



**Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1997-1998**

TOME II

CHAPITRE 10

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	10.1
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	10.5
FONDS DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX	10.33
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	10.51
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION – AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES	10.80
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION – UTILISATION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX UNIVERSITÉS	10.96
MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ	10.116
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE	10.147
MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION	10.164
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES – PRODUITS PÉTROLIERS	10.203
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES – SECTEUR DES FORÊTS	10.237
MINISTÈRE DU REVENU	10.261
MUSÉE DU QUÉBEC	10.290
OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC	10.298
RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX	10.321
SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC	10.357

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Introduction

10.1 Au cours de chaque exercice, le Vérificateur général retourne quelques années en arrière pour s'assurer que les recommandations faites aux ministères et organismes ont été mises en pratique et dans quelle mesure. Un tel suivi ne constitue pas une nouvelle vérification mais plutôt un examen des correctifs apportés par l'entité.

10.2 Selon sa politique en la matière, le Vérificateur général a pour objectif d'informer l'Assemblée nationale sur les lacunes qui persistent ou sur l'effort fourni par les gestionnaires pour les corriger.

10.3 Le tableau qui suit présente la liste des ministères et organismes qui ont ainsi été visités au cours du dernier exercice et il donne au lecteur la référence de la vérification d'origine.

Nom de l'entité	Rapport pour l'année terminée le 31 mars
Commission de la santé et de la sécurité du travail	1995, pages 297 à 315
Fonds des services gouvernementaux	1995, pages 67 à 82
Ministère de la Justice	1994, pages 114 à 130
Ministère de l'Éducation – aide financière aux études	1995, pages 191 à 196
Ministère de l'Éducation – utilisation des subventions versées aux universités	1995, pages 197 à 209
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	1995, pages 251 à 273
Ministère de l'Environnement et de la Faune	1994, pages 86 à 100
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration	1995, pages 171 à 190
Ministère des Ressources naturelles – produits pétroliers	1994, pages 148 à 169
Ministère des Ressources naturelles – secteur des forêts	1994, pages 132 à 147
Ministère du Revenu	1995, pages 325 à 353
Musée du Québec	1995, pages 163 à 170
Office des personnes handicapées du Québec	1993, pages 369 à 385
Régie des alcools, des courses et des jeux	1994, pages 381 à 406
Société d'habitation du Québec	1995, pages 275 à 296

10.4 Nous constatons que, le plus souvent, les ministères et organismes se sont efforcés de corriger les situations déficientes dans le sens que nous leur avons indiqué. Dans le cas contraire, nous les invitons de nouveau à redresser leur mode de gestion.

Commission de la santé et de la sécurité du travail

10.5 La Commission de la santé et de la sécurité du travail (la Commission) doit, parmi ses fonctions, élaborer et mettre en œuvre des énoncés de politique relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, de façon à assurer une meilleure qualité des milieux de travail.

10.6 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées à la Commission et déjà portées à l'attention des parlementaires à la suite du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995, qui avait essentiellement pour but d'examiner les activités relatives à la prévention-inspection, à la gestion des créances et à la sécurité informatique.

10.7 Depuis notre vérification, des améliorations et des correctifs ont été apportés à certaines déficiences relevées à cette époque. L'activité qui a connu les améliorations les plus notables est la prévention-inspection dans les secteurs suivants : la détermination des établissements à vérifier, l'allocation des subventions octroyées à des partenaires externes (régies régionales qui chapeautent des centres locaux de services communautaires, associations sectorielles paritaires, associations syndicales et patronales, Institut de recherche en santé et sécurité du travail), les orientations données aux directions régionales quant à la nature des interventions à effectuer adaptées aux réalités quotidiennes des établissements à visiter, l'encadrement du travail et la formation continue des inspecteurs.

10.8 Les paragraphes qui suivent font état d'autres déficiences qui avaient fait l'objet de recommandations au terme de notre vérification de 1995 et nous exposons les progrès accomplis, le cas échéant, dans les domaines concernés. Nous encourageons la Commission à poursuivre ses efforts pour remédier aux lacunes qui persistent.

10.9 Par ailleurs, la révision du contenu du rapport annuel de la Commission et la mise en place de contrôles pour le calcul des prestations versées ont été traitées dans le tome I de notre rapport annuel dans le cadre de notre vérification de la gestion des activités relatives à l'indemnisation et à la réadaptation des victimes de lésions professionnelles.

Prévention-inspection

Coordination de la prévention-inspection

10.10 Pour remplir son mandat de prévention-inspection, la Commission classe les employeurs en fonction de leur secteur d'activité économique. Les 32 secteurs d'activité sont répartis en six groupes dont seulement la moitié sont présentement assujettis à certaines mesures prévues par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* en matière de prévention-inspection. Il est important de noter que les trois groupes non assujettis à ces mesures représentent 75 p. cent des travailleurs québécois.

10.11 La Commission n'a pas poursuivi ses démarches pour étendre l'application de certains articles de la loi à l'ensemble des travailleurs du Québec. En effet, elle n'a pas encore élaboré les règlements nécessaires à la mise en place des mécanismes de prévention prévus par la loi, notamment le comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention, le programme de prévention et le programme de santé propres à chaque établissement.

Méthode et outils de travail des inspecteurs

10.12 En 1995, les inspecteurs ne disposaient pas de moyens et d'outils adéquats afin d'optimiser leurs interventions de prévention, tels un modèle de contenu pour tous les programmes d'intervention, des règlements et des normes à jour ainsi qu'un portrait complet et à jour de l'application des programmes de prévention dans les établissements visités.

10.13 La Commission s'est dotée d'une nouvelle approche d'intervention en prévention-inspection ; de ce fait, le siège social de la Commission a conçu des programmes d'inspection propres à certaines catégories d'établissements, qui doivent être appliqués par l'ensemble des régions. Un guide de gestion, incluant des modèles de contenu de programme d'intervention, a été implanté dans les régions, mais son application est réduite étant donné sa complexité. Par ailleurs, les normes considérées par les inspecteurs comme prioritaires ont été rendues faciles d'utilisation. Cependant, les systèmes informatiques ne permettent pas encore aux inspecteurs d'avoir une vision globale des établissements à visiter parce que les informations propres à une entité sont dispersées dans divers systèmes. L'inspecteur doit donc réunir lui-même les informations avant d'entreprendre ses visites.

Supervision des inspecteurs

10.14 En 1995, la Commission n'avait pas élaboré d'indicateurs pour évaluer la productivité des inspecteurs, par exemple la compilation du temps consacré aux activités d'inspection ainsi que la qualité et l'incidence de leurs interventions sur le nombre d'accidents.

10.15 La Commission développe actuellement une méthode d'évaluation et de suivi des programmes d'intervention qui met l'accent sur les efforts consacrés à la mise en œuvre des programmes, à la satisfaction de la clientèle et aux résultats obtenus. L'implantation de cette méthode d'évaluation n'avait toutefois pas encore débuté au moment de notre suivi.

Gestion des créances

Traitement et contrôle des surpayés non réels et en suspens

10.16 Lorsqu'une décision d'indemnisation est contestée devant des instances de révision et d'appel, la plupart des modifications apportées à ces décisions correspondent un montant versé en trop à un employeur ou à un travailleur, ce que le jargon administratif appelle « surpayé réel ou non réel ». Le surpayé réel fait l'objet de démarches de recouvrement et il ne peut être radié sans l'autorisation d'un gestionnaire. Quand le montant n'est pas recouvrable en vertu de dispositions législatives ou selon les directives de la Commission, le surpayé est non réel et il équivaut à une radiation sans que l'argent ait besoin de l'autorisation d'un gestionnaire. Certains surpayés restent en suspens parce que le statut de « surpayé réel ou non réel » ne leur est pas attribué assez rapidement.

10.17 Au moment de notre vérification de 1995, la Commission n'avait pas de mécanismes de contrôle qui lui auraient permis de faire un examen efficace des surpayés non réels et en suspens et de s'assurer de leur traitement. En effet, certains dossiers considérés comme non réels auraient dû être classés comme réels. À cause de ce tri erroné, aucune action de recouvrement ne pouvait être entreprise. De plus, les surpayés en suspens recevaient un traitement différent selon la région.

10.18 La Commission n'a toujours pas mis en place des mécanismes de contrôle des surpayés déclarés non réels et équivalant à des radiations non autorisées, soit environ 9 millions de dollars. De plus, elle n'a pas encore émis de directives précises afin que les régions traitent de la même façon les surpayés en suspens qui représentent une somme de 1,8 million de dollars au 31 décembre 1997.

Recouvrement et radiation des créances

Planification, organisation et fonctionnement du travail

10.19 En 1995, la Commission ne suivait pas de très près les démarches de recouvrement et de radiation des créances effectuées par les régions.

10.20 Depuis, la Commission a mené une étude d'envergure qui lui a permis de déterminer les principes directeurs en matière de recouvrement et, à la suite d'un projet pilote, elle a tenu une session d'information en novembre 1996 à l'intention des directions régionales pour les présenter. De plus, elle a établi le partage des responsabilités entre le siège social et les directions régionales. Il a été convenu que le siège social soutiendra les opérations des régions dans leurs activités de recouvrement.

10.21 Malgré les efforts investis par la Commission pour revoir ses façons de faire en matière de recouvrement, aucun barème ni objectif précis n'a été communiqué aux régions, tels les délais d'intervention en fonction de l'âge et de la valeur des comptes, les critères de radiation, la reddition de comptes des régions. Il en résulte que chacune des régions gère ses activités de recouvrement et de radiation des créances selon le modèle qui lui convient.

Revenus de la Commission

10.22 À l'époque, les dispositions de la loi relativement aux intérêts à réclamer sur les paiements en retard des cotisations des employeurs n'étaient pas toujours appliquées et il n'y avait pas d'orientations précises pour que les factures adressées aux entreprises non inscrites qui ont été repérées soient calculées uniformément d'une région à l'autre.

10.23 Selon la Commission, l'entrée en vigueur d'un règlement le 1^{er} janvier 1999 et l'informatisation du calcul des intérêts devraient permettre de simplifier et de clarifier les dispositions relatives aux intérêts ainsi que de corriger les incohérences et iniquités actuelles entre les employeurs. Cependant, nous n'avons pu déterminer si ces mesures permettront de régler le problème. En attendant la mise en place de ce règlement, la situation reste la même.

10.24 En outre, la Commission n'avait pas établi d'entente avec les ministères et organismes du gouvernement pour qu'ils l'informent au sujet des entreprises de chaque secteur et de chaque région, ce qui lui aurait permis de s'assurer qu'elles sont bien inscrites comme employeurs auprès de la Commission.

10.25 En collaboration avec l'Inspecteur général des institutions financières, la Commission a participé en 1998 à un projet pour doter chaque entreprise d'un numéro unique au sein du gouvernement. À l'automne de 1999, la Commission prévoit qu'il sera possible de comparer régulièrement ses fichiers avec ceux de l'Inspecteur, ce qui permettra, par exemple, de repérer des employeurs non inscrits. Elle n'a cependant pas établi d'entente avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux.

Sécurité informatique

Plan d'ensemble de la sécurité informatique

10.26 En 1995, nous avons déploré qu'il n'y ait pas de plan d'ensemble de la sécurité informatique. Un tel plan est nécessaire notamment à cause du nombre important de responsables sectoriels et de responsables de ressources, afin de coordonner leurs actions. Ce plan devrait fixer des objectifs précis, les mécanismes de contrôle à mettre en place, les règles de sécurité souhaitables et un tableau des responsabilités.

10.27 Une évaluation du dossier de la sécurité réalisée par la Commission a permis l'élaboration d'un plan d'action sur trois ans visant la correction des principales lacunes constatées. En dépit des efforts déjà entrepris par la Commission, le plan d'action ne constitue pas le plan d'ensemble de la sécurité. En effet, les activités enclenchées ne reposent pas sur une architecture intégrée de sécurité qui aurait permis de définir les mesures de sécurité ainsi que leurs règles de fonctionnement et de mise en œuvre. D'ailleurs, un projet associé au contrôle des droits d'accès a dû être mis en suspens en l'absence de cette architecture.

Attribution des droits d'accès

10.28 La situation observée en 1995 n'a guère évolué puisque la Commission n'a toujours pas défini des objectifs précis concernant les contrôles d'accès. De plus, elle ne s'assure pas que tous les droits d'accès sont attribués en fonction des tâches à accomplir par le personnel.

Suivi des interventions des responsables sectoriels

10.29 Les résultats de nos travaux effectués en 1995 démontraient que la Commission n'avait pas rédigé ni diffusé de lignes directrices quant aux méthodes de contrôle a posteriori et quant à l'octroi et au retrait des codes d'identification. Au moment de notre suivi, la Commission n'avait pas consacré les efforts nécessaires à la résolution de ce problème. Par contre, les responsables sectoriels sont maintenant en lien avec l'administrateur de la sécurité et le personnel est sensibilisé à l'importance du respect des règles en la matière. Ainsi, on peut s'attendre à ce que les contrôles des codes d'identification soient plus efficaces.

Autre commentaire

Contrôle des données utilisées pour cotiser les employeurs

10.30 Notre rapport de 1995 indiquait que l'imputation aux employeurs du coût des prestations versées n'était pas adéquatement contrôlée. Ce coût est l'une des variables utilisées dans le calcul des cotisations des employeurs. Peu de travaux d'examen a priori étaient menés afin de s'assurer que les prestations étaient imputées en fonction du bon secteur d'activité économique.

10.31 Afin d'éviter des erreurs d'imputation qui peuvent fausser, entre autres, le taux de cotisation applicable à chaque unité d'activité économique établi au moment de la tarification annuelle et entraîner un manque d'équité entre les employeurs, la Commission développe en ce moment un outil d'aide dont l'implantation est prévue pour l'année 1999.

10.32 Commentaires de la CSST : « La Commission vise toujours à élargir le nombre d'entreprises assujetties aux mécanismes de prévention prévus dans la Loi sur la santé et la sécurité du travail. Pour ce faire, des consultations sont nécessaires, notamment auprès des instances patronales et syndicales, et un accord des parties impliquées est essentiel avant qu'une recommandation puisse être formulée au gouvernement à cet effet. Les actions dans ce domaine se poursuivent et la Commission est confiante d'en arriver à des résultats.

« Comme en fait état le présent rapport, les inspecteurs bénéficient maintenant de nouvelles méthodes d'intervention et d'outils plus efficaces pour accomplir leur tâche. Les modifications aux systèmes informatiques constituent la dernière étape de cette révision majeure aux façons de faire. Sa réalisation devrait être complétée au cours de 1999. Quant à la méthode d'évaluation et de suivi des programmes d'intervention, en octobre 1998, quelques programmes étaient déjà documentés et les autres le seront progressivement.

« Concernant la problématique des surpayés, un groupe de travail a mené en 1995 une analyse complète de la situation. À partir des travaux de ce comité, un investissement majeur en termes de formation et de diffusion d'information a été réalisé. Cette démarche nous a permis de doter la Commission d'un langage commun et d'améliorer les façons de faire. Il semble, à la lumière des résultats obtenus, que ces efforts ont porté fruit. À titre indicatif, les surpayés non réels sont passés de 11,1 millions de dollars en 1995 à 9 millions de dollars en 1997, soit une baisse de 18 p. cent.

« Pour donner suite au recouvrement et à la radiation des créances, des efforts considérables ont été mis de l'avant pour l'énoncé des principes directeurs et leur implantation en région et pour le développement d'une expertise d'appoint en matière de recouvrement. Pour appuyer ses efforts, la Commission a embauché à l'été de 1998 une quarantaine d'employés occasionnels spécialement affectés au recouvrement des créances. Également, la Commission est présentement à développer le système informatique qui lui permettra d'obtenir l'information de gestion requise à l'identification d'objectifs et au suivi des activités de recouvrement. Ce système sera implanté en 1999.

« Au regard de la sécurité informatique, la Commission s'est dotée, au cours des derniers mois, d'un plan d'architecture de la sécurité. Cette architecture cible servira d'assise à l'intégration des différentes fonctions de la sécurité en un tout cohérent. Le projet portant sur le contrôle des privilèges d'accès en fonction de la tâche sera repris sur la base de cette nouvelle architecture. Entre-temps, de mars à juin 1998, des travaux de validation de la pertinence des privilèges d'accès accordés à certains groupes d'employés ont permis la révision des privilèges d'accès rattachés à 1 260 codes d'identité informatiques. »

Fonds des services gouvernementaux

Gestion des avions et des hélicoptères gouvernementaux

10.33 Nous avons fait le suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources exécuté en 1994-1995 et portant sur la gestion des avions et des hélicoptères du gouvernement. Nos travaux ont pris fin en août 1998.

10.34 Notre vérification avait alors pour but d'examiner si les aéronefs du gouvernement étaient gérés avec efficacité et économie et s'il existait des mécanismes suffisants de reddition de comptes. Nos travaux avaient été conduits principalement auprès de la Direction générale des services aériens et postaux qui agissait comme gestionnaire des aéronefs du gouvernement. Cette direction générale, qui relevait du Fonds des services gouvernementaux, est devenue une unité autonome de service le 20 juin 1995. Avant le 1^{er} avril 1995, la gestion de ces aéronefs relevait du Fonds du service aérien gouvernemental.

10.35 Depuis notre vérification, des améliorations importantes ont contré certaines déficiences relevées à cette époque quant aux systèmes d'information, aux indicateurs de rendement, à la gestion des ressources humaines et des inventaires, à la facturation des frais fixes, à l'évaluation de programmes et à la reddition de comptes. Malgré les efforts déployés, des lacunes persistent en ce qui concerne l'analyse des besoins gouvernementaux en matière d'aéronefs et l'entretien de la flotte.

10.36 En 1994-1995, nous avons également examiné si l'évaluation des besoins en matière de transport aérien du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Sûreté du Québec et du ministère de l'Environnement et de la Faune était fondée sur des analyses appropriées et suffisantes.

10.37 Notre suivi révèle que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas encore corrigé les problèmes signalés. Quant à la Sûreté du Québec, elle a redressé la situation mais sans justifier son besoin de disposer en permanence de deux hélicoptères du Fonds des services gouvernementaux. Enfin, le ministère de l'Environnement et de la Faune a donné suite à nos recommandations.

Utilisation de l'avion-hôpital

10.38 Le système d'évacuation aéromédicale du Québec (EVAQ) fonctionne depuis 1981. Il assure le transport aérien des Québécois dont l'état est urgent ou instable, particulièrement à partir des régions éloignées, vers les centres hospitaliers spécialisés. Ces évacuations sont effectuées grâce à l'avion-hôpital Challenger ou par un F-27, considéré comme un avion-ambulance de relève. Le ministère de la Santé et des Services sociaux détermine les lignes directrices et il supervise la bonne marche d'EVAQ.

10.39 Tout comme en 1994-1995, le ministère n'est pas en mesure de s'assurer que l'avion-hôpital est utilisé de façon rationnelle. D'une part, bien qu'il dispose d'information sur les transferts effectués par avion-hôpital, il n'en a pas vérifié la pertinence. D'autre part, il n'a évalué ni les coûts ni les avantages relatifs à d'autres moyens d'évacuation.

10.40 En 1994-1995, la facture présentée aux centres hospitaliers était de 625 dollars par usager transporté en avion-hôpital même si le coût moyen était de 10 786 dollars. Le ministère n'a pas révisé ce tarif depuis 1981.

10.41 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux :
« Particulièrement pour ce qui est de la région de l'Abitibi, le centre hospitalier Rouyn-Noranda a diminué de 32 p. cent l'utilisation de nos services par rapport à l'an dernier où il avait déjà diminué sa demande de 19,6 p. cent par rapport à l'année précédente.

« Le pavillon Enfant-Jésus, du Centre hospitalier affilié universitaire (CHAU), a en main une banque de données exhaustive de tous les usagers transportés, permettant autant l'analyse de la pertinence du transport que les études épidémiologiques qui s'avèreraient nécessaires.

« Concernant les services de deuxième ligne - EVAQ, le Rapport d'orientation sur l'étude du transport sanitaire aérien (MSSS, janvier 1997) présente sommairement deux scénarios, soit une organisation centrée ou non sur le Service aérien gouvernemental.

« Quant au transport sanitaire aérien, les différentes recommandations, contenues dans le rapport d'analyse fait par le ministère de la Santé et des Services sociaux, seront prises en considération lors des travaux qui découleront du processus de révision des services préhospitaliers d'urgence. Cette révision devrait débiter très prochainement. Nous pourrions donc alors, dans le cadre de la révision, nous pencher en partenariat avec les intervenants du Fonds des services gouvernementaux sur l'ensemble des recommandations relatives au transport sanitaire aérien. Par ailleurs, les problématiques particulières reliées à la tarification des services seront également abordées lors de cette révision. »

Utilisation des hélicoptères

10.42 En 1994-1995, la Sûreté du Québec n'avait pu nous démontrer qu'il lui fallait disposer en permanence de trois hélicoptères du Fonds des services gouvernementaux. De plus, en nolisant les appareils du Fonds plutôt que de s'adresser au secteur privé, la Sûreté absorbait des coûts supplémentaires d'environ 500 000 dollars par année principalement pour la sécurité, la disponibilité et la confidentialité.

10.43 Depuis notre vérification, la Sûreté a fermé les bases de Hull et de Rouyn et elle n'utilise plus que deux hélicoptères du Fonds. Toutefois, au moment de notre suivi, la Sûreté n'avait pas encore démontré qu'il lui fallait disposer en permanence de ces deux appareils ni que cette façon de fournir ses services était la plus économique.

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

10.44 Commentaires de la Sûreté du Québec : « La mission de la Sûreté du Québec implique que son personnel doit être disponible en tout temps pour intervenir dans des situations d'extrême urgence et sauver des vies. Ces activités nécessitent des équipements spéciaux sur les appareils utilisés ainsi qu'une formation spécialisée pour les pilotes et le personnel policier.

« En 1996-1997, nous avons dû effectuer 378 missions directement liées au mandat de la Sûreté du Québec à l'aide des hélicoptères du Fonds du service aérien gouvernemental.

« Nous avons entrepris des démarches pour savoir dans quelle mesure le secteur privé peut nous offrir l'expertise et l'équipement pour garantir une opération sécuritaire lors de missions de sauvetage, de confidentialité lors d'enquêtes criminelles et surtout la disponibilité requise en tout temps.

« Nous demeurons toujours à l'affût de toute possibilité de diminuer les coûts reliés à l'utilisation des hélicoptères dans le contexte très particulier des exigences du travail policier. »

Analyse des besoins gouvernementaux en matière d'aéronefs

10.45 En 1994-1995, le Fonds des services gouvernementaux, faute d'une analyse des besoins de sa clientèle, n'était pas en mesure d'optimiser le nolisement de ses aéronefs ni d'ajuster la composition de sa flotte. Il n'avait pas non plus cherché à comprendre pourquoi la clientèle recourait aussi au secteur privé.

