



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 1999-2000
TOME I

10
Chapitre

10

*Suivi de vérifications
de l'optimisation des ressources*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	13.1
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION ET MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT – AIDE FINANCIÈRE OFFERTE AUX PRODUCTEURS AGRICOLES	13.5
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES – COLLECTE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION GÉOMINIÈRE	13.49
MINISTÈRE DES TRANSPORTS – GESTION DES CHAUSSÉES	13.63
MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE – ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT	13.100
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE – MESURES D'URGENCE EN CAS DE SINISTRE	13.136
MINISTÈRE DU REVENU – FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS	13.172
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	13.207

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada	MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec	MSS	Ministère de la Solidarité sociale
MICST	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie	OGF	Organisme de gestion des fumiers
MRN	Ministère des Ressources naturelles	POSI	Plan d'orientation et de suivi intégré
		R&D	Recherche et développement
		SIGEOM	Système d'information géominière



INTRODUCTION

- 13.1** Après un intervalle plus ou moins long, généralement de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et jusqu'à quel point les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 13.2** Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.
- 13.3** Voici la liste des travaux de suivi qui ont pris fin dernièrement, avec la référence aux vérifications initiales.

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et ministère de l'Environnement du Québec – aide financière offerte aux producteurs agricoles	1995-1996, tome I, pages 23 à 56
Ministère des Ressources naturelles – collecte et diffusion de l'information géominière	1995-1996, tome I, pages 57 à 69
Ministère des Transports – gestion des chaussées	1995-1996, tome I, pages 85 à 104
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie – activités de recherche et de développement	1995-1996, tome II, pages 19 à 33
Ministère de la Sécurité publique – mesures d'urgence en cas de sinistre	1995-1996, tome II, pages 109 à 121
Ministère du Revenu – fiscalité des sociétés	1996-1997, tome I, pages 181 à 201
Curateur public du Québec – rapport spécial	mai 1998

- 13.4** Les rapports de suivi témoignent que, dans une forte proportion, les ministères et les organismes ont posé des gestes efficaces afin de répondre à nos recommandations. En effet, le plus souvent, les lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES
ET DE L'ALIMENTATION ET MINISTÈRE
DE L'ENVIRONNEMENT****AIDE FINANCIÈRE OFFERTE AUX PRODUCTEURS
AGRICOLES**

- 13.5** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1995-1996 auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et du ministère de l'Environnement. Cette vérification portait, d'une part, sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles, sur la relation entre cette aide et le développement durable du secteur et, d'autre part, sur l'information de gestion, la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer les programmes et la reddition de comptes. L'objectif de notre suivi était de constater dans quelle mesure les ministères ont corrigé les lacunes que nous avons soulevées. Nos travaux ont pris fin en décembre 1999.
- 13.6** Depuis notre vérification, le MAPAQ et le ministère de l'Environnement ont œuvré de concert, notamment en formant des comités ou des groupes de travail conjoints, pour tenter de résoudre les divers problèmes soulevés dans notre rapport. Même si des efforts notables ont été consentis avec la participation des acteurs du milieu agricole, le besoin d'un consensus préalable entre toutes les instances concernées explique partiellement la lenteur des développements et, dans les faits, peu de lacunes ont été corrigées. Le MAPAQ continue ainsi d'encourager des entreprises agricoles qui ne se soucient guère de l'environnement, puisque ses programmes n'ont pas été modifiés afin de tenir compte de la préoccupation d'une protection accrue de l'environnement. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement a une responsabilité en matière de protection de l'environnement, mais il a de la difficulté à exercer le volet de sa mission qui a trait au contrôle puisqu'il n'obtient pas toute l'information nécessaire. Pareille situation donne donc lieu à une incohérence dans la gestion gouvernementale en ce qui concerne le développement durable du secteur agricole.
- 13.7** Il est à noter toutefois que les gestionnaires du MAPAQ ont un défi de taille à relever afin de moduler chacun des programmes de financement agricole en y intégrant l'objectif ministériel d'un développement durable. En effet, le ministère doit tenir compte de la volonté gouvernementale d'augmenter le volume de la production et celui des exportations; or, cette volonté est difficile à concilier avec l'objectif de ne pas promouvoir le développement au détriment du respect de l'environnement, notamment en conditionnant l'aide financière à ce respect.
- 13.8** Un fait important à signaler est le remplacement, en 1997, du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale par celui sur la réduction de la pollution d'origine agricole. À ce chapitre, les principales nouveautés sont l'obligation de produire un plan agroenvironnemental de fertilisation, la détermination de limites quant à l'épandage des déjections



animales ainsi que l'interdiction d'utiliser des gicleurs et des canons à lisier. En outre, s'il est en activité dans une municipalité aux prises avec des surplus de fumier, le producteur qui veut accroître son cheptel doit posséder les terres nécessaires à cet épandage supplémentaire ou confier l'opération à un organisme de gestion des fumiers (OGF).

Portrait de l'aide financière et évaluation de programmes

Portrait de la clientèle et viabilité des entreprises agricoles

- 13.9** Nous avons recommandé au MAPAQ d'obtenir l'information concernant l'aide versée aux producteurs et aux entreprises agricoles de manière à en avoir un portrait complet et de s'assurer que ces sommes contribuent à l'atteinte de ses objectifs. Nous avons par ailleurs recommandé à cette même entité d'établir et de conserver un portrait unique et fiable de sa clientèle et d'utiliser un code permanent commun au ministère et aux organismes, tels que la Société de financement agricole et la Régie des assurances agricoles du Québec, afin de permettre le partage et la validation de l'information.
- 13.10** Or, le MAPAQ ne détient toujours pas de bilan exhaustif quant à l'aide financière accordée aux producteurs et aux entreprises agricoles. Il devrait pourtant être le chef de file à cet égard. En effet, il lui revient d'établir un processus lui permettant d'obtenir les données relatives à ce type d'octroi. Connaissant alors l'ensemble des montants versés par les divers ministères et organismes, il serait à même d'assurer la coordination de l'aide gouvernementale en cette matière.
- 13.11** Par ailleurs, pour assurer le suivi de sa clientèle, le MAPAQ continue de s'en remettre à la fiche d'enregistrement qui décrit l'exploitation et ses caractéristiques. Cette fiche sert à orienter les programmes d'aide et à consigner des informations sur sa clientèle. Toutefois, le MAPAQ ne valide toujours pas les renseignements qui y apparaissent.
- 13.12** En 1995-1996, on ignorait le montant de l'aide globale accordée à chaque producteur. À cet égard, le MAPAQ nous informait qu'il poursuivait un projet d'enregistrement unique visant à faciliter l'échange des données. Bien que les responsables s'y activent depuis près de dix ans, le projet ne s'est toujours pas concrétisé. Le ministère a fait récemment une demande auprès de la Commission d'accès à l'information dans le but de décloisonner les systèmes informatiques des différents organismes et du ministère. Cette requête a été refusée par la Commission qui soutient que d'autres moyens sont plus appropriés pour communiquer des renseignements nominatifs. Le ministère continue donc d'étudier la problématique.
- 13.13** Bien que nous ayons recommandé au MAPAQ de mieux connaître la situation financière de la clientèle agricole afin de soutenir des entreprises qui répondent à ses orientations de viabilité et de durabilité, cette information lui fait encore

défaut. Aucun critère d'admissibilité relié aux principaux programmes n'a été modifié en ce sens, qu'il s'agisse des programmes d'assurance-récolte, d'assurance-stabilisation ou encore de remboursement des taxes scolaires et municipales.

- 13.14** Par exemple, comme nous l'avons fait en 1995-1996, nous avons obtenu des données du ministère du Revenu relatives aux contribuables qui ont subi une perte agricole et pour qui l'agriculture n'est pas la principale source de revenu. Ainsi, en 1998, 406 producteurs affichaient individuellement une perte agricole supérieure à 8 750 dollars et ils ont déclaré des pertes agricoles totalisant 7,1 millions de dollars pour des revenus d'emploi et de placement de 24,2 millions de dollars. Parmi ces producteurs, 314 faisaient état de pertes cumulatives de 14 millions depuis 4 ans, alors qu'ils ont déclaré des revenus d'emploi et de placement totalisant 75 millions de dollars pour cette même période (1995 à 1998). Comme le ministère n'a pas cette information, il continue de verser de l'aide financière à des entreprises sans s'assurer qu'elles répondent à ses orientations de viabilité et de durabilité. De plus, il est à noter que le gouvernement finance aussi en partie ces pertes puisqu'elles sont déductibles des autres revenus de ces contribuables.

Évaluation de programmes

- 13.15** À la suite de notre vérification, nous avons souligné au MAPAQ l'importance de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière de manière à connaître leurs effets et la pertinence de les maintenir. Or, un seul programme important, soit le Programme de remboursement de taxes scolaires et municipales, a fait l'objet d'une analyse de coûts, ce qui ne respecte pas les exigences d'une évaluation de programme en bonne et due forme. Aussi, nous réitérons notre recommandation au ministère d'effectuer des évaluations périodiques de ses programmes (assurance, financement et remboursement de taxes) lui permettant de connaître dans quelle mesure les objectifs de ces derniers, qui correspondent à plus de la moitié de ses crédits de 1998-1999, soit 525 millions de dollars, sont atteints.

Conservation des ressources et protection de l'environnement

Orientations et objectifs

- 13.16** Nous avons reproché au MAPAQ de ne pas avoir instauré les mesures nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, soit la réduction de 50 p. cent des apports de polluants dans les régions prioritaires – Chaudière, Etchemin, Yamaska, Richelieu et L'Assomption – ainsi que l'adoption par plus de 80 p. cent des agriculteurs de pratiques respectueuses de l'environnement.
- 13.17** Depuis, le ministère a abandonné ces objectifs et il s'est plutôt orienté vers des objectifs établis par un groupe de travail désigné sous l'appellation « Un environnement à valoriser ». Ce groupe réunit des représentants appartenant à divers champs



d'activité connexes : milieu agricole, fourniture d'intrants agricoles, transformation alimentaire, commerce des aliments, monde municipal, groupes environnementaux et ministères (MAPAQ, ministère de l'Environnement et ministère des Affaires municipales et de la Métropole). Ce groupe de travail, bien qu'il ne relève pas directement du MAPAQ, s'est fixé comme objectif général que, d'ici à 2005, les 20 000 fermes qui soutiennent près de 90 p. cent de l'activité agricole au Québec auront amorcé l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Au moment de notre suivi, le MAPAQ ne pouvait déterminer le pourcentage des fermes qui ont répondu à l'appel, puisque certains critères servant à établir l'adhésion d'une entreprise à cet objectif collectif n'étaient pas encore précisés.

- 13.18** Selon le portrait agroenvironnemental diffusé par l'Union des producteurs agricoles en 1999, les agriculteurs auraient déjà adopté plusieurs pratiques adéquates. Ce portrait permet d'identifier les risques potentiels reliés à la pollution en mesurant la pression exercée sur l'environnement par les producteurs et les entreprises agricoles, mais il ne fournit aucune indication quant à son impact réel sur l'environnement. De plus, il est mentionné que la validité des données repose sur la qualité de l'information communiquée par les producteurs, ce qui ne constitue pas un outil suffisamment fiable pour le MAPAQ.
- 13.19** À l'échelle provinciale, il y aurait un déficit total en azote de 6 000 tonnes. Ce calcul suppose que les surplus observés localement seraient redistribués dans les régions déficitaires. Or, ce scénario ne renvoie pas à la réalité. En effet, les régions administratives de la Montérégie et de Lanaudière affichent un surplus d'azote se chiffrant à 13 500 tonnes métriques et ce surplus n'est pas distribué dans les autres régions. Quant au phosphore, un polluant contenu notamment dans le fumier, ce même portrait agroenvironnemental laisse entrevoir un problème encore plus préoccupant puisque toutes les régions recensées ont à gérer un excédent. L'excédent provincial est de 25 500 tonnes métriques, ce qui représente, à titre comparatif et sur une base annuelle, la quantité de phosphore généré de façon naturelle par une population de 14 millions de personnes.
- 13.20** En 1995-1996, nous avons constaté que le MAPAQ ne se fixait plus d'objectifs mesurables ni de délais de réalisation dans le cadre de sa politique de développement durable. En contrepartie, le plan d'action 1998-2005, issu des travaux du groupe « Un environnement à valoriser », comporte 11 objectifs jumelés à 39 actions. L'élaboration de ce document constitue un pas dans la bonne direction, puisque les objectifs font écho aux principales problématiques qui interpellent tous les acteurs du milieu agricole. De plus, une telle démarche rejoint notre recommandation voulant que les interventions du MAPAQ et du ministère de l'Environnement soient davantage coordonnées pour ce qui est de la récupération des eaux usées. Toutefois, avant qu'elles soient mises en œuvre, plusieurs actions devront être précisées et il en va de même pour les éléments devant faire l'objet d'un suivi. Pour le moment, il est difficile de se prononcer sur les effets de ce plan d'action.

- 13.21** Le nombre de comités mixtes (MAPAQ et ministère de l'Environnement) a triplé depuis notre vérification et le groupe de travail « Un environnement à valoriser » témoigne d'une meilleure concertation entre les deux ministères. De cette collaboration ont découlé plusieurs activités de sensibilisation. Cependant, l'échange de données n'est pas optimal puisque le MAPAQ ne transmet toujours pas certaines données au ministère de l'Environnement concernant les producteurs aux prises avec des surplus et le nombre d'unités animales. De son côté, si ce dernier avait ces données, il pourrait inciter les producteurs à souscrire plus efficacement et en plus grand nombre à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.
- 13.22** L'efficacité des mesures relatives au volet agricole afin de combattre la dégradation de l'eau accuse donc toujours un retard par rapport aux volets urbain et industriel. L'argent n'est pas en cause puisqu'un engagement global de 400 millions de dollars a été annoncé par le MAPAQ pour ce volet. D'ailleurs, il est surprenant de voir que les subventions accordées aux agriculteurs pour les aider à se conformer aux lois environnementales ne s'élèvent qu'à 164 millions de dollars depuis 1981, même si des enveloppes annuelles étaient disponibles depuis cette date.

Intégration des actions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

- 13.23** Les programmes les plus importants du MAPAQ et de ses organismes sont l'assurance-stabilisation, l'assurance-récolte, le financement agricole et le remboursement de taxes scolaires et municipales. Notre vérification avait montré que les programmes ne reflétaient pas la préoccupation du ministère d'œuvrer à un développement durable et harmonieux au regard de l'environnement. Or, cette lacune persiste. En effet, lorsque le ministère a demandé une évaluation environnementale des programmes, la Régie des assurances agricoles a uniquement analysé les documents qui encadrent la gestion et l'administration des assurances. Elle conclut que la teneur de ces documents ne va pas à l'encontre de l'intégration des préoccupations environnementales. À notre avis, cette analyse est nettement insuffisante et il n'y a pas eu d'amélioration aux programmes afin d'en arriver à une protection accrue de l'environnement. De plus, le ministère de l'Environnement n'a pas été consulté.
- 13.24** Par ailleurs, le MAPAQ a mené certaines de ses activités de formation et de sensibilisation en ciblant les producteurs les plus à risque en matière de pollution. Par exemple, en ce qui concerne l'usage des pesticides, une formation a été consacrée à la lutte intégrée pour ce qui est du soya, des céréales, du maïs-grain, des pommes et des pommes de terre. En outre, la réglementation du ministère de l'Environnement, qui oblige la production d'un plan agroenvironnemental de fertilisation de façon progressive, s'adresse d'abord à la clientèle des municipalités qui présentent des surplus quant à l'utilisation des fertilisants. Enfin, le MAPAQ n'a pas l'assurance que les membres des clubs agroenvironnementaux qu'il



subventionne, afin de sensibiliser les producteurs, englobent nécessairement les entreprises qui présentent un risque quant à la dégradation des ressources ou à la pollution agricole.

- 13.25** Nous avons recommandé au MAPAQ d'inclure des pratiques culturales respectueuses de l'environnement dans les modèles de coûts de production à la base de l'assurance-stabilisation, un programme géré par la Régie des assurances agricoles. À l'époque, le ministère alléguait que cette recommandation allait à l'encontre d'un modèle de coûts de production fidèle à la réalité. À notre avis, c'est au ministère de s'assurer que les producteurs adoptent les pratiques en question afin que le modèle reflète cette même réalité. Le ministère n'a pas donné suite à cette recommandation et il a versé en 1998-1999 deux tiers des primes d'assurance, soit 239 millions de dollars, sans avoir la certitude que les producteurs adoptent des pratiques culturales respectueuses de l'environnement.

Utilisation de pesticides

- 13.26** À ce chapitre, nous faisons valoir au MAPAQ la pertinence de se doter des données nécessaires à l'évaluation de l'atteinte de son objectif consistant à réduire de 50 p. cent l'utilisation globale des pesticides avant l'année 2000. Dans le dernier bilan du ministère de l'Environnement, qui date de 1999 et qui porte sur les données de 1997, le calcul est toujours basé sur les ventes de pesticides au Québec, qui auraient connu une baisse de 5,3 p. cent. Ce bilan est incomplet, car le ministère de l'Environnement ne tient pas compte des achats hors Québec ni de l'utilisation réelle de ces produits dans les différentes régions. Le ministère de l'Environnement a aussi intégré dans son évaluation le concept d'indice de pression (ingrédient actif en kg/superficie cultivée) et estime que celui-ci a connu une baisse de 11 p. cent pour la même période. Il n'en reste pas moins que ce résultat constitue une évaluation limitée quant à l'utilisation réelle de telles substances.
- 13.27** Par la suite, une enquête de l'Institut de la statistique du Québec a été effectuée dans le but de mieux documenter cette pratique, comme nous le suggérons. Cette initiative a avorté, le taux de réponse n'étant pas suffisamment représentatif de l'emploi des pesticides en région. Les résultats de cette enquête n'ont pas été utilisés dans le but d'évaluer l'atteinte de l'objectif de 50 p. cent, ni diffusés.
- 13.28** Par ailleurs, un nouvel objectif a été ajouté en 1998 en ce qui a trait à une utilisation plus rationnelle des pesticides : augmenter à 70 p. cent d'ici à 2003 la proportion des superficies agricoles cultivées au Québec où on utilise la lutte intégrée (dépistage des champs, détermination de seuils et de périodes d'intervention, utilisation de moyens non chimiques) pour le contrôle des ennemis des cultures de céréales, de maïs, de soya, de pommes et de pommes de terre. Cet objectif fait parfaitement écho à l'une des déficiences que nous avons ciblées, en l'occurrence l'absence de mesures vouées à l'amélioration des cultures les plus nuisibles pour

l'environnement. Cependant, le MAPAQ ne peut évaluer l'atteinte de l'objectif, car il ne détient aucune information fiable lui permettant de suivre l'évolution de cette pratique.

- 13.29** Pour évaluer le nombre d'hectares où s'applique la lutte intégrée, le MAPAQ utilise notamment les données recueillies par les clubs agroenvironnementaux, les clubs d'encadrement et les clubs-conseils en agriculture durable. Le ministère ne sait pas dans quelle mesure les données diffusées par ces clubs sont fiables et complètes. Nous encourageons à nouveau le ministère à s'assurer d'obtenir des données adéquates.
- 13.30** Dans la même veine, nous déplorons le fait que, malgré les efforts de sensibilisation et de formation du MAPAQ, peu de producteurs usaient de pratiques susceptibles de réduire l'usage des pesticides. Il appert que cette inertie persiste. En effet, selon le portrait agroenvironnemental, les risques de pollution par ces agents chimiques sont élevés dans les régions de Lanaudière, de Laval, de Montréal et de la Montérégie, notamment à cause de l'importance des superficies réceptrices et des stratégies d'application qui requièrent plus de pesticides.

Fertilisants

- 13.31** Les résultats de notre vérification auprès du MAPAQ indiquaient qu'il lui fallait combattre la fertilisation excessive des sols, en exigeant, entre autres, que les producteurs tiennent compte des recommandations du guide des pratiques culturales. Il a plutôt choisi de faire la promotion d'une fertilisation raisonnée.

Réglementation du ministère de l'Environnement

- 13.32** Le ministère de l'Environnement a fait adopter un premier règlement en 1997 afin de ramener rapidement la fertilisation excessive des sols à un niveau plus acceptable. C'est ainsi qu'il a exigé des producteurs l'élaboration d'un plan agroenvironnemental de fertilisation. Cependant, afin de les aider à respecter la nouvelle réglementation, il leur a accordé un délai de cinq ans en plus d'assouplir les normes concernant la surfertilisation. Selon un rapport produit par cette entité, ces assouplissements risquent d'entraîner dans les cours d'eau une contamination en phosphore plus importante que ce qui était dénoncé avant la réglementation originale.
- 13.33** Près de 5000 entreprises devaient produire le plan demandé pour le 1^{er} octobre 1999. Or, le ministère de l'Environnement n'est pas en mesure d'identifier les entreprises assujetties à cette obligation, ni d'établir la liste de celles qui n'ont pas préparé ledit document. Par exemple, dans la région de la Chaudière-Appalaches, on estime que 500 agriculteurs sont touchés par la réglementation. De ce nombre, 150 ont établi un contact avec l'OGF en vue de préparer le plan en question. Pour ce qui est des autres retardataires, aucune sanction n'a été appliquée jusqu'à maintenant, bien que le règlement prévoit des pénalités de 2000 à 50 000 dollars pour un particulier et de 2000 à 500 000 dollars pour une personne morale.



- 13.34** Par ailleurs, en dépit des efforts de planification consentis par les agriculteurs, il n'est pas toujours possible de trouver l'espace nécessaire pour se défaire de la totalité du fumier. Même si le plan agroenvironnemental de fertilisation représente un bon outil de sensibilisation pour les producteurs, l'absence de contrôle à son égard et le manque de terres réceptrices en limitent la portée.

Connaissance des pratiques culturales

- 13.35** Nous avons reproché au MAPAQ de ne pas connaître l'ensemble des pratiques culturales utilisées par les exploitants agricoles. Certes, le portrait agroenvironnemental donne une meilleure idée des pratiques actuelles. Toutefois, le recours aux directives émises par les vendeurs d'engrais pour la préparation du plan de fertilisation est toujours la pratique la plus usuelle, même s'il est connu que les grilles émanant de l'Association des vendeurs d'engrais prévoient des quantités qui dépassent celles recommandées par le Conseil des productions végétales du Québec. Enfin, il faut souligner que le ministère n'a assorti son aide financière d'aucune condition l'assurant que les producteurs tiennent compte du guide des pratiques culturales.
- 13.36** Bien que le MAPAQ connaisse les producteurs qui fertilisent à l'excès, aucune mesure de coercition n'a été prise à l'endroit de ceux-ci. Il se contente de fournir au ministère de l'Environnement une liste des municipalités aux prises avec des surplus de fumier. Cette liste est incomplète puisqu'elle tient pour acquis que la totalité des sols agricoles du Québec reçoivent des fumiers alors que, en réalité, seulement 47 p. cent des sols, selon le portrait agroenvironnemental, en recevaient. Par surcroît, la liste ne tient pas compte de l'incidence des fertilisants d'origine minérale alors que les ventes de phosphore ont été de 54 000 tonnes l'an dernier au Québec, dont 90 p. cent est importé des États-Unis.

Gestion des surplus

- 13.37** Nous avons recommandé au MAPAQ et au ministère de l'Environnement d'apporter des solutions concrètes aux problèmes d'épandage. Le nombre d'inspections faites par le ministère de l'Environnement depuis 1994-1995 pour vérifier l'application du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole a bien triplé. Cependant, n'ayant pas l'information nécessaire sur les exploitations les plus à risque, il ne peut diriger ses inspections dans ce sens et, à ce rythme, les exploitations agricoles les plus à risque pourraient ne recevoir qu'une visite tous les 15 ans, ce qui est inacceptable.
- 13.38** Le ministère de l'Environnement a confié à trois OGF la responsabilité de prendre en charge l'excédent de fumier liquide dans les municipalités dites en surplus. Or, ces organismes ignorent quelles entreprises agricoles ont besoin de leurs services et interviennent seulement à la demande du producteur. En effet, le MAPAQ n'exige pas que les producteurs générant ce type de surplus s'enregistrent auprès

de ces organismes. Entre avril 1999 et mars 2000, selon les données du MAPAQ, un OGF est intervenu auprès de 81 entreprises agricoles en surplus, un autre s'est occupé de 135 clients et le troisième a donné suite à 174 demandes. Ces résultats sont décevants et ne règlent que partiellement l'élimination des volumes de fumier liquide excédentaires puisque 1 363 producteurs, selon le MAPAQ, sont identifiés comme étant en surplus dans ces régions.

- 13.39** Dans trois régions appelées à gérer des surplus, soit les zones situées près des rivières Yamaska, L'Assomption et Chaudière, un producteur peut augmenter son cheptel, ce qui amène du fumier supplémentaire à éliminer, à la condition que l'OGF de sa région prenne en charge ce nouvel excédent. Même si, à l'échelle de ces régions, tous les producteurs en déficit acceptaient de recevoir des surplus, la totalité des fumiers produits en excédent ne pourrait être résorbée. Toute augmentation de production animale dans ces milieux entraîne nécessairement une dégradation de l'environnement puisque la gestion des déjections animales n'est pas adéquate. Conscients du problème, l'OGF et les représentants du milieu agricole de la Chaudière-Appalaches ont refusé la prise en charge des fumiers résultant d'une augmentation de cheptel dans leur région.

