

NEUVIÈME RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS

**COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

RAPPORT DES CONCLUSIONS ET
DES RECOMMANDATIONS À LA
SUIITE DE L'AUDITION DES SOUS-
MINISTRES ET DES DIRIGEANTS
D'ORGANISMES PUBLICS SUR
LEUR GESTION ADMINISTRATIVE

DÉCEMBRE 2002

*Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-LeMay
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3*

*(418) 643-2722
(418) 643-0248
www.assnat.qc.ca*

*ISSN—1492-0344
DÉPÔT LÉGAL — Bibliothèque nationale du Québec, décembre 2002*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. L'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS	
LA MISE EN CONTEXTE	7
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	7
L'AUDITION DE LA SOUS-MINISTRE DU REVENU	8
CONCLUSION	18
2. L'EXAMEN DU RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA <i>LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE</i>	
LA MISE EN CONTEXTE	21
L'ANALYSE DU RAPPORT	22
L'AUDITION DE LA SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR.....	24
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	31
3. LES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE	
LA MISE EN CONTEXTE.....	35
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	36
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE L'ÉDUCATION.....	37
CONCLUSION	48
4. LES SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	
LA MISE EN CONTEXTE.....	51
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	52
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.....	53
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	62

**5. LES SERVICES D'HÉBERGEMENT OFFERTS
AUX PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE**

LA MISE EN CONTEXTE.....	65
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	66
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX.....	67
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	76
CONCLUSION	81

ANNEXES

- I. LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
- II. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
- III. LES PARTICIPANTS

INTRODUCTION

La Commission de l'administration publique a, entre autres fonctions, le mandat d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes afin de discuter de leur gestion administrative, conformément à la *Loi sur l'administration publique*.

La Commission s'appuie principalement sur les constats relevés par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen dans les rapports annuels déposés à l'Assemblée nationale et sur tout autre rapport susceptible d'aider les parlementaires à se prononcer sur la qualité de la gestion de l'administration publique.

Ce neuvième rapport fait état des travaux de la Commission depuis le mois de février 2002. Celle-ci a pris en considération les chapitres du tome II du rapport du Vérificateur général pour l'année financière 2000-2001 et du tome I couvrant l'année financière 2001-2002. De plus, elle a également examiné le premier rapport du Conseil du trésor concernant l'application de *la Loi sur l'administration publique* « *Agir pour de meilleurs services aux citoyens* ».

La Commission s'est aussi intéressée, en février dernier, à l'examen de l'administration de l'impôt des particuliers, afin de questionner les systèmes et les mécanismes visant l'amélioration des services au public.

La Commission s'est, par la suite, chargée de faire la lumière sur le développement des services de garde en milieu scolaire.

L'intérêt que portent les parlementaires au domaine de la santé s'est traduit par l'examen de deux dossiers majeurs, soit celui *des services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux* et celui *des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie*. Ces examens visaient à mesurer les actions mises en œuvre en réponse aux recommandations déjà formulées en 1993-1994 par le Vérificateur général.

Les travaux de la Commission ont ainsi permis aux sous-ministres et dirigeants d'organismes concernés et à la secrétaire du Conseil du trésor d'exposer publiquement leurs réactions à l'égard des observations du Vérificateur général soulevées notamment dans les travaux de vérification de l'optimisation des ressources et de faire état des actions en cours et celles à venir.

Pour chacun de ces dossiers, la Commission s'est prononcée en formulant des conclusions et des recommandations qui ont pour objet de contribuer au maintien et à l'amélioration continue de la qualité des services offerts, de la gestion administrative gouvernementale et de la gestion des fonds publics.

Comme par le passé, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec la vérificatrice générale par intérim et ses représentants, en plus de recourir à l'expertise du personnel de la Direction des études documentaires de l'Assemblée nationale.

CHAPITRE 1 L'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

Le 27 février 2002, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre du Revenu, Mme Francine Martel-Vaillancourt, concernant l'administration de l'impôt des particuliers, et ce, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*.

LA MISE EN CONTEXTE

Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation de sorte que la presque totalité des revenus perçus par le ministère du Revenu provient de déclarations volontaires. Le rôle du ministère est de s'assurer que chacun paie son dû. Pour favoriser l'observance fiscale, le ministère communique avec les contribuables par diverses voies : brochures, formulaires, interprétations légales et autres. Il développe aussi des activités de récupération fiscale pour assurer l'équité du système comme la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte contre l'évasion fiscale.

En 1999, l'administration de l'impôt des particuliers a touché près de 5,4 millions de citoyens et a permis la perception de plus de 15 milliards de dollars. Cette activité, la plus importante et la plus visible du ministère, a engendré des coûts de quelque 193 millions de dollars, dont 52 millions pour les services au public, 59 millions pour les mesures d'incitation fiscale et 10 millions pour les activités reliées à l'interprétation et aux oppositions.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général, qui ont eu lieu de septembre 2000 à mai 2001, avaient pour but de vérifier si le ministère du Revenu a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités touchant l'impôt des particuliers. Pour ce faire, trois directions

générales et trois directions régionales ont été visitées. Les grandes conclusions du Vérificateur général sont qu'en matière de services au public le ministère, malgré ses efforts, n'est toujours pas en mesure d'assurer un accès satisfaisant à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit. Il n'atteint qu'à 65 % son engagement à répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours de calendrier après sa réception. Il ne dispose pas d'un plan d'action pour favoriser l'atteinte de l'objectif ministériel d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides. En ce qui concerne la gestion des risques, la planification des activités à cet effet n'intègre pas tous les types d'intervention touchant l'impôt des particuliers telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte à l'évasion fiscale.

L'AUDITION DE LA SOUS-MINISTRE DU REVENU

Dans son bref exposé préliminaire, la sous-ministre du Revenu, Mme Francine Martel-Vaillancourt, souligne qu'elle accueille les travaux du Vérificateur général comme une occasion privilégiée d'examiner et d'améliorer la gestion de son ministère.

Ensuite, les interventions des membres de la Commission, en matière de services au public, portent principalement sur les attentes de la clientèle, les services de téléphonie, la correspondance et les guides et formulaires. Pour ce qui est de la gestion des risques, leurs interventions ont trait surtout à l'évaluation des risques, aux activités de cotisation originale et à l'assurance qualité.

LES SERVICES AU PUBLIC : LES ATTENTES DE LA CLIENTÈLE

Pour ce qui est des *attentes de la clientèle*, le ministère a adopté en 1994 la Charte des droits des contribuables et des mandataires en vue d'offrir un service de qualité. En 1996, il lui a donné un caractère tangible en se donnant des normes applicables aux services au citoyen. Semble-t-il que ces normes et objectifs ne correspondent pas aux attentes exprimées par les contribuables, c'est pourquoi les parlementaires demandent des précisions à ce sujet.

La sous-ministre précise que les engagements établis proviennent de divers outils de réflexion, dont un sondage portant sur les attentes et le degré de satisfaction de la population par rapport à des éléments comme l'accueil, la téléphonie, la correspondance, les délais d'attente, une analyse sur les normes en vigueur dans des administrations comparables telle l'Agence des douanes et du revenu Canada (ADRC) et, enfin, la prise en considération des ressources financières disponibles. En passant, elle mentionne que les normes du ministère sont souvent plus exigeantes que celles de l'agence fédérale.

LES SERVICES AU PUBLIC : LA TÉLÉPHONIE

La majorité des renseignements fiscaux fournis aux contribuables sont communiqués par téléphone. Les deux aspects clés du rendement des services téléphoniques sont l'accessibilité au système et la qualité de la réponse.

En ce qui concerne *l'accessibilité*, l'engagement du ministère est de répondre à toute demande de renseignement faite par téléphone dans la minute suivant l'appel et d'offrir un service courtois, accessible et sans frais. Or, le pourcentage d'appels pris en charge dans la minute est en croissance depuis l'année financière 1996-1997, du moins en ce qui concerne la Direction générale de la capitale et des régions (DGCAR) où il atteint 68 % en 2000-2001. Il faut savoir, cependant, que cette statistique n'inclut pas les appels non pris en charge parce que toutes les lignes téléphoniques sont occupées ou que les appelants se désistent. Cette statistique, mesurée par le taux moyen d'accessibilité aux lignes téléphoniques, se situait à 59 % seulement dans la DGCAR au cours de la même période. Préoccupés par cette faible accessibilité dans la minute aux lignes téléphoniques du ministère, les parlementaires désirent savoir si des mesures sont prévues dans le plan ministériel d'amélioration des services pour remédier à ce problème.

La sous-ministre les informe que, si le ministère n'était pas en mesure d'assurer un accès satisfaisant à ses services téléphoniques et d'en rendre compte adéquatement, c'est qu'il ne disposait pas de tous les équipements d'information nécessaires à cette fin. Cette situation est en voie de résolution grâce à la mise en œuvre graduelle des

diverses mesures prévues dans le plan ministériel d'amélioration des services que la sous-ministre s'engage d'ailleurs à remettre à la Commission. Tout d'abord, les installations téléphoniques de la Direction générale de la métropole (DGMET) sont en place depuis novembre 2001 pour permettre la collecte de certaines données statistiques concernant la clientèle. En outre, à la DGCAR, la mise en réseau est réalisée de sorte que les deux directions générales disposent maintenant d'un système intégré de téléphonie capable de mesurer le niveau d'achalandage sur leurs lignes et de transférer les surplus d'appels aux régions qui ont des disponibilités. Incidemment, dans le but d'absorber les débordements d'appels du réseau, un nouveau centre d'assistance vient d'ouvrir, soit celui de Chandler en Gaspésie. De plus, les deux directions générales disposent maintenant de ressources accrues pour augmenter le taux de réponse dans la minute. Grâce à ces améliorations, le ministère s'attend non seulement à ce que le taux de réponse dans la minute puisse être porté à 90 %, mais que le taux d'accessibilité aux services téléphoniques le soit aussi. De l'avis des experts, ce taux d'accessibilité est le plus réaliste si on veut pouvoir offrir un niveau d'accessibilité satisfaisant à un coût raisonnable. Déjà, les mesures de mise en réseau et de répartition des appels ont porté fruits. En janvier et février 2002, le taux d'accessibilité se situe à 75 % et le taux de réponse dans la minute, à 73 %. En clair, près de la moitié des contribuables qui ont téléphoné au ministère durant cette période ont reçu une réponse dans la minute.

Aux parlementaires qui veulent savoir comment il se fait que le ministère dispose de si peu de renseignements quant à la nature des appels qu'il reçoit, la sous-ministre explique qu'avant la tenue de l'enquête du Vérificateur général, la compilation de l'information s'effectuait au moyen d'une grille des principaux sujets traités que les préposés aux renseignements étaient tenus de remplir. Depuis lors, le ministère fait un meilleur usage de ces informations en vue de mieux connaître les besoins en matière de formation du personnel. La réalisation du plan ministériel d'amélioration des services aura pour effet d'améliorer la nature des renseignements recueillis et ainsi de favoriser la mise en place de moyens permettant d'agir sur les causes de débordements d'appels.

Pour ce qui est de l'autre aspect du service de la téléphonie, *la qualité des réponses fournies*, elle souffrirait de lacunes importantes. Un sondage totalisant 64 appels

téléphoniques mené par le Vérificateur général révèle, en tout cas, un taux de réponses erronées supérieur à celui de 36 % obtenu en 1994 lors du dernier sondage réalisé par le ministère à ce sujet. De plus, il apparaît que le ministère ne vérifie pas suffisamment l'exactitude de l'information que ses employés transmettent, l'écoute téléphonique qu'il pratique à cette fin n'étant pas effectuée de façon régulière et structurée. Inquiets à ce propos, les parlementaires demandent au ministère ce qu'il compte faire pour corriger cette situation. Ces derniers veulent savoir si une mauvaise formation des employés ou encore un fort taux de roulement de personnel a quelque chose à voir dans ce manque d'expertise.

À ce sujet, la sous-ministre déclare qu'elle est consciente de l'importance de ce que toute réponse fournie aux contribuables soit exacte. Elle souligne, par ailleurs, l'intérêt que représente pour elle l'approche utilisée par le Vérificateur général pour mener son sondage. Elle précise, cependant, que les questions d'ordre fiscal et administratif contenues au sondage comportaient un niveau de complexité élevée ne correspondant qu'à environ 10 % de celles que reçoit le ministère habituellement. Elle ajoute qu'en dépit du fait que le dernier sondage du ministère remonte à 1994, cela ne signifie pas pour autant que la surveillance était faible ou inexistante. À ce propos, notamment, de l'écoute téléphonique est effectuée, en particulier avec les nouveaux employés. Celle-ci est réalisée par un gestionnaire au moyen d'une grille d'analyse détaillée et de l'obtention au préalable de l'autorisation du contribuable. Le plan ministériel d'amélioration des services prévoit l'établissement d'un véritable système d'évaluation de la qualité qui permettra de suivre l'évolution annuelle de la qualité des réponses téléphoniques.

Quant à la question du taux élevé de roulement de personnel, il ne constitue pas un problème pour la plupart des directions régionales. En effet, le pourcentage d'occasionnels dans les directions générales de la DGCAR et de la DGMET varie entre 10 % et 20 % selon la direction régionale et le type de personnel. Dans l'Outaouais et à Montréal, où des difficultés de recrutement se font sentir à cause de la proximité de l'ADRC ou encore de grands bureaux comptables du secteur financier, le taux d'occasionnels avoisine 20 %. Sans la conversion opérée ces dernières années d'environ 550 postes contractuels en postes permanents, ce pourcentage serait encore plus élevé.

Pour ce qui est de la formation, la sous-ministre reconnaît qu'elle est fondamentale pour améliorer la qualité des réponses, sans compter que les besoins du ministère sont considérables, car il doit affronter annuellement l'adoption d'au moins un budget par palier de gouvernement. Elle rappelle que les dépenses totales du ministère pour la formation sont d'environ 10 millions de dollars par année, ce qui équivaut à 2,67 % de sa masse salariale. Le personnel affecté à la cotisation reçoit une formation annuelle de 15 jours environ pour la mise à niveau des connaissances. La formation destinée aux préposés aux renseignements porte surtout sur l'analyse des budgets, mais elle comprend aussi des séances d'information hebdomadaires sur les nouveautés ou la discussion de cas types, ce qui diffère de la formation plus spécialisée et moins ponctuelle des vérificateurs. La sous-ministre s'engage à fournir à la Commission la répartition des dépenses de formation par catégorie d'employés. Elle explique, par ailleurs, que le plan ministériel d'amélioration des services comprend divers volets reliés à la formation. Notamment, des séances hebdomadaires offertes au personnel affecté au service à la clientèle en vue d'améliorer la qualité des réponses sont prévues. Il est question que l'approche de formation par agent multiplicateur, à savoir par des équipes de base dispensant dans leur milieu respectif la formation qu'elles ont reçue, sera conservée. En vue d'intensifier la formation continue, le ministère compte faire appel aux services des universités. Le contenu de ces services de même que leurs termes de diffusion feront l'objet de négociations entre l'université et le ministère.

Enfin, aux députés consternés par les conséquences négatives pour le contribuable de recevoir des informations erronées de la part d'un préposé, il est précisé qu'en vertu de la législation existante le ministère peut annuler les pénalités et intérêts pour un contribuable de bonne foi ayant fourni de mauvais renseignements en pareille situation.

LES SERVICES AU PUBLIC : LA CORRESPONDANCE

En 2000-2001, le ministère n'atteint qu'à 65 % son engagement à répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours de calendrier après sa réception. Les membres de la Commission demandent des explications à ce sujet.

Il est d'abord spécifié que ce taux atteint maintenant 73 %, du moins pour ce qui est des deux premiers mois de 2002. De plus, il est fait état de ce que l'objectif du ministère est plus exigeant que celui de l'ADRC qui est fixé à 56 jours et qu'il comprend non seulement les cas courts, mais aussi les cas longs et complexes exigeant plusieurs correspondances. Dans le même ordre d'idées, il est précisé que les 392 991 cas courts traités par le ministère en 2000-2001 l'ont été dans un délai moyen de 15 jours et les 138 000 cas longs, en 50 jours. Ces délais de traitement devraient bientôt être raccourcis par la mise sur pied d'un nouvel outil de correspondance : les requêtes dirigées. Celles-ci fourniront au contribuable un plan sommaire de toutes les informations qu'il doit fournir au ministère en vue d'accélérer le traitement de sa demande.

LES SERVICES AU PUBLIC : LES GUIDES ET FORMULAIRES

Les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000, comme le *Guide de la déclaration de revenus* et des formulaires y afférents comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées. Selon le Vérificateur général, le ministère n'adapte pas suffisamment sa rédaction à la capacité de lecture des contribuables. Les parlementaires demandent si le ministère dispose d'une politique de rédaction des textes et si le travail en cours de simplification des guides et formulaires est avancé.