10.46 Au moment de notre suivi, ces lacunes persistaient. Il faut cependant noter que le Fonds a fait certaines tentatives infructueuses pour modifier la composition de sa flotte d'aéronefs. D'une part, il a expérimenté un nouvel appareil de transport de passagers dans le but de remplacer les F-27 et, d'autre part, il a tenté d'acquérir un autre type d'hélicoptère. Il a par ailleurs amorcé des discussions avec des clients potentiels hors du secteur public afin d'utiliser davantage ses appareils.

Entretien de la flotte

10.47 En 1994-1995, le Fonds des services gouvernementaux n'avait pas justifié le nombre de ses employés affectés à la maintenance.

10.48 Depuis, le Fonds a amélioré son système d'imputation des heures travaillées et il est désormais en mesure de juger de la pertinence du nombre d'heures directement consacrées à l'entretien de chaque type d'aéronef par heure de vol. Cependant, il n'a pas encore établi le nombre d'heures qu'il faudrait accorder à l'entretien indirect autrement que sur la base de la répartition antérieure. Pourtant, 47 000 des 86 000 heures totales de travail accomplies par ce service sont affectées à l'entretien indirect des aéronefs.

10.49 Bien que la direction du Fonds précise que les heures imputées à l'entretien indirect sont vérifiées par les superviseurs du Service à partir des feuilles de temps, le Fonds n'a pas encore démontré que leur nombre est justifié.

10.50 Commentaires du Fonds des services gouvernementaux : « Le rapport du comité Demers qui avait le mandat d'examiner la problématique globale du transport sanitaire aérien au Québec a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux « de se doter d'une organisation formelle de transport sanitaire aérien des bénéficiaires du réseau de la santé et des services sociaux d'ici avril 1998 et de centrer cette organisation sur le Service aérien gouvernemental ». Nous avons proposé à maintes reprises au ministère de la Santé et des Services sociaux la mise sur pied d'un comité de travail pour « évaluer les hypothèses de réalisation des recommandations du rapport Demers », et nous sommes toujours en attente d'une réponse. Nous croyons toujours que le F-27 serait un aéronef tout à fait approprié pour la mise en place d'une navette aéromédicale, mais compte tenu de l'absence de réponse à notre proposition, nous mettons en suspens cette utilisation possible d'un F-27 et nous compléterons, au cours des prochains mois, notre étude sur le renouvellement de la flotte.

« Le Service aérien gouvernemental doit assurer le transport d'exécutifs, l'opération et la relève de l'avion-ambulance, ce qui exige une disponibilité 24 heures sur 24, 7 jours par semaine. La composition de notre flotte d'avions passagers doit tenir compte que ces deux activités, fort différentes, sont toutes deux prioritaires et qu'aucune d'elles ne peut se faire au détriment de l'autre.

« Au cours de l'année 1997-1998, nous avons nolisé des opérateurs privés de petits appareils pour effectuer environ 730 voyages avec une moyenne de quatre passagers par vol. Le F-27 étant trop gros pour ce type de voyage, nous avons fait bénéficier nos clients des prix de notre commande ouverte de nolisement, lesquels reflètent les économies importantes générées par notre pouvoir d'achat. Il faut tenir compte que si le Service aérien gouvernemental se portait acquéreur d'un petit appareil pour effectuer lui-même ces vols, les transporteurs privés protesteraient vigoureusement contre cette incursion du gouvernement dans leur marché actuel.

« Concernant les hélicoptères, puisque l'offre d'achat que nous avons faite pour un appareil usagé n'a pas été retenue, nous poursuivons notre recherche en vue d'acquérir un hélicoptère de plus grande capacité qui remplacerait deux des hélicoptères actuels.

« Avec notre système de suivi de projet (job cost), toutes les heures travaillées sont chargées à l'activité accomplie. Les heures non affectées directement à l'entretien d'aéronefs sont chargées aux autres activités complémentaires, mais tout aussi essentielles (disponibilité : soirs, nuits, fins de semaine), guidage des avions sur la rampe, nettoyage de l'intérieur des appareils, calibrage de l'outillage, usinage, etc.). À titre d'exemple, environ 26 000 heures sont réalisées par les inspecteurs de la qualité (ISO-9001), le rembourreur, les deux préposés à l'entretien des véhicules et de l'équipement, le peintre, le préposé au bâti-moteur, les deux ferblantiers, les deux nettoyeurs-laveurs et le manœuvre occasionnel. Il est important de noter que ces activités ne font jamais partie des données fournies, soit par le secteur privé ou par les manufacturiers, pour déterminer les heures d'entretien par heure de vol. Bien que toutes les activités d'entretien indirect soient indispensables, nous convenons qu'il serait utile de revoir la pertinence du nombre d'heures affectées à chacune d'elles. »

Ministère de la Justice

Direction générale des affaires criminelles et pénales

10.51 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées au ministère de la Justice et déjà portées à l'attention des parlementaires en 1994, qui touchaient principalement la Direction générale des affaires criminelles et pénales.

10.52 Notre vérification avait essentiellement pour but d'examiner la coordination et le suivi des activités exercées par les substituts du Procureur général qui engagent, au nom de l'État, toutes les poursuites visant les personnes accusées d'infraction au Code criminel et aux lois pénales. Nous avons du même coup vérifié l'attribution des mandats de nature juridique à des professionnels de la pratique privée par la Direction générale des affaires juridiques et législatives. Finalement, nous nous étions assurés de la qualité de l'information présentée dans le rapport annuel du ministère de la Justice.

10.53 Nous exposons dans les sections qui suivent les progrès accomplis, le cas échéant, dans chacun des domaines étudiés en 1994. Le ministère a entrepris des démarches afin de régler les situations dénoncées à l'époque et il y est parvenu à certains égards. Nous l'encourageons à poursuivre ses efforts pour remédier aux lacunes qui persistent.

Activités exercées par les substituts du Procureur général en matière criminelle

Antécédents judiciaires et mesures de rechange antérieures

10.54 En 1994, nous reprochions au ministère le fait que les substituts du Procureur général n'avaient pas accès à toute l'information disponible pour broser devant le tribunal un portrait complet et fiable concernant les antécédents judiciaires des accusés, les poursuites en cours et, dans le cas de jeunes contrevenants, les mesures de rechange antérieures, c'est-à-dire des mesures, autres que la procédure judiciaire prévue par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, utilisées à l'endroit des adolescents auxquels une infraction est imputée.

10.55 Dans le cas des accusés adultes, le ministère a mis au point, en janvier 1995, une application informatique qui permet de connaître tous les antécédents judiciaires enregistrés au plumitif criminel, pour des poursuites intentées au Québec. Néanmoins, les mêmes limites déjà constatées en 1994 se perpétuent, à savoir que le registre ne comprend toujours pas les infractions inscrites auprès des cours municipales et qu'il ne permet pas non plus de connaître toute l'histoire judiciaire d'un individu. Bien que le ministère ne soit pas responsable de faire l'inventaire des antécédents judiciaires, nous

sommes toujours d'avis que des mesures appropriées devraient être prises, de concert avec les autres intervenants, afin de s'assurer d'avoir des données fiables et intégrales à communiquer au tribunal. Comme nous l'avions indiqué dans notre rapport de vérification, nous ne pouvons donc être certains que le risque de remettre en liberté un individu est bien évalué, que la sentence reflète la gravité du crime et qu'elle est adaptée au comportement de l'accusé.

10.56 En ce qui concerne les jeunes contrevenants, le ministère ne dispose pas d'un système provincial d'antécédents judiciaires. L'information relative aux antécédents et aux mesures de rechange antérieures se limite généralement aux données saisies dans la région où est survenu l'événement ayant conduit à l'arrestation du jeune. Dans près du tiers des points de service situés en région, le ministère utilise un système informatique sur micro-ordinateur qui fournit de l'information sur les antécédents judiciaires des jeunes contrevenants. Ces systèmes régionaux couvrent environ 70 p. cent de tous les dossiers de jeunes contrevenants ouverts en province. Toutefois, ils ne permettent pas d'avoir accès, par réseau ou autrement, aux données des autres régions.

Documentation du dossier du substitut du Procureur général

10.57 En 1994, les pratiques n'étaient pas uniformes d'un bureau de substituts à l'autre quant à la façon de tenir les dossiers et d'y consigner les renseignements relatifs à l'établissement et à la divulgation de la preuve. Par conséquent, il pouvait arriver qu'un substitut appelé à reprendre ultérieurement la poursuite ne puisse rapidement arriver à connaître les admissions de la défense et les raisons pour lesquelles un ou plusieurs témoins n'étaient pas présents devant le tribunal.

10.58 La situation n'a guère évolué depuis. Le ministère considère toujours qu'il n'y a pas lieu d'intervenir auprès de ses substituts pour uniformiser leur façon de tenir les dossiers, d'autant que 70 p. cent des dossiers ouverts en province sont traités « en poursuite verticale », c'est-à-dire qu'ils sont confiés à un seul procureur de la Couronne pour toutes les étapes de la procédure judiciaire. Par contre, nous sommes toujours d'avis que le ministère devrait s'assurer que toute l'information relative à l'établissement et à la divulgation de la preuve est versée au dossier.

Victimes d'actes criminels

10.59 Notre vérification nous avait permis de constater que les substituts du Procureur général rencontraient peu souvent les victimes d'actes criminels avant qu'elles témoignent devant la cour, de sorte que ces dernières manquaient de soutien. Par ailleurs, il n'existait pas de mécanismes particuliers qui auraient permis la transmission d'un formulaire de déclaration à la victime et sa remise au substitut, et ce, dans tout le réseau. Finalement, les substituts n'informaient pour ainsi dire jamais les victimes de la possibilité d'obtenir un dédommagement pour les pertes de biens subies.

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

10.60 Le ministère a fait des efforts louables afin de corriger les lacunes signalées. Le programme INFOVAC a été étendu et toutes les victimes dont la cause concerne un accusé majeur reçoivent maintenant un formulaire de déclaration qu'elles peuvent retourner au substitut responsable de leur dossier. Ce formulaire leur permet de faire connaître au tribunal en quoi le crime subi leur a nui.

10.61 De plus, au début de 1998, le ministère a précisé la politique de poursuite du Procureur général qui stipule notamment que, le plus souvent, on privilégiera le dédommagement accordé à la victime qui en sera informée.

10.62 Par ailleurs, bien que le ministère incite toujours aux rencontres préalables ou aux communications avec les victimes qui doivent témoigner devant la cour, faute de temps, les substituts n'arrivent à rencontrer les victimes que dans les cas les plus graves.

Infractions juvéniles

10.63 En 1994, les dossiers d'infraction de jeunes contrevenants n'étaient pas traités de façon uniforme d'un bureau de substituts à l'autre. Or, depuis ce temps, le ministère n'a pris aucune autre mesure pour corriger la situation. Plutôt que d'intégrer des instructions dans son manuel de directives, le ministère favorise toujours certains modes d'intervention auprès de ses substituts responsables de l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. En effet, il existe un programme de formation adapté aux besoins des unités régionales. De plus, la Direction du droit de la jeunesse fournit toujours soutien et conseils à l'ensemble des substituts. Les réunions qui regroupent les substituts chargés d'appliquer la *Loi sur les jeunes contrevenants* ou de gérer ce type de dossiers constituent également un lieu privilégié d'échange d'opinions. Bien que ces modes d'intervention soient tout à fait valables, ils n'en demeurent pas moins tributaires de l'information transmise par les régions et, à notre avis, ils n'assurent pas pour autant la cohérence des poursuites même si le ministère considère qu'il traite les dossiers de façon adéquate.

Intégration des systèmes

10.64 En 1994, le ministère n'avait pas encore procédé à l'intégration informatique des opérations effectuées dans ses différentes directions et dans ses bureaux de substituts du Procureur général. Ce manque de coordination entraînait par surcroît un dédoublement de travail, particulièrement au chapitre de la saisie et du traitement de l'information.

10.65 Le ministère a poursuivi le développement du projet INFOTRAC (INtégration des Fonctions Opérationnelles dans le TRaitement des Actes Criminels) élaboré au début des années 1990. Ce système devrait permettre, entre autres choses, le traitement et le suivi des opérations relatives à un dossier dans un bureau de substituts, depuis le dépôt du

rapport de police jusqu'à la sentence, la production des différents formulaires nécessaires au traitement, un échange de données entre le bureau des substituts et la Direction générale des services de justice ainsi que la production de statistiques de gestion.

10.66 Présentement, des tests pilotes sont en cours, mais il faudra attendre au moins jusqu'à 1999 pour voir ce système fonctionner en réseau dans toute la province.

Suivi des activités liées aux poursuites criminelles

Encadrement des travaux et information de gestion

10.67 Le ministère ne dispose toujours pas d'indicateurs pour comparer les différentes méthodes utilisées par les substituts du Procureur général ni d'information sur les résultats de la divulgation de la preuve. Les substituts ne rendent pas compte non plus officiellement de leurs interventions.

10.68 Le ministère reconnaît ne pas avoir amélioré ses systèmes d'information de gestion visant à faciliter le suivi des activités de ses substituts. Il ne requiert plus de ses substituts en chef un rapport annuel de leurs activités, comme il l'exigeait en 1994, ce qui le prive de données statistiques susceptibles de l'aider à dégager certains indicateurs de gestion et à les suivre. De plus, il est toujours d'avis que le substitut doit bénéficier d'une grande latitude dans l'exercice de sa profession, étant donné que cette latitude est connue des tribunaux et des supérieurs immédiats des substituts du domaine criminel. À défaut d'indicateurs valables et de reddition de comptes, le ministère peut difficilement évaluer les pratiques des substituts et rendre compte de l'exercice de leur pouvoir.

Négociation de plaidoyers

10.69 Afin d'éviter la tenue d'une enquête préliminaire ou d'un procès et d'accélérer ainsi la procédure judiciaire, il arrive que le substitut du Procureur général et l'avocat de la défense négocient les plaidoyers de culpabilité, le nombre de chefs d'accusation ou la sentence suggérée au tribunal. Le ministère n'a toujours pas mis en place de mécanismes qui permettraient un contrôle systématique de la procédure de négociation des plaidoyers, dans le cas de délit contre la personne et de procès devant jury. Pourtant, un groupe de travail sur l'administration de la justice en matière criminelle avait recommandé, en 1991, que les substituts en chef soumettent en ce cas un rapport au Procureur général. Nous abondons en ce sens. Encore aujourd'hui, le contrôle systématique des plaidoyers négociés est limité aux témoins délateurs et aux seuls cas où l'infraction a entraîné la mort d'une personne.

Délais de traitement des dossiers des jeunes contrevenants

10.70 Des directives administratives stipulent les délais de traitement des dossiers criminels des jeunes contrevenants, notamment par les substituts du Procureur général et par le Direction provincial de la jeunesse. En 1994, ces délais étaient largement dépassés. Quatre ans plus tard, le ministère n'a toujours pas mis en place de système qui lui permettrait d'en effectuer le contrôle. Notons que le ministère n'a pas de lien d'autorité à l'endroit du Directeur provincial de la jeunesse quant au délai de traitement.

10.71 Même si le ministère affirme que les délais de traitement dans ses bureaux de la Couronne sont amplement satisfaisants, soit de 7,4 jours en moyenne, il est conscient que certaines régions accusent du retard. Or, le système informatique implanté sur micro-ordinateur dans quelques points de service ne permet pas à ces régions de cumuler systématiquement les données sur les délais de traitement. Par ailleurs, l'étude menée pour mesurer ces délais moyens ne tient compte des données que de cinq régions. De plus, l'année de référence est 1995.

Mandats de nature juridique confiés à des professionnels de la pratique privée

Autorisation et suivi des demandes de services et des honoraires professionnels

10.72 Au moment de notre vérification, le ministère n'était pas en mesure d'assurer le respect de la réglementation relative aux contrats de services juridiques des ministères et organismes publics. Le ministère déploie maintenant beaucoup d'énergie à implanter des mécanismes en ce sens. Désormais, il continue d'offrir un soutien aux requérants et il rappelle à l'ordre ceux qui contreviennent aux règles d'une façon quelconque. En outre, il vient de transmettre aux divers cabinets de ministres un aide-mémoire qui porte sur les questions courantes d'ordre juridique et dans lequel il est spécifié que les contrats pour des services juridiques rendus par un avocat ou un notaire d'un bureau privé sont conclus par le ministre de la Justice ou avec son consentement. Le ministère a également préparé un projet de lettre destiné aux principaux utilisateurs des services, qui décrit la marche à suivre lorsqu'une demande lui est faite afin de recourir aux services d'un professionnel de pratique privée. Finalement, l'étroite collaboration entre les différents responsables du ministère permet maintenant de répondre très rapidement aux demandes de mandat, en cas d'urgence.

10.73 Néanmoins, nos sondages concernant les mandats de nature juridique octroyés au cours des deux dernières années ont démontré que les efforts investis en ce domaine n'ont pas donné tous les effets escomptés, puisque certaines lacunes relevées en 1994 persistent. En effet, il arrive encore que des mandataires entreprennent leurs travaux avant même d'avoir obtenu l'autorisation du ministère qui est alors placé devant le fait accompli. De plus, dans la plupart des mandats examinés, le dossier ne comporte pas la preuve que le curriculum vitæ du professionnel a été exigé avant de lui accorder une

dérogation au tarif horaire réglementaire. Finalement, certaines factures d'honoraires ne sont pas soumises pour approbation par le ministère de la Justice avant leur paiement par les ministères et organismes publics utilisateurs de services. Or, depuis 1995, le ministère n'a pas recommencé la vérification systématique des dossiers actifs pour lesquels il n'a pas reçu une facturation ou, à tout le moins, une facturation récente.

Information de gestion

10.74 En 1994, le ministère n'avait qu'une information insuffisante concernant les demandes de services juridiques. Il a mis au point, au cours de 1996, une application informatique appelée « Gestion des mandats », qui lui permet d'extraire certaines données sous forme de rapports paramétrisés. Toutefois, nous constatons que les utilisateurs requièrent encore des améliorations à cette application de façon à permettre une exploitation optimale de l'information. Nous ne pouvons donc qu'encourager le ministère à poursuivre ses efforts.

Reddition de comptes : examen du rapport annuel

10.75 La reddition de comptes découle de la responsabilité de gestion et sa qualité est tributaire de l'information disponible. Afin d'évaluer l'efficacité d'un organisme, son rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse. Même s'il a été amélioré au cours des dernières années, le contenu du rapport annuel du ministère pourrait mieux renseigner quant à sa performance.

10.76 Tout d'abord, les orientations énoncées ne s'appuient pas sur des objectifs mesurables, ce qui ne permet pas au lecteur d'évaluer à quel point les priorités du ministère ont été respectées. De plus, le rapport n'expose pas l'importance des demandes de services de justice rendus pour chacune des municipalités concernées ni les ressources affectées à chacun des bureaux du ministère. Il est donc difficile de juger de la pertinence de ses choix.

10.77 Le ministère a recours à près de 3 700 employés pour mener à bien sa mission, ce qui lui coûte environ 137 millions de dollars par année. Le rapport reste muet quant à la productivité de ces ressources. Enfin, il n'indique pas le taux de facturation ni le coût unitaire de certains actes juridiques tarifés, de sorte qu'il est impossible de savoir si ces services sont rentables.

10.78 Le ministère n'a donc pas suffisamment modifié le contenu de son rapport annuel. À son avis, d'autres moyens existent – soit la présentation et la discussion des crédits ainsi que l'obligation pour le sous-ministre de répondre de sa gestion en commission parlementaire – pour effectuer une reddition de comptes peut-être plus appropriée.

10.79 Commentaires du ministère : « Le ministère reconnaît qu'il n'a pas tous les antécédents judiciaires des accusés adultes enregistrés sur son application informatique ; ces informations étant partagées par les cours municipales du Québec ou par des juridictions d'autres provinces, selon leur compétence. Cependant, considérant les antécédents judiciaires d'un individu comme un fait de l'enquête, les services policiers doivent en informer les substituts et fournir les éléments nécessaires pour en faire la preuve.

« Le ministère considère qu'il traite de façon adéquate les dossiers ouverts en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants dans l'ensemble des districts judiciaires de la province. Les moyens qu'il prend pour intervenir auprès de ses substituts spécialisés dans ce type de dossiers sont satisfaisants.

« En ce qui a trait à l'information de gestion pour le suivi des activités de ses substituts, le ministère croit toujours qu'ils doivent bénéficier d'une large discrétion dans l'exercice de leur profession. Par ailleurs, cette discrétion est révisée systématiquement par les tribunaux et les supérieurs immédiats des substituts œuvrant en matière criminelle. Aussi, pour déterminer des indicateurs justes et pertinents afin d'évaluer leur travail et rendre compte, une analyse rigoureuse serait nécessaire. Toutefois, celle-ci ne pourra être réalisée sans l'addition de ressources.

« Le ministère reconnaît qu'il serait idéal d'appliquer la recommandation du groupe de travail, présidé par M. le juge Guérin, à l'effet qu'un rapport soit transmis au Procureur général par ses substituts, dans tous les cas de négociation de plaidoyer relatifs à des délits contre la personne et des procès devant jury. Après avoir évalué l'impact sur le budget et le travail de ses substituts et, compte tenu que le droit criminel dont fait partie la négociation de plaidoyer est un droit public, le ministère a émis une directive limitant l'obligation de faire rapport dans les dossiers d'infraction dont la mort résulte ou qui impliquent des témoins délateurs.

« Le ministère poursuit ses efforts pour minimiser les cas de non-conformité d'autorisation de contrats de services juridiques. Des vérifications périodiques sont prévues pour s'assurer que toutes les factures lui sont soumises. Toutefois, lorsque le gouvernement doit agir rapidement, il est possible que les travaux débutent avant son autorisation.

« Le ministère a élaboré sa planification stratégique 1998-2001. Son objectif étant d'en faire un meilleur outil de reddition de comptes, il travaille actuellement à définir des objectifs précis, à élaborer des cibles mesurables et à concevoir des indicateurs de résultats. Par la suite, ceux-ci pourront être publiés dans son rapport annuel. »

Ministère de l'éducation

Aide financière aux études

10.80 Nous avons procédé au suivi des recommandations adressées au ministère de l'Éducation et portées à l'attention des parlementaires en 1995 à la suite de notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée à la Direction générale de l'aide financière aux étudiants. Celle-ci est devenue en 1997 l'Aide financière aux études, unité autonome de service. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998.

10.81 Depuis notre vérification de 1995, certaines de nos recommandations sont devenues caduques à la suite de modifications apportées à la loi et au règlement sur l'aide financière aux études. Ainsi, les nouvelles dispositions corrigent entièrement la déficience que nous avons signalée au sujet des prêts qui excédaient les maximums prévus par le règlement. Il est maintenant possible à un étudiant, qui a dépassé le nombre de trimestres donnant droit à une bourse, d'obtenir un prêt majoré du montant de la bourse à laquelle il aurait autrement eu droit.

10.82 Quant aux pénalités que le ministère n'appliquait pas relativement aux bourses versées en trop à la suite de déclarations mensongères ou incomplètes, signalons que les modifications apportées récemment à la loi et au règlement sur l'aide financière aux études ont clarifié et facilité la gestion des bourses versées en trop. On peut maintenant appliquer des pénalités sur les montants d'aide versés en trop selon des taux d'intérêt plus élevés et gradués. Le ministère a également commencé à appliquer la pénalité de deux ans d'exclusion du programme d'aide financière à des étudiants trouvés coupables de déclarations mensongères. Toutefois, il n'impose toujours pas d'amendes aux étudiants qui font des déclarations incomplètes ou fausses, sous prétexte que les coûts judiciaires de l'opération sont élevés.