Unités animales assurées

- 13.40** Un comité regroupant des membres du ministère de l'Environnement et de la Régie des assurances agricoles du Québec a étudié la problématique des unités animales autorisées par le ministère par rapport aux volumes assurables par la Régie. Parmi 203 dossiers sélectionnés par ce comité, 64 ont pu être jumelés. Des contraintes administratives et le manque d'information commune à chacun des systèmes de ces entités ont empêché le jumelage de l'ensemble des dossiers sélectionnés. Parmi les dossiers jumelés, 14 entreprises assurent un cheptel supérieur à celui autorisé par le ministère de l'Environnement. Le comité en arrive à la conclusion que 22 p. cent des unités de son échantillon, soit près de 5 000 unités animales sur un total de 23 000, n'étaient pas autorisées.
- 13.41** Reconnaissant l'ampleur du problème dans son rapport de juillet 1997, le comité proposait que la Régie n'offre aucune protection sous forme d'assurance aux clients ne détenant pas de certificat d'autorisation émis par le ministère de l'Environnement et n'ayant pas de droits acquis. Ce concept n'a pas été retenu et la Régie a versé, en 1998-1999, 311 millions de dollars aux producteurs de porcs et porcelets sans vérifier auprès du ministère de l'Environnement si les unités animales de ces producteurs étaient autorisées ou non.



Calcul des surplus de fumier

- 13.42** Lors de notre vérification, nous notons aussi que le MAPAQ, le ministère de l'Environnement et les OGF avaient chacun leur propre façon de calculer les surplus de fumier et qu'ils n'avaient pas statué sur la prise en compte ou non de la contrainte du phosphore pour déterminer les volumes de surplus à gérer et les municipalités concernées. On s'accorde maintenant sur le fait que le phosphore fait partie intégrante de cette dynamique. Aussi, les plans agroenvironnementaux de fertilisation devront d'ici à 2011 respecter un certain équilibre entre l'apport total d'engrais et les besoins de la plante en phosphore.
- 13.43** Néanmoins, le règlement détermine toujours les municipalités en surplus à partir des concentrations d'azote; ce sont donc les mêmes qu'en 1995-1996. Ce constat traduit les profonds désaccords entre les acteurs, qui redoutent les contraintes imposées à une municipalité déclarée en surplus, quant à son expansion. On estime que le décompte passerait de 100 à 400 municipalités si l'on tenait compte des concentrations de phosphore, et ce, sur la base de données très prudentes. Soulignons enfin que le MAPAQ utilise toujours les fiches d'enregistrement des exploitations agricoles pour déterminer les municipalités en surplus sans s'assurer qu'il détient l'information exacte sur le nombre d'animaux.
- 13.44** Par ailleurs, le MAPAQ appuie financièrement des projets qui s'intéressent au traitement ou à la transformation du fumier. Les six projets en cours ont pour objectif de diminuer le volume du fumier en retirant l'eau, mais la quantité de polluant n'en est pas réduite pour autant. Toutefois, un volume moindre faciliterait la gestion de ces surplus, notamment au chapitre du transport. Le MAPAQ et le ministère de l'Environnement devraient poursuivre leurs efforts en vue de trouver une solution environnementale ralliant les diverses parties concernées par ce dossier.
- 13.45** Jusqu'à maintenant, les mesures visant à régler les problèmes de gestion des surplus que nous avons relevés n'ont pas donné de résultats tangibles. Il est même à craindre que la situation se soit détériorée, si l'on considère l'augmentation de 35 p. cent de la production porcine survenue depuis.
- 13.46** **Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec**
- « L'adaptation de l'aide financière aux entreprises agricoles et l'agroenvironnement sont deux dossiers prioritaires au MAPAQ en regard desquels de nombreux gestes ont été posés depuis la réalisation du rapport du Vérificateur général. Ces dossiers constituent d'ailleurs des éléments clés à la base du plan stratégique ministériel. Il importe de mentionner que ces deux thématiques ont fait l'objet d'une concertation élargie à la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire de mars 1998 et lors du Rendez-vous des décideurs de mars 1999. Ces deux événements, présidés par le premier ministre, réunissaient non seulement les représentants de l'industrie, mais également des représentants des municipalités,

des groupes environnementaux en plus de neuf ministres du gouvernement dont ceux du Conseil du trésor, des Finances, de l'Environnement et des Affaires municipales. Pour chacun des thèmes, des consensus ont été dégagés, des groupes de travail ont été mis en place, des plans d'action impliquant tous les intervenants concernés ont été adoptés et des responsabilités de suivi ont été convenues.

« Cette concertation élargie est d'autant plus essentielle en agroenvironnement que les problématiques sont complexes tant sur le plan biophysique que sur le plan juridictionnel et qu'elles interpellent un grand nombre d'intervenants. Aussi, le ministère et l'ensemble des partenaires sont conjointement en mouvement dans la réalisation du plan d'action approuvé par tous les participants lors du Rendez-vous des décideurs dont, notamment, les groupes environnementaux, les municipalités et les ministères concernés. Le ministère y joue un rôle très actif en assumant la responsabilité du leadership de la moitié des actions. Ce plan d'action, qui s'appuie sur la responsabilisation des agriculteurs et des agricultrices ainsi que sur la poursuite d'objectifs précis et mesurables, présente des résultats positifs au terme du bilan pour la première année. Parmi ces réalisations, soulignons une participation remarquable au portrait agroenvironnemental (participation de 88 p. cent), la performance sans précédent du programme Prive-Vert (réalisation de 1 087 structures d'entreposage des fumiers en 1999-2000 contre 434 un an auparavant) et le vif succès des clubs environnementaux (leur nombre étant passé de 12 en 1997 à plus de 70 en mars 2000, rejoignant quelque 3 000 entreprises agricoles). En termes de résultats, il importe de mentionner qu'au 31 mars 2000, plus de 70 p. cent de la problématique d'entreposage des fumiers était résolue, dont 98 p. cent dans le secteur porcin.

« Du côté de l'aide financière, dans la foulée des travaux découlant de la Conférence, le ministre des Finances a annoncé, à l'occasion du dernier Discours sur le budget, la première pièce qui conduira à une adaptation importante des aides financières consenties aux entreprises agricoles, à savoir un engagement financier de 300 millions de dollars par année, sur sept ans, pour les interventions du gouvernement du Québec aux plans du financement et des assurances agricoles. Ces aides totalisent plus de 70 p. cent des transferts aux entreprises agricoles pour l'année 2000-2001. Conformément au consensus du Rendez-vous des décideurs, cet engagement financier pave la voie à l'introduction d'une nouvelle dynamique de gestion de ces instruments et à la définition de nouveaux programmes de sécurité du revenu basés sur le revenu global des entreprises, compatibles avec les accords sur le commerce international et accessibles à toutes les entreprises. Cette importante décision ouvre donc la porte à la modernisation de ces instruments, tant du point de vue de leur gestion que de la nature même des programmes.

« Le ministère est d'avis que le déploiement des mesures susmentionnées, tant au chapitre de l'aide financière aux entreprises agricoles qu'en matière agroenvironnementale, corrigera bon nombre de lacunes observées dans le rapport du Vérificateur général. »



13.47 Commentaires du ministère de l'Environnement

« **Orientations et objectifs.** Le ministère est d'avis que les démarches auprès des producteurs agricoles doivent se faire avec le support des partenaires, notamment de l'Union des producteurs agricoles et du MAPAQ. Le Plan agroenvironnemental des fermes étant considéré, par les partenaires, comme un préalable à la phase de promotion, il sera maintenant plus facile, à partir des plans d'action qui en découleront, de cibler des pratiques agroenvironnementales à promouvoir. Par ailleurs, la sensibilisation des intervenants à la problématique agroenvironnementale est l'une des orientations de la Stratégie de réduction de la pollution d'origine agricole du ministère qui sera rendue publique prochainement.

« **Utilisation de pesticides.** Nous croyons que, dans le contexte actuel, l'indicateur de pression environnementale retenu témoigne de l'évolution de l'usage des pesticides au Québec. La précision de cet indicateur sera améliorée éventuellement lorsque le bilan des ventes (pour l'an 2000) sera réalisé à l'échelle du Canada. Ainsi, les achats réalisés par des résidents du Québec dans une autre province canadienne pourront être comptabilisés, ce qui n'est pas le cas présentement.

« Rappelons également que le programme de suivi des pesticides dans les milieux aquatiques nous donne une indication de l'évolution de la présence de pesticides dans les zones aquatiques les plus à risque et nous permet de constater si l'état du milieu s'améliore ou se dégrade. Dans le cadre du projet de stratégie de réduction de la pollution d'origine agricole, nous prévoyons accroître éventuellement l'effort de surveillance des milieux aquatiques, ce qui nous donnera une meilleure connaissance spatiale de la présence des pesticides dans ces milieux.

« On indique que peu de producteurs utilisaient des pratiques susceptibles de réduire l'usage des pesticides. Or, il y aurait lieu de préciser que le ministère a contribué à la production, sous l'égide de la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec, du *Guide des pratiques de conservation en grandes cultures*, dont l'objectif est de favoriser l'agriculture durable dans les cultures qui utilisent beaucoup de pesticides et qui vient d'être rendu public. Les producteurs de ces cultures ont donc à leur disposition un outil additionnel très adéquat.

« **Fertilisants – Réglementation du ministère de l'Environnement.** Le ministère était conscient des répercussions éventuelles possibles des assouplissements liés à la nouvelle réglementation. Il s'agit cependant d'une évaluation théorique. Plutôt que de maintenir une réglementation que les producteurs agricoles ne sont pas en mesure de respecter intégralement et de compromettre ainsi les gains anticipés par cette réglementation, les normes de fertilisation ont été étalées dans le temps. À terme, l'appropriation par les producteurs de cet outil de gestion qu'est le plan agroenvironnemental de fertilisation permettra d'assurer un développement durable de l'agriculture, une solution somme toute beaucoup plus viable à long terme.

« Relativement à l'implantation des plans agroenvironnementaux de fertilisation, le ministère est conscient de la problématique vécue. C'est d'ailleurs pour aplanir ces difficultés et en faire un outil de gestion privilégié pour les producteurs agricoles qu'il travaille activement avec les intervenants concernés à l'intérieur d'un comité technique

issu du Plan d'action 1998-2005 du groupe de travail « Un environnement à valoriser ». Les résultats de ces travaux sont attendus d'ici l'été. Les étapes de promotion du plan agroenvironnemental de fertilisation et de sensibilisation suivront. Par ailleurs, l'accès à certaines informations apparaissant aux banques de données du MAPAQ faciliterait l'application du règlement visant l'élaboration de plan agroenvironnemental de fertilisation. Le ministère souligne toutefois qu'il a informé, de concert avec le MAPAQ, les producteurs agricoles de la mise en place du règlement et qu'il a augmenté sa présence sur le terrain afin, dans un premier temps, de sensibiliser et d'accompagner les producteurs dans la mise en place de cette mesure. De plus, le ministère a encore augmenté le nombre d'inspections en 1999-2000 afin d'inciter les producteurs agricoles au respect du règlement.

« **Calcul de surplus de fumier.** Le ministère indique que la Table de concertation sur la réduction de la pollution agricole a récemment convenu des contraintes à imposer à un groupe de municipalités établi sur la base des surplus de phosphore. Consciente de l'importance de la problématique des surplus de fumier, la Table a également convenu de travailler sur une nouvelle approche pour contrer les impacts liés à la fertilisation des sols. »

13.48 **Commentaires de la Régie des assurances agricoles du Québec**

« La mission de la Régie des assurances agricoles (RAAQ) consiste à soutenir la croissance économique de l'agriculture québécoise en protégeant le revenu des entreprises contre les risques naturels et de marchés.

« Son mandat est donc de compenser les pertes significatives de revenus attribuables à des facteurs économiques et naturels incontrôlables au moyen de protections adéquates.

« À l'instar des autorités gouvernementales et en particulier des partenaires du groupe de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (APA), la RAAQ s'inscrit activement dans les orientations visant la promotion d'une agriculture durable, respectueuse de l'environnement. La mise en œuvre de conditions d'admissibilité liées au respect de pratiques culturelles agréées par le Conseil des productions végétales du Québec (CPVQ) ainsi que différentes analyses effectuées dans le but de permettre le transfert d'informations détenues par la RAAQ vers le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ou le ministère de l'Environnement visant à faciliter l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, sont autant d'actions entreprises par la RAAQ qui témoignent de son implication dans la promotion d'une agriculture durable.

« Ce qui est surdéterminant dans la relation que la RAAQ entretient avec ses assurés, ce sont les obligations découlant des contrats d'assurance souscrits en vertu de la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et de la *Loi sur l'assurance-récolte*.



« La RAAQ n'est pas habilitée en vertu des lois et règlements actuels à pénaliser ses assurés en fonction des contraventions faites à une autre loi qui prévoit déjà des sanctions et dans un contexte où les responsables de l'application de ces sanctions sont dûment identifiés. Légalement, la RAAQ n'a pas à vérifier auprès du ministère de l'Environnement si les unités animales produites étaient autorisées ou non en vertu du certificat d'autorisation avant de verser une quelconque compensation à ses assurés. Par conséquent, toutes les sommes versées par la RAAQ respectent intégralement les lois et règlements qui en régissent l'application.

« La RAAQ doit, et continuera de sensibiliser sa clientèle aux bienfaits de la mise en œuvre d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, à travers ses interventions dans le milieu agricole. D'ailleurs, la RAAQ est prête à étudier l'impact de l'application des principes de la conditionnalité environnementale et de la mise en œuvre d'un processus de transfert d'informations pouvant faciliter l'application des modalités prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et ce, dans le respect des conditions d'accès à l'information prescrites aux lois en vigueur. »

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

COLLECTE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION GÉOMINIÈRE

Introduction

- 13.49** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère des Ressources naturelles (MRN). Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère avait apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en janvier 2000.
- 13.50** Notre vérification de 1995-1996 avait pour but de nous fournir l'assurance que le MRN gérait de façon économique, efficace et efficiente les travaux d'acquisition de connaissances de l'information géominière qu'il menait ainsi que l'information reçue de l'industrie minière. De plus, nous avons examiné si les procédés mis en place permettaient de développer de façon efficiente et efficace le système informatique de traitement de l'information disponible sur le sol et le sous-sol québécois.
- 13.51** Depuis les trois dernières années, le ministère a posé plusieurs gestes importants pour remédier de façon notable à l'ensemble des déficiences que nous avons relevées. En 1997, la direction de la géologie a acquis le statut d'unité autonome de service (UAS) pour devenir Géologie Québec. À ce titre, elle s'impose une gestion axée sur les résultats. Cette autonomie se justifie entre autres par le fait qu'elle est une unité opérationnelle qui livre des produits et des services bien définis à une clientèle particulière, soit celle de l'exploration minière. Dans ce contexte, Géologie Québec est tenue de définir des objectifs stratégiques qui s'arriment à ceux du ministère, d'élaborer annuellement des objectifs opérationnels et d'en rendre compte à la fin de chaque exercice financier.
- 13.52** Les travaux effectués dans le cadre de ce suivi n'avaient pas pour objectif que nous nous prononcions sur la fiabilité ni la quantité des données et des indicateurs utilisés par Géologie Québec pour sa reddition de comptes.

Travaux d'exploration

- 13.53** Nous avons constaté que le ministère évalue de façon plus structurée l'atteinte de ses objectifs et les retombées économiques de ses travaux d'acquisition de connaissances géoscientifiques, comme nous le lui avons recommandé. En effet, Géologie Québec s'est dotée de plusieurs indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer les résultats obtenus et rend compte annuellement de sa performance dans son rapport de gestion.
- 13.54** En outre, des indicateurs ont été retenus pour établir les relations causales entre les résultats des travaux géoscientifiques et l'avancement de l'exploration minière dans la province. La satisfaction de la clientèle concernant les produits et les services offerts est également mesurée et le ministère exerce un suivi plus rigoureux de l'évolution de ses revenus.



- 13.55** De même, d'autres indicateurs ont été mis en place pour contribuer à mesurer la performance de Géologie Québec :
- le coût de revient horaire par produit et service ;
 - le coût de revient des rapports d'inventaires géoscientifiques par rapport au coût de revient prévu, par zone géographique ;
 - la progression de la connaissance géoscientifique dans les nouveaux territoires ;
 - le pourcentage de compilations géologiques numérisées ;
 - le pourcentage de rapports d'inventaires et d'études géoscientifiques respectant les délais.
- 13.56** Enfin, le vérificateur interne du ministère a exprimé un avis sur le caractère vraisemblable des données publiées dans le rapport annuel de Géologie Québec.

Développement du système d'information géominère SIGEOM

Respect des cibles et des échéanciers

- 13.57** Nous avons incité le ministère à faire un suivi plus serré des échéanciers du projet SIGEOM, à procéder à une reddition de comptes suffisante et à obtenir les autorisations requises pour des changements d'orientation qui influaient sur le contenu du projet en cours au moment de notre vérification. Les renseignements fournis par l'entité montrent que le budget prévu de 12,2 millions de dollars pour le développement du système, l'enregistrement des données et l'acquisition d'équipement informatique a été respecté. Des dépenses supplémentaires ont aussi été engagées pour réaliser des projets connexes visant à intégrer des données additionnelles au bénéfice de la clientèle de l'industrie minière. Le service de géoinformation a instauré un processus de suivi qui lui permet maintenant de transmettre à la haute direction un rapport sommaire trimestriel sur l'état d'avancement des travaux en cours et de produire un rapport de gestion annuel en lien avec des indicateurs de performance pertinents.

Suivi des coûts et des bénéfices

- 13.58** En 1995-1996, nous avons noté qu'il y avait lieu d'améliorer le processus de suivi des coûts et des bénéfices du projet et de réévaluer régulièrement ses prévisions. La gestion axée sur les résultats favorise la responsabilisation des dirigeants quant à l'utilisation des ressources que le gouvernement met à leur disposition. C'est ainsi que le ministère accorde une enveloppe budgétaire à Géologie Québec pour atteindre ses objectifs opérationnels, notamment au regard de SIGEOM, et exige en retour une reddition de comptes quant aux résultats obtenus. Les dépenses et les prévisions de coûts sont suivies annuellement par le système ministériel de comptabilité de gestion dans le but de compiler les données nécessaires pour établir le budget de l'exercice suivant.

13.59 Pour faire accepter son projet, le MRN avait dû, à l'époque, faire la preuve que les bénéfices escomptés de l'utilisation de SIGEOM seraient supérieurs au coût de son développement. Malheureusement, les retards dans l'enregistrement des données et un ralentissement de l'activité dans le secteur minier n'ont pas permis d'atteindre les revenus anticipés que devait engendrer la vente de produits géoscientifiques. Les ventes des trois dernières années accusent un retard de 38 p. cent par rapport aux prévisions de 1996. Par ailleurs, au cours de la même période, des revenus non prévisibles de l'ordre de 458 200 dollars ont été obtenus de la vente de services, de consultation ainsi que des ententes conclues avec des partenaires étrangers. En effet, des pays seraient intéressés à se doter d'un système semblable. Globalement, les retombées financières dépassent de 15 p. cent les prévisions. Quant aux gains de productivité, le ministère les considère comme importants sans toutefois être en mesure de les quantifier.

Cadre de gestion

13.60 Au moment de notre vérification, nous avons déploré le peu de rigueur du ministère quant au respect du cadre de gestion qu'il avait élaboré pour s'assurer, entre autres, du suivi du projet, de l'approbation des changements d'orientation majeurs ainsi que de la satisfaction des besoins des utilisateurs. Pour remédier à la situation, deux des trois comités de l'époque ont été abolis et remplacés par deux autres plus adaptés à la réalité de SIGEOM, soit le comité de direction sur l'organisation du travail et le comité consultatif de la Direction de la géologie. Ces comités ont siégé tout au long du développement du système et siègent encore régulièrement. Des procès-verbaux sont rédigés après chaque réunion. Quant au comité consultatif auprès des usagers de SIGEOM, il fait le point une fois par année sur l'avancement des travaux à l'occasion du congrès de l'Association des prospecteurs du Québec. Le comité produit un compte rendu après chaque rencontre.

Conclusion

13.61 Nous encourageons Géologie Québec à poursuivre le plan d'action entrepris pour démontrer l'efficacité de SIGEOM à sa clientèle et en faire la promotion tant au Québec qu'à l'extérieur. L'accès à l'information géoscientifique est maintenant facilité depuis que le virage Internet a été amorcé. Cette banque de données informatisée est à la portée de tous les explorateurs miniers, à partir de micro-ordinateurs, à l'aide de logiciels commerciaux peu coûteux.

13.62 Commentaires du ministère

« Le ministère constate que des suites appropriées ont été données aux recommandations par le personnel de Géologie Québec. Nul doute que la gestion axée sur les résultats en vigueur à Géologie Québec a fortement contribué à la correction des déficiences relevées il y a quelques années. »



MINISTÈRE DES TRANSPORTS

GESTION DES CHAUSSÉES

- 13.63** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère des Transports. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en janvier 2000.
- 13.64** La vérification initiale consistait à évaluer certaines activités liées à la gestion des chaussées du réseau routier dont cette entité est responsable. Nos recommandations ont porté sur le système de gestion des chaussées, les données sur l'état du réseau routier, le plan d'intervention concernant les chaussées, les interventions de réfection des chaussées, l'entretien du réseau routier et, enfin, l'évaluation des interventions.
- 13.65** En trois ans, le ministère a mis en place des mesures visant à corriger la majorité des lacunes importantes. Cependant, parmi ces mesures, il y en a deux dont les résultats ne sont pas encore connus puisque leur mise en application est récente.

Système de gestion des chaussées

- 13.66** En 1995-1996, nous avons observé que le ministère ne disposait pas d'un système de gestion des chaussées lui permettant de compiler les données pertinentes, de les interpréter et de concevoir des courbes de dégradation des chaussées, le tout afin d'élaborer des stratégies d'intervention optimales. Nous avons alors recommandé au ministère de poursuivre ses démarches en vue de se doter d'un système présentant ces caractéristiques, qui lui permettrait de donner à ses interventions un rendement maximal.
- 13.67** À ce chapitre, nos récents travaux indiquent que le ministère dispose maintenant d'un tel système de gestion des chaussées.

Données sur l'état du réseau routier

- 13.68** Cette information constitue l'élément clé de la gestion des chaussées. Elle sert notamment à établir un portrait fidèle de l'état des chaussées et, de ce fait, à orienter les stratégies et les programmes d'intervention, à établir les priorités et à effectuer le suivi des activités concernées.

Données à recueillir

- 13.69** En 1995-1996, l'inventaire des données sur l'état du réseau routier était incomplet; en outre, une partie de cette information n'était pas fiable. Le ministère avait déjà circonscrit les renseignements qu'il lui faut posséder; ils concernent l'indice de confort de roulement (uni), les dégradations de surface (fissuration), l'ornièrage, les données historiques, l'adhérence, l'épaisseur des couches structurales, le profil transversal et la capacité portante. Nous avons alors exhorté le ministère

à se procurer des données complètes et fiables pour mener une gestion plus éclairée. À cela, le ministère avait répondu qu'il préconisait l'usage d'un appareil multifonction qui serait muni graduellement d'instruments de mesure, soit un profilomètre pour l'uni, un orniérolaser pour les ornières, un système automatique pour la fissuration, d'un gyroscope pour les pentes et dévers et d'un rugolaser pour la macrotecture. De plus, il avait mentionné que cette décision requérait un investissement important mais justifié, compte tenu des bénéfices escomptés par l'usage de données plus précises et complètes.

- 13.70** Or, notre suivi démontre que l'inventaire des données est encore incomplet. En effet, bien que le ministère ait amorcé à l'automne de 1999 l'intégration des données historiques dans son nouveau système de gestion, les relevés périodiques effectués sur tout le réseau routier avec l'appareil multifonction qu'il a acquis, équipé seulement d'un profilomètre et d'un orniérolaser, portent exclusivement sur les données d'uni et d'orniérage. De plus, depuis 1997, le ministère a cessé de recueillir l'information concernant les dégradations de surface pour l'ensemble du réseau. Ainsi, le ministère ne dispose pas, pour l'ensemble du réseau, des données relatives aux dégradations de surface, à l'adhérence, à l'épaisseur des couches structurales, au profil transversal et à la capacité portante. En ce qui a trait à la fiabilité, le ministère met présentement sur pied un système visant à accroître la qualité de ses données.

Efficiences des relevés

- 13.71** Lors de la vérification, nous avons conclu que le ministère pourrait effectuer de manière plus efficiente des relevés en améliorant les outils de traitement des données et en élaborant des plans de collecte structurés. De surcroît, des économies appréciables seraient réalisées si les relevés d'uni, de dégradation de surface et d'orniérage étaient faits simultanément, avec un seul véhicule. Nous avons recommandé au ministère d'améliorer l'efficacité des relevés relatifs à l'état de son réseau routier.
- 13.72** Depuis, le ministère a fait l'acquisition d'appareils informatiques plus performants pour le traitement des données, appareils qui améliorent grandement les délais à ce chapitre. Par ailleurs, il établit des plans de collecte structurés. Enfin, l'appareil multifonction qu'il a acquis améliore l'efficacité des relevés.

Plan d'intervention concernant les chaussées

- 13.73** Un tel plan fournit l'assurance au ministère que ses investissements en la matière sont aussi rentables que possible. Ce plan requiert notamment la détermination des besoins ainsi que l'élaboration des stratégies d'intervention.



