



**LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

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

Tome I



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

Tome I

Cette publication
est rédigée par



**LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC

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

MONTRÉAL

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

INTERNET

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

Dépôt légal – 2^e trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISSN 1200-5541

ISBN 2-550-39279-5

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



*Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 20 % de fibres recyclées
après consommation.*



Québec, juin 2002

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

Madame la Présidente,

Conformément aux articles 41 à 44 de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*.

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

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	1
Chapitre 2	SERVICES D'HÉBERGEMENT OFFERTS AUX PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE	13
Chapitre 3	OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR	57
Chapitre 4	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	85
Chapitre 5	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	109
ANNEXE A	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2001	125
ANNEXE B	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	149



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

1
Chapitre

***Observations
de la vérificatrice générale
par intérim***

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE	1.6
Ressources financières et humaines	1.7
Révision du mandat législatif du Vérificateur général	1.9
Projet de loi concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner	1.13
INDÉPENDANCE DES VÉRIFICATEURS EXTERNES	1.18
RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1.23
PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)	1.25
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.37
CONCLUSION	1.47



INTRODUCTION

- 1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et des autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions.
- 1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet aux parlementaires, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à leur attention. Ce rapport est publié en deux tomes : le premier en juin et l'autre en décembre.
- 1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale ; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

MANDAT INTÉRIMAIRE

- 1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de dix ans, non renouvelable, de M. Guy Breton. À cette même date, le président de l'Assemblée nationale m'a désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.
- 1.5 C'est un honneur pour moi de prendre la relève, à titre intérimaire, de M. Breton. Comme lui, j'offre aux parlementaires mon entière collaboration dans leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale.

CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE

- 1.6 Au cours des dernières années, le Vérificateur général a entrepris plusieurs démarches afin de consolider les conditions d'exercice de la vérification législative au service de l'Assemblée nationale. Les plus récentes, qui ont été présentées dans les trois tomes précédents de notre rapport à l'Assemblée nationale, se rapportent aux ressources affectées à cette fonction ainsi qu'à la révision de la loi qui régit nos activités. Dans le cadre du mandat intérimaire qui m'est confié, je veille notamment à ce que ces dossiers continuent de progresser.

Ressources financières et humaines

- 1.7 En ce qui a trait aux ressources allouées à la vérification législative, le Bureau de l'Assemblée nationale a consenti aux demandes formulées en juin 2001. Ainsi, notre budget sera graduellement augmenté au cours du présent exercice financier et du prochain afin de nous permettre d'accroître notre effectif de 43 postes, le

rétablissant à un niveau satisfaisant. Il avait été réduit de plus de 50 postes au cours des années 1990. Les parlementaires comptent sur le Vérificateur général pour les soutenir dans leur fonction de contrôle; nous serons maintenant mieux en mesure de combler cette attente.

- 1.8** Cette décision, prise en avril 2002, est trop récente pour que ses effets transparaissent dans le présent tome. Au contraire, le nombre de vérifications qu'il présente témoigne du manque de ressources qui justifiait nos demandes. En effet, nos obligations en matière de vérification des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises sont incompressibles. Par conséquent, ce sont surtout nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources, desquels résultent la majorité des commentaires qui paraissent dans les rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, qui ont été touchés par la diminution de nos ressources au cours des dernières années. Avec l'appui des parlementaires, en particulier les membres du Bureau de l'Assemblée nationale et ceux de la Commission de l'administration publique, les conditions se mettent graduellement en place pour que la situation se rétablisse.

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

- 1.9** Dans le rapport qu'il a publié en décembre 2000, mon prédécesseur a présenté les principaux éléments du bilan qu'il a dressé de 15 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*. Sa réflexion l'a amené à proposer des modifications à cette loi afin de surmonter les difficultés importantes rencontrées dans l'exécution de notre mandat et afin de permettre au Vérificateur général de secondier adéquatement les parlementaires. Le 6 septembre 2001, la Commission de l'administration publique a examiné ce sujet.
- 1.10** Dans son rapport de décembre 2001, la Commission invite le Vérificateur général à déposer un projet de modifications législatives donnant suite aux recommandations qu'il a formulées. En outre, les membres de la Commission y expriment leur vif intérêt à voir la question de l'environnement et du développement durable devenir une priorité pour le Vérificateur général et l'invite à considérer la possibilité de l'inclusion plus explicite d'un volet environnemental dans son mandat.
- 1.11** Forts de cet encouragement des parlementaires à l'égard de la révision de certains aspects du mandat du Vérificateur général, nous poursuivons l'élaboration d'un projet de modifications législatives qui reflètent notamment leurs préoccupations.
- 1.12** L'annexe B du présent tome cite des extraits du *Huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé en décembre 2001 à l'Assemblée nationale par le président de la Commission de l'administration publique. Certains de ces extraits traitent de la révision du mandat législatif du Vérificateur général.



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

- 1.13** Outre les ajustements législatifs que je viens d'évoquer et qui visent à renforcer la qualité de la fonction qu'exerce le Vérificateur général au profit de l'Assemblée nationale, l'impact d'un jugement prononcé en mai 2001 a rendu nécessaire de modifier un article de la *Loi sur le vérificateur général* afin d'éviter que son rôle ne soit indûment judiciairisé.
- 1.14** En effet, la Cour d'appel du Québec a interprété de façon restrictive l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner. À la suite de ce jugement, son rôle pourrait dorénavant être assimilé à celui de témoin expert dans des causes impliquant un organisme qu'il vérifie aux fins du contrôle parlementaire, ce qui aurait d'importantes répercussions sur ses activités: le rôle du Vérificateur général pourrait être dénaturé.
- 1.15** Une telle situation pourrait refréner la collaboration des personnes concernées par ses travaux; or, cette collaboration est essentielle pour qu'il puisse remplir adéquatement son mandat. Il doit aussi exprimer librement ses constats et ses recommandations, avec l'assurance de ne pas être entraîné dans des procédures judiciaires. Il en va de l'indépendance nécessaire à l'exercice de son mandat au bénéfice des députés et des citoyens.
- 1.16** Le Directeur général des élections et la Protectrice du citoyen bénéficient de la même immunité. Compte tenu des conséquences de ce jugement, une demande conjointe a été adressée aux parlementaires en mai 2001 afin que les lois régissant nos activités respectives soient modifiées. Il est apparu indiqué de traiter cette modification législative indépendamment de la révision de l'ensemble de la *Loi sur le vérificateur général* afin de procéder plus rapidement.
- 1.17** Les parlementaires ont réservé un accueil positif à cette demande conjointe. En effet, dès le 15 juin 2001, l'Assemblée nationale a accepté de se saisir du projet de loi numéro 39, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner*. Elle en a adopté le principe le 6 novembre 2001 et elle en a confié l'étude détaillée à la Commission des institutions. Je demeure à la disposition de cette commission pour discuter du projet de loi au moment où elle s'acquittera du mandat qui lui a été confié.

INDÉPENDANCE DES VÉRIFICATEURS EXTERNES

- 1.18** La faillite de la compagnie Enron a soulevé de nombreuses questions, même au-delà des frontières américaines, notamment au sujet de l'indépendance des vérificateurs externes.

- 1.19** Pareil questionnement interpelle tout spécialement les organismes de réglementation. Pour sa part, le General Accounting Office américain, l'équivalent du Vérificateur général, a émis récemment des normes plus strictes en matière d'indépendance des vérificateurs de cabinets privés qui effectuent la vérification d'organismes publics fédéraux ou d'organismes qui bénéficient de fonds publics fédéraux américains.
- 1.20** Ce sujet est aussi d'une grande importance au Québec puisque le contrôle parlementaire de l'Assemblée nationale s'étend à 275 organismes ou entreprises du gouvernement qui produisent des états financiers; la vérification de 163 de ces entités est confiée à d'autres vérificateurs externes sur le travail desquels le Vérificateur général exerce un droit de regard.
- 1.21** Relevant directement de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général jouit d'un statut particulier qui assure son indépendance face aux entités qu'il vérifie.
- 1.22** L'Institut Canadien des Comptables Agréés, qui est responsable de la normalisation comptable au Canada, projette d'établir d'ici la fin de 2002 de nouvelles exigences qui visent à ce que le vérificateur externe porte à la connaissance du comité de vérification de l'entité vérifiée les faits qui pourraient influencer sur son indépendance. Nous informerons l'Assemblée nationale des progrès accomplis en cette matière pour les entités assujetties au contrôle parlementaire.

RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

- 1.23** Les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2001 ont été déposés à l'Assemblée nationale en décembre dernier, soit plus de huit mois après la fin de l'année financière concernée. La divulgation de cette information est trop tardive, étant donné l'importante contribution de ce document aux activités de surveillance des parlementaires sur la gestion financière du gouvernement.
- 1.24** La vérification de ces états financiers n'était pas encore achevée au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel pour l'année 2000-2001, puisque certaines informations étaient encore manquantes. Le Vérificateur général n'a donc pu y inclure ses commentaires au sujet des états financiers du gouvernement, qui ont été déposés devant l'Assemblée nationale en décembre 2001. Nous avons tout de même communiqué aux parlementaires le fruit de nos travaux de vérification dans un rapport distinct. L'annexe A du présent tome reproduit intégralement ces commentaires afin qu'ils soient dûment notés dans notre rapport annuel à l'Assemblée nationale.



PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

- 1.25** Il y a maintenant deux ans que le Vérificateur général suit la réalisation du projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES). En décembre dernier, mon prédécesseur rappelait la nécessité de demeurer vigilant, eu égard à l'ampleur des enjeux financiers et à l'incidence des nouvelles pratiques sur la productivité de l'appareil gouvernemental. Ce projet, qui vise à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles de l'Administration, a été enclenché en 1998 et sa mise en œuvre est sous la responsabilité du Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources (équipe de GIRES) du Secrétariat du Conseil du trésor.
- 1.26** En avril 2002, je note pour ma part que les coûts initiaux de développement, de mise en place et d'exploitation, incluant le soutien aux équipes d'implantation, sont chiffrés à 345,8 millions de dollars. Cette réévaluation des coûts centraux, à la charge du Secrétariat du Conseil du trésor, est quatre fois plus élevée que l'estimation présentée en février 1999. En ce qui a trait aux coûts que les entités devront supporter lorsque GIRES sera en fonction, les responsables estiment qu'ils s'élèveront à environ 26 millions de dollars par année. Comme il l'avait souhaité, le Conseil du trésor a été informé en avril 2002 des résultats de la phase *Analyse des opérations* menée par l'équipe de GIRES et a pris acte de la portée, du calendrier, du coût et du financement du projet.
- 1.27** Plusieurs des situations à risque déjà signalées ont fait l'objet d'une attention certaine, de sorte qu'il est maintenant permis d'envisager l'avenir avec plus d'optimisme. Ainsi, plusieurs éléments critiques ayant trait au modèle d'affaires, à la clientèle, aux fonctionnalités de la solution et à la stratégie de mise en œuvre ont été récemment précisés et validés. De plus, les coûts centraux et l'échéancier de réalisation ont été revus sur la base d'analyses plus poussées. Enfin, il est indéniable que la secrétaire du Conseil du trésor et les dirigeants des entités actuellement impliquées dans le projet s'enquêtent avec régularité de son déroulement. Dans ce contexte, il me paraît approprié de revenir sur les principaux enjeux et de formuler mes observations à l'égard de chacun.
- 1.28** *L'analyse de rentabilité.* Une analyse de rentabilité adéquate fournit normalement l'assurance que les décisions relatives aux investissements se rapportant aux divers composants d'un système sont les plus judicieuses. Les estimations initiales découlant de cet exercice permettent ensuite de contrôler les coûts, de voir à ce que les avantages attendus se concrétisent et d'évaluer a posteriori la rentabilité du projet. L'équipe de GIRES a bien procédé à une analyse, mais des travaux sont encore requis pour qu'elle soit complète. Il y a lieu en effet que toutes les entités déterminent les coûts de développement et d'implantation qu'elles devront supporter – qui s'ajoutent aux 345,8 millions de dollars mentionnés précédemment – ainsi que les avantages mesurables découlant de la mise en œuvre de GIRES. À ce jour, ce travail a été réalisé pour les cinq sites pilotes (ministère des Transports, ministère des Ressources naturelles, Régie des rentes du Québec, Commission des normes du travail et ministère des Régions) participant activement au projet et les résultats obtenus nécessitent d'être mis à jour en fonction de l'évolution de la solution.

- 1.29** *La justification des choix.* Les principales dimensions stratégiques et techniques qu'il fallait cerner jusqu'à maintenant l'ont été. Les choix déjà effectués concernant la clientèle, le modèle d'affaires, l'arrimage des processus d'affaires du gouvernement à ceux du progiciel ainsi que la stratégie de réalisation et d'implantation ont été validés. En outre, des travaux ont permis de dresser la liste des modifications indispensables qui serviront à adapter le progiciel en fonction des caractéristiques propres au gouvernement du Québec. Je constate que l'ampleur de ces modifications correspond sensiblement au scénario envisagé au départ, ce qui est en soi des plus positifs.
- 1.30** Au stade où nous en sommes, il est normal, pour un chantier d'une telle envergure, que certains choix restent à étayer. Parmi ceux-ci, l'équipe de GIRES a jugé opportun, en vue de favoriser une meilleure efficacité, de reporter les travaux associés à quelques biens livrables qui relevaient de la phase d'analyse des opérations. Ces travaux, qui devraient être réalisés dans les meilleurs délais, touchent en particulier la sécurité, le contrôle et la protection des renseignements personnels et des documents confidentiels, l'information de gestion et l'exploitation de la solution. Par ailleurs, des modifications qualifiées de très souhaitables par l'équipe de GIRES en vue d'adapter le progiciel ont été réévaluées et certaines écartées sans toutefois que les décisions prises aient été dûment documentées. Reste aussi à l'ensemble des entités à mieux connaître les fonctionnalités de GIRES et à définir leur démarche en fonction des calendriers de conversion et d'implantation qu'il leur faudra respecter. Dans ce contexte, l'équipe de GIRES devra demeurer attentive au cours des prochains mois afin que la solution finale intègre le plus fidèlement possible les processus originaux du progiciel, et ce, dans le respect des besoins et de la capacité de toutes les entités concernées.
- 1.31** *L'adhésion au projet.* À n'en pas douter, l'appui de la secrétaire du Conseil du trésor et des responsables œuvrant dans les sites pilotes est acquis. Quant à la pleine adhésion des entités et des utilisateurs à la solution préconisée par l'équipe de GIRES, elle fait partie plus que jamais des défis à relever.
- 1.32** *L'intégrateur.* La décision de recourir à une firme spécialisée pour réaliser le projet et veiller ensuite, pendant quelques mois, à l'entretien et à l'exploitation de la solution mise en place renvoyait à un but précis : améliorer les conditions relatives à la mise en œuvre d'une entreprise aussi colossale en réduisant les risques relevant de la gestion. Je constate avec satisfaction que cette approche a permis de répondre jusqu'à maintenant aux attentes.
- 1.33** *L'architecture d'entreprise.* Afin de mieux aligner l'action sur les objectifs stratégiques et d'intégrer davantage les processus d'affaires et les flux d'information, le gouvernement doit se donner un schéma directeur en tenant compte de l'ensemble de ses activités, particulièrement celles qui touchent aux services aux citoyens et au fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Compte tenu de son mandat relatif aux ressources informationnelles, le Secrétariat du Conseil du trésor a amorcé en 2000 des travaux afin de doter l'Administration



d'un tel schéma, que les experts dénomment « architecture d'entreprise gouvernementale ». Le Secrétariat est à le compléter de manière à ce qu'il englobe la dimension concernant la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Je m'attends donc à ce que divers thèmes soient développés à cet égard, comme l'organisation présente et future des processus d'affaires, des données, des systèmes d'information et des technologies ainsi que la démarche de transition. En prenant appui sur une telle architecture, les acteurs seront en meilleure position pour arrimer la solution GIRES aux moyens informatiques, autant ceux qui sont en place que ceux dont il faudra se pourvoir. Des gains substantiels sont entrevus sous le rapport de la cohésion et de la performance.

- 1.34** *La gestion du changement.* Bien que l'élaboration d'une stratégie globale visant à bien orchestrer la transition soit en cours, l'équipe de GIRES a encore beaucoup à faire; je pense ici à l'adaptation de la main-d'œuvre et de la structure organisationnelle, aux communications et à la formation. Elle compte parachever une stratégie adéquate en la matière au cours des prochains mois et la diffuser rapidement. Pour leur part, les entités devront sous peu amorcer une démarche visant à « préparer le terrain ». Ces activités réunies ne peuvent que favoriser l'appropriation harmonieuse des nouvelles façons de faire.
- 1.35** Le projet GIRES vient de franchir l'étape de l'analyse des opérations. Plusieurs des ajustements que le Vérificateur général avait préconisés tout au long de son suivi sont aujourd'hui chose faite, si bien que le niveau de risques a été réduit; à tous égards importants, il est maintenant jugé satisfaisant. D'autres risques doivent dorénavant être pris en charge au rythme de l'avancement du projet. Ils concernent notamment les conversions massives de données, les interfaces à mettre au point et les essais précédant l'implantation du progiciel dans près de 140 entités dont les activités sont fort diversifiées.
- 1.36** Les ministères et organismes pourront prochainement mieux évaluer la qualité de la solution GIRES en matière de fonctionnalité, de fiabilité, de performance et de convivialité ainsi que l'énergie à déployer pour l'implanter dans leur milieu respectif. C'est pourquoi l'équipe de GIRES devra continuer de veiller au grain afin de satisfaire les besoins des entités tout en respectant les échéanciers jusqu'à la livraison finale en février 2006 et en maintenant un contrôle serré des coûts et des avantages.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

- 1.37** Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.
- 1.38** Le **chapitre 2** présente les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources menée dans le réseau de la santé concernant les **services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie**. Il expose aussi les conclusions du suivi d'une vérification réalisée à ce sujet en 1993-1994. Je conclus qu'il reste encore beaucoup à faire pour appliquer les recommandations formulées il y a maintenant huit ans.

- 1.39** Pourtant, le nombre de personnes âgées est en croissance depuis plusieurs années, phénomène qui se poursuivra pendant des décennies étant donné les perspectives démographiques du Québec. Tout en reconnaissant les efforts qui sont quotidiennement déployés par le personnel et les gestionnaires qui organisent et rendent ces services, je crois que certaines pratiques de gestion devraient être mieux structurées tant au niveau ministériel qu’au niveau des régies régionales ou des établissements.
- 1.40** Nos travaux font ressortir des lacunes relativement à l’accessibilité, à la disponibilité et à l’intensité des services offerts par les établissements ainsi qu’à l’égard des contrôles exercés sur la qualité des services et sur les différents types de ressources d’hébergement.
- 1.41** Le **chapitre 3** rapporte le fruit de notre vérification de l’**Office de la protection du consommateur**. L’Office est chargé notamment de renseigner les consommateurs québécois et de promouvoir leurs intérêts. Il est indéniable que l’Office a déployé des efforts pour s’acquitter de la tâche qui lui est confiée. Je suis néanmoins d’avis qu’il pourrait faire davantage avec les ressources actuelles. Des améliorations notables devraient être apportées à l’organisation de ses activités et à son information de gestion.
- 1.42** L’accessibilité de son service téléphonique fait problème : une forte proportion des appels n’obtient pas de réponse. Par ailleurs, l’Office n’a pas évalué l’efficacité ni l’effet dissuasif de la médiation qu’il effectue afin de régler à la place du consommateur son différend avec un commerçant. En ce qui concerne ses activités de surveillance, l’Office n’a pas de vue d’ensemble quant au degré d’observation de la loi.
- 1.43** Pour ce qui est du **chapitre 4**, il présente les résultats de deux **suivis de vérification de l’optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à nos recommandations relatives à l’indemnisation et à la réadaptation des victimes d’accidents d’automobile tandis que le deuxième porte sur le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion sociale. Les résultats d’un troisième suivi qui traite des services d’hébergement des personnes âgées ont été joints au chapitre 2.
- 1.44** En général, les entités vérifiées ont trouvé des solutions à plusieurs des lacunes que nous avons relevées à l’époque. Il faut retenir que 82 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Ainsi, nos recommandations ne restent pas lettre morte. La Commission de l’administration publique, qui étudie nos rapports et entend les gestionnaires, n’est pas étrangère à ces résultats.
- 1.45** Toutefois, les progrès réalisés sont satisfaisants pour seulement 39 p. cent des recommandations : ce taux est trop faible. En effet, plusieurs des actions entreprises par les ministères et l’organisme concernés ne répondent que partiellement à nos recommandations ou l’application de ces dernières n’est pas



suffisamment avancée. Ces entités devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui perdurent dans la gestion des activités que nous avons examinées.

- 1.46** Viennent ensuite, dans le **chapitre 5**, nos commentaires découlant des travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de trois entités ces derniers mois.

CONCLUSION

- 1.47** Nos rapports mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent les pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.
- 1.48** Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que nous vérifions. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, même importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.
- 1.49** La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.
- 1.50** Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de nos travaux et à la préparation de ce rapport.



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre



***Services d'hébergement
offerts aux personnes
en perte d'autonomie***

***Vérification menée auprès
du ministère de la Santé et des Services sociaux,
de régies régionales et d'établissements***



TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.18
Rôles et responsabilités	2.27
Types d'hébergement	2.30
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.35
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.40
Planification des services	2.41
Orientations et objectifs	2.43
Allocation des ressources et planification des lits	2.53
Accessibilité aux services	2.64
Gestion de l'accès aux ressources	2.65
État de situation de l'accessibilité	2.70
Fiabilité des données	2.80
Services offerts en hébergement public	2.88
Évaluation des besoins et plan d'intervention	2.91
Services offerts aux usagers	2.101
Formation et évaluation du personnel	2.116
Ressources intermédiaires et ressources de type familial	2.122
Hébergement privé	2.133
Résidences privées	2.135
CHSLD privés non conventionnés	2.149
Information de gestion et reddition de comptes	2.155
Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994	2.160
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

Benoît Bussières
Chantale Garneau
Michel Lambert
Nathalie Lavoie
Sylvie Ste-Croix
Jean Villeneuve

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHSGS Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés

CHSLD Centre d'hébergement et de soins de longue durée

CLSC Centre local de services communautaires

COA Comité d'orientation et d'admission
ETC Équivalent temps complet
MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux



FAITS SAILLANTS

- 2.1** Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) consacre annuellement 2,5 milliards de dollars aux services offerts aux personnes en perte d'autonomie, répartis principalement entre l'hébergement et le maintien à domicile. Les services d'hébergement ont pour but de répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. Les établissements offrent principalement des soins infirmiers et des services d'assistance, médicaux, de réadaptation et d'adaptation, psychosociaux, de pharmacie et de nutrition en plus du gîte et du couvert.
- 2.2** Notre vérification visait à nous assurer que le ministère s'est doté d'un cadre de gestion qui permet de répondre aux besoins en hébergement des personnes en perte d'autonomie. Elle avait également pour but d'évaluer dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources et l'organisation des services favorisent leur accessibilité et leur continuité, et à quel point les moyens mis en place permettent la qualité des services. Aussi, nous avons examiné l'information de gestion qui soutient la prise de décision et le processus de reddition de comptes.
- 2.3** Enfin, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « hébergement permanent » du mandat de vérification de l'optimisation des ressources, effectué en 1993-1994, qui portait sur les services de maintien à domicile et d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées.
- 2.4** Nos travaux de vérification ont été menés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de 4 régions régionales et de 11 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Ces travaux se sont déroulés d'août 2001 à février 2002; toutefois, certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.
- 2.5** Nos travaux font ressortir des lacunes au niveau de l'accessibilité, de la disponibilité et de l'intensité des services offerts par les établissements ainsi qu'à l'égard des contrôles exercés sur la qualité des services et sur les différents types de ressources d'hébergement. Ces lacunes occasionnent des difficultés à satisfaire les besoins de la population en matière d'hébergement.
- 2.6** Bien que les orientations ministérielles précisent les conditions d'évolution des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, elles comportent certaines faiblesses dont l'absence quasi totale d'objectifs mesurables et d'indicateurs de résultats. À l'heure actuelle, le ministère n'a pas déterminé d'échéancier précis pour actualiser ses orientations, notamment pour l'implantation des réseaux intégrés de services en région. Il existe une norme quant au nombre de lits d'hébergement par région, mais aucune à l'égard des services minimums à offrir aux usagers pour l'ensemble des soins prodigués. De plus, le budget est alloué par reconduction et non en fonction des clientèles et des besoins.
- 2.7** Nous observons que le nombre de personnes en attente par lit et les délais correspondants varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre ou d'un territoire à l'autre dans une même région. Ainsi, une personne peut attendre deux mois avant d'être hébergée dans une région alors que dans une autre, c'est plus de six mois qu'il lui faudrait attendre.



- 2.8** Le ministère et certaines régies régionales ne disposent pas d'une information fiable et comparable à l'égard de l'accessibilité aux services d'hébergement des personnes en perte d'autonomie. Le nombre de personnes en attente apparaissant sur les rapports transmis au ministère par quatre régies régionales n'est pas toujours établi selon les critères qu'il a définis. Ainsi, les noms de personnes décédées ou déjà hébergées se retrouvent sur les listes d'attente, ce qui surévalue de 20 p. cent le nombre de personnes en attente pour l'ensemble du Québec.
- 2.9** L'analyse de 143 dossiers sélectionnés au hasard dans les 11 établissements visités révèle des lacunes relatives à l'évaluation des besoins des personnes hébergées, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise à jour des plans d'intervention interdisciplinaires qui devraient découler de cette évaluation. Parmi les dossiers analysés, 57 p. cent des usagers n'avaient pas fait l'objet d'un plan d'intervention dans les deux mois suivant leur admission, alors que dans 13 p. cent des cas, aucun plan d'intervention n'a été élaboré même si certains usagers étaient hébergés depuis plusieurs années. Ainsi, la concertation sur les services à offrir peut être déficiente, les actions des différents intervenants peuvent être divergentes et les objectifs du plan peuvent être inappropriés à la situation de l'utilisateur ou être désuets.
- 2.10** Dans le réseau, l'indicateur le plus utilisé, soit le taux de réponse aux besoins, ne tient pas compte des besoins liés aux problèmes cognitifs des usagers de même qu'à la physiothérapie, à l'ergothérapie et aux services psychosociaux; il ne permet donc qu'une vision partielle de la réponse aux besoins de la personne. De plus, même si les établissements peuvent adhérer volontairement à des programmes d'agrément, nous n'avons retracé, au cours de nos travaux, aucun indicateur permettant de mesurer la qualité du milieu de vie, la qualité des services ou la satisfaction des usagers, éléments sur lesquels le ministère est d'ailleurs peu informé. Selon les dernières données disponibles, le taux de réponse moyen aux besoins des personnes hébergées serait de 76 p. cent.
- 2.11** Au regard de certains services professionnels – physiothérapie, ergothérapie et services psychosociaux – force est de constater que les gens n'ont pas accès aux mêmes services d'un établissement à l'autre, tant au niveau de leur disponibilité que de leur intensité. Ainsi, sur les 135 CHSLD qui ont comme unique mission d'offrir des services d'hébergement de longue durée, 27 p. cent n'ont pas d'ergothérapeute, 15 p. cent n'ont pas de physiothérapeute tandis que 44 p. cent n'auraient pas de services psychosociaux.
- 2.12** Malgré l'exigence de la loi, 8 des 11 établissements visités n'ont pas été en mesure de nous fournir un plan d'action pour le développement de leur personnel. Par ailleurs, seuls 3 établissements effectuaient une évaluation de leur personnel.
- 2.13** En ce qui concerne les ressources intermédiaires et de type familial, même si la loi modifiée est entrée en vigueur en avril 2001 pour définir leurs rôles, nos travaux font ressortir que beaucoup de travail reste à accomplir pour bien les



encadrer. Par exemple, sept régies régionales n'ont pu nous fournir leurs critères de reconnaissance pour ces types de ressources et les CHSLD publics ne font pas tous une évaluation périodique des ressources sous leur responsabilité. De plus, le ministère ne dispose pas d'un inventaire des ressources de type familial.

- 2.14** Quant aux résidences privées sans permis, il est étonnant que l'inventaire ministériel n'ait jamais été remis à jour depuis 1994, et qu'au niveau régional, il date souvent de plusieurs années. Ainsi, le ministère et les régies régionales ne sont pas en mesure d'identifier toutes les résidences privées qui dispensent des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie sans détenir le permis requis. En outre, plusieurs régies régionales n'ont pas mis en place tous les mécanismes pour s'assurer que les personnes en perte d'autonomie hébergées en résidence privée reçoivent les services requis par leur condition.
- 2.15** Pour ce qui est des CHSLD privés non conventionnés, nous avons constaté que les contrôles effectués par le ministère et par les régies régionales n'assurent pas que les permis sont émis à des résidences respectant les conditions requises. De plus, une fois le permis obtenu, les contrôles sont variables et parfois inexistantes.
- 2.16** Par ailleurs, la reddition de comptes effectuée par certaines régies régionales et le ministère est incomplète et ne permet pas de déterminer si le réseau répond aux besoins des personnes hébergées ni d'informer sur l'atteinte des objectifs et la performance des différents intervenants.
- 2.17** Au regard du suivi des recommandations formulées dans le volet « services d'hébergement permanent » du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1993-1994, nos travaux révèlent qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés. Le ministère poursuit actuellement des travaux à cet effet. Des neuf recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, trois ont été appliquées, quatre l'ont été partiellement (progrès insatisfaisants), alors que deux ne l'ont pas encore été.

VUE D'ENSEMBLE

- 2.18** Au cours du siècle dernier, l'amélioration marquée de l'ensemble des conditions de vie a amené une augmentation importante du nombre de personnes âgées. Bien que les répercussions de ce vieillissement démographique sur notre système de santé aient déjà commencé à se faire sentir, elles seront encore plus palpables dans une dizaine d'années lorsque les « baby-boomers » atteindront l'âge de 65 ans. Une étude du ministère de la Santé et des Services sociaux notait qu'en 1998, 27 p. cent des personnes de 65 ans et plus étaient atteintes d'au moins une incapacité suffisamment importante pour entraîner une demande de services, soit à domicile ou en établissement.



2.19 Il importe également de considérer l'augmentation significative du nombre de personnes de 85 ans et plus puisqu'il est clairement démontré que, plus une personne avance en âge, plus la perte d'autonomie s'accroît, plus les besoins augmentent et plus les coûts liés aux soins et services sont élevés. Le tableau 1 présente l'évolution du nombre de personnes âgées au Québec au cours des 30 dernières années et une projection de la situation en 2031.

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ÂGÉES ENTRE 1971 ET 2031

	Population totale	65 ans et plus	85 ans et plus
1971	6 137 368	418 500	25 000
2001	7 407 800	957 800	96 200
2031	7 768 100	2 086 700	267 600

Sources : MSSS et Institut de la statistique du Québec.

- 2.20** Bien que les CHSLD aient comme principale clientèle les personnes de 65 ans et plus, d'autres clientèles recourent également à leurs services. Ainsi, en 2000-2001, près de 14 p. cent de la clientèle hébergée avait moins de 65 ans. Parmi celle-ci se retrouvent notamment les personnes atteintes de maladies dégénératives telles la sclérose en plaques ou la paralysie cérébrale.
- 2.21** Actuellement, le ministère consacre annuellement 2,5 milliards de dollars aux services offerts aux personnes en perte d'autonomie, répartis principalement entre l'hébergement et le maintien à domicile. Ce budget est connu sous le vocable de « personnes âgées en perte d'autonomie » bien qu'il inclue également les services d'hébergement offerts aux personnes de 64 ans et moins.
- 2.22** Le ministère de la Santé et des Services sociaux définit la notion de perte d'autonomie comme suit : « Une personne en perte d'autonomie présente des incapacités physiques, psychiques ou sociales dues à une ou à plusieurs maladies aiguës ou chroniques. Ce n'est pas tant la nature des incapacités qui détermine la perte d'autonomie que leur simultanéité, leur intensité, leur durée et leurs répercussions fonctionnelles ainsi que la perception qu'a une personne de ses capacités d'adaptation. »
- 2.23** Au cours des dernières années, l'autonomie des personnes hébergées a considérablement diminué. Cette situation s'explique principalement par le maintien des personnes dans leur milieu de vie le plus longtemps possible : elles sont alors moins autonomes à leur arrivée en établissement.
- 2.24** Les services d'hébergement ont pour but de répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. Selon des intervenants du milieu, l'alourdissement et la diversité de la clientèle appellent une nouvelle conception de l'hébergement qui va au-delà des soins infirmiers et des services médicaux. Cette approche vise à maintenir les capacités



des personnes hébergées en adaptant les interventions à leurs besoins, d'une part, en favorisant la stimulation intellectuelle, affective et sociale et, d'autre part, en créant un milieu de vie qui se rapproche de celui du foyer familial.

- 2.25** Les services offerts par les établissements se composent principalement de soins infirmiers et des services d'assistance, médicaux, de réadaptation et d'adaptation, psychosociaux, de pharmacie et de nutrition en plus du gîte et du couvert.
- 2.26** Au Québec, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) a pour but le maintien et l'amélioration de la capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu. Elle vise à favoriser le recouvrement de la santé et du bien-être des personnes de même qu'à diminuer l'effet des problèmes qui compromettent leur autonomie. De plus, elle définit, entre autres, les rôles et les responsabilités du ministère, des régies régionales et des établissements.

Rôles et responsabilités

- 2.27** Le ministère fixe les orientations et les objectifs en matière de santé et de services sociaux. Il élabore les politiques et les programmes, approuve les priorités, répartit les ressources entre les régions et évalue les résultats. À cet effet, en 2001, il a publié des orientations sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie qui énoncent les grandes lignes de l'organisation future de ces services.
- 2.28** Quant aux régies régionales, elles ont pour mission de planifier, d'organiser, de mettre en œuvre et d'évaluer les orientations et politiques élaborées par le ministère. Elles doivent notamment établir des plans d'organisation de services, évaluer l'efficacité de ces services et allouer le budget destiné aux établissements.
- 2.29** Par ailleurs, les établissements qui ont une mission de CHSLD doivent veiller à ce que les besoins des personnes en perte d'autonomie soient évalués périodiquement et que les services requis leur soient offerts à l'intérieur de leurs installations.

Types d'hébergement

- 2.30** Le tableau 2 présente une description des différents types d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie. Nous retrouvons d'une part, les CHSLD publics, privés conventionnés et privés non conventionnés qui accueillent les clientèles présentant, selon les orientations du ministère, les pertes d'autonomie les plus importantes. D'autre part, les ressources intermédiaires et les ressources de type familial, liées par contrat avec un CHSLD public, offrent un milieu substitut adapté à des clientèles ayant généralement des pertes d'autonomie moins importantes qu'en CHSLD. Les ressources de type familial accueillent jusqu'à un maximum de neuf personnes qui ont une perte d'autonomie moins importante que celle des personnes hébergées en ressources intermédiaires. Finalement, les résidences privées accueillent des clientèles autonomes et semi-autonomes.



2.31 Le lecteur notera que, dans le présent rapport, l'expression « hébergement public » englobe les CHSLD publics et privés conventionnés de même que les ressources intermédiaires et les ressources de type familial.

TABLEAU 2

CARACTÉRISTIQUES DES DIFFÉRENTS TYPES D'HÉBERGEMENT

Type de ressources	Nombre	Financement		Permis requis du MSSS ¹	Nombre de places	Clientèle type ²
		Public	Contribution de l'utilisateur (maximum mensuel)			
Hébergement public						
CHSLD publics	176	Budget annuel du MSSS	Selon la situation financière de l'utilisateur (1 420 \$)	Oui	33 489 ³	Lourde perte d'autonomie
CHSLD privés conventionnés	57	Subsides du MSSS selon une convention	Selon la situation financière de l'utilisateur (1 420 \$)	Oui	6 634	Lourde perte d'autonomie
Ressources intermédiaires	193	Prix de journée selon la perte d'autonomie/lit sous contrat avec un CHSLD public	Selon la situation financière de l'utilisateur (940 \$)	Non ⁴	3 642	Perte d'autonomie moindre qu'en CHSLD
Ressources de type familial	n. d.	Prix de journée selon la perte d'autonomie/lit sous contrat avec un CHSLD public	Selon la situation financière de l'utilisateur (704 \$)	Non ⁴	n. d.	Légère perte d'autonomie
Hébergement privé						
Résidences privées	2 349 ⁵	Non (autofinancement)	Variable selon le bail signé entre l'utilisateur et la résidence	Non	78 141 ⁵	Autonome et semi-autonome
CHSLD privés non conventionnés	54	Non (autofinancement)	Variable selon le bail signé entre l'utilisateur et l'établissement	Oui	2 874	Lourde perte d'autonomie

1. Le permis délivré par le ministère autorise l'établissement à dispenser des services professionnels à une clientèle en perte d'autonomie.

2. La clientèle type présentée est celle généralement admise par type de ressources d'hébergement.

3. Inclut les lits d'hébergement en unité de soins de longue durée des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS).

4. Reconnaissance de la régie régionale et contrat avec un CHSLD public.

5. Selon un recensement ministériel effectué en 1994 en collaboration avec les régies régionales.

Source : MSSS.

2.32 Les ressources intermédiaires et les ressources de type familial ne sont pas autorisées à dispenser des services professionnels (infirmiers, de réadaptation, psychosociaux, etc.) aux usagers qui y sont hébergés. Il incombe plutôt au CHSLD public de s'assurer qu'ils le soient.



- 2.33** En résidence privée, si l'autonomie d'une personne hébergée commence à diminuer, le réseau de la santé et des services sociaux a la responsabilité de s'assurer qu'elle reçoit les services professionnels dont elle a besoin. Généralement, ces services sont dispensés par le CLSC. Seule une résidence privée qui détient un permis de CHSLD privé non conventionné délivré par le ministre peut offrir des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie.
- 2.34** Un comité d'orientation et d'admission (COA) qui relève de chacune des régions régionales dirige les personnes en perte d'autonomie vers le type d'hébergement public approprié. Quant aux CHSLD privés non conventionnés et aux résidences privées, ils doivent généralement recruter eux-mêmes leur clientèle.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 2.35** Notre vérification visait à nous assurer que le ministère s'est doté d'un cadre de gestion qui permet de répondre aux besoins en hébergement des personnes en perte d'autonomie. Elle avait également pour but d'évaluer dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources et l'organisation des services favorisent leur accessibilité et leur continuité, et à quel point les moyens mis en place permettent la qualité des services. Aussi, nous avons examiné l'information de gestion qui soutient la prise de décision et le processus de reddition de comptes. Enfin, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « hébergement permanent » du mandat de vérification de l'optimisation des ressources, effectué en 1993-1994, qui portait sur les services de maintien à domicile et d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées.
- 2.36** Le présent rapport ne remet pas en cause la pertinence ni la qualité des actes professionnels, qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de nos travaux.
- 2.37** Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de 4 régions régionales qui reflètent la situation des régions universitaires, périphériques et éloignées et qui représentent 55 p. cent des dépenses québécoises en matière d'hébergement des personnes en perte d'autonomie. Dans chacune de ces régions, les activités d'au moins 2 CHSLD – public ou privé conventionné – ont été scrutées en fonction de nos objectifs de vérification. Au total, nous avons évalué les pratiques de 11 établissements, dont un privé conventionné, qui, ensemble, engagent 8 p. cent des dépenses de fonctionnement du ministère à ce chapitre. Nous avons également analysé 143 dossiers de personnes hébergées dans ces établissements pour nous assurer qu'elles font l'objet d'une évaluation de leurs besoins et d'un plan d'intervention. De plus, un sondage auprès de toutes les autres régions régionales nous a permis de recueillir de l'information notamment sur l'organisation des services à l'égard des établissements du réseau, sur le secteur privé et les délais d'attente relatifs à l'hébergement.



- 2.38** Pour ce qui est des CHSLD privés non conventionnés et des résidences privées, nos travaux ont consisté à examiner dans quelle mesure le ministère et les régies régionales s'assurent que les dispositions de la loi s'y appliquant sont bien respectées. Nous avons effectué un travail similaire pour les ressources intermédiaires et de type familial en plus d'examiner le rôle joué à leur égard par les CHSLD publics concernés.
- 2.39** De plus, nous avons rencontré des gestionnaires et des professionnels de la santé œuvrant au ministère, dans les régies régionales et dans les établissements. Enfin, nous avons recueilli de l'information auprès de fédérations et d'associations liées aux professionnels ou aux établissements du réseau. Au total, nous avons rencontré plus de 150 personnes impliquées soit dans la gestion ou directement dans la prestation de services. Ces travaux se sont déroulés d'août 2001 à février 2002, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

- 2.40** Au regard des sujets examinés, nos travaux font ressortir des lacunes au niveau de l'accessibilité, de la disponibilité et de l'intensité des services offerts par les établissements ainsi qu'à l'égard des contrôles exercés sur la qualité des services et sur les différents types de ressources d'hébergement. Ces lacunes occasionnent des difficultés à satisfaire les besoins de la population en matière d'hébergement.

