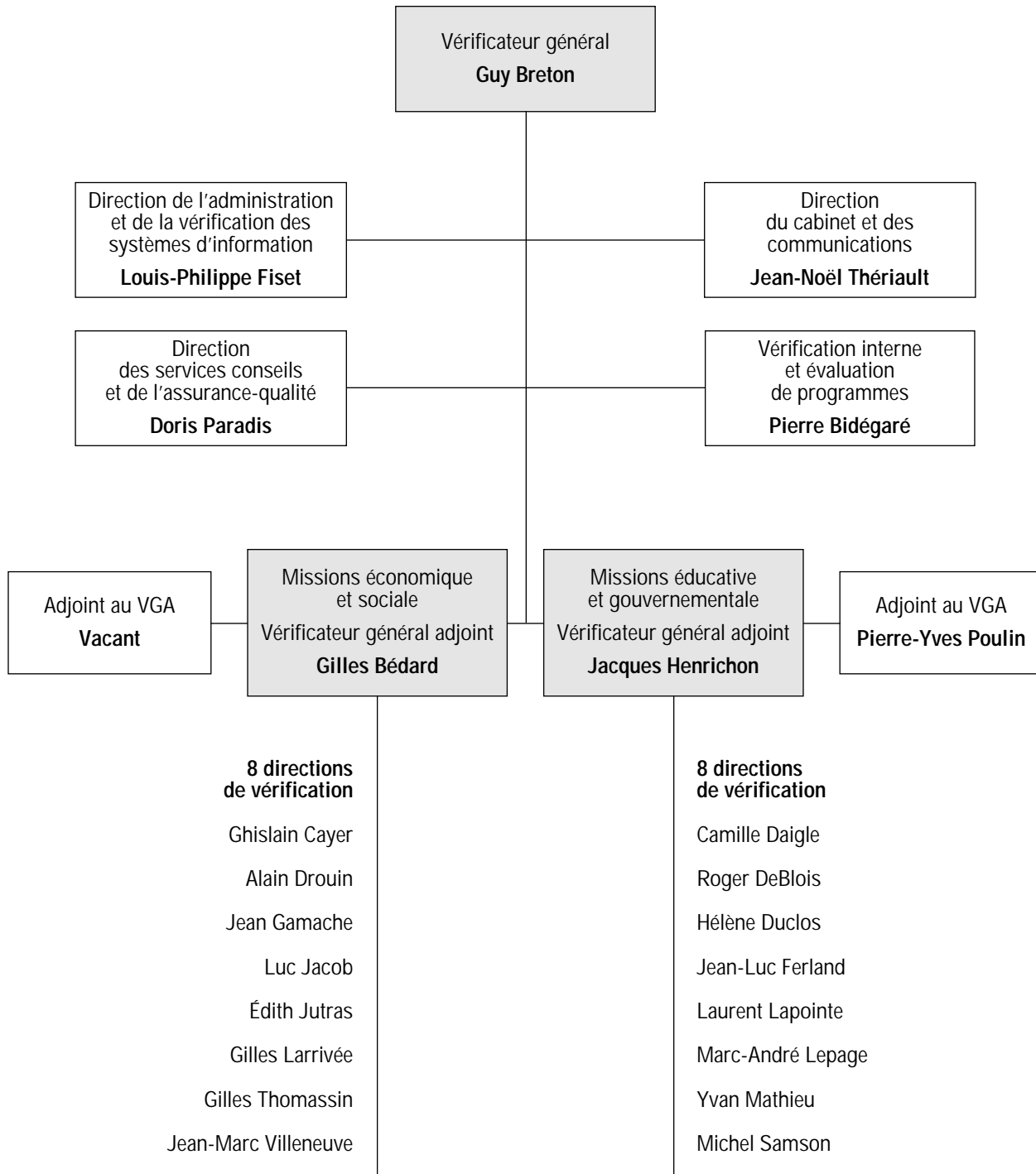
**Tremblay, Jocelyn**

MLH+A INC.

**Vanasse, Richard**

A. FOSTER HIGGING & CIE

## ORGANIGRAMME DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



## Rapport du Vérificateur général du Québec

L'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec a été dressé par le Vérificateur général, qui est responsable de sa préparation et de sa présentation, y compris les estimations et les jugements importants.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Vérificateur général maintient un système de contrôles comptables internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées correctement et en temps voulu, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire des données financières fiables.