Les dirigeants du ministère reconnaissent que des efforts considérables seront encore nécessaires en vue de poursuivre le travail de simplification des guides et de la déclaration de revenus. La tâche est difficile principalement parce que le vocabulaire utilisé doit se rapprocher suffisamment de celui des textes de loi, et que le ministère, contrairement à son homologue fédéral, administre plusieurs programmes sociaux. La sous-ministre n'est pas certaine que la simplification en cours sera prête pour la prochaine année fiscale, étant donné que des modifications importantes dans les formulaires nécessitent une panoplie de changements dans la saisie des données et l'organisation du travail. Il lui semble toutefois, qu'à terme, l'utilisation accrue du

réseau Internet sera de nature à faciliter le travail de simplification¹. Elle ajoute, enfin, qu'il existe un programme de bénévoles, mis sur pied par le ministère, en vue d'aider les personnes les moins scolarisées à remplir leur déclaration de revenus. Des groupes de discussions sont également tenus annuellement en vue de déceler les difficultés de compréhension des nouveaux questionnaires. Enfin, aux parlementaires qui constatent l'absence de groupes de discussions destinés à analyser les formulaires dans leur version anglaise, la sous-ministre déclare qu'elle est favorable à leur création.

LES SERVICES AU PUBLIC : LE TRAITEMENTS DES PLAINTES

Pour l'exercice 2000-2001, la Direction du traitement des plaintes et de la protection des renseignements personnels rapporte avoir reçu 3 449 plaintes écrites et orales. Parmi celles-ci, 75 % provenaient de particuliers dont les motifs concernent les délais indus, la difficulté d'accès aux services et à l'information ou encore la révision de dossiers fiscaux. Devant le nombre important de plaintes qu'ils reçoivent dans leur bureau de comté et compte tenu que cette statistique n'inclut pas les plaintes adressées aux directions régionales, les députés sont désireux de savoir ce que le ministère prévoit faire en vue de connaître exactement le nombre et la nature des plaintes qui lui sont adressées.

À ce propos, la sous-ministre rassure la Commission en ce sens qu'un nouveau système de traitement qui considère toutes les plaintes reçues au ministère, incluant les régions, est en voie d'implantation. De cette façon, les plaintes ne seront pas seulement enregistrées dans le système informatique lié au suivi de la correspondance, mais aussi dans celui du traitement des plaintes.

LA GESTION DES RISQUES : LEUR ÉVALUATION

Pour s'assurer que chaque citoyen paie sa juste part d'impôt, le ministère effectue des contrôles dont l'efficacité est basée sur une évaluation du risque. Les activités de contrôle dans le domaine de l'impôt des particuliers s'effectuent en grande partie lors de la cotisation originale. Elles se résument en la correction des déclarations rejetées par le système et à l'examen fiscal. Une seconde activité, dite de

¹ C'est 2,4 millions de déclarations sur 5,4 millions qui sont maintenant faites à partir de logiciels.

recotisation, consiste à contrôler les déclarations rejetées qui n'ont pas été examinées lors de la cotisation originale ou celles qui ont été sélectionnées en vertu de programmes spéciaux. À ces activités se greffent celles de la vérification, de la lutte contre l'évasion fiscale et des enquêtes.

L'évaluation des risques est une étape cruciale dans la planification ministérielle, laquelle permet d'établir clairement les risques en matière de contrôle fiscal, de déterminer les facteurs qui les accentuent et d'en évaluer les conséquences. À ce propos, les parlementaires vérifient si le ministère a évalué, en outre, les conséquences de la transmission des déclarations par voie électronique sur le taux d'observance fiscale. D'après des études réalisées par l'ADRC, celui-ci serait plus faible maintenant que les contribuables n'ont pas à fournir leurs reçus et autres pièces justificatives lors de la transmission de leur déclaration par voie électronique.

Entendant demeurer vigilante à cet égard, la direction du ministère affirme que les données du système informatique appelé « profil du particulier », lequel établit le niveau de risque associé à chaque contribuable, ne valident en rien cette affirmation de l'agence fédérale. Semble-t-il, par ailleurs, que le contrôle de risque exercé sur les déclarations transmises par mode électronique est le même que sur les autres. Tout ce qui change, c'est le volume de la correspondance : la transmission des pièces justificatives sur les déclarations à risque la rend plus abondante. En contrepartie, la transmission des déclarations par voie électronique affine l'analyse de risque, car elle permet qu'un plus grand nombre de données financières sur chacun des contribuables soit saisi par le système informatique à l'étape de la cotisation.

LA GESTION DES RISQUES : LES ACTIVITÉS DE COTISATION ORIGINALE

À la suite de la mise en place des contrôles pour le traitement de la déclaration de revenus de 1999, plus de 450 000 déclarations ont été sélectionnées à des fins d'examen dès l'étape de la cotisation originale. De ce nombre, le tiers a été examiné à l'étape de la cotisation originale, et ce, dans une proportion différente entre la DGCAR et la DGMET. Tout en se questionnant sur ce faible pourcentage de déclarations traitées à cette étape, les membres de la Commission se demandent pourquoi les critères permettant le report de la vérification à l'étape ultérieure de la recotisation varient entre les deux directions générales. Ils veulent savoir si le pourcentage des déclarations traitées à l'étape de la cotisation ne devrait pas être haussé pour réduire l'évasion fiscale.

En ce qui concerne le faible pourcentage de déclarations traitées à l'étape de la cotisation originale, la sous-ministre affirme que celui-ci pourrait être augmenté simplement en réduisant le nombre de déclarations considérées à risque. Le ministère pourrait avoir des critères de fraude moins stricts de façon à restreindre la taille du nombre de déclarations à risque². En effet, les critères de fraude ne sont pas absolus, ils sont largement basés sur le jugement et l'expérience du personnel des bureaux centraux et en région. Une autre méthode consisterait à augmenter le pourcentage de déclarations vérifiées en mobilisant davantage de ressources à cette fin. À ce propos, la sous-ministre indique, toutefois, que dépasser le taux actuel de vérification de 33 % entraînerait probablement des coûts supplémentaires supérieurs aux revenus pouvant résulter de la découverte de nouvelles fraudes. De plus, elle indique que le ministère doit tenir compte, qu'en régime d'autocotisation, la responsabilité de

² Pour bien comprendre le processus de la gestion des risques, la sous-ministre explique qu'à l'étape de la cotisation originale, à la suite de conciliations mécanisées, le système informatique rejette les déclarations qui contiennent des incohérences ou font état de changements importants dans le profil du particulier. Ces déclarations rejetées sont envoyées ensuite à un cotiseur qui détermine celles qui nécessitent seulement des corrections mineures à partir des pièces justificatives. Commence alors une deuxième étape de vérification informatique, soit celle de la recotisation qui, dans un premier temps, permet de comparer, notamment, les relevés des employeurs avec ceux du contribuable, la déclaration de revenus fédérale avec la provinciale et, dans un deuxième temps, de sélectionner les déclarations à risque à partir de divers indicateurs de fraude. Dépendamment des indicateurs choisis, le nombre de déclarations à risque sera plus ou moins important.

déclarer correctement les impôts appartient aux contribuables et à leurs mandataires, et que le ministère n'a pas à vérifier de façon systématique toutes les déclarations.

Elle rappelle aussi qu'outre la vérification effectuée lors de la cotisation originale, la gestion de risque du ministère s'exerce aussi par divers autres mécanismes de contrôle fiscal. Ceux-ci vont d'enquêtes et de recherche sur l'évasion fiscale à des activités d'information et de prévention en région favorisant l'autocotisation en passant par des validations a posteriori et des programmes d'analyse et d'examen fiscal comme la recotisation. Bref, la sous-ministre admet que seulement le tiers des déclarations sont vérifiées lors de la cotisation originale, mais qu'il faut considérer ce taux en tenant compte de l'ensemble des activités du ministère en matière de gestion des risques.

C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'elle situe la question de l'iniquité de traitement qui aurait existé entre la DGCAR et la DGMET avant que ne soit complètement harmonisés entre elles, en 2002, les critères de rejet utilisés à l'étape de la cotisation originale. Ces critères, qui variaient en raison de charges de travail différentes dans le traitement des déclarations entre les deux directions, n'auraient pas affecté sensiblement le taux de couverture des risques à cause justement de l'action compensatrice des autres mécanismes de contrôle.

LA GESTION DES RISQUES : L'ASSURANCE QUALITÉ

L'objectif de l'assurance qualité dans le processus de l'impôt des particuliers consiste à s'assurer par une révision des déclarations vérifiées que les corrections apportées étaient justifiées et exactes. En 1999, le ministère a exercé des activités d'assurance qualité sur 44 164 déclarations et il s'est avéré que le taux d'erreur pour celles-ci était de 9,4 %. Les parlementaires veulent en savoir plus long à ce sujet, en particulier, en ce qui concerne le type d'erreurs décelées.

À ce sujet, la sous-ministre explique qu'à son ministère les activités d'assurance qualité ont surtout pour but de découvrir rapidement les aspects pour lesquels la formation des employés devrait être améliorée. En ce qui concerne le type de

corrections apportées aux déclarations, la sous-ministre s'engage à en remettre la liste à la Commission.

CONCLUSION

La Commission de l'administration publique est satisfaite des réponses précises qui ont été apportées à la plupart de ses préoccupations. Elle constate la volonté du ministère d'apporter les correctifs appropriés pour tenir compte des recommandations formulées par le Vérificateur général.

Il semble à la Commission que le plan ministériel d'amélioration des services que la sous-ministre s'est engagée à remettre aux membres de la Commission comprend diverses mesures qui peuvent améliorer la qualité des services, qu'il s'agisse de téléphonie, de renseignements, de correspondance, de guides et formulaires ou de traitement des plaintes. La Commission, cependant, trouve impérieux que la mise en œuvre des différentes mesures prévues au plan ministériel d'amélioration des services s'effectue, autant que possible, dans un délai d'un an, particulièrement en ce qui concerne la formation en vue d'améliorer la qualité des renseignements fournis aux contribuables, la révision et la simplification des guides et formulaires de même que la finalisation de la mise en place d'un système de gestion des plaintes intégrant le suivi et le traitement de toutes les plaintes reçues. Elle souhaite également l'ajout d'un nouvel élément au plan d'amélioration ministériel d'amélioration des services à savoir que la vérification du degré de compréhension des nouveaux guides et formulaires du ministère par des groupes de discussion comprenne également leur version anglaise.

Pour ce qui est de la gestion des risques, la Commission insiste pour que le ministère attache une très grande importance à la planification de ses diverses activités de contrôle fiscal de manière à s'assurer que sa gestion des risques demeure cohérente et équitable pour les contribuables.

Enfin, la Commission demande au ministère de revoir son plan ministériel d'amélioration des services de manière à pouvoir fournir à la Commission de

l'administration publique la liste des mesures concrètes que le ministère entend prendre en réponse à ses préoccupations, un calendrier de leur mise en œuvre et la détermination d'indicateurs permettant de vérifier, dans un an, si les mesures apportées ont donné les résultats attendus.

CHAPITRE 2 **L'EXAMEN DU RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Le 26 septembre 2002, la Commission de l'administration publique a entendu la secrétaire du Conseil du trésor, M^{me} Diane Jean, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* concernant le premier rapport annuel sur l'application de cette loi.

LA MISE EN CONTEXTE

La *Loi sur l'administration publique* a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en mai 2000. Jusqu'au 1^{er} avril 2002, toutes ses dispositions sont progressivement entrées en vigueur. Ainsi, les articles portant sur la production des plans stratégiques des ministères et organismes étaient applicables dès l'adoption de la Loi. Ceux sur les déclarations de services aux citoyens et sur les rapports annuels de gestion l'ont été le 1^{er} avril 2001. La plupart des rapports annuels ont été déposés à l'Assemblée nationale en octobre 2002.

L'article 28 de cette loi exige du président du Conseil du trésor qu'il dépose à l'Assemblée nationale, chaque année, un rapport concernant l'application de la Loi. La première édition de ce rapport a été publiée en mars 2002³. La Commission de l'administration publique a jugé important, pour maintenir l'élan nécessaire à l'implantation de la Loi, de tenir une séance consacrée à l'examen du premier rapport annuel du Conseil du trésor sur l'application de la Loi.

L'examen de ce rapport devait permettre à la Commission de vérifier si le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place tous les éléments nécessaires à la réussite du projet de modernisation. De plus, l'analyse de ce rapport devait aussi porter sur les

³ Secrétariat du Conseil du trésor, *Pour de meilleurs services aux citoyens, Rapport du ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor à l'Assemblée nationale sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, 2002, 36 p.

facteurs de risque et la capacité actuelle du gouvernement de poursuivre la modernisation.

L'ANALYSE DU RAPPORT

De manière générale, le rapport du Conseil du trésor fait la nomenclature d'un ensemble de gestes posés au cours de la mise en œuvre de la Loi. Cela ne permet pas de faire cependant une juste appréciation de la manière dont le Conseil du trésor s'est acquitté de sa tâche et, plus fondamentalement, de l'évolution du projet de modernisation. À ce sujet, d'autres documents de travail du Conseil du trésor, dont le *Sommaire des résultats au 31 mars 2002*⁴, offre une image plus claire de l'avancement de la modernisation. De plus, ce dernier document correspond davantage à ce que devrait contenir un rapport périodique sur l'application de la *Loi sur l'administration publique*. Il est basé sur les axes de performance, les échéanciers établis pour l'atteinte des objectifs, les indicateurs choisis et les résultats à l'égard de chaque indicateur. La lecture du rapport sur l'application de la Loi inspire donc plus de questions qu'elle n'offre de réponses.

Le rapport du Conseil du trésor contient d'abord les données concernant la production des documents prescrits par la Loi. Ces résultats quantitatifs démontrent le respect des dispositions de la Loi par les ministères et organismes quant à ces documents. Cependant, peu d'information est donnée sur les difficultés rencontrées ou les lacunes constatées. Par exemple, le Secrétariat a analysé l'ensemble des plans stratégiques, mais le rapport est muet sur les forces et les faiblesses de ces documents de même que sur les gestes que le Secrétariat entend poser pour améliorer la situation.

Au sujet de l'amélioration de la prestation des services aux citoyens, le rapport fait notamment mention de l'important dossier de la prestation électronique de services.

⁴ Secrétariat du Conseil du trésor, *Modernisation de la fonction publique, Sommaire des résultats au 31 mars 2002*, mai 2002, 25 p.

Quelques informations sont données sur certains projets, mais il est impossible au lecteur de constater l'état général de réalisation des objectifs dans ce domaine.

En matière de ressources humaines, le rapport fait état des modifications à la *Loi sur la fonction publique*. En outre, il y est mentionné que la révision du cadre de gestion des ressources humaines se poursuit. Toutefois, au sujet de l'importante question du renouvellement de la main-d'œuvre et de la relève, le rapport n'y consacre qu'un seul paragraphe. Celui-ci réaffirme simplement l'importance d'une fonction publique compétente, efficiente, performante et représentative de la population québécoise. Il y a une énumération de moyens d'action mais aucun objectif ni aucun indicateur de résultat. Pourtant, compte tenu du taux élevé de départ à la retraite au cours des années à venir et des nouvelles exigences posées par la modernisation, le renouvellement de la main-d'œuvre constitue sûrement un élément critique du projet de modernisation.

En ce qui concerne les ressources informationnelles, le rapport présente le nouveau cadre de gestion qui accorde dorénavant une autonomie accrue aux ministères et organismes. Il est également fait mention de l'architecture d'entreprise gouvernementale qui permet de tenir compte, dans les plans ministériels, des interrelations à portée gouvernementale (notamment la normalisation, la sécurité et la protection des renseignements personnels). À propos du projet de gestion intégrée des ressources (GIREs), malgré son ampleur et ses répercussions, le rapport est très peu explicite.

Enfin, le rapport du Conseil du trésor fait état des prochaines étapes à franchir dans la poursuite de l'implantation de la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, certaines de ces étapes sont décrites de manière très générale de sorte que le lecteur ne peut clairement discerner quelles seront les actions importantes qui seront entreprises ou qui se poursuivront.

À la demande de la Commission, une analyse sommaire du rapport de gestion a été effectuée par le Vérificateur général du Québec selon les lignes directrices mises de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée concernant la

publication de l'information sur la performance. Certaines des observations du Vérificateur général doivent être notées.

- Il aurait été intéressant que le rapport présente clairement les objectifs ou les cibles fixées pour le projet de modernisation ainsi que la façon dont ils seront mesurés.
- Les facteurs de succès, les facteurs de risque ainsi que les moyens mis en place pour les contrôler sont peu traités dans le rapport. De plus, la satisfaction des ministères et organismes, des citoyens, des employés et des partenaires est un aspect important à mesurer.
- Il y aurait lieu de fournir un minimum d'information sur les efforts investis dans l'exercice de modernisation (ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles consenties pour la mise en œuvre).

L'AUDITION DE LA SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Dans son allocution d'ouverture, la secrétaire du Conseil du trésor, M^{me} Diane Jean, rappelle en premier lieu les facteurs qui ont amené le projet de modernisation de l'administration publique ainsi que la finalité de cette réforme : recentrer l'administration publique sur le service aux citoyens. Ensuite, elle évoque les assises du projet de modernisation et son déploiement.

La secrétaire du Conseil du trésor commence sa présentation des résultats de la démarche de modernisation par les réalisations en matière d'amélioration de la qualité des services aux citoyens. M^{me} Jean fait état du dépôt de 68 déclarations de services aux citoyens de la part des ministères et organismes. De plus, une vingtaine de plans d'amélioration de services sont d'ores et déjà complétés. Quant au plan gouvernemental d'amélioration des services 2002-2003, il a été rendu public par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration au mois de mai 2002. Par ailleurs, l'accès aux services est facilité par la prestation électronique de

services. À cet égard, d'importants travaux sont menés pour offrir de nouveaux services en ligne ou pour passer du mode informationnel au mode transactionnel. Enfin, la réflexion se poursuit sur les possibilités d'allègement du fardeau réglementaire et administratif des citoyens. Au cours des prochaines années, les ministères et organismes devront continuer à réaliser leurs plans d'amélioration des services. En outre, le gouvernement devra concevoir une vision stratégique intégrée des efforts des ministères et organismes et persévérer dans le développement de la prestation électronique de services.