Planification des services

- 2.41** Dans le réseau, l'objectif recherché à l'égard de la personne en perte d'autonomie est de l'orienter au bon endroit et au bon moment dans l'optique où elle préfère demeurer le plus longtemps possible dans son milieu de vie. Notons que seulement 3,6 p. cent des gens âgés de 65 ans et plus sont actuellement hébergés dans les CHSLD publics et privés conventionnés. Dans le cas où le maintien à domicile s'avère impossible, les orientations du ministère préconisent que la personne soit dirigée par le réseau vers la ressource d'hébergement la plus appropriée. À tout moment dans le processus, selon la loi, cette personne est en droit de recevoir les services adaptés à ses besoins en tenant compte de la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières des établissements.
- 2.42** Le ministère doit, conformément aux responsabilités qui lui sont confiées, fixer les grandes lignes de l'organisation des services d'hébergement. Plus précisément, il doit énoncer les grandes orientations, fixer des objectifs de gestion mesurables axés sur les résultats, établir un plan d'action définissant les moyens à prendre pour atteindre les objectifs, répartir équitablement les ressources et déterminer des indicateurs de performance fiables pour mesurer l'atteinte des objectifs.



Orientations et objectifs

- 2.43** Les orientations ministérielles de février 2001 sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie énoncent trois grandes lignes directrices, soit l'intégration des services, l'accès à une gamme de services ainsi que la qualité et l'évolution des pratiques, des interventions et des milieux.
- 2.44** L'intégration des services prévoit la mise en place d'un réseau intégré qui constitue un continuum de services reliés et complémentaires visant à apporter une réponse rapide et adaptée aux besoins des personnes. Ce réseau implique la présence d'une gamme complète de services dans chacun des territoires ainsi que l'implantation de mécanismes de coordination entre tous les collaborateurs. Parmi les éléments qui composent un tel réseau, nous retrouvons entre autres la présence d'un guichet unique pour simplifier l'accès aux services et l'utilisation d'un seul outil d'évaluation qui fournira des données uniformisées de la condition de l'utilisateur.
- 2.45** Par accès à une gamme de services, les orientations précisent que les services de prévention et d'aide à la personne et aux proches, les services professionnels de base (infirmiers, de réadaptation, psychosociaux, etc.), les services spécialisés (services gériatriques, psychogériatriques, etc.) et les soins palliatifs doivent être disponibles quels que soient le milieu de vie de la personne âgée ou la région où elle habite.
- 2.46** Finalement, le ministère invite les intervenants du réseau à mettre en place les moyens nécessaires pour assurer la qualité et l'évolution des pratiques, des interventions et des milieux. Il prône une évaluation des milieux de vie substitués de même qu'une appréciation de la qualité et de la complémentarité des secteurs public et privé.
- 2.47** Bien que les orientations précisent les conditions d'évolution des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, les gestes nécessaires pour en assurer l'implantation et les travaux qui doivent être poursuivis, elles comportent certaines faiblesses dont l'absence quasi totale d'objectifs mesurables et d'indicateurs de résultats.
- 2.48** À l'heure actuelle, le ministère n'a pas déterminé d'échéancier précis quant à l'implantation des réseaux intégrés de services en région et il n'existe aucune norme à l'égard des services minimums à offrir aux usagers pour l'ensemble des soins prodigués. Bien qu'une norme ait été définie quant au nombre de lits d'hébergement par région – de 3,5 à 4,2 lits par 100 personnes âgées de 65 ans et plus –, les services devant y être associés ne sont pas spécifiés. Pourtant, la décision d'héberger une personne ne se limite pas au lieu physique, elle repose d'abord sur un besoin de recevoir des services. De plus, le ministère n'a pas fait connaître ses attentes concernant leur accessibilité.
- 2.49** Notre rapport de vérification de 1993-1994 démontrait déjà la nécessité de mieux planifier les activités relatives aux services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. Toutefois, aucun plan d'action avec échéancier de réalisation n'a encore été adopté par le ministère pour actualiser ses orientations produites en février 2001.



- 2.50** Bien que plusieurs concepts contenus dans les orientations soient abordés dans les plans d'organisation de services des régions vérifiées depuis plusieurs années, ces plans sont peu concrétisés. Ainsi, à quelques exceptions près, le réseau intégré est peu implanté. Toutefois, un tel réseau est en place dans un des territoires d'une région depuis 1997, démontrant ainsi la faisabilité de cette approche.
- 2.51 Nous avons recommandé au ministère**
- **de compléter ses orientations par des objectifs mesurables et des indicateurs de résultats, en déterminant des normes à l'égard des services minimums à offrir et en précisant ses attentes en matière d'accessibilité aux services ;**
 - **de définir et de mettre en place un plan d'action arrimé à ses orientations, de déterminer un échéancier de réalisation et d'en assurer le suivi.**
- 2.52 Nous avons recommandé aux régies régionales de concrétiser les orientations du ministère.**

Allocation des ressources et planification des lits

- 2.53** Au début des années 1990, dans un document intitulé « Un financement équitable à la mesure de nos moyens », le ministère constatait que les indexations uniformisées pour la reconduction du budget des établissements sur une base historique ne permettaient pas de tenir compte de l'évolution des clientèles et des besoins, accentuant ainsi le problème de l'équité interrégionale. Il préconisait plutôt une allocation des enveloppes régionales en fonction des caractéristiques de la population. D'ailleurs, en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les ressources doivent être réparties équitablement entre les régions.
- 2.54** Or, tout comme en 1993-1994, nous constatons que les ressources financières servant à répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie sont allouées, par le ministère, par reconduction et non en fonction des clientèles et des besoins. L'octroi de nouveaux budgets tient cependant compte de la richesse relative des régions et vise à combler les écarts. Toutefois, ces enveloppes ne représentent qu'environ 4 p. cent du budget global (2 p. cent en 1994).
- 2.55** Au moment de notre vérification, des travaux étaient en cours au ministère pour, notamment, examiner les modes actuels d'allocation des ressources et établir les critères qui permettraient de mieux tenir compte des besoins de la clientèle et de la performance des établissements dans le processus d'allocation budgétaire. À la fin de nos travaux, les résultats n'étaient pas encore disponibles.
- 2.56** Nous présentons au tableau 3, à titre d'exemple, certaines données comparatives entre les régions du Québec qui, sans être exhaustives, font ressortir des écarts quant à la disponibilité de ressources financières pour répondre aux besoins de leur population. D'ailleurs, les critères utilisés par le ministère pour octroyer les nouveaux budgets tiennent compte de ces écarts.

***Les budgets
ne sont pas tous alloués
en fonction
des clientèles et des besoins.***

**TABLEAU 3**
**RÉPARTITION DES DÉPENSES POUR LES PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS ET PLUS
EN PERTE D'AUTONOMIE POUR L'ANNÉE 2000-2001**

Régions	Dépenses totales (en dollars)*	Nombre de personnes âgées	Dépenses par personne âgée (en dollars)
Bas-Saint-Laurent (01)	91 684 446	31 000	2 958
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	81 746 720	35 314	2 315
Québec (03)	241 376 281	90 242	2 675
Mauricie et Centre-du-Québec (04)	177 401 092	72 625	2 443
Estrie (05)	105 688 267	40 694	2 597
Montréal-Centre (06)	860 444 691	273 616	3 145
Outaouais (07)	77 040 389	32 628	2 361
Abitibi-Témiscamingue (08)	44 134 479	16 789	2 629
Côte-Nord (09)	25 462 910	9 548	2 667
Baie-James (Nord-du-Québec) (10)	5 303 087	799	6 637
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	46 928 909	15 114	3 105
Chaudière-Appalaches (12)	119 584 047	49 767	2 403
Laval (13)	85 359 300	46 243	1 846
Lanaudière (14)	90 967 713	42 879	2 121
Laurentides (15)	109 037 718	52 170	2 090
Montérégie (16)	323 113 886	150 564	2 146
Nunavik (17)	3 167 553	282	11 232
Conseil cri (18)	1 659 319	593	2 798
Total	2 490 100 807	960 867	2 592

* Y compris les dépenses relatives aux personnes hébergées de moins de 65 ans.

Sources : MSSS et Institut de la statistique du Québec.

- 2.57** Il incombe ensuite aux régies régionales d'organiser les services offerts aux personnes en perte d'autonomie de leur territoire à même le budget reçu et de répartir les ressources en fonction de leurs choix. Cette répartition se fera en complémentarité, principalement entre les services de maintien à domicile et les services d'hébergement. Pour ce faire, les régies devront déterminer le nombre de places nécessaires, par type de ressources d'hébergement, pour répondre aux besoins de la population.
- 2.58** La détermination, par les régies régionales, du nombre de lits d'hébergement doit respecter une norme provenant des récentes orientations ministérielles. Cette norme prévoit que, selon les régions et en fonction des choix d'organisation de services qui y auront été faits, le nombre de lits d'hébergement en CHSLD publics et privés conventionnés devra se situer dans un intervalle de 3,5 à 4,2 par



Certaines clientèles ne sont pas considérées dans la planification des besoins en lits d'hébergement.

100 personnes âgées de 65 ans et plus. Actuellement, en considérant le nombre de lits occupés par cette clientèle, une région se situe au-dessus de cet intervalle à 4,7, alors que cinq autres sont en dessous, soit entre 3,1 et 3,4.

- 2.59** Par ailleurs, les personnes de moins de 65 ans ne sont pas considérées dans la planification des besoins en lits d'hébergement bien qu'elles aient un impact non négligeable sur l'offre réelle de lits. En effet, elles occupent actuellement environ 14 p. cent des lits d'hébergement de longue durée dans les CHSLD publics et privés conventionnés, soit plus de 5 000 lits.
- 2.60** Dans la définition de telles balises, il est souhaitable que le ministère considère toutes les ressources d'hébergement public – CHSLD publics, CHSLD privés conventionnés, ressources intermédiaires et ressources de type familial – pouvant faire partie des choix d'organisation de services régionaux. Or, bien que les ressources intermédiaires et de type familial fassent partie intégrante de ces choix, elles ne sont pas considérées dans la norme que le ministère a établie. Pourtant, dans certaines régions, les lits en ressources intermédiaires représentent plus de 15 p. cent des lits disponibles et accueillent parfois des clientèles aussi lourdes que certains CHSLD publics.
- 2.61** Par conséquent, la façon d'évaluer les besoins en lits d'hébergement amène le risque que l'offre de services dans les régions du Québec ne soit pas alignée sur les besoins réels de l'ensemble de la population.
- 2.62** L'impact des faiblesses relevées à l'égard des orientations et objectifs, de l'allocation des ressources et de la planification du nombre de lits se répercute sur l'accessibilité, les services offerts aux usagers du réseau, le secteur privé, l'information de gestion et la reddition de comptes. Ces répercussions sont exposées dans les sections qui suivent.
- 2.63** **Nous avons recommandé au ministère**
- **de s'assurer que l'enveloppe budgétaire allouée aux personnes en perte d'autonomie est répartie en fonction des clientèles et des besoins de la population;**
 - **de s'assurer également que la planification du nombre de lits en hébergement tient compte de tous les types de clientèles susceptibles de recourir à l'hébergement et de toutes les ressources disponibles.**

Accessibilité aux services

- 2.64** Pour certaines personnes, l'intensité des besoins en soins et services ainsi que le degré des incapacités physiques, psychiques ou sociales ne permettent plus le maintien à domicile et il devient plus approprié d'offrir des services en milieu d'hébergement. Il est donc nécessaire que le réseau leur fournisse des milieux adaptés à leurs besoins, et ce, dans un délai acceptable de façon à éviter une détérioration de leur condition.



Gestion de l'accès aux ressources

- 2.65** La réglementation désigne les régies régionales pour élaborer et coordonner, avec la collaboration des établissements, un système d'admission et de transferts des bénéficiaires dans les établissements offrant des soins de longue durée ou des services d'hébergement. Ce système doit tenir compte de l'ensemble des ressources du territoire et des services de maintien à domicile et doit notamment prévoir la formation d'un comité d'orientation et d'admission. Le rôle de ce comité est d'évaluer les demandes d'hébergement qui lui sont transmises et de déterminer si la personne est admissible à un hébergement permanent, vers quel type de ressource elle doit être orientée et, eu égard à ses besoins, le degré de priorité de la demande. L'établissement désigné par le COA doit admettre l'usager dès qu'un lit se libère. D'ailleurs, en 1993-1994, nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les COA gèrent l'admission dans tous les établissements publics y compris les lits de longue durée des centres hospitaliers.
- 2.66** Nos travaux démontrent que, de façon générale, les COA gèrent maintenant l'ensemble des lits d'hébergement public de leur territoire. Nous notons toutefois que des COA excluent de leur gestion certains lits en ressources intermédiaires et en ressources de type familial. Ces situations demeurent cependant marginales.
- 2.67** Par ailleurs, dans une région visitée, un CHSLD privé conventionné refusait l'admission de certaines personnes orientées par le COA sous prétexte que le coût de leur médication excédait 1,50 dollar par jour. Pour 2001 seulement, une vingtaine de personnes ont été refusées par cet établissement. En dépit du fait que la régie ait octroyé un budget supplémentaire pour couvrir les frais des médicaments, il persiste à refuser l'accès à certaines personnes. Cependant, nos travaux ne nous ont pas permis de constater si cette situation se produisait ailleurs.
- 2.68** Bien que nous ayons noté une amélioration dans la gestion des mécanismes d'accès depuis notre vérification de 1993-1994, ces situations soulèvent des préoccupations quant à l'accès à toutes les ressources pour certaines personnes.
- 2.69** **Nous avons recommandé aux régies régionales concernées de s'assurer que les usagers ont accès à l'ensemble des ressources de leur territoire.**

État de situation de l'accessibilité

- 2.70** Selon les principes de l'universalité et de l'accessibilité, les personnes en perte d'autonomie qui nécessitent des services d'hébergement doivent avoir accès à des ressources adaptées à leur condition et disponibles en temps opportun. L'accessibilité aux services dépend d'une multitude de facteurs: budget, choix régionaux d'organisation des services, ressources d'hébergement disponibles et critères d'admissibilité.



- 2.71** Or, nos travaux nous ont permis de constater que, selon la région ou le territoire où elles résident, des personnes en attente présentant un profil comparable n’ont pas une chance égale d’accès aux services d’hébergement. Pour ce faire, nous avons analysé l’accessibilité aux lits d’hébergement en CHSLD publics et privés conventionnés, car ils représentent la majeure partie des ressources et ils accueillent les clientèles présentant les pertes d’autonomie les plus importantes. Nous n’avons pu effectuer le même exercice pour les ressources intermédiaires et de type familial, l’information sur l’accessibilité n’étant pas toujours disponible.
- 2.72** Rappelons que les personnes sont en attente parce que le COA a déterminé que l’hébergement est le meilleur moyen de répondre à leurs besoins. Il convient de mentionner également que les cas les plus urgents sont admis en priorité et qu’il est rare qu’ils attendent longtemps. Le tableau 4 présente, au moment de notre vérification (octobre 2001 à janvier 2002), la situation des gens en attente d’une place en CHSLD, de même que la durée moyenne d’attente depuis la demande.

TABLEAU 4

PORTRAIT RÉGIONAL DE L’ATTENTE D’UNE PLACE EN CHSLD (publics et privés conventionnés)*

Régions	Nombre de lits en CHSLD	Nombre de personnes en attente par 100 lits	Moyenne de jours en attente
Bas-Saint-Laurent (01)	1 358	2,8	74
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	1 278	3,4	113
Québec (03)	4 102	**	**
Mauricie et Centre-du-Québec (04)	2 783	1,4	100
Estrie (05)	1 676	6,9	130
Montréal-Centre (06)	13 482	9,9	153
Outaouais (07)	1 283	8,9	144
Abitibi-Témiscamingue (08)	686	9,6	133
Côte-Nord (09)	390	2,3	99
Baie-James (Nord-du-Québec) (10)	38	0,0	0
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	668	2,5	62
Chaudière-Appalaches (12)	2 149	7,5	190
Laval (13)	1 447	5,2	128
Lanaudière (14)	1 567	9,1	160
Laurentides (15)	1 871	5,7	181
Montérégie (16)	5 317	10,9	172
Total	40 095		
Moyenne		7,9	155

* Les données obtenues des régies régionales, entre octobre 2001 et janvier 2002, ont été ajustées pour remédier à certains problèmes de comparabilité. L’information n’était pas disponible pour les régions du Nunavik (17) et du Conseil cri (18).

** Les données de cette région n’ont pas été présentées en raison de problèmes de fiabilité qui ont été décelés lors de nos travaux et qui n’ont pu être corrigés par la régie avant la publication de ce rapport.

Sources : MSSS et régies régionales.



Les délais d'attente varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre.

- 2.73** Nous observons que le nombre de personnes en attente par lit et les délais correspondants varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre. Ainsi, une personne peut attendre deux mois avant d'être hébergée dans une région alors que dans une autre, c'est plus de six mois qu'il lui faudrait attendre.
- 2.74** Par ailleurs, le même constat s'applique lorsque nous comparons les territoires d'une même région. En effet, dans certains territoires, il existe des problèmes d'accessibilité aux lits d'hébergement alors que dans d'autres, l'attente est presque nulle ou encore des lits sont vacants. Le tableau 5 présente pour deux régions les écarts entre certains territoires au moment de notre vérification dans les régions (octobre 2001 à janvier 2002).

TABLEAU 5

ÉCART DANS L'ACCESSIBILITÉ À L'INTÉRIEUR D'UNE MÊME RÉGION
(CHSLD publics et privés conventionnés)

Régions	Territoires choisis	Nombre de personnes en attente par 100 lits	Nombre de personnes en attente	Moyenne de jours en attente
Région A	Territoire 1	3,6	21	118
	Territoire 2	10,2	34	125
	Territoire 3	22,2	349	208
Région B	Territoire 1	3,8	13	95
	Territoire 2	9,4	20	220
	Territoire 3	17,7	38	336

Sources : MSSS et régies régionales.

Certaines personnes doivent attendre de longues périodes à domicile.

- 2.75** Outre la disponibilité des ressources financières, d'autres raisons expliquent les écarts relatifs à l'accessibilité aux services en CHSLD : la répartition des ressources d'hébergement entre les territoires d'une même région, l'intensité des services de maintien à domicile, l'insuffisance de places spécialisées pour certaines clientèles (troubles du comportement, problèmes cognitifs, jeunes adultes), l'incapacité physique de certains CHSLD d'accueillir des clientèles lourdes et, dans certains cas, l'insuffisance de ressources intermédiaires et de type familial pour héberger une clientèle plus légère.
- 2.76** En conséquence, pour obtenir une place pouvant répondre à leurs besoins, certaines personnes en perte d'autonomie peuvent devoir attendre de longues périodes à domicile.
- 2.77** Le CLSC est responsable d'assurer les services requis par les personnes à domicile ou en résidence privée en attente d'une place d'hébergement en raison de leur perte d'autonomie. Or, le rapport 2000-2001 (tome II) du Vérificateur général sur les services à domicile indique que le nombre élevé de demandes amène les CLSC à ajuster les services qu'ils offrent en fonction de leurs ressources. Ainsi, ils ne peuvent répondre à toutes les demandes formulées ou encore aux besoins réels



de la clientèle. Notre rapport mentionne également que les personnes âgées en perte d'autonomie sont les principales personnes visées par les plafonds d'heures de services. En plus d'amener un risque d'épuisement des proches, cette situation peut faire en sorte que la condition de la personne se détériore plus rapidement et, jumelée au manque de lits dans certaines régions ou certains territoires, elle peut entraîner un achalandage accru dans les urgences des hôpitaux et même dans l'occupation de lits de courte durée.

- 2.78** À titre d'exemple, dans une région vérifiée, une soixantaine de personnes en attente d'hébergement occupaient un lit de courte durée d'un CHSGS, ce qui avait des conséquences sur l'engorgement de son urgence. Afin de pallier cette situation, l'établissement a recours actuellement à 45 places achetées dans le secteur privé.
- 2.79** **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de s'assurer que les personnes en attente ont une chance égale d'accès aux ressources d'hébergement.**

Fiabilité des données

- 2.80** Certaines données sont essentielles pour être en mesure d'apprécier la capacité du réseau à répondre à la demande d'hébergement et à prendre les décisions qui s'imposent en temps opportun. À cette fin, les régies régionales transmettent trimestriellement au ministère des données sur l'accessibilité dans leur région.
- 2.81** Le ministère et certaines régies régionales ne disposent pas d'une information fiable et comparable à l'égard de l'accessibilité aux services d'hébergement des personnes en perte d'autonomie.
- 2.82** En effet, le nombre de personnes en attente apparaissant sur les rapports transmis au ministère par quatre régies régionales n'est pas toujours établi selon les critères définis par le ministère. Par exemple, pour plusieurs régions, une personne déjà admise dans une ressource d'hébergement est considérée comme n'étant pas en attente même si cette ressource ne correspond pas à son premier choix alors que d'autres régies considèrent ce type de personne comme étant en attente. Ainsi, c'est plus de 800 personnes qu'il faut soustraire des rapports obtenus par le ministère pour que l'information soit comparable.
- 2.83** Parfois, la fiabilité de l'information peut également être remise en question. Par exemple, dans deux régions, des gens inscrits sur les listes d'attente étaient décédés ou déjà hébergés depuis plus d'un an. Pour une de ces régions, ces problèmes de fiabilité étaient tels qu'ils nous ont empêchés de présenter l'information à notre tableau 4, la régie étant incapable de corriger sa liste avant la publication de notre rapport. Pour l'autre région visitée, une analyse plus approfondie des listes d'attente a permis de ramener le nombre de personnes en attente de 34 à 5 pour un des territoires. Sept d'entre elles étaient décédées, dont une depuis plus de trois ans.



- 2.84** Pour obtenir un portrait fiable et comparable, pour l'ensemble du Québec, c'est au moins 20 p. cent du nombre de gens en attente qui ne devraient pas apparaître sur les rapports reçus par le ministère.
- 2.85** En outre, même si les données sont transmises trimestriellement au ministère par les régies régionales, les dernières données qu'il a validées en janvier 2002 dataient du 30 septembre 2000, soit plus d'un an. Le délai d'attente moyen pour un hébergement en CHSLD étant de 155 jours, il est probable que, au moment où le ministère traite l'information reçue, la quasi-totalité des personnes apparaissant sur les listes soient déjà hébergées. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la pertinence de traiter ces données.
- 2.86** Par conséquent, le portrait de la situation des régions ou des territoires dont dispose le ministère est difficilement comparable et s'en trouve erroné. Son information sur l'accessibilité ne suffit donc pas pour effectuer une analyse en profondeur de la problématique, ce qui lui permettrait pourtant d'apporter les correctifs nécessaires au bon endroit et surtout en temps voulu.
- 2.87** **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'exiger et de recueillir une information comparable et fiable pour déceler en temps opportun les situations problématiques à l'égard de l'accessibilité aux services d'hébergement.**

Services offerts en hébergement public

- 2.88** Comme nous le disions précédemment, l'alourdissement des clientèles a un effet important sur le fonctionnement des CHSLD. Le tableau 6 démontre l'évolution du profil des clientèles hébergées dans une unité type de CHSLD, basée sur l'ensemble des centres d'hébergement d'une région.

TABLEAU 6

COMPARAISON SUR 15 ANS DES SERVICES REQUIS PAR LA CLIENTÈLE HÉBERGÉE DANS UNE UNITÉ TYPE EN CHSLD (public et privé conventionné)

Unité typique d'un CHSLD – 32 lits	1985 (%)	2000 (%)
Personnes hébergées pour une perte d'autonomie physique	88	32
Personnes hébergées pour une perte d'autonomie cognitive (Alzheimer, autres démences)	12	68
Personnes qui sont alitées	25	44
Personnes qui ne peuvent plus communiquer précisément leurs besoins	25	62
Personnes qui ont besoin d'aide complète pour s'alimenter	6	38
Personnes qui ont besoin d'aide pour leurs soins d'hygiène	50	94
Personnes qui sont incontinentes	32	62

Source: Regroupement des centres d'hébergement et de soins de longue durée – région de Montréal-Centre, mars 2000.



- 2.89 Cette évolution illustre bien l'importance d'adapter les services et de former le personnel pour faire face à la nouvelle réalité des CHSLD.
- 2.90 Nous avons porté notre analyse sur les différents moyens pouvant être mis en place par le réseau public pour favoriser la qualité des services. Parmi eux se retrouvent l'évaluation des besoins de l'utilisateur, l'élaboration d'un plan d'intervention, les services offerts par les établissements, la formation et l'évaluation du personnel de même que les contrôles mis en place à l'égard des ressources intermédiaires et des ressources de type familial.

Évaluation des besoins et plan d'intervention

- 2.91 En vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, un CHSLD doit voir à ce que les besoins des usagers soient évalués et que les services requis leur soient offerts. En outre, le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements prévoit qu'un plan d'intervention doit être établi pour chaque bénéficiaire. En effet, il est de première importance pour un établissement de connaître les besoins et de déterminer les services à donner ainsi que les ressources requises pour y répondre.
- 2.92 À cette fin, une équipe interdisciplinaire doit se réunir périodiquement pour évaluer les besoins de l'utilisateur et pour établir un plan d'intervention. Déjà en 1994, la Fédération québécoise des CHSLD recommandait le fonctionnement en interdisciplinarité dans son guide d'élaboration des politiques et procédures en CHSLD. Le plan d'intervention contient les objectifs permettant de répondre aux besoins de l'utilisateur ainsi que les actions, réparties entre les différents intervenants, nécessaires pour les atteindre. Il en découle une meilleure coordination et une meilleure continuité des interventions entre les services d'un établissement. Enfin, le plan d'intervention peut être considéré comme la première étape en matière de contrôle de la qualité.
- 2.93 L'analyse de 143 dossiers sélectionnés au hasard dans les 11 établissements visités révèle des lacunes relatives à l'évaluation des besoins des personnes hébergées, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise à jour des plans d'intervention interdisciplinaires qui devraient découler de cette évaluation.
- 2.94 Pourtant, des experts, dont la Fédération québécoise des CHSLD, recommandent qu'une rencontre d'équipe concernant l'utilisateur soit effectuée dans le mois suivant son admission afin de procéder à l'évaluation de ses besoins et élaborer le plan d'intervention interdisciplinaire. Plusieurs des établissements vérifiés se sont fixé un délai de six à huit semaines pour tenir cette rencontre. Or, 57 p. cent des dossiers examinés ne répondaient pas à cet objectif.
- 2.95 Aussi, 19 usagers (13 p. cent) n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation ni d'un plan d'intervention interdisciplinaire, et ce, même si 13 d'entre eux étaient hébergés depuis plus d'un an. Cette situation est préoccupante : plusieurs de ces personnes sont en lourde perte d'autonomie et 4 d'entre elles vivent en établissement depuis près de cinq ans.

Certains usagers n'avaient jamais fait l'objet d'un plan d'intervention interdisciplinaire.



- 2.96** Par ailleurs, la réévaluation annuelle des usagers est rarement faite. En effet, parmi les 59 dossiers d'usagers qui sont hébergés depuis plus de trois ans, 80 p. cent n'avaient pas fait l'objet d'une révision annuelle de leur plan d'intervention ou au minimum d'une réévaluation de leur condition. C'est le cas d'une personne de 91 ans atteinte de démence dont la seule évaluation remonte à son admission il y a plus de cinq ans. À cette époque, elle requérait déjà plus de trois heures-soins par jour.
- 2.97** Pourtant, le règlement exige la révision du plan d'intervention tous les trois mois. Or, nous n'avons pas pu trouver de preuve dans les dossiers qu'ils étaient révisés à la fréquence prescrite.
- 2.98** Dans certains établissements, le personnel explique l'absence de révision régulière de l'évaluation des besoins et des plans d'intervention par le manque de temps et de ressources ou par le fait qu'il côtoie quotidiennement les usagers et qu'il peut donc détecter rapidement tout problème.
- 2.99** En l'absence de révision régulière, la concertation sur les services à offrir peut être déficiente, les actions des différents intervenants peuvent être divergentes et les objectifs du plan peuvent être inappropriés à la situation de l'utilisateur ou être désuets. Pourtant, l'évaluation des besoins et le plan d'intervention permettent aux intervenants de se rendre compte de l'aggravation insidieuse des problèmes et de l'apparition de problèmes jusque-là cachés et enfin, d'adapter leurs interventions en conséquence.
- 2.100** **Nous avons recommandé aux établissements**
- **d'évaluer périodiquement les besoins des usagers comme l'exige la Loi sur les services de santé et les services sociaux;**
 - **d'élaborer un plan d'intervention interdisciplinaire pour chaque usager le plus rapidement possible après son admission et de le réviser périodiquement selon la fréquence prévue par le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements.**

Services offerts aux usagers

- 2.101** Les services offerts par les CHSLD publics et privés conventionnés sont très variés: ils vont des services infirmiers et de réadaptation aux services d'hôtellerie en passant par les services d'assistance et psychosociaux. Le ministère précise dans ses orientations que ces services et plusieurs autres doivent être disponibles quels que soient le milieu de vie ou la région où habite la personne. De plus, en vertu du principe de l'universalité, les personnes en perte d'autonomie s'attendent à ce que, pour un même besoin, les services offerts soient comparables.



Le taux de réponse ne tient pas compte de l'ensemble des besoins des usagers.

- 2.102** Dans le réseau, l'indicateur le plus utilisé est le taux de réponse aux besoins. On y a recours notamment pour répartir les nouveaux budgets ou pour établir des comparaisons entre les CHSLD quant à leur capacité à répondre aux besoins de leurs usagers. Il est le résultat du nombre d'heures travaillées par le personnel infirmier et les préposés divisé par le nombre d'heures-soins requises par les résidents.
- 2.103** Bien que le taux de réponse permette de faire ressortir des différences entre les établissements et entre les régions, il comporte des faiblesses. Par exemple, les heures-soins utilisées pour le calcul ne tiennent pas compte, entre autres, des besoins qui sont liés aux problèmes cognitifs des usagers de même qu'à la physiothérapie, à l'ergothérapie et aux services psychosociaux; il ne permet donc qu'une vision partielle de la réponse aux besoins de la personne. De plus, même si les établissements peuvent adhérer volontairement à des programmes d'agrément, nous n'avons retracé, au cours de nos travaux, aucun indicateur permettant de mesurer la qualité du milieu de vie, la qualité des services ou la satisfaction des usagers, éléments sur lesquels le ministère est d'ailleurs peu informé.
- 2.104** Même si l'indicateur utilisé est incomplet, le ministère n'a fixé d'objectif ni aux régions ni aux établissements, en matière de réponse aux besoins de leurs usagers. Alors que la moyenne provinciale se situe à environ 76 p. cent, il existe des différences importantes d'une région à l'autre et parfois même à l'intérieur d'une région, comme l'indique le tableau 7.

TABLEAU 7

RÉPONSE AUX BESOINS EN SOINS INFIRMIERS ET D'ASSISTANCE
 PAR LES CHSLD PUBLICS ET PRIVÉS CONVENTIONNÉS
 SELON LES RÉGIONS POUR 1999-2000
 (en pourcentage)

Régions	Taux de réponse moyen	Taux maximum	Taux minimum
Région A	84	94	73
Région B	84	107	69
Région C	67	77	55
Région D	69	90	58

Source : MSSS.

- 2.105** Nous avons demandé aux intervenants à quoi correspondait le pourcentage de besoins sans réponse. Les réactions ont été variables: certains répondent à tous les besoins mais plus rapidement; le volet « communication avec l'utilisateur » est négligé; des heures de repas sont écourtées; des résidents sont levés moins fréquemment et un deuxième bain requis n'est pas donné. Enfin, il arrive que des réunions interdisciplinaires n'aient pas lieu.



**Services professionnels :
disponibilité et intensité
variables.**

- 2.106** Au regard des autres services professionnels – physiothérapie, ergothérapie, services psychosociaux –, force est de constater que les gens n'ont pas accès aux mêmes services d'un établissement à l'autre, tant au niveau de leur disponibilité que de leur intensité.
- 2.107** Parmi les 233 CHSLD publics et privés conventionnés, 135 ont comme unique mission l'hébergement de longue durée. Pour fins de comparaison, nous avons compilé pour ces établissements, à partir de leurs rapports financiers, le nombre de minutes hebdomadaires qui pouvaient être consacrées à un usager par chacun de ces services. Il est préoccupant de constater qu'un ou plusieurs de ces services ne sont pas disponibles dans plusieurs établissements. Ainsi, pour l'ensemble des régions, 27 p. cent de ces établissements n'ont pas d'ergothérapeute alors que 15 p. cent n'ont pas de physiothérapeute. La situation est pire au regard des services psychosociaux puisque 44 p. cent de ces établissements n'en ont pas. De plus, ces trois services sont absents de 6 p. cent des établissements.
- 2.108** Le tableau 8 fait ressortir, pour chacune de ces disciplines, des écarts quant à la disponibilité et à l'intensité des services, et ce, pour des établissements de taille équivalente et qui hébergent des clientèles semblables.

TABLEAU 8

DISPONIBILITÉ ET INTENSITÉ DES AUTRES SERVICES PROFESSIONNELS
EN CHSLD (publics et privés conventionnés) POUR 2000-2001

	Nombre de minutes hebdomadaires par usager		
	Physiothérapie	Ergothérapie	Services psychosociaux
CHSLD A	75	45	21
CHSLD B	43	44	12
CHSLD C	6	13	1
CHSLD D	14	5	3

Source : MSSS (rapports financiers AS-471).

- 2.109** Nous constatons donc qu'il existe des différences notables entre ces établissements et nous retrouvons parmi les principales causes de cette disparité les choix des établissements pour ce type de services, la répartition de leurs ressources humaines et les difficultés de recrutement, surtout pour les services de réadaptation.
- 2.110** À l'heure actuelle, il n'existe pas de norme quant aux ratios de personnel infirmier, d'assistance et spécialisé nécessaire. Dans ce contexte et en l'absence d'indicateur fiable, le ministère et les régies régionales peuvent difficilement savoir si les services offerts sont suffisants pour répondre aux besoins de la clientèle.



- 2.111** L'absence, ou l'insuffisance, des autres services professionnels peut avoir un impact sur la qualité de vie et le maintien de l'autonomie des personnes hébergées. En effet, plusieurs d'entre elles doivent vivre avec des limitations physiques, sont sensibles aux changements d'environnement ou vivent des deuils. Or, ces services leur permettent de préserver leur bien-être mental et ils ont un effet positif sur leur santé physique.
- 2.112** Les installations physiques présentent également des différences importantes. Depuis 1999, il existe un guide ministériel d'aménagement qui établit certains paramètres d'aménagement minimaux, mais il ne s'applique qu'aux nouvelles constructions et aux rénovations. Ainsi, certains établissements vont dans le sens de ce guide en offrant des chambres simples, des toilettes semi-privées et des aires de circulation adaptées aux fauteuils roulants. À l'opposé, d'autres offrent des salles de six personnes, des chambres si petites qu'il faut déplacer des meubles pour prodiguer des soins au patient, une toilette pour 17 personnes et des chambres situées le long d'un corridor en pente.
- 2.113** Les situations présentées ci-dessus nous semblent d'autant plus déplorables que les gens n'ont pas toujours le choix de l'endroit où ils sont hébergés, soit parce qu'il y a une seule ressource d'hébergement près de leur milieu, soit que les délais d'attente pour le centre d'hébergement de leur choix sont trop longs.
- 2.114** **Nous avons recommandé au ministère d'établir des mécanismes pour connaître l'ensemble des besoins des usagers, la qualité du milieu de vie, la qualité des services, la satisfaction de la clientèle et de bien mesurer le taux de réponse aux besoins.**
- 2.115** **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de s'assurer que, pour répondre à un même besoin, les services offerts aux usagers sont comparables quant à leur disponibilité et à leur intensité.**

Formation et évaluation du personnel

- 2.116** La diversité des clientèles hébergées, jeunes adultes et personnes âgées, ainsi que la variété et l'intensité de leurs besoins propres et multidimensionnels exigent de nouvelles compétences de la part des intervenants. Outre les critères d'embauche qui assurent une formation de base adéquate, la formation continue est essentielle à la mise à jour des connaissances et des pratiques ainsi qu'à une dispensation de soins et services de qualité.
- 2.117** La loi prévoit que les établissements doivent dresser un plan d'action pour le développement de leur personnel, le réviser annuellement et y inclure des mesures d'évaluation. Or, 8 des 11 établissements visités n'ont pas été en mesure de nous remettre un tel plan, ni d'autres documents à cet effet.

***Des établissements
n'ont pas de plan d'action
pour le développement
de leur personnel.***



- 2.118** Par ailleurs, bien que ce plan doive contenir des mesures relatives à l'évaluation du personnel, seuls 3 des 11 établissements effectuaient une telle démarche. Ce moyen leur permettrait pourtant de recenser les besoins en formation.
- 2.119** Au cours de nos travaux, plusieurs intervenants nous ont fait part de leur préoccupation concernant entre autres l'insuffisance d'activités de formation et surtout, le manque d'adaptation aux nouvelles réalités de la clientèle.
- 2.120** Des gestionnaires ont mentionné la difficulté de remplacer le personnel en formation pour expliquer le fait de ne pas en donner autant qu'ils le voudraient. D'ailleurs, l'intensité de la formation varie énormément d'un établissement à l'autre dans le réseau. Le tableau 9 dresse un portrait du nombre moyen de jours de formation offerts à certains employés (personnel infirmier et préposés), par poste équivalent temps complet (ETC), pour les trois dernières années, pour des établissements de taille et de mission comparables.

TABLEAU 9

MOYENNE ANNUELLE DE JOURS
DE FORMATION PAR ETC POUR LA PÉRIODE
DE 1998-1999 À 2000-2001

	Moyenne par ETC
CHSLD A	4,4
CHSLD B	4,2
CHSLD C	4,1
CHSLD D	1,5
CHSLD E	1,5
CHSLD F	1,2
Moyenne provinciale	2,7

Source : MSSS (rapports financiers AS-471).

- 2.121** **Nous avons recommandé aux établissements de dresser un plan d'action pour le développement de leur personnel qui inclut, entre autres, des mesures relatives à son évaluation et à son perfectionnement et de le réviser chaque année, conformément à ce qui est prévu dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux.**

Ressources intermédiaires et ressources de type familial

- 2.122** Lorsque la perte d'autonomie d'une personne n'est pas jugée suffisamment importante pour justifier un hébergement en CHSLD, le comité d'orientation et d'admission peut la diriger vers une ressource intermédiaire ou une ressource de type familial.



- 2.123** Ces ressources, liées par contrat à un CHSLD public, doivent offrir aux personnes qui leur sont confiées un milieu de vie adapté à leurs besoins et, dans le cas des ressources intermédiaires, les services de soutien et d'assistance que nécessite leur condition. Les ressources de type familial accueillent un maximum de neuf personnes et leur fournissent des conditions de vie s'approchant le plus possible de celles d'un milieu familial.
- 2.124** En avril 2001, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* a été modifiée pour définir les rôles des ressources intermédiaires et de type familial et préciser les rôles et responsabilités du ministère, des régies régionales et des CHSLD publics à leur égard. Les principaux éléments concernent notamment une définition de critères de reconnaissance des ressources intermédiaires et de type familial par les régies régionales ainsi que leur évaluation et leur mode de rétribution. Pour ce qui est des ressources intermédiaires, le ministère est venu expliciter la loi par un cadre de référence. En ce qui concerne les ressources de type familial, un guide d'orientation sur la pratique professionnelle existe déjà depuis 1992.
- 2.125** Le ministère s'est donné un horizon de trois ans pour mettre en place le cadre de référence concernant les ressources intermédiaires. Il est à noter que même si les articles de loi et le cadre de référence ne sont en vigueur que depuis un an, des établissements du réseau recourent à ce type de ressources depuis déjà plusieurs années. Nos travaux de vérification font ressortir que beaucoup de travail reste à accomplir en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'évaluation des ressources intermédiaires et des ressources de type familial ainsi qu'à la rétribution des ressources intermédiaires.
- 2.126** En effet, même si les régies régionales doivent définir des critères de reconnaissance des ressources intermédiaires et des ressources de type familial pour préciser le cadre de référence, sept d'entre elles n'ont pu nous les fournir pour l'une ou pour l'autre de ces ressources. Pourtant, ces critères permettraient de fournir une assurance que ces ressources répondent aux mêmes normes de qualité.
- 2.127** Selon la loi, les CHSLD publics doivent évaluer les ressources intermédiaires et de type familial sous leur responsabilité. Nos travaux font ressortir que cette pratique n'est pas encore implantée systématiquement. Ainsi, dans les 26 dossiers examinés, nous avons trouvé peu d'information nous permettant de conclure qu'une évaluation initiale de la ressource avait été effectuée. De plus, peu de réévaluations annuelles avaient eu lieu.
- 2.128** Par suite d'une modification à la loi, une nouvelle échelle des taux de rétribution a été déterminée par les régies régionales et approuvée par le ministre. La loi permet, à compter du 1^{er} avril 2001, un délai de trois ans pour l'ajuster. Pour les ressources existantes à cette date et qui ne reçoivent pas la rétribution prévue, le ministère a déterminé qu'une somme de 30 millions de dollars serait injectée, dont 6,5 millions en 2000-2001 et le solde de 23,5 millions réparti sur la période transitoire de trois ans se terminant le 31 mars 2004, à raison de 30 p. cent la

**Ressources intermédiaires :
beaucoup de travail
reste à accomplir.**



première et la deuxième année et de 40 p. cent la troisième année. Indépendamment des sommes versées au cours de la période transitoire, les ressources intermédiaires doivent être rétribuées selon l'échelle définie au plus tard le 1^{er} avril 2004. Au moment de nos travaux, nous n'avons pu établir si l'écart entre la nouvelle échelle des taux de rétribution et la rétribution payée sera effectivement comblé, faute d'information complète. Cette situation ne prévaut pas pour les ressources intermédiaires reconnues après le 1^{er} avril 2001 puisqu'elles reçoivent la rétribution prévue dès leur accréditation.