Le Vérificateur général du Québec reconnaît qu'il est responsable de gérer ses affaires conformément aux lois et règlements qui le régissent.

Le cabinet privé Laberge Lafleur, comptables agréés, a procédé à la vérification de l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général, conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et son rapport des vérificateurs expose la nature et l'étendue de cette vérification et l'expression de son opinion. Les vérificateurs externes peuvent, sans aucune restriction, rencontrer le Vérificateur général ou son directeur de l'administration pour discuter de tout élément qui concerne leur vérification.



Le Directeur de l'administration



Le Vérificateur général

Québec, le 21 octobre 1996

**VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

**ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS**

pour l'année financière terminée le 31 mars 1996  
(en milliers de dollars)

	1996	1995
<b>DÉPENSES</b>		
<b>Fonctionnement - Personnel</b>		
Traitements	10 604	10 874
Autres rémunérations	608	827
	<b>11 212</b>	<b>11 701</b>
<b>Fonctionnement - Autres dépenses</b>		
Communications et transports	507	522
Services	582	537
Entretien	71	53
Loyers	698	760
Fournitures	78	65
Équipement	168	32
Autres dépenses	3	3
	<b>2 107</b>	<b>1 972</b>
<b>Capital - Autres dépenses</b>		
Équipement	249	145
<b>Dépenses effectuées</b>	<b>13 568</b>	<b>13 818</b>
Avances	1	1
<b>Dépenses imputées</b>	<b>13 569</b>	<b>13 819</b>
Crédits non utilisés	1	801
<b>CRÉDITS AUTORISÉS</b>	<b>13 570</b>	<b>14 620</b>

## Notes afférentes à l'état financier pour l'année financière terminée le 31 mars 1996

### 1. Nature des activités

En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), le Vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec. Cette vérification comporte la vérification financière et la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Elle peut comporter également la vérification de l'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et des organismes du gouvernement et la vérification des systèmes et procédés mis en œuvre par les entreprises du gouvernement pour contrôler et protéger leurs biens. Les résultats de ces vérifications sont communiqués dans un rapport annuel à l'Assemblée nationale.

### 2. Conventions comptables

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé selon les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec qui comportent entre autres particularités que les acquisitions de biens en capital sont imputées aux dépenses. Le coût des avantages sociaux accordés au personnel du Vérificateur général du Québec et celui de certains services de soutien assumés par divers ministères et organismes ne sont pas présentés à l'état financier.

Les opérations du Vérificateur général du Québec font partie des opérations du Fonds consolidé du revenu et sont, par conséquent, présentées dans les états financiers du gouvernement du Québec (programme 2 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

### 3. Chiffres comparatifs

Les chiffres présentés pour fins de comparaison ont été vérifiés par un autre cabinet d'experts-comptables.

## Rapport des vérificateurs

*Aux membres de l'Assemblée nationale*

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1996. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans l'état financier. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées à cet état financier ont été dépensées aux fins pour lesquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier présente fidèlement les dépenses et les crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1996, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.



COMPTABLES AGRÉÉS  
Sainte-Foy, le 21 octobre 1996



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## **ANNEXE A**

# **Loi sur le Vérificateur général**

(L.R.Q., c. V-5.01)



# Loi sur le Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

## Section I

### Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.
2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.
3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

- 1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale ;
- 2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) ;

- 3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

- 1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre ;

- 2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (c. C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la *Loi sur l'Université du Québec* (c. U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

## Section II

### Le Vérificateur général

7. Une personne est nommée Vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.
8. Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.
9. La durée du mandat du Vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.
10. Le Vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.
11. Le Vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le Président de l'Assemblée nationale.
12. Le Vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au Président de l'Assemblée nationale. Le Président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.
13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.
14. Le Vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le Secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du Vérificateur général ou de vacance de son poste, le Président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier Ministre et du Chef de l'Opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du Vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du Vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le Vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le Vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

**19.** Les autres fonctionnaires du Vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

**20.** Le Vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

### **Section III**

## **Vérification et rapports**

### **Sous-section I**

#### **Vérification**

**21.** Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

**22.** Le Vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics ;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

**23.** Le Vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du fonds consolidé du revenu ;

2° des organismes publics ;

3° des organismes du gouvernement ;

4° des entreprises du gouvernement.