10.83 Nous avons de plus demandé au ministère d'optimiser ses efforts pour récupérer son dû, notamment en adaptant les mesures de recouvrement à l'importance relative de chaque dette. Au 31 mars 1998, les comptes à recevoir du ministère en matière d'aide financière aux étudiants se chiffrent à 355 millions de dollars. Ils étaient de 189,5 millions en 1995. Depuis la transformation de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants en unité autonome de service, notre recommandation a été suivie. Des indicateurs de rendement, publiés dans un rapport annuel de gestion, ont été élaborés afin d'apprécier les efforts déployés pour gérer les comptes à recevoir. Toutefois, nous ne portons pas de jugement sur la crédibilité que l'on peut accorder à ces critères parce que nous n'avons pas procédé à leur vérification dans le cadre de ce suivi.

10.84 Enfin, nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour que les correctifs en voie d'implantation, que nous commentons dans les paragraphes qui suivent, donnent les résultats escomptés.

Information quant aux services offerts par les établissements d'enseignement

10.85 Dans notre rapport de 1995, nous avons signalé que l'absence de directives claires et précises entraînait des différences d'un établissement à l'autre, par exemple en ce qui concerne la définition d'étudiant à temps plein, et que le ministère devait dans près de 50 p. cent des cas réclamer des renseignements additionnels aux étudiants à la suite de leur demande d'aide, car les informations fournies étaient incomplètes.

10.86 En réponse à notre recommandation de clarifier ses formulaires et ses exigences communiquées aux établissements d'enseignement, le ministère a adopté plusieurs mesures mais une bonne partie des résultats de ses efforts est attendue au cours des prochaines années. Il constate tout de même une baisse de 8,2 p. cent en trois ans du nombre des demandes d'information supplémentaire qu'il doit adresser aux étudiants. Cette diminution est calculée en comparant les données les plus récentes disponibles (année 1996-1997) avec celles que nous avons utilisées lors de notre vérification (année 1993-1994).

10.87 Ainsi, les formulaires de demande d'aide financière font maintenant l'objet d'un processus continu d'amélioration visant à réduire le besoin de communiquer à nouveau avec l'étudiant après transmission de sa demande d'aide et des autres documents requis. La formation des responsables en établissement a également été améliorée, notamment grâce à l'implantation de modalités qui permettent aux établissements d'enseignement d'apporter eux-mêmes des changements au dossier de l'étudiant.

10.88 Le ministère a également effectué en 1997 et 1998 une révision complète du Recueil des règles administratives d'attribution de l'aide financière aux études, afin de le rendre plus clair. Il s'attend à une plus grande uniformité d'application par les établissements d'enseignement à compter de l'année académique 1998-1999. Il veut aussi rendre le recueil accessible aux établissements grâce au réseau Internet.

10.89 Quant à la question du statut d'étudiant à temps plein qui donnait lieu à des définitions différentes d'un établissement à l'autre, cette situation n'est pas entièrement corrigée. Le ministère n'a clarifié que la situation des étudiants libres ainsi que celle des élèves de la formation professionnelle au secondaire.

10.90 Nous recommandons aussi au ministère d'exiger des établissements d'enseignement qu'ils lui fournissent toute l'information garantissant que les étudiants à qui ils remettent de l'aide financière sont inscrits à temps plein. Le ministère annonçait, dans son commentaire de 1995, son intention de vérifier l'application des contrôles que doivent effectuer les établissements sur le statut de l'étudiant avant la remise de l'aide.

10.91 En 1998, le ministère indique ne pas avoir les ressources nécessaires pour s'assurer que les établissements s'acquittent intégralement de leur responsabilité de vérifier le statut de l'étudiant. Pour le moment, avec leur concours, il est en train de modifier en profondeur les contrôles qui précèdent la remise de l'aide. Le ministère projette de conclure ensuite de nouvelles ententes avec les établissements en vue de faire intervenir a posteriori leurs vérificateurs externes pour obtenir l'assurance que les processus de contrôle sont appliqués. Il invoque cependant la nécessité de terminer l'implantation des mécanismes en question avant de s'engager, en 1998-1999, dans la renégociation des protocoles d'entente.

Contrôles en milieu informatique

10.92 En 1995, nous avons constaté un manque de rigueur dans la gestion des mesures pour contrôler l'accès aux données et aux programmes de l'aide financière aux étudiants. L'accès en mode écriture aux programmes d'application en production était concédé à des informaticiens du ministère étrangers à l'Aide financière aux études. Ces personnes pouvaient donc modifier les fichiers de production (par exemple des dossiers d'étudiant), ce qui est contraire à la règle reconnue en la matière. Ils n'ont maintenant qu'un accès en mode lecture, sauf en cas d'urgence, ce qui répond pour l'essentiel à notre recommandation. La nouvelle procédure continue toutefois de permettre un accès non nécessaire aux données nominatives des étudiants, le système informatique ne permettant pas de masquer ces données.

10.93 En ce qui a trait à la mise en production des programmes d'application (par exemple pour le traitement d'un lot de demandes d'aide financière), elle survient maintenant, comme nous l'avons recommandé, après autorisation du propriétaire des données, soit l'Aide financière aux études, plutôt qu'à l'initiative des analystes responsables du groupe de développement du ministère. Les modifications apportées à ces mêmes programmes sont maintenant, elles aussi, rendues opérationnelles de la même façon. Cependant, dans ce dernier cas, cette autorisation n'est que verbale.

10.94 Un système de suivi de toutes les autorisations devrait être mis en place au cours de 1998-1999. À ce moment-là, les autorisations des essais d'acceptation par l'Aide financière aux études seront écrites et intégrées au système, tout comme les confirmations que les modifications effectuées sont conformes à ce qui avait été demandé.

10.95 Commentaires du ministère : « *Commentaire général.* Le ministère entend poursuivre ses efforts pour que les recommandations en voie d'implantation soient appliquées et que les correctifs mentionnés au suivi donnent les résultats escomptés.

« *Contrôle en milieu informatique.* Le ministère est en accord avec la recommandation de masquer les données. Son application sera prise en compte dans la refonte des systèmes de l'Aide financière aux études. »

Ministère de l'Éducation

Utilisation des subventions versées aux universités

10.96 Nous avons procédé au suivi des recommandations adressées à cinq universités et portées à l'attention des parlementaires en 1995 à la suite de notre vérification de l'utilisation des subventions versées aux universités. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure ces universités ont tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Dans notre analyse, nous faisons un suivi par recommandation pour mieux cerner les efforts déployés au sujet de chaque élément. Nos travaux ont pris fin en septembre 1998.

10.97 Dans l'ensemble, les universités n'ont répondu qu'à une partie des recommandations que nous leur avons faites. Six de nos 13 recommandations ont été appliquées complètement ou pour l'essentiel. Plus précisément, deux universités ont réglé la plupart des problèmes signalés, tandis que les trois autres n'en ont corrigé qu'une partie. Toutes ont été informées des résultats de notre suivi qui les concernent.

Recommandations appliquées complètement ou pour l'essentiel

10.98 Nous avons recommandé à l'université qui ne le faisait pas mais qui accueille à elle seule une grande partie des étudiants étrangers, d'exiger une preuve de citoyenneté d'un étudiant qui reçoit l'enseignement universitaire au Québec et qui se déclare citoyen canadien ou résident permanent. La mesure proposée visait à empêcher qu'un étudiant étranger puisse jouir du privilège des citoyens canadiens et des résidents permanents de faire des études universitaires subventionnées au Québec, en évitant de payer les frais supplémentaires importants exigés de l'étudiant étranger. Cette situation est maintenant corrigée. Depuis l'automne de 1996, cette université vérifie la citoyenneté de tous ses étudiants.

10.99 Une autre université a aussi répondu, en 1997, à notre recommandation de distinguer les étudiants libres des auditeurs, afin que ces derniers ne lui valent pas indûment une subvention réservée, selon la définition du ministère de l'Éducation, aux étudiants libres et aux étudiants réguliers.

10.100 Au sujet de l'amélioration de la répartition de la tâche entre les professeurs, nous avons suggéré aux universités de moduler leurs tâches. Par exemple, pour un professeur qui enseigne moins pour se consacrer davantage à la recherche, il y aurait lieu de confier à un collègue, moins engagé dans les autres fonctions universitaires, plus que le plafond habituel de quatre cours. Cette modulation effective de la tâche limiterait le recours à des ressources supplémentaires pour compenser la diminution de la tâche d'enseignement du professeur qui se consacre davantage à la recherche. Dans l'ensemble, les universités ont répondu pour l'essentiel à notre recommandation, une seule n'ayant réglé la déficience qu'en partie, faute de collaboration de la partie syndicale.

10.101 Sur le même sujet, nous avons aussi proposé à quatre universités de mieux informer leur conseil d'administration sur les pratiques de répartition de la tâche des professeurs de leur institution et sur l'incidence financière de ces pratiques. Toutes sauf une ont répondu à notre recommandation, pour l'essentiel.

10.102 En matière de congés sabbatiques, nous avons suggéré aux universités visitées de veiller à être informées des changements importants qui surviennent en cours de sabbatique et d'approuver ces changements. Toutes ont réglé la déficience pour l'essentiel, sauf une : elle ne s'enquiert que d'une partie des changements et l'approbation qui est alors donnée n'est pas prévue par la réglementation de l'université. Par ailleurs, l'université à qui nous avons conseillé de renforcer l'évaluation externe des projets de sabbatique a appliqué la proposition en adoptant diverses mesures, avec la collaboration implicite du syndicat des professeurs.

10.103 Nous avons aussi recommandé à des universités de mettre fin aux pratiques d'approbation par le réclamant lui-même de ses demandes d'autorisation d'avance de fonds et de ses réclamations de dépenses personnelles. Ces universités ont répondu pour l'essentiel à notre préoccupation. L'une d'elles a émis une directive à cet effet en 1998, tandis qu'une autre a rédigé un règlement à cette fin en 1996, mais il lui reste à le faire approuver par ses instances supérieures.

10.104 Enfin, les universités que nous avons invitées à poursuivre leurs efforts de développement de leurs indicateurs de performance des programmes d'études ont toutes fait des progrès en ce sens. Toutefois, celles qui devaient mieux informer leurs instances supérieures à cet égard ne le faisaient toujours pas au moment de notre suivi.

Recommandations suivies en partie

10.105 Nous encourageons les universités concernées à entreprendre ou à poursuivre la mise en place de mesures pour corriger entièrement les lacunes qui persistent et que nous commentons dans les paragraphes qui suivent. Sept de nos 13 recommandations n'ont, au mieux, été réglées qu'en partie

Admission sur la base d'études antérieures et d'expérience

10.106 En 1994-1995, les taux d'échec étaient nettement plus élevés chez les étudiants admis à l'université qui ne disposaient pas d'au moins une année d'études collégiales ou l'équivalent. En conséquence, nous avons recommandé aux universités concernées de réévaluer leurs pratiques d'admission à l'intention des étudiants dépourvus de la formation préuniversitaire requise. L'une des universités a pleinement répondu à notre suggestion tandis que la deuxième poursuivra cette révision sur quelques années encore. Quant à la troisième, elle n'a pas progressé dans le sens indiqué.

Conditions de poursuite des études

10.107 Les universités ont répondu en partie à notre recommandation de resserrer leurs règles relativement aux conditions de poursuite des programmes d'études. Elles ne font pas toutes une évaluation trimestrielle, plutôt qu'annuelle, des résultats académiques des étudiants. Cette mesure visait à réduire les coûts en subventions gouvernementales en décelant plus tôt les étudiants qui ne sont pas en mesure de répondre aux exigences de leurs programmes d'études.

10.108 En outre, celles d'entre elles à qui nous avons également proposé de tenir compte des abandons de cours dans l'évaluation du cheminement académique des étudiants n'ont, pour l'essentiel, pas répondu à notre proposition. Ainsi, des étudiants, en abandonnant des cours qu'ils vont échouer, pourront continuer à retarder le moment où leur difficulté de rendement académique sera perçue et prise en compte par leur université.

Droits de scolarité non réglementaires

10.109 L'université à qui nous suggérons de vérifier la régularité de certains frais qu'elle réclamait de ses entreprises clientes n'a pas répondu à notre recommandation. Nous lui proposons de s'assurer qu'elle agissait en conformité avec les règles budgétaires du ministère de l'Éducation lorsqu'elle exigeait des frais supplémentaires pour l'adaptation de l'enseignement aux besoins de formation du personnel d'une entreprise. L'université concernée avait obtenu de cette façon des revenus excédentaires de plus de 400 000 dollars au cours de 1994, tout en conservant la subvention de base du gouvernement pour cette formation, à notre avis en interprétant trop largement une disposition réglementaire.

10.110 D'une part, l'université n'a pas encore clarifié avec le ministère de l'Éducation la question que nous soulevions en 1995 sur la régularité de son approche. D'autre part, la mesure compensatoire qu'elle a implantée ne nous semble pas acceptable car elle consiste à tenir compte des coûts prévisionnels des modifications de cours à charger à l'entreprise cliente, plutôt que des coûts réels, comme le veut la directive.

Activités professionnelles externes des professeurs

10.111 Les universités visitées n'ont en général répondu qu'en partie à notre recommandation concernant les activités professionnelles externes des professeurs, à l'exception de l'une d'elles qui a redressé complètement la situation. Nous proposons que les universités obtiennent de leurs professeurs une information suffisante pour juger si ces activités externes constituaient des entraves à leur disponibilité et à l'accomplissement de leur tâche. Nous recommandons également que les conseils d'administrations, ou les instances équivalentes, soient informés périodiquement de l'état de la question.

10.112 L'université qui a appliqué l'essentiel des deux éléments de notre recommandation a négocié une entente à ce sujet avec le syndicat de ses professeurs et elle a commencé à la mettre en place l'année dernière. Au moment de notre suivi, elle en était à compiler les rapports des professeurs en vue de faire son premier compte rendu à son conseil d'administration. Deux autres universités ont aussi réclamé l'information nécessaire de leurs départements et facultés, mais elles n'ont toujours pas fait rapport à leurs instances supérieures à ce sujet. Enfin, deux universités n'ont réglé aucun des éléments de la recommandation.

Rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche

Justification des transferts entre comptes de recherche et contrôle a posteriori

10.113 Comme fiduciaires des subventions de recherche qu'elles administrent, les universités visitées n'exigeaient pas des explications écrites pour justifier les transferts de dépenses effectués entre les multiples comptes de recherche que gèrent les chercheurs. Cet élément est maintenant corrigé pour l'essentiel. Les universités ont toutefois été moins performantes dans l'application de la mesure complémentaire qui consiste à effectuer un contrôle a posteriori susceptible de leur donner l'assurance que les subventions de recherche ont été utilisées aux fins prévues. La majorité des universités visitées en 1995 n'a pas encore appliqué cette partie de la recommandation.

Inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche

10.114 Les universités qui ne tenaient pas un inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche n'ont pas encore jugé bon de corriger cette déficience. L'une n'envisage toujours pas de se doter d'un tel inventaire, tandis que l'autre remet à plus tard – après l'an 2000 – l'implantation du volet d'un logiciel dont elle dispose qui lui permettrait de tenir cet inventaire.

Respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics

10.115 Dans le dernier élément abordé en 1995, nous invitons une université à appliquer intégralement les lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics. L'université a répondu à la partie de notre recommandation ayant la plus grande incidence monétaire en appliquant rétroactivement une réduction de 1 p. cent aux primes de fonction versées au personnel non enseignant. Quant au versement de sommes supérieures à ce que permet la loi à deux membres de la direction, l'université a obtenu en avril 1998 un avis juridique qui corrobore le bien-fondé de notre observation de 1995. Cependant, cet avis révèle que les sommes excédentaires versées ne peuvent plus être récupérées car elles sont prescrites depuis le 1^{er} janvier 1997. En dépit de son manque de diligence, l'université prétend avoir agi de bonne foi.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

10.116 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995 sur les activités de recouvrement au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère avait tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en mai 1998.

10.117 En septembre 1996, la Direction du recouvrement du ministère a été constituée en unité autonome de service, sous le nom de Centre de recouvrement. Néanmoins, dans le cadre de ce rapport et pour en simplifier la lecture, nous ferons toujours référence au ministère, quelle que soit la période.

10.118 Une unité autonome de service privilégie une gestion axée sur les résultats. Ce nouveau contexte a permis l'introduction de plusieurs éléments, tels que des indicateurs de gestion et des objectifs financiers, ainsi que l'établissement de coûts unitaires que nous avons recommandés lors de notre vérification. Nous exposons, dans les sections suivantes, les progrès accomplis par le ministère, le cas échéant, dans chacun des domaines étudiés en 1994-1995.

Recouvrement des créances auprès des prestataires et des ex-prestataires

Évolution et objectifs de recouvrement

10.119 Depuis notre vérification, le ministère a raffiné ses objectifs en matière de recouvrement. Par exemple, il a déterminé des objectifs précis et mesurables pour ses agents chargés du recouvrement et il a également mis au point des indicateurs de performance. Cependant, il n'est pas encore parvenu comme il le souhaitait à réduire et à maintenir à la baisse le montant de comptes à recevoir qui était d'environ 540 millions de dollars au 31 mars 1998, par rapport à près de 350 millions en 1995.

Information de gestion

10.120 Le ministère produit maintenant de façon régulière de l'information nécessaire à la gestion. Des indicateurs de gestion mensuels sont également disponibles. Il manque encore de données sur l'âge des comptes à recevoir et d'information de gestion adaptée aux régions, mais il entend y remédier.

Coût de récupération par dollar de créance

10.121 Le ministère a réussi à mettre en place des mécanismes qui permettent d'établir régulièrement le coût de récupération par dollar de créance. Cet indicateur est important car il permet de mettre en relation les coûts et les créances recouvrées. Cependant, le coût moyen de récupération est sous-évalué, comme nous l'avions constaté en 1995, parce que le ministère répartit les frais engagés entre toutes les réclamations, même si plusieurs débiteurs remboursent immédiatement le montant dû. À titre d'exemple, 28 p. cent des sommes encaissées au cours d'une période donnée lors du suivi de rapportaient à des créances de moins de 30 jours.

Efficacité de recouvrement

10.122 En 1995, le ministère éprouvait des difficultés à déterminer les moyens de recouvrement adaptés aux caractéristiques de ses créances, telles que l'âge, l'importance de la créance et le degré de risque que représente le débiteur. Depuis notre vérification, il a élaboré un manuel qui guide l'agent de recouvrement, notamment quant aux moyens à utiliser selon les situations. De plus, il entend établir prochainement un cadre d'intervention visant à cibler les activités de recouvrement les plus rentables et les dossiers qui offrent le meilleur potentiel de recouvrement, ce qui devrait contribuer à augmenter son efficacité en cette matière.

Processus de recouvrement

Organisation du travail et attribution des dossiers

10.123 Lors de notre vérification, les efforts de recouvrement étaient plutôt dispersés, ce qui réduisait leur efficacité. Depuis, le ministère s'est employé à concentrer son effectif ; plus de 70 p. cent de ses agents sont maintenant regroupés dans leurs régions respectives, ce qui favorise la collaboration entre eux et qui permet une supervision plus étroite de leur travail. Le ministère poursuit ses efforts en ce sens.

10.124 Bien qu'il n'ait pas déterminé la charge de travail normale d'un agent pour pouvoir fixer le nombre d'agents nécessaire, le ministère a quand même augmenté son effectif dans le but d'accroître ses revenus et ses encaissements.

10.125 Comme nous le lui avons suggéré, le ministère a revu sa procédure d'attribution des dossiers aux différents agents.

Cotisation du risque des débiteurs

10.126 Le ministère n'attribue pas encore de cote de risque à ses débiteurs, ce qui lui permettrait d'établir dans quel ordre il devrait soumettre ses comptes à des mesures de recouvrement. Toutefois, son projet de cadre d'intervention visera notamment à cibler les dossiers qui offrent le meilleur potentiel de recouvrement.

Uniformité de la procédure

10.127 Alors qu'il suivait toujours la même procédure de recouvrement, quel que soit le montant en cause, le ministère adapte à présent le traitement des dossiers à la nature de la dette et au montant à récupérer.

Gestion des dossiers de recouvrement

10.128 Afin de minimiser les risques de pertes financières, le ministère doit suivre rigoureusement les dossiers de ses débiteurs. En 1995, environ 50 p. cent des ententes de remboursement mensuelles conclues avec les débiteurs n'étaient pas respectées après trois mois. Même si ce taux est à présent de 37 p. cent, le ministère doit poursuivre ses efforts pour atteindre son but.

10.129 Au moment de notre vérification, les interventions du ministère n'étaient pas toujours faites assez rapidement et intensivement. Malgré les progrès constatés, des améliorations sont encore nécessaires. Par exemple, en 1994-1995, le système AGENDA indiquait que la négociation d'une entente de remboursement accusait du retard par rapport au délai de 30 jours fixé par le ministère dans plus de 50 p. cent des cas ; ce taux était de 40 p. cent en mars 1998. Par ailleurs, une entente de paiement non respectée n'était signalée à l'agent que trois mois après le fait et ce délai n'a pas été réduit. Toujours selon le système AGENDA, près de 67 p. cent des gestes n'étaient pas posés dans les délais prévus ; ce taux est à présent de 45 p. cent. Quant aux problèmes concernant l'accessibilité du système d'information des comptes à recevoir, ils sont maintenant corrigés.

10.130 En 1995, quand les agents évaluaient la capacité de remboursement du débiteur, leur analyse n'était pas suffisamment étoffée. Le ministère ne fournissait à ses agents ni guide ni méthode pour juger de la capacité de payer des débiteurs. Le ministère a produit un manuel de recouvrement pour aider les agents à évaluer la capacité de payer des débiteurs et il leur a accordé des pouvoirs accrus de vérification. Ainsi, les dossiers que nous avons examinés récemment révèlent que, dans la plupart des cas, l'analyse de la solvabilité des débiteurs est faite à présent. Toutefois, bien que le ministère ait incité ses agents à réclamer le remboursement maximal de la créance, plusieurs ententes se limitent encore au minimum prévu par la réglementation. En effet, le montant mensuel moyen des ententes de remboursement n'a pas changé depuis notre vérification.

10.131 Comme toute situation financière est susceptible de varier, celle du débiteur est revue systématiquement par le ministère si une créance a déjà été radiée et qu'une somme est ensuite versée, soit par le débiteur, soit par le ministère du Revenu à la suite d'une compensation.

Respect et application de la loi

10.132 En 1995, le ministère ne prévoyait pas de mécanismes pour réviser le travail de l'agent quand celui-ci acceptait de déroger à la règle du remboursement en un maximum de 36 mois ou lorsqu'il négociait une nouvelle entente à la suite d'un défaut de paiement. Le ministère n'a toujours pas fixé de normes concernant la révision des ententes de plus de 36 mois mais, dans l'une des deux régions visitées, le travail des agents est déjà soumis à une révision dans ce cas. Une procédure indique maintenant à l'agent quelles démarches entreprendre à la suite d'un défaut de paiement.