- 2.129 Finalement, alors qu'il existe un inventaire pour les ressources intermédiaires, il nous a été impossible d'en obtenir un du ministère pour les ressources de type familial.
- 2.130 **Nous avons recommandé aux régies régionales de définir des critères de reconnaissance des ressources intermédiaires et de type familial, comme le prévoit la loi.**
- 2.131 **Nous avons recommandé aux établissements de faire une évaluation périodique des ressources intermédiaires et des ressources de type familial.**
- 2.132 **Nous avons recommandé au ministère de recueillir et mettre à jour les données sur les ressources de type familial.**

Hébergement privé

- 2.133 Au Québec, depuis une dizaine d'années, on assiste à une prolifération des résidences privées. Selon le dernier recensement effectué en 1994 par les régies régionales, elles étaient au nombre de 2 349 et elles offraient 78 141 places d'hébergement. De plus, selon les dernières données, 54 CHSLD privés non conventionnés offrent 2 874 places.
- 2.134 Seule une résidence privée détentrice d'un permis de CHSLD privé non conventionné peut offrir des services propres à la mission d'un CHSLD aux personnes hébergées en perte d'autonomie. Ainsi, la prestation de services professionnels tels les services infirmiers, de réadaptation, psychosociaux, pharmaceutiques et médicaux nécessite l'obtention d'un permis. La résidence devient alors un CHSLD privé non conventionné.

Résidences privées

- 2.135 Une résidence privée est une habitation collective de type chambre et pension, appartenant à une personne morale ou physique, qui offre des services d'hébergement.
- 2.136 Si une personne en perte d'autonomie est hébergée en résidence privée sans permis, le réseau de la santé et des services sociaux a la responsabilité de s'assurer qu'elle reçoit les services requis. Conformément au cadre de référence sur les services à domicile, elle peut les recevoir du CLSC au même titre que si elle était à domicile. Le ministère, de concert avec les régies régionales, peut inspecter les



résidences privées pour identifier les personnes en perte d'autonomie, les évaluer et s'assurer qu'elles reçoivent les services dont elles ont besoin, allant même jusqu'à les replacer, le cas échéant, dans des établissements du réseau.

L'inventaire ministériel des résidences privées n'a pas été remis à jour depuis 1994.

- 2.137** Afin de pouvoir identifier les personnes en perte d'autonomie hébergées dans des résidences privées et de connaître les résidences qui n'ont pas de permis, il est important que le ministère et les régies régionales disposent d'une bonne connaissance de ce secteur, encore plus pour les résidences qui offrent des services professionnels.
- 2.138** Au cours des dernières années, la situation des résidences privées offrant des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie sans détenir de permis a fait l'objet de plusieurs études dont notre rapport de 1993-1994. Bien au fait de cette problématique, le ministère a réalisé, en 1994, un inventaire de l'ensemble des résidences privées sans permis. L'objectif était de dresser un profil de ce type de ressources en précisant notamment le nombre de places, le profil de la clientèle hébergée de même que les services qui y sont dispensés. La même année, le ministère a déposé un plan d'action afin d'assurer aux personnes en perte d'autonomie demeurant dans les résidences privées non titulaires d'un permis tous les soins et services de qualité que leur état requiert.
- 2.139** Il est étonnant que l'inventaire ministériel des résidences privées sans permis n'ait pas été remis à jour depuis 1994, et qu'au niveau régional, il date souvent de plusieurs années. Cette situation est paradoxale puisque les intervenants s'entendent pour reconnaître la croissance importante de ce secteur et le fait que ces résidences hébergent des personnes en perte d'autonomie en plus de leur offrir des services professionnels sans permis. D'ailleurs, selon deux études, cette clientèle représenterait près de 50 p. cent des personnes hébergées dans ces résidences. Nous avons noté que certaines vont même jusqu'à faire de la publicité pour recruter ce type de clientèle.
- 2.140** Faute d'une connaissance suffisante de l'ensemble des résidences, le ministère et les régies régionales ne sont pas en mesure d'identifier toutes celles qui dispensent des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie sans détenir le permis requis.
- 2.141** Au surplus, les régies régionales sont au fait de cette réalité. Dans certaines régions, des personnes en perte d'autonomie ayant besoin de services professionnels sont dirigées par le réseau vers des résidences sans permis.
- 2.142** Ce n'est pas tout d'avoir une bonne connaissance de ces résidences, encore faut-il mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer que les personnes en perte d'autonomie qui y sont hébergées reçoivent les services requis par leur condition.
- 2.143** En plus, dans ses orientations de 2001, le ministère mandate les régies régionales pour inventorier régulièrement les résidences privées de leur territoire, établir des normes de qualité des services et les visiter chaque année. Il envisage aussi différentes avenues, tel l'achat de places dans des résidences privées pour assurer une meilleure complémentarité entre les secteurs public et privé.



- 2.144** Or, tandis que deux des quatre régions régionales visitées avaient posé des gestes en vue de mieux connaître les résidences privées et y exercer un certain contrôle de la qualité, les deux autres se limitaient à un suivi des signalements déposés notamment par des résidents insatisfaits, ce qui est nettement insuffisant étant donné que les personnes hébergées, c'est un fait reconnu, hésitent à se plaindre par peur de représailles. En réponse au sondage que nous avons effectué, sept autres régions régionales nous ont également confirmé ne pas avoir mis tous les contrôles en place.
- 2.145** Les lacunes soulevées précédemment seraient moins préoccupantes si les CLSC remplissaient pleinement leur rôle et dispensaient tous les services requis aux personnes en perte d'autonomie hébergées en résidence privée. Or, comme le constatait notre récent rapport sur les services à domicile, l'intensité des services offerts – qui sont parfois plafonnés – ne permet pas de répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie. Nos travaux confirment cette situation et démontrent que les CLSC ne sont pas toujours en mesure d'offrir les services aux personnes hébergées dans les résidences privées sans permis. Par exemple, l'information recueillie concernant 21 dossiers de personnes en attente d'hébergement d'un territoire et logées dans des résidences privées sans permis a révélé que, dans une proportion de 71 p. cent, elles ne recevaient aucun service du CLSC. Dans les autres cas, les services se limitaient à de l'aide au bain une fois par semaine.
- 2.146** Par conséquent, le ministère et les régions régionales n'ont pas l'assurance que les personnes en perte d'autonomie qui habitent dans des résidences privées, et dont le nombre s'accroît, reçoivent les services requis par leur condition.
- 2.147** **Nous avons recommandé au ministère et aux régions régionales**
- **de connaître les résidences privées de leur territoire;**
 - **de s'assurer que seules les résidences privées qui détiennent un permis dispensent des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie.**
- 2.148** **Nous avons recommandé aux régions régionales de s'assurer que les personnes en perte d'autonomie hébergées dans des résidences privées reçoivent les services requis par leur condition.**

CHSLD privés non conventionnés

- 2.149** Le ministère a publié en 1995 un guide d'information précisant les préalables à une demande de permis de CHSLD privé non conventionné pour les résidences désirant dispenser des services professionnels à leur clientèle en perte d'autonomie. Nous y retrouvons l'obligation de fournir des documents attestant, entre autres, de la conformité des installations physiques et détaillant les services offerts ainsi que les besoins en ressources humaines. Il revient à la région régionale d'analyser les demandes et de transmettre sa recommandation au ministère pour l'émission du permis.



Les contrôles relatifs aux permis sont variables et parfois inexistants.

- 2.150** Nous avons constaté que les contrôles exercés par le ministère et par les régies régionales n'assurent pas que les permis sont émis à des résidences respectant les conditions requises. Une fois le permis obtenu, les contrôles sont variables et parfois inexistants.
- 2.151** Par exemple, pour deux des régies régionales visitées, les dossiers de CHSLD privés non conventionnés contenaient de nombreux documents tels les plans et devis du bâtiment, un plan d'affaires ainsi que de l'information propre aux activités, au personnel et aux propriétaires. De plus, des rapports d'activité et des preuves de correspondance et d'inspection sur place attestaient un certain suivi. Pour les deux autres régies, les dossiers contenaient outre une copie du permis, une information très limitée. Nul doute que le peu d'information ne permet pas une connaissance adéquate des activités de ces CHSLD.
- 2.152** Les contrôles effectués lors de l'émission d'un permis prennent toute leur importance étant donné que de nouvelles dispositions dans la loi prévoient que les permis demeurent maintenant valides tant qu'ils ne sont pas modifiés. Cette situation justifie d'autant plus la mise en place de mesures de suivi de la part des régies régionales concernant la qualité des services.
- 2.153** Étant donné ces lacunes, rien n'assure que tous les établissements privés non conventionnés répondent aux mêmes critères de qualité.
- 2.154** **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de s'assurer que les contrôles exercés lors de l'émission du permis et tout au long de la détention du permis garantissent que les établissements répondent aux mêmes critères de qualité.**

Information de gestion et reddition de comptes

- 2.155** Afin de dresser un bilan objectif des services d'hébergement, le ministère et les régies régionales doivent être en mesure d'apprécier la performance des établissements au moyen d'indicateurs fiables et de comparer les résultats de façon à appliquer les mécanismes les plus appropriés.
- 2.156** Nous avons vu que la gestion judicieuse de telles activités nécessite la collecte, l'analyse et le suivi de données pour être en mesure notamment de planifier les services ou de remédier rapidement à des problèmes ponctuels. Or, comme nos constats précédents le démontrent, l'information du ministère relativement au nombre de lits disponibles dans le réseau, à l'accessibilité aux services, aux services offerts par les établissements ainsi qu'au secteur privé est insuffisante, pas toujours fiable, difficilement comparable et n'est pas toujours disponible en temps opportun.
- 2.157** Actuellement, outre les rapports financiers et statistiques qui fournissent certaines informations de gestion, les systèmes en place ne permettent pas de compiler des données pour l'ensemble des services d'hébergement. Il y a environ sept ans, les régions ont commencé à implanter le système SICHELD (Système d'information



clientèle en centre d'hébergement et de soins de longue durée) et, jusqu'à maintenant, plus de 10 millions de dollars y ont été investis. Utilisé surtout pour la planification des soins infirmiers, ce système permet d'élaborer des plans d'intervention, parfois interdisciplinaires, et de recueillir des données sur les heures-soins requises. Cependant, il n'est pas implanté dans toutes les régions, et là où il l'est, le niveau d'implantation et d'utilisation varie d'un établissement à l'autre. Par exemple, des établissements l'utilisent seulement pour la saisie des données démographiques alors que d'autres vont jusqu'à l'élaboration de plans d'intervention.

La reddition de comptes est incomplète pour déterminer si le réseau répond aux besoins.

2.158 Par ailleurs, la reddition de comptes effectuée par certaines régies régionales et le ministère est incomplète et ne permet pas de déterminer si le réseau répond aux besoins des personnes hébergées ni d'informer sur l'atteinte des objectifs et la performance des différents intervenants. Les rapports annuels sont d'ailleurs peu explicites à ces égards. En l'absence d'une information assez étoffée, le ministère et les régies peuvent difficilement évaluer la performance des établissements et mettre en place les mesures appropriées pour l'améliorer.

2.159 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de s'assurer de la disponibilité et de la fiabilité de l'information servant à évaluer la performance des établissements;**
- **d'améliorer la reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs à l'égard des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie et sur la performance des différents intervenants.**

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

2.160 Au cours de l'année 1993-1994, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources portant sur les services d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. Cette vérification avait pour but d'évaluer si l'encadrement exercé par le ministère favorisait l'accessibilité à ces services.

2.161 Dans le présent chapitre, nous reprenons le même objectif en l'appliquant aux services d'hébergement offerts à l'ensemble des personnes en perte d'autonomie. Nous sommes donc en mesure de constater si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte par le réseau de la santé et des services sociaux et si des correctifs ont été apportés aux lacunes relevées.

2.162 Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à remédier aux problèmes soulevés et le ministère poursuit actuellement des travaux à cet effet. Le tableau 10 présente le degré d'application de chacune des recommandations et les mesures prises ou à prendre par le ministère pour améliorer les services d'hébergement offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie dans le réseau de la santé et des services sociaux. Des neuf recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard de ces services, trois ont été appliquées, quatre l'ont été partiellement (de façon insatisfaisante), alors que deux ne l'ont pas encore été. Beaucoup d'actions concrètes restent à accomplir.



TABLEAU 10

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU MINISTÈRE EN 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avons recommandé au ministre	
<p>de revoir la façon d'évaluer les besoins en hébergement (les hypothèses pour déterminer les besoins en ressources d'hébergement de longue durée [norme Désy] ne sont pas réalistes).</p> <p>(recommandation appliquée)</p> <p>Une nouvelle norme en matière de lits d'hébergement a été définie pour les personnes âgées de 65 ans et plus (de 3,5 à 4,2 lits par 100 personnes).</p>	<p>Aucun commentaire</p>
<p>de procéder à des études coûts-bénéfices pour déterminer des modalités qui permettraient, dans le cadre des crédits votés par l'Assemblée nationale, l'accessibilité à des ressources d'hébergement privées autofinancées avec permis quelle que soit la capacité de payer de la personne.</p> <p>(recommandation appliquée)</p> <p>Le ministère, en collaboration avec deux régions, a procédé à un projet pilote d'achat de places d'hébergement dans le secteur privé. Actuellement, des places dans le secteur privé sont achetées par des régies régionales ou des établissements.</p>	<p>Aucun commentaire</p>



TABLEAU 10 (SUITE)

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU MINISTÈRE EN 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avons recommandé au ministère	
<p>de s'assurer que les comités d'orientation et d'admission gèrent l'admission dans tous les établissements d'hébergement publics et dans les lits de longue durée des centres hospitaliers.</p> <p>(recommandation appliquée)</p> <p>Nos travaux démontrent que les COA gèrent l'ensemble des lits d'hébergement en CHSLD publics et privés conventionnés ainsi que les lits de longue durée des centres hospitaliers de leur territoire.</p>	<p>Aucun commentaire</p>
<p>dans le cadre des crédits votés par l'Assemblée nationale, de répondre, en fonction des normes établies, aux besoins des personnes âgées qui sont hébergées et de s'assurer que les établissements d'hébergement publics se conforment aux paramètres techniques minimaux qu'il a établis.</p> <p>(recommandation partiellement appliquée – progrès insatisfaisants)</p> <p>L'absence d'objectifs de la part du ministère au regard des services fait en sorte que les services offerts sont variables d'un établissement à l'autre tant en disponibilité qu'en intensité. Ainsi, des établissements ne sont toujours pas en mesure d'offrir certains services à leur clientèle. Pour ce qui est des installations physiques, il existe un guide ministériel d'aménagement qui établit certains paramètres d'aménagement minimaux, mais il ne s'applique qu'aux nouvelles constructions et aux rénovations.</p>	<p>« Le cadre de référence concernant l'hébergement en CHSLD intitulé "Pratiques et gestion pour un milieu de vie de qualité" précisera les conditions devant prévaloir dans l'organisation et la dispensation des soins et services aux personnes hébergées afin de répondre adéquatement à leurs besoins.</p> <p>« De plus, la révision du guide d'aménagement en fonction des caractéristiques des clientèles actuelles et futures assurera l'adaptation graduelle du parc immobilier.</p>



TABLEAU 10 (SUITE)

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU MINISTÈRE EN 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avons recommandé au ministère	
<p>de s'assurer du respect de la loi à l'égard de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie (hébergement non conforme à la loi – secteur privé).</p> <p>(recommandation non appliquée)</p> <p>La situation qui prévaut actuellement à l'égard des résidences privées est semblable à celle de 1993-1994. Bien que le ministère ait publié un cadre de référence en 1994, la loi n'est toujours pas appliquée.</p>	<p>« La situation a évolué de manière importante depuis 1993-1994, notamment, en ce qui a trait à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une meilleure connaissance des résidences ; • Des liens de complémentarité des secteurs public et privé mieux articulés ; • Des programmes de qualification implantés dans plusieurs régions ; • La réalisation d'un ensemble de travaux dont des résultats ont été traduits dans les orientations ministérielles et les engagements et perspectives gouvernementales. <p>« De plus, il a été demandé aux régies régionales de constituer un registre de résidences pour personnes âgées sur leur territoire.</p>
<p>de préciser les services à domicile que les CLSC doivent dispenser dans les résidences pour personnes âgées.</p> <p>(recommandation appliquée partiellement – progrès insatisfaisants)</p> <p>Le ministère a bien précisé les services devant être dispensés par les CLSC dans les résidences privées. Toutefois, nos travaux font ressortir que, dans les faits, la clientèle en perte d'autonomie dans les résidences privées ne reçoit pas toujours les services requis par sa condition. Dans certains cas, le CLSC ne les visite pas.</p>	<p>« Le cadre de référence (1994) sur les services à domicile prévoit la desserte par les CLSC des personnes âgées en perte d'autonomie vivant en résidences privées. Dans le cadre de la mise en œuvre des orientations ministérielles, un chantier, mis en place en 2001 et portant sur la complémentarité avec le secteur privé, abordera cette question.</p> <p>« Les différentes composantes d'implantation des réseaux de services intégrés à l'intention de toutes les personnes âgées d'un territoire devraient faciliter l'identification des besoins en soutien à domicile de toutes les personnes âgées vulnérables, notamment ceux en ressources privées.</p>



TABLEAU 10 (SUITE)

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU MINISTÈRE EN 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avons recommandé au ministère	
<p data-bbox="285 422 690 590">de répartir les ressources de façon équitable en fonction des besoins des personnes âgées, comme l'exige la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>.</p> <p data-bbox="285 611 690 646">(recommandation non appliquée)</p> <p data-bbox="285 653 690 947">Les nouveaux budgets alloués par le ministère tiennent compte de la richesse relative des régions. Toutefois, ils ne représentent que 4 p. cent de l'enveloppe totale allouée pour ces services. Ainsi, 96 p. cent de l'enveloppe est toujours allouée par reconduction.</p>	<p data-bbox="690 422 1484 590">« Des travaux sont en cours afin d'en arriver progressivement à assurer une répartition équitable des enveloppes disponibles. Les orientations ministérielles prévoient la poursuite des travaux relatifs au développement de profils types de besoins et l'utilisation de tels profils dans l'allocation des ressources, notamment à l'échelle intrarégionale.</p>
<p data-bbox="285 989 690 1094">de s'assurer que les personnes âgées sont informées des services qu'elles sont en droit de recevoir.</p> <p data-bbox="285 1100 690 1171">(recommandation partiellement appliquée – progrès insatisfaisants)</p> <p data-bbox="285 1178 690 1661">Bien que le ministère, certaines régies et certains établissements aient publié de l'information sur les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie, la population ne connaît pas toujours les services disponibles. Les renseignements proviennent souvent d'initiatives régionales ou locales. Les démarches entreprises par le ministère ne lui permettent pas de s'assurer que la population est informée des services offerts.</p>	<p data-bbox="690 989 1484 1094">« Dans le plan de mise en œuvre des orientations ministérielles, il est prévu d'examiner les moyens à privilégier pour informer la population sur les changements organisationnels découlant des orientations, et ce, s'il y a lieu.</p> <p data-bbox="690 1100 1484 1325">« L'article 13 de la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i> (L.R.Q., c. S-4.2) précise : "Le droit aux services de santé et aux services sociaux et le droit de choisir le professionnel et l'établissement prévus aux articles 5 et 6, s'exercent en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose."</p>



TABLEAU 10 (SUITE)

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU MINISTÈRE EN 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avons recommandé au ministère	
<p>de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information complète sur ses activités et l'atteinte de ses objectifs.</p> <p>(recommandation partiellement appliquée – progrès insatisfaisants)</p> <p>Le rapport annuel du ministère contient l'information relative aux travaux en cours. Toutefois, il ne fait pas le suivi de l'atteinte de ces objectifs en la matière et ne fait pas état de la situation qui prévaut pour ces services eu égard à l'accessibilité, à la disponibilité des services, au taux de réponse aux besoins et au secteur privé.</p>	<p>« La facture et le contenu du rapport annuel de gestion permettront de tendre vers une information axée sur les résultats. Les rubriques du nouveau rapport seront en lien avec celles du Plan stratégique 2001-2004 du ministère et son contenu fera part de l'atteinte des objectifs à partir des indicateurs globaux et spécifiques retenus. »</p>



2.163 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** Le ministère prend acte des recommandations du Vérificateur général et a l'intention d'y donner suite de façon appropriée. D'ailleurs, plusieurs composantes des *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* (2001) vont dans le sens des points abordés par le Vérificateur général. Toutefois, il faut clarifier certains éléments et apporter certains commentaires additionnels.

« **Orientations et objectifs.** Les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* présentent la toile de fond qui permettra de situer l'ensemble des actions qui doivent être entreprises au cours des prochaines années pour adapter les services aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie. De nombreuses mesures mises de l'avant sont suffisamment précises pour démarrer les travaux que suppose leur mise en œuvre. Des modalités spécifiques d'implantation sont en cours d'élaboration. Elles prennent assise sur un premier bilan d'implantation, réalisé à l'hiver 2002. Les résultats attendus, les travaux à être réalisés, les responsabilités de même que les échéanciers de réalisation y seront précisés.

« **Allocation des ressources et planification des lits.** Des travaux sont en cours afin d'assurer une répartition équitable des enveloppes disponibles. Lors des ajouts de crédit dans ce secteur, les méthodes de l'équité interrégionale ont été prises en considération. Les orientations ministérielles prévoient également la finalisation des travaux relatifs au développement de profils types de besoins et l'utilisation de tels profils dans l'allocation des ressources, notamment à l'échelle intrarégionale.

« Dans le cadre de la mise en œuvre des orientations ministérielles, il a été convenu de distinguer le taux d'hébergement institutionnel de celui applicable aux ressources intermédiaires et de type familial. Il est effectivement important de connaître le taux d'hébergement pour l'ensemble de nos milieux substitués. Par ailleurs, il est essentiel de distinguer chacune de ses composantes.

« Quant aux personnes de moins de 65 ans, cette clientèle doit être distinguée des personnes âgées. Leur nombre doit être connu et leur problématique circonscrite afin d'améliorer la réponse à leurs besoins spécifiques.

« **Gestion de l'accès aux ressources.** La gestion de l'accès aux ressources relève des régies régionales. Par ailleurs, la mise en place des réseaux de services intégrés devrait contribuer à améliorer la planification de l'offre en ressources d'hébergement et dont l'accès est coordonné par les comités d'orientation et d'admission (COA). Le ministère a retenu l'outil d'évaluation Multiclientèle-2002, comme outil unique d'évaluation pour toutes les personnes âgées requérant un suivi, peu importe le type de services requis (soutien à domicile, centre de jour CHSLD, ressources intermédiaires [RI] ou ressources de type familial [RTF], etc.). Le déploiement en version papier devrait être complété partout au Québec au cours de l'année 2003.



« **État de situation de l'accessibilité.** Afin d'assurer une répartition équitable des ressources d'hébergement et de privilégier le développement de ressources alternatives à l'hébergement, les orientations ministérielles déterminent le taux d'hébergement en CHSLD entre 3,5 et 4,2 p. cent pour les personnes de 65 ans et plus.

« Conscients de l'importance d'assurer à l'ensemble des usagers l'accès à des services de qualité dans un environnement physique approprié, le ministère a réalisé, à l'automne 2001, une étude sur les besoins d'hébergement de longue durée de la clientèle actuelle et future en regard des installations physiques existantes. Cette étude a tracé le portrait actuel du parc immobilier, tant en ce qui a trait à la capacité des installations que de la vétusté et de la fonctionnalité des bâtiments. Elle va contribuer à établir une projection des besoins futurs quant au développement des lits en longue durée sur une base régionale et à préciser les orientations ministérielles devant se traduire en priorités immobilières.

« Concernant les services de soutien à domicile et dans la communauté, le ministère est conscient de l'importance de soutenir leur développement afin de limiter les besoins de milieux de vie substituts. Ainsi, les investissements consentis au cours des dernières années dans le soutien à domicile vont dans le sens des travaux du Vérificateur général.

« **Fiabilité des données.** Le ministère prend acte des commentaires du Vérificateur général concernant la fiabilité des données. Aussi, il est prévu d'analyser la validité et la fiabilité des données fournies par les régions concernant le nombre de personnes en attente et d'identifier les mesures à prendre pour s'assurer que les informations reflètent bien la situation réelle.

« Les régions régionales recueillent des données qui devraient être comparables d'une région à l'autre par le ministère puisqu'elles sont balisées par un même cadre de référence. Cette information est analysée par le ministère sur une base périodique afin de circonscrire les problématiques et de planifier des solutions à privilégier. En ce qui a trait au moment opportun de traiter les données, il faut établir une différence entre les besoins du ministère qui doit planifier à long terme et les besoins des régions qui assurent la gestion quotidienne des demandes d'hébergement et des situations d'urgence. Si jamais le ministère avait besoin d'une information immédiate et de façon ponctuelle, il lui serait possible de l'obtenir.

« Il apparaît important de préciser qu'outre le Système d'information pour la coordination régionale des admissions (SICRA), le ministère dispose d'autres sources d'informations concernant les services d'hébergement dont les rapports statistiques et financiers.

« **Évaluation des besoins et plan d'intervention, services offerts aux usagers, formation et évaluation du personnel.** Un cadre de référence ministériel sur les pratiques d'intervention et de gestion devant prévaloir en CHSLD est en cours d'élaboration. Il devrait permettre d'améliorer la qualité des services et d'adapter les milieux d'hébergement aux besoins des personnes hébergées.

« Ce document apportera des précisions sur les principes généraux devant guider les choix organisationnels en matière de gestion, d'intervention et d'aménagement et orienter les modalités de prestation de soins et de services. Une insistance particulière sera mise sur



l'importance des facteurs psychosociaux dans la prestation des soins et services et sur les caractéristiques souhaitées de tout milieu de vie de longue durée où les concepts de qualité de vie et de qualité de soins sont indissociablement liés.

« Les moyens retenus dans le rapport comme garants de la qualité des services offerts en hébergement seront considérés dans le document, notamment l'évaluation globale et continue des besoins des résidents, l'élaboration et la révision d'un plan d'intervention en interdisciplinarité et la formation du personnel. D'autres moyens y seront aussi précisés, tels les modalités d'admission et l'accès à une expertise en matière d'éthique. Enfin, un plan d'action visant à assurer l'appropriation du cadre de référence par les acteurs concernés, sa mise en œuvre et l'évaluation des résultats attendus y sera intégré.

« De plus, le ministère a déjà planifié le déploiement de l'outil Multiclientèle dans toutes les composantes des réseaux de services intégrés, incluant l'hébergement, ce qui contribuera à donner une base commune pour l'évaluation des personnes âgées en perte d'autonomie et la communication entre intervenants des services de soutien à domicile et des divers milieux de vie substitués.

« Enfin, pour ce qui est de la détermination des services requis et l'établissement d'un taux adéquat de réponse aux besoins, les travaux mentionnés dans les orientations ministérielles concernant la définition de profils de besoins types et leur traduction en ressources requises sont en cours. Par ailleurs, les mesures qui seront prises suite aux travaux du comité Bédard visant à assurer l'équité dans le financement des services devraient contribuer à assurer l'accès à des services comparables. Quant aux disparités notées dans notre parc immobilier, des travaux sont en cours afin d'améliorer notre planification en matière de rénovation et de nouvelles constructions. À ce chapitre, le guide d'aménagement en vigueur assure le respect des principes et normes retenus, peu importe le lieu d'hébergement concerné.

« **Ressources intermédiaires et ressources de type familial.** Il faut préciser que les ressources intermédiaires reçoivent une clientèle dont la perte d'autonomie est variable.

« C'est au 1^{er} avril 2004 que le ministère s'assurera que l'ensemble des régions auront établi leurs critères de reconnaissance des ressources intermédiaires et de type familial. Présentement, dix régions régionales, sur les seize qui ont ce type de ressources, ont établi leurs critères de reconnaissance. Malgré certaines disparités dans les critères de reconnaissance des RI et RTF, des balises nationales sont établies dans le cadre de référence.

« Pour ce qui est de l'information concernant les RTF, la totalité du déploiement du système d'information sera terminée en mars 2004.

« **Résidences privées.** Les travaux ministériels en cours, réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, répondent en grande partie aux attentes spécifiées et, dans certains cas, vont au-delà des recommandations visant les résidences privées pour personnes âgées avec services (sans permis).



« Ainsi, nous avons demandé aux régies régionales de constituer un registre des résidences sur leur territoire. Ce registre national et régional comprendrait trois types d'informations, soit l'identification de la résidence, les caractéristiques de la résidence et les aspects réglementaires et, enfin, l'âge des résidences. De plus, en collaboration avec le Secrétariat aux aînés, le ministère participe à des travaux sur l'appréciation de la qualité des résidences.

« Certains travaux visent également à améliorer la complémentarité entre les secteurs public et privé afin d'assurer aux personnes vivant en résidences privées l'accès à des services de qualité dans le respect des rôles et responsabilités propres à chacun des secteurs. À ce titre, la délivrance d'un permis de CHSLD privé non conventionné aux résidences privées concernées ne constitue qu'une solution parmi d'autres. L'achat de places ou la reconnaissance à titre de ressource intermédiaire pour une partie des places d'une résidence privée font partie des avenues qui semblent plus prometteuses.

« Par ailleurs, l'implantation de l'outil Multiclientèle dans toutes les composantes des réseaux de services intégrés, en contribuant à uniformiser l'appréciation du degré de perte d'autonomie des personnes âgées, servira aussi, éventuellement, à mieux orienter les personnes en perte d'autonomie vers les ressources appropriées.

« Il est important de préciser que le cadre de référence (1994) sur les services à domicile prévoit la desserte par les CLSC des personnes âgées en perte d'autonomie vivant en résidences privées pour ce qui est des services non inclus au bail. Le ministère demeure préoccupé de la complémentarité des services du CLSC et des services des résidences privées dans l'offre de services à une fraction croissante des personnes âgées en perte d'autonomie.

« **CHSLD privés non conventionnés.** Tel que le stipule l'article 441 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2), c'est la régie qui reçoit la demande de permis d'un établissement privé qui doit donner son approbation. Elle transmet ensuite cette demande au ministre qui, lui, délivre le permis s'il estime que l'intérêt public le justifie.

« Concernant l'exercice de contrôles subséquents, le ministère est d'avis qu'il doit être intensifié. La formalisation de ce processus de suivi pourrait se faire, notamment, par le biais d'une démarche d'appréciation de la qualité de leurs services ou de conformité à un certain nombre d'indicateurs applicables tant dans les établissements d'hébergement publics que privés.

« **Information de gestion et reddition de comptes.** La nouvelle loi sur la gouverne de même que celle sur la modernisation de la fonction publique devraient faciliter la mise en place progressive d'une série de mesures aptes à permettre la comparaison des performances des établissements et à clarifier le processus de reddition de comptes. À cet égard, nous sommes à bonifier nos indicateurs et nos systèmes d'information, et ce, en continuité avec la mise en œuvre des orientations ministérielles. »

2.164 Résumé des commentaires des régies régionales

Les quatre régies régionales visitées considèrent que, dans l'ensemble, le rapport reflète bien la réalité à l'égard des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie. Elles ont en plus apporté des commentaires particuliers sur certains sujets qui y sont traités.



En ce qui concerne la concrétisation des orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie par des objectifs mesurables et des indicateurs de résultats, les régies régionales souscrivent à nos commentaires à leur sujet. Elles précisent de plus que les efforts déployés jusqu'à maintenant combinés aux mesures qu'elles entendent mettre en place permettront de répondre aux préoccupations du Vérificateur général.

Pour l'allocation des ressources, une régie régionale nous fait part de ses préoccupations relativement aux méthodes et données utilisées par le ministère pour répartir entre les régions les budgets de développement rattachés au programme visant les personnes âgées en perte d'autonomie. Elle mentionne également qu'elle ne se limite pas à reconduire les budgets mais que des travaux de réallocation ont été effectués entre les CHSLD dans le but de rééquilibrer le budget nécessaire pour répondre le plus possible aux besoins des bénéficiaires.

Quant à l'accessibilité aux services, plus particulièrement à l'égard de l'établissement qui refusait l'admission de certaines personnes, une régie régionale confirme que « des démarches sont présentement en cours (16 avril 2002) pour solutionner cette question et faire en sorte que les choix des personnes soient respectés sans discrimination basée sur des questions financières ». En outre, cette même régie mentionne qu'elle a « récemment examiné le fonctionnement de l'alimentation des systèmes et procédé à quelques ajustements. Les données sur les listes d'attente et les délais qui y sont reliés ont maintenant une meilleure validité et reflètent bien la situation réelle. »

Une autre mentionne être d'accord avec l'objectif de fournir des données fiables et comparables. Elle aimerait avoir la possibilité d'illustrer la situation des gens admis de façon transitoire sans qu'ils ne soient inclus dans le calcul des personnes en attente d'hébergement.

Les deux régies régionales concernées par nos recommandations sur les résidences privées prennent bonne note des constatations du Vérificateur général en rapport avec l'absence d'inventaire à jour et avec le manque de contrôle à l'égard des résidences et des CHSLD privés non conventionnés. Une régie régionale admet ceci : « Il n'y a pas eu d'évaluation systématique en milieu privé [...] Nous n'avons donc pas de portrait exact de la perte d'autonomie des personnes âgées en milieu privé. » Elle précise toutefois : « Présentement, l'opérationnalisation des orientations ministérielles en matière de services aux personnes âgées se prépare. Un inventaire systématique des résidences privées y est prévu et se fera à l'automne. »

2.165 Résumé des commentaires des établissements

Les établissements publics vérifiés sont concernés particulièrement par quatre sujets, soit l'évaluation des besoins des usagers et l'élaboration d'un plan d'intervention interdisciplinaire, la disponibilité des services, le plan d'action pour le développement du personnel ainsi que l'évaluation des ressources intermédiaires et des ressources de type familial.



Ils considèrent que le rapport traduit bien la situation qui prévaut à l'égard des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie. Ils souscrivent à nos recommandations et ont, dans l'ensemble, formulé des commentaires sur chacun des sujets les touchant.

Un établissement croit qu'il y aurait lieu de reconnaître le manque de ressources pour rencontrer toutes les normes ministérielles. D'ailleurs, plusieurs nous ont fait part de leur difficulté à réviser les plans d'intervention interdisciplinaires tous les trois mois en raison du manque de ressources, particulièrement de ressources spécialisées.

De plus, deux établissements nous indiquent, comme bien d'autres, qu'ils ne disposent pas d'un plan d'action pour le développement de leur personnel conformément à l'article 231 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, mais que plusieurs pratiques de gestion faisant partie d'un tel plan sont en place. L'un d'eux reconnaît l'importance de cet outil dans une réorganisation. L'autre reconnaît par ailleurs la pertinence de procéder à une évaluation annuelle du personnel.

Les établissements nous ont également fait part de certaines observations relatives à des sujets pour lesquels ils n'étaient pas touchés par nos recommandations. L'un mentionne l'importance d'établir une norme pour le nombre de lits consacrés aux personnes en perte d'autonomie de moins de 65 ans, puisqu'à l'heure actuelle 14 p. cent des lits ne sont pas disponibles pour répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie.

D'après un autre, il serait important que les personnes qui occupent un lit de courte durée avant d'obtenir un lit en hébergement soient admises dans les plus brefs délais pour éviter de réduire l'accès en courte durée pour les personnes qui ont effectivement besoin de ce type de services. Finalement, un établissement fait ressortir qu'il existe effectivement des déséquilibres importants dans l'allocation des ressources par régions et à l'intérieur même des régions entre établissements de même nature.



ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Les critères d'évaluation sont inspirés principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que le ministère s'est doté d'un cadre de gestion qui permet de répondre aux besoins en hébergement des personnes en perte d'autonomie.

Critères

- Le ministère doit connaître les besoins en hébergement des personnes en perte d'autonomie.
- Le ministère doit préciser et faire connaître ses orientations en ce qui concerne l'accessibilité, la continuité et la qualité des services.
- Le ministère doit fixer des objectifs précis et mesurables en accord avec ses orientations et les communiquer aux différents paliers du réseau.
- Le ministère doit définir et mettre en place un plan d'action pour assurer la mise en œuvre de ses orientations et faciliter l'atteinte des objectifs.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'allocation des ressources ainsi que l'organisation des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie favorisent l'accessibilité et la continuité des services.

Critères

- Le ministère doit allouer les ressources en fonction des besoins de la population.
- Les régies régionales doivent organiser les services d'hébergement offerts dans leur région et allouer les ressources aux établissements en tenant compte des orientations, des objectifs et des directives du ministère.
- Les régies régionales doivent fixer des objectifs précis et mesurables aux établissements de leur région et en mesurer l'atteinte.

- Les établissements doivent tenir compte des orientations, des objectifs et des recommandations de leur régie régionale et du ministère au regard des services d'hébergement, notamment en matière :
 - d'accessibilité et de continuité des services;
 - d'adéquation entre les services offerts et les besoins recensés.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le ministère, les régies régionales et les établissements favorisent la qualité des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

Critères

- Le ministère doit définir clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs ainsi que l'étendue des champs d'application en matière de qualité des services.
- Le ministère et les régies régionales doivent définir et mettre en place des mesures de contrôle de la qualité des services.
- Les établissements doivent mettre en place des mesures qui favorisent la qualité des services. Ces mesures doivent permettre, entre autres :
 - de répondre de manière satisfaisante aux besoins des personnes en perte d'autonomie;
 - d'assurer la sécurité et le bien-être des personnes hébergées;
 - de former adéquatement le personnel.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion et la reddition de comptes émanant des différents paliers du réseau permettent d'obtenir une information continue concernant l'accessibilité, la continuité et la qualité des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

Critères

- L'information de gestion obtenue par les différents paliers du réseau doit appuyer la prise de décision et permettre le suivi périodique des indicateurs retenus.
- La reddition de comptes entre les différents paliers du réseau doit informer sur l'atteinte des objectifs et la performance des différents intervenants.



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

***Office de la protection
du consommateur***



TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.15
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.22
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.25
Information de gestion et planification des activités	3.27
Information de gestion	3.28
Planification des activités	3.30
Services aux consommateurs et interventions auprès des commerçants	3.45
Renseignements collectifs	3.46
Demandes de renseignements individuelles et plaintes	3.59
Activités de surveillance	3.93
Subventions aux organismes de protection du consommateur	3.107
Reddition de comptes	3.112
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires de l'entité apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Diane Petittclerc

Directrice de vérification

Denise Brisson

Anne DeBlois

Louis Lessard

Pierre Parent



FAITS SAILLANTS

- 3.1** Responsable de surveiller l'application de la *Loi sur la protection du consommateur*, l'Office de la protection du consommateur doit notamment recevoir les plaintes, éduquer et renseigner la population ainsi que promouvoir les intérêts des consommateurs auprès des organismes gouvernementaux. Il est également tenu de surveiller l'application de trois autres lois.
- 3.2** Pour l'exercice 2000-2001, l'Office disposait d'un budget de 8,4 millions de dollars, après avoir subi une réduction importante en 1995-1996, et ce, sans que son mandat ait été modifié.
- 3.3** Nos travaux avaient pour but de déterminer si l'Office organise ses activités en portant une attention suffisante quant à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité en vue de réaliser le mandat qui lui est confié par les lois dont il surveille l'application, les règlements y afférents et la Politique québécoise de l'autoroute de l'information. Nous voulions aussi nous assurer que l'Office recueille l'information nécessaire à une saine gestion et effectue une reddition de comptes adéquate.
- 3.4** L'Office a un mandat comportant plusieurs facettes. Indéniablement, il a déployé des efforts pour s'acquitter de la tâche qui lui est confiée. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il pourrait faire davantage avec les ressources actuelles s'il améliorait certains éléments de sa gestion.
- 3.5** Ainsi, nos travaux révèlent des carences par rapport à l'information de gestion qui aurait dû guider les choix de l'Office pour arrêter sa planification stratégique. Par ailleurs, celle-ci ne comporte aucune explication quant aux secteurs importants qu'elle ne recouvre pas, par exemple celui du crédit à la consommation. En outre, des cibles sont manquantes, comme celle ayant trait au degré d'application des lois, alors que d'autres ne témoignent pas d'un engagement assez ferme de la part de l'Office.
- 3.6** Dans le domaine de l'information et de l'éducation, les mesures prises jusqu'à présent par l'Office pour atteindre les consommateurs les plus vulnérables, soit les personnes âgées et celles qui sont moins scolarisées, ne sont pas encore suffisantes. Il possède peu d'information sur ces clientèles et les actions concertées auxquelles il participe ont une portée limitée. Du côté des jeunes, il n'y a pas de stratégie globale d'intervention. Quant à l'évaluation des biens et services, l'Office n'a pas examiné si son mandat, qu'il délègue, est rempli adéquatement.
- 3.7** Pour ce qui est des activités relatives aux demandes de renseignements, l'accessibilité du service téléphonique fait problème puisqu'une forte proportion des appels adressés à l'entité durant ses heures d'ouverture n'obtient pas de réponse; nous avons établi que c'est le cas de 72 p. cent des appels recensés en 2001 pour les régions de Montréal et de Québec. De plus, le délai moyen d'attente est légèrement supérieur à trois minutes pour ces mêmes régions.
- 3.8** Nous avons observé que le nombre d'heures pendant lesquelles les agents répondent hebdomadairement aux appels téléphoniques, soit 33 heures, est inférieur à celui d'une quarantaine d'autres ministères et organismes gouvernementaux québécois offrant eux aussi des services à la population.



