



CHAPITRE 1

La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général

Table des matières

Introduction	1.1
Vue d'ensemble	1.3
Les revenus	1.9
Les dépenses	1.12
Les résultats	1.13
Résultats des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement	1.15
Les conflits d'intérêts potentiels et les bonis au rendement dans les organismes et entreprises du gouvernement	1.23
Les unités autonomes de service	1.27
Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement	1.33



Introduction

1.1 Ce premier chapitre présente d'abord quelques réflexions à propos des résultats de l'ensemble de mes travaux de vérification de l'optimisation des ressources. Il s'arrête également à des sujets dignes d'intérêt pour les parlementaires, par exemple :

- le résultat des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement;
- les risques potentiels de conflits d'intérêts dans les organismes et entreprises du gouvernement;
- une nouvelle forme de reddition de comptes avec la création récente des unités autonomes de service;
- l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement.

1.2 Enfin, il se termine par mes commentaires sur le refus du Curateur public de me donner accès aux dossiers des personnes placées sous sa protection.

Vue d'ensemble

1.3 Mon rôle est de favoriser le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, et ce, au moyen de mes travaux de vérification.

1.4 Afin de s'acquitter du mandat que lui a confié la population, l'Assemblée nationale autorise le gouvernement à percevoir des revenus, à emprunter et à engager des dépenses. Il est normal qu'elle lui demande de rendre compte de son administration.

1.5 Les activités que je choisis de vérifier sont examinées en fonction de trois principes de gestion dont j'ai fait état dans mon dernier rapport annuel et qui contribuent à assurer une saine gestion des fonds publics.

1.6 Ces principes sont les suivants :

- mise en place de contrôles de gestion donnant l'assurance que les événements désirés se produisent et que les résultats escomptés se concrétisent;

- nécessité pour les gestionnaires de disposer d'informations de gestion fiables, objectives, pertinentes et complètes;

- bonne qualité de la reddition de comptes accompagnée d'une responsabilisation accrue des gestionnaires.

1.7 En leur qualité de mandataires, les gestionnaires publics doivent donc disposer d'informations essentielles à la décision, au contrôle et, finalement, à la reddition de comptes.

1.8 Puisqu'il s'agit d'un commentaire d'ensemble, je regroupe mes réflexions sous les thèmes des revenus, des dépenses et des résultats.

Les revenus

1.9 Le gouvernement ne perçoit pas tous les revenus et ne recouvre pas toutes les créances auxquels il a droit en vertu des lois

qu'il administre. Dans plusieurs cas, j'ai constaté des déficiences importantes à cet égard et j'en fais mention dans différents chapitres du présent rapport.

1.10 Ces défaillances ont un effet délétère important. Le fardeau dont quelqu'un se déleste en n'acquittant pas son dû envers le gouvernement alourdit la charge des autres contribuables. Comme les dépenses publiques n'en sont pas diminuées pour autant, le gouvernement doit augmenter ses prélèvements fiscaux de telle sorte que s'amplifie le manque de sens civique chez ceux qui se soustraient à leurs obligations.

1.11 Et la contagion se répand. Le contribuable qui, dans notre régime d'autocotisation, se contraint à remettre à l'État une partie importante du fruit de son travail ressent un grave malaise. Le gouvernement doit donc tout mettre en œuvre pour mieux percevoir ses revenus et ses créances, et assurer l'équité de la taxation, notamment en recherchant des contrôles de gestion plus adéquats.

Les dépenses

1.12 Les dépenses publiques doivent être effectuées avec un souci d'économie et d'efficacité. J'ai malheureusement constaté que, souvent, cette préoccupation n'est pas constante au sein de l'Administration, et ce, malgré la rareté grandissante des ressources financières. Mon rapport de cette année fournit encore de nombreux exemples à cet égard.

Les résultats

1.13 En ce qui concerne la reddition de comptes des gestionnaires publics, je constate qu'elle est fréquemment plutôt opaque. Comme ceux-ci ne disposent pas toujours d'une information de gestion fiable, objective, pertinente et complète, ils ne sont pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes de qualité. Les rapports annuels de plusieurs entités ne renseignent pas suffisamment l'Assemblée nationale sur leur performance. Il est notamment impossible de comparer les résultats obtenus aux objectifs prévus parce que ceux-ci manquaient de précision dès le départ.

1.14 J'invite donc le lecteur à prendre connaissance de tous les commentaires que réunit mon rapport pour mieux apprécier mes recommandations visant à améliorer la qualité de la gestion et la reddition de comptes dans le domaine public.

Résultats des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement

1.15 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général a accès aux résultats des travaux de vérification effectués par les cabinets privés dans les organismes et entreprises du gouvernement.