Détermination des besoins

- 13.74** Nos premiers travaux nous apprenaient que le ministère établissait ses besoins de réfection à l'aide d'un système de pointage. La priorité d'intervention était établie par pondération des types de dégradations observées, à savoir la détérioration de l'uni, la fissuration et l'orniérage, ainsi que selon le degré de sollicitation de la route. Or, puisque le ministère ne recueillait pas les données nécessaires pour tous les tronçons de route, les tronçons abîmés pour lesquels l'information était lacunaire étaient beaucoup moins susceptibles d'être retenus par le système. Nous avons alors adressé au ministère une recommandation l'invitant à mieux déterminer les besoins relatifs à l'état des chaussées.
- 13.75** Force est de voir que la situation n'a pas été corrigée : l'information demeure fragmentaire et la collecte des données n'est pas systématique. En conséquence, le ministère n'est pas en mesure de cerner précisément les besoins concernant la réfection du réseau routier.

Stratégie d'intervention

- 13.76** Par ailleurs, nous avons noté que le ministère ne possédait pas les courbes de dégradation des routes du Québec, même si pareil bilan chronologique l'aiderait à fixer le meilleur moment pour intervenir sur les chaussées, le type d'intervention souhaitable ainsi que les sommes à consacrer aux réfections mineures ou majeures. Aussi, nous l'avons encouragé à poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les outils nécessaires à l'optimisation de son plan d'intervention sur les chaussées.
- 13.77** Cette lacune a été comblée. En effet, des courbes de dégradation sont maintenant disponibles. Dans les années à venir, elles seront précisées.

Interventions de réfection des chaussées

- 13.78** En 1995-1996, nous avons décelé des problèmes relatifs aux études préalables aux réfections majeures, aux analyses coûts-avantages et au dimensionnement des chaussées.

Études préalables aux réfections majeures

- 13.79** Notre rapport soulignait, entre autres, que le ministère intervenait sur des tronçons insuffisamment étudiés, de sorte qu'il ne pouvait savoir si les solutions retenues étaient les plus susceptibles d'enrayer les causes de dégradations. C'est pourquoi nous lui avons enjoint de procéder aux études nécessaires avant de réaliser des travaux de réfection majeure afin de déterminer les causes des dégradations et de planifier ainsi des interventions qui soient davantage judicieuses.
- 13.80** Aujourd'hui, le ministère effectue systématiquement des études avant d'entreprendre des travaux de réfection majeure.

Analyses coûts-avantages

- 13.81** Nous avons par ailleurs observé que, pour 82 p. cent des projets de réfection majeure examinés, le ministère n'avait pas comparé les options d'intervention possibles. Aussi, il n'avait pas l'assurance que ses interventions étaient optimales. Nous lui avons alors recommandé de mener des analyses coûts-avantages pour ses projets de réfection majeure afin que ses investissements atteignent un rendement maximal.
- 13.82** S'inscrivant dans cette perspective, l'analyse du coût du cycle de vie est un outil précieux pour guider le choix des investissements. Elle inclut tous les coûts (l'investissement initial et les dépenses futures) auxquels on peut s'attendre pendant la vie utile d'une intervention. Le fait de ne pas procéder à ce type d'analyse peut mener à des interventions moins coûteuses au point de départ, mais dont le coût à long terme est supérieur en raison du besoin d'entretien et de réfection qui se manifesteront plus tôt.
- 13.83** À cet égard, le système de gestion actuel des chaussées comporte un module dédié à l'analyse du coût du cycle de vie. De plus, le ministère a développé une méthode d'analyse qui intègre des facteurs d'ordre qualitatif, appelés « coûts à l'utilisateur », pour aider à la prise de décision. La formation des employés quant à ces deux modules a eu lieu à l'automne de 1999.

Dimensionnement des chaussées

- 13.84** Une des déficiences que notre vérification avait mise en lumière était que le ministère appliquait parfois des normes de dimensionnement désuètes, datant des années 1970, même s'il avait fait la mise à jour de ces normes en mars 1994. Rappelons que le dimensionnement des chaussées permet de fixer les épaisseurs des différentes couches de matériaux de la structure des chaussées de façon que la contrainte transmise à chacune de celles-ci n'excède pas la pression qu'elles peuvent supporter. Les principaux agents de dégradation sont le trafic lourd et le climat. Considérant qu'au Québec l'intensité du trafic lourd a plus que doublé depuis le début des années 1980, nous avons préconisé que le ministère se réfère systématiquement aux normes de 1994 pour le dimensionnement des chaussées.
- 13.85** Les responsables ministériels ont donné suite à cette recommandation puisque les normes les plus récentes s'appliquent maintenant à tous les projets.

Entretien du réseau routier

- 13.86** Les travaux menés en 1995-1996 touchaient, pour ce qui est de l'entretien, la connaissance des besoins et la répartition des ressources, le drainage, le scellement de fissures ainsi que le béton de ciment.



Connaissance des besoins et répartition des ressources

- 13.87** Notre vérification de 1995-1996 avait montré que plusieurs centres de service ne faisaient appel à aucun processus systématique pour déterminer précisément les besoins relatifs à l'entretien du réseau routier. Globalement, les ressources étaient attribuées aux divers centres en fonction du nombre de kilomètres de route à entretenir par chacun; chaque centre répartissait à son tour les sommes disponibles selon les besoins connus. Pour corriger une telle pratique, nous avons demandé au ministère de s'assurer de l'application d'un processus systématique d'établissement des besoins.
- 13.88** Le ministère dispose maintenant d'un système de codification des besoins et des priorités afin de répartir les ressources de façon optimale. Ce système répertorie les travaux en attente par niveau de priorité à partir d'une banque que chacun doit alimenter. En décembre 1999, la quasi-totalité des centres de service utilisait cette approche plus rigoureuse et équitable.

Drainage

- 13.89** À ce propos, nous avons constaté que l'entretien des systèmes de drainage était insuffisant pour contrer d'éventuelles dégradations de la chaussée. Nous recommandions ainsi au ministère de voir à l'entretien suffisant des systèmes concernés et de s'assurer du drainage adéquat des routes qui font l'objet de travaux de réfection de surface.
- 13.90** Le présent suivi montre que le ministère n'a pas changé sa façon de faire pour l'entretien des systèmes de drainage. Par contre, lors de travaux de réfection de surface, le ministère s'assure que le drainage est adéquat.

Scellement de fissures

- 13.91** Nos travaux de vérification avaient fait ressortir que, en règle générale, le ministère n'exploitait pas suffisamment cet outil de prévention. Il s'agit d'une opération peu coûteuse qui vise à limiter l'infiltration d'eau ainsi que de saumure et elle donne d'excellents résultats. Le scellement de fissures avait toutefois connu des ratés au Québec depuis le début des années 1990, particulièrement en 1994 où le produit utilisé sur une autoroute n'adhérait pas à la chaussée. Nous avons recommandé au ministère d'effectuer le scellement de fissures, geste susceptible de favoriser une durée de vie utile maximale du revêtement des chaussées.
- 13.92** Des produits de scellement ont été mis au point et les essais de laboratoire ont permis de discriminer ceux dont la performance est satisfaisante. Cependant, le ministère n'effectue pas suffisamment de scellement de fissures, bien que cette action prolonge d'au moins deux ans la durée de vie d'une couche d'usure.

Béton de ciment

- 13.93** En 1995-1996, les chaussées en béton de ciment, qui supportaient 35 p. cent du débit de circulation du réseau routier, n'avaient pas fait l'objet d'un entretien adéquat depuis leur construction. Elles accusaient 35 p. cent de déficiences relatives au confort de roulement par rapport à 24 p. cent pour l'ensemble du réseau routier. En conséquence, nous avons souligné la nécessité de mieux entretenir ce type de chaussées.
- 13.94** Une évaluation complète de l'état des chaussées en béton de ciment a bien été faite en 1997 pour connaître les montants nécessaires à leur remise en état, soit 110 millions de dollars, mais la réfection attendue tarde à se concrétiser. En 1998, le niveau de déficience relatif au confort de roulement du réseau routier en béton était de 37 p. cent. Le ministère poursuit l'objectif que, à compter de 2005, ce niveau ne soit plus que de 15 à 20 p. cent.

Évaluation des interventions

- 13.95** En 1990, le ministère n'avait pas fixé d'objectifs mesurables au regard de l'important programme quinquennal visant la remise en état du réseau jugé à l'époque fortement détérioré. Conséquemment, il pouvait difficilement savoir jusqu'à quel point les investissements consentis entre 1990 et 1994 avaient donné les résultats escomptés. À la suite de notre vérification, nous avons indiqué au ministère qu'il lui fallait déterminer des objectifs mesurables pour ses programmes d'intervention et en mesurer l'atteinte.
- 13.96** Dans son plan de gestion des infrastructures 1995-2000, le ministère s'était fixé l'objectif de maintenir la qualité de ses chaussées pendant cette période quinquennale, en choisissant comme instrument de mesure l'indice de confort de roulement. Les résultats actuels révèlent que le niveau de déficience quant à l'indicateur retenu a été de 24 p. cent en 1994, de 29 p. cent en 1995, de 28 p. cent en 1996, de 31 p. cent en 1997 et de 29 p. cent en 1998.
- 13.97** De plus, les travaux menés en 1995-1996 nous apprenaient que le ministère n'évaluait pas systématiquement l'ensemble des interventions de réfection et d'entretien qu'il effectue sur les chaussées en vue d'en mesurer la performance. Aussi, une de nos recommandations l'invitait à effectuer ces évaluations et à rectifier son tir au besoin. Actuellement, pour trois projets importants, on expérimente une méthode de suivi des travaux confiés à des entrepreneurs, en incluant des objectifs de performance dans les contrats.
- 13.98** En dernier lieu, nous avons rappelé au ministère qu'il devait poursuivre l'évaluation de la performance des pratiques courantes, des nouvelles techniques et des produits récents en vue de mieux connaître leur efficacité réelle. À ce chapitre, on continue d'apprécier la performance des chaussées en suivant certains projets de réfection. Le ministère évalue également les innovations technologiques qui apparaissent sur le marché.



13.99 Commentaires du ministère

« **Données à recueillir.** Le relevé systématique des dégradations de surface (fissuration) sur l'ensemble du réseau a été suspendu en 1997. La méthode utilisée laissait une place importante à la subjectivité de la part des responsables de la collecte, d'où un faible degré de précision et de fiabilité des données qui en entachait l'analyse. Notons qu'il n'existe pas encore de moyen automatisé fiable pour le relevé des dégradations de surface. Des développements additionnels sont donc requis pour permettre la collecte de ce type de donnée. Le ministère poursuit ses travaux en ce sens.

« En ce qui a trait aux autres caractéristiques énumérées, leur relevé systématique serait très coûteux compte tenu des équipements actuellement disponibles et des avantages que ces données apporteraient pour une gestion en mode réseau. Pour cette raison, le ministère se limite à en faire le relevé uniquement aux endroits où des travaux sont prévus, et ce, afin de s'assurer de disposer de tous les renseignements nécessaires pour intervenir adéquatement à ces endroits.

« **Détermination des besoins.** La plupart des administrations routières responsables de la gestion d'un réseau routier de l'envergure de celui du Québec procèdent au relevé des caractéristiques de l'ensemble de leur réseau sur des périodes variant en fonction de différents paramètres. Une campagne annuelle de relevé complet est coûteuse et n'apporte pas nécessairement les gains souhaités. Des études en cours vont permettre d'établir la fréquence optimale de couverture de l'ensemble du réseau compte tenu des conditions propres au Québec. La disponibilité récente des modèles de comportement de chaussées et leur intégration au système de gestion seront également considérées.

« L'information disponible pour l'ensemble des routes, soit l'uni et l'orniérage, permet actuellement au ministère des Transports de cerner les besoins de réfection du réseau routier dans son ensemble. À cet égard, soulignons que la « *Federal Highway Administration* » des États-Unis n'utilise que l'uni pour identifier les besoins au niveau national. Ainsi, en utilisant en plus les données d'orniérage, le ministère connaît encore mieux l'état de son réseau et est en mesure de mieux cerner les besoins; ce qui ne l'empêche pas de poursuivre les recherches et le développement dans le domaine, dans le but de pouvoir disposer de données autres qui lui permettraient d'être encore plus efficace.

« **Drainage.** Il est reconnu que des systèmes de drainage adéquats ont un impact positif sur le comportement des chaussées. Le ministère accorde à cette activité l'importance qu'elle requiert ainsi que les budgets que lui permettent ses disponibilités.

« **Scellement de fissures.** Le ministère considère rentable l'intervention de scellement de fissures, comme en font foi les différents essais qu'il a réalisés sur ces produits. Toutefois, les malheureuses expériences passées l'amènent à être prudent. Pour ces raisons, le ministère a réalisé un million de dollars de travaux de scellement de fissures au cours de l'année financière 1999-2000.

« **Évaluation des interventions.** Avec des valeurs de déficience de 29 p. cent en 1995, 28 p. cent en 1996, 31 p. cent en 1997 et 29 p. cent en 1998, nous constatons que, par ses interventions, le ministère des Transports maintient la qualité de ses chaussées et, à cet égard, il fait preuve d'efficacité en la matière. »

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT

Contexte

- 13.100** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), d'un organisme du gouvernement où s'effectuait entre autres de la recherche en commandite et de trois ministères. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure les entités ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en avril 2000.
- 13.101** En 1995-1996, nous voulions nous assurer que l'encadrement gouvernemental et organisationnel des activités internes de recherche et de développement ainsi que les mécanismes de gestion dont s'étaient dotés les ministères et organismes du gouvernement du Québec en cette matière favorisaient une saine gestion des deniers publics. La protection de la propriété intellectuelle des résultats, leur évaluation ainsi que leur diffusion avaient également retenu notre attention. Enfin, nous avons examiné la qualité de la reddition de comptes des entités en matière de recherche et de développement.
- 13.102** Depuis notre vérification, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST) s'est vu confier la responsabilité qui incombait alors au MICST d'encadrer l'ensemble des activités gouvernementales de recherche et de développement ainsi que celles des ministères et organismes qui réalisent à l'interne des travaux de ce genre.
- 13.103** Mis à part le MRST, qui a remplacé le MICST, nos travaux ont porté sur les mêmes entités qu'au moment de la vérification initiale. Cependant, nous avons dû restreindre la portée de notre suivi dans les entités vérifiées à quatre secteurs d'activité au lieu de six, en raison de la privatisation des activités de recherche et de développement de deux des secteurs vérifiés à l'époque.
- 13.104** Bien que les entités concernées aient fait preuve de diligence pour instaurer des mesures correctives au regard des lacunes soulevées dans notre rapport, plusieurs améliorations restent à apporter pour parvenir à une saine gestion des activités de recherche et de développement. C'est ainsi que l'encadrement et la gestion de ces activités de même que l'évaluation de programmes et la reddition de comptes sont encore perfectibles. Les entités visées devront donc prendre les moyens qui s'imposent pour bonifier ces aspects.



Encadrement des activités de recherche et de développement

13.105 Un cadre de gestion gouvernemental et organisationnel est essentiel pour parvenir à une saine gestion des activités de recherche et de développement. Nous constatons que les entités tardent à mettre en place l'encadrement qui conviendrait pour fixer la ligne de conduite privilégiée et le guide de référence nécessaire pour bien gérer ces activités.

Politique gouvernementale

13.106 En 1996, nous avons recommandé au MISCT de terminer la mise à jour de la Politique scientifique et technologique dont l'énoncé remontait à 1982. Il nous avait alors indiqué que le plan d'action gouvernemental en science et technologie, en préparation, devrait être rendu public pour l'année 1997-1998. Toutefois, en décembre 1998, à la suite d'une réorganisation gouvernementale, c'est le ministre de Recherche, de la Science et de la Technologie qui s'est vu confier le mandat de définir une nouvelle politique de recherche scientifique. Les premiers éléments de la politique ont vu le jour en mars 1999 avec le Discours sur le budget 1999-2000 et la parution du document *Accélérer la recherche et l'innovation*. Finalement, la publication tant attendue de la politique de la recherche, de la science, de la technologie et de l'innovation est promise pour le printemps de 2000.

Orientations organisationnelles

Activités de recherche et de développement

13.107 En 1995-1996, nous déplorions que seulement une faible part des activités des deux entités qui effectuaient de la recherche en commandite soit orientée vers la croissance de l'expertise. L'entité visée par notre suivi, l'autre ayant depuis privatisé son secteur d'activité, était alors préoccupée par l'augmentation de son chiffre d'affaires et, par conséquent, son taux d'autofinancement, et elle éprouvait des difficultés à concilier son objectif de rentabilité et sa volonté de maintenir et de développer son expertise. Le changement majeur d'orientation survenu au cours de l'année 1997, alors qu'elle est devenue une société d'État à capital social, l'oblige depuis à gérer ses activités de recherche et de développement dans un contexte de rentabilité. Ces modifications la contraignent maintenant à autofinancer complètement ses activités et, en ce sens, à élaborer son programme de recherche en vue d'une commercialisation éventuelle des technologies développées. Eu égard à ces contraintes, le pourcentage du temps des professionnels voué aux travaux de développement d'expertise ne s'est guère amélioré. L'entité oriente surtout ses activités vers l'élaboration de nouvelles applications à partir de technologies existantes tandis que l'acquisition de technologies émergentes est maintenant liée aux sommes allouées à cet effet par le MRST. Bien que ses orientations stratégiques de 1997-2002 ne fassent pas mention de l'importance qu'il conviendrait d'accorder aux travaux de développement de l'expertise, elle reconnaît que son avenir en dépend.

Propriété intellectuelle

13.108 À l'époque de notre vérification, une seule entité s'était dotée d'une politique de propriété intellectuelle et, depuis, une autre y est parvenue. Les autres entités, quand elles le jugent nécessaire, incluent dans leurs ententes de recherche et de développement en partenariat certaines clauses pour protéger leur propriété intellectuelle et les avantages qui y sont reliés. Toutefois, en l'absence d'une politique sur la propriété intellectuelle et de règles prévoyant un suivi et une évaluation périodique des mesures mises en place, le risque subsiste toujours de ne pas récupérer toutes les retombées économiques découlant des investissements en recherche et en développement. De plus, ce risque est amplifié avec la tendance actuelle qui va vers un accroissement de la recherche en partenariat avec partage de responsabilités.

Gestion des activités de recherche et de développement

13.109 Nous convenons toujours que les activités de recherche et de développement comportent une bonne part d'inconnu et que, par le fait même, il est essentiel d'en faire une gestion rigoureuse. Cela suppose d'effectuer les bons choix et d'exercer un suivi assidu tant des ressources investies que de la progression des résultats, pour éviter un gaspillage indu des énergies et des ressources. Malgré les efforts des entités pour améliorer la gestion de leurs activités de recherche et de développement, nous constatons que certaines faiblesses persistent.

Gestion des ressources

Ressources humaines

13.110 La situation ne s'est guère améliorée à l'égard du processus d'évaluation annuelle du rendement. Comme la réalisation efficiente et efficace des projets de recherche et de développement dépend en grande partie du rendement du personnel de recherche, il est encore surprenant de voir que peu d'employés affectés à ces activités se voient signifier des attentes quant à l'économie et à l'efficacité dans la gestion et la réalisation de leurs travaux, à leur qualité ainsi qu'à la diffusion des résultats. Les évaluations sont sporadiques ou inexistantes, sauf pour les employés nouvellement embauchés et pour ceux qui ont un comportement déficient.

13.111 Par contre, dans les deux secteurs d'activité où l'insuffisance de formation des membres du personnel ne permettait pas d'assurer le maintien et le développement de leur expertise, des mesures ont été prises pour pallier cette lacune.



Équipements de recherche

- 13.112** Au moment de notre vérification, nous étions particulièrement préoccupés du fait que certains équipements coûteux n'étaient pas pleinement utilisables pour la réalisation de projets de recherche spécialisés. Pour remédier à la situation dénoncée à l'époque au Centre aquicole marin, un investissement de plus de 300 000 dollars a été consenti pour permettre une meilleure intégration des systèmes de contrôle, notamment celui de la salinité de l'eau. Par ailleurs, le recrutement de ressources humaines permet maintenant au centre aquicole d'être pleinement opérationnel. Plusieurs programmes de recherche ont depuis été entrepris, dont certains en partenariat avec l'industrie. Toutefois, selon les gestionnaires rencontrés, d'autres améliorations majeures devront être apportées pour rendre l'équipement encore plus efficace et efficient et diminuer les risques découlant de l'absence d'un plan de relève suffisant en cas de panne d'électricité prolongée. La réalisation de plusieurs projets pourrait être retardée ou compromise si la qualité de l'eau devenait déficiente.
- 13.113** À l'époque, nous avons aussi dénoncé une sous-utilisation du complexe d'enceintes à environnement contrôlé (Phytotron), qui permet l'étude de la biologie des plantes. Cet équipement a depuis été prêté pour cet usage à une entreprise privée de recherche et de développement dans ce secteur d'activité. Par conséquent, nous n'avons pas vérifié si cet équipement était pleinement utilisé et si les problèmes relatifs à la qualité de l'air étaient maintenant corrigés.

Gestion des projets

Détermination des besoins

- 13.114** Toutes les entités visées par nos recommandations de 1995-1996 ont tenté d'arrimer davantage leurs projets de recherche et de développement aux besoins prioritaires de l'industrie québécoise afin de pouvoir affronter la concurrence dans un contexte de mondialisation des marchés. Comme nous l'avons déjà commenté, la plupart des entités utilisent d'importantes structures pour recueillir les besoins de leur clientèle et les traduire dans leurs priorités de recherche. Malgré les efforts de rationalisation pour resserrer le nombre de ces priorités, elles sont encore trop nombreuses pour assurer que, compte tenu de la rareté des ressources, les projets réalisés sont toujours prioritaires. Rien ne garantit non plus que toutes ces priorités de recherche sont reflétées dans les projets qu'élaborent les chercheurs, selon leur champ de compétence et leur expertise.
- 13.115** Nous avons souligné aussi un manque d'efficacité dans la façon dont une entité assurait une veille technologique, pour en retirer tous les avantages potentiels. Depuis, des projets pilotes ont été entrepris pour exercer ce type de veille et l'évaluation des résultats est prévue cette année.

Pertinence des projets

- 13.116** Nous avons recommandé que les projets de recherche et de développement soumis par le personnel répondent à un besoin prioritaire du secteur et, pour ce faire, les gestionnaires ont mis en place un processus basé sur la concertation des partenaires. C'est ainsi que la pertinence des projets est évaluée à la lumière de leur conformité avec le plan stratégique de l'entité, les orientations de recherche retenues et les besoins prioritaires exprimés par l'industrie.
- 13.117** En 1995-1996, nous avons noté qu'une entité ne répondait pas aux besoins de sa clientèle, notamment en concentrant ses travaux sur la culture des fraises et des framboises, tout en reconnaissant un manque évident de recherche sur d'autres baies, dont les productions représentaient une valeur économique importante et qui connaissaient des problèmes. Nous avons signalé également un manque de recherche sur le veau, pour lequel des besoins relatifs à l'alimentation et la santé avaient été détectés. Depuis, l'ensemble de ce secteur d'activité a été privatisé et il est donc exclu de la portée de nos travaux de suivi.
- 13.118** L'une des entités, qui doit maintenant viser la rentabilité commerciale, n'est plus concernée par notre recommandation sur la pertinence de ses travaux de recherche. En effet, elle accepte uniquement les projets externes auxquels le client contribue financièrement. Quant aux projets de recherche internes, seuls ceux qui correspondent aux technologies ciblées dans le contrat de service avec le MRST sont mis en route.

Faisabilité des projets

- 13.119** Notre vérification de 1995-1996 mettait en évidence que, au moment de retenir un projet, les entités se souciaient peu d'évaluer et de prendre en compte certains éléments, tels les besoins en ressources humaines, financières et matérielles, la possibilité de mener le projet à terme avec les ressources disponibles, les retombées potentielles du projet ainsi que son niveau de risque. Bien que toutes les entités aient mis en place des mécanismes pour tenir compte davantage de ces éléments, des lacunes perdurent.
- 13.120** Une des entités n'a toujours pas de processus systématique d'évaluation des projets basé sur des critères pondérés pour mesurer les différents éléments propres à chacun et ne peut donc comparer objectivement les projets entre eux.
- 13.121** D'autres ne présentent pas encore leurs besoins en ressources humaines, financières et matérielles pour les différentes étapes du projet ni pour sa durée totale, quand celle-ci dépasse l'année courante. Ces informations seraient pourtant pertinentes pour prendre une décision éclairée et, par la suite, exercer un suivi plus rigoureux des travaux.
- 13.122** Les efforts consentis par les entités pour apprécier le risque inhérent à un projet sont variables, même si ce facteur, difficile à évaluer, est déterminant pour démontrer la viabilité d'un projet et la probabilité qu'il mène à des résultats



concrets. C'est ainsi que certaines forment un comité d'évaluation scientifique pour examiner les propositions de projets dans le but d'assurer la faisabilité scientifique des protocoles de recherche quant aux hypothèses de travail, aux méthodes proposées et à l'adéquation entre le sujet de recherche et l'expertise du titulaire. Par ailleurs, une entité où le risque associé aux projets est discuté lors de leur approbation documente peu ses conclusions.

- 13.123** De plus, les bénéfices escomptés des projets sont généralement le résultat d'une évaluation qualitative en raison des difficultés à les quantifier. Pourtant, même quand il est possible de chiffrer assez facilement les retombées économiques potentielles, les entités en font rarement mention. Cette situation ne facilite pas non plus la prise de décision quant à l'acceptation ou au refus d'un projet.