- 3.9** L'entité n'a pas recueilli suffisamment d'information de gestion sur le temps consacré par ses agents de protection du consommateur au traitement des dossiers de plainte et sur celui réservé aux appels téléphoniques. L'Office n'a pas analysé de façon rigoureuse la répartition de l'effort de travail entre les deux volets. Il n'a pas non plus mesuré le coût de ces activités ni la productivité des agents au regard du temps de travail en vue de la maximiser.
- 3.10** Par ailleurs, l'Office n'a pas évalué l'efficacité ni l'effet dissuasif de la médiation qu'il effectue afin de régler à la place du consommateur son différend avec un commerçant. Comme la direction ne connaît pas l'importance des ressources qu'exige la mise en œuvre de cette activité, qui permet au mieux de joindre chaque année 2 p. cent des commerçants québécois, elle peut difficilement en faire une juste appréciation.
- 3.11** En règle générale, l'Office ne s'assure pas de la qualité des renseignements fournis aux consommateurs lors des échanges téléphoniques; il n'est pas au fait non plus de la qualité des communications entretenues avec les commerçants dans le cadre de la médiation.
- 3.12** En ce qui concerne les activités de surveillance, force est de constater que l'Office n'a pas une vue d'ensemble quant au degré d'observation de la loi. En effet, il a une connaissance incomplète de la nature et de l'ampleur des différents problèmes signalés par les consommateurs pour chacun des domaines de consommation. Aussi peut-il difficilement circonscrire les principaux risques d'infraction et déterminer ses priorités. Les efforts visant à identifier les commerçants qui exploitent leur entreprise sans permis sont limités.
- 3.13** Nos travaux révèlent que l'Office n'exerce qu'une surveillance partielle des sommes déposées par les commerçants dans des comptes en fidéicommis puisqu'elle ne vise que les agents de voyages.
- 3.14** Enfin, le rapport annuel devrait faire l'objet de certaines améliorations. Dans son document, l'Office ne focalise pas son propos sur des aspects critiques, comme l'accessibilité de son service téléphonique. En outre, on n'y retrouve pas les orientations stratégiques retenues ni les objectifs, les cibles et les indicateurs que s'est donnés l'entité; il va de soi que rien n'est dit sur le degré d'atteinte de ses objectifs et de ses cibles.

VUE D'ENSEMBLE

- 3.15** L'adoption par l'Assemblée nationale de la *Loi sur la protection du consommateur*, en 1971, donnait naissance à l'Office de la protection du consommateur. Neuf ans plus tard, cette loi a fait l'objet d'une importante refonte (L.R.Q., c. P-40.1).
- 3.16** Responsable de surveiller l'application de la *Loi sur la protection du consommateur*, l'Office doit notamment recevoir les plaintes, éduquer et renseigner la population ainsi que promouvoir les intérêts des consommateurs auprès des organismes



gouvernementaux. On lui demande également de soutenir la création et le développement de services ou d'organismes destinés à protéger les consommateurs ainsi que de créer des conseils consultatifs régionaux.

- 3.17** L'Office est aussi tenu de surveiller l'application de la *Loi sur les agents de voyages* (L.R.Q., c. A-10), de la *Loi sur les arrangements préalables de services funéraires et de sépultures* (L.R.Q., c. A-23.001) et de la *Loi sur le recouvrement de certaines créances* (L.R.Q., c. R-2.2). Précisons que c'est le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration qui est responsable de l'application des quatre lois en question.
- 3.18** De plus, en vertu de la Politique québécoise de l'autoroute de l'information approuvée par le Conseil des ministres en 1998, l'Office travaille à mettre sur pied un programme d'information sur le commerce électronique et la sécurité des transactions; ce mandat fait écho aux besoins particuliers ainsi qu'aux exigences découlant de la mondialisation des marchés.
- 3.19** L'Office est dirigé par un conseil d'administration composé de 9 membres nommés par le gouvernement, dont le président. Au 31 mars 2001, l'effectif autorisé s'établissait à 115 équivalents temps complet. Alors que 69 personnes étaient en poste dans 2 bureaux centraux situés à Québec et à Montréal, 46 personnes étaient réparties dans 11 bureaux régionaux, qui couvrent l'ensemble du territoire québécois. Ceux-ci constituent autant de points de service où les consommateurs peuvent obtenir des renseignements ou formuler une plainte.
- 3.20** Pour l'exercice 2000-2001, l'Office disposait d'un budget de 8,4 millions de dollars, après avoir subi une réduction importante en 1995-1996. En effet, son budget a baissé de plus du tiers par rapport à ce qu'il était en 1994-1995, soit 13 millions de dollars, et ce, sans que son mandat ait été modifié. Par ailleurs, l'Office a généré en 2000-2001, pour le compte du gouvernement, des recettes de quelque 1,4 million de dollars provenant d'amendes et de permis délivrés à certaines catégories de commerces.
- 3.21** Toujours pour le même exercice, l'Office a répondu à 272 286 demandes de renseignements, a conduit 204 médiations visant à régler un différend entre consommateur et commerçant, a délivré 3 119 permis en plus de procéder à 414 enquêtes et inspections. Il a également préparé 228 dossiers de poursuites pénales pris en charge par les procureurs du ministère de la Justice, qui plaident les causes de l'Office devant les tribunaux.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 3.22** Nos travaux avaient pour but de déterminer si l'Office organise ses activités en portant une attention suffisante quant à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacéité en vue de réaliser le mandat qui lui est confié par les lois dont il surveille l'application, les règlements y afférents et la Politique québécoise de l'autoroute de l'information. Nous voulions aussi nous assurer que l'Office recueille l'information nécessaire à une saine gestion et effectue une reddition de comptes adéquate. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent en annexe du présent chapitre.
- 3.23** Pour mener à bien cette vérification, nous avons entre autres rencontré près du quart des employés, dont les gestionnaires des bureaux centraux ainsi que les personnes responsables de 3 des 11 bureaux régionaux.
- 3.24** Nos travaux, qui ont pris fin en avril 2002, ont porté principalement sur les activités réalisées en 2001, mais certains commentaires peuvent porter sur des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Possibilité de faire davantage en améliorant la gestion.

- 3.25** L'Office de la protection du consommateur a un mandat comportant plusieurs facettes. Il est indéniable que l'Office a déployé des efforts pour s'acquitter de la tâche qui lui est confiée. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il pourrait faire davantage avec les ressources actuelles s'il améliorait certains éléments de sa gestion.
- 3.26** Ainsi, l'Office ne dispose pas d'une information de gestion assez étoffée pour soutenir la prise de décision, et ce, à l'égard des dimensions stratégique et opérationnelle. Les lacunes observées à ce chapitre touchent des fonctions de gestion essentielles, qu'il s'agisse de la planification, de l'exécution ou du suivi. En conséquence, il est difficile pour l'entité d'avoir une juste vision d'ensemble lui permettant de porter une attention suffisante à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacéité de ses activités. Notamment, l'accessibilité du service téléphonique s'en ressent puisqu'une proportion importante des appels n'obtient pas de réponse. De plus, l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant les consommateurs les plus vulnérables devraient faire l'objet d'actions plus énergiques.

Information de gestion et planification des activités

L'information de gestion n'est pas assez étoffée pour soutenir la prise de décision.

- 3.27** L'information de gestion est essentielle à la détermination des orientations et des priorités d'une entité de même qu'à l'établissement de ses objectifs, de ses cibles et de ses indicateurs. Or, nos travaux révèlent l'absence de plusieurs données relatives à l'information de gestion qui auraient dû guider les choix de l'Office pour arrêter sa planification stratégique qui, par ailleurs, ne fournit pas d'explication quant aux secteurs importants qu'elle ne recouvre pas. En outre, des cibles sont manquantes alors que d'autres ne témoignent pas d'un engagement assez ferme de la part de l'Office.



Information de gestion

- 3.28** On observe des carences par rapport à l'information de gestion à recueillir. Les principales données en cause sont notamment :
- le degré d'application des lois et la liste des travaux de surveillance se rapportant aux différents articles de lois ;
 - l'identification des commerçants concernés par les quatre lois dont l'entité surveille l'application ;
 - la nature et l'ampleur des problèmes pour chacun des domaines de consommation ayant donné lieu à des demandes de renseignements ou à l'envoi de formulaires de plainte ;
 - les sommes en litige dans les dossiers de plainte ;
 - le temps consacré aux différentes activités et le coût respectif de ces dernières : traitement des dossiers de plainte, médiations, délivrance des permis, enquêtes et inspections ;
 - le nombre d'appels téléphoniques reçus par l'Office mais destinés à d'autres organismes et leur incidence sur l'exactitude des statistiques, en particulier celles concernant le temps de réponse moyen et le nombre d'appels auxquels on a répondu relativement aux lois ;
 - le nombre de consommateurs qui se présentent à chaque bureau régional.
- 3.29** Une dimension qu'il faut considérer au moment de déterminer des orientations et d'arrêter des priorités est la connaissance des besoins et des problèmes propres aux régions. L'Office n'a pas utilisé l'outil prévu à cette fin dans la *Loi sur la protection du consommateur*, à savoir la formation de conseils consultatifs régionaux : aucun n'a été créé. Il compte néanmoins sur le personnel en poste dans les bureaux régionaux et sur les organismes de protection du consommateur qu'il subventionne pour lui communiquer de l'information sur les besoins et problèmes des divers milieux à desservir. Comme l'Office n'a pas évalué si les données ainsi recueillies sont suffisantes, il lui est difficile de juger dans quelle mesure la mise sur pied de tels conseils serait pertinente.

Planification des activités

- 3.30** L'Office est assujéti à la *Loi sur l'administration publique* entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. En conséquence, la planification de ses activités se concrétise par la production des documents demandés par le législateur, dont le plan stratégique et la déclaration de services aux citoyens. L'entité y énonce ses orientations et ses objectifs. De surcroît, elle élabore chaque année, à partir de ces documents, un plan de gestion des dépenses ainsi qu'un plan d'action.



- 3.31 En vue de mettre au point le plan stratégique, la direction s'est référée aux résultats de sondages menés pour le compte de l'Office. Ces travaux visaient entre autres à recenser les besoins relevant de sa compétence auprès de la population en général, de sa clientèle et des agents de protection du consommateur, en tant qu'employés de première ligne.
- 3.32 Nous avons constaté que la planification annuelle n'était pas disponible avant le début de l'année visée, contrairement à ce que prônent les principes de saine gestion : en 2000-2001, elle accusait deux mois de retard.
- 3.33 Par ailleurs, le plan stratégique de l'Office pour 2001-2004 a été déposé à l'Assemblée nationale en avril 2001 et c'est également durant ce mois que la déclaration de services aux citoyens a été rendue publique. Même si ce plan faisait l'objet d'une révision substantielle au moment de notre vérification, des lacunes persistent en ce qui a trait à sa portée, y compris les cibles et les indicateurs retenus.

Portée de la planification stratégique

- 3.34 Pour que la planification stratégique soit adéquate, l'Office doit se donner des orientations et des priorités en tenant compte de plusieurs éléments : le mandat découlant des quatre lois dont il surveille l'application et des règlements y afférents, la Politique québécoise de l'autoroute de l'information, sans oublier les besoins des consommateurs.
- 3.35 Le plan stratégique constitue la pierre d'assise de la gestion par résultats de l'entité en ce sens qu'il influence les étapes subséquentes, celles-ci aboutissant à l'élaboration de son plan annuel de gestion des dépenses et de son plan d'action. L'entité doit orienter son action en ayant une vision globale, qui intègre les enjeux et défis liés à l'ensemble de ses interventions en reposant notamment sur une analyse rigoureuse de ses environnements interne et externe.
- 3.36 Or, le plan stratégique de l'Office ne recouvre que partiellement les activités relatives à la surveillance de l'application des lois, activités qui représentent une dimension majeure de sa mission. En effet, seuls trois secteurs sont ciblés (l'indication et l'exactitude des prix, le voyage, l'automobile), et ce, sans qu'une analyse formelle soutienne ces choix. Le document ne fournit pas les raisons pour lesquelles des secteurs importants n'ont pas été retenus, comme celui du crédit à la consommation, dont la *Loi sur la protection du consommateur* traite pourtant en abondance. Au surplus, le plan annuel de gestion des dépenses, rendu public lors du dépôt du Budget de dépenses 2002-2003 des ministères et organismes, est également muet à l'égard des activités qui n'étaient pas abordées dans le plan stratégique, ce qui risque de limiter la portée de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Ayant fait le même constat, les gestionnaires de l'Office nous ont affirmé que le plan annuel de gestion des dépenses et le plan d'action, qu'ils sont à élaborer pour leurs propres fins, intégreront les activités exclues du plan stratégique.



Objectifs, cibles et indicateurs

**Des cibles
sont manquantes
ou ne témoignent pas
d'un engagement
assez ferme.**

- 3.37** Une étape de la planification consiste à énoncer des objectifs précis et mesurables, assortis de cibles et d'indicateurs pertinents, le tout en fonction des orientations et des priorités préalablement établies. En outre, les engagements de l'entité quant à l'accessibilité et à la qualité de ses services doivent être pris en compte.
- 3.38** Les objectifs présentés dans le plan stratégique et dans la déclaration de services aux citoyens sont généralement clairs et précis. Toutefois, des cibles sont manquantes alors que d'autres ne témoignent pas d'un engagement assez ferme de la part de l'Office. Des indicateurs sont également à mettre au point.
- 3.39** L'Office a ignoré dans ses cibles une partie importante de sa mission, soit le degré d'application des lois, et il ne possède aucune donnée sur la situation actuelle. De plus, nous n'avons pas retracé de cible relativement au pourcentage d'appels téléphoniques auxquels l'Office s'engage à répondre.
- 3.40** Bien que son mandat vise tous les consommateurs québécois et que nous ayons remarqué une tendance à la baisse de son taux de notoriété, l'Office ne s'est pas fixé de but précis concernant la connaissance de son existence par la population, du moins quant au maintien de ce taux. Pourtant, un sondage qu'il a lui-même effectué en 1988 indiquait que son taux de notoriété était à l'époque de 49 p. cent tandis qu'il se situe maintenant entre 25 et 32 p. cent, selon deux sondages faits pour son compte en 2000. Malgré la tendance à la baisse, l'Office jouit néanmoins d'une notoriété supérieure à celle d'autres entités œuvrant dans le domaine de la protection des consommateurs.
- 3.41** Pour ce qui est du manque de fermeté de certains engagements, la cible qui vise un délai moyen d'attente inférieur à trois minutes pour les appels téléphoniques n'est pas appropriée. En effet, on devrait plutôt viser un délai d'attente maximal pour un pourcentage important d'appels plutôt que de vouloir simplement améliorer l'attente moyenne.
- 3.42** Enfin, quelques indicateurs restent à développer. Par exemple, la cible se rapportant à la réduction des pratiques commerciales fautives est de 5 p. cent alors qu'aucun mécanisme ne permet d'apprécier la performance de l'entité à cet égard.
- 3.43** **Nous avons recommandé à l'Office**
- **de mettre en place des mécanismes lui permettant de détenir l'information essentielle à la saine gestion de ses activités;**
 - **d'évaluer la pertinence de créer des conseils consultatifs régionaux;**
 - **de s'assurer que son plan stratégique repose sur une analyse formelle de l'ensemble des activités importantes qu'il doit mener à bien et d'étayer ses choix quant aux priorités retenues;**
 - **de produire la programmation annuelle de ses activités en temps opportun;**



- de veiller à ce que le plan stratégique et la déclaration de services aux citoyens comportent toutes les cibles appropriées et que ces dernières soient systématiquement assorties d'indicateurs.

3.44 Commentaires de l'Office

«L'Office a fait le même constat que le Vérificateur général en observant que des informations de gestion supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la planification stratégique, de la définition de cibles et d'indicateurs afférents ainsi qu'au moment de la reddition de comptes. C'est pourquoi des efforts importants seront accordés au cours des deux prochaines années pour déterminer les besoins d'information de gestion et mettre en place les mécanismes de collecte et d'analyse de ces données.

«L'Office évaluera au cours de la prochaine année la pertinence de créer des conseils consultatifs régionaux. Selon les résultats de son évaluation, il procédera à leur création ou, dans le cadre de la révision de la *Loi sur la protection du consommateur*, recommandera la suppression de l'alinéa pertinent de l'article 292 de la Loi.

«L'Office s'assurera d'améliorer la documentation et l'analyse de l'ensemble de ses activités importantes de manière à appuyer ses choix stratégiques.

«L'Office prend bonne note de la recommandation du Vérificateur général de produire la programmation annuelle de ses activités en temps opportun.

«L'Office est fermement engagé dans son projet de gestion par résultats et il s'assurera que toutes les cibles et les indicateurs importants apparaissent à son plan stratégique et à sa déclaration de services aux citoyens.»

Services aux consommateurs et interventions auprès des commerçants

- 3.45 L'action de l'Office est centrée sur les renseignements donnés aux consommateurs et la sensibilisation des commerçants. On comprend qu'il remplit sa mission sur la base d'une approche tantôt collective, tantôt individuelle.

Renseignements collectifs

- 3.46 Nous avons déjà signalé que l'Office a le mandat d'informer et d'éduquer les consommateurs quant à leurs droits et à leurs devoirs de même qu'aux recours dont ils jouissent; il doit aussi leur fournir des outils concrets afin de les aider à résoudre leurs difficultés. D'autre part, en rappelant aux commerçants leurs responsabilités, il favorise l'adoption de saines pratiques. Dans cette perspective de renseigner, il exerce une vigie au regard des nouvelles tendances et des problèmes en matière de consommation.

- 3.47 Les efforts déployés jusqu'à présent par l'Office pour atteindre les consommateurs les plus vulnérables ne sont pas encore suffisants. Du côté des jeunes, il n'a pas de stratégie globale d'intervention. Quant à l'évaluation de biens et de services offerts au consommateur, il n'a pas évalué si son mandat est rempli adéquatement.

Les efforts pour atteindre les consommateurs les plus vulnérables ne sont pas suffisants.



Actions pour joindre la clientèle

- 3.48** L'Office a mis en place divers moyens pour atteindre sa clientèle. D'abord, il a produit des documents informatifs sur plusieurs sujets reliés à la consommation. En outre, un site Internet est déjà à la disposition des consommateurs et un site destiné aux jeunes de 10 à 12 ans serait mis en ligne en septembre 2002. Ajoutons que l'Office réalise des activités régulières et variées qui font appel aux différents médias de masse.
- 3.49** L'entité doit organiser ses activités pour joindre les consommateurs en portant une attention suffisante à l'efficacité de ses interventions en ce sens qu'elles doivent viser le plus grand nombre possible. Elle doit aussi agir en concertation avec d'autres organismes lorsqu'il y a lieu.
- 3.50** Un sondage mené à la demande de l'Office indique que les citoyens les plus vulnérables en tant que consommateurs, et qui dès lors ont le plus besoin d'aide, sont les personnes âgées et celles qui sont moins scolarisées. Un autre sondage montre de son côté que les consommateurs utilisant les services de l'Office sont plus concentrés dans les groupes d'âge médians alors que les personnes âgées y sont sous-représentées. C'est également le cas des individus qui sont moins scolarisés.
- 3.51** Le fait que les gens qui se prévalent des services de l'Office ne sont pas forcément ceux qu'il devrait joindre en priorité s'explique en partie par le peu d'information dont il dispose sur les clientèles cibles et par la portée limitée des actions concertées auxquelles il participe.
- 3.52** Ainsi, l'Office ne détient pas de renseignements précis sur les consommateurs vulnérables: leur nombre, leurs besoins particuliers, les régions où ils habitent, les entités avec lesquelles ils sont en contact, etc. Il lui est donc difficile d'agir de concert avec d'autres entités de manière à joindre le plus d'individus possible. Pour le moment, il a le projet d'élaborer un programme en vue de mettre à la disposition des aînés de l'information sur Internet en partenariat avec des associations qui les représentent, et ce, pour septembre 2003. L'Office n'a cependant pas évalué l'efficacité de ce moyen pour atteindre cette clientèle.
- 3.53** À l'égard des jeunes, les activités menées par l'entité au cours des dernières années se résument à quelques interventions ponctuelles, comme des concours d'envergure restreinte. De plus, un représentant de l'Office est membre d'un comité interministériel en éducation formé dans le but de consolider la collaboration entre toutes les entités du réseau et les ministères et organismes gouvernementaux qui ont une mission éducative.
- 3.54** L'Office n'a pas de stratégie globale en matière d'éducation et d'information auprès des jeunes. Il y a bien la mise sur pied du projet visant 600 classes de la 5^e année du primaire à la 2^e année du secondaire. Cette intervention touche quelque 18 000 élèves qui auront utilisé, au plus tard le 31 mars 2004, le matériel



pédagogique que l'entité développera en vue de le proposer sur son site Internet destiné aux jeunes. Bien que ce projet soit louable, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une action isolée et que sa portée est limitée.

Évaluation des biens et services

3.55 Une des responsabilités confiées à l'Office par le législateur consiste à évaluer des biens ou des services offerts aux consommateurs par les commerçants en prenant en considération divers facteurs (le prix, la performance, etc.). L'entité s'en remet à un organisme sans but lucratif pour mener à bien cette tâche. Ce dernier communique ses résultats en publiant périodiquement un magazine; il publie également des cahiers spéciaux, des dossiers, des guides d'achat, des enquêtes, des sondages et des chroniques qui ont pour but d'informer et d'éduquer les consommateurs.

3.56 Or, nous avons constaté que l'Office ne s'assure pas que les travaux qu'il délègue sont suffisants pour lui permettre de répondre à ses responsabilités légales d'évaluer des biens ou des services. Bien qu'il ait signé une entente récemment, il ne s'est donné aucun critère pour en juger et nous n'avons trouvé aucune analyse ou conclusion à ce sujet.

3.57 Nous avons recommandé à l'Office

- **de cibler et d'intensifier ses efforts pour joindre les consommateurs les plus vulnérables, soit les personnes âgées et celles qui sont moins scolarisées;**
- **de mettre au point une stratégie globale d'intervention auprès des jeunes;**
- **de s'assurer que sa responsabilité en matière d'évaluation des biens et services est adéquatement remplie.**

3.58 Commentaires de l'Office

«L'Office poursuivra ses efforts de renseignements collectifs vers les consommateurs les plus vulnérables, notamment les aînés qui sont ciblés dans la planification stratégique 2002-2004.

«L'Office mettra de l'avant une stratégie globale d'intervention auprès des jeunes intégrant les actions envisagées.

«L'Office évaluera si les travaux qu'il délègue en matière d'évaluation de biens et de services sont suffisants pour lui permettre de satisfaire à ses obligations légales.»

Demandes de renseignements individuelles et plaintes

3.59 L'Office doit s'assurer que ses services de renseignements sont accessibles à tous les intéressés et qu'ils sont de qualité. Or, notre vérification révèle que l'accessibilité du service téléphonique fait problème puisqu'une proportion importante des appels adressés à l'entité n'obtient pas de réponse. De façon



générale, des gestes ont été posés par les gestionnaires pour régler certaines difficultés. Toutefois, l'Office n'a pas élaboré un programme d'action pour améliorer l'accessibilité de son service téléphonique. Pour ce faire, il aurait été approprié que la direction analyse avec plus de rigueur l'organisation du temps de travail, les heures d'ouverture, la façon de desservir les régions et le temps à consacrer aux activités visant à traiter les plaintes. Au surplus, l'Office n'a pas d'information en ce qui concerne la qualité de ses communications individuelles avec les consommateurs et les commerçants.

Accessibilité

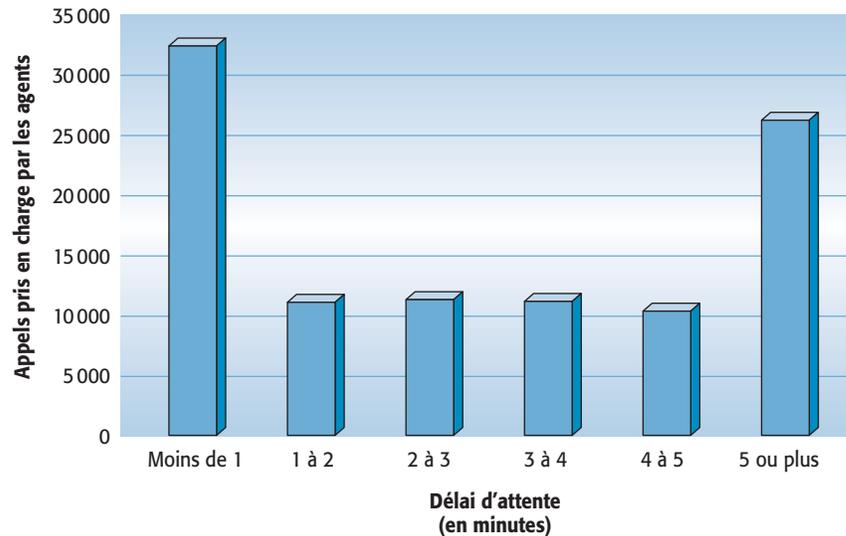
***En 2001,
72 p. cent des appels
provenant des consommateurs
de deux régions importantes
n'ont pas obtenu de réponse.***

- 3.60** Au 31 mars 2001, 38 agents répartis dans les 11 bureaux régionaux recevaient les demandes de renseignements formulées par les consommateurs par téléphone, lettre, courriel ou directement sur place. L'entité nous a déclaré avoir répondu à environ 272 000 demandes de renseignements en 2000-2001. La plupart des demandes sont reçues par téléphone.
- 3.61** Malgré les mesures mises en œuvre par l'Office pour améliorer l'accessibilité de son service téléphonique, nos travaux font ressortir qu'il y a matière à progrès. Les ressources actuelles pourraient être mieux utilisées en vue d'en augmenter l'efficacité. Selon les données concernant les régions de Montréal et de Québec, nous avons établi que, pour l'année terminée le 31 décembre 2001, 72 p. cent des appels destinés à l'Office durant les heures d'ouverture n'ont pas obtenu de réponse. Quant aux appels reçus par l'Office en dehors des heures d'ouverture, ils sont traités par un système téléphonique de réponses vocales interactives. Les régions de Montréal et de Québec reçoivent à elles seules environ la moitié des appels adressés à l'Office chaque année par l'ensemble des Québécois. Nous n'avons pu établir de pourcentage pour les autres régions, car les données exprimées sur la même base ne sont pas disponibles.
- 3.62** Dans le cas des consommateurs qui réussissent à joindre un employé de l'Office, le délai moyen d'attente est légèrement supérieur à 3 minutes pour les régions de Montréal et de Québec. Le graphique 1 présente le nombre d'appels téléphoniques auxquels on a répondu entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2001, en fonction du délai d'attente.



GRAPHIQUE 1

NOMBRE D'APPELS TÉLÉPHONIQUES AUXQUELS ON A RÉPONDU EN 2001
EN FONCTION DU DÉLAI D'ATTENTE (régions de Montréal et de Québec)



3.63 Un document intitulé *Les citoyens d'abord 2000: un sondage sur l'amélioration des services gouvernementaux* fait état de travaux effectués à l'initiative du Conseil sur la prestation des services du secteur public et de l'Institut d'administration publique du Canada. Ce sondage, qui reflète l'opinion de plus de 6 000 Canadiens, révèle que 76 p. cent des personnes interrogées jugent qu'un délai de plus de 2 minutes avant qu'on leur réponde de vive voix est inacceptable. Selon les données de l'Office, 58 p. cent des consommateurs attendent plus de 2 minutes avant que leur appel soit pris en charge par un agent. Il est à noter que 25 p. cent des communications téléphoniques exigent une attente de 5 minutes ou plus.

Organisation du temps de travail

3.64 La répartition entre le temps consacré au traitement des dossiers de plainte et celui réservé aux appels téléphoniques a été établie de façon arbitraire par l'Office: l'agent partage son temps moitié-moitié entre les deux volets.

3.65 L'information de gestion recueillie par l'entité sur le temps consacré par ses agents à ces activités et sur le coût de celles-ci n'est pas suffisante. L'Office détient des données sur les différents volumes de traitement des dossiers et des appels, mais il n'a pas analysé de façon rigoureuse la répartition de l'effort de travail entre les deux volets. Il n'a pas non plus mesuré la productivité des agents au regard du temps de travail en vue de la maximiser.



- 3.66** Nous avons calculé, à partir des données contenues dans les fichiers informatiques de l'entité concernant les régions de Montréal et de Québec, le temps consacré par les agents aux renseignements téléphoniques durant 24 journées, incluses dans la période de 12 mois terminée le 28 février 2002. Contrairement à ce que nous aurions pu nous attendre compte tenu du nombre élevé d'appels auxquels l'Office ne peut répondre, les échanges téléphoniques n'occupaient pas en entier les heures de travail des agents affectés au service téléphonique, l'écart observé étant significatif, soit un peu plus de 30 p. cent.
- 3.67** Pour compléter notre analyse, nous aurions eu besoin de données relatives aux demandes de renseignements des personnes qui se présentent sur place, mais l'Office ne détenait pas d'information précise à ce sujet.
- 3.68** La direction nous a expliqué que, pendant les périodes où il n'y a pas suffisamment d'appels pour occuper tous les agents affectés au service téléphonique, ceux-ci lisent des documents afin de mettre à jour leurs connaissances. Or, cette mise à jour n'est pas planifiée et ne fait l'objet d'aucun encadrement. Rien n'indique dans quelle mesure cette activité permet aux agents de parfaire leurs connaissances.

Heures d'ouverture

Heures d'ouverture moindres que celles d'une quarantaine d'entités gouvernementales québécoises.

- 3.69** L'accessibilité est sans contredit un élément clé de la qualité des services offerts par l'Office, étant donné sa vocation. Les agents répondent aux appels téléphoniques du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 16 h 30, sauf le mercredi où le service débute à 10 h 30. Le service téléphonique est donc en activité 33 heures par semaine. Il est à noter que ce total est inférieur à celui d'une quarantaine d'autres ministères et organismes gouvernementaux québécois offrant eux aussi des services à la population. Leurs heures d'ouverture – que nous avons compilées à l'aide notamment des déclarations de services aux citoyens – sont en moyenne de 39 heures et demie, variant de 32 heures et demie à 67 heures et demie. D'ailleurs, un sondage mené pour l'Office auprès de sa clientèle en 2000 indique que la prise en charge des appels sur des heures plus étendues conviendrait mieux à de nombreux consommateurs, en l'occurrence 63 p. cent des répondants.
- 3.70** En ce qui concerne le mercredi, le service débute plus tard pour permettre la tenue de réunions d'information. Nous avons toutefois constaté que de telles rencontres n'ont eu lieu qu'à 25 reprises en moyenne en 2001. Dans ces circonstances et considérant les problèmes d'accessibilité du service téléphonique, on peut s'interroger sur la pertinence de ne répondre aux appels qu'à partir de 10 h 30 le mercredi.
- 3.71** De plus, notre vérification montre qu'à l'exception du sondage mené pour l'Office, aucune étude n'a été conduite pour évaluer la pertinence des heures de disponibilité du service téléphonique compte tenu des besoins des consommateurs, du nombre important d'appels auxquels on ne répond pas et des ressources actuelles.



Services offerts en région

- 3.72** Dans le but de mieux desservir tout le territoire québécois, l'Office a regroupé les lignes téléphoniques de ses 11 bureaux régionaux de manière à former 5 régions administratives. Ainsi, le système téléphonique achemine les appels à l'intérieur d'une même région à un des bureaux où une ligne est libre. Cependant, si toutes les lignes d'une région sont occupées, l'appel n'est pas dirigé ailleurs, ce qui oblige le consommateur à rappeler.
- 3.73** Le taux des appels sans réponse varie considérablement d'une région à l'autre : en 2001, il était de 46 p. cent pour la région de Québec alors qu'il s'élevait à 78 p. cent pour celle de Montréal. Les efforts visant à corriger la situation, notamment le regroupement des lignes téléphoniques de quelques bureaux régionaux, n'ont pas donné les résultats escomptés. Un meilleur équilibre dans la répartition des appels entre les régions pourrait favoriser l'augmentation du taux de réponse.
- 3.74** Par ailleurs, l'Office n'a pas fait de travaux pour déterminer la façon la plus adéquate de satisfaire les besoins de sa clientèle en région en prenant en considération, entre autres, les avantages pour les consommateurs, les possibilités en téléphonie (la plupart des demandes de renseignements étant acheminées par cette voie) et les coûts relatifs au maintien de bureaux hors des grands centres urbains, comme le loyer et les frais de déplacement.

Traitement des plaintes

- 3.75** Lors du traitement des plaintes, les agents font entre autres ce que l'Office appelle de la médiation. Dans les faits, il s'agit d'un service offert aux consommateurs ayant fait parvenir un formulaire de plainte à l'entité, qui tente de régler à leur place leur différend avec le commerçant. Les échanges se déroulent au téléphone. Selon les données figurant dans le rapport annuel de l'entité pour 2000-2001, les agents ont engagé 2024 médiations, dont 1 224 ont été couronnées de succès. L'Office indique qu'il effectue de la médiation en vertu de ses mandats de sensibiliser les commerçants aux besoins et aux demandes des consommateurs et de surveiller l'application des lois.
- 3.76** À partir de données publiées en 2000 par le ministère de l'Industrie et du Commerce, nous avons établi qu'il y avait au Québec, en 1997, au moins 120 000 commerçants concernés par les lois dont l'Office surveille l'application. Ainsi, en 2000-2001, nous pouvons estimer que moins de 2 p. cent des commerçants québécois ont été directement sensibilisés par cette approche. Quoi qu'il en soit, l'Office n'a pas évalué l'efficacité de la médiation ni son effet dissuasif. Comme la direction ne connaît pas l'importance des ressources qu'exige cette activité, elle peut difficilement en faire une juste appréciation. L'Office allègue que les médiations permettent de régler en une seule intervention le problème de plusieurs consommateurs, mais il ignore dans quelle mesure les commerçants avec lesquels il y a eu entente récidivent.



3.77 Nous notons un manque d'encadrement, en dépit du fait que chaque dossier de plainte donnant lieu à une médiation est révisé a posteriori par le gestionnaire. La décision d'entreprendre ou non une médiation est prise par l'agent. Bien que l'Office ait établi des critères pour encadrer le travail de l'agent, dans les 30 dossiers de plainte que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucune documentation s'y référant et, dans 10 p. cent d'entre eux, il n'y avait aucune mention de l'article de loi justifiant l'intervention. Parmi les critères non documentés, il convient de signaler celui qui indique à l'agent de prendre en considération le montant ou l'importance du litige par rapport au coût qu'entraînera son traitement. Pour environ la moitié des dossiers que nous avons scrutés, il nous a été impossible de chiffrer les sommes en litige. Pour les autres dossiers, elles oscillaient entre 67 cents et 1 993 dollars, la moyenne étant de 421 dollars. L'Office ne détient pas d'information de gestion sur cet aspect ni sur le coût du traitement d'une plainte. En conséquence, il n'a pu déterminer les interventions à effectuer selon une catégorisation des plaintes de façon que leur traitement soit économique, efficient et efficace. Mentionnons enfin qu'aucune indication n'est fournie à l'employé sur le temps dont il dispose pour mener à bien une médiation.

3.78 Nous avons recommandé à l'Office

- **d'améliorer l'accessibilité de son service téléphonique;**
- **de revoir l'organisation du temps de travail de ses agents de protection du consommateur afin de s'assurer que leurs interventions sont économiques, efficaces et efficaces;**
- **d'évaluer la façon la plus adéquate de satisfaire les besoins de sa clientèle en région;**
- **d'apprécier l'efficacité de la médiation pour sensibiliser les commerçants aux besoins et aux demandes des consommateurs et pour surveiller l'application des lois;**
- **de préciser les modalités de traitement des dossiers de plainte et de veiller à leur respect par un meilleur encadrement.**

3.79 Commentaires de l'Office

« L'Office reverra les processus de travail concernant les services à la clientèle et il poursuivra la révision déjà en cours de son offre de services téléphoniques afin d'améliorer son accessibilité et son efficacité. Par ailleurs, l'Office développe actuellement un système informatisé des demandes des consommateurs (GESDEC) qui devrait être mis en fonction à l'été 2002.

« L'Office procédera à l'évaluation du service à la clientèle en région en tenant compte des besoins des consommateurs, de l'évolution des technologies et des coûts relatifs au maintien d'une structure régionale.

« L'efficacité de la médiation sera évaluée. L'Office reverra également les modalités concernant le traitement des dossiers de plainte et développera des mécanismes pour s'assurer de leur respect. »



L'Office ne s'assure pas de la qualité des renseignements fournis par son personnel.

Qualité des renseignements

3.80 En règle générale, l'Office ne s'assure pas de la qualité des renseignements fournis par son personnel aux consommateurs lors des échanges téléphoniques, non plus qu'il ne connaît la qualité des communications entretenues avec les commerçants dans le cadre des médiations. Nous n'avons pas cherché à faire un bilan à ces égards. Quant à l'attitude du personnel, un sondage effectué auprès de la clientèle de l'Office par une firme spécialisée confirme qu'elle est appropriée puisque 96 p. cent des répondants se sont dits assez ou très satisfaits.

Information communiquée aux consommateurs

3.81 Selon ses propres règles concernant le contrôle de la qualité de l'information communiquée quotidiennement aux consommateurs, l'Office devrait s'assurer de la qualité des renseignements divulgués par les nouveaux employés en ayant recours à l'écoute téléphonique. Les gestionnaires nous ont néanmoins déclaré qu'il n'y aurait pas eu de séance d'écoute au cours des deux dernières années. Pour les autres employés, l'Office juge que leur expérience et la formation qu'il leur donne sont suffisantes pour assurer la qualité des communications avec les consommateurs et les commerçants; nous ne sommes pas de cet avis. D'ailleurs, nous avons décelé certaines lacunes quant à la formation des agents. De plus, l'information mise à leur disposition pour répondre aux demandes de renseignements pourrait être plus complète.

Formation des agents

3.82 L'Office n'a pas instauré de mécanisme visant à recueillir chaque année, de façon rigoureuse, les besoins en formation de son effectif. Pareil recensement pourrait se faire au moment de l'évaluation annuelle du rendement. L'analyse du dossier de 5 des 38 agents a néanmoins révélé que ces employés n'avaient pas été évalués sur une base régulière ces dernières années. En effet, seulement un de ces agents a fait l'objet d'une telle démarche récemment. Pour les 4 autres, la dernière évaluation remonte à plusieurs mois, plus exactement de 18 à 60 mois. L'Office n'a pas d'information de gestion lui indiquant combien d'employés sont évalués annuellement et combien ne le sont pas.

3.83 Comme nous l'avons déjà mentionné, des réunions d'information ont lieu le mercredi matin une fois sur deux environ. Nous avons examiné des documents relatifs à 20 rencontres tenues à 5 dates données entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2001 dans différents bureaux régionaux. Cet exercice révèle qu'un ordre du jour et un compte rendu ont été préparés au regard de seulement 20 p. cent des réunions; quant au suivi des rencontres, il aurait été effectué dans 10 p. cent des cas, mais il n'a pas été documenté. Compte tenu du temps consacré à cette activité, nous nous serions attendus à une gestion plus rigoureuse.



- 3.84** Au bout du compte, on note l'absence de plan de formation en bonne et due forme et les cours de perfectionnement axés sur l'information au public sont rares. Une activité de deux jours a bien été réalisée en avril 1999; il s'est toutefois écoulé près de trois ans avant qu'une autre soit organisée en mars 2002.