**24.** Malgré l'article 23, le Vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

**25.** La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

**26.** Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception ;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;

- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes ;
  - 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;
  - 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;
  - 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité ;
  - 7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.
- 27.** La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.
- 28.** Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé.
- Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.
- Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.
- 29.** La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.
- 30.** Le Vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.
- 31.** Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.
- 32.** Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le Vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :
- 1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise ;
  - 2° de son rapport sur ces états ;
  - 3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

- 33.** Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du Vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au Vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

- 34.** Le Vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le Vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

- 35.** Le Vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

- 36.** Le Vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général.

## **Sous-section 2**

### **Rapports sur les états financiers**

- 37.** Le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

- 38.** Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le Vérificateur général :

- 1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente ;
- 2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers ;
- 3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

- 39.** L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du Vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

- 40.** L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

### **Sous-section 3**

#### **Rapports annuel et spécial**

**41.** Le Vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

- 1° il fait part de ses activités ;
- 2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

**42.** Le Vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

- 1° le fonds consolidé du revenu ;
- 2° les organismes publics ;
- 3° les organismes du gouvernement ;
- 4° les entreprises du gouvernement ;
- 5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

**43.** Le Vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

- 1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

- 2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

**44.** Le Vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

**45.** Le Vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

### **Section IV**

#### **Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice**

##### **Sous-section 1**

##### **Pouvoirs**

**46.** Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le Vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

**47.** Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le Vérificateur général estime nécessaires.

**48.** Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au Vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du Vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (c. A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

**49.** Le Vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document ; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (c. C-37).

## **Sous-section 2**

### **Immunités**

**50.** Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

**51.** Le Vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

**52.** Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du Vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

**53.** Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (c. C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

### Sous-section 3

#### Conditions d'exercice

- 54.** Tout employé ou expert-conseil du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.
- 55.** Le Vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du Vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.
- 56.** Le Vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.
- 57.** Le Vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.
- 58.** Le Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au Vérificateur général par la présente loi.
- 59.** L'Office des ressources humaines peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).
- 60.** Le Vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au Président de l'Assemblée nationale.
- Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.
- 61.** Le Vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :
- 1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions ;
  - 2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.
- Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le Président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.
- 62.** Le Contrôleur des finances peut conclure, avec le Vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).
- 63.** Le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.
- 64.** Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du Vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.



65. Le Vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le Vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au Vérificateur général.

68. Le Vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du Vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le Vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du Vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le Président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

## Section V

### Vérification des comptes du Vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au Vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

## Annexe I

(Article 11)

### Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## **ANNEXE B**

# **Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement**

## Fonds spéciaux en activité le 1<sup>er</sup> septembre 1996

- Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
- Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec
- Fonds de développement international
- Fonds de financement
- Fonds de la formation à distance
- Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
- Fonds de la réforme du cadastre québécois
- Fonds de l'industrie des courses de chevaux
- Fonds de perception affecté au financement des activités de recouvrement
- Fonds des cautionnements des agents de voyages
- Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
- Fonds des pensions alimentaires
- Fonds des registres du ministère de la Justice
- Fonds des services de santé
- Fonds des services gouvernementaux
- Fonds d'information géographique et foncière
- Fonds du Bureau de la statistique du Québec
- Fonds en fidéicommiss
- Fonds forestier
- Fonds spécial olympique

## Organismes et entreprises du gouvernement d'après les définitions des articles 3 à 6 de la *Loi sur le Vérificateur général*

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1<sup>er</sup> septembre 1996 et elle exclut les entités inactives. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec*.

### Organismes du gouvernement

- Bibliothèque nationale du Québec
- Centre de recherche industrielle du Québec
- Comité Centraide - secteur public
- Comité de déontologie policière
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de la capitale nationale du Québec

● Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes
- Commission des affaires sociales
- Commission des normes du travail
- Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
- Curateur public
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de police du Québec
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des professions du Québec
- Office des ressources humaines
- Office des services de garde à l'enfance
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec

- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie de la sécurité dans les sports du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
- Société de financement agricole
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société de développement industriel du Québec
- Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)
- Société des Traversiers du Québec
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement Jeunesse
- Société du Centre des congrès de Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société Innovatech du sud du Québec
- Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

● Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

## Entreprises du gouvernement

- Agence métropolitaine de transport
- Caisse de dépôt et placement du Québec

Filiales :

Investissements immobiliers :