Suivi des travaux

- 13.124** Toutes les entités concernées ont tenté d'améliorer le processus, en cours de projet, du suivi des coûts, de l'avancement des travaux et des résultats. Certaines, encore à l'étape de l'implantation d'un système de gestion de projet, ont corrigé partiellement les déficiences constatées, tandis qu'une autre compense l'absence de système par des procédés manuels. Il va sans dire qu'en l'absence d'un système d'information performant et dans le contexte où les coûts ne sont pas prévus pour l'ensemble d'un projet dont la durée dépasse l'exercice en cours, il est difficile d'évaluer le degré réel d'avancement des travaux, de prévoir les dépassements de coûts et les reports d'échéance.

- 13.125** Par ailleurs, l'entité orientée vers la recherche en commandite, avec obligation de rentabilité, dispose d'un système informatisé de gestion de projets qui lui permet maintenant d'effectuer un suivi plus serré de ses activités. De plus, cette entité doit soumettre pour approbation, conformément aux exigences de son contrat de service avec le MRST, des rapports d'étape trimestriels sur ses projets de recherche internes. Nos travaux n'avaient cependant pas pour objectif d'apprécier l'efficacité des contrôles mis en place pour assurer l'intégralité et l'exactitude des données qui alimentent le système.

Économie et efficacité

- 13.126** Nous notons que les entités ont maintenant la préoccupation de produire, en temps opportun, de l'information sur les délais d'exécution des projets ainsi que les dépassements budgétaires et leurs justifications. Toutefois, l'implantation, récente ou en cours, de systèmes de gestion de projets limite la disponibilité des données nécessaires à cet effet. Ainsi, une des entités parvient difficilement à mettre en évidence les écarts importants entre les ressources utilisées et les ressources prévues pour des projets qui se déroulent sur des périodes parfois aussi longues que 5, 10, 15 et même 20 ans.

13.127 Quant à l'entité orientée vers la recherche en commandite, elle effectue mensuellement une analyse des écarts, tant sur le plan des coûts que sur celui des échéanciers, et ce, pour ses travaux de recherche internes et externes. Conformément à la norme ISO 9001, elle informe ses clients des écarts constatés et de leurs causes.

Conformité du financement de projets de recherche

13.128 Nous avons incité une entité à respecter le cadre de gestion gouvernemental défini par la *Loi sur l'administration financière* lorsque des chercheurs recueillent des fonds auprès de partenaires pour réaliser des activités de recherche et de développement. À la suite du transfert du secteur d'activité visé à des entreprises privées, cette recommandation est devenue sans objet.

Évaluation de la qualité des travaux

13.129 Contrairement à ce que nous avons recommandé, les entités ont instauré peu de mécanismes pour s'assurer de la qualité scientifique de leurs travaux de recherche. Elles n'ont toujours pas de critères pour déterminer les projets qui devraient être revus par des pairs. De plus, même si les entités incitent les chercheurs à publier les résultats de leur recherche et à les présenter lors de colloques ou de congrès, elles ne cumulent pas d'information à cet effet.

Diffusion des résultats

13.130 Nous enjoignons à une entité, en 1995-1996, de s'assurer que les résultats de ses travaux de recherche font l'objet d'une diffusion adéquate, et ce, dans un souci d'économie. Compte tenu du fait que les activités de recherche et de développement de cette entité ont été confiées à des entreprises privées, la recommandation devient caduque.

Évaluation des programmes de recherche et de développement

13.131 Aucune évaluation structurée de l'ensemble des activités internes de recherche et de développement, quant aux résultats des travaux et à leurs retombées pour l'économie québécoise, n'a été réalisée depuis notre vérification. Pourtant, dans notre rapport, nous avons souligné l'utilité d'une telle information pour la révision de la politique de recherche scientifique.

13.132 En juin 1999, le MRST se voyait confier, par sa loi constitutive, la responsabilité dévolue jusque-là au MICST d'évaluer les programmes relatifs à la science et à la technologie des ministères et organismes. Pour ce faire, le ministère a fait approuver en octobre son plan d'organisation administrative, où une direction est spécialement affectée au suivi de ses activités. Cette direction a notamment



comme mandat d'évaluer les programmes et les mesures de soutien à la recherche, à la science, à la technologie et à l'innovation. Il est cependant trop tôt pour obtenir les résultats de ses travaux.

Reddition de comptes

13.133 La reddition de comptes est toujours déficiente dans la mesure où nous constatons encore une insuffisance dans la disponibilité d'une information de gestion de qualité. En effet, les rapports annuels des entités ne présentent toujours pas un portrait complet de leurs réalisations dans le domaine de la recherche et du développement. Ils ne permettent pas d'apprécier les retombées et les résultats des activités en fonction de leurs coûts. En l'absence d'indicateurs de gestion pertinents, il est donc difficile de conclure sur la performance des entités et leur contribution au développement et à l'amélioration technologique et économique.

13.134 **Commentaires du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie**

« **Politique gouvernementale.** Le ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie a annoncé, le 13 avril 2000, qu'une version préliminaire de la Politique scientifique serait disponible à la fin de juin 2000. Elle fera l'objet d'une validation publique dans la seconde moitié du mois d'août 2000. La publication de la Politique scientifique suivra de peu cette ultime validation. »

13.135 **Résumé des commentaires des entités**

Activités de recherche et de développement. Comme elle nous l'avait indiqué en 1996, l'entité qui effectue de la recherche en commandite considère que le développement de l'expertise doit se réaliser à même des retombées financières provenant de la commercialisation ou répondre à un mandat gouvernemental particulier. Depuis 1997-1998, cette entité a mis sur pied et réalisé, avec le gouvernement du Québec, un programme de recherche exploratoire qui a totalisé, au cours des trois exercices subséquents, 12,4 millions de dollars, somme à laquelle il faut ajouter 3 millions de dollars relativement aux activités de recherche et de développement capitalisées. Elle indique qu'à son avis il est également important de développer de l'expertise sur les technologies déjà détenues en vue de les appliquer à d'autres domaines.

Propriété intellectuelle. Une des entités mentionne que l'élaboration d'une politique de gestion de la propriété intellectuelle est en cours. Quant à l'autre, elle prévoit mettre en place un encadrement qui définira plus clairement ses objectifs, les règles administratives et le suivi des clauses contractuelles. Cet encadrement s'inspirera notamment de la politique du MRST à ce sujet, prévue à brève échéance.

Ressources humaines. Une entité souligne qu'un système de gestion du rendement permettant de déterminer des objectifs touchant l'économie et l'efficacité a été mis en place, mais que des efforts devront être fournis pour que toutes les directions de recherche et de développement l'utilisent de façon systématique.

Par ailleurs, deux entités confirment l'absence d'évaluation systématique du rendement de chaque employé. Elles estiment toutefois s'être dotées de moyens pour suivre et évaluer les travaux de recherche en matière de qualité, d'échéanciers et de coûts.

Équipements de recherche. L'entité est d'avis qu'un projet de construction en cours à proximité du Centre aquicole marin permettra, entre autres, d'améliorer les infrastructures et, conséquemment, de les rendre plus efficaces et efficientes; ainsi, les risques soulignés seront ainsi entièrement contrôlés.

Détermination des besoins. Une entité exprime sa fierté d'avoir réussi à établir une cohérence entre son plan stratégique, ses plans d'action et les besoins de l'industrie, et manifeste son intention d'aller plus loin en mettant de l'avant un plan d'action en matière d'innovation. Une autre prévoit que l'exercice de planification stratégique en cours viendra préciser et probablement restreindre le nombre de créneaux où elle interviendra. Enfin, une autre déclare que l'établissement des priorités en matière de recherche suit un processus rigoureux et qu'elle compense l'absence d'un processus structuré pour inviter ses partenaires à exprimer leurs besoins par une interaction constante avec le milieu, soutenue par des colloques, des forums, des tables de concertation ainsi que des groupes de travail. À son avis, cette approche est plus simple et moins coûteuse, puisqu'on évite ainsi de créer des attentes qui dépasseraient très largement les ressources allouées aux activités de recherche.

Faisabilité des projets. Toutes les entités prévoient améliorer le processus d'évaluation de la faisabilité des projets, notamment en tenant compte des coûts des années subséquentes pour les projets dont la durée dépasse l'année en cours, en ventilant le budget demandé, en se dotant d'un comité scientifique pour évaluer les chances de succès des projets ou encore en confiant au Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) le processus d'évaluation scientifique.

Quant à l'évaluation qualitative des retombées économiques, une entité rappelle que peu de ses projets de recherche présentent des bénéfices attendus quantifiables tandis qu'une autre est à développer une approche par programme qui permettra d'intégrer les projets de recherche dans un processus de solutions de problèmes, le tout orienté vers la réalisation d'objectifs mesurables.

Suivi des travaux, économie et efficience. Les entités confirment que l'implantation des systèmes de gestion de projet qui est en cours leur permettra bientôt d'effectuer un suivi plus rigoureux des coûts, de l'avancement des travaux et des résultats de leurs activités de recherche et de développement.

Évaluation de la qualité des travaux. Les entités sont à introduire ou ont mis en place des moyens pour davantage s'assurer de la qualité scientifique de leurs travaux de recherche. C'est ainsi qu'une entité projette d'intensifier les activités du comité scientifique créé à cet effet dès que ses orientations scientifiques auront été confirmées. Une autre a produit récemment une version préliminaire d'un guide d'évaluation de la recherche tandis qu'une dernière encourage ses chercheurs à échanger avec ses partenaires et avec d'autres chercheurs pour accroître la valeur de ses travaux. De plus, elle pense pouvoir encore améliorer son système de gestion de la qualité.



Reddition de comptes. À la suite de l'implantation de la gestion par projet, toutes les entités se proposent de produire prochainement une reddition de comptes davantage axée sur la gestion par résultats. Toutefois, une entité souligne qu'en l'absence d'une démarche mise en place par le MRST, elle ne dispose pas des ressources pour évaluer seule les retombées économiques des projets de recherche réalisés dans le cadre de contrats de service avec le MRST. En effet, cette évaluation ne pourra se faire qu'à partir de la démarche que ce dernier doit proposer.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

MESURES D'URGENCE EN CAS DE SINISTRE

- 13.136** En 1995-1996, nous avons réalisé une vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion des activités liées aux mesures d'urgence. Nos travaux, conduits auprès du ministère de la Sécurité publique, avaient pour but d'examiner plus particulièrement le soutien du ministère à la planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence des municipalités ainsi que la gestion de l'aide financière aux sinistrés.
- 13.137** Nous avons effectué le suivi de nos constatations et recommandations découlant de cette vérification pour évaluer dans quelle mesure elles ont été prises en compte. Notre démarche avait pour but de répertorier les outils mis en place ou les actions prises par le ministère pour améliorer son soutien aux municipalités et aux sinistrés ainsi que sa gestion de l'aide aux sinistrés. Nos travaux ont été réalisés auprès de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie et ont pris fin en février 2000.
- 13.138** Lors de notre vérification initiale, cette direction générale comptait 135 employés, dont 60 en région; au moment de notre suivi, elle en compte 130, dont 75 attachés à l'une ou l'autre des deux directions territoriales et des huit directions régionales. En 1999-2000, les crédits votés pour la sécurité civile, excluant les crédits permanents, se chiffrent à 9,5 millions de dollars (ils étaient de 8,0 millions de dollars en 1994-1995). Le cas échéant, les sommes requises pour l'indemnisation des sinistrés sont puisées dans le Fonds consolidé du revenu.
- 13.139** Soulignons que, depuis notre vérification en 1995-1996, deux événements majeurs – les pluies diluviennes survenues au Saguenay à l'été de 1996 et la tempête de verglas de janvier 1998 – ont eu une incidence marquée sur les activités du ministère et ont débouché sur des analyses importantes en matière de sécurité civile. Trois rapports ont suivi: le rapport de décembre 1996 d'un comité d'évaluation, mandaté par le ministère, sur l'intervention de l'Organisation de sécurité civile du Québec lors des inondations du Saguenay, et les deux rapports des commissions sous la présidence de M. Roger Nicolet, soit le Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, de janvier 1997, et le Rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas, daté d'avril 1999. Le ministère travaille présentement à définir les orientations gouvernementales en matière de sécurité civile à la lumière des recommandations issues de ces différents rapports. Quant à celles que nous formulions en 1996, nous revenons sur chacune d'elles dans les paragraphes qui suivent. Bien que le ministère ait posé des gestes pour corriger les lacunes relevées dans notre rapport, plusieurs améliorations restent à apporter pour parvenir à un vrai soutien du ministère auprès des municipalités et à une saine gestion de l'aide financière aux sinistrés.



Énoncé de la politique gouvernementale

- 13.140** En 1995-1996, nous avons recommandé au ministère de soumettre au gouvernement, comme le prévoit la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* (L.R.Q., c. P-38.1), un énoncé de politique de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui préciserait notamment sa stratégie d'action auprès des municipalités. Une telle politique permettrait au gouvernement de préciser les objectifs que doit poursuivre le ministère quant à l'organisation de la sécurité civile sur l'ensemble du territoire du Québec et à la gestion de l'aide financière aux sinistrés. Le ministère avait vainement travaillé à l'énoncé de cette politique pendant une dizaine d'années.
- 13.141** En avril 1999, le rapport de la commission Nicolet relatif à la tempête de verglas contenait sur ce point une recommandation qualifiée de majeure, à savoir que le gouvernement doit s'engager dans la définition d'une politique de sécurité civile, condition indispensable à la naissance, dans la société québécoise, d'une culture de sécurité civile. Au moment de notre vérification, ce dossier est toujours au point mort, le ministère subordonnant l'énoncé d'une politique à un nouvel encadrement légal. Un projet de loi était prêt à être déposé à l'Assemblée nationale du Québec en décembre 1997. Toutefois, la tempête de verglas de janvier 1998 et le rapport de la commission Nicolet qui a suivi ont amené le ministère à revoir son approche de sorte que celui-ci espère présenter un nouveau projet de loi pour le printemps de 2000.
- 13.142** Par ailleurs, le Manuel de base en sécurité civile, déjà existant en 1996, supplée partiellement à un énoncé de politique gouvernementale dans la mesure où il expose un certain nombre de concepts en matière de sécurité civile et où il réaffirme notamment le rôle de première importance des municipalités. Toutefois, le manuel, qui n'a pas été revu depuis, n'exprime pas les priorités, les orientations, les stratégies et les moyens d'action gouvernementale qui permettraient aux municipalités d'atteindre le degré de préparation souhaité.
- 13.143** En matière d'assistance financière, tout programme d'aide aux sinistrés doit faire l'objet de l'adoption d'un décret par le gouvernement. Or, les recommandations ministérielles qui lui ont été adressées à cette fin ne se rapportaient pas aux principes mentionnés dans le Manuel de base, que ce soit pour indiquer que ces mêmes recommandations s'y conformaient ou, le cas échéant, qu'elles s'en écartaient. À cet égard, la pratique du ministère demeurait la même au moment de notre vérification en 2000.

Préparation des municipalités à réagir à un sinistre

Évaluation de la préparation des municipalités

- 13.144** Nous avons recommandé au ministère, en 1995-1996, d'évaluer de façon plus structurée le degré de préparation des municipalités, notamment les plus peuplées, à réagir efficacement en cas de sinistre et de rendre compte, dans son rapport annuel ainsi qu'au Comité de sécurité civile du Québec, de l'évolution du degré de préparation des municipalités en matière de mesures d'urgence.
- 13.145** Sur ce point, le ministère a procédé à une évaluation, à l'échelle provinciale, du degré de préparation des municipalités en fonction de trois critères qu'il juge essentiels, soit la présence d'un centre de coordination, d'un bottin de ressources et d'un procédé d'alerte (c'est-à-dire le signalement d'une menace imminente accompagné, le cas échéant, d'une demande d'aide). Selon le relevé effectué par le ministère en décembre 1999, on retrouve un centre de coordination dans 89 p. cent des municipalités, mais le bottin des ressources et le procédé d'alerte ne sont présents que dans des proportions respectives de 59 et de 62 p. cent des municipalités. Toutefois, ces deux dernières proportions touchent environ 88 p. cent de la population québécoise habitant dans une municipalité. Le ministère a mis en place un système informatique qui permet la mise à jour régulière de ses données sur la présence de ces trois critères. Ce système permettra également de compiler et d'analyser d'autres données portant sur un plus large éventail de variables associées à l'évaluation du degré de préparation des municipalités.
- 13.146** En 1998, le ministère effectuait également, avec le concours d'une firme privée, un relevé sur la présence de plans d'urgence dans les municipalités. Pour l'ensemble du Québec, 75 p. cent des municipalités possédaient de tels plans : 34 p. cent étaient opérationnels (touchant 67 p. cent de la population des municipalités du Québec), 45 p. cent étaient considérés comme désuets tandis que les autres, pour la plupart, étaient en révision. Plus particulièrement, les données obtenues pour les municipalités de moins de 5 000 habitants – représentant 22 p. cent de la population des municipalités du Québec – font également ressortir que 65 p. cent d'entre elles ont des plans désuets ou n'en ont pas du tout.
- 13.147** Par ailleurs, le ministère n'évalue toujours pas de façon structurée d'autres aspects importants que nous donnions en exemple en 1996, tels que la qualité de l'analyse des risques, la mise à jour des plans d'urgence, l'existence d'un comité municipal de sécurité civile, la formation des personnes visées et la tenue périodique d'exercices. Sur ces aspects, les bureaux régionaux interviennent de leur propre chef mais sans orientation ministérielle.
- 13.148** En ce qui a trait à la reddition de comptes, comme nous l'avions indiqué en 1995-1996, le ministère ne présente toujours pas de compte rendu sur le degré de préparation des municipalités dans son rapport annuel ni au Comité de sécurité civile du Québec, lequel a pour mandat notamment de déterminer les orientations et les priorités devant amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence



dans leur milieu. Par ailleurs, ce comité a été informé par le sous-ministre, lors d'une réunion tenue en novembre 1998, du manque de préparation des municipalités touchées par la tempête de verglas survenue en janvier 1998.

Pouvoir de requérir les plans municipaux

- 13.149** Lors de notre vérification en 1995-1996, nous avons recommandé au ministère d'utiliser au besoin son pouvoir de requérir les plans d'urgence des municipalités, notamment les plus peuplées, afin de faciliter l'accomplissement de son mandat, qui consiste à organiser efficacement et à coordonner la sécurité civile sur l'ensemble du territoire du Québec. En effet, il n'utilisait pas ce pouvoir que lui a conféré l'Assemblée nationale en 1979 et, en plus, il réalisait des travaux de planification à la place des municipalités plutôt que de les amener à s'engager elles-mêmes dans un processus permanent de préparation.
- 13.150** Le ministère ne réalise plus de travaux semblables. Cependant, il n'utilise toujours pas son pouvoir de requérir les plans municipaux, si la situation l'exige, et n'entend pas s'en prévaloir, préférant s'en tenir à une approche de sensibilisation plutôt que de contrainte légale. Le ministère entend clarifier son mode d'intervention à la faveur du projet de loi mentionné précédemment.
- 13.151** Nous avons également recommandé au ministère de mettre en application la réglementation relative aux plans municipaux et de voir à ce qu'elle soit cohérente par rapport aux standards de planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence.
- 13.152** En effet, nous avons constaté que le ministère ne faisait que rarement la promotion de la tenue d'exercices qui permettraient de s'assurer que les plans d'urgence municipaux, lorsqu'il y en a, sont fonctionnels. Le ministère ne s'assurait pas non plus de l'application du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui impose la révision annuelle de ces plans. À l'époque, ce règlement n'avait pas été revu pour tenir compte de la nouvelle approche proposée par le ministère relativement au contenu des plans municipaux.
- 13.153** En ce qui a trait à la promotion de la tenue d'exercices, elle est laissée à la discrétion de chaque conseiller dans les bureaux régionaux. Le ministère n'a pas émis de lignes directrices en cette matière et ne dispose pas de l'information qui l'amènerait à dresser au besoin un bilan provincial sur les gestes posés par son personnel en région pour inciter les municipalités à la tenue d'exercices et les soutenir dans ce domaine.
- 13.154** Pour ce qui est de l'application du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui exige la révision annuelle des plans d'urgence municipaux, le ministère en fait un constat de désuétude et se questionne sur la pertinence de réglementer le contenu de ces plans. Il estime qu'une nouvelle approche est nécessaire et qu'elle doit reposer sur une obligation de résultats devant conduire les municipalités à rendre compte sur tous les aspects importants touchant leurs plans d'intervention en sécurité civile.

Soutien à la planification auprès des municipalités

- 13.155** Nous avons recommandé au ministère d'établir des plans d'action ministériels à court et à moyen terme afin de permettre de maximiser l'efficacité et l'efficience de ses interventions en vue d'amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence dans leur milieu. Cette recommandation s'appuyait notamment sur le fait que les interventions des conseillers régionaux auprès des municipalités s'effectuaient de façon très inégale, étant donné que le ministère ne disposait pas d'une planification ministérielle précisant les objectifs à atteindre par région et les moyens suggérés pour y parvenir. Nous constatons également que l'expertise des conseillers se développait en parallèle, sans échanges suffisants entre les diverses directions régionales quant aux stratégies à adopter pour gérer certains risques.
- 13.156** À la suite de nos travaux, nous avons constaté que, pour améliorer les interventions des conseillers en région auprès des municipalités, le ministère a posé certains gestes, dont la mise en place récente d'une nouvelle structure organisationnelle, l'ajout de personnel et de bureaux régionaux, le redéploiement de l'effectif et la diffusion de la consigne mentionnée plus haut, demandant aux bureaux régionaux de s'assurer de la présence des trois éléments indispensables pour faire face à un sinistre. Par contre, les interventions des conseillers en région ne s'inscrivent toujours pas dans le cadre de plans d'action ministériels.
- 13.157** Faisait aussi l'objet d'une recommandation l'élaboration d'un guide et de modèles concrets de planification des mesures d'urgence afin de faciliter le travail des municipalités et des conseillers régionaux du ministère. À ce sujet, ce dernier a produit un guide à l'intention des municipalités, en janvier 1997, pour procéder à la planification des mesures d'urgence. Ce document, qui couvre les étapes essentielles à la planification, sert de référence aux conseillers régionaux.

Gestion de l'aide financière aux sinistrés

Objectifs et critères d'admissibilité

- 13.158** En matière d'aide financière aux sinistrés, la notion de « sinistre » étant large, nous avons fait valoir au ministère la pertinence de préciser les objectifs visés par cette aide – notamment la notion d'« aide humanitaire de dernier recours » –, de s'assurer que les modalités des programmes étaient conformes à ces objectifs, ainsi que d'adopter, de diffuser et d'appliquer de façon constante les critères d'admissibilité à l'aide financière aux sinistrés.
- 13.159** À défaut de critères généraux suffisamment précis et d'un mécanisme de diffusion approprié, le ministère en venait parfois à des conclusions contraires quant à l'admissibilité à l'aide financière pour des événements distincts mais présentant des caractéristiques semblables. De surcroît, la population n'était pas adéquatement informée des conditions d'admissibilité à l'aide financière, ce qui pouvait susciter des attentes inutiles. En effet, un nombre élevé de demandes de programmes d'assistance financière avaient été refusées sur recommandation des services centraux.



- 13.160** Les objectifs, les critères et les principes de base auxquels se réfère le ministère pour formuler ses recommandations aux autorités gouvernementales quant à l'opportunité de recourir à un programme d'aide sont les mêmes en 2000, sans précision additionnelle.
- 13.161** Cette carence fait en sorte qu'il est encore difficile de préciser l'information à donner à la population sur les conditions d'admissibilité à l'aide financière. Ainsi, du 1^{er} avril 1995 au 31 mars 1999, 57 p. cent des demandes de programmes d'assistance financière acheminées à la Direction de l'assistance financière et du soutien administratif ont essuyé un refus. En réalité, le pourcentage total des refus est plus élevé, étant donné que le taux que nous avons calculé ne tient pas compte des demandes rejetées au départ par les directions régionales qui, durant cette même période, procédaient à une analyse préliminaire des dossiers.
- 13.162** Sur ce sujet, l'importance de baliser l'aide gouvernementale est aussi signalée dans le rapport de la commission Nicolet relatif à la tempête de verglas, dans lequel on peut lire ceci : « Les règles définissant la nature des dépenses couvertes doivent être connues avec précision. Sur ce point, la Commission endosse une demande insistante des municipalités qui souhaitent connaître, avant un sinistre, la nature exacte des dépenses qui seront finalement couvertes. »

Délais de versement de l'aide financière pour le rétablissement des sinistrés

- 13.163** En 1995-1996, nous avons recommandé au ministère :
- de fixer des objectifs relativement au délai de mise en place des programmes d'assistance financière aux sinistrés et à celui du traitement des réclamations;
 - de se doter d'indicateurs qui lui permettraient d'apprécier les délais de mise en place des programmes d'assistance financière et de traitement des réclamations;
 - d'évaluer si le processus d'approbation des programmes d'assistance financière aux sinistrés lui permet d'atteindre ses objectifs quant au délai d'intervention pour aider au rétablissement des sinistrés.
- 13.164** En effet, le manque de critères généraux d'admissibilité suffisamment précis pour guider l'analyse du ministère entraînait un délai relativement long entre le moment du sinistre et celui de l'approbation gouvernementale et de même entre le moment de la demande d'indemnité et le versement final de son paiement.
- 13.165** Au moment de notre suivi, le ministère ne s'était toujours pas fixé d'objectifs quant au délai de mise en place de programmes d'assistance et, partant, le processus d'approbation de ces programmes n'était pas évalué à partir d'indicateurs permettant d'apprécier les délais à ce chapitre.