Le deuxième thème retenant l'attention de M^{me} Jean concerne l'amélioration de la performance de l'administration publique. L'un des moyens privilégiés pour communiquer une information sur la performance est le dépôt des rapports annuels de gestion. Une vingtaine de ceux-ci ont été déposés en juin, et le reste à la rentrée parlementaire d'octobre 2002. Parallèlement, la constitution des agences se poursuit par la signature de conventions de performance et d'imputabilité. Présentement, quelque 11 000 personnes travaillent dans 14 agences. Deux autres projets sont en préparation et les démarches de sept unités autonomes de services continuent en vue de leur conversion en agence.

Le Secrétariat du Conseil du trésor entend assumer sa fonction conseil pour soutenir les ministères et organismes dans l'évolution de leurs indicateurs de performance. De même, il souhaite soutenir le développement des conventions de performance et d'imputabilité. De nouveaux indicateurs d'impact de la Loi seront aussi mis au point pour mieux apprécier l'évolution des résultats attendus.

Le troisième thème traité dans la présentation de M^{me} Jean touche le soutien à l'implantation et au déploiement du projet de modernisation. En particulier, ce soutien passe par le renouvellement de la fonction publique et la révision d'un certain nombre de mesures de gestion. L'opération de renouvellement de la fonction publique demeure un projet à moyen terme. Quant aux assouplissements de la gestion administrative, le Secrétariat du Conseil du trésor en fera le suivi pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins des ministères et organismes et qu'ils favorisent une saine gestion des ressources.

En conclusion, M^{me} Jean tient à préciser que le chantier de la modernisation est vaste et complexe. Le changement profond de la culture et des façons de faire exige du temps, comme le démontrent d'ailleurs les expériences étrangères.

* * *

L'un des principaux sujets d'intérêt des parlementaires concerne les ressources humaines. Plus particulièrement, les membres de la Commission souhaitent obtenir davantage de détails sur la révision du cadre de gestion. La secrétaire du Conseil du trésor présente les gestes posés dans le but de revoir l'ensemble des procédures, des pratiques et des règles qui encadrent la gestion des ressources humaines. Les règles de dotation ont fait l'objet d'efforts de simplification et les délais ont été raccourcis. Quant aux processus de qualification, ils ont été simplifiés et unifiés. La tenue de concours est maintenant nécessaire pour procéder à l'embauche de toute personne dans la fonction publique, que le poste soit de nature permanente ou occasionnelle. Une révision des directives sur les conditions de travail du personnel d'encadrement a été faite. De même, certaines délégations pour la réalisation de concours ou pour la promotion sans concours sont maintenant possibles. La philosophie générale qui guide ces changements est de donner aux gestionnaires de chaque ministère ou organisme les moyens d'atteindre les résultats visés.

Les membres de la Commission veulent s'assurer par ailleurs que la délégation des promotions sans concours ne mette pas en danger les règles d'équité. M^{me} Jean souligne que cette délégation peut être obtenue à condition que certaines règles soient respectées, dont la valeur prépondérante accordée à l'évaluation des habiletés, l'exclusion du supérieur immédiat ou hiérarchique dans le processus de vérification des aptitudes et les autres pratiques usuelles du Secrétariat du Conseil du trésor. De plus, il y a une obligation de reddition de comptes annuelle concernant ces délégations. Selon elle, tout est conçu pour que la procédure déléguée soit juste et équitable.

La secrétaire du Conseil du trésor insiste sur l'importante opération de révision de la classification des emplois. Cette révision a pour objectifs de créer des classes d'emplois plus polyvalentes, de favoriser la mobilité horizontale et verticale des personnes, de simplifier l'organisation du travail et de reconnaître les compétences exceptionnelles sans utiliser les seuls moyens de l'ancienneté et de la promotion. Par ailleurs, certains projets-pilotes sont actuellement en cours sur des systèmes de reconnaissance de la performance. Les moyens sont, par exemple, l'octroi de bonis forfaitaires ou la tenue d'activités de reconnaissance.

Un autre grand sujet d'intérêt concerne le renouvellement de la fonction publique. Cet intérêt est d'autant plus vif que les parlementaires sont conscients de la proportion importante des départs à la retraite prévus au cours des dix prochaines années. En ce qui a trait aux remplacements, M^{me} Jean tient d'abord à préciser qu'il n'y pas d'objectif de réduction de la taille de la fonction publique. Néanmoins, cela ne signifie pas que chaque personne sera remplacée; il y a une volonté gouvernementale de redéployer des ressources pour renforcer le service à la population. C'est pourquoi, un questionnement se fait pour vérifier que les ressources sont au bon endroit dans les organisations. L'embauche de nouvelles personnes dans la fonction publique s'effectue en donnant la priorité au rajeunissement par les concours dans les établissements d'enseignement, les concours publics et les concours sectoriels ou particuliers. De manière générale, les ministères et organismes continueront de tenir des concours en vue de combler leurs besoins précis tandis que le Secrétariat du Conseil du trésor le fera pour assurer les besoins généraux de la fonction publique.

Toujours à propos des ressources humaines, les parlementaires font référence au rapport du Comité sur l'intégration des jeunes à la fonction publique québécoise⁵ (rapport Hamad) pour savoir dans quelle mesure les recommandations de ce rapport se retrouvent dans le plan d'action sur le rajeunissement de la fonction publique québécoise. Selon M^{me} Jean, il a été soigneusement tenu compte du contenu du rapport Hamad comme des observations de nombreux groupes. Certaines mesures

n'ont pas été retenues parce qu'elles s'adressaient à d'autres intervenants ou parce qu'elles ne pouvaient être appliquées en vertu du cadre légal actuel.

La Commission accorde beaucoup d'attention à la question du recrutement dans les établissements scolaires dans le cadre du renouvellement de la fonction publique. Le Secrétariat du Conseil du trésor a créé à cet effet une équipe spécialisée « Recrutement-Québec » chargée d'établir des contacts avec les universités, les collèges et les écoles professionnelles pour s'assurer d'une présence continue sur les campus. Dans les universités, une vaste campagne de recrutement est actuellement en cours. La même opération se fera dans les cégeps à compter du mois de janvier 2003. L'expérience-pilote débutée le printemps dernier avec des écoles professionnelles se poursuivra également. Une présence plus agressive et des efforts plus ciblés marqueront donc dorénavant le recrutement sur les campus.

Ce sujet permet également de traiter un thème complémentaire, celui des stages dans la fonction publique. Les parlementaires veulent savoir notamment quelle est la situation actuelle à cet égard, s'il s'agit d'un moyen efficace de recrutement et si les stages peuvent servir à corriger la sous-représentation de certaines minorités dans la fonction publique. M^{me} Jean fait remarquer que les programmes de stages ont été négligés dans le passé parce qu'il y avait une réduction de la fonction publique. Le changement de contexte a fait renaître l'intérêt pour les stages. Il y en a eu 980 en 2001-2002 et 1 200 sont prévus en 2002-2003. Certains partenaires, comme les universités anglophones, revêtent une importance particulière compte tenu de la diversité de la provenance des étudiants de ces institutions d'enseignement.

Au sujet de la diversité de la main-d'œuvre dans la fonction publique, les membres de la Commission questionnent la secrétaire du Conseil du trésor sur l'hypothèse qui veut que les concours d'embauche désavantagent les personnes qui n'ont pas le français comme langue maternelle. La question fondamentale est de savoir comment concilier trois dimensions importantes : le principe du mérite, le fait que la fonction publique œuvre en français et l'objectif d'avoir un milieu le plus représentatif

⁵ *D'ici 10 ans, 21 000 nouveaux visages!*, Rapport du Comité de travail sur l'intégration des jeunes à

possible de la composition de la société québécoise. M^{me} Jean convient qu'il s'agit là d'une question importante. D'ailleurs, la deuxième phase du plan de renouvellement de la fonction publique, qui sera lancée au cours des prochains mois, sera axée sur la diversité. À ce propos, une recherche est actuellement en cours sur les moyens à prendre pour garantir l'absence de biais culturels ou autres dans les concours de recrutement. Un certain accompagnement des communautés culturelles et des actions ciblées font aussi partie des mesures adoptées.

Les discussions sur la gestion des ressources humaines dans le cadre de la modernisation de l'administration publique sont aussi l'occasion de traiter du sujet délicat de la mise à pied de quelques centaines d'employés occasionnels qui ne se sont pas qualifiés à la suite des concours. Les parlementaires font valoir que les personnes touchées qu'ils ont eu l'occasion de rencontrer sont en général des jeunes possédant une solide formation et dont les évaluations de rendement étaient bonnes. Ces occasionnels se sentent injustement traités et émettent des critiques à propos du type d'examen et des indications préalables reçues de leurs supérieurs. La secrétaire du Conseil du trésor précise que les examens visaient à mesurer les habiletés générales nécessaires pour occuper un emploi dans la fonction publique et non les habiletés particulières à un emploi. Elle déplore que des gens aient pu être mal conseillés. À ce propos, les indications données par le Secrétariat du Conseil du trésor, par exemple sur son site Internet, ont toujours été très prudentes et incitaient les personnes à bien se préparer aux examens. Quant à la reconsidération de certains cas, elle indique que le Secrétariat traite toutes les plaintes reçues et que chaque cas litigieux est vérifié. De plus, les recours à la Commission de la fonction publique sont possibles. Quant au dossier des personnes ayant échoué un concours, mais qui avaient eu, par ailleurs, de bonnes évaluations, la secrétaire du Conseil du trésor indique cela sera regardé à nouveau. Toutefois, M^{me} Jean rappelle que le législateur a décidé que, dans la fonction publique, l'embauche se faisait selon le principe du mérite. C'est en se basant sur ce principe que les concours avaient pour objet d'évaluer les habiletés générales pour évoluer dans la fonction publique. Le Conseil

du trésor a appliqué les meilleurs moyens possible pour évaluer ces compétences. Il est cependant malheureux que des personnes doivent faire face à une mise à pied.

En ce qui concerne la prestation électronique de services, les parlementaires s'interrogent sur l'évaluation des progrès accomplis au-delà des affirmations générales selon lesquelles les projets, notamment la mise en place de grappes de services, sont bien amorcés. En réponse, il est mentionné que le développement de la prestation électronique de services peut s'apprécier de deux manières : par rapport à un plan ou un calendrier de réalisation ou par rapport à des modèles de développement de la prestation électronique (niveau informationnel, interactionnel, transactionnel ou institutionnel). Le gouvernement du Québec entrevoit la prestation électronique de services non pas comme une panacée, mais comme un outil additionnel capable de livrer des services à la population dans un contexte de modernisation. L'appréciation des progrès dans ce domaine doit donc se faire en tenant compte de l'ensemble des services qui sont dispensés par le gouvernement, quelle que soit leur forme. Le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a élaboré un programme de travail qu'il sera possible de suivre dans l'avenir avec des indicateurs de résultats. Deux défis particuliers se posent. Tout d'abord, il y a l'intégration des canaux, c'est-à-dire les modes de prestation de services. Il faut intégrer ces modes, y compris la prestation électronique, en préservant l'équité entre les citoyens peu importe la porte d'accès aux services qu'ils choisissent. Ensuite, il y a l'intégration de l'ensemble des ministères et organismes. Dans ce dernier cas, il est question de simplifier les démarches du citoyen en rendant les divisions organisationnelles non apparentes.

En réponse à une question, M^{me} Jean convient que la fonction publique doit vivre un changement de culture profond et s'appuyer fermement sur des valeurs telles que l'équité et la transparence. Pour soutenir ce changement de culture, le Secrétariat du Conseil du trésor poursuivra ses activités d'accueil, de formation et d'accompagnement. Le meilleur atout pour procéder à ce changement demeure cependant le renouvellement de la main-d'œuvre qui se fait actuellement.

Les parlementaires traitent des documents prévus par la Loi et mis à leur disposition. Plus particulièrement, ils s'interrogent sur la qualité des plans stratégiques rendus publics par les ministères et organismes. La secrétaire du Conseil du trésor mentionne que, en règle générale, les premiers plans stratégiques respectaient les indications données. Elle rappelle qu'un bon plan stratégique doit couvrir l'ensemble des activités, mais insister sur les objectifs essentiels à la réalisation de la mission. Les principaux défauts constatés ont été une certaine dispersion dans les stratégies ainsi que la formulation d'indicateurs de processus et de moyens plutôt que d'indicateurs de résultats et d'impacts. Des améliorations à ces deux points font partie du défi à relever dans la préparation des plans stratégiques à venir.

Quant à savoir comment faciliter l'exercice du rôle des parlementaires dans le cadre de la Loi, M^{me} Jean mentionne que les plans ministériels de gestion des dépenses pourront aider les parlementaires à faire le lien entre les ressources allouées et la réalisation de la mission. Cependant, il faudra continuer d'améliorer cet outil pour le rendre plus clair. Il demeure toutefois que les parlementaires, lorsqu'ils voudront analyser la performance d'une entité, devront se référer inévitablement à l'ensemble des documents. Chacun est essentiel pour dégager une vision complète de l'organisation et de sa performance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission de l'administration publique considèrent que l'exercice de suivi régulier de la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* par les parlementaires est essentiel. Cependant, tel qu'il est rédigé, le rapport sur l'application de la Loi n'offre pas une image claire, précise et simple du degré d'avancement du projet de modernisation. Les parlementaires sont bien conscients que la modernisation de l'administration publique est un projet de longue haleine qui demande constance et détermination. Le changement de culture souhaité ne peut se concrétiser rapidement, mais il importe de maintenir cette orientation et de contribuer, dans tous les gestes posés, à sa

réalisation. Les membres de la Commission tiennent à souligner de nouveau qu'une opération de modernisation comme celle-ci ne peut se réaliser sans qu'un leadership soit assumé à un très haut niveau, notamment par le Secrétariat du Conseil du trésor, et que le désir de changement soit largement partagé.

La Commission constate avec satisfaction que le renouvellement de la fonction publique a fait l'objet d'un plan d'action de la part du Secrétariat du Conseil du trésor. En outre, elle prend bonne note des deux volets à venir dans l'opération de renouvellement de la fonction publique, soit celui portant sur la diversité et celui consacré au développement des compétences. Ces deux nouveaux volets constituent pour les membres de la Commission des compléments incontournables au rajeunissement de la fonction publique. De surcroît, ils répondent à des lacunes déjà largement connues, notamment au sujet de la sous-représentation de certains groupes.

Les membres de la Commission jugent que la qualité des informations contenues dans la reddition de comptes des ministères et organismes est cruciale pour donner une image claire de la performance et, en définitive, pour assurer le succès du projet de modernisation. À cet égard, les parlementaires réitèrent l'importance qu'ils accordent à des indicateurs bien conçus, à des liens clairs entre les ressources consenties et les objectifs fixés ainsi qu'à des indicateurs axés sur les impacts plutôt que sur les produits.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

➤ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor améliore le rapport annuel sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* en mettant notamment l'accent sur les objectifs qu'il s'est donnés dans son plan de mise en œuvre et sur le degré de réalisation de ces objectifs;**

- ☞ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor mène avec détermination l'opération de renouvellement de la fonction publique et annonce dans les meilleurs délais ses plans d'action au sujet de la diversité dans la fonction publique et du développement des compétences;**

- ☞ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor poursuive ses efforts pour l'amélioration de la qualité des informations sur la performance publiées par les ministères et organismes et qu'à cet égard il joue pleinement son rôle de leader de l'opération de modernisation et de conseiller auprès des ministères et organismes.**

CHAPITRE 3 LES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE

Le 2 octobre 2002, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de l'Éducation, M. André Vézina, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* concernant les services de garde en milieu scolaire. Des représentants de la Fédération des commissions scolaires du Québec, de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec et de l'Association des services de garde en milieu scolaire ont également participé à cette audition.

LA MISE EN CONTEXTE

C'est en septembre 1998 que le ministère de l'Éducation a rendu disponibles des services de garde en milieu scolaire à coût réduit pour les élèves fréquentant les écoles primaires. Comme dans le cas des places à contribution réduite dans les centres de la petite enfance, le coût quotidien maximal est limité à cinq dollars. À partir de ce moment, le développement des services s'est fait à un rythme très rapide et l'accessibilité s'est considérablement accrue.

Les principales statistiques sur l'évolution des services de garde de 1997-1998 à 2001-2002 donnent une juste idée de cette période de croissance rapide. Ainsi, le nombre d'élèves fréquentant les services est passé de 92 664 à 204 476, soit une croissance de 121 %. Le nombre de services de garde a quant à lui augmenté de 923 à 1 433, tandis que le budget a aussi évolué à la hausse passant de 35,8 à 160,0 millions de dollars. Quant au nombre de personnes en poste au 30 septembre, il a fait un bond de 4 812 en 1997-1998 à 12 394 en 2001-2002.