10.133 Par ailleurs, le ministère précise qu'il respecte dorénavant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité. De plus, il poursuit ses efforts en vue de régulariser les 12 000 dossiers de dettes mal classifiés et les 6 000 dossiers relatifs à la notion de solidarité entre conjoints. Le ministère n'a toutefois pu indiquer combien de dossiers n'ont pas encore été régularisés.

Prescription des dettes

10.134 Au moment de notre vérification, le ministère ne gérait pas la prescription des dettes avec diligence. Depuis, il a pris des mesures pour éviter que des sommes dues deviennent irrécouvrables du seul fait de l'écoulement du temps. Par ailleurs, un jugement à présent définitif rend les règles de prescription applicables aux dettes contractées en vertu de l'ancienne Loi sur l'aide sociale, ce qui touche des créances totales d'environ 96 millions de dollars.

10.135 Commentaires du ministère : « *Coût de récupération par dollar de créance. Le Centre est d'avis que ses frais engagés doivent être répartis, tout au moins pour une proportion, entre toutes les réclamations puisqu'il arrive souvent que les agents de recouvrement doivent répondre aux demandes d'informations ou d'explications de la part des débiteurs avant qu'ils effectuent leurs remboursements.* »

10.136 Réaction aux commentaires du ministère. Le ministère ne tient pas compte de ce que le travail de recouvrement ne s'applique qu'aux comptes en souffrance, ce qui a pour effet de sous-évaluer le coût unitaire réel de recouvrement.

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

« **Gestion des dossiers de recouvrement.** Les ententes de paiement non respectées sont signalées à l'AGENDA trois mois après le fait en suivant les critères suivants.

- le 1^{er} mois, aucun défaut ne peut être constaté ;
- le 2^e mois, un message électronique est envoyé par le biais du relevé de compte ;
- le 3^e mois, le défaut constaté est signalé à l'AGENDA s'il n'y a aucune réaction du débiteur.

« Un mandat a été donné par le comité de gestion du Centre pour réexaminer les assignations à l'AGENDA. Les ententes non respectées feront certainement partie des discussions.

« Il faut cependant faire attention de ne pas signaler les dossiers trop souvent à l'AGENDA, compte tenu du nombre limité de ressources pour réaliser l'ensemble des activités dans les délais prévus.

« Le montant mensuel des ententes de remboursement est influencé par la décision de l'agent qui doit respecter les droits du client s'il veut s'en tenir au minimum permis par le règlement et par la situation économique. »

« **Respect et application de la loi.** En principe, ce n'est qu'exceptionnellement que les ententes portant sur plus de 36 mois sont acceptées. À la date de la réévaluation annuelle de l'entente, la solvabilité est révisée et l'agent doit renégocier s'il y a lieu. De plus, le ministère a fait modifier sa réglementation pour que des intérêts soient chargés, de façon continue, sur les dossiers de fausse déclaration (ce qui vise, entre autres, les dettes importantes qui peuvent prendre plus de 36 mois à rembourser), de façon à inciter indirectement à rembourser plus rapidement. »

Recouvrement auprès de tiers

Pensions alimentaires

10.137 Le ministère verse certaines sommes aux créanciers, à même les prestations de la sécurité du revenu, pour compenser ce qui n'est pas versé par les débiteurs alimentaires. La *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit que le ministère est subrogé de plein droit aux droits du créancier dans ces circonstances. Depuis décembre 1995, date de l'instauration du nouveau régime de pensions alimentaires, tout jugement est d'office transféré au ministère du Revenu pour ce que dernier, qui est le nouveau percepteur, puisse intervenir.

10.138 Lors de notre vérification, le ministère éprouvait des difficultés à faire appliquer la *Loi sur la sécurité du revenu* à plusieurs égards en matière de pensions alimentaires : dépistage de pensions alimentaires potentielles, analyse des ententes entre ex-conjoints, exercice des recours légaux et recouvrement des arrérages de pension alimentaire.

10.139 Dans l'ensemble, bien que le ministère ait apporté certains correctifs, sa loi constitutive n'est pas encore entièrement appliquée.

10.140 Le ministère continue d'analyser les dossiers d'aide aux familles monoparentales sans revenu de pension alimentaire, afin d'identifier les prestataires qui devraient faire valoir leurs droits en entreprenant des démarches légales.

10.141 Le ministère n'est pas parvenu à évaluer si les ententes à l'amiable entre ex-conjoints sont acceptables en fonction de la capacité de payer du débiteur. Toutefois, il s'est donné un outil qui sert à établir le montant minimum de pension alimentaire convenable, ce qui corrige en partie la situation.

10.142 Nous avons recommandé au ministère de mettre en place des mécanismes pour retrouver l'ex-conjoint et évaluer sa capacité de payer, dans les cas où le requérant et son avocat ne parviennent pas à le faire, et de déterminer les circonstances où il serait opportun d'entreprendre des démarches en vue de faire hausser le montant de la pension alimentaire. Le ministère n'a pas encore procédé à ce chapitre, mais il étudie l'opportunité de mener un projet pilote qui irait dans le sens de notre recommandation.

10.143 En 1995, le ministère tardait souvent à transférer les dossiers au Percepteur des pensions alimentaires ; entre-temps, il assumait les obligations du débiteur. Par conséquent, le montant non perçu de la pension augmentait. Même s'il a instauré des mécanismes pour s'assurer que les dossiers nécessitant des recours légaux sont transmis au Percepteur, il n'est pas encore parvenu à traiter tous les dossiers inscrits dans son système d'information : environ 9 000 cas sont toujours en attente. Quant au suivi des dossiers confiés au Percepteur, le ministère ne peut établir correctement le solde des créances à recevoir.

Contributions parentales

10.144 Le ministère éprouve encore certaines difficultés à appliquer la loi et la réglementation en ce qui concerne la contribution parentale. En effet, quand les parents refusent d'assumer leurs obligations en tout ou en partie, le ministère verse la prestation et il n'entreprend pas de démarches pour la récupérer.

Immigrants parrainés¹

10.145 Dans l'ensemble, le ministère a fait de notables progrès concernant les immigrants parrainés par des garants – soit des personnes qui ont signé un engagement de dix ans pour cautionner un immigrant – et qui reçoivent de l'aide de dernier recours. En effet, une équipe formée d'employés du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a été mise sur pied pour créer le Bureau des garants. Cette instance a notamment pour mandat d'amener le garant à reprendre en charge l'immigrant qu'il a parrainé, d'établir les montants à facturer et d'expédier des avis de réclamation aux garants fautifs pour ensuite recouvrer ces sommes. Par ailleurs, la réglementation a été modifiée afin que le Bureau des garants dispose des mêmes pouvoirs et des mêmes outils que ceux qu'utilise le ministère. Jusqu'à maintenant, le Bureau s'est assez bien acquitté de son mandat. Pour ce qui est du recouvrement des réclamations auprès des garants, le ministère doit encore consentir des efforts importants à ce chapitre.

10.146 Commentaires du ministère : « *Pensions alimentaires.* Le projet pilote, permettant d'apporter un appui aux plaideurs pour retracer l'adresse de l'ex-conjoint et évaluer sa capacité de payer, est en cours depuis la mi-juin 1998. Deux agents de liaison sont en place à Québec et à Longueuil.

« Les 9 000 dossiers en attente de transfert réfèrent à un potentiel faible de récupération car il s'agit de vieux dossiers remontant à l'époque du ministère de la Justice.

« L'établissement du solde des créances se fait lorsqu'un nouvel événement est porté à l'attention de l'agent (ex. : un nouveau jugement). Ce serait une tâche fastidieuse (et par conséquent onéreuse) que de réviser et de mettre à jour le montant des arrérages de pension alimentaire en raison des nombreux événements pouvant se produire dans ce type de dossier.

« *Contribution parentale.* La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale vient solutionner en partie cette problématique. En effet, la contribution parentale sera harmonisée avec le régime des prêts et bourses de sorte qu'un plus grand nombre de parents assumeront leurs obligations. »

¹ Nous traitons aussi de ce sujet au paragraphe 10.175 de ce chapitre

Ministère de l'Environnement et de la Faune

10.147 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) en 1993-1994. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998.

10.148 La vérification de 1993-1994 portait sur la gestion, par le ministère, de la délégation d'activités dans les parcs et réserves fauniques, sur la gestion de la papeterie, des publications et des composantes d'uniformes du centre de distribution et, finalement, sur la qualité de la reddition de comptes. Depuis, le MEF a élaboré des outils afin de faciliter la mise en œuvre de nos recommandations. Par exemple, il est parvenu à corriger les lacunes portant sur la coordination des contrats, sur le tournage publicitaire ainsi que sur le dépôt des plans d'exploitation et des rapports d'activité. Cependant, certaines autres recommandations n'ont été que partiellement suivies. Ainsi, le rapport du Comité conseil sur l'avenir des parcs, produit en novembre 1996, préconisait des changements majeurs aux orientations des parcs, lesquels ont retardé l'implantation des correctifs issus de nos recommandations. Ces changements suggérés touchaient notamment l'implantation d'une tarification d'accès dans les parcs et l'élaboration d'une nouvelle structure administrative pour les gérer.

10.149 Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour corriger les déficiences suivantes, relevées au cours de notre vérification de 1993-1994 et qui n'avaient pas encore été éliminées au moment de notre suivi.

Délégation des activités

10.150 En 1993-1994, le ministère n'avait pas établi de normes pour la préparation des contrats de délégation, de sorte que leur contenu variait d'un délégataire à l'autre. Les redevances, les garanties d'exécution et d'entretien ainsi que les pénalités étaient insuffisantes pour inciter au respect des contrats.

10.151 Depuis janvier 1995, le MEF dispose d'un cadre de référence en matière de délégation d'activités et de services à caractère commercial dans les parcs. La convention type – objet principal de ce cadre de référence – devait uniformiser et bonifier les pratiques administratives dans ce domaine. Toutefois, le nouveau modèle de contrat n'a servi qu'à quelques reprises. Les utilisateurs préfèrent s'en tenir à l'ancienne formule, compte tenu que les changements suggérés dans le rapport du Comité conseil sur l'avenir des parcs sont susceptibles de modifier de façon importante la gestion des parcs et, ainsi, le contenu de la convention type.

10.152 De plus, puisque le contenu de la convention type peut être modifié pour s'adapter à la spécificité de chaque cas, il s'ensuit qu'elle n'assure pas forcément la protection adéquate de l'environnement et le respect des intérêts du ministère. Ainsi, à la suite de décisions prises par les directeurs régionaux responsables de la signature de ces conventions, des clauses importantes portant sur les redevances, les garanties et les pénalités pourraient ne pas y être incluses.

Redevances

10.153 Si les redevances sont étalées uniformément dans le temps pour la durée des contrats, l'engagement à long terme des délégataires est plus facilement atteint. Les critères actuels servant au calcul des redevances n'assurent pas qu'elles seront ni étalées uniformément, ni suffisamment élevées. En effet, le MEF n'a pas encore précisé le pourcentage à utiliser lorsque les redevances ou les investissements dans le maintien ou le développement des installations sont fonction du revenu brut, pas plus qu'il n'a défini sur quelle base est établi le montant forfaitaire le cas échéant.

Garanties d'exécution

10.154 Le dépôt des garanties d'exécution incite les délégataires à respecter leurs obligations. Nous avons constaté que la convention type ou les règles d'application ne comportent toujours pas de critère qui assurerait le MEF que les garanties d'exécution, d'entretien et de réparation seront suffisantes eu égard aux activités des délégataires.

Pénalités

10.155 Les pénalités prévues par la convention type contribuent également au respect des contrats. Toutefois, aucune pénalité n'a encore été déterminée pour le défaut de production des rapports financiers, bien qu'il s'agisse d'une clause importante.

Évaluation des délégataires

10.156 L'évaluation annuelle des délégataires est nécessaire pour bien mesurer leur rendement. Malgré nos recommandations, cette évaluation est encore souvent faite de façon informelle, sans nécessairement s'appuyer sur des normes et des indicateurs de rendement.

10.157 Commentaires du ministère : « *Le dépôt du rapport du Comité conseil sur la relance des parcs, en novembre 1996, a obligé le ministère à différer la mise en œuvre de certaines actions correctrices jusqu'à ce qu'une position officielle soit arrêtée quant aux recommandations formulées au rapport. Depuis lors, le ministère a tout de même progressé. En effet, un projet de règlement visant à implanter une tarification d'accès dans les parcs a été préparé et devrait être transmis au Conseil des ministres. De plus, un rapport préliminaire concernant la conception d'une nouvelle structure administrative ministérielle pour gérer les parcs devrait être déposé au cours du mois de décembre 1998. Le ministère travaille aussi activement à définir les orientations stratégiques à l'égard des parcs pour la période 1999-2000. Enfin, à compter du mois de septembre 1998, le ministère amorcera l'élaboration de la Politique sur le partenariat et jettera les bases de la Politique sur le financement des parcs.*

« Tant que ces étapes ne seront pas complétées, il s'avère difficile d'entamer des discussions avec les concessionnaires pour revoir le contenu des contrats, particulièrement lorsque les demandes pourraient être plus contraignantes. Par ailleurs, l'évaluation des délégataires demande l'établissement d'indicateurs de performance qui requièrent l'adhésion des deux parties. Cette démarche est impossible à effectuer en période d'instabilité. »

Centre de distribution

10.158 Lors de notre vérification, le système d'inventaire permanent du centre de distribution ne donnait pas un portrait exact des réserves de dépliants, de papeterie, de formulaires et de composantes d'uniformes.

10.159 Le MEF a effectué un travail important pour mettre à jour ses stocks et les réduire, le cas échéant. La rigueur appliquée à la gestion des fournitures et des composantes d'uniformes devra être maintenue pour achever le travail entrepris. De plus, afin de s'assurer que le système d'inventaire permanent contient des données exactes et à jour, il serait bon de définir une politique de décompte d'inventaire annuel, applicable à tous les types de stocks conservés au MEF.

10.160 Commentaires du ministère : *« Le MEF s'est donné comme objectif de doter ses unités administratives d'un système intégré de gestion des inventaires. Un comité débutera sous peu ses travaux, lesquels visent notamment à examiner la problématique soulevée par le Vérificateur général. »*

Reddition de comptes

10.161 À la suite de l'analyse de la reddition de comptes du ministère, commentée dans notre rapport de 1993-1994, nous lui recommandions de fournir une information plus complète et fiable sur ses activités et sa performance. Comme le rapport examiné à l'époque était celui du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, notre suivi s'est limité aux sections portant sur les parcs québécois.

10.162 Le contenu du rapport annuel 1996-1997 du MEF ne permet toujours pas d'obtenir une information complète et fiable sur les activités des parcs. Le MEF n'a pas pris de mesures pour que son rapport annuel comprenne toutes les informations que nous lui avons suggéré d'ajouter en 1993-1994. Ainsi, nous n'avons pas retracé d'information sur la nature et l'ampleur des besoins à satisfaire, sur la productivité des ressources, sur la compétence des employés et sur les programmes de formation et de perfectionnement. Par ailleurs, le rapport ne comporte aucune comparaison pour établir les fluctuations des revenus et des dépenses d'une année à l'autre, ni d'évaluation des répercussions des activités du MEF dans les différentes régions.

10.163 Commentaires du ministère : *« Le ministère est à revoir le mode de gestion des parcs. Ce faisant, l'un des objectifs qu'il poursuit est la mise en place d'un mode de gestion axé sur les résultats. Ainsi, le ministère sera en mesure de répondre aux préoccupations du Vérificateur général quant à la reddition de comptes. »*

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

10.164 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995 auprès du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (maintenant le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration). Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère avait tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en juin 1998.

10.165 Depuis notre vérification, la plupart des lacunes que nous avons constatées dans la gestion du parrainage des immigrants et du suivi des garants défaillants ont été corrigées. La notion de « garant défaillant » correspond à celui ou celle qui, s'étant engagé à parrainer un immigrant, manque à ses obligations financières à ce propos. Nos recommandations portaient sur l'incidence et l'harmonisation des réglementations, l'analyse des demandes de parrainage, le suivi des cas de garants défaillants et la récupération des sommes auprès de cette clientèle. Cependant, nous réitérons l'importance de la révision a posteriori des dossiers contenant les demandes de parrainage acceptées par le ministère.

10.166 Plusieurs lacunes des programmes d'intégration linguistique persistent, mais le ministère procède présentement à la révision complète de l'offre de service en francisation. Quelques correctifs ont été apportés, notamment dans les domaines suivants : suivi des heures de formation qu'un stagiaire est autorisé à suivre, contrôle de l'admissibilité aux allocations et gestion de l'assiduité des stagiaires.

10.167 Quant aux programmes d'aide financière, le ministère a notamment revu son processus de traitement des demandes et implanté un système de financement triennal ; de plus, il s'est doté de paramètres pour allouer l'aide financière en fonction de critères préétablis. Cependant, le ministère ne peut rendre compte de l'efficacité de ses programmes d'aide puisque les objectifs ne sont pas exprimés de façon mesurable. Les programmes ne précisent pas de standards de qualité pour les services à rendre qui permettraient d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux. Le suivi et le contrôle exercés par le ministère demeurent insuffisants pour assurer le respect des protocoles d'entente.

10.168 Dans les paragraphes qui suivent, nous commentons les progrès accomplis par le ministère, le cas échéant, ainsi que les lacunes pour lesquelles des correctifs sont toujours nécessaires au regard de chacun des domaines vérifiés en 1994-1995. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour rectifier ces lacunes.

Parrainage et garants

Incidence et harmonisation des réglementations

10.169 Le ministère assure une meilleure complémentarité entre les réglementations fédérale et provinciale dans la mesure où les orientations coïncident.

10.170 Quant aux barèmes utilisés pour évaluer les capacités financières du garant, le gouvernement provincial tient encore compte d'un endettement moyen, non pas des dettes réelles du garant, comme le fait le fédéral.

Analyse des demandes

10.171 Depuis notre vérification, le ministère a instauré un procédé de révision a posteriori des dossiers pour lesquels des engagements étaient acceptés, mais il a abandonné cette pratique en mars 1997. Pourtant, nos sondages démontrent qu'il serait opportun de poursuivre ce type de contrôle.

10.172 Les barèmes servant à l'évaluation des capacités financières du garant ont été automatisés, ce qui réduit le risque d'erreur. Quant aux critères de permanence d'emploi d'un garant, ils ont été précisés dans le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers ainsi que dans la procédure administrative et ils sont respectés.

10.173 Nous avons aussi fait mention que des renseignements fournis à l'appui de l'évaluation des capacités financières du garant n'étaient pas toujours d'une grande valeur tandis que d'autres documents étaient tout simplement manquants. Des directives sur les éléments de preuve acceptables ont été émises. Nos sondages démontrent que les évaluations des capacités financières sont à présent plus étoffées et étayées par des documents officiels.

10.174 Des difficultés d'arrimage entre Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère quant au code d'identification apposé sur tout dossier d'immigrant nouvellement arrivé avaient été constatées. Depuis, le ministère s'est entretenu régulièrement avec le gouvernement fédéral afin de corriger ce manque d'arrimage et plusieurs scénarios ont été examinés. Cependant, la situation n'est pas encore redressée.

Garants défaillants¹

Suivi des cas de garants défaillants

10.175 Nous avons recommandé au ministère de renforcer la procédure de suivi des dossiers de garants défaillants et de s'assurer d'être informé quand toute personne parrainée recevait l'aide de dernier recours. Des efforts ont été consentis afin que les garants respectent le contrat de parrainage. En effet, conscient de l'importance d'effectuer un suivi plus serré des garants défaillants, le ministère mène, depuis juin 1995, une opération conjointe avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES). Ainsi, lorsqu'une personne parrainée demande l'aide de dernier recours, on rencontre le garant pour lui enjoindre de reprendre charge de son protégé. En cas de refus, le dossier est transféré au MES pour une facturation éventuelle.

Récupération des sommes auprès des garants défaillants

10.176 Nous avons recommandé au ministère de se prononcer quant à la pertinence d'adopter une procédure de récupération, auprès des garants défaillants, de l'aide de dernier recours déjà versée à des personnes parrainées. Une telle procédure a été instaurée en juin 1996. Ainsi, le ministère est responsable de retracer les garants défaillants tandis que le MES se charge de facturer et de recouvrer les sommes versées. Par ailleurs, la *Loi sur la sécurité du revenu* a été modifiée afin de récupérer plus facilement auprès des garants les sommes versées aux personnes parrainées. Cette modification législative, en vigueur depuis le 1^{er} avril 1996, comporte un délai de prescription de cinq ans. Sur les 22 000 dossiers à traiter, le ministère en avait encore 8 000 à analyser à la fin d'avril 1998. Le MES a transmis, entre juin 1996 et mars 1998, près de 10 000 avis de réclamation à des garants défaillants, soit l'équivalent de 103 millions de dollars environ. Comme les encaissements faits durant cette même période correspondent surtout à des paiements effectués sur une base volontaire de la part des garants, la plupart des montants facturés ne sont toujours pas encaissés par le MES.

Programmes d'intégration linguistique

10.177 En 1997-1998, le ministère a mandaté un comité externe d'experts pour qu'il procède à la révision complète de l'offre de service en francisation, notamment quant aux objectifs poursuivis et à l'admissibilité aux divers programmes. Un rapport a été déposé en mars 1998 à ce sujet. Présentement, un comité de travail se penche sur la mise en œuvre des recommandations émises. Aucune action concrète n'ayant encore été prise, nous ne pouvons apprécier les effets que pourraient avoir ces recommandations sur les lacunes signalées dans notre rapport.

¹ Nous traitons aussi de ce sujet au paragraphe 10.145 de ce chapitre.

Réglementation et contrôle

10.178 Le ministère a implanté un système informatique qui lui permet maintenant de repérer tous les mois les stagiaires qui excèdent le maximum autorisé de 800 heures de formation. Toutefois, ce système ne couvre pas la clientèle des cours à temps partiel dispensés en sous-traitance par les commissions scolaires.

10.179 En 1994-1995, des écarts importants apparaissaient entre les résultats d'évaluation de la capacité de communiquer en français au moment de la sélection des candidats à l'étranger et lors de leur classement dans les centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI). Depuis, le ministère a mené une étude qui démontre qu'il y a « une tendance des conseillers de la sélection à surestimer le niveau de compétence des candidats ayant des connaissances en français ». Le ministère n'a pas réagi concrètement à cette étude.

10.180 Par ailleurs, des efforts ont été déployés pour améliorer les contrôles liés à l'admissibilité aux allocations. D'une part, en janvier 1998, le ministère a implanté certains contrôles relatifs aux allocations de frais de garde. Ensuite, sachant que ces mesures n'étaient pas absolument hermétiques, le ministère a présenté au Conseil du trésor un projet qui modifie en profondeur l'attribution de ces allocations. D'autre part, le MES vérifie, sur la base de sondages, les inscriptions aux cours à temps plein afin de s'assurer qu'il ne paie que pour les stagiaires dont il est responsable.