- 13.166** Malgré cette faille, 7 des 10 décrets adoptés entre janvier 1997 et septembre 1999 l'ont été en-deçà de trois mois suivant le sinistre, alors que nous notions en 1996 que 68 p. cent des décrets adoptés entre 1989 et 1995 l'avaient été plus de trois mois après l'événement qui avait suscité leur formulation.
- 13.167** Par ailleurs, les délais liés au traitement des dossiers demeurent passablement longs. En 1995-1996, l'examen d'un échantillon de dossiers nous avait permis de constater qu'il s'écoule en moyenne six mois entre la date de la demande d'indemnité et celle du paiement final. Un relevé que nous avons effectué cette année pour six sinistres survenus depuis 1997 (excluant, entre autres, la tempête de verglas) indique un délai moyen de près de un an. Bien que des délais soient occasionnés en partie par les sinistrés, qui tardent à effectuer les démarches nécessaires à régulariser leur situation et à justifier leurs réclamations, l'examen de dossiers d'indemnisation révèle tout de même des délais de plusieurs semaines, voire plusieurs mois, liés au traitement administratif des données concernées, même si le ministère détenait l'information requise. Selon ce dernier, des délais seraient dus notamment au traitement des dossiers relatifs à la tempête de verglas de 1998, jugés prioritaires.

Réclamation de l'aide financière du gouvernement fédéral

- 13.168** En 1995-1996, nous avons recommandé au ministère d'élaborer une procédure qui permettrait de préparer la réclamation du gouvernement du Québec de façon à assurer un remboursement intégral et rapide des sommes admissibles à l'aide financière du gouvernement fédéral.
- 13.169** Le ministère ne s'était pas doté d'une procédure de collecte rapide de l'information auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux afin de préparer, à la suite d'un sinistre d'envergure, une réclamation au gouvernement fédéral. Notamment, il n'avait pas précisé la nature des pièces justificatives requises ni formulé d'exigences quant à leur conservation pour une vérification ultérieure.
- 13.170** Bien que le ministère n'ait pas élaboré comme telle de procédure portant sur la collecte de renseignements auprès des autres ministères et organismes, il a introduit des mesures pour mieux gérer ses réclamations au gouvernement fédéral. Ainsi, il organise des rencontres d'information avec les autres ministères et organismes visés par la demande d'indemnisation qu'il veut adresser au gouvernement fédéral. Il facilite la réalisation, par ce dernier, de vérifications continues, lesquelles permettent, selon les ententes, le paiement d'avances au gouvernement du Québec. Il a précisé les différentes étapes de travail menant à la réclamation. Enfin, dans le cas de deux sinistres importants, le gouvernement québécois a créé des fonds spéciaux administrés par le Conseil du trésor et prévoyant des contrôles particuliers pour faciliter notamment la gestion de la collecte d'information. Ces mesures ont permis de réduire les délais de remboursement.



13.171 Commentaires du ministère

« Nous convenons que des recommandations n'ont pas eu de suite surtout à cause de sinistres majeurs qui se sont produits depuis 1996, telles la tempête de verglas et les inondations du Saguenay, qui ont décuplé le nombre de réclamations et amené une nouvelle vision de la responsabilité gouvernementale en sécurité civile. À cet égard, des gestes importants ont été posés par le ministère depuis quatre ans, notamment : l'investissement majeur réalisé en sécurité civile en 1999, le développement d'une approche systématique d'évaluation du degré de préparation des municipalités à réagir à un sinistre, la création de fonds spéciaux destinés à renforcer le mode de réclamation de la quote-part du fédéral de même que les engagements précisés dans le plan stratégique 2000-2003.

« **Énoncé de politique gouvernementale.** Dans le cadre du passage à l'an 2000, le ministère a créé une cellule de planification et une veille stratégique afin d'être en mesure de donner suite au mandat confié au Comité de sécurité civile du Québec et de faire face aux situations problématiques qui pouvaient survenir dans le cadre du dossier « an 2000 ». Un modèle d'intervention a été développé afin de servir de base aux futures loi et politique en sécurité civile.

« Le ministère de la Sécurité publique s'est engagé, dans son plan stratégique 2000-2003, à définir et implanter une réforme en sécurité civile dont la réalisation nécessite l'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale, prévue au printemps 2000. Des outils de formation et d'information destinés aux partenaires gouvernementaux seront produits, dont le nouveau manuel de base en sécurité civile et la banque informatisée des mesures d'urgence des municipalités.

« **Préparation des municipalités à réagir à un sinistre.** Le ministère a mis en place une nouvelle structure administrative en 1999, ajoutant du personnel et des bureaux régionaux afin, notamment, d'être plus en mesure de suivre l'état de préparation des municipalités à réagir lors de sinistres.

« Le plan stratégique 2000-2003 prévoit la mise en place de programmes favorisant l'émergence d'une véritable culture de la sécurité civile à tous les paliers de responsabilités. L'élaboration d'un plan de communication, la tenue de forums et la réalisation de sondages font partie des moyens d'intervention pour atteindre cet objectif. De plus, il est prévu que, d'ici 2003, l'ensemble des municipalités du Québec disposeront au minimum d'un centre de coordination des mesures d'urgence, d'un répertoire de ressources et d'un procédé d'alerte. Le rapport annuel de gestion 1999-2000 devrait préciser les résultats d'une première évaluation terminée en décembre 1999.

« Quant aux modalités d'obtention des plans d'urgence des municipalités, elles seront prévues dans le projet de loi à venir.

« **Gestion de l'aide financière aux sinistrés.** Nous constatons, tout comme vous, qu'une proportion importante des demandes d'assistance financière présentées par les municipalités sont irrecevables. Les règles permettant l'octroi d'une assistance financière pourraient être précisées dans un avenir prochain et diffusées à l'aide de la politique de sécurité civile.

« Le projet de loi prévoit l'adoption à l'avance de programmes standardisés d'assistance financière autorisant l'indemnisation pour les sinistres les plus courants. Ce mode d'autorisation réduira le délai de traitement de ce type de réclamations.

« En ce qui a trait aux réclamations de la quote-part du fédéral, la mise en place depuis juillet 1996 d'une équipe de travail, qui a contribué à hausser les avances du fédéral de 50 p. cent à 80 p. cent pour le sinistre du verglas et les prochains sinistres majeurs, ainsi que la création de fonds spéciaux constituent des actions significatives destinées à accroître la qualité du suivi des réclamations et à améliorer la gestion de la collecte d'information. »



MINISTÈRE DU REVENU

FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS

- 13.172** La structure de base du régime québécois d'imposition des sociétés est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. Au 31 mars 1999, le ministère du Revenu du Québec traitait avec 323 000 sociétés. Les revenus générés par ces prélèvements ont été de 7,4 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1999.
- 13.173** En 1997, nous avons mené une vérification de l'optimisation des ressources auprès de ce ministère relativement à la fiscalité des sociétés. Nos travaux avaient été axés plus particulièrement sur les procédures, les échanges de renseignements avec les autres organismes gouvernementaux et les systèmes d'information liés aux activités de cotisation et de vérification des déclarations des sociétés. Ils portaient également sur les mécanismes visant à repérer les sociétés qui ne produisent pas leur déclaration.
- 13.174** À l'automne de 1999, nous avons entrepris un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avons alors formulées. Nos travaux ont pris fin en février 2000.
- 13.175** Plusieurs de nos recommandations demeurent pertinentes puisque divers projets sont toujours en cours au ministère pour corriger les déficiences relevées lors de notre vérification. La mise en fonction prochaine du nouveau système informatique de cotisation des déclarations d'impôt des sociétés devrait augmenter considérablement la qualité de cette opération ainsi qu'améliorer l'identification des sociétés à risque. Par ailleurs, des remboursements relatifs au crédit pour la recherche et le développement (R&D) sont toujours versés avant que le ministère ait obtenu le résultat de l'admissibilité des projets par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Toutefois, les travaux d'un groupe de travail ayant reçu le mandat d'améliorer l'administration de ce programme de crédits d'impôts remboursables devraient réduire à brève échéance ces versements excédentaires.
- 13.176** Le ministère s'appuie sur ses programmes de recotisation et de vérification fiscale pour recouvrer les sommes versées en trop. Nous constatons une augmentation des efforts pour ce qui est des activités de vérification mais, compte tenu de l'ampleur de la clientèle, le niveau de couverture demeure minime. Les mécanismes de contrôle devront être améliorés et d'autres, ajoutés pour assurer le traitement intégral de l'information et, conséquemment, l'efficacité de la cotisation.

Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

Examen des déclarations de revenus des sociétés et système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR)

- 13.177** Selon une étude interne du ministère réalisée en 1996-1997, le système de cotisation des déclarations de revenus des sociétés ne permettait pas d'atteindre l'objectif d'une cotisation de qualité. En effet, une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés n'étaient pas saisis. Pour suppléer à cette approche mécanisée plutôt rudimentaire, un examen visuel sommaire était effectué, avec les difficultés et les risques d'erreurs inhérents à ce type d'opération concernant la codification, la détection d'incohérences ainsi que la validation et le suivi des données historiques. Étant donné le peu de temps alloué pour l'analyse visuelle des documents, des éléments passaient inaperçus. D'ailleurs, les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés n'étaient pas assez détaillées pour effectuer une analyse suffisante des déclarations. De plus, la rareté des données recueillies à cette étape rendait ardue la production ultérieure de statistiques.
- 13.178** Le ministère compte régulariser la situation avec l'implantation d'un projet dédié à l'amélioration du système de traitement actuel. Il a lancé la phase 1 en mars 2000. On affirme que le système en question entraînera l'abolition de l'examen visuel des déclarations avant la saisie des données et facilitera la sélection mécanique des déclarations les plus à risque.
- 13.179** D'ici à ce que le nouveau système soit fonctionnel, les risques d'erreurs liées à la cotisation sont toujours présents. Ainsi, l'examen de quelques dossiers a confirmé la présence de failles semblables. Par exemple, nous avons constaté que le ministère n'avait pas détecté une erreur de plus de un million de dollars dans le calcul du revenu imposable d'une société et qu'en conséquence les pertes reportées étaient surévaluées d'autant. L'absence d'un contrôle de la qualité au regard des activités de cotisation permet difficilement d'évaluer l'importance de même que les répercussions des lacunes à ce chapitre. Par ailleurs, puisque le système informatisé de l'impôt des sociétés ne contient pas encore suffisamment d'information, le ministère saisit encore les données financières figurant dans les dossiers matériels de milliers de sociétés en vue de les transmettre au ministère des Finances pour que ce dernier produise un rapport statistique complet sur l'activité fiscale de ces entités. Le dernier bilan fournit de l'information basée sur des données qui datent déjà de 1995.
- 13.180** Néanmoins, le ministère consacre plus de temps à l'examen visuel des déclarations pour bonifier les résultats de la cotisation. Il cible également les dossiers à risque nécessitant une analyse plus approfondie. Enfin, il a amélioré plusieurs formulaires qui lui permettent maintenant d'obtenir davantage de renseignements sur les sociétés. De 1996 à 1999, les gains générés par l'examen des déclarations de revenus ont ainsi augmenté de façon significative, passant de 23,9 à 43,2 millions de dollars.



Programmes spéciaux de récupération fiscale

- 13.181** Les programmes de recotisation consistent en un examen plus détaillé des déclarations de revenus après l'émission des avis de cotisation; pour ce faire, les dossiers sont sélectionnés à partir d'un code indicateur ou d'un champ du formulaire. En 1996-1997, nous recommandions au ministère de mieux cibler ces programmes afin de choisir les plus rentables. Nous déplorions qu'en dépit de leur rentabilité, ces programmes ne soient pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et tardive des budgets. Nous avons également observé que l'information de gestion relative aux activités de recotisation ne permettait pas au ministère d'évaluer ni de planifier ses interventions en la matière.
- 13.182** Or, force est de constater que le ministère n'a pas modifié ses pratiques de façon significative. Malgré leur rentabilité, les budgets alloués à ces programmes sont restreints. Bien qu'en 1998-1999 le ministère ait inscrit 140 000 codes pour signaler la pertinence de revoir les déclarations de revenus des sociétés ainsi marquées, aucun programme de recotisation n'a été prévu à cet effet pour l'année en cours. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1999, les travaux se résument à la vérification des données relatives au crédit d'impôt à la formation, qui a permis au ministère de recouvrer environ 1,1 million de dollars. Concernant les trois dernières années, la récupération consécutive à la mise en œuvre desdits programmes a été en moyenne de 2,3 millions de dollars, pour une rentabilité de 2 210 dollars par jour-personne.
- 13.183** Enfin, l'information sur les programmes spéciaux effectués à la Direction générale de la métropole est toujours déficiente : il est impossible de dégager les résultats obtenus pour chacun des programmes et de cibler les interventions les plus rentables afin de mieux planifier les activités du ministère au chapitre de la récupération. L'expertise du personnel est mise à contribution pour identifier les clientèles affichant à cet égard un potentiel élevé.

Cotisation sur base d'indices

- 13.184** Lorsque les sociétés ne produisent pas leur déclaration de revenus en respectant les délais prescrits, le ministère recourt à la cotisation sur base d'indices comme mesure ultime. En voulant inciter les retardataires à s'exécuter, il estime l'impôt à payer en se référant à des renseignements qu'il détient déjà, par exemple la cotisation des années antérieures. Lors de notre vérification, nous avons noté que le ministère ne disposait d'aucune information de gestion lui permettant d'évaluer la qualité et l'efficacité des indices utilisés en pareil cas. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1999, le ministère a établi 5 900 avis de cotisation sur base d'indices pour un montant de 21,8 millions de dollars.
- 13.185** L'information de gestion relative à cette mesure demeure lacunaire. En 1998 et 1999, la Direction générale de la capitale et des régions s'est penchée sur un échantillon de sociétés afin d'en étudier l'incidence. Toutefois, le ministère n'a

mené par la suite aucune analyse pour évaluer la qualité des indices et pour cerner le comportement des sociétés. Les données propres à cet échantillon montrent pourtant que 70 p. cent des sociétés n'ont pas produit de déclaration et que 16 p. cent de ces dernières ont payé les impôts après avoir reçu un tel avis de cotisation. En outre, la presque totalité de celles qui ont réagi à l'avis ont corrigé à la baisse le montant estimé des impôts dus.

Vérification de l'impôt des sociétés

Sociétés vérifiées par le ministère

- 13.186** Lors de notre vérification, le ministère vérifiait, au cours d'une année, seulement 1,5 p. cent de toutes les sociétés. Nous lui avons alors recommandé de revoir un plus grand nombre de dossiers afin d'inciter les sociétés à respecter les dispositions légales concernant la fiscalité.
- 13.187** La proportion des sociétés ayant fait l'objet d'un examen ministériel a été de 1,8 p. cent pour l'année 1998-1999 et le nombre de vérifications est maintenant de 6 000, comparativement aux 5 100 effectuées en 1995-1996. Bien qu'il y ait une légère augmentation, le niveau de couverture continue d'être faible. Cependant, lorsque le ministère visite une société, ses travaux peuvent porter sur une période de plus d'une année.
- 13.188** Par ailleurs, depuis 1999, lorsqu'ils vérifient les taxes, les déductions à la source ou les impôts, les employés du ministère procèdent à un examen sommaire de l'ensemble de la situation fiscale d'une société pour évaluer la pertinence de scruter les données se rapportant à un autre champ de taxation. Même si cette pratique n'augmente pas en soi le volume des activités de vérification, elle contribue tout de même à mieux cibler les dossiers à risque.

Entente sur les échanges d'information avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada

- 13.189** En vertu d'une entente conclue entre le ministre du Revenu du Québec et son homologue fédéral, il y a échange systématique d'information lorsque des changements sont apportés à une déclaration à la suite d'une vérification menée par l'une ou l'autre des entités concernées. En 1996-1997, nous avons noté que l'entente ne prévoyait aucun mécanisme de contrôle donnant au ministère québécois l'assurance de recevoir et de traiter tous les avis de cotisation amendés produits par l'ADRC. Au moment de notre suivi, on n'a toujours pas apporté les correctifs nécessaires.



Suivi de l'émission des avis de cotisation

- 13.190** En 1996-1997, nos travaux de vérification ont également fait ressortir que le ministère ne disposait d'aucun processus de contrôle, manuel ou informatisé, confirmant que les erreurs décelées à la suite d'une vérification entraînaient automatiquement l'émission d'un avis de cotisation. De plus, les retombées des activités de récupération étaient surévaluées parce que des ajustements à la baisse, ultérieurs aux projets de cotisation, n'étaient pas saisis dans le système informatisé par les vérificateurs.
- 13.191** Présentement, il n'existe toujours pas de procédure systématique garantissant la cotisation intégrale des sommes décelées par le ministère comme lui étant dues. Toutefois, il prévoit implanter en 2000 un système qui émettra d'emblée un avis de cotisation à partir des données du dossier de vérification.
- 13.192** Par ailleurs, le nouveau système de gestion « Portrait ministériel des revenus » permet maintenant de mieux connaître le montant réel de la récupération fiscale découlant des activités de vérification.

Vérification de la taxe sur la masse salariale

- 13.193** La taxe sur la masse salariale, comme son nom l'indique, est une taxe appliquée aux salaires versés, y compris les avantages imposables. Tous les employeurs y sont assujettis et son taux peut varier de 3,75 p. cent à 4,26 p. cent, selon le montant de la masse salariale. Comme pour l'impôt des sociétés, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations et les avis de cotisation émis à la suite de telles vérifications se sont élevés à 27,9 millions de dollars au cours de l'exercice 1998-1999.

Sociétés vérifiées par le ministère

- 13.194** En 1996-1997, seulement 0,5 p. cent des sociétés avaient fait l'objet d'une vérification portant sur les retenues à la source et la masse salariale. Bien que le nombre de ces examens soit passé de 2 300 à 3 100, ils ne couvrent encore que 1,0 p. cent de cette population de mandataires. Pour justifier son plan d'action, le ministère allègue que la rentabilité horaire moyenne de ces vérifications est moindre que celle qu'il obtient en regard d'autres secteurs fiscaux.

Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec et d'autres entités

- 13.195** Pour repérer rapidement des employeurs davantage à risque, nous avons recommandé au ministère d'obtenir des autres ministères et organismes les résultats de vérification des salaires déclarés par les employeurs.

13.196 Dans le cadre du Programme de lutte contre l'évasion fiscale, des travaux axés sur l'examen des masses salariales des sociétés ont été effectués avec les données consignées par la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec et la Commission de la Construction du Québec. Dans son rapport du 31 mars 1999 à l'Assemblée nationale sur les activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement de fichiers de renseignements, le ministère fait mention de ses stratégies et des résultats ainsi obtenus.

Traitement des dossiers connexes

13.197 Lorsque le ministère vérifie les retenues à la source et la taxe sur la masse salariale d'une société, les irrégularités décelées ont souvent une incidence sur la déclaration de revenus de particuliers. Or, nous dénotions en 1996-1997 que le délai de traitement des dossiers connexes était de huit à dix mois.

13.198 Le ministère n'a toujours pas précisé à son personnel le délai pour s'occuper de ces dossiers. Bien que la situation se soit améliorée, les délais sont toujours longs. En effet, en 1998-1999, la révision des déclarations des particuliers a eu lieu, en moyenne, après 6,3 mois alors que seulement 31 p. cent des dossiers étaient traités dans les 90 jours suivant la vérification de la déclaration de l'employeur.

Crédit à la recherche et au développement

13.199 Le crédit d'impôt remboursable pour la recherche et le développement (R&D) est offert aux entreprises qui font de la recherche scientifique et du développement expérimental. En 1998-1999, le ministère a accordé 303,7 millions de dollars pour ce type d'aide financière. Elle donne lieu à un crédit qui varie de 20 à 40 p. cent de certaines dépenses admissibles. En vertu d'une entente intervenue entre le ministère et l'ADRC, cette dernière a la responsabilité de déterminer l'admissibilité des projets.

Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et de développement

13.200 En 1996-1997, le ministère accordait les crédits d'impôt remboursables pour la R&D avant d'avoir obtenu de l'ADRC les résultats de vérification quant à l'admissibilité des demandes. Ces résultats lui parvenaient avec de longs délais et pareille situation ne facilitait pas la récupération des sommes versées en trop lorsque l'examen d'un dossier aboutissait à la conclusion que le projet concerné n'était pas admissible. De plus, le ministère recevait de l'ADRC des listes qui l'informaient peu de l'incidence financière des modifications apportées aux demandes reçues.

13.201 À ce chapitre, nos récents travaux confirment que le ministère continue d'octroyer des crédits d'impôt aux sociétés sans avoir pris connaissance des résultats de l'analyse faite par son vis-à-vis fédéral quant à l'admissibilité des projets et qu'il



n'a pas arrimé son processus de cotisation aux travaux de vérification de l'ADRC. L'administration québécoise gagnerait à connaître davantage les pratiques fédérales et à établir des modalités de fonctionnement plus efficaces avec l'ADRC. Celle-ci procède à l'évaluation scientifique des demandes en se fondant sur une analyse des risques, une démarche qui peut retarder sa décision finale.

- 13.202** En effet, lorsqu'un dossier est particulièrement complexe et son analyse plus ardue, l'ADRC avise le ministère de sa décision longtemps après que ce dernier a effectué le paiement du crédit réclamé par la société. Lorsque le projet est jugé inadmissible en tout ou en partie, le ministère demandera un remboursement. Pour ce qui est des dossiers simples, l'ADRC lui confirme l'admissibilité des projets dans des délais raisonnables; toutefois, cette information n'est pas un préalable au paiement. Ainsi, une meilleure organisation du travail aurait pu réduire en partie les 28,8 millions de dollars qui ont fait l'objet de recotisation au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1999.
- 13.203** Plusieurs actions ont été entreprises pour améliorer l'administration de cette forme d'aide financière. Entre autres, le ministère est à réviser les processus de traitement des dossiers. Il a également formé un comité mixte avec l'ADRC ayant le mandat de revoir les modalités de l'entente engageant les deux parties.
- 13.204** Par ailleurs, le ministère n'a toujours pas l'assurance d'obtenir et de traiter toutes les corrections effectuées par l'ADRC puisque les listes transmises ne précisent pas l'incidence financière des changements apportés aux demandes.

Échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires

- 13.205** Le montant des demandes de crédits pour R&D, remboursables aux sociétés, doit être diminué de celui de l'aide gouvernementale ou non gouvernementale qu'elles ont obtenue pour effectuer les projets visés. Nous avons recommandé au ministère d'exiger l'information qui lui permettrait de corroborer l'aide gouvernementale reçue par les sociétés, au moment de vérifier les déclarations. Or, il ne dispose toujours pas de cette information puisque les renseignements pertinents n'ont pas été recensés auprès de tous les paliers du gouvernement.

13.206 Commentaires du ministère

• Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

« **Examen des déclarations de revenus des sociétés et système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR).** Le système «A2», qui prévoit la saisie des quatre pages de la déclaration de revenus CO-17, est de nature à prévenir mécaniquement les erreurs s'identifiant à celles relevées dans le rapport. Ce système est implanté depuis le 11 mars 2000.

« Par ailleurs, le processus actuel de cueillette des données à des fins de statistiques pour le ministère des Finances sera éventuellement remplacé par un accès à ces données sur support électronique. En effet, dans le cadre des travaux portant sur les échanges

électroniques au ministère du Revenu, il est envisagé d'acquérir des renseignements additionnels pour les sociétés, de sorte que les informations contenues dans les annexes et les états financiers des sociétés seront disponibles. Cette possibilité sera offerte en fonction de l'avancement des travaux relatifs au développement des échanges électroniques.

« **Programmes spéciaux de récupération fiscale.** La réalisation de programmes de recotisation est tributaire, comme mentionné dans le rapport, du niveau des budgets alloués et de l'équilibre à assurer dans la réalisation de l'ensemble des activités.

« Des plus, les actions visent en priorité une intervention hâtive dans le processus, de sorte que la plupart des efforts sont investis avant l'émission de la cotisation originale dans un souci de prévention auprès de la clientèle.

« **Cotisation sur base d'indices.** Il est vrai que l'analyse des cotisations sur base d'indices ainsi que le comportement des sociétés n'ont pu faire l'objet d'un examen aussi élaboré que nous l'aurions souhaité.

« Cependant, ce sujet constitue une préoccupation importante qui devra être examinée dans le cadre d'un exercice visant à jeter un regard sur le processus global de délinquance de production pour les particuliers et les sociétés.

• **Vérification de l'impôt des sociétés**

« **Sociétés vérifiées par le ministère.** Même si la proportion des déclarations vérifiées est faible, elle augmente sensiblement lorsqu'elle touche les sociétés de plus grande envergure. De plus, lorsqu'une vérification est effectuée, chacune des sociétés vérifiées l'est également pour les deux exercices financiers précédents. Conséquemment, nous croyons que le pourcentage de couverture est supérieur à celui mentionné.

« **Entente sur les échanges d'informations avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada.** L'inventaire et l'évaluation des échanges de renseignements et d'information entre l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le ministère du Revenu du Québec sont en cours. Cette initiative comprend la mise en place de mécanismes qui permettront une transmission plus adéquate des T7W-C (échange de renseignements) par l'ADRC, incluant la clientèle hors Québec.

« **Suivi de l'émission des avis de cotisation.** La mise en fonction en 2000 des systèmes A2 (cotisation des sociétés) et SIV (système intégré de vérification) devrait régler le problème de suivi de l'émission des avis de cotisation.

• **Vérification de la taxe sur la masse salariale**

« **Sociétés vérifiées par le ministère.** La rentabilité horaire moyenne des dossiers des retenues à la source est effectivement inférieure à celle obtenue en regard d'autres secteurs fiscaux. Toutefois, cette rentabilité est quand même intéressante pour certains secteurs d'activité économique.