Informations mises à la disposition des agents

- 3.85** Les agents doivent compter sur une information complète afin de bien renseigner les consommateurs. Certes, les agents disposent de beaucoup de données. Cependant, l'information relative aux plaintes des consommateurs à l'endroit des commerçants et à la Politique québécoise de l'autoroute de l'information mérite d'être bonifiée.
- 3.86** En ce qui concerne les plaintes, l'Office s'est placé à l'avant-garde en se dotant d'un outil nommé le « Profil du commerçant ». Les données inscrites dans cette banque aident les employés à mieux renseigner les intéressés au regard des problèmes avec certains commerçants. Pour 2000-2001, l'Office a précisé dans son rapport annuel que 2 747 inscriptions avaient été portées au Profil.
- 3.87** Rappelons que les commerçants qui contreviennent à la loi sont sujets à des poursuites. Comme il s'écoule parfois plusieurs mois (jusqu'à trois ans) avant qu'il y ait un jugement, il importe que le Profil du commerçant contienne les éléments pertinents à ce sujet. Or, l'Office ne compile ni ne communique à sa clientèle toute l'information que les lois l'autorisent à divulguer. En effet, le Profil ne fournit aucun renseignement ayant trait aux commerçants contre lesquels des poursuites civiles ont été engagées par les consommateurs, que le jugement ait été rendu ou non. Il est également muet à propos des faillites. Toutefois, les jugements prononcés au terme des poursuites pénales intentées par l'entité y sont inscrits.
- 3.88** Par ailleurs, dans la foulée de l'adoption, en 1998, de la Politique québécoise de l'autoroute de l'information, l'Office est à élaborer un programme ayant pour objet de renseigner les citoyens concernant le commerce électronique et la sécurité des transactions sur l'inforoute. Or, plus de quatre ans se sont écoulés depuis l'adoption de la Politique et l'Office n'est toujours pas en mesure de bien renseigner le public sur les divers sceaux attestant la sécurité des sites Internet à travers le monde. Il invoque la rareté des demandes pour justifier le fait que les agents ne disposent pas d'information sur ce point.

*L'information divulguée
en matière de poursuites
et de faillites
peut être bonifiée.*

Communications avec les commerçants

- 3.89** Les communications individuelles avec les commerçants sont le plus souvent associées aux tentatives de médiation. Malgré le rôle particulièrement délicat confié aux agents dans le cadre de ce processus, l'Office n'a pas élaboré de code de déontologie énonçant les principes à suivre pour que la médiation soit faite



dans les règles de l'art. Seule une directive encadre cette activité, mais elle est incomplète à plusieurs égards. Entre autres, elle ne dit mot quant à la nécessité de respecter les principes suivants :

- expliquer au commerçant le mandat qui amène l'Office à le contacter, notamment les limites légales de son intervention;
- obtenir la participation volontaire du commerçant et l'informer qu'il peut se retirer du processus à tout moment;
- faire preuve d'impartialité;
- s'en tenir aux questions qui relèvent du droit civil puisque l'Office agirait comme médiateur pour lui-même si l'intervention visait à régler également des aspects relevant du droit pénal en vertu des lois dont il surveille l'application.

Peu d'agents formés sur la manière de conduire une médiation.

3.90 Il faut voir aussi que la majorité des agents actuellement en poste n'ont pas reçu de formation sur la manière de conduire une médiation. Comme nous l'avons déjà signalé, la qualité des échanges n'est pas évaluée et aucun suivi n'est exercé à ce chapitre. L'Office n'a donc pas l'assurance que le contenu des communications répond à ses attentes et que les médiations sont menées comme il se doit.

3.91 Nous avons recommandé à l'Office

- **d'établir annuellement et avec rigueur les besoins de formation de ses agents de protection du consommateur et de leur fournir une formation adéquate en fonction des besoins recensés;**
- **de mettre en place des mécanismes lui permettant d'évaluer la qualité des renseignements fournis aux consommateurs et celle des communications avec les commerçants, notamment lors des médiations;**
- **de veiller à ce que les agents de protection du consommateur disposent de toute l'information pertinente pour répondre aux demandes des consommateurs et à mieux encadrer les rencontres d'information qu'il organise pour son personnel;**
- **d'élaborer des principes de déontologie à l'intention de son effectif pour guider son action, entre autres lors des médiations.**

3.92 Commentaires de l'Office

« L'Office approfondira son évaluation des besoins de formation au cours de la prochaine année et mettra en œuvre un plan de formation pour répondre aux besoins des agents de protection du consommateur.

« Une étude est prévue dans la prochaine année pour évaluer la conformité de l'information transmise aux consommateurs et commerçants. Les résultats de cette étude permettront à l'Office d'apporter les ajustements opportuns et de développer au besoin les mécanismes de suivi appropriés.



«De nombreux outils d'information sont actuellement disponibles et accessibles aux agents et ils sont mis à jour régulièrement. L'Office s'assurera de leur amélioration continue ainsi que du développement d'autres sources d'information pertinentes pour répondre encore mieux aux consommateurs. Par exemple, il prévoit ajouter au Profil du commerçant, déjà disponible, les poursuites civiles et pénales. De plus, l'information quant à la fiabilité des sceaux attestant la sécurité des sites Internet à travers le monde sera disponible prochainement sur le site de l'Office, en plus des informations et conseils qui y apparaissent déjà.

«De plus, l'Office révisera le format et le nombre de rencontres d'information prévues pour son personnel. Il révisera aussi l'ensemble des modalités relatives au recours à la médiation et précisera sa directive de façon à s'assurer que la médiation soit effectuée dans les règles de l'art.»

Activités de surveillance

- 3.93** L'Office a pour mandat de surveiller les pratiques commerciales des entreprises en s'assurant qu'elles respectent la loi. Pour remplir cette mission, il effectue des enquêtes et des inspections dont l'objet principal est de vérifier et de contrôler l'activité des commerçants établis au Québec. L'Office procède également à la délivrance et au renouvellement des permis de ceux qui sont tenus par la loi de posséder ce type d'autorisation; les permis sont valides un ou deux ans, selon la catégorie. Enfin, il surveille si les sommes que certains doivent déposer dans un compte en fidéicommis reçoivent un traitement approprié. Rappelons que les contrevenants sont sujets à des poursuites pénales.

Enquêtes, inspections et poursuites pénales

- 3.94** En 2000-2001, l'Office a mené au-delà de 400 enquêtes et inspections, dont environ 70 p. cent dans quelques secteurs jugés prioritaires, comme celui des prêteurs sur gages. Les autres interventions (30 p. cent) ont été effectuées à la suite de plaintes ou lorsque des irrégularités ont été constatées par le personnel affecté à la délivrance des permis. L'Office n'a pas analysé si cette répartition répond adéquatement à l'objectif qu'il poursuit de surveiller l'application des lois, ni déterminé les raisons expliquant qu'entre 1999-2000 et 2000-2001 les sommes perçues à titre d'amendes ont diminué d'environ 200 000 dollars, ce qui constitue une baisse de 40 p. cent.

***Pas de vue d'ensemble
quant au degré d'observation
de la loi.***

- 3.95** Force est de constater que l'Office n'a pas une vue d'ensemble quant au degré d'observation de la loi. En effet, il a une connaissance partielle de la nature et de l'ampleur des différents problèmes signalés par les consommateurs pour chacun des domaines de consommation. Il ne détient que l'information contenue dans les formulaires de plainte qui lui sont retournés, ce qui représente environ 2 p. cent des demandes de renseignements reçues annuellement. Il ne dispose pas non plus d'une liste répertoriant les commerçants visés par les quatre lois dont



il surveille l'application. Aussi peut-il difficilement circonscrire les principaux risques d'infraction et déterminer ses priorités. Par exemple, aucune priorité n'a été accordée au secteur du crédit à la consommation, mis à part le volet particulier des prêteurs sur gages, bien que plusieurs articles de la *Loi sur la protection du consommateur* en traitent et que le sujet fait régulièrement partie de l'actualité.

- 3.96** Par ailleurs, l'entité a produit en 1999 un document intitulé *Politique d'intervention en matière pénale*. Transmis au ministère de la Justice, il présente des éléments susceptibles d'être pris en compte par les procureurs dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire lors de la négociation de peine. L'examen des données relatives aux poursuites pénales, par exemple à l'encontre d'un commerçant exploitant son entreprise sans permis, nous apprend qu'un peu plus de la moitié des chefs d'accusation figurant dans les dossiers à la suite des enquêtes menées par l'Office sont abandonnés au terme de la négociation entre le procureur et le commerçant. Face à cette situation, il aurait été judicieux d'analyser les motifs de retrait des chefs d'accusation portés aux dossiers.
- 3.97** Signalons enfin que le *Guide de l'enquêteur*, destiné aux employés occupant une telle fonction, date de 1996. Il n'a pas été mis à jour depuis, même si l'équipe des enquêteurs s'est passablement renouvelée et que la nature des interventions a changé ces dernières années, notamment avec l'arrivée de la Politique d'exactitude des prix.

Permis, comptes en fidéicommiss et cautionnements

- 3.98** Le législateur a déterminé les catégories de commerces dont l'exploitation nécessite l'obtention d'un permis; c'est le cas des commerces itinérants. Le détenteur du permis doit fournir un cautionnement ou encore maintenir des sommes en réserve pour assurer la protection des consommateurs. Il est primordial pour le commerçant de posséder un permis valide à défaut de quoi un citoyen lésé peut demander la nullité du contrat.
- 3.99** La loi prévoit aussi des circonstances où le commerçant est tenu de déposer l'argent versé par son client dans un compte en fidéicommiss. Il en va ainsi des sommes perçues d'avance par les agents de voyages et par les entreprises offrant des arrangements préalables de services funéraires.

Permis

- 3.100** L'Office a délivré 3 119 permis en 2000-2001. Les efforts visant à identifier les commerçants qui exploitent leur entreprise sans permis se limitent à l'étude des plaintes et à la revue de la publicité commerciale apparaissant dans les journaux. L'Office n'a fait aucune démarche auprès d'autres entités gouvernementales (comme l'Inspecteur général des institutions financières ou le ministère du Revenu du Québec) en vue de partager l'information détenue par chacun et repérer de la sorte d'éventuels contrevenants.



Comptes en fidéicommiss et cautionnements

Surveillance incomplète des comptes en fidéicommiss.

3.101 Nos travaux révèlent que l'Office n'exerce qu'une surveillance partielle des sommes déposées par les commerçants dans des comptes en fidéicommiss. De plus, ses procédures de vérification sont trop restreintes pour garantir l'exactitude du solde de ces comptes.

3.102 Les activités réalisées à ce propos consistent principalement à contrôler le solde des comptes à une date donnée pour s'assurer, entre autres, qu'aucun compte n'est déficitaire. Cette vérification est d'autant plus restreinte qu'elle ne concerne que les agents de voyages et s'effectue à distance.

3.103 Par ailleurs, il nous faut souligner que l'Office tarde à revoir sa position en ce qui a trait à la protection des consommateurs qui paient d'avance pour certains services. Le premier cas à signaler renvoie à ceux qui acquittent des droits pour occuper régulièrement et pendant plusieurs années un immeuble en copropriété durant leurs vacances. Selon l'Office, les sommes en cause échappent à sa législation. Pourtant, un jugement prononcé en 2000 a établi que la *Loi sur la protection du consommateur* s'appliquait en pareille circonstance.

Les cautionnements exigés des agents de voyages n'ont pas été revus depuis plusieurs années.

3.104 Le second cas nous amène au secteur du voyage. Ainsi, le Règlement sur les agents de voyages exige des commerçants deux cautionnements, l'un individuel et l'autre collectif, pour garantir les obligations nées des mandats qui leur sont confiés par les clients. Chacun varie en fonction du chiffre d'affaires. Par exemple, le cautionnement individuel d'un grossiste dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 25 millions de dollars est fixé à 150 000 dollars. Les montants des cautionnements individuel et collectif n'ont pas été révisés depuis 1990 et 1981 respectivement. L'entité a amorcé des travaux en ce sens en 1998; reste à évaluer si les sommes exigées des agents de voyages sont suffisantes. L'Office a l'intention de recourir aux services d'un actuaire pour ce faire.

3.105 Nous avons recommandé à l'Office

- **d'établir un portrait global de la situation quant au respect des lois dont il surveille l'application, d'évaluer l'ampleur des risques encourus à cet égard et de déterminer ses priorités en conséquence;**
- **d'analyser les motifs de retrait des chefs d'accusation portés aux dossiers de plainte;**
- **de s'assurer que les commerçants qui contreviennent à l'obligation de détenir un permis en règle sont identifiés;**
- **d'effectuer les travaux nécessaires à la vérification adéquate des comptes en fidéicommiss;**
- **de revoir son interprétation de la loi quant à la protection des consommateurs qui paient d'avance pour occuper régulièrement et pendant plusieurs années un immeuble en copropriété durant leurs vacances;**
- **de poursuivre ses efforts afin d'évaluer les cautionnements à exiger des agents de voyages.**



3.106 Commentaires de l'Office

« D'ici 2004, l'Office entend développer des mécanismes, dont le système informatisé des demandes des consommateurs (GESDEC), permettant de mieux documenter les problématiques de consommation signalées par les consommateurs, d'établir un portrait global de la situation quant au respect des lois et d'évaluer l'ampleur des risques de façon à mieux orienter ses choix et priorités en matière de surveillance de l'application des lois.

« L'Office entend poursuivre la révision de la *Politique d'intervention en matière pénale* et notamment, le retrait des chefs d'accusation de façon à optimiser la qualité des dossiers d'enquêtes et de poursuites et plus particulièrement en analysant les motifs de retrait des chefs d'accusation.

« L'Office poursuivra le développement de mécanismes de collaboration avec certains partenaires gouvernementaux aux fins de faciliter l'identification et le repérage des commerçants fautifs qui ne détiennent pas les permis requis en vertu des lois qu'il administre. De plus, l'Office développe présentement un système informatisé de gestion des permis (SYSPER) qui lui permettra de faire un meilleur suivi de gestion des permis.

« L'Office poursuivra la surveillance des comptes en fidéicommis des agents de voyages et développera d'autres programmes de surveillance des comptes en fidéicommis notamment dans les secteurs des agences de recouvrement, du commerce itinérant, des arrangements préalables de services funéraires, du secteur immobilier et des garanties supplémentaires.

« Dans le cadre de la révision de la *Loi sur la protection du consommateur*, l'Office entend examiner la question des "vacances à temps partagé" afin d'évaluer la pertinence d'encadrer cette activité au plan de la protection financière.

« Dans le cadre de la révision de la *Loi sur les agents de voyages*, l'Office a créé récemment un sous-comité avec les représentants de l'industrie pour réévaluer la structure des protections financières incluant les cautionnements. »

Subventions aux organismes de protection du consommateur

3.107 Un autre mandat confié à l'Office consiste à promouvoir et à subventionner la création et le développement de services ou d'organismes destinés à protéger les consommateurs. C'est ainsi qu'il a instauré le Programme d'aide aux organismes de protection du consommateur. L'Office a alloué en 2000-2001 près de 500 000 dollars à 37 organismes en vertu de cette mesure.

3.108 En parcourant le document descriptif du programme, on peut lire que les demandes provenant d'organismes qui démontrent un souci de complémentarité par rapport aux priorités de l'Office seront privilégiées. Paradoxalement, le même document mentionne la possibilité d'obtenir des fonds en vue de financer des activités similaires à celles déjà proposées par l'entité. Il est préoccupant de constater que le programme de l'Office ne comporte aucun critère l'assurant que les projets qu'il soutient financièrement sont complémentaires, en sachant que



ses ressources sont limitées. Par exemple, la réalisation et la publication de documents d'information, d'enquêtes et de sondages sont autant d'activités admissibles à une subvention, alors que l'entité est déjà active en ces domaines.

3.109 Bref, l'Office n'a pas évalué si les activités qu'il subventionne sont bien complémentaires à celles qu'il réalise; dès lors, il n'a envisagé aucune action pour rectifier le tir, s'il y a lieu.

3.110 **Nous avons recommandé à l'Office de veiller à ce que le processus d'attribution des subventions favorise le financement d'activités complémentaires aux siennes.**

3.111 Commentaires de l'Office

«L'Office s'assurera, en ce qui concerne les subventions qu'il accorde, que les décisions relatives au financement des associations tiendront davantage compte de la complémentarité de leurs activités à celles de l'Office. Dans le cadre de la Politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome récemment adoptée, il est probable que le programme d'attribution des subventions soit bientôt confié au Secrétariat à l'action communautaire autonome.»

Reddition de comptes

3.112 Le rapport annuel de gestion doit être produit en temps opportun et, notamment, focaliser l'attention sur les aspects critiques, établir un lien entre les objectifs et les résultats ainsi qu'entre les ressources et les résultats, et présenter une information comparative.

3.113 D'une part, le rapport annuel de l'Office pour 2000-2001 a été rendu public en décembre 2001, soit plus de neuf mois après la fin de l'exercice.

3.114 D'autre part, le rapport annuel devrait faire l'objet de certaines améliorations. En effet, dans son document, l'Office ne focalise pas son propos sur des aspects critiques, comme l'accessibilité de son service téléphonique. De plus, on n'y retrouve pas les orientations stratégiques retenues ni les objectifs, les cibles et les indicateurs que s'est donnés l'entité; il va de soi que rien n'est dit sur le degré d'atteinte de ses objectifs et de ses cibles. Enfin, le document ne renferme aucune comparaison entre les données de l'année courante et celles de l'année précédente; de ce fait, on n'y formule aucune explication concernant les écarts, le cas échéant.

3.115 Le caractère incomplet de l'information de gestion détenue par l'Office influe forcément sur la qualité de sa reddition de comptes.

3.116 **Nous avons recommandé à l'Office de faire en sorte que son rapport annuel de gestion soit produit en temps opportun et que, notamment, le document focalise l'attention sur les aspects critiques, établisse un lien entre les objectifs et les résultats ainsi qu'entre les ressources et les résultats, et présente une information comparative.**

Le rapport annuel ne fournit pas d'information concernant le degré d'atteinte des objectifs et des cibles.



3.117 Commentaires de l'Office

« L'Office a déjà amorcé la rédaction du rapport annuel de gestion 2001-2002 dans ce sens et conformément aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* et celui-ci sera déposé à l'Assemblée nationale en juin 2002.

« **Commentaire général.** L'Office reçoit positivement l'ensemble des commentaires et suggestions du Vérificateur général. Soucieux d'améliorer sa performance, il considère qu'ils constituent des pistes d'amélioration très intéressantes qu'il s'efforcera de mettre en œuvre dans la mesure des ressources disponibles afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'organisme. L'Office travaille d'ailleurs déjà dans le sens de certaines des recommandations faites par le Vérificateur général.

« L'Office reconnaît qu'un meilleur système d'information l'aidera à remplir plus efficacement sa mission en matière de protection, d'information et de représentation des consommateurs. C'est pourquoi il développe actuellement un système informatisé des demandes des consommateurs (GESDEC), ainsi qu'un système de gestion des permis (SYSPER) et il s'est engagé à implanter en 2002-2004 un programme de contrôle de gestion par résultats.

« L'Office rappelle qu'il fonctionne depuis sept ans déjà avec un budget réduit du tiers et un effectif diminué de moitié et ce, sans que son mandat ait été modifié. Signalons enfin que le domaine de la consommation est devenu beaucoup plus complexe et diversifié dans le cadre de la mondialisation des marchés. »



ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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

Nous avons élaboré nos critères d'évaluation, d'une part, en nous basant sur divers documents produits par la CCAF-FCVI inc. en matière de gouvernance, de gestion et de reddition de comptes; d'autre part, nos critères reposent sur les lois qui encadrent l'action de l'Office, ainsi que sur des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que l'Office organise ses activités en portant une attention suffisante à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité en vue de réaliser le mandat qui lui est confié.

Critères

- L'Office doit établir une planification stratégique adéquate. Pour ce faire, il doit se donner des orientations et des priorités en tenant compte, d'une part, du mandat qui lui est confié par les lois dont il surveille l'application et, d'autre part, des règlements y afférents ainsi que de la Politique québécoise de l'autoroute de l'information et des besoins des consommateurs.
- Des objectifs clairs, précis et mesurables doivent être élaborés conformément aux orientations et priorités établies.
- L'Office doit préparer un plan annuel comportant des cibles et des indicateurs pertinents, des priorités d'intervention et prévoir des actions concertées à entreprendre selon les ressources disponibles.
- Une déclaration de services aux citoyens doit être élaborée et diffusée, exposant les engagements que l'Office devrait prendre quant à l'accessibilité et à la qualité des services. Plusieurs composantes peuvent être incluses dans la qualité des services, soit la courtoisie, la rapidité, la compétence et la confidentialité.
- L'Office doit réaliser ses activités conformément à son plan annuel et offrir des services qui répondent aux engagements pris dans la déclaration de services aux citoyens.

- L'Office doit veiller à encadrer les activités prévues dans son mandat et qu'il confie à d'autres entités.
- L'Office doit s'assurer que la formation de son personnel répond aux besoins et favorise la réalisation de son mandat.
- L'Office doit encadrer son effectif de manière adéquate. Il doit formuler des attentes, superviser leur réalisation et procéder aux évaluations.
- L'Office doit mesurer périodiquement la satisfaction des consommateurs afin de prendre les décisions appropriées concernant les services qu'il offre ou devrait offrir.

Objectif

S'assurer que l'Office recueille l'information nécessaire à une saine gestion et effectue une reddition de comptes adéquate.

Critères

- L'Office doit disposer d'une information de gestion fiable, accessible en temps opportun et suffisante pour la prise de décision.
- La reddition de comptes doit être produite en temps opportun et, notamment, focaliser l'attention sur les aspects critiques, établir un lien entre les objectifs et les résultats, établir un lien entre les ressources et les résultats, et présenter une information comparative.



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

4

***Suivi de vérifications
de l'optimisation des ressources***



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4.1
INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE	
Travaux effectués auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec	4.6
Conclusions générales	4.9
Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées	4.10
Réadaptation des accidentés de la route	4.22
Détermination de la valeur de certaines indemnités	4.31
FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL	
Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4.38
Conclusions générales	4.44
Orientations, objectifs, balises et indicateurs	4.50
Délégation et exercice des responsabilités	4.66
Mesure des résultats	4.93
Reddition de comptes	4.104

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.



INTRODUCTION

- 4.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 4.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.
- 4.3 Le tableau 1 présente la liste des suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de la Santé et des Services sociaux – Maintien à domicile et hébergement des personnes âgées*	1993-1994, pages 176 à 199
Société de l'assurance automobile du Québec – Indemnisation et réadaptation des victimes d'accidents d'automobile	1997-1998, tome I, pages 63 à 81
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail	1998-1999, tome I, pages 11 à 31

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

- 4.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 28 recommandations. Le tableau 2 précise leur niveau d'application. De façon globale, il faut retenir que 82 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Toutefois, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 39 p. cent des cas.
- 4.5 Ce dernier taux est trop faible. Les ministères et l'organisme vérifiés devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de recommandations					Total
	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	0	4	2	–	9
Société de l'assurance automobile du Québec	5	1	2	3	–	11
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	1	6	0	–	8
Total	9	2	12	5	–	28
Pourcentage	32	7	43	18	–	100



INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE

Travaux effectués auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec

Suivi mené par

Alain Fortin
Directeur de vérification
Frédéric Bouthillette
Jocelyne Duval
Lorraine Paradis

- 4.6** En 1997-1998, nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec. Notre mandat avait pour but de nous assurer que la Société traitait de façon économique, efficiente et efficace les demandes d'indemnisation des personnes accidentées et qu'elle veillait au mieux à leur réadaptation. Cette vérification avait été axée plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées, sur le contrôle des interventions en réadaptation et sur la détermination des montants des indemnités de remplacement du revenu et de l'aide personnelle.
- 4.7** En plus d'une étude des systèmes et des processus de gestion en vigueur, nous avons examiné l'ensemble des actions prises quant au suivi médical de 57 dossiers de victimes d'accidents.
- 4.8** Trois ans plus tard, nous avons procédé au suivi de ce mandat de vérification dans le but de constater dans quelle mesure les recommandations ont été appliquées et si les lacunes relevées à l'époque ont été corrigées. Pour effectuer cette évaluation, nous avons analysé des documents, réalisé des entrevues et examiné 30 dossiers de demandes d'indemnisation. Nos travaux ont pris fin en novembre 2001.

Conclusions générales

*Cinq recommandations
nécessitent encore
que des actions
soient prises.*

- 4.9** En trois ans, la Société a mis en place des mesures satisfaisantes afin d'appliquer six de nos recommandations. Toutefois, cinq autres nécessitent encore que des actions soient prises. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations, à savoir si elle est appliquée, si elle l'est partiellement ou si elle ne l'est pas du tout.

Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées

- 4.10** Dans le cadre de son mandat, la Société doit établir la relation qui existe entre les blessures d'une personne qui découlent d'un accident, son état et la durée d'incapacité qui en résulte. Elle doit également déterminer l'existence et l'importance des séquelles permanentes.
- 4.11** L'agent d'indemnisation est responsable de déterminer les indemnités auxquelles les victimes ont droit. À cet égard, il doit obtenir et analyser l'information requise pour rendre une décision. L'information sur l'état de santé de la personne accidentée est communiquée par écrit à la Société par le médecin traitant.
- 4.12** Lorsque l'information obtenue du médecin traitant ne permet pas à l'agent d'indemnisation de se prononcer sur des sujets tels que la durée d'incapacité ou la relation entre la blessure et l'accident, il demande conseil au médecin évaluateur de la Société.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandations à la Société				
Traitement par les agents d'indemnisation				
Raffiner les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation.	X			
S'assurer que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun.				X
Opinions des médecins évaluateurs de la Société				
S'assurer que les recommandations des médecins évaluateurs sont convenablement appuyées et qu'elles prennent en compte en temps opportun toute l'information pertinente.				X
S'assurer que les diverses personnes qui interviennent dans le traitement d'un dossier communiquent entre elles régulièrement.		X		
Délais de traitement par les services médicaux, objectifs et information de gestion				
Fixer aux services médicaux des objectifs précis et réalistes quant aux délais de traitement.	X			
Prendre les moyens pour atteindre les objectifs précis et réalistes qu'elle se sera fixés.			X	
Se doter d'une information de gestion sur les activités des services médicaux qui réponde à ses besoins.	X			
Encadrement des activités de réadaptation, système informatique et contrôle de la qualité				
Encadrer toutes ses activités de réadaptation par des programmes.			X	
Se doter d'outils informatiques qui répondent à ses besoins concernant les activités de réadaptation.	X			
Instaurer un contrôle de la qualité qui lui permette d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation.				X
Aide personnelle et indemnité de remplacement du revenu				
Se doter d'outils adéquats pour déterminer les montants d'aide personnelle et d'indemnité de remplacement du revenu.	X			

Traitement par les agents d'indemnisation

- 4.13** En 1998, nous avons constaté que les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation par la Société n'étaient pas suffisamment précis pour les aider à analyser des questions d'ordre médical. Aussi, les agents manquaient parfois de rigueur dans la gestion des dossiers. C'est pourquoi nous avons recommandé à la Société de raffiner les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation et de s'assurer que ceux-ci prennent les actions appropriées en temps opportun.



La Société ne s'assure toujours pas que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun.

4.14 Depuis, la Société a raffiné les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation. En effet, elle a développé un système informatisé d'aide à la décision qui fournit notamment une description, par type de blessure, des restrictions fonctionnelles, des atteintes permanentes et des complications médicales possibles. Par contre, la Société ne s'assure toujours pas que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun. En effet, notre analyse de dossiers a soulevé des problèmes semblables à ceux qui avaient été cernés en 1998. Ainsi, nous avons constaté que parfois, même si l'information est déjà connue, des agents mettent encore quelques mois à demander l'avis d'un médecin évaluateur de la Société ou à obtenir des informations supplémentaires de l'hôpital, du médecin traitant ou d'autres professionnels de la santé. En outre, nous avons encore noté que les agents ne font pas toujours une analyse adéquate de la situation et que, parfois, certaines actions prises par les agents ne sont pas suffisamment étayées.

Opinion des médecins évaluateurs de la Société

4.15 À l'époque, nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les recommandations des médecins évaluateurs étaient convenablement appuyées et qu'elles prenaient en compte en temps opportun toute l'information pertinente. Nous avons mentionné également que les communications entre le médecin évaluateur et le médecin traitant n'étaient pas suffisamment nourries et que nous n'avions pas trouvé non plus la trace d'échanges réguliers entre le médecin évaluateur, l'agent d'indemnisation et le conseiller en réadaptation.

Il arrive encore que les médecins évaluateurs n'appuient pas leurs recommandations sur l'information consignée au dossier.

4.16 Selon notre analyse de dossiers, il arrive encore que les médecins évaluateurs n'appuient pas leurs recommandations sur l'information consignée au dossier et qu'ils ne demandent pas en temps opportun une expertise médicale alors que certaines informations versées au dossier indiquent la pertinence d'une telle démarche. Ainsi, la situation n'a pas changé.

4.17 En ce qui concerne les communications entre les différents intervenants, la situation est partiellement corrigée. En effet, nous avons constaté qu'elles sont plus nombreuses entre les médecins évaluateurs et les médecins traitants et que leur nombre est adéquat entre les agents d'indemnisation et les conseillers en réadaptation ainsi qu'entre les médecins évaluateurs et les conseillers en réadaptation. Cependant, les communications entre les agents d'indemnisation et les médecins évaluateurs restent à améliorer, ce qui favoriserait certes un traitement plus rapide des dossiers.



Délais de traitement par les services médicaux, objectifs et information de gestion

En 2001, il y a en moyenne 8 123 demandes d'avis médicaux en attente ou en cours de traitement.

- 4.18** Nous avons mentionné à l'époque que la Société accusait du retard depuis plusieurs années dans le traitement des demandes d'avis médicaux. Bien qu'ayant adopté en 1994 des mesures pour rattraper le retard accumulé et améliorer le délai de traitement, elle avait constaté au cours de 1997 que les solutions n'avaient pas produit l'effet désiré. Nous avons donc souligné, en 1998, que ces délais pouvaient contribuer à différer la réadaptation des personnes accidentées ou à prolonger la période durant laquelle la Société devait leur verser une indemnité de remplacement du revenu. Nous avons aussi fait mention d'une évaluation, effectuée en 1997 par la Société, du coût des délais de traitement des demandes d'avis médicaux pour un type particulier de dossier durant un an. On y révélait qu'environ 2 millions de dollars supplémentaires avaient été versés à 692 personnes dont l'indemnité de remplacement du revenu a dû être maintenue à cause de ces retards.
- 4.19** Nous avons également signalé que la Société avait fixé peu d'objectifs relativement aux délais de traitement par les services médicaux et que les quelques objectifs fixés étaient désuets et peu réalistes. Par ailleurs, l'information de gestion sur les activités des services médicaux était incomplète et peu détaillée.
- 4.20** Depuis notre vérification initiale, la Société a fixé aux services médicaux des objectifs de délais de traitement pour diverses étapes du processus. Un examen des résultats démontre que, pour l'année 1999, les délais de traitement se sont rapprochés des objectifs fixés. Comme le présente le tableau 2, ces résultats ont permis de diminuer de 1 487 le nombre moyen de dossiers en attente ou en cours entre 1997 et 1999. Toutefois, au cours des années 2000 et 2001, les délais de traitement se sont éloignés des objectifs. Par conséquent, en 2001, il y avait en moyenne 8 123 demandes en attente ou en cours de traitement, soit une augmentation de 42 p. cent comparativement à 1999. Ainsi les progrès sont insatisfaisants en ce qui concerne notre recommandation, selon laquelle la Société doit prendre les moyens pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

TABLEAU 2

DEMANDES D'AVIS MÉDICAUX EN ATTENTE OU EN COURS DE TRAITEMENT*

	1997	1998	1999	2000	2001
Accumulation moyenne de l'année	7 221	6 506	5 734	6 224	8 123
Variation du nombre de demandes		-715	-772	490	1 899

* Les demandes d'avis médicaux incluses dans le tableau sont celles qui portent sur l'indemnité de remplacement du revenu, l'évaluation des séquelles ou la détermination des besoins d'aide personnelle.

Source : Données de la Société.



- 4.21** En ce qui concerne l'information de gestion sur les services médicaux, la situation a été corrigée de façon satisfaisante. La Société a modifié son système d'information de gestion, qui cumule maintenant l'information et permet de répondre aux besoins des gestionnaires. Ainsi, elle possède plus d'information sur les délais de traitement des demandes d'avis médical. De plus, l'information de gestion fournie sur les délais correspond à 100 p. cent des dossiers, puisque les dossiers ayant les délais les plus longs (5 p. cent) ne sont plus exclus.

Réadaptation des accidentés de la route

- 4.22** En matière de réadaptation, la Société vise à aider la personne accidentée à retrouver le plus possible son niveau antérieur d'autonomie sociale, scolaire ou professionnelle, et ce, aussi rapidement que faire se peut et au moindre coût.
- 4.23** Le choix des interventions et la durée des plans de réadaptation peuvent influencer directement non seulement sur le niveau de récupération de la victime, mais aussi sur la durée de son incapacité et, par conséquent, sur les coûts que devra engager le régime d'indemnisation.
- 4.24** Par conséquent, la Société doit fournir à ses conseillers en réadaptation et à ses gestionnaires un encadrement adéquat et les outils nécessaires à une gestion efficace des plans de réadaptation. De plus, elle doit se doter de mécanismes qui lui permettront d'évaluer et de contrôler la qualité de ses interventions.

Encadrement des activités de réadaptation

- 4.25** En 1993, la Société avait adopté une politique en matière de réadaptation qui comportait quatre catégories de résultats à atteindre pour les victimes : la réadaptation fonctionnelle, ainsi que les réinsertions sociale, scolaire et professionnelle. Chacune de ces catégories devait être encadrée par un programme afin d'en préciser les orientations, les buts et les objectifs, de déterminer les activités et la clientèle admissibles, de définir les rôles et responsabilités des diverses parties au dossier et de fixer les résultats attendus. Lors de notre vérification initiale, nous avons constaté que les programmes de réadaptation fonctionnelle et de réinsertion sociale n'avaient pas encore été implantés, ce qui pouvait laisser place à un manque d'uniformité dans le traitement des cas et à une gestion moins serrée qui pouvait influencer sur les coûts du régime. La Société avait mentionné, à l'époque, que ces programmes devaient être implantés en 1998.
- 4.26** Depuis 1998, la Société a révisé sa politique de réadaptation et a décidé d'intégrer la réadaptation fonctionnelle à l'intérieur des trois autres catégories de résultats à atteindre pour les victimes. Quant au programme de réinsertion sociale, il est présentement en élaboration.



Systeme informatique

- 4.27** En 1998, nous avons constaté que le système informatique de l'indemnisation servait également aux activités de réadaptation. Il ne répondait toutefois pas aux besoins des conseillers et des gestionnaires de la réadaptation qui doivent suivre l'évolution des dossiers. Nous avons alors recommandé à la Société de se doter d'outils informatiques qui répondent à ses besoins.
- 4.28** Depuis notre vérification de 1998, la Société a développé un système informatique particulier à la réadaptation qui répond, de façon satisfaisante, aux besoins des conseillers et des gestionnaires de ce secteur. Ce système offre un accès facile, à l'aide d'un panorama synthèse, à l'information pertinente provenant du système d'indemnisation. De plus, le système inclut maintenant un agenda pour permettre la gestion informatisée du suivi des interventions.

Contrôle de la qualité

- 4.29** Au moment de notre vérification en 1998, nous avons recommandé à la Société d'instaurer un contrôle de la qualité qui lui permettrait d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation. Elle travaillait alors à la conception d'un programme de contrôle de la qualité.
- 4.30** En 2001, la situation est demeurée la même puisque la Société n'a toujours pas établi de normes ni d'indicateurs pour évaluer la qualité des plans d'intervention et elle n'a toujours pas mis en place de mécanisme pour recueillir l'information et permettre l'analyse des résultats du contrôle de la qualité exercé en région.

**La Société
n'a toujours pas instauré
un contrôle de la qualité
pour évaluer
les gestes qu'elle pose
en réadaptation.**

Détermination de la valeur de certaines indemnités

Aide personnelle

- 4.31** L'aide personnelle est une indemnité prévue pour faciliter le retour et le maintien à domicile des personnes accidentées de la route. En 1998, la Société déterminait le montant de cette indemnité à l'aide de cinq grilles réglementées qui permettaient d'évaluer le besoin d'aide personnelle en tenant compte des activités de la personne accidentée, de son incapacité et de son environnement. Nous mentionnions, à l'époque, que l'utilisation des grilles était fort complexe et que deux victimes ayant des besoins semblables pouvaient recevoir des indemnités différentes.
- 4.32** Depuis, la Société a comblé cette lacune. En effet, elle a remplacé les cinq grilles par une seule, ce qui facilite la détermination de la valeur des indemnités et permet un traitement uniforme pour les cas semblables.



Indemnité de remplacement du revenu

- 4.33** À la suite d'un accident d'automobile, la victime qui exerce habituellement un emploi à temps plein a droit à une indemnité de remplacement du revenu si, en raison de l'accident, elle est incapable d'assumer ses tâches. La Société calcule l'indemnité à verser sur la base du revenu brut de la victime.
- 4.34** Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes sans emploi, celles qui occupent un poste à temps partiel ou temporaire et les travailleurs autonomes, la Société établit l'indemnité à partir d'un revenu brut fixé par règlement. Pour ce faire, elle utilisait en 1998 une grille de catégories d'emplois et de revenus bruts correspondants.
- 4.35** La grille faisait état de plus d'une centaine de catégories d'emplois. En raison du regroupement des emplois par catégories, les revenus bruts ne représentaient pas les salaires effectivement versés à la victime sur le marché du travail. En effet, le revenu brut d'une catégorie correspondait à la moyenne des revenus d'emploi en question. Puisqu'il n'y avait pas de corrélation exacte entre le revenu brut d'une catégorie d'emploi et le revenu brut d'un emploi en particulier, il s'ensuivait fréquemment que l'indemnisation versée à la victime n'équivalait pas à sa perte économique réelle.
- 4.36** La Société a corrigé la situation. Elle utilise maintenant une grille où chaque emploi est directement lié à son revenu brut et non plus au revenu brut moyen d'une catégorie d'emploi. Ainsi, il y a une meilleure corrélation entre l'indemnité versée et la perte économique réelle.

4.37 Commentaires de la Société

« Comme le souligne le Vérificateur général, la Société de l'assurance automobile du Québec a pris des actions appropriées concernant plusieurs des recommandations contenues au rapport couvrant la période de 1997-1998. Malheureusement, certaines actions ont été ralenties par de nombreux départs d'employés expérimentés dans les secteurs de l'indemnisation, des services médicaux et de la réadaptation. Entre autres, depuis la réalisation du mandat du Vérificateur général en 1998, environ 50 p. cent des agents d'indemnisation ont quitté. Malgré tout, nous pouvons vous assurer que la Société poursuit ses efforts pour améliorer la qualité de ses interventions auprès de la clientèle accidentée.

« Plus spécifiquement, la Société porte une attention particulière aux volets suivants :

« **Traitement par les agents d'indemnisation.** La formation d'un nouvel agent dure six mois et ce dernier devient autonome et productif après une année additionnelle en emploi. Les retards accumulés et la charge de travail élevée ont rendu la tâche difficile pour des agents d'indemnisation souvent inexpérimentés. Nous sommes confiants de pouvoir grandement améliorer cette situation dans les prochains mois. D'une part, des postes additionnels d'agents d'indemnisation ont été alloués depuis mai 2001 et, d'autre part, des outils permettant de nouvelles approches de traitement et un meilleur encadrement des actions prises par l'agent seront disponibles dans les mois à venir.



« Parmi ceux-ci, citons l'outil informatique de soutien à la tâche appelé "Bureau de l'intervenant" qui assistera l'agent d'indemnisation dans sa tâche et le guidera dans sa démarche de travail. Il diminuera le temps d'intervention et de formation des agents et permettra d'uniformiser la pratique de la fonction d'agent.

« De plus, le "Plan d'intervention" est un outil privilégié pour accroître l'efficacité des intervenants et assurer la cohérence des actions de l'agent. Il facilitera la recherche et l'accès aux connaissances médicales nécessaires pour la gestion du suivi de l'incapacité et contribuera à l'équité recherchée dans le traitement des dossiers ainsi qu'à un meilleur contrôle des périodes d'autorisation de l'indemnité de remplacement du revenu.

« D'autres projets comme le "Paiement périodique autorisé d'avance" ainsi que celui visant la "Révision des communications écrites" fourniront un meilleur support à l'agent d'indemnisation dans l'exercice de ses fonctions et ainsi, augmenteront l'efficacité de ses interventions.