Atteinte des objectifs

10.181 En 1994-1995, le ministère n'avait pas été en mesure de nous démontrer que l'objectif gouvernemental de 60 p. cent de la clientèle admissible aux divers programmes linguistiques avait été atteint. Selon une étude externe de 1997, tel est maintenant le cas.

10.182 Par ailleurs, le ministère procède actuellement à l'implantation d'une politique d'évaluation des apprentissages que les stagiaires ont acquis dans les COFI et qui devrait s'échelonner de l'automne de 1998 à décembre 2000. En outre, la politique d'évaluation des professeurs est en vigueur depuis avril 1998. Cependant, il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats.

10.183 Le ministère exerce toujours trop peu son droit de regard sur les cours offerts dans les commissions scolaires, et ce, malgré une visite effectuée dans chacune d'elles cette année.

Gestion des ressources

10.184 Les programmes d'intégration linguistique sont toujours fréquentés en deçà de la capacité d'accueil, surtout à cause des contraintes imposées par la convention collective et de la difficulté de réduire le taux d'abandon.

10.185 Bien que le ministère restreigne les places en francisation offertes aux revendicateurs de statut de réfugié dans les cours à temps partiel, on continue à dispenser des cours à certains stagiaires susceptibles d'être déboutés par la suite et déportés.

10.186 Par ailleurs, le ministère a instauré une politique de gestion de l'assiduité des stagiaires qui établit des modalités claires quant aux réductions d'allocation en cas d'absence non justifiée. De plus, le ministère poursuit sa réflexion quant à la modulation des allocations en fonction de critères qui refléteraient l'effort du stagiaire.

10.187 En 1996, les tentatives du ministère pour obtenir des assouplissements à la convention collective des professeurs ont été infructueuses ; la convention a d'ailleurs été reconduite. Toutefois, les inconvénients connus ont été amoindris par les mesures de récupération de la masse salariale de 6 p. cent. Par exemple, deux des huit semaines de vacances doivent maintenant être utilisées seulement à la fin d'une session, ce qui réduit le remplacement nécessaire des professeurs en cours de session.

Programmes d'aide financière

Objectifs et priorités

10.188 Depuis 1994-1995, les objectifs des programmes d'aide financière sont pour ainsi dire demeurés inchangés. Puisqu'ils ne sont pas mesurables, le ministère peut difficilement rendre compte de la pertinence des programmes ainsi que de l'atteinte des objectifs fixés. De plus, il ne dispose toujours pas de normes ou de standards de qualité des services à rendre et, par conséquent, il lui est difficile d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux.

10.189 Pourtant, le Service de la vérification interne du ministère a procédé à des vérifications de quelques organismes non gouvernementaux au cours des dernières années. Ces travaux ont permis de déceler des lacunes importantes quant au fonctionnement de certains de ces organismes.

10.190 Par ailleurs, le ministère n'a pu nous fournir les justifications à l'appui de la répartition des budgets entre les programmes d'aide financière et entre les régions, bien que des travaux aient été menés afin d'établir des critères de distribution. Nous n'avons pu apprécier si la répartition effectuée tient compte des orientations annuelles, des priorités définies, des grandes tendances économiques et des besoins exprimés. Encore aujourd'hui, l'enveloppe budgétaire est reconduite d'année en année de manière à assurer la continuité du financement.

Processus de demande d'aide financière

Conformité avec les normes des programmes

10.191 Des assouplissements ont été apportés aux normes de certains programmes d'aide, notamment quant à l'admissibilité de la clientèle et à la possibilité d'accepter des demandes d'aide financière en cours d'année. Le ministère est d'ailleurs plus soucieux d'attribuer l'aide financière à des organismes orientés vers la clientèle admissible. En effet, il évalue la capacité de l'organisme à respecter le protocole d'entente de l'année antérieure et dispose de données qui lui permettent de jauger le pourcentage de clientèle admissible desservie par les organismes.

10.192 Cependant, certaines normes ne sont pas toujours respectées. Par exemple, dans le cadre du Programme d'aide à la francisation des immigrants, des projets sont approuvés même si le nombre minimal de personnes prévu n'est pas atteint. Notons que le ministère n'est informé qu'une fois la session terminée que certaines normes n'ont pas été respectées.

10.193 Quant aux critères d'admissibilité et d'évaluation des organismes que prévoit la description des programmes, ils sont toujours imprécis et peu restrictifs. Cependant, le ministère s'est doté de guides d'évaluation de l'admissibilité des organismes ainsi que d'un système de pointage qui permet d'apprécier la fiabilité de l'organisme non gouvernemental.

10.194 Les critères d'évaluation des demandes d'aide financière sont encore exposés en des termes vagues, même si le ministère a fait des efforts en se dotant de divers outils d'analyse. Cependant, les évaluations soumises à notre examen ne font pas toujours ressortir les liens avec la clientèle visée, les priorités annuelles et les objectifs poursuivis, pas plus que la capacité d'offrir efficacement les services. En effet, la qualité de l'évaluation est tributaire de la rigueur d'analyse de l'agent de développement. Toutefois, puisque le ministère s'est doté de paramètres de financement, le montant de l'aide financière ne repose plus seulement sur la justesse de l'information notée dans l'évaluation, mais il s'appuie sur un système de pointage et sur des unités de référence.

Approbaton des demandes

10.195 En 1994-1995, les recommandations des agents de développement quant au montant d'aide financière à attribuer aux organismes étaient fréquemment modifiées par le comité de synthèse sans qu'il en donne les raisons. Depuis, grâce aux paramètres de financement, cette aide est attribuée de façon moins aléatoire. D'ailleurs, nos travaux démontrent que les recommandations des agents sont peu modifiées par la suite.

Suivi et contrôle

10.196 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de l'exécution des engagements prévus par le protocole d'entente conclu avec les organismes non gouvernementaux et d'en exercer un suivi rigoureux. De plus, il lui fallait documenter l'incidence des défaillances contractuelles et en tenir compte au moment de l'analyse de la demande d'aide financière.

10.197 Depuis, le ministère s'est doté d'un « rapport de visite portant sur l'état d'avancement du projet » qui vise à faire un rapprochement entre les activités prévues dans le protocole d'entente et les services réellement rendus. Ce document donne lieu à la recommandation du deuxième versement de l'aide financière. Le ministère a aussi revu les grilles statistiques remplies par les organismes non gouvernementaux ; y apparaît dorénavant un code d'usager unique qui permet de retourner aux dossiers physiques maintenus par les organismes.

10.198 Cependant, les rapports de visite ne sont pas toujours faits avec rigueur et ils ont d'ailleurs été achevés en catastrophe pour 1997-1998 afin de ne pas pénaliser les organismes non gouvernementaux dont la survie financière dépend largement du ministère. L'application de la procédure de recommandation du deuxième versement d'aide financière est donc vaine. De plus, nos travaux n'ont pas permis d'apprécier la comparaison entre les grilles statistiques et les dossiers physiques des organismes puisque aucune information probante à ce sujet n'a été retracée dans les dossiers examinés.

10.199 Par ailleurs, des lacunes perdurent quant au suivi exercé par le ministère au sujet des obligations qui découlent des protocoles d'entente. Ainsi, dans plusieurs dossiers examinés, outre la difficulté d'arrimer la quantité de services effectivement rendus avec ce que prévoit le protocole, les rapports annuels sont fréquemment manquants. En outre, le ministère n'exige pas le rapport d'utilisation des sommes reçues, même s'il doit récupérer les montants non utilisés dans le cadre des ententes. Le ministère ne connaît donc pas les possibilités de récupération. D'un autre côté, la vérification de l'affectation des ressources aux frais de fonctionnement et à la réalisation d'activités de formation est insuffisante. D'ailleurs, le Service de vérification interne du ministère, en novembre 1997, a également recommandé d'exercer un suivi des exigences plus rigoureux.

 Lourdeur du processus

10.200 Depuis 1997, le ministère a mis en place un nouveau processus d'attribution de l'aide financière. Ainsi, pour certains de ses programmes, il peut procéder au financement triennal des organismes non gouvernementaux qui remplissent les exigences préétablies. Le ministère a aussi revu les formulaires de demande d'aide afin d'éviter l'envoi d'informations préalablement transmises par un organisme ayant reçu une aide financière au cours du précédent exercice.

Reddition de comptes : examen du rapport annuel

10.201 Depuis notre vérification, le ministère a amélioré la reddition de comptes présentée dans son rapport annuel. Cependant, le contenu ne permet toujours pas de mesurer son efficacité. En effet, le rapport de 1996-1997 ne comporte aucune évaluation des différentes réalisations en fonction des objectifs et des ressources. D'ailleurs, plusieurs objectifs ne sont pas mesurables, ce qui rend difficile l'évaluation de leur atteinte. De plus, le rapport est muet quant à la productivité des ressources utilisées, à la satisfaction de la clientèle et aux répercussions des activités du ministère. Celui-ci analyse présentement une nouvelle philosophie de présentation de sa reddition de comptes.

10.202 Commentaires du ministère : « Le ministère constate que le Vérificateur général a pris acte des actions majeures qu'il a entreprises dans les secteurs concernés afin de tenir compte de ses constats.

« De façon spécifique, le Vérificateur précise que la majorité des lacunes soulevées antérieurement dans la gestion des garants défaillants ont été corrigées. Le Vérificateur général réitère cependant l'importance de maintenir la révision a posteriori des dossiers de demandes de parrainage acceptées par le ministère. À cet effet, le ministère a prévu en 1998-1999 de reprendre ce type de révision et une réaffectation de ressources permettra de maintenir cette opération.

« En ce qui concerne l'intégration linguistique, le Vérificateur général a lui-même constaté qu'au moment où il effectuait son suivi, un comité externe avait complété un rapport sur l'ensemble de la problématique de la francisation. Par la suite, le ministre a effectué une tournée de consultation portant sur ce rapport ainsi que sur des principes pouvant guider une bonification en intégration linguistique. De là sont ressorties des orientations gouvernementales sur la francisation qui ont été validées avec plusieurs partenaires tant gouvernementaux que non gouvernementaux. La mise en œuvre de ces orientations est maintenant amorcée depuis septembre.

« Enfin, en ce qui a trait aux programmes d'aide financière, le ministère s'est doté en 1997 de paramètres de financement, de sorte que le montant de l'aide ne repose plus sur la seule information consignée dans l'évaluation, mais aussi sur un système de pourcentage et sur des unités de référence. Depuis, le ministère continue à améliorer son processus de financement, entre autres par l'allègement de son processus administratif et par la diminution des délais d'émission de chèques aux organismes bénéficiant du financement triennal. Le ministère compte aussi améliorer le suivi des protocoles d'entente. »

Ministère des Ressources naturelles

Produits pétroliers

10.203 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère des Ressources naturelles relativement à l'administration de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* (L.R.Q., c. U-1.1) en 1993-1994. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avons formulées.

10.204 La vérification de 1993-1994 avait pour but de nous assurer que l'application de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* s'exerçait de façon économique et efficace. Cette vérification avait été axée particulièrement sur les activités de l'année financière 1993-1994 de la Direction des produits pétroliers et sur le contenu du rapport annuel du ministère (Énergie et Ressources) pour l'année 1992-1993, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes envers l'Assemblée nationale.

10.205 Depuis cette vérification, le ministère a choisi de concentrer ses efforts dans la modification de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*. Ainsi, à l'automne de 1994, la Direction des produits pétroliers a consulté plusieurs organismes du milieu. Cette démarche s'est soldée par l'adoption et la sanction, à l'automne de 1997, de la *Loi modifiant la Loi sur l'utilisation des produits pétroliers et d'autres dispositions législatives*.

10.206 Examen fait, la nouvelle loi semble répondre à plusieurs des recommandations faites par le Vérificateur général en 1993-1994. Toutefois, nous ne pouvons juger des résultats découlant de son application puisque sa mise en vigueur est prévue pour mai 1999.

10.207 Cette nouvelle loi a pour objet d'assurer la sécurité des personnes et la protection des biens et de l'environnement contre les risques liés à l'utilisation de produits ou d'équipements pétroliers ; elle s'attache aussi à la qualité des produits pétroliers. De plus, elle module les normes de sécurité et de qualité imposées en matière d'équipement pétrolier et la portée des contrôles exercés par un régime de permis. Dorénavant, l'obligation d'être titulaire d'un permis sera limitée aux détenteurs d'équipement pétrolier dont le niveau de risque est considéré comme élevé selon les critères fixés par la loi. De surcroît, la législation reconnaît la valeur d'interventions autres que celles du ministère en permettant au ministre d'agréer des vérificateurs externes, d'approuver des programmes privés de vérification et d'accorder les pouvoirs d'inspecteur à d'autres personnes qualifiées que celles du ministère pour la vérification et le contrôle de la qualité de l'équipement pétrolier. Enfin, cette loi prévoit des pénalités plus importantes pour les contrevenants.

10.208 Notre rapport de 1993-1994 comprenait 11 recommandations. Notre suivi nous a permis de constater qu'aucun correctif n'a été apporté à cinq d'entre elles ; cependant, il y a lieu de prévoir que la mise en vigueur de la nouvelle loi suscitera des améliorations. Les cinq domaines en question sont les suivants : planification et suivi des interventions ; qualité et efficience des inspections ; indépendance des inspecteurs ; évaluation du rendement des inspecteurs ; tarification. Les changements apportés par la nouvelle loi dans le processus d'inspection invalideront, en grande partie, les quatre premières recommandations. Dorénavant, l'inspection des lieux visés par un permis sera réalisée par les vérificateurs agréés ou grâce aux programmes privés de vérification. Quant à la tarification, la nouvelle réglementation fixera des tarifs en fonction du risque lié au stockage des produits pétroliers.

10.209 En ce qui concerne les six autres recommandations traitées ci-après, le ministère a déjà mis en place des mesures qui corrigent en partie les lacunes relevées mais, avec la nouvelle loi, il lui sera possible de faire encore mieux.

Stratégie d'intervention et gestion du risque

10.210 En 1993-1994, le ministère n'évaluait pas dans quelle mesure la loi et la réglementation sur l'utilisation des produits pétroliers étaient respectées. De plus, le ministère n'utilisait pas les données de gestion à sa disposition pour planifier ses travaux d'inspection en fonction des secteurs les plus risqués.

10.211 Nous avons donc recommandé au ministère de justifier ses activités d'inspection en fonction du risque lié à la sécurité publique, à l'environnement et à la non-conformité avec la loi et les règlements, d'évaluer les risques dans les différents secteurs d'activité et d'en tenir compte dans la planification de ses interventions d'inspection et, enfin, d'intégrer l'analyse des résultats d'inspection à son processus d'évaluation des risques.

10.212 Malgré une réduction importante et graduelle du nombre de ses inspecteurs depuis 1994, le ministère a ciblé des secteurs à risque et il a tenu compte des résultats de ses inspections pour évaluer ce risque. Ainsi, les activités d'inspection qu'il a choisi d'effectuer touchent les dépôts pétroliers et le remplacement des réservoirs souterrains, où il semblait y avoir un plus grand risque de non-conformité avec la loi et les règlements pétroliers du Québec.

10.213 La nouvelle loi porte sur tous les produits et les équipements pétroliers. Elle détermine clairement ceux qui sont considérés comme à risque élevé et oriente en conséquence les obligations de permis, de vérification et de contrôle de bon fonctionnement.

Informatisation insuffisante au sujet de l'installation de nouvel équipement

10.214 En 1993-1994, le ministère ne recevait pas à temps le calendrier des travaux d'enlèvement et d'installation des réservoirs. De plus, l'évaluation de la compétence des installateurs était faite de manière informelle et non en fonction de critères précis. Enfin, malgré les exigences de la réglementation, le ministère ne recevait pas systématiquement les déclarations des installateurs. Pourtant, ces documents attestent la conformité des travaux et ils décrivent l'équipement installé. À l'époque, nous avons recommandé au ministère de veiller au respect de ces exigences.

10.215 Ce n'est qu'en 1997 que le ministère a réclamé le calendrier des travaux d'installation ou d'enlèvement de réservoirs souterrains aux entrepreneurs installateurs. Selon les informations obtenues, la compétence des installateurs est encore évaluée de manière informelle, mais le ministère reçoit à présent les déclarations de conformité effectuées par les installateurs à la fin des travaux. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ces étapes seront escamotées.

10.216 Quant à la nouvelle loi, elle obligera le titulaire de permis de mentionner au ministre toute modification apportée à l'équipement pétrolier dont son permis fait mention. En plus, le titulaire de permis devra obtenir du vérificateur agréé par le ministre un certificat attestant que cet équipement est conforme à la loi et à la réglementation.

Coordination des activités

10.217 Au moment de notre vérification, le ministère n'était pas le seul à effectuer des travaux d'inspection ou d'autres activités connexes liées au secteur pétrolier : plusieurs municipalités, organismes et grandes pétrolières s'y intéressaient également. Pourtant, le ministère ne cherchait pas à établir la coordination de toutes ces interventions et il n'en tenait pas compte non plus dans sa planification et l'évaluation des risques.

10.218 Nous avons alors recommandé au ministère de corriger cette façon de faire.

10.219 Dans cette optique, le ministère a conclu une entente avec la Société de l'assurance automobile du Québec en décembre 1994 qui autorise celle-ci à inspecter les camions-citernes pétroliers lorsqu'ils circulent sur les voies publiques.

10.220 En ce qui concerne les municipalités et les grandes pétrolières, aucune harmonisation n'a été faite jusqu'à présent. Toutefois, avec l'avènement de la nouvelle loi, les grandes pétrolières pourront faire approuver leur programme privé de vérification par le ministre, à qui il sera également loisible de nommer des inspecteurs municipaux pour agir en son nom.

Avis de non-conformité et d'infraction

10.221 En 1993-1994, le ministère n'avait élaboré ni critères précis pour déceler les cas de non-conformité ou d'infraction, ni délais pour corriger les irrégularités constatées, ni procédure de suivi pour les avis de non-conformité. Par ailleurs, le ministère ne savait pas non plus si tous les cas d'infraction étaient communiqués au ministère de la Justice.

10.222 Nous avons donc recommandé au ministère d'adopter une procédure cohérente en cette matière.

10.223 Au moment de notre suivi, le ministère avait l'intention de rédiger, à l'automne de 1998, une procédure d'application pénale à l'usage de ses inspecteurs. Ainsi, ceux-ci devraient être en mesure de savoir le genre d'avis qu'ils doivent émettre et les délais qu'ils pourront accorder pour corriger les situations fautives. Toutefois, cette procédure ne pourra s'appliquer que lors de la mise en vigueur de la nouvelle loi.

10.224 Dans le cadre de l'activité « Opération dépôts » (inspection de l'ensemble des dépôts pétroliers en opération), le ministère a établi, en avril 1998, une procédure qui resserre le suivi des cas d'infraction. De plus, il a approuvé, en juillet 1998, une stratégie de travail et une procédure administrative en vertu desquelles la préparation des dossiers et leur suivi après transfert au ministère de la Justice devraient s'améliorer. Toutefois, on ne peut connaître l'efficacité de ces moyens qui n'ont été mis en vigueur que récemment.

Conformité avec la loi et la réglementation

10.225 Notre vérification démontrait que de nombreux aspects de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* et de sa réglementation n'étaient pas respectés : programme de remplacement de réservoirs souterrains, émission des permis, livraison de produits pétroliers, responsabilités en cas de fuite ou de déversement, équipement installé près des affluents, couverture d'assurance et, enfin, normes de qualité pour l'essence.

10.226 Nous avons recommandé au ministère

- de réunir une information fiable et suffisante sur l'âge et la fabrication des réservoirs afin d'assurer le respect du programme d'amélioration du parc de réservoirs souterrains ;
- de s'assurer que les plans de travail touchant le remplacement ou l'enlèvement de réservoirs lui étaient présentés ;
- de s'assurer que la réglementation était appliquée avec rigueur quant au programme d'amélioration du parc de réservoirs souterrains, du renouvellement de permis d'exploitation commerciale, de l'avis d'abandon des activités et de la qualité de l'équipement installé près des affluents d'une prise d'eau municipale ;

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

- de mettre en place un mécanisme l'assurant que tous les cas de contamination importante seraient rapportés au ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec (MEF) et d'en faire le suivi approprié pour chacun de ces cas ;
- de s'assurer que l'ensemble des établissements commerciaux faisaient l'objet d'une couverture d'assurance adéquate ;
- d'établir des normes pour la qualité de l'essence intermédiaire.

10.227 Le ministère voit à présent de plus près au respect des échéances quant au remplacement des réservoirs souterrains. En effet, 95 p. cent des exploitants et des utilisateurs qui devaient remplacer leur réservoir entre le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 1997 ont procédé comme prévu. Quant à ceux dont l'échéance survenait après le 1^{er} janvier 1997, les exploitants et les utilisateurs ont respecté le programme de remplacement de leur réservoir dans une proportion de 80 p. cent.

10.228 D'un autre côté, le titulaire de permis ne sera plus obligé de transmettre les plans de modification de son équipement pétrolier avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ce qui rend notre recommandation caduque.

10.229 Par ailleurs, le ministère surveille mieux les détenteurs de permis qui tardent à le renouveler car il traite désormais avec plus de célérité les dossiers fautifs. De plus, selon les informations obtenues, les inspecteurs du ministère visiteront les lieux correspondant aux permis qui n'ont pas été renouvelés à l'automne de 1998 tout en repérant les endroits non signalés où les activités ont cessé. Quant à la qualité de l'équipement installé près des affluents d'une prise d'eau municipale, un décret a modifié le règlement, ce qui a eu pour effet d'annuler notre recommandation.

10.230 Le ministère est désireux de transmettre au MEF les cas de contamination qu'il a relevés. Seulement, il doit s'incliner en la matière devant les exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes et sur la protection des renseignements personnels* qui le lui interdit. Les deux ministères en sont à analyser la situation.

10.231 En novembre 1995, le ministère a instauré une procédure qui lui permet de s'assurer que tous les établissements commerciaux possèdent une couverture d'assurance en matière de responsabilité civile et de pollution.

10.232 Enfin, la réglementation fait à présent état des normes qui s'appliquent à la qualité de l'essence intermédiaire. D'ailleurs, pour la première fois en 1996-1997, le contrôle de cette catégorie d'essence faisait partie du plan d'inspection du ministère.

Systeme d'information

10.233 Au moment de notre vérification, le développement et la mise en place du nouveau système d'information comportaient quelques lacunes. Par exemple, le ministère a dépassé son budget de façon telle qu'il a dû abandonner des éléments importants, si bien que le système ne répond plus aux besoins des usagers. De plus, le ministère n'avait pas avisé le Conseil du trésor des dépassements substantiels qu'il connaissait.

10.234 Nous avons alors recommandé au ministère d'exercer un suivi rigoureux de la conception des systèmes informatiques, de rendre compte au Conseil du trésor des modifications et dépassements importants par rapport aux objectifs de départ et de mettre en place un système d'information adapté à ses besoins et assorti d'une analyse des avantages et des coûts.