1.16 À l'occasion de l'examen de mon rapport annuel 1993-1994, les membres de la Commission permanente du budget et de l'administration ont signalé l'absence d'information concernant les résultats de ces travaux de vérification, notamment en ce qui a trait à la qualité de la gestion. Ils m'ont ensuite demandé de faire part de leur préoccupation à cet égard aux responsables de la vérification dans les cabinets privés.

1.17 C'est ainsi qu'ils m'ont confié le mandat suivant : « Faire les démarches nécessaires auprès des vérificateurs privés concernés afin que les renseignements contenus dans les rapports soient analogues à ceux du Vérificateur général.

1.18 L'objectif de cette démarche est de s'assurer que les membres de l'Assemblée nationale ont en leur possession des renseignements similaires de toutes entités administratives, nonobstant que ces rapports soient effectués par un vérificateur privé ou mon organisme. »

1.19 Cette exigence des parlementaires nous permet de réclamer que les cabinets privés procèdent à la vérification de la conformité et de l'optimisation des ressources. En effet, cet exercice est un outil susceptible d'amener les résultats attendus, soit un état de situation sur la qualité de la gestion des entités.

1.20 Pour donner suite à cette demande, je rencontre depuis novembre les représentants des cabinets privés et leurs clients, les dirigeants d'organismes et d'entreprises, pour leur faire part notamment du mandat reçu de la Commission et, surtout, des moyens préconisés pour y répondre.

1.21 Au cours de ces rencontres, les représentants des cabinets privés ont souligné qu'il serait souhaitable que leur nomination couvre une période de trois ou quatre ans, de façon à assurer une continuité et, partant, une plus grande efficacité à leurs travaux. De cette façon, ils pourraient, à l'instar du Vérificateur général, prévoir et effectuer leurs mandats en fonction d'un cycle de travail approprié aux circonstances, ce qui contribuerait sans doute à donner satisfaction à la Commission.

1.22 Cette question de la durée du mandat de vérification des cabinets privés octroyé par un organisme ou une entreprise du gouvernement, est un autre exemple de sujets qui devraient être traités par la loi-cadre sur les sociétés d'État que je recommande à l'Assemblée nationale d'adopter depuis plusieurs années déjà.

Les conflits d'intérêts potentiels et les bonis au rendement dans les organismes et entreprises du gouvernement

1.23 Chaque année, j'examine de façon plus détaillée l'un des aspects de la gestion des organismes et entreprises du gouvernement. En ce qui concerne l'exercice 1994-1995, j'ai étudié, de concert avec les cabinets privés, les pratiques administratives en matière de conflits d'intérêts et de primes au rendement pour les cadres de 75 entités dont le personnel n'est pas nommé ou rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique*. Au sujet de ces primes, je n'ai détecté aucune anomalie importante. Par contre, le premier élément examiné appelle des commentaires et des recommandations.

1.24 Les conflits d'intérêts peuvent prendre plusieurs formes, pour un employé ou un cadre, par exemple, la participation à un projet ou à une entreprise incompatible avec les devoirs de la fonction, la dissimulation d'avantages potentiels,

l'acceptation de faveurs pour soi-même ou ses proches ou l'utilisation à ses fins propres de renseignements confidentiels.

1.25 Les règles administratives d'environ 30 p. cent des entités vérifiées ne couvrent qu'une partie de ces quatre formes de conflits d'intérêts; 9 p. cent d'entre elles n'ont édicté aucune règle ou directive en cette matière. Seulement la moitié exige régulièrement des déclarations écrites relativement aux intérêts des membres du conseil d'administration.

1.26 Il me faut en conclure que plusieurs entreprises et organismes du gouvernement n'offrent pas une transparence suffisante dans le domaine. Je recommande que leurs actes constitutifs et leurs règles internes comportent certaines dispositions à cet égard. Une nouvelle fois, je propose donc qu'une loi-cadre impose à ces entités des exigences minimales pour éviter toute apparence de conflits d'intérêts.

Les unités autonomes de service

1.27 Le gouvernement a récemment mis de l'avant un concept qui lui était étranger jusqu'ici : les unités autonomes de service (UAS). Une telle entité est créée grâce à une entente de gestion intervenue entre sa direction et un ministre ou un sous-ministre, qui lui délègue la gérance d'un ou de plusieurs secteurs d'activité. La transparence de la délégation est assurée grâce à la publication de l'entente de gestion, du plan d'action de l'UAS et du rapport annuel qui fait état des résultats des activités en fonction d'indicateurs de performance préalablement établis.

1.28 Au moment de mettre sous presse, le gouvernement avait déjà consacré l'autonomie des entités suivantes :

- la Direction générale des services aériens et postaux qui relève du secrétaire associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor;
- le Centre de perception fiscale qui dépend du sous-ministre du Revenu;
- la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (CARRA) qui est du ressort de la présidence du Conseil du trésor;

■ le Centre de conservation du Québec qui relève de la sous-ministre de la Culture et des Communications.