« Une nouvelle organisation du travail (impôt, retenues à la source et taxes dans une même direction) permet un traitement plus rapide des informations contenues dans l'examen sommaire résultant ainsi en une augmentation du nombre de dossiers traités.



« **Traitement des dossiers connexes.** La procédure a été modifiée afin d'inscrire au système de suivi tous les dossiers connexes du secteur RAS (retenues à la source) dès qu'un dossier principal est terminé. Cette modification permettra ainsi d'assurer un suivi des délais de traitement des dossiers connexes. De plus, il est prévu que les dossiers connexes doivent être traités à l'intérieur d'un délai de 90 jours à compter de la date où le dossier principal est terminé.

• **Crédit à la recherche et au développement**

« **Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et de développement.** Des rencontres ont eu lieu avec les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et, à compter du début de mai 2000, le ministère recevra toute l'information pertinente permettant de cesser d'octroyer des crédits d'impôt avant d'avoir obtenu le résultat de l'analyse scientifique de l'ADRC, et ce, dans des délais acceptables.

« **Échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires.** Nous sommes d'accord sur le principe, mais la tâche est énorme pour réaliser cette demande et sa faisabilité dans des délais rapprochés est impossible actuellement. »

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE MANDAT

- 13.207** En mai 1998, nous avons déposé un rapport spécial sur le Curateur public du Québec, résultat d'une vérification de l'optimisation des ressources au sein de cet organisme. Nous voulions nous assurer que le Curateur avait instauré des systèmes et des modes de gestion efficaces. Nous avons donc étudié les activités de protection des droits de la personne inapte sous régime public, la gestion de ses biens et l'administration des biens non réclamés. En outre, nous avons examiné la surveillance des régimes privés et l'exercice des pouvoirs du Curateur relativement aux mandats en cas d'inaptitude, la tarification des services, l'implantation du système informatique et la protection des informations confidentielles. Cet examen des différentes facettes du mandat du Curateur nous avait de plus amenés à évaluer ses pratiques de gestion et l'affectation de ses ressources.
- 13.208** De son côté, la Commission de l'administration publique exprimait en 1998 sa volonté d'être informée régulièrement de la situation du Curateur. Un premier rapport d'étape lui a été transmis en août 1998 et, en novembre 1999, le Curateur a déposé son premier bilan quant à la mise en œuvre de la réforme. Il déposera un autre bilan incessamment.
- 13.209** En 1999-2000, nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure le Curateur a tenu compte de nos recommandations et d'en informer les parlementaires. Nos travaux ont pris fin le 25 février 2000.

RÉSULTATS SOMMAIRES DE NOTRE SUIVI

- 13.210** En 1997-1998, nous avons recommandé au gouvernement d'adjoindre temporairement au Curateur des gestionnaires d'expérience pour l'aider à redresser son administration, et ce, afin qu'il puisse remplir correctement le mandat qui lui a été confié. À la suite du dépôt de notre rapport, le gouvernement accordait l'ajout temporaire de gestionnaires d'expérience à titre de conseillers auprès du Curateur.
- 13.211** De plus, dès avril 1998, les services d'une firme de conseillers en gestion ont été retenus. La firme s'est vu confier la mission d'amorcer le redressement de l'entité. Terminé en mai 1999, cet exercice a donné lieu à plusieurs activités, notamment l'élaboration de la refonte administrative, incluant l'étude de nouveaux processus, la gestion intérimaire de certains services, le traitement de dossiers en retard ainsi que l'analyse de la problématique des réparations financières.
- 13.212** Présentement, le Curateur intègre progressivement le fruit des travaux réalisés par la firme de conseillers en gestion dans la réforme en cours au sein de l'organisme, réforme qui touche tous les volets de la mission du Curateur et qui devrait s'étaler sur trois ans. Ainsi, la planification stratégique 2000-2003 reflète les objectifs poursuivis et les actions y ont été hiérarchisées en vue de respecter les priorités.



- 13.213** Notre suivi mesure donc la situation à mi-temps d'un processus de trois ans et se veut un constat de la tendance que prend la réforme. Devant l'ampleur du chantier, nous nous devons de faire connaître notre avis avant que le ciment de la réforme soit pris.
- 13.214** Les principaux gestes posés jusqu'à maintenant ont été l'implantation d'une nouvelle structure administrative, la décentralisation de certains services, déployés dans quatre directions territoriales, l'adoption de modifications législatives et l'augmentation de l'effectif autorisé. Cette phase étant complétée, elle cède la place à la révision de tous les modes d'intervention auprès des usagers, ce qui inclut les politiques, les procédures et les évaluations. Les programmes issus de cette démarche seront ensuite introduits progressivement à compter de l'année 2000-2001.
- 13.215** La volonté d'agir du Curateur est manifeste, autant pour mener à terme une réforme globale que pour corriger les lacunes que nous avons relevées à l'époque. Cependant, compte tenu de l'envergure des travaux réalisés ou à réaliser et du peu de temps écoulé depuis notre vérification, il est encore trop tôt pour apprécier l'impact, les résultats de l'application de la plupart de nos recommandations. Dans ce contexte, nous avons jugé opportun de mentionner tout au long du texte les actions prévues par le Curateur, notamment celles qui figurent dans sa planification stratégique 2000-2003 et dans les plans d'action élaborés par chacune des directions.
- 13.216** Notre rapport de vérification comprenait 48 recommandations. Les récents travaux indiquent qu'en février 2000, 6 recommandations étaient appliquées, 29 l'étaient partiellement tandis que les 13 autres faisaient l'objet de réflexions de la part du Curateur. Nous ne pouvons qu'encourager ce dernier à poursuivre ses efforts afin d'apporter les correctifs requis.
- 13.217** La section qui suit offre au lecteur un portrait sommaire de nos observations, et ce, pour chacun des sujets traités plus en détail par la suite.

Protection des droits de la personne inapte sous régime public

- 13.218** En 1997-1998, même s'il était désigné comme le protecteur de la personne inapte depuis de nombreuses années, le Curateur tardait à concrétiser ce volet de sa mission, qui restait à l'état embryonnaire. Il était incapable de maintenir une relation personnalisée avec les personnes qu'il représente; il ne connaissait pas le profil de ses clientèles ni les risques associés à chacune d'elles et à son milieu de vie.
- 13.219** Depuis, le Curateur a amorcé un virage orienté vers la protection de la personne. Par exemple, pour mieux circonscrire les risques associés à chacune des personnes inaptes et à son milieu de vie et pour amorcer une relation personnalisée, le Curateur a mis sur pied des programmes permanents de visites. Entre autres, au moment de notre suivi, 14 établissements avaient été visités. Plus de 1 200 personnes représentées par le Curateur y sont hébergées, soit près de 10 p. cent de sa clientèle.

13.220 Que ce soit au regard de la définition du rôle du Curateur en tant que protecteur de la personne inapte, des modes d'échange d'information visant à assurer le maillage avec le milieu, des stratégies et processus d'intervention ou du consentement aux soins, des actions ont été entreprises pour redresser les failles observées à ces divers égards. Néanmoins, il serait prématuré de vouloir évaluer si ces interventions ont donné les résultats escomptés.

Protection des biens de la personne inapte sous régime public et administration des biens non réclamés

13.221 Certaines des actions accomplies par le Curateur ne sauraient à elles seules régler des lacunes soulevées dans notre rapport en ce qui a trait à la protection des biens de la personne inapte sous régime public et à l'administration des biens non réclamés. Elles constituent toutefois des améliorations qui viendront s'inscrire dans les processus que le Curateur est à définir. À titre d'illustration, bien que la saisie des listes d'inventaire ait été centralisée, le suivi des éléments du patrimoine tout au long du mandat de protection demeure ardu, en partie à cause de la discordance entre les descriptions des biens sur les divers rapports, écrits ou informatiques.

13.222 Actuellement, le Curateur ne parvient pas à détecter à temps toutes les personnes admissibles à des revenus pour lesquels une demande doit être produite. Cependant, il a entrepris des travaux en vue de déterminer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées. Il s'agit des premiers jalons posés pour établir les approches les plus pertinentes. Par ailleurs, à quelques reprises, nous avons suggéré au Curateur de faire amender le cadre législatif, s'il le jugeait nécessaire. Afin qu'il lui soit permis de déléguer la gestion de l'allocation mensuelle pour les dépenses personnelles des personnes incapables, le Curateur a ainsi demandé et obtenu la modification du Code civil du Québec. Pour se conformer à la loi, il devrait cependant communiquer aux mandataires ses directives à ce chapitre et instaurer des mesures de contrôle.

13.223 En 1997-1998, nous avons constaté que le Curateur ne connaissait pas l'état des immeubles qu'il gère. Afin de remédier à cette situation, il a procédé depuis à l'inspection de plusieurs de ces immeubles. Il tarde néanmoins à analyser les rapports d'inspection, dont certains datent de plus d'un an. Des travaux qualifiés d'urgents en décembre 1998 n'étaient toujours pas réalisés en février 2000. Pour ce qui est de l'acquittement des obligations fiscales des personnes représentées, le Curateur ne dispose pas de moyen de contrôle pour veiller au suivi des déclarations fiscales de façon à les produire toutes en temps opportun.

13.224 Enfin, à l'égard de la gestion des biens non réclamés, malgré des améliorations, le Curateur ne se conforme pas encore à certaines exigences légales relatives à la publication d'avis de fin de liquidation et de clôture de comptes.



Régimes privés et mandats en cas d'inaptitude

- 13.225** Depuis notre vérification, on note des progrès concernant certains volets de la mission de surveillance du Curateur. Ainsi, les retards accumulés dans la vérification des rapports annuels des régimes privés ont diminué. Des travaux ont également permis d'obtenir des inventaires et des rapports annuels qui n'avaient pas été produits depuis nombre d'années ou, dans certains cas, de demander la destitution des représentants légaux. Quant à la sûreté que le représentant légal doit fournir pour protéger le patrimoine de la personne sous curatelle ou tutelle privée, le Curateur s'est prononcé à ce sujet en précisant le rôle qu'il entend jouer par rapport à celui du conseil de tutelle.
- 13.226** En revanche, lorsqu'il n'y a pas de sûreté, aucune décision n'est arrêtée pour savoir quelles actions seront entreprises.
- 13.227** De plus, le Curateur n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle d'aide et d'assistance envers les représentants légaux et les membres du conseil de tutelle. Il n'obtient toujours pas du représentant légal l'inventaire des biens confiés à sa gestion dans le délai prescrit ni sa reddition de comptes à la fin de son mandat.

Administration du Curateur

Pratiques de gestion et affectation des ressources

- 13.228** Au moment de notre vérification, nous notions que la gestion du Curateur ne possédait pas les deux caractéristiques essentielles à une administration efficace : de saines pratiques de gestion et l'organisation optimale des ressources. Depuis, le Curateur a amorcé des travaux pour pallier ces faiblesses.
- 13.229** Nos récents travaux indiquent en effet qu'on a revu certains éléments. Ainsi, le plan stratégique énonce des orientations, des objectifs, des échéances et des indicateurs mesurables. Le Curateur est maintenant doté d'une équipe de 15 cadres supérieurs et il professionnalise progressivement son effectif afin de satisfaire aux exigences de sa mission. Depuis notre vérification initiale, l'effectif autorisé du Curateur est passé de 248 à 403 employés. Compte tenu des délais inhérents à la dotation de l'ensemble des postes, l'intégration des nouveaux employés devrait être complétée d'ici à septembre 2000. De plus, le service à la clientèle semble mieux répondre aux besoins des usagers.
- 13.230** Parmi les activités en cours, soulignons la préparation d'un programme de formation en lien avec le virage favorisant la protection de la personne ainsi que la révision des méthodes et outils de travail. En ce qui a trait aux délais d'intervention, ils dépassent encore largement les objectifs du Curateur, même si l'on observe des améliorations dans certains secteurs.

13.231 Il convient d'ajouter que, comme en 1997-1998, des employés occasionnels sont encore reconduits dans leurs fonctions bien au-delà de la période autorisée.

Tarifification, prix de revient et perception

13.232 En réponse à notre constat selon lequel il ne tarifait pas ses activités de façon cohérente et équitable, le Curateur a revu son règlement. À partir du 1^{er} avril 2000, la fixation des tarifs ne sera plus basée principalement sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées, mais reposera principalement sur le prix de revient des services rendus par le Curateur.

Système informatique

13.233 Le Curateur a terminé l'implantation de son système informatique en avril 1998. Ce dernier aura coûté près de 7,8 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de plus de 40 p. cent, bien qu'on l'ait amputé de plusieurs fonctions initialement prévues. Pour mieux encadrer les projets futurs, le Curateur a mis en place un comité directeur des ressources informationnelles.

Informations confidentielles

13.234 À propos du traitement des informations confidentielles, un comité interne sur la protection des renseignements personnels a été formé en juin 1999 et des directives ont été rédigées et livrées à l'ensemble du personnel. Par contre, au moment de notre suivi, il appert que les dossiers physiques et informatiques sont encore accessibles à des employés qui n'en ont pas besoin dans l'exercice de leurs fonctions.

PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC

Rôle de protecteur de la personne inapte

13.235 Notre vérification nous avait conduits à recommander au Curateur de déterminer son rôle et ses responsabilités de protecteur de la personne inapte.

13.236 Dès le printemps de 1998, le Curateur a fait appel à un consultant chargé de mener une étude approfondie sur la mission du Curateur. Cet observateur externe a examiné la raison d'être de l'organisme, délimité son rôle et situé ses responsabilités dans le contexte social et institutionnel actuel afin de dégager, en bout de ligne, les priorités et les axes stratégiques de développement.

13.237 Ces travaux ont permis de définir la mission première du Curateur comme étant « la protection des droits et la représentation des personnes inaptes par des moyens adaptés à leur milieu de vie et aux mesures de protection dont elles bénéficient ».



- 13.238** Tel qu'il le mentionne dans sa planification stratégique 2000-2003, le Curateur doit maintenant traduire dans des interventions planifiées et des règles de conduite claires ce que signifie concrètement la protection de la personne et de ses droits, et ce, pour tous les cas qui relèvent de sa compétence.
- 13.239** Nous avons également recommandé au Curateur de respecter ses obligations légales en matière de protection de la personne inapte, quitte à suggérer au gouvernement toute modification législative qu'il juge susceptible de faciliter la réalisation de son mandat.
- 13.240** Notre suivi démontre que le Curateur a amorcé des travaux pour être en mesure de maintenir une relation personnelle avec les personnes incapables et de connaître les besoins et les volontés de chaque individu. En effet, le Curateur est à réviser l'ensemble des processus d'intervention du régime de protection public ainsi que les activités qui s'y rapportent. Certaines des mesures ainsi élaborées sont maintenant opérationnelles. Depuis janvier 2000, le Curateur rencontre, à la suite du dépôt de la demande de protection, la personne inapte, sa famille ou ses proches afin de les informer des rôles et responsabilités du Curateur et d'obtenir l'information nécessaire pour assumer pleinement sa tâche. D'ici la fin de l'année 2000, l'évaluation du dossier, la préparation du plan d'orientation et de suivi intégré (POSI) ainsi que la détermination des activités en lien avec la représentation continue devraient constituer une procédure entièrement opérationnelle, s'enclenchant dès qu'une personne est placée sous curatelle publique.
- 13.241** Pour les personnes déjà sous un régime de protection public, une telle approche sera appliquée lors de la réévaluation périodique de chaque régime, à laquelle on procédera dans un délai maximum de cinq ans. Au surplus, les programmes permanents de visites mis en place en 1999, un sujet que nous abordons dans la section « stratégies et processus d'intervention », sont aussi une façon d'amorcer une relation personnalisée avec les individus que le Curateur représente.
- 13.242** De plus, le Code civil fut modifié en 1999 pour que le Curateur puisse éviter la possibilité qu'une personne qui est en instance d'ouverture d'un régime de protection subisse des préjudices graves.
- 13.243** Par ailleurs, nous avons souligné le cas de 34 personnes représentées, considérées comme introuvables depuis de nombreuses années. En décembre 1999, de nouvelles démarches ont été entreprises pour les retracer. Au moment du suivi, 4 d'entre elles ont été retrouvées tandis que 2 seraient décédées. Pour les autres, les recherches se sont avérées infructueuses. Par contre, aucun programme permanent n'a été prévu pour déceler d'autres personnes dont le Curateur aurait perdu la trace.
- 13.244** Enfin, le Curateur a posé peu de gestes concrets afin d'être remplacé par un tuteur ou un curateur privé. Il s'efforce de trouver une personne disposée à accepter une telle charge au moment de l'ouverture des régimes publics de protection, mais aucune démarche n'est faite par la suite pour les privatiser.

Maillage avec le milieu

- 13.245** En 1997-1998, nous avons invité le Curateur à se doter de modes d'échange d'information pour assurer le maillage avec le milieu. En effet, le Curateur était peu enclin à créer et à maintenir des liens avec les établissements du réseau de la santé, les organismes communautaires de promotion et de défense des droits des personnes ainsi qu'avec les comités des usagers en activité dans certains établissements.
- 13.246** Depuis, le Curateur a engagé des démarches en vue d'établir une collaboration et des mécanismes de liaison avec les diverses instances qui offrent des services aux personnes inaptes ainsi qu'avec les représentants des associations vouées à la défense des droits des personnes inaptes. Il serait toutefois prématuré de conclure que les rôles et les responsabilités de chacun en sont pour autant suffisamment clarifiés.
- 13.247** En 1999, la *Loi sur le Curateur public* a été modifiée pour permettre la formation d'un comité chargé de conseiller le Curateur en matière de protection et de représentation des personnes inaptes. Au moment de notre suivi, ce comité n'était pas encore créé.
- 13.248** Nous avons aussi recommandé au Curateur de revoir et de préciser ses exigences en matière de protection de la personne inapte en collaboration avec les établissements. En effet, nous avons constaté qu'elles n'étaient pas forcément applicables et, par conséquent, qu'elles n'étaient pas toujours respectées.
- 13.249** Depuis, le Curateur a conduit des travaux servant à préciser quelques-unes de ses exigences. Ainsi, il est à élaborer une politique assortie de directives en matière de protection de la personne et des biens. Soulignons que des directives écrites concernant l'administration du vaccin antigrippal et le consentement relatif aux mesures de contention ont été transmises aux établissements en 1999. En outre, le Curateur estime que la préparation d'un POSI, se rapportant à chacune des personnes qu'il représente, devrait permettre un suivi individuel quant aux exigences en matière de protection de la personne inapte.
- 13.250** Même si nos travaux font état d'une certaine amélioration au regard des exigences du Curateur en matière de protection de la personne inapte, celui-ci ne reçoit pas des établissements l'ensemble des consentements aux soins pour les personnes qu'il représente. D'un autre côté, le Curateur n'a pas encore précisé aux établissements s'il désirait qu'on lui achemine tous les rapports d'incidents et d'accidents ou seulement ceux faisant état de problèmes ayant une incidence majeure.
- 13.251** Une des recommandations adressées au Curateur voulait qu'il participe aux débats sociétaux qui influent sur la qualité de vie des personnes représentées. À cet égard, il appert que le Curateur a maintenant une attitude plus proactive concernant ce type d'activités. En effet, à plusieurs reprises en 1999, son personnel a participé à divers événements en lien avec la qualité de vie des personnes représentées.



13.252 Par ailleurs, le Curateur a mis sur pied une Direction de la planification et de la coordination qui l'aide à se prononcer sur les lignes de conduite énoncées par les divers groupes intéressés et à s'exprimer lors de consultations publiques. À titre d'exemple, en février 2000, le Curateur a déposé un mémoire à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur l'exploitation des personnes âgées.

Stratégies et processus d'intervention

Stratégies adaptées au milieu de vie

13.253 Lors de notre vérification, nous avons recommandé au Curateur de se doter de stratégies adaptées au milieu de vie de la personne représentée. Comme ceux et celles qu'il représente vivent dans des milieux de vie très divers, le Curateur doit déterminer ses priorités, ses stratégies et ses interventions en fonction de chacun de ces milieux. À l'époque, nous observions que les travaux menés par le Curateur en ce sens entraînaient une action stérile et qu'ils découlaient souvent d'événements médiatisés fâcheux. En vue de combler cette lacune, le Curateur a introduit des programmes permanents dédiés, pour l'un, aux personnes vivant seules à domicile et, pour l'autre, à celles vivant en établissement.

13.254 Pas plus qu'au moment de notre vérification, le Curateur ne peut suivre l'évolution de l'état des personnes représentées vivant en résidence privée exploitée sans permis, ni connaître la qualité des soins et des services qu'elles reçoivent. Le Curateur prévoit travailler à des solutions concrètes au cours de la prochaine année.

Personnes vivant seules à domicile

13.255 En 1997, le Curateur avait lancé une opération d'urgence concernant les personnes vivant seules à leur domicile. Cependant, toutes les personnes n'avaient pas été visitées et, pour celles qui l'avaient été, nous avons noté que le Curateur ne pouvait en assurer le suivi ni connaître leurs conditions de vie parce qu'on avait omis de faire certaines interventions et que la relance périodique manquait de rigueur.

13.256 Une nouvelle opération a débuté en août 1999. Contrairement à la première, elle s'étend à toutes les personnes vivant seules à domicile. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1999, le Curateur avait visité l'ensemble de cette clientèle, soit plus de 400 personnes. L'examen de dossiers de visite démontre qu'il y a eu évaluation de la situation de la personne et de ses besoins par du personnel professionnel ainsi que des suivis consécutifs à ces interventions.

Personnes vivant en établissement

- 13.257** Entre 1992 et 1995, le Curateur avait examiné les services dispensés par 11 établissements hospitaliers. Nous avons noté cependant que les plans d'action résultant de cette démarche ne portaient pas sur les problèmes les plus criants. Ils ont été abandonnés par la suite.
- 13.258** En 1999, un programme de visites des établissements a été instauré, notamment pour connaître la qualité de vie des personnes représentées et les services qui leur sont fournis. Le Curateur a développé un outil permettant d'évaluer objectivement les dimensions reliées aux objectifs de ces visites, effectuées par une équipe d'experts. Au 31 janvier 2000, 14 établissements avaient été visités; plus de 1 200 personnes représentées par le Curateur y sont hébergées. Chaque déplacement donne lieu à un rapport soumis pour discussion aux représentants de l'établissement. Dans tous les rapports examinés, nous avons retracé des recommandations pour corriger certaines lacunes ou améliorer des situations jugées insatisfaisantes. À cet égard, le Curateur demande qu'on lui achemine un compte rendu l'avisant des correctifs apportés. Comme la majorité des suivis seront faits après la fin de nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier les résultats des suivis en question.

Processus d'intervention

- 13.259** Notre vérification avait mené à la conclusion que le Curateur devait revoir son processus d'intervention afin d'assurer la pertinence de ses actions ainsi que la qualité de ses services. Entre autres, il n'avait pas de plan annuel précisant la fréquence et les objectifs des visites ni aucun mécanisme de sélection des visites en fonction des priorités.
- 13.260** Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Curateur est à réviser tous les volets de son processus d'intervention lié au régime de protection public ainsi que les activités qui s'y rapportent. Le Curateur juge que l'introduction des nouvelles mesures qui seront ainsi élaborées devrait corriger les lacunes décelées en la matière. Par exemple, il affirme que la mise en place du POSI l'aidera à préciser la fréquence et les objectifs de ses visites auprès de chacune des personnes qu'il représente. Au surplus, il notifie que ces visites seront effectuées par du personnel ayant les connaissances appropriées. Cependant, il est trop tôt pour nous prononcer quant à l'incidence réelle de ces pratiques puisque seulement certaines activités sont implantées depuis janvier 2000.
- 13.261** Enfin, en vue d'établir un portrait précis de sa clientèle ou pour dresser un tableau exhaustif des services rendus, le Curateur a l'intention d'entreprendre au cours de l'année 2000 le recensement de ses besoins à ce chapitre, question d'évaluer l'écart entre l'information qu'il doit détenir pour exercer sa mission et les données disponibles dans les systèmes d'information actuels.



Consentement aux soins

- 13.262** En 1997-1998, nous avons recommandé au Curateur de poursuivre ses efforts afin de baliser étroitement la procédure de consentement aux soins ainsi que d'arrêter et de diffuser ses exigences quant aux consentements substitués.
- 13.263** Les exigences légales en matière de consentement substitué sont importantes. En effet, lorsque la personne représentée est inapte à donner ou à refuser son consentement à des soins, le Curateur est tenu d'agir dans le seul intérêt de cette personne. L'examen de dossiers relatifs aux activités de 1999 démontre que le Curateur contacte de plus en plus les professionnels de la santé afin d'obtenir de l'information supplémentaire avant de consentir aux soins demandés. En revanche, rien n'indique dans quelques-uns de ces dossiers que l'évaluation de l'inaptitude à consentir a été effectuée.
- 13.264** Notons que le Curateur, lors des visites qu'il a effectuées auprès des établissements en 1999, soulignait que les personnes inaptes recevaient des soins qu'il n'avait pas préalablement autorisés. Pareille situation démontre l'importance de statuer sur les exigences du Curateur et de les communiquer aux intéressés.
- 13.265** Depuis notre vérification, le Curateur a rassemblé une équipe d'experts chargés de le conseiller quant aux décisions qu'il est appelé à prendre. De plus, il a mis en place un système de garde continue pour répondre aux demandes de consentement en tout temps. Dès avril 2000, le Curateur entend décentraliser dans les quatre directions territoriales le traitement de certaines demandes.
- 13.266** Plusieurs travaux devraient bonifier cette fonction : l'élaboration d'une politique assortie de directives particulières, la révision du protocole de consentement aux soins, la préparation et la diffusion d'un dépliant d'information ainsi que la préparation d'un plan de communication interne et externe. Ce dernier vise à informer le personnel de l'entité tout autant que les agents externes des responsabilités du Curateur à l'égard du traitement des consentements aux soins et des directives afférentes.

