



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

Tome II

CHAPITRE 1

Observations du Vérificateur général

Table des matières

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

Un environnement en mutation

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

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

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

Une structure qui vieillit mal

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

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

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

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

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

... et les autres gouvernements

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

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

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

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

... l'autoroute de l'information

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

Élimination du déficit et l'équilibre budgétaire

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

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

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

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

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

Exercice du droit de regard : bilan de la situation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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