La gestion des services de garde en milieu scolaire est largement basée sur un principe de décentralisation des décisions. La *Loi sur l'instruction publique* définit les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans la mise en place et la gestion des services de garde. C'est le conseil d'établissement de l'école qui amorce

les projets de service de garde en adressant une demande en ce sens à la commission scolaire. Cette dernière donne suite aux demandes des conseils d'établissement et veille à l'organisation du service. La gestion du service de garde (qualité, gestion des ressources, intégration à l'école, etc.) est sous la responsabilité du directeur ou de la directrice d'école. Un comité de parents utilisateurs peut être formé. Il sert de lieu de concertation et ses avis sont destinés au conseil d'établissement, à la direction de l'école ou à la commission scolaire.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général ont porté sur les services de garde offerts dans 50 écoles appartenant à 31 commissions scolaires. Sa vérification a pris fin en juin 2001. Pour procéder à ses travaux, le Vérificateur général a considéré sept aspects de la qualité des services de garde.

Bien que l'accessibilité des services se soit grandement accrue au cours de la période considérée, le Vérificateur général note que quelques commissions scolaires seulement jouent un rôle actif dans l'évaluation des besoins des parents dans les milieux qui ne comptent pas sur un service de garde. Par ailleurs, près de la moitié des services refusent les demandes de fréquentation sporadique.

Au sujet de la santé et de la sécurité, plusieurs améliorations seraient requises, notamment quant à la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel, au contrôle des présences, à la formation en secourisme et aux mesures d'hygiène.

L'environnement physique des services de garde montre certaines lacunes. La majorité des commissions scolaires signalent l'insuffisance du nombre de locaux par rapport au nombre d'enfants. Ainsi, une grande majorité des services de garde n'a pas de coin paisible à offrir aux enfants qui désirent s'isoler. Pour la période du dîner, plus de la moitié des services forment des groupes composés d'un trop grand nombre d'enfants et ceux-ci sont exposés au bruit et au va-et-vient.

La formation du personnel présente deux types de problèmes. D'une part, le Vérificateur général constate une pénurie de personnel diplômé et un niveau insuffisant de connaissances en gestion chez les responsables des services de garde. D'autre part, malgré les lacunes sur le plan de la formation initiale, les programmes structurés de formation continue sont quasi absents.

Quant au programme d'activités, le Vérificateur général mentionne la diversité des pratiques, allant du pire au meilleur. La plupart des écoles n'ont pas mis en place des façons de faire assurant que les activités proposées répondent à l'objectif de favoriser le développement global des enfants. Par ailleurs, le taux d'encadrement (1 éducatrice pour 20 enfants) est, pour les enfants de 5 à 12 ans, l'un des plus faibles parmi les provinces canadiennes et cependant, aucune analyse de la pertinence d'un tel taux n'a été menée.

En matière de gestion financière, il appert que les ponctions effectuées par la commission scolaire ou par l'école dans l'enveloppe de financement des services de garde ne sont pas toujours justifiées ni utilisées aux fins prévues. Des disparités notables existent dans les tarifs demandés aux parents, entre autres, dans les frais d'inscription.

Enfin, en ce qui concerne le cadre de gestion et la reddition de comptes, le Vérificateur général remarque l'absence d'évaluation et de reddition de comptes sur la qualité des services de garde.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE L'ÉDUCATION

Dans sa présentation d'ouverture, le sous-ministre de l'Éducation, M. André Vézina, précise que le rapport du Vérificateur général contribuera à l'amélioration de la qualité des services de garde et de leur gestion. Il rappelle aussi le contexte dans lequel ces services ont été implantés et étendus. Depuis quelques années, le secteur de l'enseignement primaire et secondaire a, tour à tour, vécu les fusions des

commissions scolaires, les compressions budgétaires de 1998, la réforme de l'éducation et l'instauration de la politique de l'adaptation scolaire. En ce sens, il considère que le réseau scolaire a su démontrer une capacité d'adaptation et un esprit d'innovation remarquables en mettant en place les services de garde à tarif réduit. La croissance de la demande de service a toutefois posé de grands défis de gestion aux écoles et aux commissions scolaires. Il n'est donc pas surprenant de voir apparaître certains problèmes.

Le sous-ministre tient également à rappeler l'orientation fondamentale de décentralisation des décisions et de responsabilisation du milieu que le législateur a fixée dans la *Loi sur l'instruction publique*.

Par ailleurs, M. Vézina fait état des derniers développements et des principales améliorations apportées depuis la publication du rapport du Vérificateur général. Il mentionne en particulier :

- la mise sur pied de 400 nouveaux services de garde, ce qui réduit d'autant le nombre d'écoles pour lesquelles le Vérificateur général avait noté l'absence de tels services;
- les travaux importants réalisés dans le but d'encadrer la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel;
- les modifications apportées aux règles budgétaires afin de soutenir la garde des élèves handicapés et couvrir les coûts supplémentaires qui découlent de la signature des conventions collectives;
- l'augmentation des exigences pour la formation initiale des membres du personnel;
- l'offre de formation en santé et sécurité;
- la réalisation d'une deuxième enquête pour mesurer le degré de satisfaction des parents en ce qui a trait à l'accessibilité et à la qualité des services;

- l'obligation pour les commissions scolaires d'élaborer à compter de 2003 une planification stratégique en y incluant des indicateurs de résultats portant sur le degré de satisfaction de la population à l'égard des services à la communauté, notamment les services de garde.

En terminant, le sous-ministre souligne que le Ministère et les commissions scolaires sont conjointement engagés dans un suivi du rapport du Vérificateur général. À cet effet, M. Vézina dépose le plan de travail qui présente, pour chacune des recommandations émises, les actions posées et celles à venir.

* * *

Au cours de l'audition, les parlementaires examinent l'ensemble des thèmes traités dans le rapport du Vérificateur général. Pour chacun, ils manifestent leurs préoccupations et questionnent les représentants du Ministère et des commissions scolaires sur les correctifs déjà en place ou ceux qui restent à apporter.

Dans un premier temps, les membres de la Commission ont pu mieux comprendre le cadre général de fonctionnement des services de garde et leur place dans la mission des écoles. Les services de garde constituent, au sens de la Loi, un service à la communauté. À partir du moment où la commission scolaire répond aux besoins exprimés et autorise une école à organiser un service de garde, celui-ci devient partie intégrante de la mission de l'école. L'objectif du développement global de l'enfant exige par ailleurs que le programme d'activités soit intégré au projet éducatif de l'école.

En discussion, les parlementaires cherchent à comprendre les facteurs qui permettent à la commission scolaire de déterminer si une école peut offrir ou non des services de garde. En réponse, le sous-ministre réitère la règle de base de l'autofinancement des services de garde. L'allocation globale dépend du nombre d'enfants inscrits qui fréquentent le service sur une base régulière. Sans que cela soit une norme, le Ministère considère qu'un minimum de 15 enfants doivent être inscrits pour

permettre l'autofinancement. En définitive, la décision appartient aux commissions scolaires. Ces dernières sont toutefois habilitées à distribuer l'enveloppe budgétaire pour services de garde en tenant compte de facteurs particuliers, par exemple le soutien à des petits milieux. À titre d'exemple, la Commission scolaire des Patriotes a mis sur pied un fonds d'aide, à même une ponction de 1 % de l'enveloppe budgétaire, pour offrir une aide d'appoint dans certains cas. Dans le cas d'un nombre insuffisant d'enfants, d'autres mesures palliatives peuvent également être considérées, comme référer ces jeunes à un centre de la petite enfance situé à proximité ou regrouper des écoles dans le but de former un bassin de clientèle suffisant.

En matière de santé et de sécurité, les membres de la Commission soulignent l'importance particulière qui doit être apportée au respect d'un ensemble minimal de règles. Ils mentionnent à ce propos les lacunes constatées relativement aux exercices d'évacuation. Il en va de même pour les procédures élémentaires d'hygiène telles que le lavage des mains et la désinfection des jeux et des jouets. En réponse, le sous-ministre indique qu'un cadre de référence est actuellement en préparation. Financé par le Ministère, il est élaboré par la Fédération des commissions scolaires et porte sur l'ensemble des règles de sécurité et d'hygiène qu'un service de garde doit respecter. La Fédération compte le rendre disponible à l'hiver 2003 et offrir une formation à ce propos à l'ensemble des établissements scolaires.

Les représentants de la Fédération des commissions scolaires ajoutent qu'une formation portant sur la sécurité dans les aires extérieures de jeux est déjà dispensée. Il en va de même en ce qui a trait aux mesures d'urgence dans les établissements. Un cahier de procédures est disponible, chaque commission scolaire a nommé une personne responsable et une tournée de l'ensemble des écoles est en cours. Les parlementaires examinent la question du contrôle des présences et des départs et s'inquiètent des différences constatées quant à l'application rigoureuse des règles. À la suite du rapport du Vérificateur général, le Ministère, par l'entremise de ses directions régionales, a demandé aux commissions scolaires de corriger la situation.

Les règles en vigueur exigent que l'ensemble des employés des services de garde soient titulaires d'un document qui, datant d'au plus trois ans, atteste qu'ils ont une formation en secourisme. Comme pour les autres aspects des mesures de santé et de sécurité, les membres de la Commission s'interrogent sur les moyens pris pour s'assurer du respect de ces exigences. Selon M. Vézina, en respectant l'orientation sur la décentralisation et la responsabilisation des acteurs locaux, il revient d'abord au directeur ou à la directrice d'école de mettre en place les mesures de vérification. Cependant, le fait que les cours de secourisme sont financés par le Ministère permet à ce dernier de procéder à des vérifications. En outre, la Fédération des commissions scolaires a fait un rappel à ses membres pour s'assurer que les nouveaux membres du personnel remplissent ces conditions et que la mise à jour des connaissances soit faite pour les personnes qui sont déjà en fonction. Toutefois, il n'est pas dans les façons de faire des commissions scolaires de procéder à des vérifications surprises dans les établissements. Pour conclure, les représentants des commissions scolaires mentionnent que les mesures de sécurité dans les écoles avaient été conçues avant l'arrivée des services de garde. Des adaptations étaient nécessaires et le milieu scolaire est en bonne voie de les apporter.

Sur l'important aspect de la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel, les parlementaires questionnent le sous-ministre concernant les engagements pris antérieurement relativement à la production d'un guide administratif ainsi que d'un protocole d'entente pour le début de l'année scolaire 2002-2003. M. Vézina déclare que le guide administratif n'a pas été produit et qu'un protocole d'entente avec la Sécurité publique n'a pas été conclu à ce jour. Il rappelle les gestes qui ont été posés au cours de la dernière année. En décembre 2001, le ministre de l'Éducation a fait connaître aux commissions scolaires un plan d'action portant sur la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel. Ce plan faisait état des mesures à court et à moyen termes. En juillet 2002, le ministre communiquait de nouveau avec les commissions scolaires pour les aviser que certaines mesures prévues dans le plan d'action posaient d'importantes difficultés, notamment sur le plan de la portée des vérifications à effectuer. Le ministre incitait toutefois les commissions scolaires à appliquer immédiatement les autres mesures prévues. Il annonçait par ailleurs la tenue d'un débat public sur la question de la

vérification des antécédents judiciaires, plus précisément sur la nature des vérifications à effectuer tout en respectant les droits fondamentaux des personnes. Cet exercice devrait permettre d'envisager, le cas échéant, des modifications législatives.

C'est la tenue de ce débat qui fait que le Ministère n'a pas complété à ce jour l'élaboration du guide, ne pouvant présumer des conclusions des consultations et de la réflexion. Il en va de même pour un éventuel protocole d'entente ayant pour objet de préciser la contribution de chacun des acteurs, dont le ministère de la Sécurité publique.

Le sous-ministre revient sur les gestes que peuvent et doivent déjà poser les commissions scolaires et les établissements. Pour le futur personnel, trois mesures sont en vigueur. Dans les formulaires de demande d'emploi, la personne doit déclarer les antécédents judiciaires qui la concernent et pour lesquels elle n'a pas obtenu le pardon. Dans le cas d'une offre d'embauche, la personne candidate doit produire une attestation de vérification des antécédents judiciaires émise par un corps policier. Lors de l'engagement, la personne signe un document par lequel elle devra déclarer toutes condamnations pénales ou criminelles pouvant survenir pendant le temps où elle sera en emploi. Le bris de cet engagement entraîne le renvoi. Pour les membres du personnel déjà à l'emploi d'une commission scolaire ou d'un établissement, une vérification des antécédents judiciaires peut être faite lorsque des motifs raisonnables laissent croire que la personne salariée a été condamnée pour une infraction pénale ou criminelle.

Les membres de la Commission se montrent préoccupés par les observations du Vérificateur général à propos de l'environnement physique des services de garde (disponibilité de locaux adéquats et en nombre suffisant, organisation physique des lieux, etc.). Pour le Ministère et les commissions scolaires, un constat s'impose. La forte popularité des services de garde oblige les écoles à utiliser tous les espaces disponibles. Or, les bâtiments n'ont pas été conçus dans cette perspective. Il est donc évident que des compromis ou des aménagements doivent être trouvés pour faciliter la cohabitation des activités éducatives et des services de garde. À titre d'exemple,

les aménagements trouvés pour la période du repas ne sont certes pas idéaux mais résultent de la capacité d'innovation des établissements.

Le Ministère entend cependant être actif dans ce dossier et a constitué, avec les commissions scolaires, un comité de travail qui va permettre de faire ressortir les problèmes qui se posent et les meilleures pratiques employées pour y remédier. Par la suite, cette information sera transférée à l'ensemble des commissions scolaires pour qu'elles puissent s'en inspirer. Cette opération est déjà bien lancée et l'objectif à atteindre est de répondre au mieux à l'ensemble des besoins qui découlent de la mise en œuvre d'un bon programme d'activités dans les services de garde (activités physiques, travaux scolaires, repas, détente, etc.). Par ailleurs, dans certains milieux, le problème fondamental du manque d'espace devrait se résorber en partie, en raison de la décroissance de la clientèle scolaire.

Les membres de la Commission abordent le thème de la formation des membres du personnel en soulignant les lacunes observées par le Vérificateur général, sur le plan de la formation initiale et de la formation continue. Le sous-ministre rappelle que les exigences de formation initiale des responsables et des éducatrices ont été rehaussées lors de la signature des plus récentes conventions collectives. Ainsi, les éducatrices nouvellement embauchées doivent obligatoirement être titulaires d'un diplôme de secondaire V, tandis que les responsables doivent avoir un diplôme d'études collégiales dans le domaine des services de garde. Des droits acquis ont cependant été consentis aux personnes déjà en poste au moment des modifications d'exigences de formation initiale. Les constatations du Vérificateur général portaient donc sur la période précédant ce rehaussement des exigences. Les majorations salariales et la régularisation d'une partie des postes, qui découlent aussi des plus récentes conventions collectives, facilitent par ailleurs le recrutement du personnel.

Quant à la formation continue, le sous-ministre expose le mode de fonctionnement actuel. Des mécanismes assurent l'expression des besoins et encadrent la prise de décision pour répondre à ces besoins. Ainsi, la *Loi sur l'instruction publique* indique que le directeur d'école, après consultation des membres du personnel, y compris les personnes qui œuvrent au sein des services de garde, doit faire part à la commission

scolaire des besoins de perfectionnement pour chaque catégorie d'employés. La commission scolaire décide de la manière de répondre à ces besoins. Les conventions collectives en vigueur prévoient par ailleurs un financement pour les activités de perfectionnement du personnel de soutien. Les comités paritaires locaux sont responsables des décisions concernant l'utilisation de ces sommes. La Fédération des commissions scolaires diffuse une information sur plusieurs programmes de formation disponibles à l'ensemble des commissions. De même, l'Association des services de garde en milieu scolaire propose à ses membres de la formation sur mesure et organise annuellement un colloque qui rejoint une partie appréciable du personnel des services de garde. Toutefois, une difficulté bien concrète se pose lorsque les personnes doivent être dégagées de leur travail sans perte de salaire pour suivre une formation. Le financement prévu aux conventions collectives ne couvre pas ces coûts supplémentaires. Certaines commissions scolaires résolvent ce problème en puisant ces sommes à même leur budget de fonctionnement.

Il semble donc, selon les représentants de la Fédération des commissions scolaires, que la formation continue pose des problèmes complexes en raison des règles découlant des conventions collectives et du financement. Cependant, le sous-ministre tient à préciser que l'offre de formation se développe en fonction de la croissance de la demande. S'il est démontré que les règles budgétaires actuelles font obstacle à une plus grande utilisation d'activités de formation, ces règles seront ajustées en conséquence, comme elles l'ont été dans le passé quand des besoins nouveaux sont apparus.

Appelée à exprimer l'opinion de l'Association des services de garde en milieu scolaire, sa présidente souligne que les exigences de formation initiale demeurent minimales, a fortiori lorsque comparées avec celles d'autres provinces canadiennes. La situation de la formation continue s'est bien sûr améliorée, grâce aux efforts de certaines commissions scolaires, mais les conditions demeurent difficiles. Des correctifs sont souhaités, notamment sur le plan des coûts pour le remplacement des personnes. Un effort important devrait être mis sur la formation continue compte tenu de la baisse du niveau de formation moyen constaté lors de la forte croissance du réseau des services de garde.