PROTECTION DES BIENS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC ET ADMINISTRATION DES BIENS NON RÉCLAMÉS

Maintien de l'intégrité et de l'intégralité des biens gérés par le Curateur

- 13.267** Les travaux de 1997-1998 nous apprenaient que le rapport d'investigation n'était pas suffisamment détaillé et que l'inventaire qui précède sa rédaction n'était pas effectué en présence de témoins dans près de 40 p. cent des cas. Lorsqu'un témoin y assistait, seul son nom figurait au rapport d'investigation, la signature étant absente. Le Code civil exige pourtant que l'inventaire énumère de façon fidèle et exacte tous les biens qui forment le patrimoine, qu'il soit fait par acte

notarié ou sous seing privé en présence de deux témoins qui le signent et y indiquent la date et le lieu de son exécution. Puisqu'il y avait des différences entre le rapport d'investigation, le connaissance d'entrepôt et le rapport de vente à l'encan, il était difficile de déterminer si les biens recueillis au début du mandat de protection avaient été entreposés, vendus, mis au rebut, ou remis à la personne représentée ou aux héritiers. De plus, les mises au rebut par l'encanteur n'étaient jamais appuyées par une autorisation écrite du Curateur.

- 13.268** Nous avons alors recommandé au Curateur de se conformer au Code civil en ce qui a trait au processus d'investigation et de s'assurer du suivi de l'intégrité et de l'intégralité des biens du début à la fin de son mandat de protection.
- 13.269** Le Curateur ne respecte toujours pas les dispositions légales quant à la présence des témoins, en raison de la difficulté qu'il éprouve à trouver des personnes pour assister à la prise d'inventaire. Par ailleurs, bien que la saisie des listes d'inventaire ait été centralisée, le suivi des éléments du patrimoine tout au long du mandat de protection demeure ardu, en partie à cause de la discordance entre les descriptions des biens sur les divers rapports, écrits ou informatiques.
- 13.270** Le Curateur compte établir de nouvelles procédures et directives en vue de pallier certaines de ces lacunes. Ainsi, en mars 2000, la rédaction d'un nouveau guide d'enquête portant sur les biens non réclamés devrait être chose faite. Il est également prévu que de nouveaux formulaires d'investigation seront élaborés. D'ici à mars 2001, le Curateur révisera la directive concernant la destruction des biens. Nous ne pouvons évaluer dans quelle mesure ces ajustements contribueront à rectifier les pratiques inappropriées.

Perception des revenus

- 13.271** En 1997-1998, nous avons constaté que des personnes ne recevaient pas certains revenus auxquels elles avaient droit : diverses prestations – Sécurité de la vieillesse, Régie des rentes du Québec, régime de pension privé et programme Logirente – et revenus d'aide de dernier recours. À l'inverse, le Curateur ignorait les cas où la personne n'était plus en droit d'encaisser de tels montants. Nous avons donc rappelé à celui-ci qu'il se devait de repérer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées.
- 13.272** À la suite d'un mandat confié par le gouvernement, un rapport a été remis en mars 1999 au Curateur et au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration concernant les mesures de réparation des pertes financières subies dans le passé par des personnes représentées ou ayant été représentées par le Curateur public. À la lumière de ce document, le Curateur a évalué l'ampleur de ces pertes financières, dont une bonne partie a déjà fait l'objet de compensations.
- 13.273** Actuellement, le Curateur ne parvient pas à détecter à temps toutes les personnes admissibles à des revenus pour lesquels une demande doit être produite. Des procédures manuelles laborieuses, effectuées par des employés au cours de 1999,



ont permis d'établir que des personnes étaient admissibles à l'aide de dernier recours ou au supplément de revenu garanti alors qu'elles ne touchaient pas les sommes en question. Le Curateur a produit en retard les demandes visant à régulariser ces dossiers, ce qui a tout de même permis de percevoir des sommes auxquelles avaient droit les personnes représentées. De plus, le Curateur ne sait pas toujours en temps opportun à quel moment le bénéficiaire n'a plus droit à un revenu de cette nature. Or, le remboursement de chèques indûment encaissés peut être problématique pour la personne représentée. Présentement, le Curateur corrige sur une base ponctuelle les procédures existantes. Toutefois, il a entrepris des analyses en vue de déterminer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées.

- 13.274** Par ailleurs, en 1997-1998, nous avons recommandé au Curateur de veiller à ce que l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours soit conforme au Code civil, quitte à suggérer les ajustements qui s'imposeraient.
- 13.275** Présentement, le Curateur perçoit les chèques d'environ 1 300 personnes tandis qu'il est informé par le ministère de la Solidarité sociale (MSS) (anciennement ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu) du montant de l'allocation pour dépenses personnelles versée à environ 1 300 autres, hébergées dans un établissement qui gère l'encaissement des chèques. Pour au moins 2 500 autres personnes représentées qui reçoivent chaque mois une prestation d'aide de dernier recours non encaissée par le Curateur, celui-ci n'est pas informé du montant du versement du MSS. De plus, comme les avis de décision du MSS et les formulaires de réévaluation sont postés à la même adresse que le chèque, le Curateur se trouve ainsi à déléguer la production de la déclaration des revenus et des biens servant à l'établissement du montant de la prestation d'aide de dernier recours. Il n'a donc pas l'assurance que la personne représentée reçoit l'aide à laquelle elle a droit, pas plus qu'il ne sait si le montant reçu est correctement établi. À supposer qu'un trop-perçu entraîne une diminution des prestations, il ne pourra représenter une personne auprès du MSS que s'il a été informé du problème. Enfin, soulignons que le Curateur ne vérifie pas si les prestations versées aux personnes représentées sont utilisées à bon escient.
- 13.276** En vertu du Code civil, le Curateur a l'obligation de représenter la personne inapte dans l'exercice de ses droits civils, ce qui comprend la représentation de la personne pour qu'elle exerce ses droits relativement à tout programme de soutien du revenu ainsi que la perception des prestations déterminées par ce programme. Or, notre suivi nous amène à conclure qu'il n'a pas l'information nécessaire pour s'acquitter de cette obligation envers certaines des personnes qu'il représente. Il n'est pas non plus en mesure, sur demande, de rendre un compte sommaire de sa gestion à ces personnes, ainsi que le prévoit sa loi constitutive.

Païement des frais d'hébergement et des menues dépenses

- 13.277** En 1997-1998, ayant observé que le Curateur n'était pas en mesure de respecter son objectif de payer la facture des établissements d'hébergement le 10 du mois, nous lui avons recommandé de doter son personnel d'outils de travail qui faciliteraient la validation des taux d'hébergement facturés par les établissements.
- 13.278** Le Curateur paie actuellement la majorité des établissements dès le premier jour du mois. De plus, des travaux sont en cours pour améliorer la fiabilité des rapports produits par le système informatique et mieux discriminer les cas qui nécessitent une intervention du personnel du Curateur.
- 13.279** Depuis plusieurs années, le Curateur délègue la gestion de l'allocation pour dépenses personnelles aux établissements et aux familles d'accueil qui hébergent les personnes qu'il représente puisque, n'étant pas physiquement sur les lieux d'hébergement, il n'est pas en mesure de répondre à leurs demandes de liquidités, souvent quotidiennes. Comme une telle pratique n'était pas conforme au Code civil, nous avons invité le Curateur à respecter les exigences de la loi ou à réclamer les ajustements requis.
- 13.280** Depuis le 1^{er} juillet 1999, le Code civil prévoit que le Curateur peut déléguer la gestion, selon ses directives, de l'allocation mensuelle destinée au majeur pour ses dépenses personnelles. Or, le Curateur n'a pas encore émis de directives à ce sujet ni introduit aucune forme de contrôle. En conséquence, il déroge toujours aux dispositions du Code civil. Toutefois, il est à produire un guide de gestion des menues dépenses afin de s'assurer de l'utilisation appropriée des sommes confiées aux établissements. Il prévoit diffuser cette information au plus tard en juillet 2000 et instaurer des mesures de contrôle vers la fin de cette même année.

Gestion des immeubles

- 13.281** Il y a deux ans, nous déplorions le fait que le Curateur ne connaissait pas l'état des immeubles qu'il gère. Depuis, à partir de critères objectifs, le Curateur a déterminé les bâtiments qui devaient faire l'objet d'une inspection. C'est ainsi qu'en 1998 et en 1999, 152 immeubles appartenant à des personnes sous régime de protection public ont été inspectés. Par contre, le Curateur n'a pu expliquer pourquoi plus de 30 bâtiments n'ont pas été visités alors que ses propres critères de sélection confirment la pertinence d'une inspection. Pour ce qui est des immeubles appartenant aux personnes qui s'ajoutent à celles qu'il représente déjà, le Curateur ne procède pas à leur inspection.
- 13.282** Dans la même veine, nous avons recommandé au Curateur de procéder rapidement aux réparations qui s'imposent. Les rapports d'inspection indiquent que des travaux seraient urgents. Or, le Curateur tarde à analyser ces rapports et, conséquemment, n'a pas arrêté de priorités en la matière. Des travaux qualifiés d'urgents en décembre 1998, à la suite d'une visite d'inspection, ne sont toujours pas réalisés en février 2000.



- 13.283** En 1997-1998, l'examen des mandats d'entretien et de réparation d'immeubles nous avait conduits à demander au Curateur de s'assurer que ces mandats sont octroyés conformément aux directives internes. Lors de notre suivi, nous avons constaté que ces directives, qui impliquent des normes différentes en fonction du montant qui est en jeu, n'étaient pas toujours respectées. Par exemple, dans certains dossiers, des travaux de même nature effectués sur un immeuble ont été fractionnés sans qu'aucune justification ne soit donnée.
- 13.284** Nous souhaitons par ailleurs que les dossiers gardent trace du suivi des travaux effectués. Cette recommandation est encore d'actualité puisque le Curateur ne détient pas l'information prouvant que les travaux réalisés satisfont à ses attentes. De plus, dans bien des cas, il n'exerce aucune surveillance des travaux.
- 13.285** Au moment de notre vérification, le Curateur n'était pas en mesure d'évaluer la pertinence de procéder à la vente d'un immeuble appartenant à une personne représentée. Nous lui avons enjoint de veiller à ce que l'information de gestion concernant la situation financière de cette personne lui indique le moment où celle-ci n'est plus financièrement en mesure de conserver un immeuble.
- 13.286** Le Curateur ne dispose toujours pas de cette information. Le cas suivant illustre notre propos. Ainsi, lors de l'inspection d'un immeuble appartenant à une personne représentée, au début de l'été de 1999, on a déterminé la liste des travaux à faire, dont quelques-uns étaient urgents. Une de ces réparations urgentes coûterait environ 15 000 dollars, selon une évaluation préliminaire faite par le personnel du Curateur. Cette réparation n'a pas encore été effectuée, mais 7 700 dollars ont déjà été dépensés pour d'autres travaux nécessités par cette maison. Après le paiement de ceux-ci, les liquidités du propriétaire ne sont plus que de 2 000 dollars; il n'a aucun autre actif, mis à part des biens meubles et des effets personnels. Si l'on considère le coût des travaux urgents encore à faire, les dépenses courantes afférentes à l'immeuble, le peu de liquidités de la personne, l'évaluation municipale de la propriété (65 500 dollars) et le loyer mensuel, qui ne rapporte que 340 dollars, il aurait peut-être été plus judicieux de vendre l'immeuble, sans présumer de la décision à laquelle aurait mené une analyse des différentes solutions possibles. Pour le moment, le Curateur n'a pas en main toutes les données pour mener une telle analyse. Aussi, il compte élaborer un registre où seront consignés les renseignements lui permettant de prendre des décisions éclairées concernant la gestion des immeubles. Ce registre devrait être complété au plus tard en mars 2001.

Gestion des obligations fiscales

- 13.287** Notre rapport de vérification faisait état que 16 p. cent des déclarations de revenus de 1996 n'étaient toujours pas présentées au 30 avril 1997, date limite de leur production. Nous avons alors rappelé au Curateur qu'il était tenu de respecter les obligations fiscales des personnes représentées.

- 13.288** En ce qui a trait à 1998, le Curateur n'est pas en mesure de fournir la date de transmission au fisc de toutes les déclarations qu'il devait présenter avant le 30 avril 1999. Nos sondages ont cependant révélé que certaines déclarations n'ont pas été produites et transmises à temps, pour des raisons inconnues. Dans les cas non conformes que nous avons décelés, les personnes représentées n'avaient aucun impôt à payer. Toutefois, le versement à ces personnes des crédits pour la TPS et la TVQ a été retardé indûment de un ou deux trimestres.
- 13.289** Par ailleurs, lors de l'ouverture d'un régime de protection, le Curateur prend soin de recueillir l'information nécessaire pour produire les déclarations de revenus concernant des années antérieures à sa juridiction, afin de régulariser la situation fiscale de la personne dont il devient le représentant. Cependant, en février 2000, il ne connaissait pas le nombre de personnes pour qui il devait produire de telles déclarations.
- 13.290** De façon générale, le Curateur ne dispose pas de moyens de contrôle pour assurer le suivi de toutes les déclarations et connaître rapidement où en est chaque dossier, de façon à les produire en temps opportun. Toutefois, il a instauré une procédure pour discriminer les déclarations qu'il n'a pas la responsabilité de préparer, notamment celles des personnes décédées dont il n'est pas liquidateur de la succession.
- 13.291** En 1997-1998, nous avons retracé des dossiers montrant que les frais d'intérêt facturés par le fisc avaient été chargés en totalité aux personnes représentées alors que le Curateur était responsable de la production tardive de ces déclarations fiscales. À la faveur des compensations financières destinées à ceux qui ont été lésés dans le passé, le Curateur a établi et remboursé les montants indûment supportés par les personnes représentées ainsi que les honoraires qu'il avait facturés, plus les intérêts. Depuis lors, il paie ces frais lorsque les déclarations tardives concernent des années au cours desquelles les personnes étaient placées sous sa juridiction.
- 13.292** Dans notre rapport initial, nous avons recommandé qu'un suivi des avis de cotisation soit exercé. À ce propos, le Curateur dit avoir traité en priorité, pendant 1999, les avis de cotisation comportant un solde à payer. Cependant, puisqu'il ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de contrôler l'ensemble de cette information fiscale, nous ne pouvons confirmer que la priorité a été accordée à l'analyse des dossiers impliquant un paiement. Par contre, pour tous les avis de cotisation que nous avons examinés, le Curateur a agi conformément aux exigences de la situation.



Gestion du portefeuille collectif de placements et des placements nominatifs

- 13.293** Nous avons souligné que des portefeuilles de placements nominatifs non équilibrés étaient conservés tels quels. Des divergences d'opinion existaient au sein du personnel du Curateur quant à la pertinence de remanier ces portefeuilles. Nous souhaitons donc que le Curateur, en collaboration avec son comité consultatif de placement, statue sur la conduite à adopter en pareil cas.
- 13.294** Rien n'a changé à ce chapitre : plusieurs portefeuilles nominatifs sont toujours composés à plus de 40 p. cent d'actions provenant d'un seul émetteur ; ces actions constituent parfois la seule forme de placement. Une opinion juridique émanant de ses propres conseillers indique néanmoins au Curateur qu'il a le pouvoir de remanier les portefeuilles, non seulement afin de conserver la valeur du bien mais également afin d'en assurer une gestion équilibrée en fonction des règles relatives aux placements présumés sûrs.

Recherche des ayants droit

- 13.295** À la suite de nos travaux de vérification, nous invitons le Curateur à intensifier sa recherche d'ayants droit au regard des biens non réclamés. Nous lui reprochions de manquer d'initiative dans la recherche des propriétaires légitimes. Il publiait des avis de qualité dans la Gazette officielle du Québec et dans un journal francophone, mais il ne le faisait pas dans un journal anglophone ou sur un site Internet. Soulignons qu'un avis de qualité précise que le Curateur fait office d'administrateur provisoire du bien non réclamé ou de liquidateur de la succession non réclamée, et que tout ayant droit doit s'informer au bureau du Curateur aux fins de récupération éventuelle. De plus, le Curateur ne procédait pas à une recherche généalogique lorsque le patrimoine est important. Enfin, dans les cas de successions auxquelles les héritiers ont renoncé, il ne respectait pas une directive interne puisqu'il n'avisait pas tous les successibles inscrits à l'acte de renonciation que des liquidités pouvaient leur être remises.
- 13.296** Notre suivi démontre que le Curateur a introduit des mesures afin de corriger ces lacunes. Notons, entre autres, le changement de la date de parution (le samedi au lieu du mercredi), pour une meilleure visibilité, de même que la publication des avis de qualité dans un journal anglophone. Le Curateur prévoit aussi diffuser cette information à l'aide de son site Internet, présentement en construction. Par ailleurs, une nouvelle politique élaborée en janvier 2000 inclut un volet consacré à la recherche généalogique. En vue de préparer l'implantation de cette politique, un projet-pilote établira les façons de faire et mesurera l'ampleur de la tâche.
- 13.297** Par contre, en dépit de notre remarque à ce sujet, le Curateur ne respecte toujours pas une directive interne voulant qu'il joigne tous les héritiers ayant renoncé à une succession dont les actifs nets sont supérieurs à 1 000 dollars.

Reddition de comptes

- 13.298** Le Curateur doit effectuer une reddition de comptes à la fin de son mandat de protection ou sur demande. En 1997-1998, nous lui avons recommandé de produire une reddition de comptes complète, ayant constaté que celle qu'il préparait alors ne dévoilait qu'une image partielle des actions du Curateur.
- 13.299** Bien qu'on ait ajouté des notes explicatives au rapport déposé au terme de la juridiction, le document en question ne donne pas pour autant un portrait exhaustif des activités du Curateur. En effet, les transactions n'entraînant pas de variation de liquidités ainsi que le détail des honoraires facturés par le Curateur n'y sont pas encore présentés.
- 13.300** Au cours des prochains mois, le Curateur a pour objectif de déposer un compte sommaire annuel de la gestion des biens à chaque personne qu'il représente.

Autres aspects de la gestion des biens non réclamés

- 13.301** Notre vérification révélait que le Curateur ne respectait pas des exigences du Code civil en matière de traitement des successions non réclamées. Notamment, il ne publiait pas d'avis de clôture d'inventaire, de fin de liquidation et de clôture de comptes.
- 13.302** Pour les dossiers de successions non réclamées fermés depuis février 1999, le Curateur publie les avis de clôture d'inventaire, comme le demande la loi. En revanche, le Curateur tarde à se conformer aux exigences légales relatives à la publication d'avis de fin de liquidation et de clôture de comptes.
- 13.303** Au surplus, nous avons souligné que le Curateur n'avait pas précisé, avec les autres autorités concernées, qui était responsable de la décontamination des terrains lorsqu'il est aux prises avec un problème de cet ordre. Comme en 1997-1998, il n'y a pas d'entente formelle avec le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances venant clarifier les rôles et responsabilités des diverses parties.
- 13.304** Présentement, le Curateur n'administre aucun terrain contaminé. Nous renouvelons néanmoins la recommandation formulée à cet égard puisqu'il est fort probable qu'une telle situation se produira un jour et qu'il faudra alors connaître les champs d'intervention respectifs.



RÉGIMES PRIVÉS ET MANDATS EN CAS D'INAPTITUDE

Aide et assistance

13.305 Les problèmes que nous avons observés à ce sujet n'ont pas été résolus. Aussi, le Curateur n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle d'aide et d'assistance auprès des représentants légaux et des membres du conseil de tutelle. Il n'a pas modifié ses guides ni prévu d'autres modalités pour informer davantage ces derniers. Il n'a pas non plus déterminé la forme que doit prendre sa collaboration avec les membres du conseil de tutelle, si bien que le rôle de chacun est confus.

Surveillance

Inventaire

13.306 Nous avons recommandé au Curateur de veiller à recevoir du représentant légal l'inventaire des biens confiés à sa gestion dans les délais prescrits. À l'époque, la transmission devait se faire dans les six mois de l'ouverture du régime, selon la *Loi sur le Curateur public*, et à l'intérieur de deux mois, selon le Code civil. En juillet 1999, une modification à la *Loi sur le Curateur public* est venue harmoniser les règles et fixer le délai à deux mois.

13.307 Or, le suivi montre que le Curateur ne s'assure pas du respect du délai prescrit à ce chapitre. En effet, en janvier 2000, nous avons constaté que 485 inventaires affichaient un délai excédant au moins deux mois. Certains dossiers étaient même ouverts depuis plusieurs années.

13.308 Soulignons que le système informatique ne tient pas compte encore du fait que l'inventaire est maintenant exigible après deux mois. Il signale un retard si ce document est transmis six mois après l'ouverture du régime, même si cette échéance n'est plus en usage.

Sûreté

13.309 La recommandation adressée au Curateur voulait qu'il voit à ce que tout patrimoine de plus de 25 000 dollars soit nanti d'une sûreté qui respecte les exigences établies et qu'il s'assure du maintien de celle-ci. La sûreté prévue, pour protéger le patrimoine de la personne sous curatelle ou tutelle privée, peut prendre la forme notamment d'un contrat de cautionnement ou d'un gel de fonds. Au moment de notre vérification, nous avons déploré l'absence de sûreté ou le fait que des sûretés n'étaient pas conformes à la norme minimale fixée par le Curateur, soit 75 p. cent de la valeur totale des biens. En outre, l'omission de demander systématiquement la formation d'un conseil de tutelle et le peu d'influence exercée par le Curateur sur la décision de cette instance relativement à la sûreté étaient regrettables, puisque le conseil de tutelle a pour rôle de conseiller le représentant légal, de surveiller sa gestion et d'autoriser certaines activités.

- 13.310** Le Code civil énonce qu'il revient aux membres du conseil de tutelle de déterminer la nature et le montant de la sûreté à fournir ainsi que le délai accordé au représentant légal pour s'exécuter. Quant au Curateur, l'une de ses responsabilités est de s'assurer du maintien de la sûreté. En janvier 2000, il a pris l'initiative de préciser davantage son rôle : une fois la décision des membres du conseil de tutelle communiquée au Curateur, celui-ci veillera à ce que le représentant légal ait donné suite aux instructions du conseil de tutelle.
- 13.311** Si aucune sûreté n'est fournie ou que la sûreté déterminée n'est pas satisfaisante, le Curateur se propose de transmettre une lettre aux membres du conseil de tutelle et au représentant légal leur recommandant de respecter la norme minimale, fixée à 75 p. cent de la valeur totale des biens; cette missive leur rappelle également qu'ils assument seuls toute responsabilité relative à une diminution du patrimoine administré. En l'absence de sûreté, outre cet avis et une recommandation invitant le personnel du Curateur à être vigilant lors de la vérification des rapports annuels, il n'y a aucune précision quant aux gestes supplémentaires qu'il conviendrait alors de poser. Rien ne vient souligner l'obligation du représentant légal de fournir une sûreté et de la justifier au Curateur, afin que ce dernier puisse par la suite s'assurer du maintien de cette même sûreté.
- 13.312** Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette approche. D'une part, le Curateur ignore le nombre de dossiers à l'égard desquels le conseil de tutelle ne s'est pas prononcé au sujet de la sûreté. D'autre part, en janvier 2000, nous constatons qu'on n'avait pas encore formé de conseil de tutelle en ce qui concerne plus de 1 200 dossiers faisant état d'un patrimoine supérieur à 25 000 dollars.

Rapport annuel

- 13.313** Au moment de notre vérification, la surveillance exercée au moyen du rapport annuel comportait quelques lacunes. Notamment, un retard indu quant à la réception et à la vérification des rapports annuels empêchait le Curateur de surveiller, en temps opportun, l'administration du représentant légal, compromettant ainsi la préservation du patrimoine de la personne représentée. De plus, le processus de vérification était mal défini : le manque de balises et de contrôle a posteriori ne garantissait pas que le traitement des dossiers était uniforme et qu'il tenait compte des priorités. Enfin, le caractère succinct des renseignements fournis par le représentant légal ne permettait pas au Curateur de s'assurer du bien-être de la personne représentée.
- 13.314** Ces constats nous avaient conduits à enjoindre au Curateur de jouer pleinement son rôle de surveillance auprès des représentants légaux et de revoir le processus de vérification des rapports annuels afin d'agir promptement, d'accorder un ordre de priorité aux dossiers et de les traiter de manière uniforme.



- 13.315** L'ajout de ressources supplémentaires a permis de rattraper une partie des retards accumulés depuis plusieurs années quant à la vérification des rapports annuels et d'en obtenir d'autres, exigés depuis longtemps. Cependant, en janvier 2000, près de 2 000 rapports annuels concernant les années 1996 à 1999 n'avaient toujours pas fait l'objet d'une vérification détaillée tandis que 1 385 autres étaient en cours de traitement, certains depuis 1997. Le Curateur prévoit que les retards auront été éliminés avant juin 2000. Notre suivi montre aussi qu'un peu plus de 1 000 rapports annuels n'ont pas été transmis au Curateur même s'ils auraient dû être produits depuis au moins six mois.
- 13.316** Quant au processus de vérification, le Curateur n'a pris aucune décision sur la meilleure façon de répondre aux priorités pas plus qu'il n'a instauré de contrôle a posteriori. Par ailleurs, le contenu du rapport annuel n'a pas été bonifié; il s'ensuit que le Curateur ne peut être sûr que le représentant légal voit au bien-être de la personne représentée.