10.235 Une étude réalisée en mai 1997 a permis au ministère de constater que son système informatique ne sera plus adéquat après l'avènement de la nouvelle loi. Il a donc redéfini ses besoins et fait approuver par le Conseil du trésor les dépenses nécessaires à l'élaboration d'un nouveau système. Jusqu'à présent, le ministère a suivi de près le travail de conception de son nouveau système informatique et il respecte la grille des avantages et des coûts établie au début. L'examen du nouveau programme informatique semble indiquer qu'il pourra produire une information de gestion susceptible de faciliter l'administration de la nouvelle loi. Toutefois, nous ne pouvons statuer sur son efficacité, puisque son entrée en fonction est prévue pour la mi-mars 1999.

10.236 Commentaires du ministère : « Nous sommes dans l'ensemble d'accord avec le contenu du rapport de suivi relatif à la vérification effectuée par le Vérificateur général en 1993-1994. Des correctifs valables ont été apportés à 6 des 11 recommandations du rapport de vérification, alors que les changements apportés par la nouvelle loi invalideront, en grande partie, les recommandations pour lesquelles des correctifs immédiats n'ont pas été apportés.

« Nous tenons aussi à dire que ces correctifs ont été apportés dans un contexte organisationnel particulièrement difficile. Les effectifs de la direction ont d'abord été réduits de 40 p. cent entre la vérification de 1993 et le projet de rapport de suivi. Au cours de cette période, la direction a dû consacrer une partie importante de ses ressources (professionnelles surtout) au développement du nouveau cadre légal, ce qui a eu pour effet de réduire d'autant la priorité de certains ajustements à l'actuel cadre administratif et réglementaire.

« Par ailleurs, comme le signale le rapport de vérification, le ministère a l'intention de mieux encadrer, par une procédure d'application pénale, le travail des inspecteurs en vue de la mise en application du nouveau cadre légal. »

Ministère des Ressources naturelles

Secteur des forêts

10.237 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère des Ressources naturelles, secteur des forêts, en 1993-1994. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998.

10.238 La vérification de 1993-1994 portait sur le suivi, par le ministère, des travaux sylvicoles effectués sur les terres publiques par les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) ou par la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR), ainsi que des travaux faits par les propriétaires de boisé privé. Elle touchait également le suivi de la coupe de bois et du mesurage du bois récolté ainsi que l'allocation des ressources humaines par le ministère. Enfin, nous avons fait des recommandations sur l'information de gestion.

10.239 Le 1^{er} avril 1998, Forêt Québec, une unité autonome de service, a été créée pour s'occuper notamment de la planification forestière et du suivi des interventions, auparavant dévolus au secteur des services régionaux du ministère.

10.240 Depuis notre vérification de 1993-1994, le ministère ou Forêt Québec ont mis en place des mesures et ils en élaborent d'autres pour corriger en grande partie la plupart des lacunes décelées. Les résultats des mesures déjà en application ne sont toutefois pas encore connus.

Travaux sylvicoles

10.241 Les travaux sylvicoles permettent la régénération et l'amélioration de la forêt. Ils comprennent la préparation du terrain, la régénération naturelle et la plantation d'arbres, le dégagement et l'élimination de la végétation qui fait concurrence aux plants d'arbres (éclaircies). Le ministère doit vérifier si la quantité et la qualité de ces travaux sont conformes aux normes en vigueur. Lorsque c'est le cas, un crédit correspondant à la valeur de ces travaux est accordé en réduction des droits de coupe.

Forêt publique

10.242 Lors de notre vérification, nous avons constaté que les directives du ministère relatives à la nature et à l'étendue de ses vérifications des travaux sylvicoles étaient incomplètes et non axées sur les risques de non-conformité, sauf en ce qui concerne les travaux réalisés dans la forêt privée et le mesurage. La méthode retenue pour la vérification des travaux sylvicoles ne comportait aucun critère de distinction basé sur le risque et chaque unité de gestion déterminait les secteurs à vérifier en fonction de ses propres critères, ce qui ne favorisait pas l'économie. De plus, le ministère autorisait régulièrement des crédits pour droits de coupe sans s'assurer que les travaux sylvicoles étaient exécutés selon les normes en vigueur. Nous lui avons alors recommandé

- d'adopter une stratégie de vérification orientée sur les risques pour les travaux sylvicoles effectués par les détenteurs de CAAF et par REXFOR ;
- de s'assurer que les normes ou les directives pour réaliser les travaux sylvicoles visent l'économie ;
- d'obtenir le degré d'assurance recherché avant d'approuver le paiement des travaux sylvicoles.

10.243 Pour répondre à ces recommandations, le ministère a élaboré, en 1994-1995, une méthode d'échantillonnage pour le suivi des travaux sylvicoles ainsi que des instructions relatives à l'application du règlement concernant la valeur des traitements sylvicoles à valoir sur le paiement des droits de coupe. Le taux d'application de cette méthode, d'abord volontaire, est passé de 65 p. cent en 1995-1996 à 88 p. cent en 1997-1998. Le 1^{er} avril 1998, elle est devenue obligatoire pour tous les détenteurs de CAAF. Maintenant, selon cette méthode, le détenteur de CAAF est responsable du suivi et du contrôle de ses travaux sylvicoles. Il doit élaborer un plan de sondage et relever des échantillons pour les superficies où il exécute ses travaux. Par la suite, le ministère fait une relecture d'un certain nombre de ces échantillons pour valider et approuver la prise de données du détenteur. Cela fait, le ministère compile tous les résultats du détenteur, puis il en fait l'analyse en tenant compte des critères d'admissibilité. Finalement, il approuve ou refuse les travaux en vue du paiement des droits. En tout temps, le ministère peut procéder à ses propres sondages.

10.244 Cette nouvelle méthode fait appel à différents critères de risque, notamment la présence de sous-traitants, les résultats antérieurs et le type de travaux, pour orienter la stratégie de vérification des travaux sylvicoles. Cependant, dans les quatre régions examinées, la notion de risque est sous-utilisée. En effet, la grille suggérée dans la méthode n'est pas bien utilisée, ce qui influence le taux de relecture d'une région à l'autre.

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

10.245 Au moment de notre vérification, les données pour l'ensemble des régions n'étaient pas suffisantes pour déterminer si la méthode donne de bons résultats. Par exemple, on ne peut s'assurer que l'échantillonnage est représentatif par rapport à toutes les superficies traitées. Ainsi, des essais parallèles à la nouvelle méthode seront faits au cours de l'exercice 1998-1999.

10.246 Quant à REXFOR, les travaux sur lesquels portaient nos recommandations sont terminés. Maintenant, REXFOR est responsable de travaux sylvicoles qui visent la création d'emplois, ce qui nécessite une supervision accrue de sa part. Ainsi, le ministère ne vérifie pas les travaux de REXFOR puisqu'il les considère comme moins risqués. Par ailleurs, REXFOR n'est pas tenue d'utiliser la nouvelle méthode d'échantillonnage puisqu'elle n'est pas détentrice de CAAF.

Forêt privée

10.247 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait que les unités de gestion devaient veiller à l'application de la *Loi sur les forêts* en vérifiant les activités des propriétaires de la forêt privée, des détenteurs de CAAF et de REXFOR. Par contre, les méthodes de vérification différaient sans raison valable, selon que les travaux étaient exécutés dans la forêt privée ou publique.

10.248 Depuis l'automne de 1996, le ministère n'a plus à vérifier les travaux effectués dans la forêt privée car la supervision de ceux-ci a été confiée à des agences régionales de mise en valeur des forêts privées, à la suite d'une modification apportée à la *Loi sur les forêts* en juin 1996. Nous n'avons pas vérifié le travail de ces agences régionales.

Récolte du bois

10.249 Les détenteurs de CAAF sont autorisés à récolter du bois dans la forêt publique. Le ministère ou Forêt Québec doivent s'assurer que la coupe respecte les règles environnementales, que le volume de bois coupé ne dépasse pas ce qui est autorisé et, finalement, que les droits de coupe sont correctement évalués en vérifiant le mesurage effectué par le détenteur.

10.250 En 1993-1994, le ministère n'avait pas fixé les facteurs sur lesquels baser le choix des endroits à visiter et l'effort de vérification quant au suivi de la récolte de bois. Pourtant, une stratégie de vérification plus sélective lui aurait peut-être fait gagner du temps. En matière de mesurage, le ministère ne respectait pas toujours l'approche de vérification axée sur le risque, si bien que le nombre de visites différait grandement de l'objectif. En outre, le ministère faisait face à d'autres problèmes : de rares vérifications en dehors des heures normales de travail et très faible rotation du personnel ; par ailleurs,

les travaux de vérification étaient répartis sur toute l'année sans se préoccuper des périodes de pointe. Dans ces conditions, le ministère ne pouvait être certain que les coupes de bois, le volume de bois et les droits y afférents étaient bien évalués. Nous lui avons alors recommandé d'adopter une stratégie de vérification orientée sur le risque, de se doter de normes et de directives pour faire le suivi de la récolte du bois et de veiller à ce que les stratégies de vérification, notamment sur le mesurage, soient respectées.

10.251 Le ministère a tenu compte de nos recommandations concernant le suivi de la récolte du bois. Il utilise la même méthode d'échantillonnage que pour le suivi des travaux sylvicoles dont nous avons traité à la section précédente. De plus, une méthode de contrôle de l'application du règlement concernant les normes d'intervention a été élaborée et sa mise en application s'effectue graduellement dans toutes les régions du Québec.

10.252 Depuis le 1^{er} avril 1998, un nouveau système permet aux détenteurs de CAAF de transmettre électroniquement leurs données de mesurage. Ainsi, l'information dont disposent les vérificateurs est plus à jour, ce qui permet de mieux planifier leurs travaux de vérification. Cependant, l'application de cette technique est encore trop récente pour en apprécier les résultats.

10.253 En ce qui concerne le mesurage, le ministère s'est appuyé sur l'étude d'une firme externe, reçue en décembre 1997, pour établir un plan d'action afin d'orienter les stratégies de vérification en fonction des facteurs de risque. Forêt Québec effectue un suivi rigoureux de l'application de ces nouvelles directives. Au moment de nos travaux de suivi, il était encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces correctifs.

Répartition des ressources humaines

10.254 En 1993-1994, les ressources humaines n'étaient pas réparties en fonction du volume d'activité, du rendement espéré des employés, du degré d'assurance recherché et des secteurs les plus à risque, mais principalement sur la base de la simple reconduction. Nous avons donc recommandé d'allouer les ressources humaines en fonction du rendement et du volume d'activité attendus chaque année des bureaux régionaux et des unités de gestion.

10.255 Ainsi, en décembre 1996, le ministère a entrepris une démarche pour que la répartition des ressources soit équitable, afin de donner suite à l'orientation ministérielle de son plan stratégique 1997-1998. Cette planification a pour objectif d'adapter la gestion aux contraintes budgétaires et aux besoins de la population, des clients et des employés.

10.256 Cette démarche contribuera à équilibrer le partage des ressources entre les unités régionales selon des indicateurs qui tiennent compte du nombre de clients, du nombre de CAAF et d'aires communes, du taux d'activité et des utilisations possibles de la forêt. La correction des écarts a débuté en 1998-1999 et elle se poursuivra pendant quelques années.

Information de gestion

10.257 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait que la qualité des travaux n'était guère contrôlée et que la reddition de comptes ne s'était que légèrement améliorée depuis notre vérification de l'optimisation des ressources en 1988. De plus, les indicateurs de gestion étaient insuffisants. En effet, l'information de gestion du ministère portait surtout sur les activités forestières des détenteurs de CAAF et non sur le travail des unités de gestion. Nous avons alors recommandé de mettre en place des contrôles de la qualité des travaux et un processus de reddition de comptes couvrant, entre autre, la qualité des travaux, l'atteinte des objectifs et l'efficacité du personnel.

10.258 En avril 1998, Forêt Québec a adopté des indicateurs de gestion qui, dans l'ensemble, répondent à nos recommandations. Ils permettront de mesurer chaque année les objectifs opérationnels et de s'ajuster si nécessaire. Ces indicateurs portent notamment sur l'atteinte des résultats en matière de protection de l'environnement forestier, de rendement des forêts et de contrôle des coûts.

10.259 Au moment de notre suivi, différentes équipes de travail élaboraient les méthodes de calcul des indicateurs. Les résultats sont prévus pour le printemps de 1999.

10.260 Commentaires du ministère : « Les éléments et commentaires qu'a soulevés le Vérificateur général au regard des mesures mises en œuvre pour corriger les lacunes identifiées dans le rapport de 1993-1994 sont pertinents et conformes à la réalité de notre organisation.

« Les responsables de Forêt Québec ont la ferme intention de poursuivre l'amélioration de ces mesures. D'ailleurs, la situation récente du Secteur des services régionaux en unité autonome de service amène un raffermissement du contenu et du suivi des plans d'action dans un contexte de reddition de comptes.

« Cette orientation contribue déjà à l'amorce d'un changement de la culture de gestion au sein de l'organisation, lequel devra s'échelonner sur quelques années. »

Ministère du Revenu

10.261 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué au ministère du Revenu en 1994-1995. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avons alors formulées. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998.

10.262 Notre vérification avait pour but d'examiner les mécanismes mis en place par le ministère du Revenu pour combattre l'évasion fiscale. Elle portait sur la gestion de l'information, le dépistage de l'évasion fiscale, la façon dont le ministère évalue ses interventions et les moyens qu'il utilise pour sensibiliser la population au problème de l'évasion fiscale. Enfin, nous avons examiné l'environnement informatique ainsi que les informations contenues dans le rapport annuel 1993-1994 du ministère.

10.263 À la suite de notre rapport, le ministère a posé plusieurs gestes, dont l'élaboration d'un plan de lutte à l'évasion fiscale. En outre, il a fait modifier sa loi constitutive afin d'obtenir l'information qu'il lui faut pour lutter contre l'économie souterraine. Par ailleurs, le ministère a lancé une campagne de sensibilisation afin d'informer la population des effets néfastes de l'évasion fiscale. En résumé, le ministère a tenu compte, en tout ou en partie, de la plupart de nos recommandations. Nous l'invitons cependant à poursuivre ses efforts dans les domaines suivants.

Gestion de l'information

Système d'information pour les sociétés

10.264 Nous avons recommandé au ministère de veiller à ce que son système d'information sur les sociétés réponde mieux à ses besoins. En effet, le système en place ne peut traiter plusieurs données historiques ou renseignements pourtant susceptibles d'améliorer le travail de vérification avant l'émission des avis de cotisation et la sélection des dossiers à vérifier.

10.265 Or, le ministère n'a toujours pas procédé aux modifications qui permettraient d'améliorer son système, de sorte que les lacunes signalées dans notre rapport perdurent. Mentionnons cependant que le ministère prévoit pour novembre 1999 la livraison d'un nouveau système informatique au sujet des sociétés, qui permettra la saisie et l'utilisation subséquente de plusieurs données supplémentaires.

10.266 Commentaires du ministère : « Le Conseil du trésor autorisait, le 20 juillet dernier, le ministère à entreprendre la réalisation de la conception administrative du système « Déclaration des sociétés ». Le ministère maintient toujours la date butoir de novembre 1999 pour l'implantation de ce système. »

Recherche de l'évasion fiscale

Détection des non-déclarants (contribuables)

10.267 Nous avons recommandé au ministère de n'émettre des remboursements d'impôt à des particuliers qu'après avoir obtenu des renseignements supplémentaires de ceux qui n'avaient pas produit de déclaration au cours des années précédentes. Bien que le ministère ait amélioré la détection des déclarations manquantes des particuliers et qu'il exige maintenant la production de celles qui ont un potentiel de récupération fiscale, il ne retient toujours pas le chèque de remboursement d'impôt lorsque la déclaration des années précédentes n'a pas été produite. Il nous semble que le remboursement versé avant la production des déclarations antérieures est indu.

10.268 Nous avons également recommandé au ministère d'émettre plus rapidement des avis aux sociétés qui ne produisaient pas de déclaration de revenus. Or, si la Direction générale de la capitale et des régions a bel et bien obtempéré, la Direction générale de la métropole n'a guère changé sa façon de faire depuis notre rapport. En effet, cette direction met généralement 300 jours et plus avant d'envoyer un avis selon lequel la date légale de production est dépassée. Par conséquent, nous insistons pour que la Direction générale de la métropole procède plus rapidement à cet envoi.

10.269 Commentaires du ministère : « *Particuliers.* La recommandation du Vérificateur général n'a pas été appliquée telle que formulée initialement. Nos analyses ont démontré que cette recommandation exigeait des efforts importants et comportait des aspects négatifs au niveau de la lourdeur opérationnelle. Nous avons plutôt procédé au raffinement de la fonction détection de la non-production des déclarations des particuliers en conciliant et en analysant les informations mémorisées au ministère. Suite à ce travail, le ministère exige la production des déclarations ayant un potentiel de récupération fiscale.

« *Sociétés.* Depuis quelques mois, le secteur responsable de la délinquance des sociétés à la Direction générale de la métropole est intervenu manuellement pour provoquer l'émission des avis de non-production. Des façons nouvelles de répartir, d'agencer et de distribuer le travail ont permis d'aboutir à une gestion plus efficace. En conséquence, les avis de non-production sont maintenant transmis sur une base régulière, c'est-à-dire 60 jours après la date légale de production. »

Détection des non-déclarants (mandataires)

10.270 En 1994-1995, très peu de mesures incitatives avaient été prise à l'égard des mandataires qui omettent de produire leur rapport de remise, sous prétexte qu'ils n'ont rien à verser. Étant donné que tout mandataire est tenu de produire un tel rapport selon une fréquence définie, le ministère a modifié la fréquence de production de certains mandataires afin de réduire le nombre de non-déclarants. À notre avis, bien qu'elle facilite la tâche des mandataires et du ministère, cette mesure est insuffisante. En effet, l'article 59 de la *Loi sur le ministère du Revenu* prévoit des pénalités quand le rapport de remise n'est pas produit. Selon nous, une application plus rigoureuse de la loi permettrait d'obtenir que les rapports soient remis à temps.

10.271 Commentaires du ministère : « *Le ministère a réduit substantiellement le nombre de mandataires non-déclarants depuis 1994-1995. Nous poursuivons nos travaux consistant à modifier la fréquence de déclaration des mandataires lorsque le chiffre d'affaires et l'activité économique le justifient. De plus, nous portons une attention particulière aux mandataires qui n'ont jamais fait de déclaration.*

« *Quant à l'application de l'article 59 de la Loi sur le ministère du Revenu, il faut rappeler que le ministère a effectué, en 1997, une analyse sommaire de son application systématique. Le Comité des politiques ministérielles relatives à la fiscalité a déposé, le 26 octobre 1998, un échéancier détaillé des activités à réaliser à cet égard ainsi que le plan de communication.*

« *Dans le cadre spécifique du programme de lutte contre l'évasion fiscale, le projet « Délinquance de production TVQ-TPS » a permis une récupération fiscale de quelque 36,6 millions de dollars. »*

Vérification de l'impôt chez les contribuables et de la taxe chez les mandataires

10.272 En 1994-1995, une faible proportion de contribuables et de mandataires faisaient l'objet d'une vérification ; cependant, le ministère a intensifié ses efforts en ce sens au cours des dernières années. Nous l'encourageons fortement à continuer dans cette voie, car non seulement cette pratique contribue à modifier les comportements déviants, mais elle rapporte en outre au ministère environ 600 dollars l'heure.

10.273 De plus, le ministère ne retenait pas les données fournies par les états financiers reçus pour les intégrer à ses critères de sélection des dossiers à vérifier. Le système informatique ne permet toujours pas de saisir plusieurs de ces données. Le nouveau système actuellement en développement devrait permettre de remédier à ce problème. De la sorte, les critères de sélection devraient être plus raffinés.

10.274 Enfin, notre vérification révélait que les critères de sélection ne tenaient pas compte du fait que certains contribuables ont déjà omis de produire leur déclaration. Depuis lors, le ministère a retenu, dans certains projets de vérification, les délinquances

antérieures au regard de certaines lois fiscales ou décrets mais non à la *Loi sur les impôts*. Selon nous, il s'agit pourtant d'un indice qu'il y a déjà eu inobservance fiscale, ce que le ministère devrait noter.

10.275 Commentaires du ministère : « Pour les sociétés, l'information en provenance des états financiers saisie dans les systèmes du ministère est encore restreinte. Toutefois, le projet de refonte du système DÉCOR (déclaration des sociétés) et l'ajout des données financières choisies pour les sociétés vont éventuellement remédier à ce problème.

« Un nouveau critère de sélection des dossiers de vérification pour l'impôt des particuliers et pour l'impôt des sociétés sera ajouté. Ce critère tiendra compte des contribuables qui ont omis de produire une déclaration d'impôt lors des dernières années.

« Dans le cadre de projets de lutte contre l'évasion fiscale actuellement en cours ou en élaboration, le ministère utilise les informations sur les délinquances antérieures, notamment au regard de l'impôt, parmi ses indices d'inobservance fiscale pour fins de sélection des dossiers. Il est cependant trop tôt pour statuer sur le caractère probant de plusieurs de ces indices et la valeur ajoutée qu'ils pourraient avoir dans les processus de sélection qui ont cours au ministère. »

Travailleurs à pourboire

10.276 Au moment de notre vérification en 1994-1995, le ministère ne faisait guère de vérifications auprès des travailleurs à pourboire.

10.277 Depuis ce temps, il a vérifié les déclarations de plus de 35 000 employés à pourboire, dans le seul secteur de la restauration, des bars et de l'hôtellerie, et il poursuit ce travail dans les autres champs d'activité. Mentionnons également que les récentes modifications législatives encouragent désormais la déclaration des revenus de pourboires.

10.278 Par contre, la ministre a consenti certaines mesures d'assouplissement qui réduisent d'environ 40 p. cent, soit l'équivalent de 8 millions de dollars, les cotisations émises ou projetées. L'une d'elles prévoit que les cotisations déjà émises seront corrigées de telle sorte que les revenus de pourboires soient limités à 8 p. cent des ventes faites par chaque employé. Ceux qui ont déjà été cotisés à 12 p. cent environ, sur la base de certaines vérifications ministérielles, seront de nouveau cotisés à la baisse.

10.279 En conséquence, le ministère ne s'est pas conformé à la *Loi sur le ministère du Revenu* en réduisant le montant des cotisations émises. En effet, cette loi stipule que seul le gouvernement peut remettre un montant dû en application de la *Loi sur les impôts* et que cette remise ne peut être faite qu'en vertu d'un règlement général ou par un arrêté spécial dans chaque cas particulier. Toutefois, en date du 31 juillet 1998, le ministère des Finances émettait un bulletin d'information déclarant que « des modifications seront apportées à la législation et à la réglementation fiscales pour concrétiser l'application de

ces mesures ». En dépit de cette intention de régulariser la situation, nous estimons que le ministère devrait désormais s'assurer que les lois sont respectées. Nous l'encourageons de plus à étendre ses travaux de vérification à tous les employés à pourboire, en raison du principe de l'équité fiscale.