Les membres de la Commission soulèvent une question connexe au thème du programme d'activités, soit la pertinence du taux d'encadrement établi à 1 éducatrice pour 20 enfants. Ils se questionnent sur la situation au Québec, comparativement à d'autres provinces, où le taux est plutôt de 1 pour 10 ou de 1 pour 15. Le sous-ministre précise que ce taux doit être comparé au rapport maître-élèves qui est de 1 pour 22 en moyenne au primaire. Le taux d'encadrement doit également être jugé en prenant en considération les coûts pour l'État et les choix qui ont été faits quant à l'accessibilité. Ainsi, le Québec a adopté un taux d'encadrement qui permettait d'offrir rapidement les services de garde à tous les enfants dont les parents voulaient se prévaloir de ces services. Le Québec est le seul endroit au Canada où le ministère de l'Éducation finance des services de garde en milieu scolaire offerts dans les établissements. À titre d'exemple, en Ontario, les services sont dispensés dans des locaux situés à l'extérieur des établissements scolaires et exigent une tarification beaucoup plus élevée. Le modèle québécois de services de garde est à ce titre unique au Canada.

S'agissant de la gestion financière, le thème de la tarification et des ponctions financières des établissements et des commissions scolaires suscite les principales interrogations des parlementaires. Ces derniers s'inquiètent des différences notables observées par le Vérificateur général dans les tarifs demandés aux parents, notamment pour les frais d'inscription. Ils se montrent aussi préoccupés par les sommes importantes retenues par les écoles et les commissions scolaires sur l'enveloppe de financement des services de garde.

D'entrée de jeu, les représentants de la Fédération des commissions scolaires insistent de nouveau sur les choix fondamentaux faits par le législateur dans la *Loi sur l'instruction publique*. La décentralisation des décisions implique que les façons de faire peuvent varier d'un endroit à l'autre selon la situation locale. Il revient aux parents et aux conseils d'établissement de prendre les décisions concernant la tarification. Par contre, les commissions scolaires doivent veiller, en établissant des politiques générales, à éviter la présence de trop grands écarts dans les pratiques.

Il est établi que les services de base doivent être offerts au tarif maximal de cinq dollars par jour. Tous les services de garde respectent cette règle. Par contre, une tarification supplémentaire peut être exigée lorsqu'il y a un ajout de services (durée de présence, collation, repas, sorties, etc.). Ces services additionnels sont facultatifs et doivent s'autofinancer. Dans la pratique, il appert que seulement 5,5 % des services de garde exigent un tarif supérieur à cinq dollars. Quant à la garde sporadique, là aussi le principe de l'autofinancement s'applique. De manière générale, les coûts sont peu élevés mais ils dépendent évidemment du volume de la demande. Plus le volume est restreint, plus le coût est élevé. Les deux enquêtes effectuées dans le réseau des services de garde en 1998 et 2001 montrent une amélioration significative dans la situation des tarifs s'appliquant aux élèves qui fréquentent ces services sur une base sporadique. En 1998, 30 % des services de garde demandaient plus que cinq dollars tandis qu'en 2001, cette proportion n'est plus que de 18,4 %. Dans le cas des frais d'inscription, plusieurs commissions scolaires interdisent maintenant cette pratique.

En ce qui concerne les ponctions effectuées par les établissements et les commissions scolaires, le financement des services de garde ne prévoit aucun budget pour les tâches de gestion assumées par les commissions scolaires. De même, la présence de services de garde engendre aussi des coûts supplémentaires pour les établissements (utilisation des équipements, tâches supplémentaires pour les gestionnaires, etc.) pour lesquels aucun financement n'est prévu. Ceci explique les ponctions qui sont faites à même l'allocation pour les services de garde. Les écarts importants dans les pratiques des commissions scolaires ont conduit la Fédération à diffuser l'information sur les usages de chacune des commissions. Ces dernières ont réajusté leurs façons de faire et il y a maintenant une plus grande cohérence dans les différentes pratiques.

Les membres de la Commission portent leur attention sur la question de l'évaluation de la qualité des services et de la reddition de comptes. Selon le sous-ministre, il existe actuellement des outils d'évaluation de la qualité des services de garde dans toutes leurs dimensions, en particulier les programmes d'activités. Le Ministère compte rendre disponibles ces instruments d'autoévaluation à l'ensemble des

milieux scolaires. En outre, le Ministère s'associe à la Fédération des commissions scolaires et à l'Association des commissions scolaires anglophones pour mettre au point un programme d'évaluation des activités des services de garde. Cet outil s'inspirera des instruments déjà utilisés et sera mis à la disposition de l'ensemble des commissions scolaires.

M. Vézina précise également que toutes les commissions scolaires, dans l'exercice de planification stratégique 2003-2006, sont invitées à développer des indicateurs en ce qui touche la qualité des services de garde et à faire connaître leurs objectifs. La reddition de comptes des commissions scolaires auprès des parents et de l'ensemble de la communauté sera donc basée sur ces indicateurs. En outre, un certain nombre d'écoles seront invitées à expérimenter, à compter de septembre 2003, sur une base volontaire, un outil d'évaluation de la qualité de leur service de garde. Les commissions scolaires seront aussi consultées pour la mise au point d'indicateurs nationaux de qualité. Ces actions permettent au sous-ministre d'estimer que les moyens sont en place pour assurer une bonne reddition de comptes et une évaluation correcte de la qualité des services.

CONCLUSION

Les travaux du Vérificateur général du Québec et l'audition du sous-ministre de l'Éducation ont permis à la Commission de l'administration publique de bien prendre la mesure des lacunes affectant les services de garde en milieu scolaire. Au terme de ses travaux, la Commission considère qu'il s'agit somme toute de situations compréhensibles dans le contexte de croissance rapide qu'a connu le réseau dans ses cinq premières années d'existence. Cette période a été naturellement marquée par un processus d'apprentissage et d'ajustement. La phase de maturation qui est amorcée est propice à la mise en œuvre de correctifs. La Commission reconnaît que les principes de décentralisation et de responsabilisation qui sont à la base du développement du réseau doivent continuer à s'appliquer. Cependant, les parlementaires considèrent qu'un équilibre doit s'établir entre la décentralisation et un ensemble minimal de règles et de normes permettant d'assurer la qualité des services. L'aspect de la santé et de la sécurité en est un exemple probant.

La Commission constate avec satisfaction que le ministère de l'Éducation et ses partenaires ont réagi de façon responsable aux constatations du Vérificateur général et mis en place un plan d'action pour corriger ces lacunes. Elle note que des améliorations significatives ont déjà été apportées, notamment en ce qui concerne l'accessibilité, la santé et la sécurité ainsi que la tarification. Pour ce qui est de l'environnement physique, la Commission juge important que le Ministère et les Commissions scolaires tiennent compte dans toute la mesure du possible des besoins particuliers des services de garde dans les cas de construction de nouvelles écoles ou de projets majeurs d'agrandissement.

La Commission encourage le Ministère et ses partenaires à maintenir le cap et à poursuivre résolument le plan d'action. En particulier, elle juge que les domaines suivants doivent recevoir toute l'attention nécessaire :

- la mise en œuvre de mesures rigoureuses de vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel tout en respectant les droits fondamentaux des personnes;
- l'amélioration de la formation continue, notamment par l'adaptation si nécessaire des règles budgétaires;
- l'adaptation physique des lieux où sont situés les services de garde;
- l'évaluation de la qualité des services, notamment celle du programme d'activités;
- le partage des meilleures pratiques dans toutes les dimensions de l'activité des services de garde.

CHAPITRE 4 LES SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Le 23 octobre 2002, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS), M. Pierre Gabrièle, concernant les services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux, et ce, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*.

LA MISE EN CONTEXTE

Les services à domicile se divisent en cinq grands secteurs d'intervention, soit les soins médicaux et infirmiers, les services de réadaptation et d'adaptation, les services psychosociaux, l'aide à domicile pour de l'assistance personnelle, domestique et civique et le soutien aux aidants naturels, communément appelés « proches aidants ». Cette année, le ministère de la Santé et des Services sociaux a alloué pour les services à domicile une somme de 47 millions de dollars à une centaine d'entreprises d'économie sociale en aide domestique qui offrent des services à quelque 60 000 personnes par année et de 555 millions au réseau des Centres locaux de services communautaires (CLSC)⁶, qui eux desservent environ 260 000 personnes à domicile.

Le CLSC est appelé à jouer un rôle crucial dans l'organisation des soins à domicile en réunissant au sein d'un même établissement leurs aspects sanitaire et social. Il sert d'interface avec les groupes bénévoles, les entreprises d'économie sociale et les autres services du réseau public de la santé et des services sociaux au moyen de coordonnateurs de services agissant comme mandataires des personnes qui nécessitent des soins continus.

⁶ Cette somme allouée aux CLSC était de 297 millions de dollars en 1993-1994.

Dans le contexte actuel de limitation des ressources et de croissance rapide de la demande de services d'aide à domicile résultant du vieillissement de la population, le réseau de la santé et des services sociaux a le défi de s'adapter continuellement en vue d'offrir de façon efficace des services de qualité à la population. Favoriser les services à domicile permet aux personnes âgées ou en perte d'autonomie de demeurer plus longtemps dans leur milieu de vie. En plus d'améliorer l'accessibilité aux soins en libérant des places dans les hôpitaux et les centres d'hébergement, investir dans les services à domicile permet d'abaisser le coût moyen des traitements. En effet, d'après les données du Ministère, maintenir une personne en centre hospitalier coûte environ 60 000 dollars par année, 40 000 en centre d'hébergement et entre 20 000 et 25 000 à la maison, grâce aux services à domicile.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général ont été menés d'août 2000 à juin 2001 auprès du Ministère, de 3 régies régionales, de 15 CLSC, de 6 centres hospitaliers de soins généraux spécialisés (CHSGS) et de 178 personnes ayant bénéficié de services à domicile. Ces travaux avaient pour but de vérifier si l'organisation des services à domicile répond efficacement aux besoins de la population.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont qu'en dépit des *énoncés de politique et des orientations* mis de l'avant au cours des dernières années l'accessibilité, la continuité et la complémentarité des services doivent encore faire l'objet d'un meilleur encadrement et suivi. En ce qui concerne *l'accessibilité*, la population est mal informée des services offerts, les CLSC ne répondent qu'aux demandes qui leur parviennent et ni le Ministère, ni les régies, ni les CLSC ne sont en mesure de savoir si la clientèle est bien desservie, et ce, dans des délais raisonnables. Pour ce qui est de *l'organisation et de la coordination des services*, elle est déficiente, notamment au regard du suivi médical à domicile, des plans d'organisation des services et des mécanismes de contrôle. Malgré des investissements substantiels en informatique, le Ministère et les régies régionales

manquent d'information pertinente et fiable quant à la gestion des services à domicile.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Dans son allocution d'ouverture, le sous-ministre, M. Pierre Gabrièle, signale qu'il accueille les travaux du Vérificateur général comme une occasion privilégiée de faire le point sur l'évolution des travaux de son ministère.

En partant, il informe la Commission que l'intention du Ministère en matière de réorganisation des services à domicile n'est pas d'établir un plan d'organisation qui viendrait se superposer à celui, plus général, des services de première ligne à proximité, qui, on le sait, répondent à environ 80 % des besoins de la population en matière de services médicaux et psychosociaux. Ainsi, dans l'optique du Ministère, les services à domicile font partie intégrante des autres services offerts par le réseau aux personnes en perte d'autonomie ou qui ont des déficiences intellectuelles ou encore qui requièrent des services de réadaptation physique. Enfin, il précise que l'action du Ministère est maintenant orientée vers le maintien à domicile du plus grand nombre possible de personnes dont la condition le permet plutôt que vers les soins ambulatoires et en établissements, voire en centres hospitaliers ou d'hébergement.

LES ÉNONCÉS DE POLITIQUE ET LES ORIENTATIONS

Le sous-ministre annonce que la mise à jour de la politique sur les services à domicile est prête, mais que sa sortie est retardée en attendant que le Ministère trouve les 300 millions de dollars supplémentaires que nécessite annuellement sa mise en œuvre. Cependant, il assure que cette politique, élaborée en collaboration avec les principaux acteurs concernés comme les CLSC et leurs partenaires, reprend les grandes orientations ministérielles contenues dans le cadre de référence de 1994 sur les services à domicile. Après avoir rappelé que le Québec est la juridiction canadienne qui dépense le moins par habitant pour les services à domicile, les

députés demandent si le Ministère a calculé les économies qu'il pourrait réaliser par la mise en œuvre de cette nouvelle politique. De plus, ils s'interrogent à savoir si l'outil multicientèle⁷, abondamment cité par le Ministère pour répondre aux recommandations du Vérificateur général, ne constitue pas une sorte de panacée tardive dont l'efficacité n'est pas encore démontrée.

À ce sujet, il est d'abord établi que les dépenses actuelles du Québec pour les services à domicile ne sont plus seulement de 65 dollars par habitant comme en 1990-2000, mais de 82 dollars⁸. Le sous-ministre explique aussi que la mise en œuvre de la politique permettra, certes, de libérer des places dans les centres hospitaliers et d'hébergement, mais qu'il n'en résultera pas une économie nette pour le Ministère, étant donné que les services offerts actuellement ne correspondent pas aux besoins sans cesse croissants. Quant à l'outil multicientèle, le sous-ministre explique qu'il sert essentiellement à effectuer une évaluation uniforme des besoins médicaux et psychosociaux de la personne et des proches aidants, à déterminer la nature et l'intensité des services offerts de même qu'à fournir des données de gestion permettant de faire de l'étalonnage concurrentiel et des audits de pratique. Il informe que 3 autres mécanismes jouent un rôle tout aussi indispensable pour améliorer les services à domicile, soit la mise sur pied en 4 ans de 300 groupes de médecine de famille responsables de la prise en charge médicale tant à domicile, en CLSC qu'en clinique privée; l'harmonisation graduelle de la gamme des services médicaux et psychosociaux dans tout le réseau et, enfin, l'instauration d'une méthode d'allocation des ressources en fonction des besoins de la population plutôt que selon la simple reconduction indexée des budgets de l'année précédente.

⁷ Plus précisément, l'outil multicientèle permet d'établir des objectifs et des plans d'intervention, de déterminer les besoins partout dans le réseau, d'uniformiser les communications et de créer une banque d'informations fiables pour faciliter la gestion. Il comprend 6 grilles d'évaluation, soit la prise de contact, l'évaluation de l'autonomie de la personne, l'évaluation de l'autonomie pour la clientèle de soins à court terme (cette clientèle absorbe environ 26 % des ressources de 555 millions de dollars destinés aux soins à domicile et est constituée surtout de personnes en soins ambulatoires), le profil évolutif de l'autonomie, le plan d'intervention et d'allocation de services et, enfin, le tableau imagé des soins. L'information générée par l'outil multicientèle sera informatisée et disponible dans tout le réseau de la santé et des services sociaux.

L'ACCESSIBILITÉ ET LE SUIVI MÉDICAL DES SERVICES À DOMICILE

Faute de ressources financières et professionnelles suffisantes, les CLSC s'occupent en priorité des personnes en soins ambulatoires et ne répondent qu'aux demandes de services à domicile qui leur sont formulées, et encore là, de manière souvent insuffisante. Il en résulte que des personnes, faute du soutien auquel elles ont droit, doivent parfois quitter leur milieu de vie pour aller vivre en établissements. À cet égard, un rapport préparé par le Regroupement des CLSC de la région de Montréal⁹ révèle que, sur les 2 698 demandes de services à domicile adressées aux 29 CLSC de la région, 228 n'ont pas été satisfaites. À ce propos, les parlementaires désirent savoir ce que le Ministère a l'intention de faire dans l'immédiat pour corriger cette situation. Notamment, ils se demandent si l'outil multicientèle permettra à tout le moins de bien connaître les besoins en matière de services à domicile et si des mesures concrètes ne devraient pas être mises en place pour assurer un suivi satisfaisant.

Le sous-ministre mentionne qu'il existe des listes d'attente dans tous les pays, avec ou sans un régime public de soins de santé. Il assure qu'au Québec, les demandes urgentes de soins sont traitées à temps. Pour qu'il continue d'en être ainsi, ajoute-t-il, il importe de bien connaître, pour chaque type de soins, les délais qui sont jugés raisonnables sur le plan médical et d'en tenir rigoureusement compte dans l'élaboration des listes d'attente. À cet égard, il semble que l'outil multicientèle permettra justement de colliger et de gérer uniformément les données sur les délais d'attente partout au Québec. Quant au suivi médical, il est précisé qu'il est déjà obligatoire en vertu de la réglementation. En effet, le gestionnaire de cas du CLSC a la responsabilité de s'assurer que tous les intervenants utilisent l'outil multicientèle et qu'ils procèdent à sa mise à jour dès que des changements dans l'évolution de la condition des personnes qu'ils supervisent le justifient. Les ententes de gestion

⁸ Le sous-ministre s'engage à remettre à la Commission des données à jour sur les dépenses provinciales par habitant pour les services à domicile qui permettent de comparer le Québec aux autres provinces.

constituent une garantie qu'il sera possible d'effectuer une reddition de comptes satisfaisante à cet égard¹⁰. Pour ce qui est de la situation dans le milieu des CLSC de la région de Montréal, le sous-ministre considère que, de façon générale, la région a tardé à prendre le virage des services à domicile. En effet, le pourcentage de personnes vivant en établissements qui ne requièrent que deux heures-soins par jour, et qui, donc, pourraient demeurer à domicile, y est plus élevé qu'ailleurs au Québec¹¹.