- Cadev inc.
- Cadim inc.
- Careit inc.
- CAREIT Investments Limited Partnership
- Centre commercial ville Jacques-Cartier inc.
- Centre commercial Van Horne inc.
- Centre d'achat Fiesta ltée
- Ivanhoé Capital LP
- Ivanhoé Equities LP
- Ivanhoé Equities II LP
- Ivanhoé Equities III LP
- Ivanhoé inc.
- Ivanhoé II inc.
- Ivanhoé III inc.
- Les Immeubles Penyork I inc.
- Les Immeubles Penyork II inc.
- Penyork Properties inc.
- Placements P.H.C. inc.
- Société immobilière CaViet inc.
- Société immobilière de Pologne inc.
- Société Immobilière Trans-Québec inc.
- Société Immobilière Trans-Québec II inc.
- SITQ Belgique inc.
- SITQ Bureaux inc.
- SITQ Chelmsford inc.
- SITQ Commercial inc.
- SITQ E.U.

- SITQ Finances
- SITQ France SAS
- SITQ Holdings (U.S.) inc.
- SITQ Hôtels inc.
- SITQ inc.
- SITQ Industriel inc.
- SITQ International inc.
- SITQ Kirkcaldy
- SITQ Mexique inc.
- SITQ Placements inc.
- SITQ Ulster inc.
- SITQ Vancouver inc.
- Weston Favell (Québec) inc.
- 1857-2800 Québec inc.
- 2527-6288 Québec inc.
- 2742-8077 Québec inc.
- 2742-8069 Québec inc.
- 2742-8267 Québec inc.
- 888049 Ontario inc.
- 9037-8423 Québec inc.
- 937956 Ontario inc.
- Autres investissements :
- Capital CDPQ inc.
- Capital communications CDPQ inc.
- Capital d'Amérique CDPQ inc.
- Capital International CDPQ inc.
- 2318-4518 Québec inc.
- Sofinov Société financière d'innovation inc.
- Commission de la construction du Québec
- Conseil des assurances de dommages
  - Fonds d'indemnisation en assurance de dommages

● Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Conseil des assurances de personnes
  - Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- Fondation de la faune du Québec
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- Hydro-Québec
  - Filiales :
    - 2946-8964 Québec inc.
    - 9013-1913 Québec inc.
    - Argo-Tech Productions inc.
    - H.Q. Energy Services (U.S.) inc.
    - Hydro-Québec International
    - Nouveler inc.
    - Services d'énergie H-Q inc.
    - Société de capital Nouveler inc.
    - Société d'énergie de la Baie James
    - Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Sidbec
- Société de développement de la Baie James
  - Filiale :
    - Les Pétroles Nisk inc.
- Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)
  - Filiales :
    - Gestion 1195 inc.
    - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
    - Produits forestiers St-Alphonse inc.
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec

● Vérifiés par le Vérificateur général

- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)
  - Filiales :
    - CASILOC inc.
    - La Société des casinos du Québec inc.
    - La Société des loteries vidéo du Québec inc.
    - Lotim inc.
    - Resto-Casino inc.
    - Société des jeux interactifs du Québec inc.
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- Société générale de financement du Québec
  - Filiales :
    - ALB Chimie inc.
    - Albecour inc.
    - Alunor inc.
    - Dofor inc.
    - Éthylec inc.
    - Industries Devma inc.
    - Le Groupe MIL inc.
    - MAG-NAT métallurgie inc.
    - Société générale d'aluminerie inc.
    - Société québécoise d'aluminium inc.
    - Société québécoise de transformation de l'aluminium inc.
- Société nationale de l'amiante
- Société québécoise des transports
  - Filiale :
    - 1848-7199 Québec inc.
- Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)
  - Filiale :
    - Soquemines inc.
- Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

● Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA)

Filiales :

- Boviteq inc.
- Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
- Centre d'insémination artificielle du Québec (CIAQ) inc.
- Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
- 2332-7190 Québec inc.

● Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

Filiales :

- Exploration SOQUIP inc.
- Soligaz inc.
- SOQUIP Alberta inc.
- SOQUIP Atlantique inc.
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)

### Autres entités vérifiées par le Vérificateur général

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Fondation Jean-Charles-Bonenfant
- Fonds national de formation de la main-d'oeuvre
- Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

<b>RÉPARTITION</b>			
Sommaire des entités vérifiées par le Vérificateur général ou par un autre vérificateur			
	Vérifiées par le Vérificateur général	Non vérifiées par le Vérificateur général	Total
Fonds spéciaux	25		25
Organismes du gouvernement	59	2	61
Entreprises du gouvernement	35	88	123
Autres entités	6		6
	<b>125</b>	<b>90</b>	<b>215</b>

● Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général