10.280 Commentaires du ministère : « Concernant les remises de droits découlant de l'application des mesures d'assouplissement, les dispositions nécessaires ont été prises pour s'assurer du respect des obligations légales. À cet égard, un bulletin d'information a été émis par le ministère des Finances en date du 31 juillet 1998. »

Évaluation des interventions

10.281 Au moment de notre vérification, les résultats des activités du ministère pour lutter contre l'évasion fiscale n'étaient pas évalués en fonction des sommes perçues et du nombre de non-déclarants pris en faute, et qui produisent volontairement leur déclaration de revenus par la suite. Lors de notre suivi, le ministère avait mis en place un système d'information de gestion, dont l'un des objectifs est d'évaluer les résultats par activité en fonction des sommes perçues. Bien que ce système soit opérationnel, l'objectif visé n'est pas encore atteint. Par ailleurs, la diminution du taux de récurrence comme outil de mesure fait partie des préoccupations du ministère. En ce moment, le Service de l'évaluation de programmes s'applique à établir des indicateurs de performance pour le plan de lutte à l'évasion fiscale.

10.282 Commentaires du ministère : « Le ministère a entrepris dès 1996 le dossier « Portrait ministériel des revenus » visant à suivre de façon spécifique les résultats des programmes de lutte contre l'évasion fiscale. Depuis ce temps, il a développé des outils de reddition de comptes visant, entre autres, l'identification de la provenance des revenus pour toutes les activités du ministère. Le développement des outils sur la provenance des revenus de lutte contre l'évasion fiscale est terminé. Pour l'ensemble des activités de récupération fiscale, 80 p. cent de la provenance des revenus est identifiée et nos travaux seront complétés en 1998-1999.

« Le ministère a également évalué les effets de ses programmes de lutte contre l'évasion fiscale sur la production subséquente des déclarations pour certains secteurs (employés à pourboire, construction, vêtement, etc.) et les travaux à ce chapitre se poursuivent.

« Finalement, dans le cadre du mandat en cours concernant le plan de lutte contre l'évasion fiscale, le Service d'évaluation des programmes, en plus de développer des indicateurs de performance, s'interrogera sur le changement de comportement de ceux qui ont fait l'objet d'une intervention en mesurant notamment le taux de récurrence et s'intéressera à la plus-value des échanges de renseignements. »

Environnement informatique

10.283 En matière d'environnement informatique, nous avons fait des recommandations au ministère touchant les aspects suivants :

- amélioration de la gestion des codes de l'environnement mini-ordinateur ;
- limitation de l'accès en écriture aux applications de cet environnement aux responsables de la mise en production ;
- instauration des mesures nécessaires pour permettre aux propriétaires des données de contrôler tous les accès aux données de production ;
- mise en place de mesures assurant que les fichiers de données de production ne puissent être modifiés que par le propriétaire des données ou par une personne autorisée.

10.284 Notre suivi indique que le ministère a cherché à concrétiser ces recommandations. Par exemple, il a élaboré un plan d'action qui comprend notamment la révision générale des droits d'accès et l'implantation d'une composante informatique de sécurité.

10.285 Bien que le ministère ait déjà entrepris de se conformer à nos recommandations, nous l'encourageons à persévérer dans cette voie et à concrétiser son plan d'action aussitôt que possible.

10.286 Commentaires du ministère : « *L'environnement mini-ordinateur fait présentement l'objet de la mise en place de moyens pour concrétiser les recommandations formulées.*

« *Pour ce faire, le plan de travail élaboré par le ministère prévoit la révision générale des droits d'accès et l'implantation d'une composante informatique de sécurité. Ce plan prévoit que les travaux seront complétés au mois de juin 1999.* »

Reddition de comptes

10.287 En 1994-1995, nous avons recommandé au ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et fiable sur ses activités et sa performance. De fait, le ministère fournit à présent une information plus détaillée.

10.288 Cependant, certaines lacunes subsistent. Ainsi, le rapport annuel de 1996-1997 présente les réalisations du ministère sans que l'on sache si elles ont atteint les objectifs. De plus, même si le ministère a pris des engagements en matière de service à la clientèle, il n'a toujours pas élaboré d'outil pour mesurer la satisfaction de cette dernière. Enfin, il reste muet sur le niveau de compétence de ses ressources humaines, élément pourtant majeur pour la réalisation de sa mission.

10.289 Commentaires du ministère : « Les observations du Vérificateur général seront appliquées en grande partie dans la version du rapport annuel 1997-1998.

« En ce qui a trait à l'élaboration d'un outil pour mesurer la satisfaction de la clientèle à l'égard des engagements ministériels, ce projet est toujours actif, mais n'a pu être réalisé en 1997-1998 pour des raisons de priorité. Le ministère a cependant consulté à plusieurs reprises ses partenaires sur divers aspects de son administration et a pu ainsi recueillir des informations de valeur quant à leur satisfaction. »

Musée du Québec

10.290 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995 au Musée du Québec. Le but de notre démarche était de constater dans quelle mesure cet organisme avait tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en juin 1998.

10.291 Des améliorations importantes et des correctifs ont été apportés à certaines déficiences relevées à l'époque de notre vérification. Ces dernières portaient notamment sur l'acquisition des œuvres d'art, la programmation des expositions et la reddition de comptes.

10.292 Cependant, des lacunes subsistent en ce qui concerne la concertation avec les autres musées nationaux, la conservation des œuvres d'art, l'état de la collection permanente, la collection de prêt d'œuvres d'art et la sécurité. Nous désirons revenir sur celles qui nous apparaissent les plus importantes.

Concertation avec les autres musées nationaux

10.293 En 1994-1995, le Musée avait une politique qui définissait des critères d'acquisition des œuvres d'art. Toutefois, cette politique ne faisait nulle mention d'une quelconque concertation avec les autres musées nationaux à cet égard, ce qui n'avait pas changé au moment de notre suivi. Le Musée avait pourtant indiqué au ministère de la Culture et des Communications, dans le cadre du suivi du rapport concernant la situation budgétaire des grands musées québécois publié en juin 1997, que les musées nationaux possédaient des œuvres d'art du même créneau ou des mêmes artistes.

Conservation des œuvres d'art

10.294 En 1994-1995, le Musée conservait certaines œuvres d'art dont la valeur patrimoniale n'était pas démontrée. Il n'avait jamais aliéné ni inventorié celles qui pourraient l'être. Ces œuvres occupent de l'espace dans les réserves du Musée, ce qui entraîne des coûts attribuables à la manutention et aux conditions particulières de conservation, notamment la climatisation et la sécurité. Au moment de notre suivi, la situation était la même. Il faut toutefois souligner que la plupart des œuvres dont nous remettons en question la valeur patrimoniale ont été acquises avant que le Musée adopte, en 1988, une politique et des critères d'acquisition.

Collection de prêt d'œuvres d'art

10.295 La *Loi sur les musées nationaux* stipule que le Musée peut louer et prêter des œuvres d'art aux conditions prévues par règlement. Lorsqu'il adopte un tel règlement, il doit le faire approuver par le gouvernement. En ce qui concerne la collection de prêt d'œuvres d'art, en 1994-1995, le Musée l'offrait aux ministres et sous-ministres, aux délégations

du Québec à l'étranger, aux maisons du Québec, aux présidents de sociétés d'État et aux organismes parapublics offrant des services directs à la population, sans avoir obtenu l'autorisation requise. Au moment de notre suivi, le Musée n'avait pas encore soumis ses conditions de prêt et de location d'œuvres d'art à l'approbation du gouvernement.

Sécurité

10.296 En 1994-1995, nous étions d'avis que les services de sécurité du Musée auraient pu être obtenus à moindre coût, sans diminuer leur efficacité. Depuis, le Musée a fait des efforts appréciables pour réduire le coût de ces services. En effet, il a réalisé des économies importantes grâce à une meilleure affectation de ses agents de sécurité, en fonction des heures d'ouverture, et à une réduction de leur nombre. Toutefois, il est encore possible de comprimer les dépenses, principalement au chapitre de la rémunération des agents. D'ailleurs, le Musée a estimé qu'il pourrait réaliser des économies annuelles d'environ 300 000 dollars s'il confiait tout ce secteur à une agence privée comme le font les deux autres musées nationaux, mais il considère que sa marge de manœuvre est limitée, compte tenu de la convention collective en vigueur.

10.297 Commentaires du Musée : « *Concertation avec les autres musées nationaux.* En vertu de sa loi constitutive, le Musée du Québec n'a pas le mandat d'imposer une quelconque concertation entre les musées nationaux en matière d'acquisitions. Il existe toutefois une concertation entre les conservateurs et les directeurs de musée à l'occasion d'acquisitions majeures, lesquelles sont fort rares eu égard à l'insuffisance de nos budgets d'acquisition.

« *Conservation des œuvres d'art.* À titre de plus ancien musée d'État au Québec, le Musée du Québec a évidemment fait de nombreuses acquisitions avant la mise en place de comités d'experts au milieu des années 1960. Parmi ces acquisitions, il se trouve plusieurs œuvres majeures qui font aujourd'hui sa fierté. Cela dit, les façons de faire des années 1990 n'étant pas celles des années 1930, on ne saurait refaire l'histoire. Comme nous le soulignons dans nos commentaires de 1995, il faut de surcroît être très prudent en ce qui regarde l'évaluation de la valeur patrimoniale d'une collection nationale, puisqu'une œuvre considérée comme secondaire aujourd'hui pourra être qualifiée de majeure demain. L'histoire récente de plusieurs musées importants le démontre, au Québec comme à l'étranger.

« *Collection de prêt d'œuvres d'art.* Le Musée du Québec a bel et bien une politique de prêt et de location pour cette collection, et ce, depuis sa création en 1982. À l'invitation du Vérificateur général, nous entendons la soumettre à l'approbation du gouvernement dans les prochains mois.

« *Sécurité.* Le Musée du Québec est heureux que le Vérificateur général ait reconnu les résultats très appréciables de ses efforts d'économie et d'efficacité en matière de sécurité. »

Office des personnes handicapées du Québec

10.298 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1992-1993 auprès de l'Office des personnes handicapées du Québec. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure l'Office avait tenu compte des recommandations que nous avons formulées. Nos travaux ont pris fin en juillet 1998.

10.299 Depuis notre vérification, l'Office a posé plusieurs gestes qui ont eu pour effet d'apporter des améliorations importantes et des correctifs aux déficiences relevées à cette époque.

10.300 En ce qui concerne le Plan d'embauche, l'Office a constaté qu'il n'avait pas produit les résultats escomptés au regard des efforts consentis. Il a donc cessé en 1996 d'assumer les tâches administratives liées à ce programme et mène actuellement des travaux et des consultations en vue de présenter un nouveau projet de loi à l'Assemblée nationale.

10.301 Quant aux programmes Contrat d'intégration au travail (CIT) et Centre de travail adapté (CTA), l'Office a procédé à leur évaluation en 1996 et il a implanté diverses mesures pour corriger les déficiences relevées. Ainsi, pour favoriser le développement de l'emploi des personnes handicapées, assurer une gestion efficace de ces programmes et se rapprocher de sa clientèle, il a défini des orientations, des objectifs et une nouvelle procédure, et il a transféré une portion importante des activités à ses bureaux régionaux. Il a également accentué les échanges avec ses différents partenaires et conclu une entente avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, afin d'augmenter les budgets alloués aux deux programmes.

10.302 Ces améliorations ont permis de rectifier plusieurs des lacunes signalées dans notre rapport de vérification. Ainsi, l'Office s'acquitte mieux de ses responsabilités quant à la gestion du programme CIT et il exige des plans d'intervention pour les personnes handicapées qui y sont admises. En ce qui concerne le programme CTA, l'Office a travaillé à développer le réseau, précisé ses exigences concernant le renouvellement des accréditations et encadré ses interventions.

10.303 Cependant, certaines lacunes subsistent dans ces deux programmes. De plus, des améliorations seraient souhaitables relativement à la connaissance de la disponibilité et de l'employabilité des personnes handicapées et à la reddition de comptes.

Contrat d'intégration au travail (CIT)

Protocole d'entente avec les Services externes de main-d'œuvre (SEMO)

10.304 Les SEMO effectuent certaines activités du programme CIT, telles que la détermination de l'admissibilité de la clientèle, la recherche d'employeurs, le suivi des personnes handicapées en emploi, etc. Notre rapport de vérification mentionnait l'absence d'une entente écrite avec les SEMO pour préciser les modalités de gestion des activités déléguées.

10.305 Bien que la régionalisation des activités favorise un suivi plus rigoureux des activités des SEMO et que la tenue de rencontres régulières avec leur association permette de discuter des diverses questions relatives aux activités déléguées, aucun protocole d'entente n'avait encore été signé en juin 1998.

10.306 Nous croyons toujours qu'une entente écrite avec les SEMO serait souhaitable afin de préciser les modalités de gestion du programme, ses objectifs de résultats et l'information nécessaire pour en faire le suivi.

Centre de travail adapté (CTA)

Subventions

10.307 En 1993, toutes les personnes handicapées œuvrant dans les CTA étaient subventionnées au même taux horaire, peu importe leur niveau de productivité ; une telle pratique n'encourageait pas les CTA à embaucher les personnes handicapées les moins compétitives ni à laisser aller celles qui seraient aptes à se trouver un emploi sur le marché régulier.

10.308 L'Office a récemment introduit une modulation de la subvention accordée aux CTA pour certaines catégories d'employés, soit ceux qui bénéficient d'un développement d'employabilité ou qui font l'objet de location de main-d'œuvre. Cependant, les personnes handicapées travaillant dans un CTA sont encore subventionnées sans égard à leur niveau de productivité.

10.309 Nous avons recommandé à l'Office de revoir les normes d'allocation des subventions, de manière à ne compenser que le manque à gagner de l'entreprise occasionné par l'embauche de chaque personne handicapée. Après avoir considéré cette possibilité, l'Office a choisi de maintenir un financement basé sur une approche globale et de reconduire d'une année à l'autre les subventions sur la base des postes occupés.

Gestion des ressources humaines

10.310 En 1992-1993, l'évaluation de la non-compétitivité des personnes handicapées laissait place à beaucoup de subjectivité chez les parties concernées par leur embauche. Nous avons alors recommandé de veiller à ce que les personnes handicapées et les exigences des postes à combler soient évaluées de façon plus objective et uniforme.

10.311 Plusieurs actions de l'Office, telles que la régionalisation des activités, la mise en application de la politique de soutien à la gestion des ressources humaines et l'obligation de remplir un plan d'intervention, permettent une meilleure évaluation de chaque personne embauchée dans les CTA et des exigences des postes à combler. Toutefois, l'objectivité et l'uniformité de l'évaluation ne sont toujours pas assurées. Nous encourageons l'Office à poursuivre ses efforts en ce sens, notamment en améliorant les outils disponibles.

10.312 À l'époque, l'Office n'exigeait pas que les CTA rendent compte de la gestion de leurs ressources humaines : formation en emploi, politique salariale, appréciation du rendement, etc. Cette lacune n'est pas encore corrigée.

10.313 En effet, bien qu'il ait accru ses interventions concernant le suivi de chaque personne handicapée au service des CTA – notamment grâce aux plans d'intervention et aux comités des ressources humaines – et qu'il effectue un suivi mensuel des mouvements de personnel, l'Office n'a aucune exigence globale en ce qui a trait à la reddition de comptes au sujet des diverses activités de gestion des ressources humaines réalisées par les CTA. Pourtant, il devrait détenir cette information pour juger d'un des critères d'évaluation des demandes de subvention, soit la qualité de la gestion des ressources humaines dans les CTA.

10.314 Nous recommandons de nouveau à l'Office d'exiger des CTA une reddition de comptes de la gestion de leurs ressources humaines.

Autres constatations

Connaissance de la disponibilité et de l'employabilité des personnes handicapées

10.315 Lors de notre vérification, nous avons recommandé à l'Office d'exiger une meilleure information quant à la disponibilité et à l'employabilité des personnes handicapées.

10.316 L'Office ne détient toujours pas d'information complète sur sa clientèle potentielle. Par contre, afin d'obtenir l'information nécessaire à la gestion de ses activités et répondre à des besoins particuliers, il a mené plusieurs études. En outre, l'Office s'est assuré, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, qu'une enquête québécoise sur les limitations d'activités (EQLA) serait menée en remplacement d'une enquête similaire exécutée auparavant par Statistique Canada. C'est d'ailleurs lui qui en a pris l'initiative.

Reddition de comptes

10.317 Nous avons recommandé à l'Office de revoir le contenu de son rapport annuel pour en accroître la pertinence et remplir ainsi son devoir de reddition de comptes, et de le déposer dans les délais prescrits.

10.318 Bien que l'Office ait apporté certaines améliorations au contenu de son rapport, celui-ci ne permet toujours pas de juger de l'efficacité de l'organisme dans la gestion de ses programmes d'intégration et de maintien en emploi. Il ne permet pas d'évaluer les différentes réalisations en fonction des objectifs fixés ni de juger de la satisfaction des groupes visés par les programmes. Nous encourageons l'Office à améliorer sa reddition de comptes grâce à un rapport d'activité complet.

10.319 Notons, par ailleurs, que le rapport annuel de 1996-1997 a été déposé dans les délais prescrits, ce qui n'est pas le cas pour celui de 1997-1998.

10.320 Commentaires de l'Office des personnes handicapées du Québec :

- ***Contrat d'intégration au travail (CIT)***

Protocole d'entente avec les Services externes de main-d'œuvre. « À la fin d'août 1998, avec la collaboration du ministère de l'Emploi et de la Solidarité de qui relèvent les SEMO, et celle du ministère de la Santé et des Services sociaux, l'Office a élaboré un protocole d'entente qu'il a proposé à l'Association des services externes de main-d'œuvre et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. »

- ***Centre de travail adapté (CTA)***

Subventions. « Au cours des dernières années, l'Office a révisé les normes de son programme CTA, notamment en exigeant un pourcentage plus élevé de personnes handicapées dans les entreprises adaptées, en introduisant de nouveaux plafonds au chapitre des salaires, une modulation de ses subventions, un programme spécifique de développement de l'employabilité, et en diminuant de façon graduelle ses subventions pour fins d'immobilisation.

« En procédant de la sorte, l'Office a décidé d'opter pour un financement basé sur une approche globale du manque à gagner d'un CTA plutôt que via un financement basé sur la performance de chaque personne handicapée à l'emploi d'un CTA. Une évaluation du manque à gagner de l'entreprise occasionné par l'embauche et le maintien à l'emploi de chaque personne handicapée pour déterminer un niveau de financement pour chaque poste occupé s'avère une approche complexe et trop onéreuse. Elle nécessite le recours à une équipe d'experts de diverses disciplines pour évaluer la productivité de chaque personne handicapée eu égard au poste occupé à un moment donné. L'évolution de la situation de la personne handicapée (déficience, incapacités) et les changements liés à des facteurs propres à la production mais extérieurs à la personne (modification des produits et services, périodes de production, organisation du travail, changements technologiques) font en sorte que cette évaluation personnalisée doit être continue et le financement, ajusté à la hausse ou à la baisse en conséquence.

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

« L'approche globale favorise la stabilité financière du CTA tout en permettant l'embauche d'un plus grand nombre de personnes handicapées ; par exemple, 1 993 personnes en 1996-1997 en regard des 1 800 postes subventionnés. Mais, surtout, l'approche globale évite de soumettre constamment chaque personne handicapée à l'emploi d'un CTA à une évaluation de son état de santé et de sa performance. »

Gestion des ressources humaines. « L'Office a émis des directives et mis en place des mesures pour effectuer un suivi rigoureux de la clientèle embauchée dans chaque CTA. Pour améliorer et formaliser ce suivi, l'Office a requis de chaque CTA, pour 1998-1999, une reddition de comptes sur la gestion de ses ressources humaines, notamment sur la formation en emploi, la sécurité au travail, la politique salariale, l'adaptation des postes de travail, l'aménagement des tâches et l'appréciation du rendement du personnel. Cette exigence sera de plus inscrite dans la convention que l'Office signe annuellement avec chaque CTA. »

- **Autres constatations**

Reddition de comptes. « Malgré les améliorations apportées au contenu de son rapport annuel, l'Office est désireux de le rendre encore plus explicite. Dans cette optique, il ajoutera à son rapport 1998-1999 plusieurs éléments d'information qui permettront de mieux apprécier les efforts continus de l'Office pour soutenir les personnes handicapées dans leurs démarches d'intégration sociale. »

Régie des alcools, des courses et des jeux

10.321 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de la Régie des alcools, des courses et des jeux (la Régie) en 1993-1994. Nos travaux ont pris fin en septembre 1998. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Régie a tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

10.322 En 1993-1994, nous avons examiné, en premier lieu, si la Régie disposait d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités de contrôle des boissons alcooliques liées à l'embouteillage et à la fabrication. Notre vérification touchait également certaines activités réalisées par d'autres organismes du gouvernement en cette matière. En deuxième lieu, nous avons vérifié si la Régie administrait adéquatement la tarification relative aux fabricants et aux producteurs de boissons alcooliques.

10.323 Depuis notre vérification de 1993-1994, la Régie a poursuivi ses efforts pour mettre en place des mesures afin de répondre à plusieurs de nos recommandations. Cependant, le contrôle des boissons alcooliques est encore sujet à amélioration.

Orientations

10.324 Pour assurer la protection du public en matière d'alcool, les actions de la Régie doivent être guidées par des orientations claires traduites en objectifs mesurables. Pour ce faire, la Régie s'appuie sur les fonctions et les pouvoirs que lui octroient sa loi constitutive et les règlements. Cependant, en 1993-1994, elle n'avait pas formulé d'orientations ni d'objectifs mesurables. Nous lui avons donc recommandé de combler cette lacune et de déterminer les gestes à poser pour y parvenir.

10.325 En 1994-1995, la Régie a établi sa planification et formulé quatre orientations stratégiques dont l'une est de privilégier les actions plus susceptibles de servir l'intérêt public et la tranquillité sociale.

10.326 La Régie a choisi de s'orienter en fonction des secteurs les plus risqués, par exemple le commerce illégal des boissons alcooliques. Comme il y a là un risque pour la sécurité du public, elle collabore en cette matière avec les corps policiers au programme ACCÈS (Actions Concertées Contre l'Économie Souterraine).

10.327 Malgré les efforts de la Régie pour se doter d'orientations stratégiques, elle n'a toujours pas formulé d'objectifs mesurables ni élaboré un plan d'action détaillé pour les réaliser.

Reddition de comptes

10.328 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait que la qualité de la reddition de comptes présentée dans le rapport annuel de 1992-1993 n'était pas suffisante pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité de la Régie et s'assurer que son budget est justifié. Nous avons alors recommandé à la Régie de revoir le contenu de son rapport annuel dans cette optique.

10.329 La Régie a intégré dans son dernier rapport annuel des informations qui améliorent sa reddition de comptes. Cependant, elle aurait intérêt à raffiner davantage certains éléments afin que le lecteur puisse mieux évaluer son efficacité. Par exemple, puisque la Régie n'a pas formulé d'objectifs mesurables, elle ne peut rendre compte de l'à-propos des moyens utilisés et des efforts investis au regard d'objectifs fixés et de la réalisation des résultats escomptés. De plus, le rapport annuel fait mention de différentes informations relatives aux coûts et à la productivité mais de façon trop générale.