L'ORGANISATION DES SERVICES ET LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE 1993-1994

Des 11 recommandations formulées par le Vérificateur général en 1993-1994 en vue d'améliorer l'organisation des services à domicile offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, 2 étaient appliquées en 2000-2001, 2 l'étaient partiellement et 7 ne l'étaient pas. Les membres de la Commission, très préoccupés par cette situation, se demandent pourquoi le Ministère a, pendant si longtemps, fait si peu de cas de ces recommandations. Ils désirent connaître l'état d'avancement des travaux en cours pour corriger les lacunes observées par le Vérificateur général. Notamment, ils se demandent si les groupes de médecine représentent une solution valable pour les régions éloignées et intermédiaires qui manquent déjà d'effectifs médicaux.

Selon le sous-ministre, en dehors du manque de ressources financières, le long délai de mise en place des mécanismes pour réformer les services à domicile est attribuable essentiellement aux nombreuses consultations et négociations qu'il faut mener avec les divers acteurs du milieu avant de pouvoir amorcer le changement.

⁹ Source : Regroupement des CLSC de la région de Montréal, *Le miracle demandé aux CLSC de la région de Montréal : répondre aux nouvelles demandes de maintien à domicile sans argent neuf*, mars 2001.

¹⁰ En vertu de la modification législative adoptée en juin 2001, les régies régionales sont maintenant tenues par la *Loi de la santé et des services sociaux* de présenter des plans stratégiques régionaux sur trois ans et de signer des ententes de gestion avec le Ministère et les établissements qu'elles coordonnent.

¹¹ Le sous-ministre s'engage à remettre à la Commission un portrait détaillé de la clientèle des CLSC en ce qui concerne les services à domicile, de façon à pouvoir connaître, notamment, le pourcentage de soins de courte durée qui sont donnés aux personnes sortant d'un centre de soins généraux et hospitaliers.

À cet égard, il précise qu'il ne verrait pas d'un bon œil que l'on impute cette situation à un manque de professionnalisme des fonctionnaires de son Ministère.

Il explique que la mise en place des 23 premiers groupes de médecine de famille qui verront bientôt le jour au Québec retarde du fait que les négociations à ce sujet avec la Fédération des médecins spécialistes (FMSQ), au contraire de ce qui en est avec la Fédération des médecins omnipraticiens (FMOQ), ne sont pas encore terminées. Il mentionne que tout le reste est prêt : les appels d'offres pour les équipements informatiques permettant la mise en réseau sont passés et les CLSC concernés disposent déjà des ressources requises pour se donner le personnel infirmier qui sera nécessaire. Le but difficile que poursuit le Ministère dans l'établissement des groupes de médecine de famille est principalement de rendre possible une répartition régionale des médecins omnipraticiens et spécialistes qui permette à toute personne au Québec d'avoir accès à tous les services médicaux jugés prioritaires, dont les soins à domicile¹².

L'établissement de l'outil multientèle unique qui sera utilisé à compter du 1^{er} avril 2003, dans tout le réseau des services de première ligne, voire les CLSC¹³, les centres d'hébergement et les autres établissements comme les centres hospitaliers et les centres de réadaptation, a fait aussi l'objet de nombreuses consultations et négociations du fait, notamment, que des CLSC n'étaient pas disposés à se départir de l'outil qu'ils avaient déjà. Il faut comprendre aussi que des négociations sont en cours pour étendre l'utilisation de l'outil multientèle aux groupes de médecine de famille, aux cabinets de médecins et aux cliniques médicales. De plus, pour assurer

¹² Selon le Collège des médecins, les activités médicales prioritaires sont en ordre d'importance : l'urgence des établissements hospitaliers ou des centres de santé, l'hospitalisation, l'obstétrique, les maladies chroniques et, enfin, les soins à domicile. Au terme de ces négociations, le nombre maximal de médecins pouvant pratiquer dans chaque région et dans chaque établissement devrait être mieux contrôlé grâce aux plans régionaux d'effectifs médicaux (PREM) des régies régionales, et ce, tant pour les omnipraticiens que pour les spécialistes.

¹³ Sauf les CLSC de la Côte-Nord et quelques-uns du Bas-Saint-Laurent qui ne l'ont pas encore adopté.

une utilisation correcte de l'outil multicientèle, des cours de formation devront être dispensés à quelque 14 000 employés au cours de la prochaine année.

De même, la détermination d'un panier uniforme de services pour décembre 2003 en vue d'établir un niveau acceptable d'équité entre les régions du Québec exige un certain nombre de consultations avec les associations regroupant les CLSC et les centres d'hébergement. Dans le contexte où il n'est pas certain que l'enveloppe budgétaire globale actuelle sera haussée, cela implique des négociations importantes pour déterminer les services que certains CLSC devront délaissier de façon à libérer des ressources supplémentaires pour les CLSC qui n'ont pas les moyens d'offrir le panier uniforme de services. Un sondage commandé par le Ministère à une firme privée dans l'intention d'évaluer le degré de satisfaction de la population à l'égard des services offerts par les CLSC permettra certainement de mieux circonscrire les besoins de la population à ce sujet. En effet, ses résultats, attendus pour décembre, porteront sur des sujets comme l'accessibilité, la continuité et la qualité des services.

LES BESOINS DES PROCHES AIDANTS ET LES AIDES TECHNIQUES

Des études ont démontré que les proches aidants, en grande majorité des femmes, fournissent environ 75 % de l'aide requise pour les personnes soignées à domicile¹⁴. Il semble que plusieurs s'épuisent à la tâche du fait qu'ils ne reçoivent pas toute l'aide à laquelle ils auraient droit de la part des CLSC. De même, à cause de la lourdeur administrative, des usagers ne parviennent pas à obtenir, dans un délai raisonnable, les équipements et les aides techniques que les CLSC devraient mettre à leur disposition. Les députés désirent savoir ce que le Ministère entend faire pour remédier à cette situation.

Dans le cas du soutien aux proches aidants, le sous-ministre indique qu'avant d'investir dans ce domaine, il importe d'abord de bien circonscrire les besoins. En

¹⁴ Le MSSS et le Vérificateur général ne s'entendent plus sur la somme que peut représenter cette aide fournie par les proches aidants au Québec. Il est certain, toutefois, qu'elle est d'au moins un milliard de dollars par année.

outre, la consolidation du réseau des CLSC par l'entremise du panier uniforme de services et un mode d'allocation des ressources plus équitable va permettre de combler certains besoins à cet égard. Les coûts de gestion du réseau, y compris les bâtiments et les équipements, ne dépassent guère 23 % de l'enveloppe budgétaire actuelle, ce qui signifie qu'il est possible de réallouer des sommes pour améliorer l'aide offerte aux proches aidants. Quant aux éléments irritants de nature bureaucratique causés par l'existence de nombreux programmes d'aide technique gérés par des organismes différents, le Ministère a réuni tous les acteurs concernés¹⁵ dans le but de réduire ces irritants. De plus, il a créé un comité interministériel chargé de formuler des amendements permettant de rendre compatibles les diverses réglementations existantes dans le domaine. Enfin, les CLSC seront tenus de se munir d'un guichet unique permettant de résoudre rapidement les difficultés bureaucratiques qui pourraient encore surgir.

LA PLANIFICATION DES BESOINS ET LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES SERVICES

Dans les CLSC, le rôle de gestionnaire de cas, c'est-à-dire du coordonnateur des services pour les personnes en perte d'autonomie, est peu reconnu par les acteurs du réseau de la santé et des services sociaux et l'utilisation des plans de services individualisés n'est pas très répandue. Par ailleurs, force est de constater qu'il y a absence de mécanismes régionaux de contrôle de la qualité, notamment de balises précisant la formation que les proches aidants devraient recevoir pour qu'ils puissent offrir à leurs proches une aide sans risque pour la santé de ces derniers. Les parlementaires veulent connaître ce que le Ministère entend faire pour remédier à ce manque d'encadrement et de contrôle en matière de soins à domicile.

En ce qui concerne la présence de gestionnaires de cas et de plans individualisés, le sous-ministre explique qu'il n'y a plus d'obstacles sérieux à son développement depuis que l'implantation de l'outil multicientèle est devenue réalité. Il semble que l'implantation de gestionnaires de cas est avancée dans 9 des 15 régions du Québec

¹⁵ Ces acteurs comprennent, notamment, les CLSC, les centres hospitaliers, les centres d'hébergement, la Régie de l'assurance maladie, la Société d'habitation du Québec, la Société d'assurance automobile et l'Office municipal d'habitation.

malgré le peu de ressources dont les CLSC disposent à cet effet. Le sous-ministre est confiant que l'établissement des plans individualisés de services fera en sorte que le Ministère, les régies régionales et les CLSC disposeront enfin de toute l'information nécessaire pour effectuer une coordination efficace des services. Pour ce qui est de la formation des proches aidants, elle doit être souple et adaptée aux besoins de chacun. Nul besoin d'établir un plan de formation générale étant donné que les proches aidants disposent en tout temps d'un service téléphonique à cet effet et que c'est aux CLSC que revient le rôle d'offrir les services médicaux en dépêchant auprès du patient le personnel infirmier et médical nécessaire. Selon le sous-ministre, ce qui importe c'est plutôt l'existence d'un protocole identifiant toutes les étapes à suivre rigoureusement pour s'assurer que le proche aidant est habilité à prodiguer les soins requis¹⁶. Il ajoute que la recommandation du Vérificateur général d'établir des mécanismes de contrôle et de suivi de la qualité des actes posés, notamment par les proches aidants, sera appliquée par les régies régionales. Cela fera partie des ententes de gestion qui seront conclues le 1^{er} avril 2003 entre le Ministère et les régies régionales.

L'ALLOCATION DES RESSOURCES ENTRE LES CLSC

Le mode d'allocation des ressources, basé sur une reconduction et une indexation du budget de l'année précédente, a entraîné une iniquité estimée à 311 millions de dollars entre les régions en matière de services à domicile. Peut-il en être autrement, considérant que la cohorte de CLSC créée dans les années 70 a bénéficié d'un niveau de financement supérieur à celle des années 80? Pour réduire une partie de cette iniquité, en 2002-2003, le Ministère a alloué une somme de 50 millions de dollars aux régions les plus déficitaires, soit celles de la Montérégie, des Laurentides et de Lanaudière. À cet égard, les parlementaires désirent savoir ce que le Ministère entend faire pour mettre fin à l'iniquité entre les régions et quels critères il compte utiliser pour la mesurer.

¹⁶ Ces étapes sont que le proche aidant et la personne en perte d'autonomie reçoivent toute l'information sur la situation, que les deux soient consentants, que le proche aidant obtienne la formation médicale et l'expérimentation spécifique dont il a besoin, qu'un suivi satisfaisant soit exercé par les autorités compétentes.

Le sous-ministre explique que, pour éliminer l'iniquité entre les régions, outre l'utilisation dans tout le réseau de l'outil multicientèle, l'établissement graduel d'un panier uniforme de services sur tout le territoire de même que la mise en place d'audits de pratiques régionaux, le Ministère s'affaire à l'instauration d'un mode d'allocation des ressources basé sur les besoins plutôt que la reconduction des budgets. Les critères retenus pour l'établissement de ce nouveau mode de financement seront largement semblables à ceux contenus dans le rapport Bédard déposé en juin 2002. Il y sera par conséquent question de variables comme le volume et l'intensité des services, la croissance de la population et les coûts de transport du personnel affecté aux soins. Pour rendre opérationnelles les conclusions du rapport, une table de travail a été mise sur pied en octobre 2002. Elle réunit, notamment, les gestionnaires du Ministère et des régies régionales, de même que des responsables des associations représentant les hôpitaux du Québec, les CLSC, les centres d'hébergement et les centres de réadaptation. Le sous-ministre s'attend à ce que le nouveau mode de financement entre en vigueur avant la fin de 2004.

L'INFORMATION DE GESTION

Le Ministère et les régies régionales manquent d'informations pertinentes pour organiser la prestation de services et répartir équitablement les ressources en matière de services à domicile. À ce sujet, les parlementaires s'interrogent à savoir si la mise en place de l'outil multicientèle permettra au Ministère de bien circonscrire les besoins et de gérer efficacement les listes d'attente partout au Québec.

Le sous-ministre indique que le système d'information des clientèles et des services de CLSC, en fonction depuis le 1^{er} avril 2000, a rendu possible la création d'une première banque de données concernant les services à domicile. Il paraît que même si les données de base qui ont servi à produire cette banque de données portent sur les services dispensés plutôt que sur ceux qui auraient dû l'être, le Ministère dispose déjà de données assez fiables concernant les besoins des régions. En effet, la mise en place du panier uniforme de services et l'établissement de listes d'attente basées sur un ordre de priorités défini par le Ministère plutôt que par les CLSC permettra d'améliorer grandement la qualité des données. Mais, en attendant, l'évaluation des

besoins par l'entremise de l'outil multicientèle va permettre la constitution de listes d'attente qui mettront clairement en évidence les secteurs où les ressources ne sont pas à la hauteur des besoins. Quant à la connaissance des meilleures pratiques, le sous-ministre informe les membres de la Commission qu'un document en phase de validation sera bientôt rendu public à cet effet. Il ajoute qu'il existe des sites-pilotes sur les meilleures pratiques et que ces dernières sont diffusées de façon périodique dans tout le réseau de la santé et des services sociaux. Le sous-ministre s'engage à transmettre aussi au secrétariat de la Commission la prochaine diffusion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Commission de l'administration publique constate que des efforts importants ont été consacrés récemment à l'amélioration des services de première ligne à proximité et, par conséquent, des services à domicile. Il lui semble que l'outil multicientèle, le panier uniforme de services, la répartition des ressources de manière plus équitable et les groupes de médecine familiale constituent autant d'outils qui devraient permettre au réseau de la santé et des services sociaux d'améliorer considérablement la gestion et l'accessibilité des services à domicile.

La Commission s'explique mal, toutefois, qu'il ait fallu tant d'années au Ministère et au réseau de la santé et des services sociaux pour amorcer les travaux permettant de répondre aux principales recommandations de 1993-1994 du Vérificateur général du Québec à ce sujet. Elle comprend, certes, que le manque de ressources financières et la difficulté de mobiliser les divers acteurs du milieu occasionnent de longs délais. Malgré cela, elle conçoit difficilement que la première étape des travaux de réorganisation des services à domicile, celle dont la réalisation est indispensable au succès des autres, à savoir la mise sur pied des principaux outils permettant au Ministère et au réseau de disposer de toute l'information de gestion dont ils ont besoin pour connaître les besoins, ne soit pas encore terminée. À cet égard, la Commission n'est pas convaincue que, contrairement à ce qui semble être le cas présentement, le Ministère a toujours fait preuve de tout le leadership dont il était

capable pour permettre la mise en place rapide dans le réseau d'un outil fiable et uniforme d'évaluation des besoins comme l'outil multiclientèle.

En effet, au terme de ses travaux, la Commission n'a pas l'impression que le Ministère, les régies régionales et les CLSC ont une connaissance précise des besoins en services à domicile de la population qu'ils desservent. Plus particulièrement, elle n'est pas convaincue que le mode de gestion des listes d'attente soit suffisamment avancé pour permettre de déceler rapidement l'ampleur et le degré d'urgence des besoins partout au Québec. Or, comme la plupart des mécanismes qui permettront d'améliorer l'accessibilité et le suivi continu des services à domicile ne seront pas tous en place avant quelques années, la Commission trouve indispensable que le Ministère et le réseau disposent en tout temps de cette information. Ils pourront ainsi intervenir immédiatement, au moyen de mesures spéciales s'il le faut, toutes les fois que des besoins urgents ne seront pas comblés. Pour bien juger de la situation à cet égard, la Commission souhaiterait que le Ministère lui fasse parvenir le plus rapidement possible un portrait détaillé des besoins en matière de services à domicile, en particulier en ce qui concerne la situation des listes d'attente. Elle aimerait également obtenir un plan de travail fournissant un calendrier de mise en œuvre de toutes les mesures prévues au cours des prochaines années en vue de réorganiser et de développer les services à domicile.

Enfin, comme il est difficile à ce stade-ci d'évaluer la portée réelle de toutes les mesures qui seront mises en place pour améliorer les services de première ligne à proximité, dont les services à domicile, la Commission compte recevoir à nouveau le sous-ministre du MSSS au printemps 2004 pour qu'il lui présente l'état d'avancement des travaux ainsi que leurs résultats.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour des besoins de la population en matière de services à domicile et aussi pour effectuer une gestion des listes d'attente basée sur un délai**

d'attente maximal pour une intervention, et ce, afin d'accentuer les efforts de prévention;

⇒ Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :

- un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins de la population en matière de services à domicile, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente;**
- un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les soins de première ligne à proximité et les services à domicile;**

⇒ Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation des services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que leurs résultats.

CHAPITRE 5 LES SERVICES D'HÉBERGEMENT OFFERTS AUX PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE

Le 6 novembre 2002, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Pierre Gabrièle, concernant les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie, et ce, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*.

LA MISE EN CONTEXTE

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, médicaux, psychosociaux, d'adaptation, de réadaptation, de pharmacie, de nutrition et des services d'assistance en plus du gîte et du couvert.

Au cours du siècle dernier, l'amélioration marquée de l'ensemble des conditions de vie a entraîné une augmentation importante du nombre de personnes âgées. Une étude du Ministère notait qu'en 1998, environ 27 % des personnes âgées 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 établissement¹⁷. Bien que les répercussions de ce vieillissement démographique sur le 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.

¹⁷ Source : Vérificateur général, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2000 tome 1, Services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie*, p. 17.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L'étude du Vérificateur général avait pour but principal d'évaluer dans quelle mesure le processus d'allocation des ressources et l'organisation des services favorisent leur accessibilité et leur continuité et à quel point les moyens mis en place permettent la qualité des services. Les travaux, qui se sont déroulés d'août 2001 à février 2002, ont été menés auprès du Ministère, de 4 régies régionales, de 11 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) publics ou privés conventionnés et auprès de diverses résidences privées.