« **Délais de traitement par les services médicaux et opinion des médecins évaluateurs.**

La Société a mis sur pied en 2001 un groupe de travail pour optimiser les interventions des médecins évaluateurs et améliorer leurs communications avec les différents intervenants internes et externes. Les pistes de solution issues de ce groupe de travail seront mises en place.

« Les nouvelles façons de faire amélioreront l'efficacité des interventions du médecin évaluateur. Entre autres, les consultations verbales seront systématisées pour les questions simples et les médecins documenteront leurs interventions au fur et à mesure. Le conseiller en réadaptation acheminera son plan d'intervention au médecin évaluateur qui, au besoin, pourra décider de réunir les intervenants internes concernés pour convenir d'un plan d'intervention ciblé. Une information rétroactive sur les décisions infirmées par la Direction de la révision sera régulièrement transmise aux médecins et servira d'autoformation. Des discussions de cas seront organisées afin de permettre aux médecins de partager sur les dossiers complexes et de suggérer de meilleures pratiques.

« Parallèlement à l'implantation de ces nouveaux processus de travail, un projet pilote visant la diminution des inventaires actuels de demandes d'avis médical sera réalisé. Pour ce faire, des prêts de service permettront d'ajouter des ressources additionnelles pour une période maximale de neuf mois.

« De plus, le personnel médical récemment dédié au contrôle de la qualité ciblera les éléments devant être approfondis lors de programmes de perfectionnement afin d'améliorer la qualité d'intervention des médecins évaluateurs.

« **Encadrement des activités de réadaptation.** L'élaboration du programme de réinsertion sociale en 1998 a mis en évidence un besoin de réviser au préalable la Politique de réadaptation afin que le programme s'appuie sur une vision contemporaine de la Société en matière de réadaptation. La révision de cette politique fut donc mise en priorité et complétée en 1999. Elle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000.



« La rédaction du programme de réinsertion sociale ainsi que la révision des programmes de réinsertion scolaire et professionnelle ont débuté à l'automne 2001 ; l'exercice devrait être complété en juin 2002. Toutefois, il est à noter qu'en l'absence de programme spécifique, les actions de soutien à l'intégration sociale des accidentés de la route sont encadrées par des directives qui ont été révisées et ajustées au fil des ans afin de les rendre conformes aux besoins des accidentés et aux objectifs d'évaluation des résultats.

« **Contrôle de la qualité.** La Société reconnaît l'importance d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation. Toutefois, dans un contexte de ressources limitées, la priorité en 2001 a été accordée à l'évaluation de l'application du programme de réinsertion professionnelle plutôt qu'au développement d'un programme de contrôle de la qualité systématique. De plus, la Société a évalué la qualité des programmations et des plans d'intervention produits par les 28 établissements ayant une entente de services de réadaptation avec elle afin de s'assurer que les services reçus de ces établissements répondent aux besoins de la Société et de sa clientèle.

« Par ailleurs, de nombreuses activités favorisant la qualité des actions en réadaptation sont réalisées sur une base régulière. Notons, entre autres, la formation, l'accès pour tous les intervenants à des services d'experts conseils, le suivi des dossiers de réadaptation effectué par les chefs de service.

« Nous vous réitérons que l'amélioration des services à la clientèle en indemnisation demeure une priorité pour la Société. Nous avons investi beaucoup d'efforts au cours des dernières années pour amorcer un important virage. Comme l'a constaté le Vérificateur général, nous avons apporté des améliorations concrètes et nous comptons poursuivre dans la même direction. »



FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL

Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Marthe Gonthier
Annie Larivière
Sylvie Panneton
Caroline Rivard
Benoît Soucy
Isabelle Webster

***Les activités
ont été reconduites
jusqu'au 31 mars 2004.***

- 4.38** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Le but de cette démarche était de déterminer dans quelle mesure le gestionnaire¹ a apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en février 2002.
- 4.39** Le Fonds, dont l'objectif est de favoriser l'intégration au travail des personnes économiquement démunies et, partant, de les tirer de la pauvreté, est en activité depuis juin 1997. Les activités du Fonds devaient prendre fin le 1^{er} avril 2000, mais elles ont été reconduites par le gouvernement jusqu'au 31 mars 2004. Par conséquent, de nouveaux projets peuvent être acceptés jusqu'au 31 mars 2003. À son terme, le Fonds aura alloué quelque 410 millions de dollars à des organismes promoteurs dont les projets auront été approuvés soit par un comité national, soit par des comités régionaux ou locaux.
- 4.40** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour objectif de nous assurer que le gestionnaire du Fonds s'appuyait sur des bases solides pour son administration. Nous cherchions à savoir s'il avait mis en place un processus pour établir que les projets subventionnés et le profil des participants répondaient aux orientations, objectifs et balises du Fonds et s'il en faisait un suivi adéquat. De plus, nous voulions vérifier que le gestionnaire mesurait adéquatement les résultats obtenus et qu'il apportait les correctifs qui s'imposaient pour améliorer la gestion du Fonds. Enfin, nous avions pour but de nous assurer que la reddition de comptes du gestionnaire était fiable, compréhensible et complète.
- 4.41** Les principales lacunes relevées à cette époque concernaient la définition des orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure, la délégation et l'exercice des responsabilités, la mesure des résultats ainsi que la reddition de comptes.
- 4.42** Afin d'évaluer dans quelle mesure le gestionnaire a tenu compte de nos recommandations, nous avons effectué des travaux auprès de la Direction du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi qu'auprès de trois directions régionales d'Emploi-Québec et de six centres locaux d'emploi.

1. Dans ce suivi, le terme « gestionnaire » fait référence au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui administre le Fonds.



4.43 Nous avons examiné les activités du Fonds depuis février 1999, soit la fin de notre vérification initiale, et ce, jusqu'en février 2002. Ces travaux ont porté notamment sur l'analyse de 45 dossiers de projets représentant une somme de 6,6 millions de dollars. Cet échantillon équivaut à environ 5 p. cent de la valeur des projets subventionnés durant la période couverte par le suivi. Nous avons également examiné 2 dossiers de projets dits nationaux dont la valeur représente 3,3 millions de dollars, ce qui correspond à un peu plus de 18 p. cent de la valeur de ces projets.

Conclusions générales

**Beaucoup à faire
pour disposer
de bases administratives
solides.**

- 4.44** Notre suivi révèle qu'il reste beaucoup à faire pour que le gestionnaire dispose de bases solides pour soutenir son administration. En effet, seulement deux des huit recommandations formulées en 1998-1999 ont été appliquées de manière satisfaisante.
- 4.45** Pour ce qui est des recommandations mises en application en totalité ou ayant donné lieu à des progrès notables, mentionnons que les responsabilités de chacun des acteurs ont été précisées. De plus, l'exactitude des données servant à mesurer les résultats et les délais associés à leur enregistrement dans les systèmes informatiques se sont améliorés, bien que l'information de gestion ne soit toujours pas disponible en temps réel.
- 4.46** Toutefois, les six autres recommandations n'ont pas eu de suite satisfaisante. Ainsi, le Fonds n'a pas accompagné son mode de gestion d'une démarche structurée visant une gestion par résultats. Les orientations relatives aux résultats n'ont pas été assorties d'objectifs et les indicateurs ou les balises sont souvent imprécis, voire absents. Il s'ensuit, comme nous l'avions déploré à l'époque, que le Fonds absorbe des frais réguliers de fonctionnement des organismes promoteurs, se substitue encore à des programmes en vigueur et n'a pas l'assurance d'atteindre la clientèle visée.
- 4.47** Malgré certaines actions mises de l'avant, le soutien et l'encadrement offerts aux régions de même que la surveillance de l'exercice des responsabilités déléguées restent déficients. En outre, le processus de révision, quoique bonifié, ne permet pas au gestionnaire de s'assurer que tous les projets retenus sont en accord avec le cadre normatif.
- 4.48** Par ailleurs, les lacunes relatives à l'évaluation des retombées du Fonds persistent : le gestionnaire n'a toujours pas défini ce qu'est un emploi durable ; il n'a établi aucun objectif en matière de résultats ni retenu d'indicateurs pour en mesurer l'atteinte ; il ne dispose pas encore d'information régulière sur l'intégration en emploi des participants, de sorte qu'il ne peut ajuster ses stratégies au besoin.
- 4.49** Enfin, en dépit de quelques améliorations, la reddition de comptes du Fonds demeure incomplète à plusieurs égards et le lecteur n'est toujours pas en mesure d'apprécier les résultats qui lui sont communiqués.



Orientations, objectifs, balises et indicateurs

Le mode de gestion n'est pas soutenu par une démarche structurée visant une gestion par résultats.

- 4.50** En 1998-1999, nous avons recommandé au gestionnaire de traduire la mission et les grandes orientations du Fonds en objectifs précis et mesurables, en balises et en indicateurs de mesure, et de communiquer le tout promptement à son personnel, aux comités ainsi qu'aux promoteurs, ces derniers étant en majorité des organismes sans but lucratif.
- 4.51** Bien que des progrès aient été faits à ce chapitre, beaucoup de chemin reste à parcourir. Le Fonds a conservé un mode de gestion souple et peu normé qui, tout en laissant une grande marge de manœuvre aux comités, n'est pas soutenu par une démarche structurée visant une gestion par résultats.
- 4.52** Les orientations du Fonds concernent principalement trois grands axes : la clientèle à atteindre, la nature des projets à favoriser et les résultats visés. Les objectifs établis portent avant tout sur la clientèle. Ceux relatifs à la nature des projets sont difficilement mesurables et aucun n'a rapport aux résultats. Il en découle des indicateurs de mesure ou des balises souvent imprécis, voire absents. De plus, le Fonds continue d'absorber des frais réguliers de fonctionnement de certains organismes et il se substituerait à l'occasion à des programmes existants.

Clientèle à atteindre et nature des projets

- 4.53** Nous avons signalé à l'époque que les objectifs concernant la clientèle à atteindre et la nature des projets n'étaient pas assortis d'indicateurs de mesure précis.
- 4.54** En ce qui a trait à la clientèle à atteindre, le Fonds a précisé certains objectifs et leur a associé des cibles mesurables. C'est le cas des objectifs se rapportant aux prestataires de l'assistance-emploi et aux femmes. Par surcroît, un objectif a été ajouté au regard des personnes immigrantes. Cependant, pour ces dernières, le Fonds aurait davantage influé sur les résultats s'il avait énoncé une cible et expliqué ce qu'il entend par « consentir des efforts particuliers dans les régions où l'on retrouve une proportion significative de ces personnes ».
- 4.55** Relativement à la nature des projets à retenir, le Fonds a spécifié qu'il donne maintenant la priorité aux projets d'insertion en emploi et de création d'emplois. Néanmoins, le gestionnaire n'a pas arrêté de cibles à cet égard et il reste muet quant à la proportion des personnes à rapprocher du marché du travail, à former ou pour qui créer un poste.

Consolidation de postes et financement de frais réguliers

- 4.56** Lors de notre vérification, nous avons observé que, même si le cadre normatif du Fonds énonçait qu'il « ne sert pas à consolider les emplois existants dans un organisme sans but lucratif ni à financer les frais réguliers de fonctionnement des organismes », ce principe n'avait pas toujours été respecté.



**Les subventions
couvrent encore
des frais réguliers
de fonctionnement.**

- 4.57 Nos récents travaux indiquent que le Fonds ne prend plus en charge des emplois existants. En effet, l'obligation pour le promoteur de produire la liste des employés déjà en place dans l'organisation, jumelée à une vigilance accrue, a contribué à corriger cette lacune.
- 4.58 Toutefois, dans 27 p. cent des dossiers examinés, la subvention accordée par le Fonds couvre encore des frais réguliers ou du moins, la démonstration en vue d'établir qu'il ne s'agit pas de tels frais est absente.
- 4.59 Quoique la balise concernant les dépenses admissibles ait été revue, elle n'est pas assez claire pour lever toute ambiguïté, ce qui amène le personnel en région à s'interroger fréquemment sur le sujet et, parfois, à se doter de normes régionales en la matière.

Programmes réguliers des ministères et organismes

- 4.60 En 1998-1999, en dépit de l'orientation selon laquelle « les interventions du Fonds sont complémentaires à celles soutenues par les programmes réguliers des ministères et organismes » et « peuvent concourir à bonifier des mesures existantes », nos travaux avaient fait ressortir que, dans bien des cas, le Fonds se substituait à des programmes existants, notamment lorsque la caisse des ministères concernés était vide ou ne suffisait pas à combler tous les besoins.
- 4.61 La situation a peu évolué. Bien que l'on puisse lire dans les orientations que « le Fonds ne doit pas se substituer aux programmes réguliers », le guide opérationnel servant à expliquer la manière d'appliquer ces orientations nous apprend paradoxalement que « le Fonds peut soutenir un projet lorsqu'un ministère ou un organisme ne peut le faire en raison de son cadre normatif, de ses priorités ou de ses limites budgétaires ».
- 4.62 Parmi les projets que nous avons examinés, 23 p. cent sont admissibles à des mesures gouvernementales en vigueur, mais pour lesquelles, souvent, le budget est épuisé; 73 p. cent des projets ayant ce profil concernent le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. À titre d'exemple, le Fonds a accepté plusieurs projets de formation qui, étant susceptibles d'être financés par Emploi-Québec, ont plutôt été dirigés vers lui, faute de ressources. Par contre, le Fonds ne verse à peu près plus de sommes en lieu et place du ministère de la Famille et de l'Enfance et de celui de l'Éducation, au regard respectivement de la création de centres de la petite enfance et de bourses d'études.

Formation et encadrement par les organismes

- 4.63 À l'époque, nous avons souligné que, même si la formation et l'encadrement offerts aux participants étaient d'une grande importance, les descriptions faites par les promoteurs étaient imprécises et ne permettaient pas d'évaluer de quelle façon le participant parviendrait à acquérir des connaissances transférables.



- 4.64 Le gestionnaire a agi en vue de corriger cette lacune. Entre autres, il a invité les comités chargés d'analyser les demandes à s'assurer qu'un budget suffisant est prévu pour l'encadrement, la formation et l'accompagnement des participants.
- 4.65 Malgré cette initiative, nos travaux révèlent que, pour près du tiers des projets examinés, les descriptions sont nettement insuffisantes pour démontrer de quelle façon le participant parviendra à acquérir des connaissances transférables.

Délégation et exercice des responsabilités

- 4.66 Nous avons recommandé au gestionnaire de préciser davantage les responsabilités à exercer par chacun, d'offrir le soutien et l'encadrement nécessaires aux régions, de s'assurer que les projets ne vont pas à l'encontre du cadre normatif et, enfin, de veiller à ce que les responsabilités déléguées soient exercées.
- 4.67 Alors que les responsabilités de chacun ont été mieux définies, le soutien et l'encadrement offerts aux régions ainsi que la surveillance de l'exercice des responsabilités déléguées demeurent déficients, même si des mesures ont été prises pour tenter de redresser la situation.

Élaboration des planifications stratégiques régionales

- 4.68 Lors de la vérification initiale, nous avons constaté que les régions visitées avaient élaboré une certaine planification stratégique, sans qu'il en découle nécessairement de plan d'action ou que soient précisés des éléments auxquels s'attarder en priorité. Nous avons également souligné que le gestionnaire ne s'était pas préoccupé de cette question.
- 4.69 Depuis, le gestionnaire a instauré un processus de révision des planifications régionales afin, notamment, de s'assurer du respect des orientations du Fonds.
- 4.70 L'analyse de trois planifications stratégiques régionales démontre que des améliorations ont été apportées. Des efforts ont été faits pour cerner les réalités régionales, dégager des priorités et les traduire en objectifs. Cependant, il n'y a aucun plan d'action structuré et les documents produits n'indiquent que rarement les actions envisagées pour atteindre les objectifs du Fonds.

Actions pour atteindre les objectifs régionaux : peu d'information.

Surveillance par le gestionnaire

- 4.71 Nous avons signalé en 1998-1999 que le gestionnaire ne se souciait pas toujours de son rôle de surveillance quant au respect des paramètres du Fonds.
- 4.72 D'une part, nos commentaires avaient porté sur le processus de révision des projets acceptés par les comités, processus insatisfaisant en raison de l'information trop partielle utilisée, du long délai de traitement et du choix de réviser tous les projets de 25 000 dollars et plus.



- 4.73** D'autre part, nous avons noté des faiblesses entourant le repérage des citoyens ayant le profil recherché et la vérification de l'information sur laquelle repose l'admissibilité des personnes choisies. Les faiblesses étaient causées par l'insuffisance des données enregistrées dans les systèmes informatiques du ministère concernant le bassin de clientèle et par le contrôle inadéquat des formulaires d'inscription, parfois incomplets ou absents des dossiers.
- 4.74** Bien que des gestes aient été posés par le gestionnaire pour resserrer sa surveillance, les pratiques actuelles ne lui donnent pas l'assurance que tous les paramètres du Fonds sont respectés.
- 4.75** En matière de révision, les projets sont encore systématiquement examinés sans égard au risque ou aux montants en cause et la révision est faite à partir d'un formulaire où sont consignés divers renseignements tirés du dossier d'analyse. Des mesures ont été prises pour réduire le délai de traitement et le formulaire servant à la révision a été modifié afin que l'information recueillie soit plus pertinente. Or, l'information qui y est consignée ne donne pas nécessairement une image fidèle de celle qui est contenue dans le dossier d'analyse et ne permet pas, dans tous les cas, de poser un jugement éclairé quant au respect des orientations du Fonds. Qui plus est, l'information y est parfois contradictoire avec les renseignements figurant dans les dossiers.
- 4.76** Actuellement, la révision des projets constitue le seul moyen de contrôle mis en place par le gestionnaire. Cependant, des démarches ont été amorcées pour que les dossiers du Fonds soient soumis à la vérification de conformité d'Emploi-Québec, mais aucune procédure à cet effet n'a encore vu le jour.
- 4.77** En ce qui concerne les données relatives aux participants, très peu de progrès ont été accomplis, malgré les efforts déployés par le gestionnaire pour réitérer l'importance de saisir ces données dans les systèmes informatiques du ministère.
- 4.78** De même, le gestionnaire ne s'assure toujours pas que le profil des participants correspond aux paramètres du Fonds et aucune procédure n'est en place pour valider l'information recueillie. Comme nous le déplorons à l'époque, il arrive encore trop souvent que le formulaire de renseignements soit incomplet ou tout simplement absent du dossier.
- 4.79** Enfin, encore aujourd'hui, des postes sont à l'occasion pourvus par des personnes qui sont déjà en emploi ou qui ne sont pas économiquement démunies, ces dernières bénéficiant d'un revenu familial supérieur au seuil délimitant ce qu'est un « faible revenu ».

Analyse des projets

- 4.80** En 1998-1999, nous avons constaté un manque de soutien et d'encadrement du gestionnaire à l'égard du personnel en région responsable de l'analyse des projets. Nous soulignons que les outils fournis aux régions ainsi que les directives concernant les documents à verser au dossier présentaient diverses lacunes et que la place laissée à l'interprétation était grande.



**L'analyse des projets
laisse place à
une large interprétation.**

- 4.81** Depuis, le gestionnaire a accentué le soutien et l'encadrement offerts aux régions. À preuve, plusieurs formulaires ont été remaniés. La grille d'analyse modèle – quoique utilisée inégalement – a été revue afin de mieux soutenir l'analyse des dossiers. De plus, une brochure intitulée *Guide de présentation d'une demande de subvention*, où sont listés les documents nécessaires à l'analyse, a été mise en circulation. Le gestionnaire a également intensifié la communication entre les différents acteurs et enrichi la formation du nouveau personnel, même si celle-ci est laissée à la discrétion des régions et qu'elle n'est pas uniforme.
- 4.82** Cependant, bien que des balises aient été ajoutées, il y a toujours place à une large interprétation. À titre d'exemple, la définition des dépenses admissibles reste imprécise, de sorte qu'une même catégorie de dépenses peut être tantôt acceptée, tantôt refusée, et ce, autant à l'intérieur d'une région que de l'une à l'autre. Notamment, nous avons relevé que les charges locatives sont traitées différemment entre les régions et qu'une de celles-ci n'autorise que des dépenses salariales.
- 4.83** Enfin, malgré la diffusion d'une liste rappelant les documents devant figurer dans le dossier d'analyse, il manque au moins un des éléments exigés dans 70 p. cent des dossiers que nous avons examinés. Ainsi, le gestionnaire ne peut avoir l'assurance que l'information nécessaire à l'acceptation d'un projet a été prise en compte et versée au dossier.

Ententes contractuelles

- 4.84** La vérification initiale avait fait ressortir que les ententes contractuelles utilisées entre le Fonds et les promoteurs ne présentaient pas tous les renseignements que nous jugions essentiels pour éviter toute ambiguïté dans la relation légale qui lie les parties. En outre, certains promoteurs ne respectaient pas intégralement les clauses énoncées dans leur contrat, sans être pénalisés pour autant.
- 4.85** Le Fonds a rendu obligatoire un nouveau contrat type, qui recouvre tous les éléments suggérés à l'époque par le Vérificateur général, sauf l'usage réservé aux immobilisations au terme du projet. Pourtant, ce point mériterait d'être éclairci par le gestionnaire, car les immobilisations pour lesquelles il a versé des subventions représentent un apport durable pour l'organisme promoteur, alors que le projet a une durée limitée.
- 4.86** Le gestionnaire a également insisté sur l'importance d'inclure dans l'entente les conditions particulières au projet. Notre suivi révèle néanmoins que 46 p. cent des contrats examinés ne comportaient aucune clause particulière, excepté celle concernant les modalités de versement.
- 4.87** En ce qui a trait au respect des termes de l'entente, de nombreux promoteurs contreviennent encore à une ou plusieurs clauses sans que cela influe sur le versement de leur subvention.



Suivi des projets acceptés

**Le suivi des projets :
une activité déficiente.**

- 4.88** Nous avons constaté à l'époque que le suivi exercé par le gestionnaire était déficient puisque, entre autres, il n'existait aucune directive claire en la matière et que, de surcroît, le gestionnaire ne s'assurait pas que chaque projet subventionné faisait l'objet d'un suivi approprié.
- 4.89** Malgré quelques pas dans la bonne direction, cette activité est toujours déficiente. Le souci accru du gestionnaire face à l'importance du suivi, communiqué à l'ensemble du réseau, ne s'est pas concrétisé en normes précises : les éléments à surveiller, la nature des renseignements à obtenir selon le risque relatif à chaque projet et les conditions à respecter avant le versement de la subvention n'ont pas été établis.
- 4.90** Les régions se sont vu attribuer cette responsabilité, ayant à se prononcer sur les modes de suivi qu'elles privilégiaient. Elles se sont limitées à déterminer le nombre et la fréquence des rapports à produire et des visites à effectuer. Au surplus, les contrôles permettant de confirmer que ces activités se déroulent sont absents.
- 4.91** Si l'on exclut la rencontre ayant lieu lors de la signature des contrats, les promoteurs sont rarement visités. Par ailleurs, même dans les régions où la planification stratégique prévoyait que les participants seraient vus périodiquement, aucun dossier examiné n'atteste la tenue de tels échanges. Ainsi, encore aujourd'hui, on ne s'attarde souvent qu'au suivi budgétaire.
- 4.92** Enfin, le gestionnaire ne s'est doté d'aucun mécanisme pour vérifier que tous les projets font l'objet d'un suivi, quelle que soit sa portée.

Mesure des résultats

- 4.93** Les travaux effectués en 1998-1999 nous avaient amenés à préconiser au gestionnaire de recueillir et d'analyser les données nécessaires à la mesure des résultats du Fonds, après s'être assuré de leur exactitude, de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'efficacité de cette opération ainsi que d'intensifier ses efforts pour mieux évaluer les retombées du Fonds.
- 4.94** Le gestionnaire a apporté plusieurs correctifs pour mieux évaluer les résultats du Fonds, mais leur mesure comporte encore des faiblesses, si bien que leur suivi ne s'en trouve pas facilité.

Collecte et analyse des renseignements

- 4.95** À l'époque, nous avons signalé que le gestionnaire ne pouvait parvenir à une mesure éloquentes des résultats étant donné que les objectifs n'avaient pas été définis au départ, que les données qu'il possédait n'étaient pas toujours fiables et que l'enregistrement de celles-ci dans les systèmes informatiques tardait.



- 4.96** Or, nous avons déjà souligné que les orientations n'ont pas toutes été assorties d'objectifs. Il s'ensuit que des données nécessaires à l'évaluation des résultats ne sont pas colligées.
- 4.97** Cependant, l'exactitude des données relatives à la clientèle immigrante et les délais d'enregistrement dans les systèmes informatiques se sont améliorés. Le gestionnaire a en effet modifié le formulaire d'inscription des participants, veillé à ce que les renseignements touchant les immigrants puissent être saisis et, surtout, sensibilisé le personnel à la nécessité d'inscrire correctement toutes les données pertinentes dans les systèmes informatiques. Il est regrettable que ces ajustements aient été faits tardivement; il sera dès lors difficile de dégager, au moment voulu, un portrait complet des participants.
- 4.98** Une autre lacune concernait l'imprécision liée aux postes. En effet, ils étaient comptabilisés sur la base des postes prévus et présentés à tort dans la reddition de comptes comme des postes créés. Le gestionnaire n'a pas modifié son mode de comptabilisation, mais il présente uniquement dans sa reddition de comptes les postes prévus. Par contre, ceux-ci sont encore traités de la même manière, peu importe leur durée.

Évaluation des retombées

- 4.99** Lors de la vérification initiale, nous nous interrogeons sur l'atteinte de l'objectif de créer des emplois durables, notamment en raison du faible taux d'intégration des participants au marché du travail et de la contribution du Fonds à la création d'organismes sans but lucratif, dont l'avenir financier pourrait être incertain lors du retrait du Fonds. Par ailleurs, nous avons souligné qu'aucune évaluation des projets d'économie sociale, administrés par le ministère des Régions pour la première année du Fonds, n'avait encore été faite.
- 4.100** Depuis, le Fonds a mené à bien des travaux d'évaluation. Par exemple, il a publié en septembre 2000 un rapport intitulé *Évaluation des impacts individuels du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail*. L'évaluation fait état de plusieurs effets positifs sur le participant, notamment au regard de la présence en emploi et de l'amélioration des conditions de vie générales. Or, comme le gestionnaire n'a toujours pas défini ce qu'est un emploi durable, l'évaluation a été faite en considérant plusieurs définitions. Une des conclusions formulées dans ce rapport est que « l'intégration durable est plus élevée pour les participants que pour les non-participants [...] dans trois définitions sur quatre », mais que « quelle que soit la définition utilisée, l'intégration durable en emploi demeure limitée ».
- 4.101** Même si le Fonds ne semble plus contribuer à la création d'organismes sans but lucratif, le gestionnaire n'a pas établi à ce jour d'objectifs en matière de résultats ni arrêté d'indicateurs à cet égard. Bien qu'il dresse annuellement le portrait des participants, la seule information dont il dispose pour apprécier l'intégration en

Toujours pas d'objectifs en matière de résultats.



emploi est celle que lui fournissent les évaluations a posteriori. Il ne peut donc corriger les lacunes au fur et à mesure qu'elles apparaissent, pas plus que rajuster ses stratégies, au besoin.

- 4.102** Une nouvelle évaluation des retombées du Fonds sur sa clientèle de même qu'une évaluation de ses processus de gestion sont annoncées pour 2002. Toutefois, les résultats ne seront disponibles qu'en septembre, soit six mois avant la fin prévue des activités du Fonds.
- 4.103** Pour ce qui est des projets d'économie sociale, ils n'ont fait l'objet d'aucune évaluation lors de la première année mais, à partir de la deuxième année, ils ont été incorporés à l'ensemble des projets du Fonds.

Reddition de comptes

- 4.104** Nous avons recommandé au gestionnaire d'améliorer sa reddition de comptes relative au Fonds, alors limitée du fait que les objectifs n'étaient pas quantifiés, et que les résultats communiqués étaient incomplets en plus de comporter des lacunes au regard de la terminologie utilisée.
- 4.105** Notre analyse des deux rapports d'activité produits depuis la vérification initiale, soit celui de 1997-1999 et celui de 1999-2001, montre que le gestionnaire a apporté quelques améliorations. Entre autres, les objectifs concernant les clientèles ont été quantifiés et les résultats y afférents ont été divulgués. La terminologie a également été revue et les rapports ne font plus mention du nombre de personnes sorties de la pauvreté mais plutôt du nombre de postes ou de places de formation que le Fonds a accepté de financer. Les résultats présentés gagnent en exactitude mais ne permettent toujours pas de juger du nombre de personnes sorties de la pauvreté.
- 4.106** Les rapports d'activité du Fonds demeurent néanmoins incomplets à plusieurs égards et le lecteur n'est toujours pas en mesure d'apprécier les résultats qui lui sont présentés. De surcroît, ils sont déposés à l'Assemblée nationale avec un délai considérable puisque le rapport d'activité de 1999-2000 a été jumelé à celui de 2000-2001 et déposé en décembre 2001.
- 4.107** Il est à déplorer que des données utiles, divulguées dans le rapport d'activité de 1997-1999, ne figurent pas dans le rapport de 1999-2001. C'est le cas des ressources investies par Emploi-Québec et des contributions des autres entités gouvernementales.
- 4.108** Même si le rapport fait état du nombre de projets acceptés et du nombre de postes financés depuis la création du Fonds, il est difficile, sans point de comparaison, d'apprécier la performance atteinte. On peut lire dans le rapport de 1997-1999 que « les résultats du Fonds dépassent les attentes » : cette affirmation prendrait tout son sens si ces dernières avaient été définies au départ.
- 4.109** Ajoutons que le lecteur ne peut faire le lien entre les sommes investies, les projets réalisés avec ces sommes, les clientèles atteintes avec ces projets et le taux d'intégration des participants au marché du travail.

*Les rapports d'activité :
incomplets
à plusieurs égards.*



- 4.110** Par ailleurs, le Fonds a omis de faire mention, tant dans ses états financiers que dans son rapport annuel de l'année financière 2000-2001, du transfert de 5,6 millions de dollars au projet Solidarité jeunesse. Ce projet, récemment mis en œuvre pour accompagner les jeunes qui entreprennent une démarche d'intégration professionnelle, est financé conjointement avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Aucune explication n'est fournie non plus quant à l'augmentation substantielle des frais d'administration du Fonds en 2000-2001, qui ont plus que doublé, malgré une réduction des dépenses de quelque 45 p. cent pour la même période. Comme auparavant, on ignore aussi quelle portion de leur budget les régions utilisent et les causes des écarts entre leur budget et leurs dépenses.
- 4.111** Enfin, les rapports annuels sont muets en ce qui concerne les subventions versées aux promoteurs pour acquérir des immobilisations et le financement qu'ils assurent eux-mêmes. Pourtant, ces subventions constituent un apport durable aux organismes communautaires.

4.112 Commentaires du gestionnaire du Fonds

« Le ministère constate avec satisfaction que le Vérificateur général a observé des améliorations dans la gestion du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et a fait état des résultats positifs de l'évaluation des interventions du Fonds. Par ailleurs, le Vérificateur général fait observer que plusieurs de ses recommandations n'ont pas eu à ses yeux de suite satisfaisante. Ses observations sont principalement basées sur la prémisse que le Fonds devrait avoir un mode de gestion par résultats.

« Or le ministère est d'avis que le modèle de gestion par résultats s'applique difficilement de façon intégrale au Fonds, en raison de son caractère singulier sous plusieurs aspects : une mesure décentralisée, souple, peu normée, faisant appel à l'implication des partenaires communautaires dans le choix des orientations et des priorités locales et régionales, et dans le processus de décision sur les projets à soutenir. Aussi, en dehors des cibles de clientèles à joindre, le ministère, en accord avec ses partenaires, n'a pas fixé d'autres cibles et d'objectifs de résultats, afin de sauvegarder les dynamiques et les initiatives régionales, et de maintenir l'implication et l'intérêt des partenaires dans la gestion du Fonds.

« Le ministère souhaite que puisse être défini un nouveau mode de gestion, cadrant mieux avec des mesures comme celles du Fonds. Il entend d'ailleurs entreprendre des travaux à cette fin, en collaboration notamment avec l'École nationale d'administration publique (ENAP).

« Par ailleurs, la préoccupation des résultats et celle d'une gestion rigoureuse ont toujours été présentes depuis le début des activités du Fonds. Des gestes concrets ont été posés, des moyens appropriés ont été mis en place et les ajustements requis ont été apportés, notamment en ce qui a trait à la planification, à la formation, à l'accès à des guides et à des outils de gestion, au contrôle et au suivi budgétaire.



« Concernant les orientations du Fonds, elles ont été ajustées pour tenir compte des besoins de la clientèle, des cibles ont été fixées, les balises ont été précisées notamment quant à la durée des périodes de subvention et aux dépenses admissibles. L'orientation du Fonds relative à la nature des projets donne priorité aux projets d'insertion et de création d'emplois ; en 2000-2001 et 2001-2002, plus de 88 p. cent des postes acceptés par les comités d'approbation étaient dans des projets de ce type. Quant aux dépenses admissibles, l'orientation du Fonds est de financer les frais nécessaires à la réalisation des projets et, à cette fin, des justifications des dépenses sont réclamées aux organismes. Afin d'éviter de se substituer aux programmes réguliers des ministères, des avis sectoriels sont demandés systématiquement.

« En ce qui concerne la délégation et l'exercice des responsabilités, le ministère a mis en place plusieurs correctifs, entre autres ceux relatifs aux planifications stratégiques régionales, à l'analyse des projets et aux ententes contractuelles. Il continuera ses efforts pour maximiser le soutien aux régions afin d'améliorer encore le suivi des projets.

« Au niveau de la mesure des résultats, le ministère a précisé des cibles à l'égard des clientèles visées et a mis en œuvre plusieurs moyens afin de favoriser l'exactitude des données et leur saisie. D'autre part, le ministère tient à souligner que la stratégie d'évaluation du Fonds est parmi les plus élaborées qui soient et que les résultats obtenus par les interventions du Fonds auprès des personnes démunies sont très positifs en termes de présence en emploi, à la suite d'une participation à une activité soutenue par le Fonds. Comme il n'existe pas de consensus sur la définition d'un emploi durable, on peut dire à ce titre que le ministère a fait preuve d'initiative en analysant les retombées durables d'une participation au Fonds selon quatre définitions.

« Enfin, en ce qui concerne la reddition de comptes, le ministère, comme le souligne le Vérificateur général, a apporté des améliorations dans le rapport d'activité de 1999-2000 et de 2000-2001. Ce dernier, entre autres, fait état des résultats d'évaluation du Fonds. Pour le rapport de 2001-2002, le ministère prévoit ajouter d'autres renseignements, notamment sur la contribution des partenaires à des projets financés par le Fonds, comme le suggère d'ailleurs le Vérificateur général. »



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

***Certification
de l'information financière***



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5.1
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	5.8
Comparabilité des états financiers	5.9
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	5.17
États financiers relatifs aux patrimoines administrés	5.18
Intégralité et exactitude des actifs et des passifs du fonds nominatif	5.23
Suivi de l'aide sociale	5.28
RÉGIE DE L'ÉNERGIE	
Restriction portant sur la répartition des dépenses par secteur d'énergie	5.33

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
PCGR	Principes comptables généralement reconnus



INTRODUCTION

- 5.1** Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière dont les résultats sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur ». Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Au cours de l'année 2001-2002, le Vérificateur général a ainsi produit plus de 150 rapports du vérificateur.
- 5.2** La certification de l'information financière s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par la direction de l'entité. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du vérificateur. Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :
- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
 - une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
 - une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.
- 5.3** Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des situations de non-conformité soient décelées. De plus, la nature des travaux qu'il effectue peut l'amener à constater des lacunes relatives à la gestion. En de telles circonstances, le Vérificateur général communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un « rapport à la direction ».
- 5.4** Ce chapitre expose les principales restrictions, constatations et recommandations formulées à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés au cours des derniers mois.



- 5.5** Par ailleurs, l'annexe A du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001.
- 5.6** Puisque des données étaient encore manquantes, cette vérification n'était pas achevée au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel pour l'année 2000-2001. Le Vérificateur général n'a donc pu y inclure ses commentaires au sujet des états financiers en question, qui ont finalement été déposés devant l'Assemblée nationale en décembre. Nous avons alors communiqué aux parlementaires le fruit de nos travaux à cet égard dans un rapport distinct.
- 5.7** La publication des états financiers du gouvernement est survenue plus de huit mois après la fin de l'année financière. Nous jugeons qu'elle est trop tardive, compte tenu de l'importante contribution de ce document aux activités de surveillance des parlementaires sur la gestion financière du gouvernement.



COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Vérification menée par

Diane Petittlerc

Directrice de vérification

Manon Audet

Lise Germain

Caroline Jalbert

Sylvie Panneton

Stéphane Rodrigue

Josée Thiboutot

- 5.8** Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 15 mars 2002. Nos travaux ont permis d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers de l'entité. Cependant, nous avons jugé opportun d'inclure dans le rapport du vérificateur un commentaire concernant la comparabilité des états financiers à la suite de modifications successives d'une convention comptable.

Comparabilité des états financiers

- 5.9** La Commission a modifié en 2000 et en 2001 sa convention comptable relativement à la provision pour fluctuation du taux de rendement réel, changement appliqué les deux fois de façon rétroactive. Cette provision, dont le calcul reposait jusqu'alors sur un mécanisme de plafonnement par rapport au passif actuariel, a été éliminée en 2000. Elle a été rétablie en 2001, sans mécanisme de plafonnement, à la suite de l'adoption, le 20 décembre 2001, d'une nouvelle politique de capitalisation par le conseil d'administration de la Commission.
- 5.10** La provision vise à atténuer les effets des fluctuations des marchés financiers sur les résultats de l'exercice et, par conséquent, sur les taux de cotisation. Cette provision résulte de la différence entre les revenus de placement réalisés durant l'exercice et ceux attendus sur la base du taux de rendement ayant servi à calculer le passif actuariel.
- 5.11** Le fait de ne pas inscrire de provision dans les états financiers se rapportant à l'exercice 2000 a permis à la Commission de présenter des surplus cumulés de 312,5 millions de dollars. Or, le maintien de la provision (sans plafonnement à compter du 1^{er} janvier 2000) aurait plutôt donné lieu à la présentation de déficits cumulés de 599,3 millions de dollars au terme de l'exercice, tandis que l'excédent des revenus sur les dépenses aurait diminué de 186,5 millions de dollars pour la même période.
- 5.12** Par ailleurs, la comptabilisation d'une provision de cette nature en 2001 a eu pour conséquence de réduire l'insuffisance des revenus sur les dépenses de cet exercice de 283,8 millions de dollars. Quant aux déficits cumulés au 31 décembre 2001, qui totalisent 680,7 millions de dollars, ils auraient été de 52,7 millions de dollars sans la provision.
- 5.13** La Commission a accepté volontiers de fournir des informations à l'égard de ces changements dans les notes afférentes aux états financiers relatifs à l'exercice 2001. Toutefois, l'effet de ces mêmes changements sur les données de l'exercice précédent n'est pas divulgué, puisque le redressement a été effectué sur le solde des surplus cumulés au 1^{er} janvier 2001 et que les chiffres comparatifs de l'exercice 2000 n'ont pas été redressés pour tenir compte de la nouvelle convention comptable.



Les modifications successives d'une convention comptable ne favorisent pas la comparabilité.

5.14 Même si les modifications successives que nous avons décrites ont été effectuées en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada, elles augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des résultats et de la situation financière de la Commission, et elles ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'un exercice à l'autre.

5.15 **Nous avons recommandé à la Commission de veiller à l'application continue de la convention comptable relative à la provision pour fluctuation du taux de rendement réel afin d'assurer la comparabilité de ses états financiers.**

5.16 Commentaires de la Commission

« La Commission comprend la préoccupation du Vérificateur général à l'effet que les modifications successives de la convention comptable relative à la provision pour fluctuation du taux de rendement réel ne favorisent pas la comparabilité des états financiers d'un exercice à l'autre.

« C'est pourquoi, afin de favoriser l'évaluation de la situation financière de la Commission et de minimiser le risque de confusion, la Commission a tenu à divulguer de l'information supplémentaire à ce qui est généralement requis, dans ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2001.

« Nous tenons également à rappeler que, comme le souligne le Vérificateur général, les états financiers de la Commission sont dressés en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada. »



CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Vérification menée par

Hélène Duclos

Directrice de vérification

Josée Boivin

Sylvie Lenoir

Et d'autres membres
de l'équipe

- 5.17** Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes relatifs aux biens administrés par le Curateur public du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Nos travaux ont pris fin le 9 novembre 2001. Dans le rapport du vérificateur, nous avons émis deux restrictions ayant trait au fonds nominatif et une restriction concernant les fonds collectifs puisque les états financiers produits pour l'exercice 2000-2001 comportaient diverses dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Ces restrictions sont de même nature que celles formulées dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers de l'exercice de trois mois terminé le 31 mars 2000.

États financiers relatifs aux patrimoines administrés

Deux bilans partiels au lieu d'un seul.