Boissons dont l'étiquette affiche 0,5 p. cent ou moins en volume d'alcool

10.330 Le rapport de 1993-1994 mentionnait que les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 p. cent ou moins en volume d'alcool ne faisaient pas l'objet d'aucun contrôle en ce qui a trait à la qualité de leur fabrication ou aux informations fournies sur l'étiquette et dans la publicité. Nous avons recommandé à la Régie de mettre en place des mécanismes de gestion et de coordination pour qu'un contrôle soit exercé sur toutes les boissons alcooliques. De plus, nous avons incité le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) à exercer le contrôle des boissons contenant 0,5 p. cent ou moins en volume d'alcool, notamment quant à leur qualité et à leurs propriétés.

10.331 La Régie est maintenant assurée que ce contrôle est exercé. En effet, le MAPAQ a acquiescé à notre recommandation en intégrant ces boissons à son programme d'inspection des aliments et il les considère comme non à risques ; par contre, lorsque de telles boissons sont fabriquées par les détenteurs de permis de fabricant d'alcool, le ministère n'agit que sur plainte.

10.332 En ce qui a trait à l'étiquetage et à la publicité de ces boissons, les fabricants doivent se soumettre aux normes canadiennes et québécoises sur les aliments. Cependant, en cas de doute ou de plainte, le MAPAQ peut intervenir.

Marché des moûts et des concentrés de raisins

10.333 En 1993-1994, la Régie n'exerçait aucun contrôle sur le marché des moûts de raisins (jus de raisins destiné à la fermentation) et des concentrés de raisins. Nous avons également souligné que la *Loi sur la Société des alcools du Québec* ne prévoyait pas de permis d'exploitation pour ce type d'entreprise. Par conséquent, nous avons invité la Régie à faire des recommandations au gouvernement de façon à exercer un contrôle sur le marché des moûts et des concentrés de raisins.

10.334 Ce contrôle est maintenant exercé. En effet, la *Loi sur les permis d'alcool* a été modifiée en juin 1996, rendant obligatoire l'obtention auprès de la Régie d'un permis de grossiste ou de détaillant pour vendre des matières premières et de l'équipement destinés à la fabrication domestique de vin et de bière, ainsi que pour la tenue de registres. À cela viennent se greffer, d'une part, un projet de protocole d'entente entre la Régie, les Services frontaliers des douanes et la Division des enquêtes de Revenu Canada pour notamment connaître les quantités de moûts et de concentrés de raisins importées et, d'autre part, le nouveau programme ACCÈS.

Coordination avec les organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques

10.335 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait que, dans l'exercice de son contrôle quant à l'entrée, à l'embouteillage et à la fabrication des boissons alcooliques au Québec, la Régie se fiait aux activités effectuées par d'autres organismes qui s'occupent du domaine des alcools, bien que ceux-ci agissent d'abord en vertu de leur propre loi. Ce sont principalement la Société des alcools du Québec (SAQ), le ministère du Revenu du Québec (MRQ), Revenu Canada (Douanes et Accise), Santé et Bien-être social Canada, maintenant l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), le MAPAQ et Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Même en connaissant le mandat de ces organismes, la Régie ne coordonnait pas ses activités de contrôle avec les leurs. Nous avons alors recommandé à la Régie de mettre en place des mécanismes de coordination avec les différents organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques au Québec.

10.336 Des efforts ont été déployés en ce sens, notamment parce que le gouvernement a fait part de son intention de contrôler plus étroitement la contrebande d'alcool, ce qui a conduit au programme ACCÈS qui réclame la collaboration de la Sécurité publique, du ministère de la Justice et de la Régie. S'ajoute à cela le projet de protocole d'entente entre la Régie, les Services frontaliers des douanes et la Division des enquêtes de Revenu Canada concernant le commerce des matières premières du vin et de la bière. De plus, à l'automne de 1997, une rencontre a été tenue entre les représentants de la Régie et ceux de l'ACIA, afin de coordonner les inspections concernant la salubrité d'un lieu de fabrication. Cependant, au moment de notre vérification, cette rencontre n'avait pas eu de suite. Par contre, la Régie dispose toujours d'une entente verbale pour les cas problèmes. En outre, la SAQ informe maintenant la Régie des quantités de vins et de spiritueux importés au Québec pour les fabricants.

10.337 Par ailleurs, en ce qui a trait aux contrôles du contenu des camions qui transportent des boissons alcooliques, aucune entente n'est encore intervenue avec la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), responsable du contrôle routier, puisque, selon la Régie, rien n'indique que des camions entreraient au Québec de façon illicite. De plus, la Régie se fie toujours au MRQ et à Revenu Canada (Douanes et Accise) quant aux quantités de bière et de spiritueux fabriquées et vendues, sans s'informer davantage des moyens qu'ils prennent pour les établir.

Vins

Normes de fabrication

10.338 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait que le règlement provincial permet au titulaire d'un permis de fabricant de vin d'acheter, de fabriquer ou d'embouteiller du vin. Cependant, ce règlement traite davantage de la mise en marché des produits que de leur composition et de leur élaboration. Par conséquent, il n'existe aucune norme relative à la fabrication des vins élaborés au Québec à partir de matières premières, ni aucune norme au sujet des traitements autorisés relativement aux vins d'origine importés en vrac et embouteillés par les fabricants. Sans normes précises, la Régie ne peut exercer un contrôle adéquat sur les activités des fabricants de vin. Nous avons donc recommandé à la Régie de persévérer dans ses tentatives pour faire modifier le cadre réglementaire sur le vin de façon qu'il contienne des normes précises relatives à sa fabrication et à sa production.

10.339 La Régie a fait plusieurs tentatives, en 1995, 1996 et 1997, de concert avec le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) et les représentants de cette industrie, pour proposer une nouvelle réglementation sur le vin, mais sans succès. En attendant d'y revenir, la Régie a donc décidé de concentrer ses efforts sur la préparation d'un premier projet de règlement sur les normes de fabrication du vin pour les artisans et d'un deuxième pour le cidre.

Informations à obtenir quant aux activités des détenteurs de permis

10.340 Notre rapport de 1993-1994 mentionnait qu'aucun règlement ne stipule quels registres, livres ou autres documents doivent être tenus à jour par les détenteurs de permis, ni ceux qui doivent être transmis à la Régie. Faute d'informations fiables et d'analyse, il n'y a pas de conciliation possible entre les quantités de vin fabriqué et vendu par les détenteurs de permis, ce qui peut ouvrir la porte au marché illégal et à la perte de revenus fiscaux. Nous avons alors recommandé à la Régie de continuer son travail en vue de faire adopter un règlement indiquant les registres, livres ou autres documents que les détenteurs de permis doivent tenir à jour ainsi que ceux qu'ils doivent lui transmettre.

10.341 En ce qui concerne les détenteurs de permis de fabricant, l'hypothèse de règlement sur la tenue et la transmission de registres, livres ou autres documents proposée par la Régie en 1992 n'a pas été touchée depuis notre vérification de 1993-1994, puisque l'accent a été mis sur les projets de règlement sur les normes de fabrication du vin et du cidre. La Régie reçoit encore des rapports mensuels des fabricants ; cependant, elle ne procède toujours pas à une analyse approfondie des données de ces rapports.

10.342 Pour ce qui est des détenteurs de permis de production artisanale, la *Loi modifiant diverses lois en matière de boissons alcooliques*, sanctionnée en juin 1996, oblige désormais le détenteur à transmettre des informations qui permettent à la Régie de répondre à notre recommandation.

Inspection des détenteurs de permis

10.343 En 1993-1994, la Régie ne disposait pas d'une planification des inspections à mener auprès des détenteurs de permis de fabricant de vin et elle n'avait pas établi leur fréquence. De plus, en l'absence de normes précises à respecter dans la fabrication du vin et dans la tenue des livres et registres, il lui manquait les balises nécessaires à un travail d'inspection efficace. Finalement, des lacunes dans l'inspection nuisaient au contrôle des quantités vendues par les fabricants et les producteurs artisans, ce qui augmentait les risques de ventes illégales de leurs produits. Nous avons alors recommandé à la Régie de se doter d'une planification pour l'ensemble des inspections à mener et d'améliorer ses méthodes d'inspection, notamment pour assurer un contrôle des quantités fabriquées et produites.

10.344 Au moment de notre suivi, la Régie disposait d'une planification des inspections à mener auprès de tous les producteurs artisans (y compris le vin), car elle considère ce secteur comme plus à risques et, par conséquent, prioritaire. Elle exerce un contrôle des inventaires à l'occasion de ses inspections, à l'aide des rapports mensuels fournis par le producteur. De plus, une modification apportée à la *Loi sur la Société des alcools du Québec*, en vigueur depuis juin 1996, prévoit le contrôle des quantités vendues directement à des détenteurs de permis pour consommation sur place, soit les bars et les restaurants. La Régie assure le contrôle de ces quantités de boisson.

10.345 Quant aux détenteurs de permis de fabricant de vin, en l'absence de réglementation sur les normes de fabrication et sur les informations à obtenir et parce qu'il n'y a plus d'inspection depuis environ trois ans, la Régie ne peut contrôler adéquatement les quantités fabriquées et produites par les fabricants de vin.

Attestation d'authenticité de l'origine des vins

10.346 En 1993-1994, la Régie n'était pas en mesure de garantir l'authenticité des vins embouteillés par les fabricants et portant des mentions d'origine. Nous avons donc recommandé à la Régie d'évaluer la validité des certificats d'origine, de mieux contrôler le transport de ces vins en vrac, d'assurer un contrôle des opérations des fabricants et d'utiliser à meilleur escient les résultats des analyses chimiques.

10.347 En mars 1994, la Régie a mis en place une nouvelle procédure concernant l'attestation d'authenticité. Avec cette nouvelle méthode, seul l'original du certificat d'origine attesté par une autorité gouvernementale est accepté. Cependant, en ce qui concerne le transport du vin en vrac, la Régie ne peut s'assurer qu'aucune manipulation n'a eu lieu pendant le transport entre le fournisseur étranger et le fabricant québécois. Pour ce qui est du contrôle des opérations des fabricants, la Régie ne s'assure pas que ceux-ci n'effectuent que les traitements permis. Finalement, la Régie ne demande pas une analyse chimique du vin embouteillé afin de comparer les résultats avec les analyses du vin en vrac à son arrivée.

10.348 En raison de ces lacunes, la Régie n'est toujours pas en mesure de garantir que les vins embouteillés par les fabricants et portant des mentions d'origine sont authentiques. Au cours de l'exercice 1997-1998, la Régie a émis 1 604 attestations d'authenticité d'origine qui s'appuyaient sur les caractéristiques du vin en vrac à son arrivée plutôt que sur celles du vin embouteillé.

Bières et spiritueux

10.349 Notre vérification révélait qu'aucun règlement n'oblige les détenteurs de permis de brasseur et de distillateur à transmettre des informations sur leurs activités à la Régie, laquelle, d'ailleurs, ne les contrôle guère puisqu'elle a choisi de se fier aux contrôles effectués par d'autres organismes. Nous lui avons recommandé de ne pas perdre de vue la nécessité d'adopter un règlement indiquant les informations que les détenteurs de permis devraient lui transmettre et de s'enquérir des résultats d'application des contrôles exercés par les autres organismes et auxquels elle a choisi de se fier, notamment au regard des quantités de bière et de spiritueux fabriquées.

10.350 Le projet de règlement, à l'étude en 1993-1994, sur les informations que les détenteurs de permis de brasseur et de distillateur devraient fournir à la Régie n'a pas été touché puisque, à cette époque, le MICST estimait qu'il imposerait par là une trop grande contrainte à l'industrie québécoise. C'est alors que la Régie a choisi d'attendre le résultat du processus du règlement sur les normes de fabrication pour le vin et le cidre. En attendant, elle continue de se fier aux contrôles effectués par d'autres organismes sans en connaître les résultats.

Publicité des boissons alcooliques

10.351 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que la représentation relative à la boisson est exacte dans la publicité qui lui est soumise.

10.352 La Régie a acquiescé à notre recommandation. L'étude des messages porte maintenant sur tous les articles de la réglementation, y compris la représentation relative à la boisson.

Tarification

10.353 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer de connaître les coûts liés à la gestion des permis de fabrication et d'entrepôt et de continuer son travail en vue de faire modifier la tarification de ces permis, ce qui lui permettrait de récupérer les coûts de cette activité.

10.354 La Régie connaît les coûts directs liés à la gestion des permis de fabrication et d'entrepôt, mais toujours pas les coûts indirects. Toutefois, dans le cadre d'un projet de modification de ses systèmes comptables, la Régie prévoit attribuer les coûts directs et répartir les coûts indirects à l'aide d'un système de gestion de temps par activité ou par projet. Elle estime être en mesure d'y arriver vers avril 1999.

10.355 La tarification des permis de fabrication et d'entrepôt a été modifiée en avril 1996, ce qui a permis à la Régie d'augmenter ses revenus liés à cette activité. De plus, depuis cette même date, la réglementation prévoit des tarifs pour l'étude des messages publicitaires, mais pas encore pour l'émission des attestations d'authenticité de l'origine des vins.

10.356 Commentaires de la Régie : « La Régie est consciente qu'il s'agit pour elle d'une première expérience formelle en matière de reddition de comptes et que, conséquemment, elle devra ajuster certains éléments de son rapport annuel comme le propose le rapport de suivi.

« En ce qui concerne la coordination avec les organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques, la Régie précise que les discussions avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ont donné lieu à deux inspections conjointes et que l'ACIA s'est déclarée disposée à assister la Régie au besoin dans ses travaux.

« En matière de contrôle sur la fabrication et l'embouteillage du vin par des titulaires de permis de production industrielle, la Régie estime qu'il serait nécessaire de réviser le règlement actuel sur le vin pour atteindre les objectifs de contrôle que suggère le rapport.

« Cette révision pourrait comprendre des normes relatives aux attestations d'origine, au transport et à l'embouteillage des vins de même qu'au contrôle de leur authenticité, qui iraient plus loin que la réglementation actuelle. En matière d'attestation d'origine, il lui apparaît d'ores et déjà que l'accroissement des contrôles se heurtera à des difficultés opérationnelles et budgétaires, vu le grand nombre de mouvements que subit le produit entre le producteur du pays d'origine et le consommateur québécois. Une réflexion est entreprise à ce sujet. »

Société d'habitation du Québec

10.357 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées à la Société d'habitation du Québec (la Société) et portées à l'attention des parlementaires en 1995 après notre vérification de l'optimisation des ressources relative aux activités de cette société en matière de logement social. Le but de ce suivi était de constater dans quelle mesure la Société a tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en mai 1998.

10.358 Depuis notre vérification de 1994-1995, des correctifs ont été apportés à plusieurs déficiences relevées alors. Ainsi, nous avons recommandé d'établir des priorités et des objectifs mesurables en matière de logement social. La Société y a donné suite et elle a déposé à l'Assemblée nationale, lors de la présentation du budget de 1997, un document intitulé « L'action gouvernementale en habitation : orientations et plan d'action ». Dans son plan stratégique 1998-2001, elle détermine des indicateurs de résultats pour la plupart des objectifs.

10.359 Comme nous l'avons recommandé, pour orienter ses interventions en fonction des besoins de la clientèle, la Société a posé plusieurs gestes qui mettent davantage l'accent sur les besoins des ménages à faible revenu. Entre autres, le nouveau Programme allocation-logement en faveur des personnes âgées et des familles touche deux clientèles additionnelles : les personnes de 55 et 56 ans et les travailleurs à faible revenu. Quant au Programme de rénovation d'immeubles locatifs, il a pris fin en 1995-1996.

10.360 La Société a aussi donné suite à plusieurs recommandations concernant l'exploitation des logements. L'amélioration de l'encadrement des organismes mandataires à cet égard s'est traduite par la mise en place, en 1996, d'enveloppes budgétaires fermées. De plus, la Société demande depuis trois ans aux organismes un effort de réduction de 2 p. cent de leurs dépenses annuelles.

10.361 Par ailleurs, le Programme de gestion de l'énergie en vigueur depuis 1983 a permis des économies qui ont augmenté de façon appréciable au cours des dernières années. Des projets particuliers sont en cours : ils se rapportent à l'installation de thermostats électroniques et de prises thermostatiques pour les chauffe-moteurs.

10.362 Enfin, nous encourageons la Société à poursuivre ses efforts pour corriger les lacunes qui persistent et que nous commentons dans les paragraphes qui suivent.

Attribution des logements

Critères de sélection et catégories de logements

10.363 En 1994-1995, les critères de sélection des nombreux requérants inscrits sur les listes d'admissibilité ne permettaient pas de démarquer nettement les ménages les plus démunis. Nos commentaires portaient notamment sur les sujets suivants :

- l'absence de limite à la valeur des biens du ménage et au-delà de laquelle il ne serait plus admissible ;
- le critère de la qualité physique des logements qui faisait l'objet d'une pondération parfois fort différente d'un organisme à l'autre ;
- la pondération maximale accordée aux critères de la qualité physique et des frais de logement, soit 55 ou 60 points, supérieure à celle qui se rapporte à la condition économique du requérant, soit 40 points ;
- les critères facultatifs de l'aspect social et de la santé des demandeurs non retenus dans plusieurs cas ;
- l'accès aux logements à loyer modique pour les travailleurs à temps plein au salaire minimum, limité par le critère de sélection lié aux revenus qui prend en compte le revenu brut et non le revenu disponible.

10.364 Nous avons également indiqué que les catégories de logements, créées afin d'attribuer des unités en fonction de priorités établies et à des individus d'un même groupe, défavorisaient des personnes pourtant plus nécessiteuses que d'autres.

10.365 Les critères de sélection et les catégories de logements n'ont toujours pas été modifiés. La Société mentionne que, pour appliquer le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique, il est loisible aux organismes d'adapter, grâce à divers règlements locaux, les critères d'admissibilité et de pondération en fonction de leur réalité propre. Toutefois, au printemps de 1997, la Société a chargé un comité d'analyser la réglementation actuelle. Ce groupe de travail aborde notamment l'ensemble des critères d'admissibilité et de pondération ainsi que la notion de catégories de logements, et il étudie la pertinence d'étendre les pouvoirs de décision des instances locales. Le comité doit terminer ses travaux d'analyse au cours de 1998.

Sélection des locataires

10.366 En 1995, plusieurs coopératives d'habitation et organismes sans but lucratif n'observaient pas totalement le règlement concernant l'attribution des logements et certains même en faisaient fi complètement. Par exemple, il n'existait pas toujours de liste d'admissibilité pour combler des logements vacants, la validation des actifs déclarés par les requérants était faible et des mécanismes d'exclusion permettaient d'évincer certains candidats, par exemple la clientèle des habitations à loyer modique (HLM).

10.367 Pour s'assurer que le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique est appliqué – dans le cadre d'un projet-pilote de décentralisation relatif à l'administration du Programme de logement sans but lucratif privé pour les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches –, la Société a conclu une entente de partenariat avec la Confédération québécoise des coopératives d'habitation et la Fédération régionale des coopératives d'habitation de Québec – Chaudière-Appalaches. Ces deux regroupements exercent un rôle de soutien et de contrôle auprès d'organismes chargés d'appliquer le programme, ce qui devrait se traduire par une meilleure sélection des locataires.

10.368 En outre, après ses vérifications administratives, la Société procède maintenant à la compilation des données pour connaître le nombre d'organismes vérifiés, comme nous en traitons plus loin à la section « Encadrement des organismes mandataires ». Toutefois, elle ne procède pas à l'analyse globale des résultats de ces vérifications et du projet-pilote, ce qui lui permettrait de démontrer, le cas échéant, que le processus de sélection des locataires est amélioré.

Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires

10.369 Lors de notre vérification, le processus de sélection des locataires ne favorisait pas la coordination entre les différents organismes qui administrent les logements sociaux dans un même territoire, chacun ayant sa propre liste d'admissibilité visant souvent la même clientèle, soit les ménages à faible revenu.

10.370 La situation est toujours la même bien que la Société examine notamment la possibilité d'instaurer un guichet unique dans le cadre de la révision réglementaire associée à l'extension des pouvoirs de décision des instances locales.

Exploitation des logements

Encadrement des organismes mandataires

10.371 En matière d'encadrement, la Société n'atteignait pas, en 1995, son objectif de vérifier tous les offices au cours d'un cycle de trois ans et elle ne compilait pas de statistiques quant au nombre d'organismes vérifiés ni quant aux résultats, tels que la nature et le type de faiblesses relevées.

10.372 L'objectif de vérifier tous les organismes en trois ans n'est toujours pas atteint, mais il a été récemment porté à cinq ans avec l'accord de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Quant aux statistiques, la Société effectue à présent un cumul des organismes vérifiés mais elle ne fait pas de synthèse qui exposerait la nature et le type de faiblesses relevées ou, le cas échéant, leur caractère répétitif.

État du parc de logements

10.373 Pour connaître l'état de son parc, la Société disposait notamment d'un système d'entretien préventif, de plans triennaux des améliorations et des modernisations que les offices présentent à la Société et des résultats des inspections cycliques menées par ses services.

10.374 Cependant, ces sources d'information étaient déficientes à certains égards si bien que la Société ne disposait pas de toute l'information relative au parc de logements, utile pour mieux planifier les réparations majeures qui s'imposent. Bien que plusieurs correctifs aient été apportés, le système d'entretien préventif n'est toujours pas implanté dans les coopératives et les organismes sans but lucratif, ni dans les unités destinées aux Inuits. À ce sujet, la Société a participé, avec la Fédération régionale des coopératives d'habitation de Québec – Chaudière-Appalaches, à un projet-pilote d'implantation de ce système en vue d'en favoriser l'utilisation dans l'ensemble des organismes.

10.375 Quant aux inspections des bâtiments réalisées par la Société et qui devraient avoir une fréquence de trois ans, elles accusent toujours du retard par rapport à la planification. Par contre, comme pour les vérifications administratives, leur fréquence sera dorénavant de cinq ans.

Reddition de comptes

10.376 La Société a amélioré de façon notable sa reddition de comptes. Son rapport annuel pour l'année 1996 et d'autres documents officiels déposés à l'Assemblée nationale et remis au gouvernement contiennent des informations détaillées sur l'ampleur des besoins à satisfaire, les priorités, les objectifs, les résultats escomptés et l'à-propos des moyens utilisés, la capacité d'adaptation et le coût par logement du Programme de supplément au loyer.

10.377 En revanche, d'autres éléments importants de la reddition de comptes ne sont toujours pas traités :

- les bénéfices rattachés aux efforts pour contrôler certains coûts importants, tels que les taxes foncières et l'énergie, les moyens utilisés pour mesurer la productivité des employés et les indicateurs de rendement ;
- les effets des interventions pour certains types de clientèle, analysés sur le plan social mais non sur le plan économique ;
- l'efficacité des moyens utilisés pour protéger les immeubles, principal actif de la Société, et l'information de gestion dont elle dispose pour ses principales activités.

10.378 Commentaires de la Société : « La Société entend poursuivre ses efforts pour améliorer sa gestion dans le sens des recommandations du Vérificateur général. À cet effet, la Société confirme que de nouvelles mesures sont actuellement en voie d'implantation en vue de corriger certaines anomalies relevées par le Vérificateur général. »