Les principales conclusions du Vérificateur général sont qu'en matière de *planification des services et de reddition de comptes*, les orientations ministérielles comportent certaines faiblesses. Le budget est alloué aux CLSC par reconduction plutôt qu'en fonction des besoins. Il y a absence quasi totale d'objectifs mesurables, d'indicateurs de résultats et d'un calendrier précis pour actualiser ses orientations. En outre, la reddition de comptes effectuée ne permet pas de déterminer si le réseau répond aux besoins des personnes hébergées. Des neuf recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services aux personnes âgées en perte d'autonomie, trois ont été appliquées, quatre l'ont été partiellement, alors que deux ne l'ont pas encore été.

En ce qui concerne *l'accessibilité aux services*, le nombre de personnes en attente par lit et les délais correspondants varient de façon marquée d'une région à l'autre. 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. Dans le cas des *services offerts*, il y a des lacunes relatives à l'évaluation des besoins des personnes hébergées ainsi qu'à l'élaboration et à la mise à jour des plans de services individualisés. Quant à *l'hébergement privé*, l'inventaire ministériel des résidences privées sans permis n'a pas été remis à jour depuis 1994. Ainsi, le Ministère et les régies régionales ne sont pas en mesure d'identifier toutes les résidences privées qui, sans détenir le permis requis, dispensent des services professionnels aux personnes en perte d'autonomie. En plus, les régies régionales n'ont pas mis en place tous les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les

personnes en perte d'autonomie hébergées en résidences privées reçoivent les services requis par leur condition.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Dans son allocution d'ouverture, le sous-ministre, M. Pierre Gabrièle, signale qu'il accueille les travaux du Vérificateur général comme une occasion privilégiée de faire le point sur l'évolution des travaux de son ministère.

Le sous-ministre indique qu'il a pris bonne note des recommandations du Vérificateur général. Il assure que le Ministère a maintenant une vision claire des objectifs qu'il poursuit et une connaissance précise de l'état actuel du réseau de la santé et des services sociaux. Il informe les membres de la Commission qu'un plan d'action et des mécanismes de suivi et de reddition de comptes sont maintenant en place afin de remédier aux lacunes. La mise en œuvre du plan d'action en vue d'améliorer la condition de la personne âgée et de ses proches aidants s'échelonne sur plusieurs années. Elle suppose des changements de grande envergure dans tout le réseau de la santé et des services sociaux que ce soit en termes d'organisation ou de culture. Pour engager de tels changements, le Ministère n'a d'autres choix que de s'assurer de la collaboration des divers partenaires du réseau, particulièrement en ce qui concerne l'implantation réussie d'un réseau intégré de services. Le Ministère entend assumer son leadership à cet égard tout en prenant soin, dans l'immédiat, de se préoccuper de la qualité et de l'accessibilité des services de façon à limiter le plus possible les cas d'espèce.

LA PLANIFICATION DES SERVICES

D'après une projection du Ministère, le Québec comptera en 2031 environ 1 129 000 personnes âgées de 65 ans et plus de plus que maintenant. En l'espace de 30 ans seulement, la proportion de ce groupe d'âge passera ainsi de 13 à 27 % de la population totale. Il en résultera une forte demande pour les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie de même que pour les services à

domicile. Compte tenu du contexte actuel de limitation des ressources financières et professionnelles disponibles pour offrir ces services, les députés, inquiets, s'interrogent sur la capacité du Québec de faire face à cet énorme défi du vieillissement rapide de sa population. De plus, ils veulent connaître les mesures que le Ministère compte mettre en place pour répondre dans l'immédiat aux diverses recommandations du Vérificateur général en matière de services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

Le sous-ministre explique que le plan d'action qui sera annoncé bientôt a été conçu justement pour offrir une réponse valable à l'amélioration des soins dans un contexte de croissance rapide des besoins. L'instrument privilégié est celui préconisé par le rapport Clair, soit le développement des services médicaux et psychosociaux de première ligne à proximité, notamment par l'entremise des groupes de médecine de famille. L'économie sociale et le développement de substituts pour ne mentionner que l'hébergement en résidence privée encadré par le réseau public seront encouragés. Les orientations contenues dans le plan d'action en vue d'améliorer les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie ont été transmises à tout le réseau en février 2001. Elles sont les suivantes : 1) la mise en place d'un réseau intégré de services afin d'assurer aux personnes âgées des services continus et de qualité; 2) l'accès à une gamme de services mieux adaptés à la complexité des besoins liés au maintien à domicile de façon à retarder le plus possible le placement en centre d'hébergement; et 3) l'amélioration constante de la qualité des pratiques, des interventions et des milieux au gré de l'évolution des connaissances et de la compréhension des besoins.

La mise en œuvre de ces orientations, d'ici à 2007, suppose de nombreuses modifications de nature administrative, organisationnelle et même culturelle. Elle se fera de façon graduelle pour tenir compte des disparités régionales en matière de ressources financières et professionnelles. La gestion efficace et ordonnée du plan d'action sera effectuée par une planification nationale qui comprend des mécanismes de suivi et de reddition de comptes. En vue de faciliter l'actualisation des orientations auprès des divers acteurs du réseau, trois chantiers thématiques ont été

mis sur pied : 1) les réseaux intégrés de services; 2) les milieux de vie substituts; et 3) l'appréciation de la qualité et de la complémentarité des secteurs publics et privés.

Pour chacune de ces orientations du plan d'action, le sous-ministre présente l'état d'avancement des travaux. D'abord en ce qui concerne le chantier des réseaux intégrés, l'objectif est d'établir dans chaque région une sorte de guichet unique permettant à la personne âgée en perte d'autonomie et à ses proches de savoir où diriger la demande de façon à obtenir rapidement les services les mieux adaptés à ses besoins. À ce sujet, la mise en place de l'outil d'évaluation multiclientèle prévue pour le 1^{er} avril 2003 progresse. Quant à l'identification d'un gestionnaire de cas qui assure la gestion de l'ensemble des interventions destinées à la personne et à son entourage, quant à l'intégration et au développement des systèmes d'information permettant l'établissement d'un budget unifié des personnes âgées en perte d'autonomie et quant à l'identification des médecins attachés aux groupes de médecine de famille, les travaux vont bientôt débiter.

Pour ce qui est du chantier sur les milieux de vie substituts, qui a pour but d'offrir un continuum de services diversifiés accessibles partout au Québec de façon à éviter le recours aux services d'hébergement tant que le maintien à domicile est possible, divers travaux ont été réalisés. D'abord, quelque 400 millions de dollars ont été investis depuis 1994 pour favoriser l'équité interrégionale en matière de services de première ligne. De plus, un cadre de référence en matière d'organisation et de dispensation des soins et services en centre d'hébergement qui pose les jalons d'une philosophie globale d'intervention et de gestion en centre d'hébergement a été défini¹⁸. Enfin, les participants à ce chantier se sont penchés sur les orientations à donner en matière de contention.

Eu égard au chantier sur l'appréciation de la qualité et de la complémentarité des secteurs public et privé, l'objectif est d'assurer une surveillance suffisante de la qualité des services et l'établissement de liens plus formels avec les partenaires des réseaux publics et communautaires. Des régies régionales, des CLSC, des centres

d'hébergement et de soins de longue durée, des représentants du Conseil des aînés, de l'Association des résidences pour retraités du Québec et de l'Association des centres d'accueil privés autofinancés ont participé à ces travaux. Le chantier a permis aussi d'apporter des modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en vue de garantir que l'exploitant d'une résidence privée pour personnes âgées produise une déclaration aux régies régionales. De même, il a contribué à définir les orientations ministérielles spécifiques qui serviront à l'encadrement des résidences privées accueillant des personnes en perte d'autonomie importante et qui seront adoptées au printemps 2003.

Enfin, en ce qui concerne la planification nationale portant sur les mécanismes de suivi et d'évaluation devant rendre compte de l'état d'avancement des travaux d'implantation des orientations et des ajustements apportés au rythme des besoins, le Ministère est à compléter la mise sur pied des indicateurs de gestion que les régies régionales et les établissements seront tenus d'utiliser dans les ententes de gestion. De plus, l'évolution de la mise en œuvre du plan d'action sera suivie par un comité consultatif chargé de conseiller le Ministère et composé de membres d'associations de personnes âgées, d'associations d'aidants naturels, d'associations d'établissements et de résidences privées.

L'ALLOCATION ÉQUITABLE DES RESSOURCES ENTRE LES CLSC

Les ressources financières servant à répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie sont encore allouées par reconduction et non en fonction des clientèles et des besoins. Il en résulte un problème d'équité interrégionale dans l'allocation des ressources évalué à 311 millions de dollars par année qui se traduit par une grande disparité dans les services offerts. Les députés veulent connaître les raisons pour lesquelles les travaux qui ont pour objet d'assurer une répartition équitable des enveloppes budgétaires ne sont pas plus avancés. En outre, pour mieux juger de l'ampleur de l'iniquité régionale, ils veulent obtenir les données du Ministère portant

¹⁸ Ce cadre est présenté dans le document à paraître bientôt : « *Philosophie et pratiques de gestion devant prévaloir en CHSLD* ».

sur le taux de satisfaction des usagers à l'égard des centres d'hébergement et de soins de longue durée.

Il est rappelé à ce sujet que, en attendant la mise en place d'un mode d'allocation des ressources misant davantage sur la considération des besoins, de nouveaux budgets ont été alloués pour une période de trois ans en vue d'améliorer l'équité entre les régions. Une enveloppe de 50 millions de dollars a été accordée à cet effet pour l'année 2002-2003. Pour ce qui est de l'adoption du mode d'allocation des ressources en fonction des besoins, le sous-ministre explique que les travaux du comité Bédard¹⁹ qui avaient pour objet d'assurer l'équité dans le financement des services ont pris fin en juin 2002. Une table de travail a été mise sur pied afin de définir les modalités de mise en opération des recommandations. Il est certain que la répartition équitable des enveloppes devra se faire progressivement, compte tenu que des régions mieux nanties devront conférer certaines ressources à d'autres qui le sont moins. Rétablir l'équité entre les régions en matière de ressources permettra également de réduire l'écart dans les soins dispensés et ainsi les taux de satisfaction par établissement. À cet égard, le sous-ministre s'engage à remettre à la Commission des données portant sur les ressources allouées par région en matière de services à domicile et d'hébergement de même que des statistiques permettant de comparer le Québec avec les autres provinces.

LA QUALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES OFFERTS

En s'appuyant sur des rapports produits après l'an 2000 par divers organismes et associations comme le Regroupement des CLSC de l'Île de Montréal, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'Ordre des infirmières et infirmiers, le Conseil de la santé et du bien-être, le Conseil de la protection des malades et le Conseil des aînés, les parlementaires affirment qu'il existe de graves lacunes dans le réseau des services d'hébergement au Québec. Selon ces rapports, dans plusieurs centres d'hébergement et de soins de longue durée, il y a atteinte à l'intégrité, à la dignité, à la sécurité et à la liberté des personnes âgées. À cause de ressources

¹⁹ Le rapport Bédard II a été publié en novembre 2002.

insuffisantes et d'une gestion inadéquate, il y a persistance de pratiques abusives de dispensation des services comme le recours exagéré à des mesures de contention physique et chimique, le port indu de la culotte d'incontinence ou encore des carences dans les soins d'hygiène. Étant donné que la pleine réalisation du plan d'action ne se fera pas avant 2007, les députés veulent savoir ce que le Ministère entend faire d'ici là pour corriger sans délai ces situations déplorables en centres d'hébergement.

Sur ce point, le sous-ministre affirme qu'il connaît bien ces rapports qui portent un regard critique sur la gestion du Ministère, des régies régionales et des établissements. Il affirme, toutefois, qu'il serait erroné de croire que la situation pénible qu'ils décrivent est généralisée dans le réseau. À ce propos, il signale qu'un rapport de la curatrice publique révèle que, sur les 18 établissements qu'elle a visités dans diverses régions du Québec entre avril et septembre 2002, 16 offraient une qualité de vie et de services allant de très bonne à excellente. Il précise aussi que la différence de qualité de services qui existe entre les centres d'hébergement découle davantage de l'organisation des services et des pratiques que du manque de financement.

Il explique que, depuis la publication de ces rapports, diverses mesures ont été prises en vue de répondre aux problèmes soulevés. Premièrement, le guide intitulé *Philosophie et pratiques de gestion devant prévaloir en CHSLD* a été réalisé et des séances de formation pour assurer sa diffusion seront dispensées. Le guide accorde une attention particulière aux concepts de qualité de vie et de qualité des soins. Il énonce plusieurs principes dont celui du droit à un milieu de vie qui respecte l'identité, la dignité, l'intimité, la sécurité et le confort²⁰. Deuxièmement, la mise sur pied d'un forfait de prise en charge a été négocié avec la Fédération des médecins omnipraticiens. Ce forfait a pour but de dépêcher davantage de médecins auprès des personnes de 70 ans et plus en attendant la mise en place du réseau intégré de services. De plus, le 25 juin 2002, une lettre du ministère de la Santé et des Services sociaux enjoignait aux régies régionales d'accélérer la mise en œuvre des orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. Plus précisément, pour que le réseau dispose en tout temps d'un

portrait fidèle des besoins, il a été demandé d'utiliser les plans de services individualisés et de mettre en place des mécanismes de révision et de suivi périodique.

Par ailleurs, toujours en matière d'accessibilité des services, il a été question de la norme sur les lits d'hébergement définie pour les personnes âgées. Cette norme, qui sert en outre à circonscrire les besoins régionaux en ressources d'hébergement public de longue durée, est de 3,5 à 4,2 lits par 100 personnes de 65 ans et plus. Or, dans son avis de juin 2000, le Conseil de la santé et du bien-être recommande que ce niveau soit augmenté, car trop de personnes âgées en perte d'autonomie et en attente d'hébergement dans le réseau public ne reçoivent pas en résidence privée des soins adaptés à leurs besoins. Les parlementaires désirent connaître l'opinion du Ministère à ce propos.

Selon le sous-ministre, cette norme ne constitue pas un empêchement à la construction de nouveaux centres d'hébergement. De plus, à cause de délais de construction de deux ans, la modifier ne serait pas une solution valable à court terme. Il serait plus approprié d'améliorer la capacité des CLSC à offrir les services requis aux personnes en attente d'hébergement. En outre, le réseau pourrait acheter des places en résidences privées comme cela se fait déjà dans la région de Québec. À la question des parlementaires qui veulent connaître la moyenne de jours d'attente au Québec, le sous-ministre avance le chiffre de 70, ce qui serait la moitié moins que l'estimation faite par le Vérificateur général pour sensiblement la même période. Les parlementaires, surpris de cet écart considérable, demandent au Ministère et au Vérificateur général de vérifier leurs données de façon à présenter à la Commission des données fiables et précises à ce sujet.

LA MISE EN RÉSEAU INTÉGRÉ DES SERVICES OFFERTS

²⁰À titre d'exemple, le guide fournit une norme idéale en matière d'unité prothétique, soit celle de 13 personnes en perte cognitive pour une unité de vie de 26. Le respect de cette norme amènera le réaménagement de plusieurs centres d'hébergement anciens.

La mise en place du réseau intégré des services à domicile et d'hébergement qui permet aux personnes âgées en perte d'autonomie de recevoir un continuum de soins suppose une réorganisation en profondeur de la manière de dispenser les services et fait appel à une foule d'intervenants comme les CLSC, les centres d'hébergement publics ou privés conventionnés, les centres hospitaliers, les groupes communautaires, les acteurs de l'économie sociale et les résidences privées. À ce sujet, les parlementaires désirent savoir de quelle manière l'expérience du Danemark, pays à l'avant-garde en matière de soins à domicile et d'hébergement, peut être concluante pour le Québec. En outre, ils se demandent comment la mise en réseau des services pourra permettre d'améliorer la disponibilité de services psychosociaux, d'ergothérapie ou de physiothérapie dans les centres d'hébergement. De plus, préoccupés par le manque d'informations de la population devant les transformations considérables en cours dans le réseau, les députés s'enquière des moyens que compte utiliser le Ministère pour mieux renseigner les personnes âgées sur les services auxquels elles ont droit.

En ce qui concerne l'expérience danoise, elle irait tout à fait dans le sens des orientations du Ministère. Les principales raisons de sa réussite seraient les suivantes : 1) la priorité accordée au développement des services à domicile plutôt qu'à l'hébergement comme premier moyen de venir en aide aux personnes en perte d'autonomie; 2) l'inscription de toutes les personnes auprès d'un médecin de famille habilité à les diriger en tout temps vers les services appropriés; 3) la désignation d'une autorité locale responsable pour déterminer les besoins de la personne quel que soit son type de résidence; et 4) la volonté de faire du centre d'hébergement un milieu de vie plutôt qu'un hôpital de soins de longue durée. Selon le sous-ministre, la réorganisation des services au Québec s'effectue sensiblement de cette manière. En effet, le Ministère entend faire du centre d'hébergement et de soins de longue durée un endroit de dernier recours, c'est-à-dire destiné aux personnes requérant plus de trois heures et demie de soins par jour. Plutôt que de privilégier la mise en place d'un panier de base uniforme dans les centres d'hébergement comme le recommande le Vérificateur général, le Ministère incite plutôt les régies régionales et les CLSC à mettre en place des plans de services individualisés qui feront en sorte que les services n'auront pas à provenir nécessairement du centre d'hébergement, mais de

certains autres acteurs du milieu comme les CLSC et ceux de l'économie sociale. À cet égard, le gestionnaire de cas aura un rôle déterminant à jouer pour s'assurer que les personnes reçoivent les services requis. C'est d'ailleurs sur lui que reposera la responsabilité de bien informer la personne en perte d'autonomie et ses proches des services qui sont disponibles dans le réseau public et privé et de coordonner leur mise en place en fonction de ses besoins.