- 5.18** Au terme de la vérification des états financiers se rapportant à l'exercice terminé le 31 mars 2000, nous avons invité le Curateur public à revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. À l'époque, nous lui avons notamment fait valoir la pertinence de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif ainsi que de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné. Or, au 31 mars 2001, le Curateur public a présenté ses états financiers de la même façon qu'au 31 mars 2000.
- 5.19** Les états financiers du Curateur public possèdent les deux particularités suivantes. D'une part, contrairement à la pratique courante, cette entité recourt à deux bilans partiels pour communiquer l'information sur les ressources, les obligations et l'actif net des patrimoines administrés au lieu de produire un seul document. Ainsi, elle dresse un bilan du fonds nominatif, où apparaissent les actifs et les passifs autres que les liquidités gérées collectivement, et présente ces liquidités dans un second bilan, celui des fonds collectifs. D'autre part, les états financiers sont incomplets, car l'état de la variation de l'actif net des comptes sous administration et l'état des résultats ne sont pas produits, alors que les états financiers comportent normalement ces états. Le Curateur public présente plutôt un état du revenu net de placement relatif aux fonds collectifs et un état qui explique la variation de l'avoir liquide géré collectivement.
- 5.20** Si l'entité divulguait intégralement les éléments qui expliquent la variation de l'actif net des comptes sous administration, elle fournirait au lecteur des renseignements utiles, notamment à l'égard des actifs et des passifs qui lui sont confiés au cours de l'exercice et des remises de patrimoines qu'elle a faites, au terme de son administration, à des ayants droit ou au ministre des Finances. Il en va de même pour les revenus et dépenses relatifs à chacun des patrimoines, en particulier les gains ou pertes se rapportant aux actifs, matérialisés ou non.



Absence d'état expliquant la variation de l'actif net.

- 5.21** Puisque ces renseignements financiers ne sont pas livrés, l'information demeure incomplète, et il est impossible de suivre, d'un exercice à l'autre, la variation de l'actif net des patrimoines confiés à l'administration du Curateur public. D'ailleurs, le rapport du vérificateur sur l'état financier du fonds nominatif pour l'exercice terminé le 31 mars 2001 comporte à ce sujet la même restriction que pour l'exercice précédent.
- 5.22** **Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Nous lui avons notamment recommandé**
- de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif;
 - de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné.

Intégralité et exactitude des actifs et des passifs du fonds nominatif

- 5.23** Lors de la vérification du bilan du fonds nominatif pour les exercices terminés le 31 décembre 1999 et le 31 mars 2000, le nombre d'erreurs décelées, le nombre de postes touchés et l'ordre de grandeur des inexactitudes étaient tels qu'il s'avérait impossible de s'assurer que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif avaient été comptabilisés et, s'ils l'avaient été, qu'ils reflétaient leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.
- 5.24** Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que la mise à jour de la valeur des actifs comptabilisés a fait l'objet de nouvelles procédures qui ont amélioré l'exactitude des données. Par contre, nous avons de nouveau décelé des erreurs importantes liées à l'intégralité des éléments constatés dans le bilan du fonds nominatif.
- 5.25** De plus, le Curateur public n'a pas mis à jour la valeur de la plupart des crédateurs figurant dans le bilan des successions non réclamées et autres juridictions; il nous a donc été impossible de nous assurer que le montant de 17 162 677 dollars reflète bien la valeur de ces crédateurs.

Restriction concernant le bilan du fonds nominatif.

- 5.26** Conséquemment, le rapport du vérificateur contient une restriction à cet égard, de la même nature que celle formulée pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, puisqu'il nous a été impossible d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée par cet état financier conformément aux normes de vérification généralement reconnues.
- 5.27** **Nous avons recommandé au Curateur public de veiller à ce que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif soient comptabilisés et qu'ils reflètent leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.**



Suivi de l'aide sociale

5.28 Dans notre rapport pour les exercices 1999 et 2000, nous recommandions au Curateur public de comptabiliser toutes les opérations relatives aux prestations d'aide sociale afin d'être en mesure de les indiquer dans la reddition de comptes de chacun des patrimoines et de les présenter dans les états financiers des comptes sous administration.

5.29 Grâce à un échange de fichiers informatiques mis en œuvre à l'initiative du Curateur public, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) lui a communiqué les sommes qui ont été directement versées au cours de l'exercice 2001 à 4 967 mandataires, soit des personnes représentées ou des établissements qui gèrent ces sommes pour le compte du Curateur public. Celui-ci a donc été à même de présenter dans ses états financiers autant les prestations d'aide sociale qu'il a lui-même perçues que celles perçues par les mandataires.

*Information partielle
sur les débours effectués
à même des prestations
d'aide sociale.*

5.30 Aux fins de la préparation de ses états financiers, le Curateur public a comptabilisé, dans le poste « hébergement et menues dépenses », des débours équivalant au total des sommes directement versées par le MESS aux mandataires. Il a donc présumé que ces prestations d'aide sociale ont toutes été utilisées pour combler des besoins de cet ordre. Or, le Curateur public ne dispose d'aucun élément probant à l'appui de ces opérations, dont il a pourtant la responsabilité. Conséquemment, il nous a été impossible de vérifier les débours effectués à même ces sommes, lesquelles totalisent 22 032 871 dollars. Notre opinion sur les états financiers du Curateur public contient une restriction à cet égard.

5.31 **Nous avons recommandé au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours effectués à même les prestations d'aide sociale versées aux mandataires.**

5.32 Commentaires du Curateur public

« De façon générale, le Curateur public souscrit aux recommandations formulées par le Vérificateur général à la suite de la vérification des états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2001.

« Parmi les moyens envisagés pour se conformer davantage à ces recommandations, le Curateur public a notamment prévu d'entreprendre les actions suivantes :

- Il verra à mettre en œuvre un programme de contrôle constitué de mesures appropriées dans les différents secteurs d'activité liés à la gestion des patrimoines, selon les recommandations du Contrôleur des finances.
- Il poursuivra les travaux amorcés dans le cadre de la planification stratégique des technologies de l'information, laquelle mènera à terme à une refonte de ses systèmes informationnels. Ce projet d'envergure, d'une durée de trois ans (2002-2005), permettra à l'institution de mieux rendre compte de sa gestion, dans l'esprit de la modernisation de l'administration publique, grâce à des systèmes modernes et performants, alignés sur ses missions.



« Par ailleurs, dans le prolongement du redressement de l'institution entrepris en 1999, le Curateur public consacre actuellement des efforts particuliers à sa réforme administrative et compte les poursuivre au cours des prochaines années. L'amélioration des services passe par la préservation des acquis et par la correction continue des lacunes qui subsistent encore. Pour ce faire, le Curateur public doit se donner une infrastructure solide et performante. Parmi les éléments de cette réforme, il prévoit :

- d'intensifier les contrôles à tous les paliers, notamment en matière de gestion financière et comptable des patrimoines ;
- de consolider les ressources dédiées à la gestion financière ;
- de renforcer la vérification interne ;
- de se doter d'outils de gestion adéquats.

« Plus précisément, en 2002-2003, le Curateur public réalisera une étude pour évaluer la pertinence du recours à la comptabilité d'exercice en regard de ses besoins et de la nature de certaines opérations. De plus, il mesurera l'impact d'une telle option en termes de valeur ajoutée pour la clientèle, de besoin en ressources additionnelles, d'augmentation des coûts et d'accroissement de la qualité comptable. À la lumière des conclusions de cette étude, il statuera sur la meilleure solution à adopter et adaptera ses systèmes en conséquence.

« En outre, tel que mentionné au Vérificateur général, le Curateur public entend inscrire, dans ses états financiers 2001-2002, les comptes débiteurs et créditeurs issus de transactions effectuées par la personne représentée avant la prise de juridiction par le Curateur public ainsi que les comptes demeurés en souffrance au cours de la juridiction.

« Au regard du fonds nominatif, le Curateur public se réjouit du fait que le Vérificateur général ait pu constater que les efforts visant à améliorer l'exactitude des données n'ont pas été vains. Dans la poursuite de ces efforts, le Curateur public a entrepris une démarche afin de corriger les lacunes en termes d'intégralité. Cette démarche comporte un projet de mise à jour ponctuelle des éléments du bilan. En parallèle, des mécanismes seront instaurés dès 2002-2003 pour assurer la saisie et la validation systématiques des données requises.

« Quant aux prestations d'aide sociale, le Curateur public tient à mentionner qu'au cours de l'exercice financier 2001-2002, il a rapatrié tous les chèques d'aide sociale qui pouvaient l'être, alors qu'ils étaient auparavant acheminés directement aux mandataires. Cette démarche permettra de donner suite aux recommandations du Vérificateur général au cours de l'exercice 2002-2003 en visant un meilleur contrôle des sommes en cause. À cet égard, le Curateur public entend également préciser et faire connaître ses attentes en matière de gestion de la caisse des bénéficiaires à tous les intervenants concernés.

« Les travaux de consolidation de l'infrastructure de l'offre de services en matière de protection et d'administration provisoire des biens non réclamés permettront au Curateur public de se prévaloir d'une organisation optimale, de meilleurs outils de travail et d'une information de gestion appropriée aux exigences gouvernementales. Dès lors, il sera mieux en mesure de produire une information complète et fiable dans la présentation de ses états financiers. Le Curateur public jette ainsi les bases d'une administration plus orientée vers l'imputabilité et la reddition de comptes. »



RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Restriction portant sur la répartition des dépenses par secteur d'énergie

Vérification menée par

Hélène Duclos

Directrice de vérification

Moïse Hazzan

**Répartition inadéquate
de certaines dépenses
entre les secteurs d'énergie.**

- 5.33** Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Régie de l'énergie pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 24 janvier 2002. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur la répartition des dépenses par secteur d'énergie.
- 5.34** En 2000-2001, nous avons étendu la portée de nos travaux de vérification afin d'y inclure les renseignements supplémentaires non vérifiés des trois exercices précédents ainsi que ceux de l'exercice en cours. Ces renseignements, présentés en annexe aux états financiers de la Régie, concernent la répartition des revenus et dépenses entre les secteurs d'énergie : électricité, gaz naturel et produits pétroliers.
- 5.35** Pour l'exercice terminé le 31 mars 1998, nous avons examiné la méthode de répartition des dépenses par secteur d'énergie et nous avons jugé les résultats raisonnables. Cependant, pour les exercices terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001, nous avons constaté que la Régie a réparti de façon inadéquate certaines dépenses entre les secteurs. L'imputation de ces dépenses a été effectuée selon une méthode qui ne reflète pas le coût des activités par secteur d'énergie. Bien que la répartition des dépenses directes soit appropriée, celle des dépenses indirectes a été faite à partir de prévisions ou de montants estimés en appliquant aux dépenses de main-d'œuvre directe un taux de majoration qui n'est pas justifié. Par exemple, pour chacun de ces exercices, la Régie a majoré de 15 p. cent ses dépenses de main-d'œuvre directe reliées au secteur des produits pétroliers.
- 5.36** La Régie appuie le bien-fondé de sa méthode de répartition sur le fait que les résultats obtenus sont validés par la méthode dite des coûts évités ou évitables. Cette dernière est une méthode de coût marginal utilisée en comptabilité de gestion aux fins de la prise de décision relative à un investissement ou à l'abandon d'une activité. La Régie fait un usage inapproprié de la méthode des coûts évités ou évitables puisque celle-ci ne reflète pas les coûts réels et ne lui permet pas de rendre compte adéquatement de la répartition de ses dépenses par secteur d'énergie dans l'annexe jointe à ses états financiers.
- 5.37** Bon an mal an, la Régie a attribué une quote-part de plus ou moins 10 p. cent de ses dépenses totales au secteur des produits pétroliers alors que, selon une méthode reconnue – c'est-à-dire imputer les dépenses indirectes, salariales ou autres, en fonction d'une clé de répartition découlant des dépenses de main-d'œuvre directe –, ce pourcentage aurait dû être respectivement de 19, 12 et 14 p. cent pour les exercices terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001.
- 5.38** Le tableau 1 permet de comparer les excédents et déficits cumulés au 31 mars 2001 par secteur d'énergie (tels qu'ils figurent en annexe aux états financiers de la Régie) avec les montants redressés qui auraient dû apparaître à



cette date comme excédents et déficits cumulés si une méthode reconnue de répartition des dépenses avait été appliquée pour chacun des trois exercices terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001.

TABLEAU 1

EXCÉDENTS (DÉFICITS) CUMULÉS AU 31 MARS 2001 (en dollars)

		Électricité	Gaz naturel	Produits pétroliers
Montants présentés en annexe aux états financiers de la Régie		1 420 405	(402 417)	125 690
Variation découlant de l'application d'une méthode reconnue de répartition des dépenses	1998-1999	465 660	101 496	(567 156)
	1999-2000	330 672	(131 357)	(199 315)
	2000-2001	87 727	228 444	(316 171)
Total		884 059	198 583	(1 082 642)
Montants redressés		2 304 464	(203 834)	(956 952)

Les principes d'équité et d'imputabilité sont compromis.

5.39 Nos travaux révèlent des écarts importants, compte tenu de l'ampleur des dépenses de la Régie. La situation est préoccupante puisque les excédents et déficits présentés par secteur d'énergie dans les renseignements supplémentaires entrent dans le calcul des redevances des exercices subséquents, déterminées elles aussi par secteur.

5.40 Étant donné que la méthode retenue par la Régie a pour effet de faire supporter, par un secteur donné, des dépenses attribuables à un autre secteur d'énergie, les principes d'équité et d'imputabilité sous-jacents au Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie sont compromis.

5.41 La Régie a l'obligation de présenter adéquatement ses dépenses par secteur d'énergie afin de respecter les principes comptables généralement reconnus du Canada.

5.42 **Nous avons recommandé à la Régie d'adopter une méthode reconnue de répartition des dépenses qui reflète le coût des activités par secteur d'énergie et de redresser les excédents et déficits correspondants dans ses prochains états financiers.**

5.43 Commentaires de la Régie

« Tel qu'indiqué au rapport à la direction accompagnant les états financiers de la Régie de l'énergie pour l'exercice terminé le 31 mars 2001, ces états sont préparés et présentés de façon comparable aux exercices financiers antérieurs, en assurant la continuité au niveau de l'application des conventions comptables dans le respect des principes comptables généralement reconnus du Canada ainsi que des estimations et des jugements importants faits par la direction.



« En conformité avec l'article 108 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, celle-ci tient des comptes distincts pour chaque distributeur.

« Le financement de la Régie, soit les revenus provenant de la redevance annuelle, est obtenu en conformité avec l'application du Règlement concernant les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie, décret 383-98 du 1^{er} avril 1998. Les redevances facturées font partie intégrante des comptes distincts.

« La redevance annuelle est établie de façon à s'assurer que les utilisateurs payeurs de redevances contribuent au financement selon la nature des mandats et des activités propres à chacune des formes d'énergie. Ce financement tient compte des pouvoirs très étendus de la Régie pour la réglementation de l'électricité et du gaz naturel par rapport à ses pouvoirs restreints de surveillance des prix des produits pétroliers. La Régie procède donc à une allocation complète de ses dépenses réelles par forme d'énergie et s'assure du respect du mode de financement propre à la Régie.

« Les renseignements financiers supplémentaires, par forme d'énergie, apparaissant en annexe aux états financiers concordent avec l'information présentée aux états financiers et présentent la méthode de répartition des dépenses par forme d'énergie accompagnée d'information additionnelle sur les estimations importantes faites par la direction.

« **Méthode de répartition des dépenses.** Depuis le 1^{er} avril 1998, la Régie a utilisé la méthode décrite aux renseignements supplémentaires pour la répartition des dépenses par forme d'énergie, la préparation des prévisions budgétaires approuvées par le gouvernement, la facturation des redevances conformément au Règlement et pour la tenue des comptes distincts conformément à la loi.

« En vertu de l'article 109 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le Vérificateur général a vérifié, pour chaque exercice financier terminé, les livres et comptes de la Régie, et ce, sans réserve à son opinion sur les estimations importantes de la direction jusqu'au 2 juin 2000. Le Vérificateur général a vérifié les renseignements supplémentaires pour la première fois en 2001.

« Les préoccupations du Vérificateur général n'ont été exprimées que lors de sa vérification des livres et comptes de la Régie pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2001 alors que la Régie applique cette méthode servant notamment aux calculs des redevances vérifiées depuis l'exercice financier 1998-1999.

« Par ailleurs, la Régie estime, dans le contexte évolutif de ses activités suivant sa création en 1997 jusqu'au 31 mars 2001, que la méthode qu'elle utilise depuis le 1^{er} avril 1998 reflète ses compétences et ses responsabilités plus restreintes en matière de surveillance des prix des produits pétroliers par rapport à ses pouvoirs de fixer ou de modifier des tarifs et des conditions de service à l'égard des entreprises monopolistiques d'électricité et de gaz naturel sous sa juridiction.

« Dans ce contexte, les résultats obtenus pour le secteur des produits pétroliers ont été validés par la méthode des coûts évités ou évitables. Or, le présent rapport du Vérificateur général n'explique l'utilisation de la méthode des coûts évités ou évitables que sous l'angle de la comptabilité de gestion et sans tenir compte de ce contexte évolutif.



« Le Vérificateur général utilise une méthode différente de répartition des revenus et dépenses, par secteur d'énergie, pour les exercices financiers terminés les 31 mars 1999, 2000 et 2001. Les montants redressés concernant les excédents (déficits) au 31 mars 2001 apparaissant au tableau 1 sont théoriques, et non applicables de façon rétroactive, puisqu'ils découlent d'une méthode non retenue pour la période visée. Les montants des augmentations (diminutions) apparaissant au rapport du Vérificateur général de l'exercice terminé le 31 mars 2001 ne sont pas retenus selon la méthode utilisée par la Régie et sont présentés au tableau suivant :

AUGMENTATION (DIMINUTION) DES EXCÉDENTS PAR SECTEUR D'ÉNERGIE (en dollars)

	Électricité	Gaz naturel	Produits pétroliers
Excédents des revenus sur les dépenses de l'exercice financier terminé le 31 mars 2001	87 727	228 444	(316 171)
Excédents au 31 mars 2001	884 059	198 583	(1 082 642)

« L'application de la recommandation du Vérificateur général de redresser les excédents (déficits) au 31 mars 2001 par secteur d'énergie est impossible puisqu'il ne peut y avoir de rétroactivité d'autant plus que le Règlement modifiant le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie, décret 971-2001, a été adopté le 23 août 2001 avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001, soit après l'exercice financier terminé le 31 mars 2001.

« En conséquence et afin de refléter l'évolution des activités sous sa juridiction, la Régie a procédé à une mise à jour de la méthode de répartition de ses revenus et dépenses à compter du 1^{er} avril 2001, soit à la même date de l'entrée en vigueur dudit Règlement. Cette méthode mise à jour rencontre la recommandation du Vérificateur général à cet effet ; elle est appliquée aux livres et comptes de l'exercice financier 2001-2002 et aux prévisions budgétaires 2002-2003 déposées au gouvernement le 31 janvier 2002 pour approbation. »

5.44 Réaction aux commentaires de la Régie

La nouvelle réglementation entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001 n'a aucune incidence sur l'obligation qu'a la Régie de répartir adéquatement ses dépenses par secteur d'énergie pour chaque exercice financier. Le Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie prévoit un mécanisme qui vise à déterminer les redevances futures en tenant compte notamment des excédents et déficits des années antérieures apparaissant aux états financiers de la Régie, vérifiés par le Vérificateur général.



***Une méthode reconnue
de répartition des dépenses
a été adoptée:
un pas
dans la bonne direction.***

Conformément à la recommandation du Vérificateur général, la Régie a adopté, à compter du 1^{er} avril 2001, une méthode qui reflète le coût réel de ses activités par secteur d'énergie. Cette décision est un pas dans la bonne direction.

Il n'en demeure pas moins que la méthode utilisée jusqu'au 31 mars 2001 par la Régie est inadéquate. En effet, les variations réelles nécessitent une correction des excédents et déficits cumulés afin que soit ajusté le prochain taux de redevance par secteur d'énergie et que la Régie se conforme ainsi aux exigences réglementaires. La Régie n'ayant pas redressé les renseignements financiers supplémentaires par secteur d'énergie apparaissant en annexe à ses états financiers, le tableau 1 fournit au lecteur des renseignements qui auraient dû y être présentés.

En outre, la méthode des coûts évités ou évitables ne saurait être invoquée pour valider une méthode inadéquate; de même, le contexte évolutif ne peut justifier de faire supporter par un secteur d'énergie des dépenses attribuables à un autre secteur.



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe A

*Rapport à l'Assemblée nationale concernant
la vérification des états financiers consolidés
du gouvernement du Québec
pour l'année financière
terminée le 31 mars 2001*

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	11.68
INTRODUCTION	11.70
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	11.78
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Restrictions	
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	11.79
Engagements du gouvernement à l'égard de trois régimes de retraite	11.84
Périmètre comptable	11.95
Publication des états financiers consolidés	11.99
Autres inexactitudes	
Aménagements majeurs non capitalisés	11.108
Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable	11.114
Consolidation de trois entités dans le périmètre comptable	11.119
Créances fiscales	11.125
Compensations tenant lieu de taxes	11.131
Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux	11.137
Autres commentaires	
Revenus de transfert du gouvernement du Canada	11.142
Présentation des revenus et dépenses bruts	11.146
COOPÉRATION OBTENUE	11.153
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Yvan Mathieu

Directeur principal

Camille Daigle

Directeur de vérification

Liliane Aubin

André Bélanger

André Boucher

Nathalie Bussièrès

Nancy Catellier

Yvon Geoffroy

Janique Lambert

Sylvie Panneton

Hélène Turcotte

Près de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Sigles utilisés dans cette annexe

CARRA Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

CCSP Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

CDPQ Caisse de dépôt et placement du Québec

CRIQ Centre de recherche industrielle du Québec

ICCA Institut Canadien des Comptables Agréés

PPPIFG Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

RRAPSC Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels

RREGOP Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

RRPE Régime de retraite du personnel d'encadrement



AVANT-PROPOS

- 11.68¹** Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification des états financiers consolidés du gouvernement qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.
- 11.69** Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui constitue le chapitre 11 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001* déposé à l'Assemblée nationale le 4 décembre 2001. Cependant, la préparation des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2001 n'était pas encore achevée au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel. Aussi, nous avons dû produire un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de tous nos commentaires à ce sujet.

INTRODUCTION

- 11.70** Les Comptes publics, pour chaque année financière du gouvernement se terminant le 31 mars, sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances dans la forme que ce dernier détermine conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils visent à présenter et à expliquer la situation financière du gouvernement du Québec. La loi exige que les Comptes publics soient déposés à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.
- 11.71** Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont inclus dans les Comptes publics. Au premier titre, le ministre des Finances doit s'assurer de l'intégrité et de la justesse de l'information qui y est présentée, notamment à l'égard de certaines données fondées sur des estimations et le jugement.
- 11.72** Le Vérificateur général fait la vérification de ces états financiers; ces derniers, ainsi que l'opinion du Vérificateur général à leur sujet, apparaissent dans le volume 1 des Comptes publics.
- 11.73** Les conventions comptables sur lesquelles repose l'information présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement sont adoptées par le Conseil du trésor et s'inspirent largement des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relevant de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Ces recommandations expriment, en matière de comptabilité et de présentation de l'information financière, le consensus de représentants de

1. Les paragraphes 11.1 à 11.67 constituent le chapitre 11 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*.

gouvernements, de vérificateurs législatifs et d'autres experts. Le CCSP cherche à établir et à faire évoluer les standards qui garantissent la présentation d'une image claire et complète de la situation financière des gouvernements. Les travaux du CCSP visent à améliorer constamment les standards retenus et profitent tant aux décideurs gouvernementaux qu'aux parlementaires et aux contribuables qui, à juste titre, désirent toujours une information transparente et représentative de la situation financière du gouvernement.

- 11.74** L'objectif de la vérification est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comporte également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Enfin, elle contient une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.
- 11.75** Nos travaux nous ont amenés à constater des inexactitudes dans les états financiers. Les plus importantes font l'objet de restrictions formulées dans le rapport du vérificateur qui accompagne ces états et sont reprises dans le présent document; elles ont trait à la provision pour pertes sur les interventions financières garanties et à la divulgation des engagements quant au financement de certains régimes de retraite. Il convient de souligner qu'à l'exception des effets de ces inexactitudes importantes, les états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2001, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement.
- 11.76** Par ailleurs, le présent rapport rappelle la nécessité de statuer quant à l'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement. En outre, il incite de nouveau le gouvernement à publier plus tôt ses états financiers consolidés.
- 11.77** Enfin, d'autres inexactitudes, qui ont une incidence sur les résultats financiers, sont aussi présentées dans les pages qui suivent de même que des commentaires inspirés des recommandations du CCSP.



MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

- 11.78** En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Restrictions

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

- 11.79** Les obligations découlant des emprunts et autres interventions financières garantis sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.
- 11.80** La provision pour pertes sur les interventions financières garanties (PPPIFG) concernant les interventions financières accordées par Investissement-Québec est calculée par le gouvernement à partir d'une méthode qui diffère de celle, plus appropriée, appliquée par Investissement-Québec.
- 11.81** La méthode utilisée par le gouvernement au regard des garanties d'emprunts non exercées est incorrecte. Par surcroît, cette méthode applique des taux de provision par catégorie de garanties d'emprunts au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risque, comme le fait Investissement-Québec. Nous considérons que la méthode retenue par Investissement-Québec est rigoureuse; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Le gouvernement a établi au 31 mars 2001 le compte de passif concernant la PPPIFG à 303,3 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement-Québec qui, de son côté, l'a évalué à 175 millions de dollars. Ainsi, nous sommes d'avis que le gouvernement a inscrit en trop au compte de passif un montant de 128,3 millions de dollars (31 mars 2000 : 88,4 millions de dollars) et qu'il a indûment comptabilisé une dépense de 41,6 millions, ce qui a eu pour effet de sous-évaluer le surplus d'autant (surévaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2000 de 24,6 millions de dollars).
- 11.82** **Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.**
- 11.83** **Commentaires du ministère des Finances**
- « Il s'agit du même commentaire de la part du Vérificateur général que celui formulé au cours des dernières années. La position du gouvernement demeure la même. En effet, depuis 1995-1996, l'estimation des pertes probables découlant des interventions financières garanties du gouvernement s'appuie sur une méthode suivie rigoureusement d'année en année pour en assurer la continuité, laquelle tient compte de l'expérience passée, du volume des garanties émises et des pertes de capital anticipées pour de telles interventions financières.

« Cette méthode prudente permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, le coût inhérent à l'aide financière accordée par le gouvernement, soit les pertes anticipées à l'égard du programme ou de l'aide financière concernée, sensibilisant ainsi les décideurs au coût de leur décision. »

Engagements du gouvernement à l'égard de trois régimes de retraite

- 11.84** À la suite de la vérification des états financiers des exercices terminés les 31 mars 1999 et 2000, nous avons recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de celui du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), comme le demandent les lois concernées. En ce qui a trait aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2001, le gouvernement n'a pas appliqué cette recommandation.
- 11.85** En juin 2001, la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement* (2001, c. 31) a établi le régime de retraite applicable au personnel d'encadrement des secteurs public et parapublic (RRPE). Ce régime est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2001. Il était auparavant une composante du RREGOP, laquelle couvrait le personnel d'encadrement désigné alors par l'expression « employés de niveau non syndicable ».
- 11.86** Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises par l'ICCA. Le montant comptabilisé au 31 mars 2001 pour ce qui est du service régulier du RREGOP et du RRPE, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 19735 millions de dollars (31 mars 2000: 18177 millions de dollars). Comme nous l'avons mentionné dans nos commentaires relatifs aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2000, ces régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies. Ce partage de la cotisation crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de chacun des régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Au 31 décembre 2000, la valeur comptable de cette caisse était estimée à 39723 millions de dollars (31 décembre 1999: 33060 millions de dollars).
- 11.87** Comme c'était le cas pour les deux exercices précédents, le gouvernement ne reconnaît pas clairement, dans ses états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2001, avoir contracté des engagements pour le financement des régimes dans le sens indiqué au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans la note 5 de ses états financiers que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis



leur instauration. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, accumulé de tels engagements se chiffrant à 39 723 millions de dollars au 31 décembre 2000. Relativement à ces engagements, 19 735 millions de dollars sont déjà comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2001.

- 11.88** La situation ayant cours au moment de la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1999 quant au partage du coût du RREGOP et aux engagements gouvernementaux qui en découlent n'a pas changé. Aucune modification n'a été apportée à la loi relative à ce régime. La loi prescrit toujours que le coût du régime doit être partagé également entre les employés et les employeurs. Par ailleurs, la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement* contient les mêmes dispositions que celles relatives au RREGOP quant au partage du coût du régime.
- 11.89** La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) considère, et ce, depuis le début du RREGOP, que le gouvernement a des engagements correspondant à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé des cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. À cet effet, la note 6 des états financiers de ce régime au 31 décembre 2000 présente les engagements du gouvernement sur la base du partage de la cotisation annuelle.
- 11.90** Par ailleurs, comme nous l'avons souligné l'an passé, les conventions collectives que le gouvernement a conclues au printemps de l'année 2000 avec ses employés n'apportent, elles non plus, aucune modification concernant le partage du coût du RREGOP et des engagements qui en découlent. Comme en 1995, des lettres d'intention, qui font partie intégrante des conventions visées, mentionnent explicitement ceci : « Il n'y aura aucune modification à la méthode de financement ni aux engagements financiers à moins que les parties négociantes n'en conviennent. » Toutefois, les parties négociantes ont convenu d'ajouter dans les lettres d'intention afférentes aux conventions en vigueur un élément nouveau relativement à la nature et à l'étendue des engagements du gouvernement. Ainsi, on y lit l'affirmation suivante : « De plus, aucun élément de la présente entente ne peut être interprété comme une admission des parties quant à leurs prétentions respectives sur les obligations du gouvernement à l'égard du RREGOP. »
- 11.91** Nous sommes encore d'avis que le gouvernement devrait reconnaître clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP correspondant à la caisse qu'il aurait constituée si ses cotisations, établies sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants, avaient été déposées dans une caisse de retraite.
- 11.92** Le gouvernement devrait également reconnaître clairement ses engagements en ce qui concerne le financement du RRAPSC. Comme c'est le cas pour le RREGOP, la situation quant au partage de la cotisation liée à ce régime n'a pas changé. Les engagements du gouvernement pour le RRAPSC renvoient eux aussi à la caisse qui aurait été amassée par le gouvernement s'il avait versé ses cotisations à la

Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), soit une somme de 343 millions de dollars au 31 décembre 2000 (31 décembre 1999: 287 millions de dollars). Sans oublier qu'il faut ajouter à cette première somme la valeur de la caisse que les participants auraient amassée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu; ces dépôts représentent 403 millions de dollars au 31 décembre 2000 (31 décembre 1999: 337 millions de dollars). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 2000 relativement au RRAPSC totalisent donc 746 millions de dollars (31 décembre 1999: 624 millions de dollars). À l'instar du traitement comptable qu'il applique concernant le RREGOP, le gouvernement reconnaît un passif en ce qui a trait au RRAPSC, ayant porté 597 millions de dollars au compte des régimes de retraite au 31 mars 2001 (31 mars 2000: 524 millions de dollars).

11.93 Nous avons recommandé de nouveau au gouvernement de reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP et du RRAPSC prévu par les lois concernées. Ces engagements totalisent 40 469 millions de dollars (31 décembre 2000: 33 684 millions de dollars), dont 20 332 millions (31 décembre 2000: 18 701 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif dans ses états financiers. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

11.94 Commentaires du ministère des Finances

«L'engagement du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est d'assumer la moitié des prestations de retraite des participants pour le service qu'ils ont effectué à partir du 1^{er} juillet 1982 et 7/12 des prestations pour le service effectué avant cette date. Dans le cas du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), le gouvernement assume 46 p. cent des prestations de retraite des participants.

«La valeur de cet engagement est établie par les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) en utilisant la méthode de répartition des prestations au prorata des services et en prenant notamment en considération les hypothèses de nature économique les plus probables établies par le gouvernement. Cette évaluation permet de déterminer, à la date des états financiers, la valeur présente des prestations de retraite que le gouvernement aura à payer, dans le futur, pour le service effectué par ses employés à cette date.

«En vertu des conventions comptables du gouvernement, et ce, depuis 1987-1988, ce sont les résultats de cette évaluation qui sont utilisés aux fins de la comptabilisation de la charge annuelle à inscrire aux dépenses du gouvernement ainsi que du montant qui



doit apparaître à son passif. Cette façon de faire est aussi conforme aux recommandations de l'ICCA pour la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public, ce que reconnaît le Vérificateur général.

« Par ailleurs, les actuaires de la CARRA effectuent des évaluations actuarielles aux fins de financement, c'est-à-dire pour établir les taux de cotisation des régimes. Pour les fins de ces évaluations, ils utilisent une méthode et des hypothèses économiques plus conservatrices que celles utilisées pour les évaluations aux fins de comptabilisation.

« L'écart entre les résultats de l'évaluation actuarielle aux fins de financement et celle aux fins de comptabilisation découle donc du fait que les méthodes actuarielles et les hypothèses économiques sont différentes. Il s'agit d'une somme non exigible qui n'a pas à être comptabilisée au passif du gouvernement, ce que reconnaît également le Vérificateur général. Par souci de transparence, l'information concernant les deux évaluations actuarielles est complètement divulguée à la note 5 des états financiers du gouvernement.

« Par ailleurs, aucun événement survenu au cours de la dernière année, y compris la publication du rapport annuel de la CARRA et les lettres d'intention signées au moment de la conclusion des conventions collectives, n'est venu modifier la position du gouvernement.

« Le gouvernement est convaincu que ses états financiers et les notes complémentaires divulguent une information complète sur ses engagements à l'égard des régimes de retraite des secteurs public et parapublic et respectent intégralement les normes de l'ICCA qui tiennent compte des différences dans les méthodes d'évaluation mentionnées précédemment. »

Périmètre comptable

- 11.95** Il y a deux ans, nous avons invité le gouvernement à se joindre à nous pour mener une étude afin de juger de la nécessité d'intégrer les entités qui appartiennent aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ses états financiers consolidés, en fonction des recommandations du CCSP; nous voulions qu'il se prononce sur leur intégration. Or, le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation et il a manifesté son intention de ne pas changer sa pratique à cet égard.
- 11.96** Selon notre analyse, l'interprétation des normes actuelles mène à la conclusion que les entités relevant de ces deux réseaux doivent faire partie du périmètre comptable du gouvernement. Le fait que ces entités ne sont pas intégrées dans les états financiers consolidés qu'il prépare devrait nous obliger à formuler une restriction dans le rapport du Vérificateur général concernant ces mêmes états. Cependant, puisque l'ICCA poursuit ses travaux afin de mieux circonscrire et de clarifier les critères établissant la pertinence d'inclure ou non une entité dans le périmètre comptable du gouvernement, nous avons décidé d'attendre les résultats des travaux en cours pour statuer définitivement sur le sujet.

11.97 Nous avons recommandé au gouvernement de se prononcer sur l'intégration des entités appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans son périmètre comptable dès que l'étude de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sera complétée.

11.98 Commentaires du ministère des Finances

« La consolidation des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est un sujet très controversé parmi les divers intervenants gouvernementaux des provinces canadiennes. À preuve, les grandes provinces canadiennes, telles que l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta, qui comptent pour environ 78 p. cent des établissements au Canada, ne consolident pas leurs réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. De plus, trois provinces parmi les autres ne le font que partiellement.

« Ainsi, l'ICCA travaille depuis plus d'un an à tenter de mieux circonscrire la question et de clarifier les critères d'inclusion au périmètre comptable. Ces précisions permettraient au gouvernement de statuer sur ce dossier. D'ailleurs, le gouvernement du Québec a participé activement à toutes les tables de travail pancanadiennes traitant de ce sujet.

« Tout comme le Vérificateur général, le gouvernement attend donc les directives additionnelles qui seront émises par l'ICCA. »

Publication des états financiers consolidés

11.99 Le but premier des états financiers est de communiquer de l'information aux utilisateurs, et ce, le plus rapidement possible puisque son utilité diminue avec le temps. Le CCSP en reconnaît d'ailleurs le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

11.100 Nos *Orientations stratégiques 2000-2003* comprennent un objectif précis visant à inciter les entités du gouvernement à produire leurs états financiers dans un délai de 90 jours après la fin de leur année financière.

11.101 Nous constatons que le gouvernement produit ses états financiers tardivement, année après année, même s'il s'agit certainement des états financiers les plus importants pour les parlementaires.

11.102 En effet, depuis 1991, le gouvernement n'a jamais déposé ses états financiers avant décembre, soit neuf mois après la fermeture des livres, ce qui est trop tard.

11.103 Le gouvernement dispose de systèmes comptables et de systèmes de gestion adéquats pour lui permettre de publier plus tôt ses états financiers consolidés. En cours d'année, il rend compte régulièrement de l'évolution de ses opérations financières. Notamment, il les compare avec les prévisions figurant dans le *Discours sur le budget* et produit trimestriellement des synthèses en la matière. Ainsi, dès le mois de septembre 2001, la *Synthèse des opérations financières de 2001-2002 au 30 juin 2001* présentait les principales données relatives aux résultats réels de l'année financière visée.



11.104 Il est à propos de mentionner que, en plus du gouvernement du Canada, la plupart des gouvernements provinciaux canadiens publient leurs états financiers consolidés beaucoup plus rapidement que le gouvernement du Québec. Voici les dates de publication relatives à l'année financière terminée le 31 mars 2001 :

- Alberta 28 juin 2001
- Saskatchewan 20 juillet 2001
- Colombie-Britannique 9 août 2001
- Ontario 21 septembre 2001
- Canada 27 septembre 2001
- Manitoba 28 septembre 2001
- Nouveau-Brunswick 1^{er} octobre 2001
- Nouvelle-Écosse 16 novembre 2001
- Terre-Neuve 28 novembre 2001
- Île-du-Prince-Édouard Non publiés

11.105 Soulignons que celui de l'Alberta les a publiés moins de 90 jours après la fin de son année financière.

11.106 **Nous avons recommandé au gouvernement de redoubler d'effort pour hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.**

11.107 Commentaires du ministère des Finances

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général. Il faut toutefois souligner que les états financiers du gouvernement, quoique très importants, ne sont qu'une partie des deux volumes que constituent les Comptes publics. La collecte des nombreuses données financières incluses dans les quelque 600 pages des Comptes publics rend très contraignant le devancement de leur publication.

« De plus, depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998, qui a placé le Québec à l'avant-garde au pays, les états financiers du gouvernement nécessitent maintenant la consolidation de plus de 200 entités.

« Afin de mieux répondre à ses besoins d'information, entre autres celui nécessaire à la production de l'information détaillée des deux volumes des Comptes publics, le gouvernement a entrepris une démarche pour se doter d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui remplacera le système actuel qui date de 1970.

« De plus, les Comptes publics ne sont pas le seul outil dont disposent les parlementaires pour connaître la situation des finances publiques. D'autres outils sont disponibles pour suivre les finances publiques, comme les synthèses des opérations financières. Par exemple, comme le Vérificateur général le souligne, les parlementaires disposaient dès le début de septembre 2001 d'une information sommaire pertinente sur les résultats consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2001. Cette information reflète bien les résultats publiés dans les Comptes publics détaillés déposés en décembre 2001.

« Comme le demande le Vérificateur général et le souhaite le ministère des Finances, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et les nouvelles façons de faire devraient éventuellement permettre au gouvernement de préparer plus rapidement ses Comptes publics détaillés et ainsi de les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale. »

Autres inexactitudes

Aménagements majeurs non capitalisés

11.108 Les aménagements majeurs réalisés à l'intérieur ou à l'extérieur d'un édifice en vue d'adapter l'espace aux besoins particuliers des locataires constituent des immobilisations et doivent être amortis sur la durée de vie de l'édifice.

11.109 Habituellement, ces immobilisations sont imputées à la dépense en fonction d'une période d'amortissement. Or, depuis trois ans, certains aménagements majeurs sont comptabilisés à la dépense au lieu d'être amortis.

11.110 La comptabilisation d'aménagements majeurs à la dépense de l'année financière terminée le 31 mars 2001 a eu pour effet de sous-évaluer le surplus de 23 millions de dollars. Il n'y a aucun effet sur la dette nette car les immobilisations y sont présentées dès leur acquisition.

11.111 **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser tous les aménagements majeurs comme des immobilisations et d'imputer aux dépenses la valeur de leur amortissement.**

11.112 Commentaires du ministère des Finances

« Ces aménagements ont été effectués par la Société responsable de la gestion des immeubles détenus en propriété exclusive par le gouvernement.