Surveillance des mineurs et destitution du représentant légal

- 13.317** Constatant que les appropriations ou utilisations de fonds contraires aux intérêts de la personne représentée étaient plus fréquentes dans les dossiers relatifs aux mineurs, qu'il s'agisse de tutelles légales ou de tutelles datives, nous avons recommandé au Curateur de détecter rapidement les problèmes touchant le patrimoine du mineur et de traiter ces cas en priorité. Nous l'invitions également à appliquer, de façon systématique, la procédure de remplacement dans les cas manifestes de mauvaise gestion.
- 13.318** En 1999, le Curateur amorçait un projet afin de recenser les dossiers ouverts depuis plusieurs années et pour lesquels l'inventaire, les rapports annuels ou les redditions de comptes étaient manquants. Dans certains cas, ce travail a abouti à des actions judiciaires. C'est ainsi que l'intervention du Curateur a effectivement conduit à la destitution de représentants légaux.
- 13.319** Comme l'obtention et la vérification de certains rapports continuent d'accuser des retards, le Curateur n'est pas en mesure de recenser tous les dossiers pour lesquels une action en justice s'imposerait et d'intervenir rapidement afin de préserver le patrimoine de la personne représentée. Les recommandations que nous adressons au Curateur à ce chapitre il y a deux ans sont donc des plus actuelles.
- 13.320** Nous avons aussi noté que le Curateur facturait des honoraires non requis légalement pour la vérification de rapports annuels de certaines tutelles au mineur. En effet, en ce qui a trait aux tutelles légales dont le patrimoine est inférieur à 25 000 dollars, les tuteurs ne sont pas tenus de rendre compte de leur gestion au Curateur. Depuis, il a annulé des factures ou remboursé des sommes qu'il avait indûment perçues. Il reste néanmoins des dossiers indiquant que des honoraires ont été facturés et demeurent au solde du compte de la personne représentée, bien que le Curateur ait la preuve que le patrimoine est moindre que 25 000 dollars.

Reddition de comptes

13.321 En 1997-1998, nous avons incité le Curateur à redoubler d'ardeur pour s'assurer que les actifs soient remis intégralement aux héritiers légaux ou au mineur devenu majeur. En effet, à la fin du mandat de protection, le représentant légal doit rendre compte de son administration en préparant un compte définitif. De son côté, le Curateur doit obtenir cette reddition de comptes pour se conformer aux exigences de la loi. Cette lacune persiste puisque le Curateur n'a pas encore statué sur cette question.

Mandats en cas d'incapacité

13.322 Au moment de notre vérification, nous déplorions le fait que le Curateur n'avait pas établi de processus de gestion des mandats en cas d'incapacité ni de directives précises ou d'outils appropriés pour répondre aux besoins des mandataires. S'ensuivait alors une dispersion des méthodes de travail et une méconnaissance des interventions à effectuer auprès des mandataires. Le Curateur n'était pas davantage en mesure de traiter les signalements puisqu'il ne les centralisait pas et n'avait aucun bilan de la situation. Nous étions arrivés à la conclusion que le Curateur se devait de déterminer son rôle envers les mandataires, d'instaurer des mécanismes de suivi des signalements et d'intervenir rapidement en pareil cas.

13.323 Afin de favoriser l'efficacité de ses interventions, le Curateur a maintenant pour objectif de répondre aux signalements dans un délai de 48 heures. Par contre, étant donné qu'aucun mécanisme ne permet de recenser le nombre de signalements relatifs aux mandats en cas d'incapacité adressés au Curateur, nous ne sommes pas à même d'évaluer dans quelle mesure il parvient à traiter cette information.

13.324 Par ailleurs, un rapport déposé en juin 1999 par un comité interne chargé de faire le point sur les mandats en cas d'incapacité venait, entre autres, préciser le cadre d'intervention juridique du Curateur. Celui-ci, comme le stipule la *Loi sur le Curateur public*, a le pouvoir de faire enquête pour s'informer de la situation de la personne inapte et pour vérifier si le mandataire représente adéquatement le mandant. Le Curateur entend donc embaucher des enquêteurs et mettre en place un projet-pilote au cours de la prochaine année.

13.325 Enfin, à l'automne de 1999, le Curateur a mené une campagne de promotion dédiée au mandat en cas d'incapacité afin de sensibiliser et d'informer le public et ses partenaires du milieu de la santé. Cette initiative a donné lieu, notamment, à des conférences visant à expliquer le rôle du Curateur et l'utilité du mandat en cas d'incapacité, à la parution d'un article sur le sujet et à l'insertion d'encarts publicitaires dans des magazines.



ADMINISTRATION DU CURATEUR

Pratiques de gestion et affectation des ressources

Orientations

- 13.326** À ce chapitre, nous avons exprimé le souhait de voir le Curateur établir ses orientations pour les faire correspondre aux différents volets de sa mission et traduire ses orientations en un plan d'action énonçant les priorités, les échéances ainsi que les moyens utiles et mesurables afin de concrétiser sa vision stratégique.
- 13.327** En 1999, à la suite des travaux de réflexion menés sur sa mission, le Curateur a retenu des orientations afin de guider ses interventions. Elles insistent, entre autres, sur deux préoccupations: veiller à ce que la personne inapte soit au centre des interventions du Curateur et favoriser le rapprochement entre le personnel et les diverses clientèles qu'il dessert.
- 13.328** D'un autre côté, le Curateur a déposé en juin de la même année un mémoire au Conseil des ministres sur ses priorités d'action pour l'année 1999-2000. Parmi les objectifs poursuivis figuraient les suivants: décentraliser les activités, développer et implanter partiellement les processus révisés ainsi que professionnaliser l'effectif. À l'instar de ce qui avait été planifié, on a procédé dès 1999 à la décentralisation des activités en lien avec la protection de la personne; quatre directions territoriales en assurent depuis la gestion. Quant aux autres priorités, le Curateur s'affaire à l'implantation de nouveaux processus et il est en dotation pour accroître le nombre de professionnels à son emploi.
- 13.329** Par ailleurs, le Curateur vient de terminer son plan stratégique triennal 2000-2003, qui prend en compte l'essentiel des différents volets de sa mission. Ce document énonce des orientations, des objectifs, des échéances et des indicateurs mesurables, autant d'éléments susceptibles d'aider le Curateur à remplir sa mission.

Organisation du travail

- 13.330** Ayant noté que cet aspect présentait des lacunes majeures empêchant le Curateur d'atteindre l'ensemble de ses objectifs, nous lui avons recommandé de revoir l'organisation du travail de ses employés.
- 13.331** À cette fin, le Curateur a amorcé des travaux qui s'échelonnent sur trois ans et qui abordent, entre autres, la dotation en personnel, la supervision et l'encadrement, la formation continue, les méthodes et les outils de travail, le service à la clientèle ainsi que les délais d'intervention. Cette révision est d'autant plus importante que, depuis notre vérification, l'effectif autorisé du Curateur est passé de 248 à 403 employés, soit une augmentation de plus de 60 p. cent. Au 1^{er} avril 2000, l'effectif autorisé atteindra 453 personnes, dont 413 postes réguliers.

Dotation en personnel

- 13.332** Il y a deux ans, nous observions que l'organisation n'était pourvue que de deux directeurs. Plusieurs postes de directeur, de cadre intermédiaire et de chef d'équipe étaient vacants. En outre, le Plan d'organisation de l'administration supérieure n'avait pas été révisé depuis 1983.
- 13.333** En vue de parvenir à une meilleure répartition des tâches, le Curateur a terminé en mars 1999 la conception d'une nouvelle structure organisationnelle. Les fonctions des diverses directions ont été précisées et le Curateur a décidé qu'il fallait hausser le niveau de formation du personnel. Selon cette structure, l'entité aura une équipe de 20 gestionnaires (15 cadres supérieurs et 5 cadres intermédiaires). Présentement, tous ces postes sont comblés, dont certains de façon intérimaire.
- 13.334** Ajoutons que le Curateur professionnalise progressivement son effectif afin de satisfaire aux exigences de sa mission. Au cours des 12 derniers mois, le nombre de professionnels est passé de 67 à 115, affichant une hausse de près de 60 p. cent. En février 2000, ces employés représentaient 29 p. cent du personnel de l'entité. L'objectif du Curateur est qu'ils constituent 43 p. cent de l'effectif d'ici à septembre 2000.

Supervision et encadrement

- 13.335** Nous avons également noté que les gestionnaires surveillaient et contrôlaient difficilement la prestation de travail de leurs subordonnés. Du reste, sans directives précises, les employés travaillaient à leur façon.
- 13.336** En s'appuyant sur le fait que le nombre de cadres supérieurs est maintenant passé de 2 à 15, le Curateur estime que la supervision et l'encadrement seront améliorés, ce qui devrait faciliter la mise en place de la réforme. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'incidence de la restructuration de l'effectif sur le renforcement de la surveillance et du contrôle exercés à l'égard du travail des employés.

Formation continue

- 13.337** Nos travaux qui se sont déroulés en 1997-1998 avaient montré que l'absence de formation continue pertinente gênait le service à la clientèle et entraînait des erreurs nuisant à leur tour à la protection des personnes représentées ou à la préservation de leur patrimoine. Nous constatons par ailleurs que le chargé de dossier avait peu de formation en matière sociale pour l'aider à remplir son rôle.
- 13.338** En 1999, la formation offerte au personnel a surtout porté sur la bureautique. Le Curateur a déterminé que 2,8 p. cent de sa masse salariale a été investie dans des activités de formation durant l'année 1999. Le Curateur est à préparer un programme axé sur le virage en faveur de la protection de la personne et de l'administration de ses biens. Le nouveau programme sera progressivement introduit au cours des prochains mois.



Méthodes et outils de travail

- 13.339** Nous avons soulevé plusieurs lacunes quant aux méthodes et outils de travail utilisés au Curateur. Notre suivi témoigne qu'il a amorcé des travaux pour corriger la situation.
- 13.340** Par exemple, nous avons souligné le fait que la tenue des dossiers physiques des personnes représentées manquait de rigueur. Depuis, le Curateur est à restructurer l'ensemble de ces dossiers en créant des tomes différents selon la nature des documents à classer. Au 31 janvier 2000, près de 30 p. cent des dossiers avaient été remaniés. Le Curateur évalue que cette activité sera terminée d'ici la fin de l'année 2000. Par la suite, on procédera à la restructuration des dossiers des personnes sous régime privé.
- 13.341** Pour ce qui est des outils de travail, certains ont déjà été repensés alors que d'autres sont en cours de révision. À titre d'exemple, en 1997-1998, la vérification et l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours s'effectuaient à la pièce et de façon manuelle. Depuis juin 1999, l'encaissement s'effectue au moyen d'un dépôt direct global, accompagné d'une bande magnétique, une procédure qui permet de réduire les interventions manuelles lors de l'imputation des recettes à chaque personne représentée.
- 13.342** Par ailleurs, notre vérification avait démontré que le processus de communication était tellement boiteux que chaque service fonctionnait en vase clos, sans connaître les interventions des autres. Actuellement, les échanges demeurent insuffisants et doivent être améliorés pour que tous les intéressés puissent coordonner leurs actions.
- 13.343** Notons que la revue des processus d'intervention prévoit l'ajustement des méthodes et outils de travail en vue de soutenir adéquatement la mise en œuvre des activités futures du personnel.

Service à la clientèle

- 13.344** Notre rapport de 1997-1998 mentionnait que le service à la clientèle n'était pas entièrement satisfaisant et que le traitement des plaintes était déficient.
- 13.345** Depuis, le Curateur a mis sur pied un système de garde opéré par des professionnels de la santé. Un représentant du Curateur peut donc être joint en tout temps. Par ailleurs, le Curateur a créé une direction avec l'objectif d'augmenter la qualité du service à la clientèle, soit la Direction des relations avec les clientèles et l'environnement; une nouvelle politique concernant les plaintes a également été adoptée. L'examen de certains dossiers démontre qu'il y a eu une amélioration notable au chapitre de la gestion des plaintes. En effet, on ouvre maintenant un dossier par cas, les plaintes sont numérotées et on conserve la documentation pertinente au dossier.

Délais d'intervention

- 13.346** La vérification nous apprenait que le Curateur avait des délais d'intervention importants, dépassant les échéances qu'il s'était fixées à l'égard de chacun des volets de sa mission.
- 13.347** Malgré une amélioration dans certains secteurs d'activité, ces délais dépassent encore largement les objectifs du Curateur. Par exemple, au 31 décembre 1999, le traitement des dossiers en cours d'investigation relatifs aux biens non réclamés nécessitait en moyenne 230 jours alors que l'objectif visé est de ramener le délai à 60 jours avant mars 2002. Pour les dossiers concernant les personnes décédées, cette moyenne était de 534 jours vis-à-vis d'un objectif de 120 jours d'ici à mars 2002. Au regard des dossiers de protection, 68 p. cent des investigations menées en janvier 2000 avaient exigé plus de 90 jours alors que la norme actuelle est de 60 jours.

Conformité administrative

- 13.348** Il y a deux ans, nos travaux faisaient état de dérogations aux règles administratives de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. Au cours de l'année 1999, le Curateur a introduit des procédures afin de se conformer à ces règles. Toutefois, des employés occasionnels sont encore reconduits dans leurs fonctions bien au-delà de la période autorisée, compte tenu du motif de leur embauche. Conséquemment, nous recommandons à nouveau au Curateur de gérer ses ressources humaines dans le respect des règles de la fonction publique.

Tarification, prix de revient et perception

Stratégie de tarification

- 13.349** Le règlement de tarification du Curateur reposait en grande partie sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées. Or, ces tarifs n'étaient pas en relation avec les coûts des services offerts. De plus, la tarification amenait les personnes sous régime public, nanties d'un patrimoine substantiel, à supporter une part plus importante du financement des activités du Curateur. Nous avons donc préconisé que le Curateur tarife ses activités de façon cohérente et équitable.
- 13.350** En juillet 1999, le gouvernement adoptait la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le Curateur public*. Cette loi modifiait, entre autres, la tarification, en suspendant jusqu'au 31 mars 2000 les honoraires pour des services rendus à la personne représentée, y compris pour l'administration de ses biens. La tarification de tous les autres services rendus par le Curateur demeurait donc en vigueur, c'est-à-dire l'administration provisoire des biens non réclamés et autres biens ainsi que la surveillance de tutelles et curatelles privées.



- 13.351** Un comité de travail externe a été formé en 1999; son mandat était de déterminer la solution la plus appropriée, à l'égard des revenus et des dépenses, pour opérer le redressement souhaité par le Curateur. À la suite des travaux du comité, le Conseil des ministres a adopté en décembre de la même année le projet de Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur le Curateur public.
- 13.352** Cette nouvelle réglementation répond à notre recommandation de 1997-1998 en ce qui concerne la stratégie de tarification des activités du Curateur. En effet, celle-ci ne sera plus basée sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées, mais reposera principalement sur le prix de revient des services rendus par le Curateur.

Tarification

- 13.353** Notre vérification indiquait que le Curateur se devait de chercher à atteindre son objectif d'autofinancement tout en respectant le principe d'équité.
- 13.354** Or, à ce chapitre, la donne a changé. En effet, les modifications législatives de juillet 1999 sont venues transformer la structure administrative du Curateur. Considéré auparavant comme un organisme budgétaire non subventionné, avec d'importantes sources de revenu, il est maintenant devenu un organisme budgétaire. La notion d'autofinancement n'est donc plus pertinente. Notons que les services reliés à la protection des personnes inaptes ne sont plus tarifés par le Curateur. Par contre, puisqu'il y a maintien du financement des autres activités, il est important de veiller au respect du principe d'équité.
- 13.355** À ce sujet, pour les activités tarifées à taux horaire, nous avons souligné, il y a deux ans, que plusieurs employés ne remplissaient pas de feuilles de temps. De plus, parmi ceux qui le faisaient, des écarts considérables avaient été relevés quant au nombre d'heures facturées par des employés ayant pourtant des fonctions identiques. Il s'ensuivait des inégalités importantes concernant les honoraires facturés aux personnes représentées. Depuis la suspension de la tarification survenue en juillet 1999, aucune feuille de temps n'a été remplie. Il nous a donc été impossible de vérifier si ces lacunes sont corrigées.
- 13.356** Puisque plusieurs activités auront été facturées sur la base d'un taux horaire à compter de la mise en vigueur du nouveau règlement, le 1^{er} avril 2000, le Curateur doit mettre en place des mécanismes pour s'assurer d'une tarification équitable entre les personnes représentées.

Prix de revient

- 13.357** Nous avons recommandé au Curateur de s'assurer qu'il connaît le coût unitaire de tous ses produits et services afin d'en établir le prix de revient.

- 13.358** Pour fixer la tarification en vigueur depuis avril 2000, il a effectué, pour une direction générale, la ventilation des ressources par secteur d'activité à partir de l'effectif et du budget de 1999. Les ressources allouées après répartition ont servi de base pour établir les dépenses estimées pour chacun des secteurs d'activité de cette direction ainsi que pour la détermination des taux horaires à utiliser pour l'ensemble des activités à tarification horaire.
- 13.359** Cette façon d'établir le prix de revient est acceptable. Cependant, les systèmes d'information financière que le Curateur est à développer devraient lui permettre de mieux connaître ultérieurement le coût unitaire de ses produits et services.

Perception des comptes débiteurs

- 13.360** Le Curateur a instauré une procédure pour recouvrer les honoraires facturés aux tuteurs et curateurs privés et il a centralisé la perception des comptes débiteurs en avril 1999. Même si les données de 1999 révèlent une certaine amélioration à cet égard, au 31 décembre 1999, plus de 85 p. cent des montants dus l'étaient depuis plus de 150 jours. Le Curateur a pour objectif de recouvrer les comptes en souffrance d'ici au 31 mars 2001.

Système informatique

- 13.361** Tout en souhaitant que le Curateur achève l'implantation de son système informatique dans les plus brefs délais, selon le meilleur rapport coûts-bénéfices, en s'assurant qu'il satisfera aux besoins des usagers, nous lui demandions aussi d'encadrer les développements futurs en tirant profit des difficultés survenues relativement à ce projet.
- 13.362** La dernière phase de la mise en place du système informatique s'est terminée en avril 1998. Aucun bilan n'a été effectué à la fin du projet qui, selon les données disponibles, aura coûté près de 7,8 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de plus de 40 p. cent, bien qu'on l'ait amputé de plusieurs fonctions initialement prévues.
- 13.363** En 1997-1998, nous notions que l'intégralité et la fiabilité des données inscrites au système informatique n'étaient pas garanties. La situation a peu évolué. D'ailleurs, le Curateur a constitué en décembre 1999 des groupes de travail ayant le mandat, entre autres, d'assurer la validation et le contrôle de ces données.
- 13.364** Par ailleurs, afin de mieux encadrer les activités de nature informatique, le Curateur a mis en place en septembre 1999 un comité directeur des ressources informationnelles, qui a la responsabilité d'approuver les orientations, les priorités, les biens livrables, les budgets et les échéances se rapportant aux prochains projets, d'assurer leur bon déroulement et d'en faire le suivi.



Informations confidentielles

- 13.365** Nous avons enjoint au Curateur de resserrer les mesures de sécurité destinées à protéger le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient et de s'assurer que son personnel reçoit une formation suffisante en matière de discrétion concernant les renseignements confidentiels.
- 13.366** Dans cette optique, un comité interne sur la protection des renseignements personnels a été formé en juin 1999. Un plan d'action a été formulé et des mesures sont en voie d'élaboration. L'un des mandats de ce comité est d'évaluer annuellement le niveau de protection des renseignements personnels. Au surplus, depuis notre vérification, des directives ont été rédigées et livrées à l'ensemble du personnel. Elles portent, entre autres, sur la destruction des documents comportant des renseignements personnels ainsi que sur les précautions entourant l'utilisation des télécopieurs.
- 13.367** En revanche, il appert que certains groupes d'employés ont toujours accès aux données informatiques de l'ensemble des personnes représentées, sous régime public ou privé, par le Curateur. En outre, les dossiers physiques, entreposés au service des archives, sont également accessibles à des employés qui n'en ont pas besoin dans l'exercice de leurs fonctions. Le Curateur devrait voir à ce que seules les personnes autorisées aient accès à l'information.
- 13.368** Par ailleurs, malgré des améliorations quant à la gestion des droits d'accès aux données informatiques, il n'y a encore aucune révision annuelle pour confirmer que les employés ont uniquement les accès auxquels ils devraient avoir droit. Cette précaution est incontournable si l'on considère l'augmentation de l'effectif et le roulement de personnel des derniers mois.
- 13.369** Enfin, en ce qui concerne la formation, les séances d'accueil offertes aux nouveaux employés abordent maintenant la question de la discrétion au regard des renseignements confidentiels.

13.370 Commentaires du Curateur

« En mai 1998, le Curateur public accueillait favorablement le rapport spécial du Vérificateur général qui révélait plusieurs lacunes importantes au sein de l'organisation. Des correctifs majeurs s'imposaient et des mesures furent mises immédiatement en place pour répondre aux priorités établies.

« Toutefois, derrière les entorses aux lois et règlements, les déficiences dans la livraison des services et les gestes administratifs inadéquats décelés par le Vérificateur général, se cachaient des problèmes structurels et organisationnels d'envergure.

« Rapidement, le Curateur public a transformé la démarche de redressement amorcée à la suite du rapport du Vérificateur général en une réforme globale. Si une réponse stricte aux recommandations émises dans le rapport spécial avait permis de bonifier la situation présente, elle n'aurait pu apporter des solutions permanentes aux problèmes soulevés.

« Tel que le prévoit la planification stratégique triennale du Curateur public, la mise en œuvre de la réforme s'échelonne sur trois ans. Par la suite, deux années seront consacrées à la consolidation des changements apportés, c'est-à-dire à l'évaluation des résultats obtenus et, le cas échéant, à l'implantation des ajustements requis.

« Pour l'année 1999, trois axes d'intervention ont été retenus par le Curateur public, soit : 1) la réparation des pertes financières subies par des personnes représentées, 2) la mise en œuvre du virage en faveur de la protection des personnes inaptes et 3) la remise sur pied de l'institution qu'est le Curateur public du Québec.

« L'organisation estime avoir atteint les objectifs qu'elle s'était fixés. En premier lieu, l'application des mesures de réparation annoncées par le gouvernement est complétée. En second lieu, l'organisation compte sur un nombre important de réalisations concernant la protection de la personne dont, entre autres, une connaissance accrue des personnes inaptes et l'amorce de relations personnalisées envers près de 10 p. cent des personnes sous protection publique, une protection immédiate auprès des personnes victimes d'abus ou de négligence, un traitement professionnel des demandes de consentement aux soins, un respect de plus en plus rigoureux des droits de la personne inapte, incluant le traitement adéquat des plaintes reçues.

« Cette première mise en œuvre du virage en faveur de la protection de la personne fut réalisée en parallèle au redressement de l'institution. Les principales réalisations de la première année de la réforme sont : la définition de la mission du Curateur public, la reconnaissance de la vocation sociale de l'organisation et, conséquemment, l'ajustement de son mode de financement, la révision du règlement de tarification des activités de l'organisation, la mise à niveau de l'effectif, tant sur le plan quantitatif (augmentation de 60 p. cent de l'effectif), que sur le plan qualitatif (mise en place d'une équipe de 15 cadres supérieurs et professionnalisation du personnel), des liens accrus avec les principaux organismes publics et communautaires, ainsi que le développement et l'implantation partielle des nouvelles façons de faire pour gérer la mission du Curateur public.

« Dans l'ensemble, le Curateur public a pris en compte les 48 recommandations du Vérificateur général, pour lesquelles un suivi est soit complété, en cours de réalisation ou prévu dans la planification stratégique triennale.

« Le présent rapport de suivi déposé par le Vérificateur général rappelle que des solutions permanentes n'ont pas été apportées à l'égard de chacune des recommandations émises en 1998. Le Curateur public concède que de nombreuses lacunes persistent et entend y remédier selon les échéanciers fixés. Toutefois, le Curateur public s'étonne d'avoir fait l'objet d'une vérification moins de seize mois après le dépôt du rapport spécial du Vérificateur général, alors qu'un délai de trois ans est normalement accordé aux organismes et ministères dans le cadre d'un suivi de mandat d'optimisation des ressources.



« Pourtant, en 1998, l'organisation du Curateur public révélait des dysfonctionnements majeurs. Avant même de travailler à l'amélioration des services, l'organisation devait se doter des ressources nécessaires à la réalisation de sa mission. La reconstruction de l'organisation devait s'exécuter tout en maintenant les opérations courantes, alors que le Curateur public ne disposait pas des outils nécessaires pour répondre aux besoins de ses clientèles. De plus, encore aujourd'hui, lorsque l'organisation s'affaire à corriger une situation, d'autres problèmes surgissent, ce qui confirme la nécessité de solutions systématiques.

« Dans ce contexte, il est essentiel de considérer les défis et les contraintes de la réforme en cours, et de s'attarder aux priorités d'action établies par l'organisation pour évaluer dans quelle mesure celle-ci a tenu compte des recommandations qui lui étaient faites, sans quoi les efforts déployés sont occultés et les orientations de gestion, évacuées.

« Afin de suivre plus en détail l'évolution de la réforme en cours au Curateur public, le lecteur est invité à consulter le rapport annuel de l'organisation, qui sera rendu public à l'automne. »