L'HÉBERGEMENT PRIVÉ

Le registre national et régional permettant de connaître l'état, le nombre de résidences privées et de personnes âgées en perte d'autonomie qui s'y trouvent est maintenant terminé. À la demande des parlementaires, le sous-ministre fournit certains résultats de ce registre. Il révèle, en outre, que, le 8 octobre 2002, il existait au Québec 3 187 résidences privées pour un total de 99 985 unités d'habitation, soit 2 206 résidences privées à but lucratif pour personnes âgées, 614 habitations à loyer modique, 258 résidences à but non lucratif, 93 communautés religieuses et 16 coopératives.

Les parlementaires veulent connaître ce que le Ministère entend faire pour que les personnes en perte d'autonomie hébergées en résidence privée puissent recevoir les services auxquels elles ont droit. Le sous-ministre répond que le Ministère évaluera d'abord la situation en résidence privée de manière à bien connaître les services et circonscrire les besoins des personnes en perte d'autonomie. Par la suite, il allouera les ressources en fonction des clientèles et des besoins de façon à ce que les CLSC soient en mesure de fournir les services requis. De plus, le Ministère définira les liens de complémentarité qui devraient exister entre les secteurs public et privé, et ce, autant en ce qui concerne l'accréditation²¹ des résidences privées que les mécanismes de suivi. Aux parlementaires qui demandent à quelle institution il faut d'abord s'adresser pour dénoncer des cas d'abus de personne en perte d'autonomie, le sous-ministre répond que c'est le CLSC. La réorganisation des services de

²¹Il reste à savoir si l'accréditation s'effectuera au moyen d'un agrément, d'une reconnaissance ou d'un permis.

première ligne et la mise en place d'un guichet unique permettront justement de mieux détecter les abus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique constatent que les orientations ministérielles qui sont à la base du plan d'action sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie, et dont la publication officielle est prévue pour bientôt, tiennent compte de la plupart des recommandations du Vérificateur général. De même, elles indiquent la voie que se propose d'emprunter le Ministère pour affronter de façon réaliste, humaine et efficace l'énorme défi que représente le vieillissement de la population au Québec, en l'occurrence la croissance rapide de la demande pour les soins à domicile et l'hébergement offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie.

La Commission croit que la mise en place du réseau intégré de services à domicile et d'hébergement va permettre, à terme, d'améliorer la planification des services d'hébergement et d'en favoriser l'accessibilité. Elle souhaite fortement que l'outil unique d'évaluation multiclientèle et le plan de services individualisés pour toutes les personnes âgées requérant un suivi, peu importe le type de services requis, rendront possible très bientôt la constitution de banques de données fiables concernant les besoins. La Commission espère que l'allocation des ressources en fonction des clientèles et de leurs besoins assurera l'accès partout au Québec à une gamme comparable de services diversifiés. Elle espère que le guide ministériel sur les pratiques d'intervention et de gestion devant prévaloir en centre d'hébergement public améliorera la qualité des pratiques, tout comme la mise à jour périodique du registre des résidences privées et la mise en place de mécanismes d'accréditation et de suivi assureront une meilleure qualité des soins en centre privé.

Toutefois, en attendant la mise en place de toutes ces mesures, la Commission constate que certains problèmes soulevés par le Vérificateur général et d'autres organismes commandent des solutions immédiates. Il semble bien qu'un grand nombre de personnes âgées en perte d'autonomie ne reçoivent pas présentement, en qualité et en intensité, tous les services auxquels elles ont droit. La Commission

comprend que le manque de ressources financières et la difficulté de mobiliser les divers acteurs du milieu ont occasionné des délais dans la mise en place des instruments nécessaires pour faire face à une croissance toujours plus rapide de la demande de services d'hébergement et de soins à domicile. Cependant, elle s'explique mal que la première étape des travaux de réorganisation des services à domicile et d'hébergement ne soit pas encore terminée. Le succès de cette étape, à savoir la mise sur pied de principaux outils permettant au Ministère et au réseau de disposer de toute l'information de gestion nécessaire pour connaître les besoins, est indispensable à celui des autres. À cet égard, la Commission n'est pas convaincue que, contrairement à ce qui semble être le cas présentement, le Ministère a toujours fait preuve de tout le leadership dont il était capable pour permettre la mise en place rapide dans le réseau de l'outil multiclientèle et du plan de services individualisés assorti de mécanismes de suivi périodique.

En effet, au terme de ses travaux, la Commission n'a pas l'impression que le Ministère, les régies régionales et les CLSC ont une connaissance précise des besoins en services d'hébergement public, privé et à domicile. Il ne lui semble pas que ceux-ci disposent de données assez fiables pour procéder à une allocation des ressources en fonction des clientèles et pour bien informer les parlementaires de la nature et de l'ampleur des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie. En particulier, la Commission se soucie du fait que le mode de gestion des listes d'attente ne permette pas vraiment de déceler de façon systématique les cas les plus urgents, que le contrôle en hébergement privé ne soit pas plus avancé et que le réseau de la santé et des services sociaux ne dispose pas de ressources suffisantes pour être en mesure, à tout le moins, de satisfaire aux normes ministérielles en vigueur. Enfin, dans le but de favoriser une plus grande efficacité dans la dispensation des services dans le contexte actuel de besoins croissants et de ressources limitées, la Commission invite le Ministère à accorder une attention spéciale à l'identification et à la diffusion des meilleures pratiques qui ont cours à cet égard dans le réseau.

En fin de compte, comme il est difficile à ce stade-ci d'évaluer la portée réelle de toutes les mesures qui seront mises en place pour améliorer les services de première

ligne à proximité, dont les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie, la Commission compte recevoir à nouveau le sous-ministre du Ministère au printemps 2004 pour qu'il lui présente l'état d'avancement des travaux ainsi que leurs résultats.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour sur les besoins de la population en matière de services d'hébergement et de soins à domicile et aussi pour effectuer une gestion efficace des listes d'attente à partir de délai d'attente maximal pour une intervention, et ce, de manière à accentuer les efforts de prévention;**
- **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux, en attendant la mise en place complète du plan d'action, prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer que toutes les personnes en perte d'autonomie reçoivent à temps les services à domicile ou d'hébergement auxquels elles ont droit, et ce, de façon à éviter que le centre hospitalier, faute de mieux, ne devienne l'unique recours disponible pour répondre à leurs besoins;**
- **Que le MSSS accélère la mise en place des mesures qui permettront d'assurer une meilleure qualité des soins en hébergement public et privé, en outre qu'il accorde une attention spéciale à l'identification et au partage des meilleures pratiques et à la formation des intervenants et des cadres concernés;**
- **Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :**
 - **un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins des personnes en perte d'autonomie en matière de services**

d'hébergement, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente;

- **à défaut d'un plan d'action, un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie;**
- ⇒ **Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation et de développement des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie ainsi que leurs résultats.**

CONCLUSION

L'examen des cinq dossiers contenus dans ce rapport a conduit les membres de la Commission de l'administration publique à recommander 13 mesures. Celles-ci visent à appuyer les ministères et organismes dans leur démarche d'amélioration de leur gestion administrative. La Commission exercera de plus un suivi des conclusions et des recommandations, afin de constater l'évolution des plans d'action déposés et des mesures discutées lors de ces auditions.

Au cours de ces travaux, la Commission a, une fois de plus, constaté la transparence et l'ouverture d'esprit des dirigeants entendus et a pu observer un souci grandissant de la mesure des résultats, souvent accompagnée de comparaisons de la performance avec d'autres entités et juridictions. Les parlementaires souhaitent que ceci s'intensifie en vue de rendre possible une appréciation de l'ensemble des résultats de l'organisation et l'identification de certaines tendances. Une des attentes des parlementaires, maintes fois répétée, est sans contredit la fiabilité de l'information de gestion et la cohérence entre les diverses sources de renseignements qui sont traitées en Commission. Une attention toute particulière doit être apportée à cet aspect pour permettre, tant aux parlementaires qu'à la population, de poser un diagnostic précis et de porter un jugement éclairé sur la gestion de l'administration publique.

Au cours du premier trimestre 2003, la Commission entend poursuivre ses activités traitant certaines des questions qui seront soulevées dans le rapport de la vérificatrice générale par intérim, déposé en décembre 2002. Les agences gouvernementales ainsi que les unités autonomes de services retiendront également l'attention des parlementaires en procédant à l'audition de dirigeants de certaines de ces entités. De plus, la Commission souhaite réaliser une expérience-pilote en entendant un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme sur son rapport annuel de gestion, tel que le prévoit la *Loi sur l'administration publique*.

ANNEXE I

**LES MEMBRES DE LA COMMISSION
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION

- M. Geoffrey Kelley (Jacques-Cartier), président de la Commission
M^{me} Hélène Robert (Deux-Montagnes), vice-présidente de la Commission
- M^{me} Diane Barbeau (Vanier)
M. Jacques Chagnon (Westmount–Saint-Louis)
M. Rémy Désilets (Maskinongé)*
M. Michel Després (Limoilou)
M. Claude Lachance (Bellechasse)*
M. Pierre Marsan (Robert-Baldwin)
M. Sylvain Pagé (Labelle)*
M. Jean-Guy Paré (Lotbinière)
M^{me} Cécile Vermette (Marie-Victorin)**

LES MEMBRES TEMPORAIRES ET LES REMPLAÇANTS

- M^{me} Madeleine Bélanger (Mégantic-Compton), 6 novembre 2002
M^{me} Julie Boulet (Lavolette), 23 octobre 2002
M. Bernard Brodeur (Shefford), 27 février 2002
M^{me} Diane Leblanc (Beauce-Sud), 27 février 2002
M^{me} Nicole Loiselle (Saint-Henri–Sainte-Anne), 23 octobre et 6 novembre 2002
M. Yvon Marcoux (Vaudreuil), 2 octobre 2002
M. Normand Poulin (Beauce-Nord), 6 novembre 2002
M. Christos Sirros (Laurier-Dorin), 27 février 2002

* Membre de la Commission depuis le 13 mars 2002

** Membre de la Commission jusqu'au 7 mars 2002

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

- M^{me} Marie-Renée Beaulieu, secrétaire de la Commission
- M. Jacques Gagnon, agent de recherche
- M. Bertrand Nadeau, agent de recherche
- M^{me} Geneviève Court, agente de secrétariat

La révision linguistique de ce rapport a été réalisée par M^{me} Marie-Jeanne Gagné de la Direction des communications de l'Assemblée nationale.

ANNEXE II

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**LES RECOMMANDATIONS
DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

CHAPITRE 2 L'EXAMEN DU RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*

- ☞ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor améliore le rapport annuel sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* en mettant notamment l'accent sur les objectifs qu'il s'est donnés dans son plan de mise en œuvre et sur le degré de réalisation de ces objectifs;**
- ☞ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor mène avec détermination l'opération de renouvellement de la fonction publique et annonce dans les meilleurs délais ses plans d'action au sujet de la diversité dans la fonction publique et du développement des compétences;**
- ☞ **Que le Secrétariat du Conseil du trésor poursuive ses efforts pour l'amélioration de la qualité des informations sur la performance publiées par les ministères et organismes et qu'à cet égard il joue pleinement son rôle de leader de l'opération de modernisation et de conseiller auprès des ministères et organismes.**

CHAPITRE 4 LES SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

- ☞ **Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour des besoins de la population en matière de services à domicile et aussi pour effectuer une gestion des listes d'attente basée sur un délai d'attente maximal pour une intervention, et ce, afin d'accentuer les efforts de prévention;**
- ☞ **pour fournir une information fiable et à jour des besoins de la population en matière de services à domicile et aussi pour effectuer une gestion des listes d'attente basée sur un délai d'attente maximal**

pour une intervention, et ce, afin d'accentuer les efforts de prévention;

☞ Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :

- un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins de la population en matière de services à domicile, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente;**
- un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les soins de première ligne à proximité et les services à domicile;**

☞ Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation des services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que leurs résultats

CHAPITRE 5 LES SERVICES D'HÉBERGEMENT OFFERTS AUX PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE

☞ Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux s'assurent qu'ils disposent dès maintenant des outils nécessaires pour fournir une information fiable et à jour sur les besoins de la population en matière de services d'hébergement et de soins à domicile et aussi pour effectuer une gestion efficace des listes d'attente à partir de délai d'attente maximal pour une intervention, et ce, de manière à accentuer les efforts de prévention;

☞ Que le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux, en attendant la mise en place complète du plan d'action, prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer que toutes les personnes en perte d'autonomie reçoivent à temps les services à domicile ou d'hébergement auxquels elles ont droit, et ce, de façon à éviter que le

centre hospitalier, faute de mieux, ne devienne l'unique recours disponible pour répondre à leurs besoins;

- ☞ Que le MSSS accélère la mise en place des mesures qui permettront d'assurer une meilleure qualité des soins en hébergement public et privé, en outre qu'il accorde une attention spéciale à l'identification et au partage des meilleures pratiques et à la formation des intervenants et des cadres concernés;**

- ☞ Que le MSSS fournisse au secrétariat de la Commission avant le 31 mars 2003 :**
 - un portrait précis et détaillé, à la fois global et par région, des besoins des personnes en perte d'autonomie en matière de services d'hébergement, en particulier en ce qui concerne la situation dans le domaine des listes d'attente;**

 - à défaut d'un plan d'action, un plan de travail ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des diverses mesures qui sont prévues au cours des prochaines années pour réorganiser et développer les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie;**

- ☞ Qu'en mai 2004, le MSSS présente à nouveau à la Commission l'état d'avancement de ses travaux en matière de réorganisation et de développement des services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie ainsi que leurs résultats.**

ANNEXE III

LES PARTICIPANTS

LES PARTICIPANTS

ASSOCIATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES ANGLOPHONES (ACSAQ)

M. Jeff Polenz, directeur général

ASSOCIATION DES SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE (ASGMSQ)

M^{me} Brigitte Guy, présidente

FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC (FCSQ)

M. Réjean Morel, directeur général

M. Serge Dubé, directeur général adjoint, Commission scolaire des Patriotes

M^c Bernard Tremblay, directeur des relations de travail

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

M. André Vézina, sous-ministre

M^{me} Carole Pelletier, adjointe au sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire

M^{me} Céline Michaud, responsable de l'éducation préscolaire et des services de garde (Formation générale des jeunes)

MINISTÈRE DU REVENU

M^{me} Francine Martel-Vaillancourt, sous-ministre

M^{me} Mireille Picard, sous-ministre adjointe, Direction générale de la Capitale et des Régions

M^{me} Rollande Montsion, sous-ministre adjointe, Direction générale de la Métropole

M. Pierre Boisvert, sous-ministre adjoint, Direction générale du traitement des technologies

M. Raymond Boisvert, sous-ministre adjoint, Direction générale de la planification, des programmes et du budget

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

- M. Pierre Gabrièle, sous-ministre
- M^{me} Renée Lamontagne, sous-ministre adjointe, Services à la population
- M^{me} Rachel Ruest, directrice, Direction des personnes âgées, des personnes handicapées et des activités communautaires
- M. Vital Simard, chef de service, Service des personnes âgées
- M^{me} Odette Perron, Direction des personnes âgées, des personnes handicapées et des activités communautaires
- M. Denis Chevarie, directeur, Direction adjointe de l'allocation des ressources
- M. René Anctil, Direction générale de la planification stratégique, de l'évaluation et de la gestion de l'information

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

- M^{me} Diane Jean, secrétaire du Conseil du trésor
- M. Bernard Beauchemin, secrétaire associé à l'infrastructure gouvernementale et aux ressources informationnelles
- M. François Giroux, secrétaire associé au personnel de la fonction publique
- M^{me} Danièle-Maude Gosselin, secrétaire adjointe à la modernisation de la gestion publique
- M. François Turenne, secrétaire associé aux politiques et aux programmes

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- M^{me} Doris Paradis, vérificatrice générale par intérim
- M. Gilles Bédard, vérificateur général adjoint
- M^{me} Diane Bergeron, directrice principale
- M. Jean-Pierre Fiset, directeur de vérification
- M. Laurent Lapointe, directeur de vérification
- M. Normand Ouellet, directeur de vérification
- M. Gilles Thomassin, directeur de vérification
- M. Jean-Noël Thériault, directeur principal
- M^{me} Dominique Carrier, chargée de projet
- M^{me} Danielle Tremblay, chargée de projet
- M^{me} Sylvie Laflamme, chargée de projet
- M^{me} Maryse Fournier, chargée de projet

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL (SUITE)

- M. Jean Villeneuve, chargé de projet
- M. Christian Villeneuve, chargé de projet
- M. Abdoul Madjib Guyeye, stagiaire
- M^{me} Pierrette Lambert, consultante
- M^{me} Madeleine Baillargeon, consultante