« Les conventions comptables de cette société ne sont pas intégralement identiques à celles du gouvernement. Lors de la consolidation, comme le prévoient les conventions comptables du gouvernement, les états financiers de cette société ont été, à tous égards importants, homogénéisés et combinés ligne par ligne aux états financiers consolidés. Cette situation n'est pas exceptionnelle et reflète le traitement habituel lors de la consolidation des autres entités du périmètre comptable. »

11.113 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous maintenons notre commentaire car la sous-évaluation du surplus de 23 millions de dollars ne résulte pas de l'homogénéisation des comptes mais est plutôt causée par des paiements comptabilisés à la dépense de l'exercice.



Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable

- 11.114** La *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic* (L.Q. 2000, c. 32) a été sanctionnée le 16 juin 2000. Elle modifiait, entre autres, les conditions d'admissibilité à la retraite du personnel non syndicable œuvrant dans ces secteurs et participant au RREGOP. Par voie de conséquence, le gouvernement a porté à ses dépenses et à son passif un montant de 44 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.
- 11.115** Or, le CCSP recommande que le coût des modifications attribuable aux services rendus par les salariés au cours des exercices antérieurs soit constaté dans l'exercice où a lieu la modification. Comme c'est la loi qui a instauré les nouvelles règles influant sur le coût du régime, la dépense afférente aurait dû être comptabilisée en 2000-2001, c'est-à-dire durant l'exercice où cette législation a été adoptée.
- 11.116** Il s'ensuit que le gouvernement a sous-évalué ses dépenses et surévalué son surplus d'un montant de 44 millions de dollars au regard de l'exercice terminé le 31 mars 2001.
- 11.117** **Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire le coût des modifications apportées aux régimes de retraite dans l'exercice où a lieu la modification.**

11.118 Commentaires du ministère des Finances

« Ce commentaire n'est que le suivi de celui de l'an dernier. Le désaccord avec le Vérificateur général porte sur l'année de comptabilisation de la dépense.

« Comme les modifications portaient sur des services rendus au 31 décembre 1999, le gouvernement a imputé cette dépense en 1999-2000. »

Consolidation de trois entités dans le périmètre comptable

- 11.119** La Société nationale du cheval de course n'est pas intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement alors qu'elle devrait l'être. Cette entité est en effet un organisme public selon les critères de reddition de comptes et de contrôle énoncés par le CCSP. En n'incluant pas la Société dans son périmètre comptable, le gouvernement sous-évalue ses revenus de 368 millions de dollars et ses dépenses de 366,6 millions. De plus, il sous-évalue ses avoirs financiers de 9,8 millions de dollars, son passif de 37,6 millions et sa dette nette de 27,8 millions.
- 11.120** Lors de la réforme comptable de mars 1998, le gouvernement s'était engagé à prendre les mesures pour que le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) réponde à la définition d'entreprise publique. Pour ce faire, il fallait entre autres que le CRIQ puisse exercer ses activités et s'acquitter de ses dettes au moyen de revenus tirés de sources extérieures au périmètre comptable du gouvernement. Or, depuis la réforme comptable, le gouvernement demeure un client important

du CRIQ. La participation de l'État démontre que cette entité ne peut remplir les conditions pour être une entreprise publique sans l'intervention du gouvernement. Il en est de même pour la Société des établissements de plein air du Québec à qui le gouvernement verse des subventions. Dans les circonstances, ces entités devraient plutôt être considérées comme des organismes du gouvernement, et leurs comptes devraient être homogénéisés et combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement tout en éliminant les opérations et les soldes entre les entités de son périmètre comptable.

11.121 Le fait de ne pas avoir comptabilisé les données de ces deux dernières entités en tant qu'organismes sous-évalue les revenus, les dépenses, le passif et la dette nette de 57,4, 23,2, 41,5 et 53,3 millions de dollars respectivement et surévalue les avoirs financiers de 11,8 millions de dollars.

11.122 **Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société nationale du cheval de course, du Centre de recherche industrielle du Québec et de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.**

11.123 Commentaires du ministère des Finances

« **Société nationale du cheval de course.** Auparavant dénommée la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux, cette Société n'a jamais fait partie du périmètre comptable du gouvernement et il n'a jamais été question que le gouvernement en fasse une société d'État ou une entreprise publique contrôlée par le gouvernement. Le gouvernement est intervenu afin de la réorganiser et lui donner une nouvelle structure financière afin d'assurer sa survie et de façon provisoire, le gouvernement y exerce un certain contrôle.

« Certains événements extérieurs, hors de contrôle du gouvernement, ont affecté la Société et mis en péril les opérations de l'industrie des courses de chevaux au Québec. Avant de se retirer totalement du dossier tel que prévu dans la loi, le gouvernement veut avoir l'assurance que cette situation est sous contrôle et que les personnes du milieu pourront exercer la pleine maîtrise des opérations de la Société.

« Il est donc possible que cette période transitoire soit un peu plus longue que prévue initialement, mais la position du gouvernement de se retirer éventuellement de l'industrie des courses de chevaux n'a pas changé.

« Étant donné cette situation particulière et temporaire, il n'est pas question que le gouvernement comptabilise des actifs, passifs, revenus et dépenses qui ne sont pas les siens et dont il n'a pas du tout l'intention de devenir propriétaire. La prise en compte de la Société dans le périmètre comptable du gouvernement viendrait infirmer son intention initiale dans ce dossier et les personnes du milieu des courses seraient assurément en total désaccord avec cette façon de comptabiliser les opérations de cette société. »



« **Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ)**. Au cours des dernières années, le CRIQ a fait l'objet d'une restructuration financière et légale et ses modalités de fonctionnement ont été revues. Ces changements n'ont toutefois pas permis au CRIQ d'atteindre l'autonomie financière visée au départ par le gouvernement et force est de constater qu'il est peu probable que cette société atteigne dans un proche avenir cette autonomie.

« Dans ces circonstances, le CRIQ ne peut donc maintenir son statut comptable actuel d'entreprise comptabilisée selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. C'est donc dire qu'à compter de l'année financière 2002-2003, cette société sera consolidée ligne par ligne avec les opérations des ministères et organismes et elle sera dorénavant classifiée à l'annexe spécifique *Organismes et fonds spéciaux qui ont leur propre entité comptable inclus dans le périmètre comptable du gouvernement.* »

« **Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)**. Cette société a depuis le tout début de son incorporation le statut d'entreprise commerciale et à cet effet, elle a été dotée des outils nécessaires pour assurer son autonomie financière à l'égard de l'exploitation d'installations à vocation récréative et touristique sur le territoire québécois.

« Bien que dans le passé le gouvernement soit intervenu à quelques reprises pour soutenir sa situation financière, la SEPAQ demeure une société à vocation commerciale en bonne santé financière. Les honoraires qu'elle reçoit du gouvernement à titre de compensation pour la réalisation de différents mandats de gestion ne sont pas destinés à équilibrer sa situation financière, mais doivent plutôt être considérés comme un remboursement de dépenses avec expectativa d'un profit raisonnable dans le respect du caractère commercial de la société.

« La SEPAQ contrôle très bien l'ensemble des activités récréotouristiques sur le territoire québécois et elle n'est pas dépendante de subventions du gouvernement pour équilibrer ses opérations. Ses résultats d'opération peuvent varier quelque peu d'une année à l'autre dépendant de la conjoncture économique mais la Société intervient en temps opportun afin de régulariser la situation. La consolidation ligne par ligne de cette société d'État ne respecterait pas son caractère commercial et irait à l'encontre de l'orientation que le gouvernement lui a donnée. Dans ces circonstances, il n'est donc pas question que le gouvernement modifie la façon de comptabiliser cette société d'État. »

11.124 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous maintenons nos commentaires et notre recommandation à l'effet que ces trois organismes soient consolidés en respectant les normes du CCSP.

Créances fiscales

11.125 La provision pour créances douteuses sur les comptes débiteurs qui, dans les états financiers, totalisent 1 046 millions de dollars au 31 mars 2001, inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu de 676,5 millions. Comme il est démontré ci-après, cette provision pour créances douteuses a été surévaluée de 212 millions au 31 mars 2001 alors que le surplus a été sous-évalué de 41 millions de dollars pour l'année financière terminée à cette date.

- 11.126** D'une part, le ministère du Revenu a appliqué le même principe depuis 1998 en conservant un montant non justifié à la provision pour suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et pour tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'exercice. Or, la méthode statistique utilisée couvre déjà le risque relié à une estimation basée sur un échantillon de dossiers. Quant à l'augmentation de la provision pour couvrir l'augmentation des créances radiées au cours de l'exercice, elle nous apparaît aussi injustifiée, car avant de radier une créance, le ministère la provisionne.
- 11.127** Réduite à 176,8 millions au 31 mars 2000, cette provision a été majorée de 43 millions de dollars en 2000-2001 et a atteint 219,8 millions de dollars. Le surplus pour l'année financière close en mars 2001 a été ainsi diminué de 43 millions de dollars.
- 11.128** D'autre part, la provision concernant les comptes débiteurs du ministère du Revenu a été déterminée en fonction des comptes débiteurs comptabilisés au 31 décembre au lieu du 31 mars. Étant donné que le solde des comptes débiteurs était plus élevé au 31 mars 2001 qu'au 31 décembre 2000, la provision pour créances douteuses a été sous-évaluée de 7,8 millions de dollars. Cette pratique a pour effet d'augmenter le surplus de 2 millions de dollars, compte tenu du fait qu'au 31 mars 2000, la provision pour créances douteuses était aussi sous-évaluée de 5,8 millions de dollars.
- 11.129** **Nous avons recommandé au gouvernement de corriger la provision pour créances douteuses sur les créances fiscales.**

11.130 Commentaires du ministère des Finances

« Les comptes débiteurs au ministère du Revenu ont augmenté substantiellement au cours des dernières années. L'estimation des pertes sur ces créances nécessite l'utilisation de diverses hypothèses qui peuvent comporter une certaine marge d'erreurs reconnue par les praticiens. Compte tenu de la nature des créances et du fait que la provision pour créances douteuses est établie sur la base d'estimation, le gouvernement a établi la provision à 219,8 millions de dollars au 31 mars 2001 pour couvrir le risque global. Celui-ci englobe notamment le fait que la provision est établie en fonction des comptes à recevoir au 31 décembre au lieu du 31 mars.

« Cette provision a pour effet de maintenir le taux de provision tel qu'il avait été établi en 1999-2000. Considérant les événements survenus au cours des mois qui ont suivi la fin de l'année financière, les divers intervenants ministériels considèrent que le montant de la provision reflète mieux la réalité. »



Compensations tenant lieu de taxes

- 11.131** Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole verse aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que pour les immeubles du gouvernement. Ces compensations représentent normalement 90 p. cent de la compensation totale à laquelle la municipalité aurait droit pour l'année financière terminée le 31 décembre et qui se termine dans l'année financière du gouvernement; quant au solde, il représente 10 p. cent de la compensation totale à laquelle la municipalité avait droit pour l'année financière précédente.
- 11.132** La comptabilisation par le gouvernement, au cours d'une même année financière, du paiement provisoire de 90 p. cent de la compensation versée aux municipalités pour leur année financière terminée pendant la sienne et l'enregistrement concomitant du paiement final de la compensation relative à leur année financière précédente sont acceptables et conformes à ses conventions comptables.
- 11.133** Toutefois, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1998, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a également comptabilisé comme dépense un versement aux municipalités victimes de la crise du verglas de janvier 1998 (selon la décision du Conseil du trésor du 31 mars 1998 [CT 191705]) égal à 90 p. cent de la compensation provisoire se rapportant à l'année financière des municipalités prenant fin le 31 décembre 1998.
- 11.134** Depuis l'exercice 1997-1998, le gouvernement a continué à verser des acomptes de cet ordre. En 2000-2001, le gouvernement a anticipé des paiements de 32,5 millions de dollars, comparativement à 41,2 millions lors de l'exercice précédent. Cette pratique a eu pour effet d'accroître son surplus de 8,7 millions de dollars.
- 11.135** **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les dépenses de transfert versées sous forme de compensations tenant lieu de taxes conformément à ses conventions comptables.**

11.136 Commentaires du ministère des Finances

« En 2000-2001, le gouvernement a maintenu le rythme de versement des transferts tenant lieu de taxes tout comme pour les années précédentes et cela depuis la crise du verglas. »

Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux

- 11.137** Les normes générales de présentation des états financiers gouvernementaux, émises par le CCSP, prévoient que les revenus sont comptabilisés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Le gouvernement du Québec ne se conforme pas complètement à cette prescription.

- 11.138** Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits, des permis, des amendes et des confiscations sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus. Les cotisations et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont ajoutés à ces revenus, lesquels sont diminués des montants perçus relativement aux cotisations et aux comptes émis l'année précédente. Les revenus découlant des transferts du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus à ce titre.
- 11.139** Les revenus du gouvernement ne comprennent pas tous ceux dont il a bénéficié au cours de l'année financière. À titre d'exemple, les revenus provenant des impôts sur le revenu ne tiennent pas compte des déclarations de revenus des particuliers rattachées à l'année fiscale terminée au cours de l'année financière du gouvernement et non traitées au 31 mars. De même, en ce qui a trait aux revenus de transfert du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés, on ne prend pas en considération les ajustements apportés, même s'ils se rapportent aux années précédentes tant qu'ils ne sont pas reçus.
- 11.140** **Nous avons recommandé au gouvernement de se conformer à la recommandation du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public en comptabilisant ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.**

11.141 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement comptabilise les revenus de transfert et les revenus fiscaux conformément à ses conventions comptables. Quant aux revenus fiscaux, les difficultés prévisibles pour estimer les revenus selon les principes de la comptabilité d'exercice ne permettent pas au gouvernement de s'engager immédiatement dans cette voie. »

Autres commentaires

Revenus de transfert du gouvernement du Canada

- 11.142** Les transferts du gouvernement du Canada relatifs à l'assurance stabilisation et au programme d'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole sont versés directement à la Régie des assurances agricoles du Québec. Or, ces revenus de transfert n'apparaissent pas dans les états financiers du gouvernement bien qu'ils résultent d'ententes intervenues entre les deux ordres de gouvernement.
- 11.143** À cet égard, la norme émanant du CCSP prévoit que l'on doit rendre compte de tous les revenus dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Ainsi, pour l'année financière prenant fin le 31 mars 2001, il manque dans les états financiers du gouvernement du Québec un revenu de transfert du gouvernement du Canada de 151,2 millions de dollars, une dépense de contribution du gouvernement du Québec au régime d'assurance stabilisation de 111,6 millions et une dépense de transfert de 39,6 millions envers les assurés du régime d'assurance stabilisation. Cependant, le surplus de l'année financière n'est pas faussé par ces omissions.



11.144 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation de ses revenus de transfert.

11.145 Commentaires du ministère des Finances

«Depuis le 1^{er} avril 2001, ces revenus transitent par le fonds consolidé du revenu.»

Présentation des revenus et dépenses bruts

11.146 Selon les normes générales de présentation, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus à l'exception des revenus fiscaux ainsi que les montants bruts des dépenses.

11.147 L'état consolidé des résultats de fonctionnement fait mention de revenus nets de 1 406 millions de dollars provenant de droits et de permis. Pour connaître les revenus bruts, il faut ajouter les crédits et les dépenses de 285 millions de dollars qui en ont été retranchés. Ces montants déduits sont mentionnés dans une note afférente aux états financiers. Une telle présentation ne permet pas de visualiser directement dans les états financiers l'ampleur des prélèvements de revenus du gouvernement.

11.148 De même, des revenus d'intérêts provenant des placements temporaires (44,9 millions de dollars), du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (412,4 millions de dollars) et du Fonds d'amortissement des emprunts du gouvernement (219,9 millions de dollars) sont comptabilisés en déduction de la dépense du service de la dette au lieu d'être présentés comme revenus.

11.149 Quant aux comptes à fin déterminée, ils font partie du poste « Crédeurs et frais à payer » et se chiffrent à 14 millions de dollars au 31 mars 2001, comparativement à 24 millions l'année précédente. Cette somme est la résultante des revenus et des dépenses provenant de contrats et d'ententes avec des tiers. L'information qui a trait aux opérations comptabilisées dans ces comptes n'apparaît qu'en note aux états financiers du gouvernement et elle s'insère dans les postes « Rentrées et autres crédits » et « Paiements et autres débits », totalisant respectivement 367 millions et 377 millions de dollars. Il conviendrait d'inclure ces opérations dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement et des déficits cumulés. Pareille intégration donnerait une image plus juste de l'ensemble des activités dont le gouvernement est responsable.

11.150 Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer les revenus et les dépenses de 1 329,2 et 1 339,2 millions de dollars respectivement. Cela constitue une dérogation aux normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Notons que l'écart est comptabilisé au bilan et il n'y a pas d'impact sur le surplus de l'année.

11.151 Nous avons incité le gouvernement à présenter ses données brutes de revenus et de dépenses.

11.152 Commentaires du ministère des Finances

« Les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. Notamment, l'annexe 6 présente les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

COOPÉRATION OBTENUE

11.153 Nous remercions le personnel du Contrôleur des finances et celui des ministères pour leur coopération durant l'exécution de notre mandat.



ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2001 :

- résultats de fonctionnement;
- déficits cumulés;
- situation financière;
- besoins et surplus financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement-Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt que celles qui sont en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement-Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement-Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001 de 41,6 millions de dollars (surévaluer de 24,6 millions de dollars le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2000) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 128,3 millions de dollars à cette date (31 mars 2000: 88,4 millions de dollars).

Engagements pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) et le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC)

Le passif inscrit au compte « Régimes de retraite » au 31 mars 2001 pour le service régulier du RREGOP et du RRPE, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 19 735 millions de dollars et celui pour le RRAPSC s'élève à 597 millions de dollars (31 mars 2000: 18 177 et 524 millions de dollars). Ces trois régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de ces régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Dans le cas du RREGOP et du RRPE, la valeur de cette caisse était estimée à 39 723 millions de dollars au 31 décembre 2000 (31 décembre 1999: 33 060 millions de dollars). Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était estimée à 746 millions de dollars à cette date (31 décembre 1999: 624 millions de dollars).

Dans la note 5 de ses états financiers, le gouvernement ne reconnaît pas clairement avoir contracté des engagements pour le financement de ces régimes. En effet, il n'y indique pas que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis leur instauration. Relativement à des engagements de 39 723 millions de dollars pour le RREGOP et le RRPE et de 746 millions de dollars pour le RRAPSC (31 décembre 1999: 33 060 et 624 millions de dollars), 19 735 millions de dollars pour le RREGOP et le RRPE et 597 millions de dollars pour le RRAPSC (31 mars 2000: 18 177 et 524 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2001.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2001, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.



À mon avis, à l'exception des effets de la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties ainsi que de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC présentés dans les paragraphes précédents, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2001, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables présentées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées à la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,

Guy Breton, FCA
Québec, le 12 décembre 2001



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe B

***Extraits du rapport
de la Commission
de l'administration publique***

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	151
EXTRAITS DU RAPPORT	
Révision du mandat législatif du Vérificateur général	151
Fonds des pensions alimentaires	153
Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise	153
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	155
Gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche	156
Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	158
Services d'imagerie médicale	159



INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits du dernier rapport de la Commission, publié en décembre 2001.

Ce rapport, produit par le Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale, expose les résultats de l'examen public par les parlementaires de six de nos rapports ainsi que du rapport annuel de gestion d'une unité autonome de service, dont nous avons fait l'analyse sommaire. Deux des rapports étudiés sont consignés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. Quatre autres rapports ont été divulgués dans le tome I de notre rapport pour l'année 2000-2001.

EXTRAITS DU RAPPORT

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

Le 6 septembre 2001, la Commission a entendu le Vérificateur général du Québec concernant la révision de son mandat législatif.

Au terme de leurs travaux sur la révision du mandat législatif du Vérificateur général, les membres de la Commission constatent que le contexte dans lequel celui-ci est appelé à jouer son rôle a changé considérablement depuis l'adoption de sa loi en 1985. Ainsi, de nouveaux modes d'intervention gouvernementale ont été mis en œuvre et la fonction publique a entrepris un vaste programme de modernisation. En outre, la *Loi sur le vérificateur général* a connu certains problèmes d'application. Malgré ces changements, les préoccupations fondamentales d'une société démocratique demeurent : les citoyens doivent avoir l'assurance que les fonds publics sont dépensés de façon correcte et l'administration gouvernementale doit rendre compte de leur utilisation.

Les travaux de la Commission ont été l'occasion pour ses membres de démontrer très clairement leur intérêt afin que la question de l'environnement et du développement durable devienne une priorité pour le Vérificateur général. Les parlementaires comprennent bien que le Vérificateur général a actuellement la possibilité de mener des travaux de vérification de l'optimisation des ressources dans ce domaine. Cependant, ils constatent qu'il ne s'agit que d'un sujet parmi tous ceux auxquels prête attention le Vérificateur général. Les membres de la Commission souhaitent donc explorer les différentes possibilités pour affirmer cette priorité. Ils attendent du Vérificateur général qu'il poursuive des travaux en

ce sens. Ceux-ci pourraient porter sur les éventuelles modifications législatives et leur pertinence ainsi que sur les modalités pratiques de l'inclusion de ce sujet dans le mandat du Vérificateur général.

En ce qui concerne les recommandations faites par le Vérificateur général sur les modifications souhaitées à sa loi, les membres de la Commission ont pu mieux comprendre leur nature et les raisons qui les soutiennent.

La Commission ne peut encore prendre position au sujet des deux premières recommandations, soit d'assujettir toutes les entreprises du gouvernement à la possibilité de faire l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources et de soumettre ces travaux de vérification à l'autorité du Vérificateur général. D'une part, certaines raisons militent en faveur du principe général qui consiste à étendre la vérification de l'optimisation des ressources à toutes les entités. Si des exceptions devaient être consenties, il reviendrait au gouvernement de les exprimer clairement et de les justifier. D'autre part, des arguments peuvent aussi être invoqués pour soustraire certaines entreprises du gouvernement à l'examen du Vérificateur général. Ces entreprises répondent en effet à une logique économique et administrative tout à fait différente des ministères et organismes.

Dans le cas de la vérification de l'utilisation des subventions, les membres de la Commission se sont montrés réceptifs à la recommandation de mieux définir ce mandat, c'est-à-dire la vérification jusqu'au dernier bénéficiaire de toutes les formes d'aide directe ou indirecte. Les parlementaires prennent note des assurances du Vérificateur général à l'effet que la vérification des subventions portera sur des montants significatifs et ne s'appliquera pas aux individus lorsque ceux-ci sont les destinataires finals de l'aide.

Enfin, consciente que la modernisation de la gestion publique oriente les entités vers une reddition de comptes axée sur les résultats, la Commission convient qu'il faut mieux refléter dans la *Loi sur le vérificateur général* les aspects importants de la vérification de l'efficacité. La Loi devrait expressément permettre au Vérificateur général de s'assurer de la justesse des mesures de résultats et, si l'entité a omis de le faire, de mener lui-même des travaux pour évaluer l'atteinte des objectifs. Cela doit évidemment se faire en ne se substituant pas aux gestionnaires, qui ont la responsabilité première de mesurer leurs résultats, et en ne remettant pas en cause le bien-fondé des objectifs à atteindre.

La Commission attend donc du Vérificateur général qu'il dépose un projet de modifications législatives donnant suite aux recommandations contenues dans son rapport annuel. Il pourrait refléter les discussions tenues en commission, notamment en ce qui concerne l'inclusion plus explicite d'un volet environnemental dans son mandat.



Fonds des pensions alimentaires

Le 26 septembre 2001, la Commission a reçu la sous-ministre du Revenu et le directeur général du Centre de perception fiscale. L'exercice devait permettre de faire le suivi d'une audition précédente de la Commission. C'est le 14 octobre 1998 que la Commission a examiné pour la première fois la gestion du programme de perception des pensions alimentaires. Dans son rapport pour l'année 1997-1998 portant sur le Fonds des pensions alimentaires, le Vérificateur général avait fait état du dépassement considérable des prévisions du coût de fonctionnement et de carences importantes sur le plan de l'efficacité de ce programme. Dans l'ensemble, le Vérificateur général conclut que les mesures prises ont répondu à 75 p. cent de ses recommandations, intégralement ou partiellement, et que les résultats sont appréciables, notamment dans la réduction des délais et le suivi des dossiers.

Ce suivi a permis à la Commission de constater les progrès accomplis dans la gestion et l'organisation du travail du Fonds des pensions alimentaires et du Centre de perception fiscale depuis le dépôt du premier rapport du Vérificateur général. Les membres de la Commission prennent bonne note que le Vérificateur général, pour sa part, s'est déclaré très satisfait de la façon dont le Fonds a agi à la suite de son premier rapport.

Les parlementaires se montrent toujours préoccupés de l'ampleur du coût de gestion de ce programme. La Commission souhaite donc que le ministère accorde une grande attention à l'évaluation du programme et de son incidence et déploie les efforts nécessaires pour mener ces évaluations. Celles-ci devraient notamment porter sur les répercussions sur la pauvreté des familles, sur la diminution du coût de la sécurité sociale, sur l'efficacité des recours actuels et sur la pertinence d'utiliser de nouveaux recours pour percevoir les pensions impayées. La démonstration de l'efficacité de nouvelles mesures, tel le retrait du permis de conduire, devrait être faite, notamment à la lumière de l'expérience d'autres gouvernements.

Malgré les progrès accomplis, les parlementaires tiennent à réitérer l'importance pour le Fonds d'apporter une solution aux cinq lacunes qui persistent et que le Vérificateur général a notées. De plus, le Centre de perception fiscale doit améliorer ses délais moyens de perception. Dans ce contexte, le suivi de l'ensemble des indicateurs du programme, notamment ceux qui portent sur les délais, prend une grande importance.

Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise

Le 18 octobre 2001, la Commission a entendu le secrétaire général du Conseil exécutif ainsi que la secrétaire du Conseil du trésor concernant l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise.

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission constatent, dans les messages du secrétaire général du Conseil exécutif et de la secrétaire du Conseil du trésor, qu'il y a une ferme volonté d'assumer un leadership en matière d'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise. Les actions entreprises et proposées traduisent bien cette volonté.

Les membres de la Commission exhortent le secrétaire général du Conseil exécutif et la secrétaire du Conseil du trésor à maintenir l'élan actuel et à insister, à chaque occasion possible, sur le fait que l'éthique est une question importante au sein de l'administration publique et que tous doivent s'en préoccuper. Ce message est d'autant plus important dans le contexte actuel de la modernisation de la gestion publique. En effet, la fonction publique québécoise passe d'une situation d'éthique institutionnalisée, dont les pratiques sont inscrites dans des règles administratives, à une situation où elle doit compter sur une solide infrastructure de l'éthique, comprenant notamment des mécanismes de partage de valeurs communes, de formation, de saines pratiques de gestion et de reddition de comptes.

Plus particulièrement, la Commission encourage les deux organisations entendues à poursuivre les actions amorcées, notamment la révision des différents règlements, l'intégration des nouveaux employés, la formation des employés actuels et des cadres, la mise en place d'un réseau de répondants dans les ministères et les organismes ainsi que la création d'un poste de secrétaire général adjoint au Conseil exécutif responsable du dossier de l'éthique.

Pour sa part, la Commission entend suivre l'évolution de ce dossier pour s'assurer que l'éthique continue à être une préoccupation importante en matière de service public au Québec.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor déposent à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} novembre 2002, un rapport sur l'état d'avancement de la révision de l'infrastructure de l'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise;**
- **que ce rapport traite notamment des initiatives telles que l'adoption d'une déclaration des valeurs fondamentales, la modification du règlement sur l'éthique et la déontologie, les guides de saines pratiques, la formation et la sensibilisation des employés et des cadres ainsi que la mise en place du réseau de répondants;**
- **que ce rapport fasse également état des progrès dans l'examen des lois et des directives des entités dont le personnel n'est pas régi par la *Loi sur la fonction publique* dans le but d'en faire un cadre normatif commun, clair et harmonisé destiné à tous les responsables de charge publique.**



Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec

Le 24 octobre 2001, la Commission a entendu le directeur général du Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec à l'occasion de l'examen du rapport annuel de gestion 2000-2001 de cette unité autonome de service (UAS). Rappelons qu'une UAS est un organisme ou une unité administrative d'un ministère qui livre des produits et services destinés à une clientèle précise. En échange d'allègements administratifs et d'une plus grande souplesse de gestion, l'UAS doit se donner des objectifs précis de performance, de productivité et de qualité de service, de même qu'elle doit rendre compte annuellement de ses résultats dans son rapport de gestion.

À la demande de la Commission, une analyse sommaire du rapport de gestion a été effectuée par le Vérificateur général en fonction des douze dimensions de l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

De manière générale, la présentation des enjeux, des orientations, des objectifs et des indicateurs manque de clarté et ne permet pas de voir les liens entre les différents éléments de sa planification.

Au terme de l'examen de la gestion de cette unité autonome de service, la Commission se déclare satisfaite de la façon dont les gestionnaires se sont acquittés de leur tâche. En particulier, les parlementaires constatent que le Centre a montré une préoccupation marquée pour la qualité de ses services, le maintien de son expertise et le rayonnement de ses activités.

Cependant, en ce qui concerne la reddition de comptes du Centre, les membres de la Commission observent plusieurs lacunes. Celles-ci devront absolument être corrigées, notamment pour que l'information produite soit pertinente et compréhensible. Dans l'état actuel des choses, le lecteur peut difficilement juger, à partir du rapport annuel de gestion, de la performance du Centre.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le Centre d'expertise en analyse environnementale améliore rapidement l'information de gestion contenue dans son principal instrument de reddition de comptes, c'est-à-dire son rapport annuel de gestion;**
- **que ces améliorations concernent en particulier:**
 - **la mise au point d'indicateurs de résultats portant sur les délais de la prestation de service;**
 - **la production de résultats plus détaillés en ce qui concerne la satisfaction de la clientèle;**
 - **la présentation, autant pour les résultats financiers que pour les indicateurs de résultats, de données comparatives provenant des exercices antérieurs;**
 - **la production de renseignements relatifs aux plaintes et à leur traitement;**

- la présentation des efforts d'étalonnage concurrentiel;
- la mise au point d'indicateurs réels de la productivité, notamment par l'utilisation d'un système de mesure de la production;
- l'inclusion dans le rapport annuel de gestion d'états financiers complets, y compris un bilan financier;
- que le ministère de l'Environnement réévalue la pertinence de former un comité adviseur, comme le permet l'entente de gestion.

Gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche

Le 31 octobre 2001, la Commission a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et le sous-ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie concernant la gestion des activités de recherche menées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche.

En conclusion, les membres de la Commission constatent que, dans le domaine de la gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers, diverses actions concertées ont été entreprises par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST) et le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ) pour la mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du MSSS. Une fois que les centres hospitaliers auront tous adopté le cadre réglementaire qui lui est sous-jacent, soit en février 2002, le Québec disposera alors d'un instrument de gestion qui constituera sans doute un pas en avant en matière de gestion de recherche en centre hospitalier.

Toutefois, dans cette sphère d'activité, les défis sont immenses. Notamment, les percées majeures dans le domaine des biotechnologies et de la génétique ainsi que la multiplication des sources de financement rendent très complexe la gestion de l'éthique, de la propriété intellectuelle et des conflits d'intérêts. À cet égard, les parlementaires ne sont pas certains que la simple mise en œuvre du plan d'action ministériel constitue une réponse administrative suffisante pour faire face à cette complexité. En outre, pour faciliter le changement de culture qui s'impose dans la mise en œuvre des cadres réglementaires, ils pensent que le MSSS devrait consacrer plus d'efforts à connaître les besoins des centres hospitaliers et à assurer une veille des meilleures pratiques de gestion dans le domaine de la gestion de la recherche en santé. Cette information serait utile par la suite pour définir de nouvelles orientations, en préciser certaines, et voir à la création et à la diffusion de nouveaux outils et mécanismes de gestion, bref à tenir un rôle de leadership de façon continue en cette matière. Les parlementaires sont aussi préoccupés du fait qu'ils n'ont pas l'assurance que les personnes qui participent à des recherches en santé dans les cliniques et les laboratoires privés bénéficieront d'une surveillance éthique appropriée.



En ce qui concerne strictement l'adoption des cadres réglementaires, la Commission constate que le processus semble aller bon train. Reste à savoir, quand ils seront tous adoptés, si leur contenu et le suivi qui en sera fait seront à la hauteur des besoins. Les membres de la Commission croient que certaines directives gagneraient à être précisées, notamment en matière de surveillance éthique, de valorisation des résultats de la recherche et de gestion des conflits d'intérêts. Par ailleurs, les parlementaires trouvent préoccupant le fait que les comités d'éthique, qui occupent une place centrale dans la gestion de l'éthique, ne disposent pas de plus de moyens. Ils se demandent si les fonds qui leur seront consacrés, assortis d'un nouveau mode de financement, seront suffisants pour garantir leur autonomie et assurer le recrutement et la formation des membres.

La Commission n'a pas l'impression que le MSSS accorde une grande importance à la question des frais indirects de la recherche en centre hospitalier. Elle souhaite que la mesure prévue dans la Politique québécoise de la science et de l'innovation, à savoir que ceux-ci seront totalement payés par les organismes subventionnaires et les entreprises privées qui financent la recherche, soit mise en œuvre. En attendant, les parlementaires ne savent si les centres hospitaliers ne devraient pas réclamer des montants aux universités auxquelles ils sont affiliés pour payer une partie des frais indirects que la recherche subventionnée leur occasionne. Si les parlementaires conçoivent qu'il est très difficile d'évaluer précisément les frais indirects de la recherche de chacun des centres hospitaliers, ils ne croient pas, cependant, qu'il soit impossible de les estimer avec assez de précision. Compte tenu de l'importance de pouvoir établir le coût de fonctionnement des centres de recherche et le taux minimal de supplément qui devrait être exigé des entreprises privées qui concluent des contrats de recherche, il leur semble que des outils devraient être mis en place pour y arriver. D'ailleurs, ils s'expliquent mal que le MSSS ne dispose pas de données concernant les taux qui sont réclamés ailleurs au pays aux entreprises qui financent des activités de recherche. Enfin, les parlementaires sont préoccupés de ce que les moyens mis à la disposition des jeunes chercheurs ne sont pas suffisants pour assurer la relève dans le domaine de la recherche en santé.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le MSSS assume un véritable leadership dans le domaine de la gestion des activités de recherche en santé. À ce titre, il devrait veiller à la mise en place des mécanismes permettant :**
 - **d'assurer un suivi continu de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de veiller à leur adaptation constante relativement aux nouveaux besoins;**
 - **d'assurer aux établissements hospitaliers le soutien technique dont ils ont besoin pour faciliter le changement de culture que nécessite la mise en œuvre des cadres réglementaires en matière de recherche;**

- d'assurer que les comités d'éthique disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat de façon appropriée et prévoir l'instauration d'un mécanisme d'accréditation à leur endroit;
- d'étudier la pertinence d'étendre la surveillance éthique qui existe dans les établissements du réseau aux cliniques et aux laboratoires privés;
- que le MSSS et le MRST fassent rapport en novembre 2002 à la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de la manière dont les comités d'éthique de la recherche s'acquittent de leur mandat;
- que les ministères et organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne les questions des frais indirects;
- que les ministères et organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne la mise en place de mesures destinées à assurer la relève; qu'ils prévoient, notamment, la mise en place de mécanismes offrant au jeune chercheur en santé la possibilité de poursuivre sa carrière dans des conditions socio-économiques conformes à son niveau de formation et de compétence;
- que le MSSS et le MRST assurent une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche, et accordent une plus grande attention à l'évaluation des frais indirects de la recherche de façon à pouvoir pratiquer un certain étalonnage concurrentiel du prix de revient des activités des centres de recherche;
- que les centres hospitaliers se donnent les outils voulus pour obtenir l'information nécessaire concernant leurs activités de recherche et qu'ils améliorent le contenu de leur rapport d'activité à cet égard.

Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports

Le 8 novembre 2001, la Commission a entendu le sous-ministre des Transports concernant la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports.

La Commission est fort préoccupée de la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports, en raison des manquements très importants que le Vérificateur général a signalés et de leurs répercussions négatives sur la qualité de la gestion et la prise de décision.

La Commission souhaite en particulier que soient corrigées les lacunes en ce qui concerne la sécurité des données et des systèmes. Les questions de protection des renseignements personnels et de confidentialité doivent être une priorité pour une organisation ayant un important réseau informatique qui couvre l'ensemble du territoire québécois. Les autorités du ministère des Transports devront donc



prendre promptement toutes les mesures nécessaires pour que seuls les utilisateurs autorisés aient accès aux données et aux systèmes qui les concernent, et que ceux-ci fassent un usage approprié de leurs privilèges et droits d'accès. Par ailleurs, un changement de culture et de mentalité s'impose également. Les utilisateurs devront bien comprendre tous les enjeux liés à la sécurité et développer les réflexes et automatismes nécessaires pour agir avec la plus grande prudence en ce domaine.

La Commission signale aussi que les montants dévolus aux technologies de l'information sont très importants, non seulement au ministère des Transports mais aussi dans le cadre du projet GIREs auquel le ministère est associé de près. Elle exige donc que ces montants soient engagés de façon rigoureuse et le plus efficacement possible.

Cependant, la Commission constate la ferme volonté démontrée par la direction du ministère de corriger les lacunes soulevées. Elle apprécie particulièrement la transparence ainsi que l'esprit d'ouverture et de coopération dont fait preuve le sous-ministre. Le défi auquel il est confronté est toutefois de taille et de nombreux changements seront requis, au cours des prochains mois, pour que le ministère des Transports se dote d'une gestion plus performante des technologies de l'information.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le ministère des Transports fournisse à la Commission de l'administration publique un calendrier détaillé des travaux pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général en ce qui a trait spécifiquement à la gestion de la sécurité des données et des systèmes;**
- **que le ministère des Transports informe la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement et des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre des mesures pour assurer la sécurité des données et des systèmes.**

Services d'imagerie médicale

Le 14 novembre 2001, la Commission a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux concernant les services d'imagerie médicale.

La Commission constate que des ressources importantes ont été consacrées à l'amélioration du parc d'équipements d'imagerie médicale depuis la parution du rapport du Vérificateur général en juin 2001. Toutefois, force est de constater que ces nouveaux équipements ne suffisent pas à tous les besoins et que, quand bien même ils le feraient, la question des délais d'attente ne serait pas entièrement résolue à cause du manque de radiologistes, notamment en régions éloignées et intermédiaires. À cet égard, la Commission considère positives l'augmentation des admissions en faculté de médecine qui aura lieu au cours des trois ans à venir de même que la fin, en mars 2002, du programme de mise à la retraite.

La Commission trouve toutefois regrettable qu'au moment même où le MSSS s'apprête à investir de nouveau de façon substantielle dans le renouvellement du parc d'équipements, il ne dispose pas encore d'une stratégie globale couvrant les différents aspects de l'imagerie médicale et d'un plan d'action conforme à ses orientations. De plus, compte tenu des frais importants que doivent payer les patients pour avoir accès aux trois services d'imagerie médicale désassurés en cabinet privé, la Commission considère inacceptable que, dans le réseau public, les délais d'attente pour ce type de services dépassent souvent plusieurs mois. Sur ce point, elle prend bonne note des engagements du sous-ministre en vue de les réduire considérablement.

La Commission juge indispensable que le MSSS clarifie le rôle des régies régionales en matière de coordination des services d'imagerie médicale et statue sur celui des cliniques privées. Des efforts particuliers devront être consentis pour le renouvellement et la vérification du parc d'équipements des cliniques privées. Une attention spéciale devra également être consacrée à la mise sur pied de systèmes d'information capables de fournir tous les renseignements nécessaires à une saine gestion et à une reddition de comptes appropriée qui comprend, notamment, l'évolution de la durée des délais d'attente. L'inquiétude grandissante de la population envers son système public de santé rend indispensable la disponibilité de cette information.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le MSSS établisse dans les plus brefs délais une stratégie globale dans le domaine de l'imagerie médicale et mette en place un plan d'action conforme à ses orientations. À ce titre, une attention spéciale devra être accordée:**
 - à la clarification du rôle des régies régionales dans la gestion et la coordination des services d'imagerie médicale;
 - à la clarification du rôle des cliniques privées dans l'organisation globale des services d'imagerie médicale;
 - à l'accessibilité aux services d'imagerie médicale, notamment par l'amélioration de la gestion des délais et de la répartition des effectifs médicaux et des équipements sur le territoire;
- **que le MSSS voie à l'établissement d'un suivi continu des besoins en équipement d'imagerie médicale, y compris en clinique privée;**
- **que le MSSS s'assure que les cliniques privées respectent les normes de qualité et de sécurité prévues dans la *Loi sur la protection de la santé publique* et son règlement d'application;**



- que le MSSS détermine des indicateurs appropriés, notamment en ce qui concerne les délais d'attente, et se donne les systèmes d'information de gestion nécessaires pour effectuer une reddition de comptes appropriée;
- que le MSSS fasse rapport au printemps 2003 à la Commission de l'administration publique sur l'état de la situation et l'application de l'ensemble de ces recommandations.



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources: l'économie, l'efficacité et l'efficacité;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme: les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