1.29 Ces quatre unités autonomes de service me semblent constituer un banc d'essai valable pour une nouvelle forme de reddition de comptes basée sur les résultats.

1.30 Je note que, la première année d'exercice ayant un caractère transitoire, l'entente de gestion sera revue à la fin de cette étape pour permettre les ajustements nécessaires. Par la suite, l'entente de gestion sera valable pour une durée maximale de trois ans. Au terme de cette période, la reconduction de l'entente ne sera faite qu'après analyse et l'existence même de l'unité autonome de service pourrait être remise en question. Ce processus me semble de bon augure.

1.31 Les ressources humaines confiées à l'UAS continuent d'être liées à leur ministère d'appartenance et conservent les conditions d'emploi, avantages et responsabilités qui y sont attachés. Toutefois, leur inclusion dans une unité de plus petite taille fournit l'occasion de développer une nouvelle culture organisationnelle axée sur l'efficacité et le service aux usagers. Il est concevable qu'augmente la cohésion des employés s'ils adhèrent aux objectifs du groupe.

1.32 J'observe avec intérêt la mise en pratique de ce concept, car j'y vois un milieu plus propice à une performance accrue et à une meilleure reddition de comptes.

Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement

1.33 Dans mon rapport de 1991-1992 et ceux des années subséquentes, j'ai recommandé à l'Assemblée nationale l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement. Je rappelais que l'imprécision des mandats ne favorise pas la responsabilité de ces entités et je proposais que la délégation administrative, le contrôle et la reddition de comptes soient assortis de critères précis. À la lumière de mes travaux de cette année, je propose d'inclure de nouveaux sujets dans cette loi-cadre, soit de fixer une durée minimale pour les mandats de vérification confiés aux cabinets privés et de favoriser l'adoption de règles strictes au sujet des conflits d'intérêts.

1.34 À la suite de l'examen de mon rapport annuel 1993-1994, les 24, 25 et 26 janvier 1995, la Commission permanente du budget et de l'administration a recommandé à l'Assemblée nationale de considérer l'adoption d'une loi-cadre sur les sociétés d'État.

1.35 L'application de cette recommandation assurerait une plus grande transparence dans la gestion des sociétés d'État et favoriserait leur reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

*

* *

1.36 Les recommandations qui découlent de mes travaux de vérification ont déjà été soumises aux plus hautes autorités administratives des ministères et organismes, entreprises et autres entités en cause. Celles-ci ont été invitées à nous faire part de leur point de vue qui est reproduit dans mon rapport.

1.37 J'ai plaisir à souligner que, dans l'exercice de mes fonctions, les renseignements, explications et rapports demandés m'ont tous été communiqués, à l'exception des dossiers nécessaires à la vérification de l'optimisation des ressources auprès du Curateur public.

1.38 D'une part, la *Loi sur le Curateur public* stipule que ses propres livres et comptes sont vérifiés par le Vérificateur général, mais que le gouvernement désigne un autre vérificateur pour la vérification des livres et comptes relatifs aux biens administrés par le Curateur public (art. 66).

1.39 D'autre part, la *Loi sur le Vérificateur général* stipule expressément que le Curateur public est assimilé à un organisme du gouvernement « pour l'application de la présente loi » (art. 4). Il est bon de noter que cet alinéa de l'article 4 a été introduit dans la *Loi sur le Vérificateur général* par une modification de 1989 apportée à la *Loi sur le Curateur public* (art. 189).

1.40 J'avais prévu une vérification de l'optimisation des ressources chez le Curateur public pour l'automne de 1995 puisque cet organisme y est assujéti de par ma loi. Le Curateur public soutient que les dossiers des personnes placées sous un régime de protection au Québec ne sont pas assujéti à la vérification par le Vérificateur général, parce que privés.

1.41 Cette interprétation va directement à l'encontre de l'article 29 de la *Loi sur le Vérificateur général* qui stipule que la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement comprend celle de tout fonds qu'il administre.

1.42 Au 31 décembre 1994, le Curateur public comptait 24 658 personnes sous régime public ou privé. Comme je ne peux pas examiner la qualité de la gestion du Curateur public sans en même temps prendre connaissance de l'objet de son activité, soit la protection des droits et biens des personnes inaptes ainsi que des biens délaissés, je suis incapable de remplir le mandat que m'a confié l'Assemblée nationale.

1.43 De concert avec le Curateur public, je n'entends pas que soient alloués des fonds publics à une solution judiciaire de ce litige parce qu'il s'agirait, à notre avis, d'un recours inapproprié.

1.44 Je recommande plutôt à l'Assemblée nationale de reconfirmer mon mandat auprès du Curateur public afin que celui-ci me donne accès à tous les dossiers dont j'ai besoin pour m'acquitter de mes devoirs et responsabilités.