



LE VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

**Chapitre**

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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	5.1
<b>MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (ANCIENNEMENT MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE), SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE (RECYC-QUÉBEC), SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR ET MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE – GESTION INTÉGRÉE DES RÉSIDUS SOLIDES</b>	5.6
<b>DIVERS MINISTÈRES ET ENTREPRISES – ENCADREMENT DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT</b>	5.38
<b>DIVERS MINISTÈRES ET ORGANISMES – ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC</b>	5.77
<b>MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET COMMISSION QUÉBÉCOISE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES – ADMINISTRATION DES SENTENCES ET RÉINSERTION SOCIALE DES DÉLINQUANTS</b>	5.180
<b>MINISTÈRE DES FINANCES, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET CONTRÔLEUR DES FINANCES – REVENUS DE TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA</b>	5.264

*Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.*

### **Sigles utilisés dans ce chapitre**

<b>CAI</b>	Commission d'accès à l'information	<b>RRQ</b>	Régie des rentes du Québec
<b>MRQ</b>	Ministère du Revenu du Québec	<b>SAAQ</b>	Société de l'assurance automobile du Québec
<b>MSPQ</b>	Ministère de la Sécurité publique	<b>SAQ</b>	Société des alcools du Québec
<b>MSS</b>	Ministère de la Solidarité sociale	<b>SGF</b>	Société générale de financement du Québec
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux	<b>SOQUIP</b>	Société québécoise d'initiatives pétrolières
<b>RAMQ</b>	Régie de l'assurance maladie du Québec		
<b>REXFOR</b>	Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec		



## INTRODUCTION

- 5.1** Après un intervalle 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.
- 5.2** 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.
- 5.3** 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'Environnement et de la Faune (maintenant ministère de l'Environnement), Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec), Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère de l'Industrie et du Commerce – Gestion intégrée des résidus solides	1994-1995, pages 19 à 38
Divers ministères et entreprises – Encadrement des entreprises du gouvernement	1995-1996, tome I, pages 189 à 202
Divers ministères et organismes – Échanges d'information entre organismes du secteur public	1995-1996, tome II, pages 89 à 108
Ministère de la Sécurité publique, ministère de la Justice et Commission québécoise des libérations conditionnelles – Administration des sentences et réinsertion sociale des délinquants	1996-1997, tome I, pages 45 à 83
Ministère des Finances, ministère de la Santé et des Services sociaux et Contrôleur des finances – Revenus de transferts du gouvernement du Canada	1996-1997, tome II, pages 123 à 147

- 5.4** Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à nos recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.
- 5.5** Le taux d'application de nos recommandations est une mesure utilisée par le Vérificateur général dans sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Le lecteur peut prendre connaissance de cette donnée dans le rapport d'activité du Vérificateur général présenté au chapitre 7 du présent document.



**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE RÉCUPÉRATION ET DE RECYCLAGE (RECYC-QUÉBEC),  
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR ET MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE**

*Suivi effectué par*

Alain Fortin

*Directeur de vérification*

Pierre Parent

Guyllaine Tremblay

**GESTION INTÉGRÉE DES RÉSIDUS SOLIDES**

- 5.6** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995 principalement auprès du ministère de l'Environnement (alors dénommé ministère de l'Environnement et de la Faune) et de la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec). Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure ces deux entités ont apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en août 2000.
- 5.7** La vérification initiale portait sur la structure administrative mise en place pour agir dans le domaine des résidus solides ainsi que sur les activités réalisées dans le cadre de la Politique de gestion intégrée des déchets solides. Nous avons également vérifié la qualité de l'information de gestion relative à ce secteur d'activité. D'une façon plus particulière, nous avons examiné la coordination des interventions gouvernementales et la gestion de l'entente concernant les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses. La gestion des programmes d'aide financière pertinents, les activités relatives à l'élimination et à l'entreposage des résidus solides, la politique d'achat du gouvernement, maintenant désignée sous le nom de « politique sur les marchés publics », et le programme de récupération des papiers de bureau avaient également retenu notre attention. Finalement, d'autres considérations avaient été soulevées concernant les établissements de Recyc-Québec et le consortium sur le compostage.
- 5.8** Depuis, le ministère de l'Environnement et Recyc-Québec ont mis en place des mesures visant à corriger la majorité des lacunes importantes. Cependant, les effets de certaines d'entre elles ne sont pas encore connus puisque leur application est récente ou aura lieu dans un avenir rapproché.
- 5.9** Soulignons que la Politique de gestion intégrée des déchets solides, rendue publique en 1989, a été remplacée. Cette politique constituait la toile de fond des différentes activités dans le domaine des résidus solides et comprenait deux objectifs fondamentaux, soit de réduire de 50 p. cent, jusqu'en 2000, le volume de déchets acheminés aux lieux d'élimination, et de rendre adéquats et sécuritaires les moyens d'élimination. En 1998, à la suite d'un rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le ministère de l'Environnement dévoilait le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008. Par l'application de ce plan, le gouvernement engage le Québec dans une démarche de récupération des matières résiduelles plutôt que d'élimination. Il propose des mesures qui visent à mettre en valeur plus de 65 p. cent des quelque 7 millions de tonnes de matières résiduelles pouvant l'être annuellement.



## Gestion des résidus solides sur le territoire québécois

### *Structure administrative*

- 5.10** Plusieurs entités, conformément à leur mission respective, se sont intéressées à la collecte des déchets domestiques dangereux, à la cueillette de données environnementales, au développement de marchés ou encore à l'élaboration de programmes et de stratégies d'intervention en matière de résidus solides. Par exemple, nous avons observé, entre 1990 et 1994, le développement d'activités parallèles plus ou moins concertées entre le ministère de l'Environnement et Recyc-Québec dans le domaine de la récupération et du recyclage. Ce morcellement et cette imprécision dans les responsabilités de chacun se répercutaient sur le cheminement des demandes d'aide financière et entraînaient des dédoublements. Finalement, aucun plan d'action pour mettre en œuvre la Politique de gestion intégrée des déchets solides n'avait été adopté pour tenir compte des changements survenus, comme l'avènement de Recyc-Québec ou l'apparition de nouveaux programmes. Nous avons alors recommandé au ministère de l'Environnement de proposer au gouvernement une stratégie d'ensemble, de façon à mieux orienter les interventions en matière de gestion des résidus solides, et ce, de concert avec les autres organismes œuvrant dans le domaine. Cette stratégie devait comprendre notamment, les objectifs à atteindre de même que la définition et l'orchestration des rôles et responsabilités de chacune des parties concernées, tant pour les activités directes que pour les programmes d'aide financière.
- 5.11** Le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles rendu public en 1998 fixe les objectifs à atteindre, et définit les rôles et responsabilités de chaque intervenant dans la gestion des matières résiduelles tant pour les activités de récupération et de recyclage que pour les programmes d'aide financière. Ainsi, par l'adoption des mesures prévues au plan, les dédoublements que nous avons observés lors de notre vérification initiale ont été éliminés.

### *Réduction des résidus solides*

- 5.12** Afin de réduire la quantité de résidus à éliminer, le gouvernement du Québec privilégie leur réduction à la source, leur réemploi et leur recyclage par la mise en œuvre notamment de l'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses ainsi que des programmes d'aide financière.

### *Entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses*

- 5.13** Au Québec, pour distribuer et vendre de la bière et des boissons gazeuses en contenants à remplissage unique, le requérant devait, entre autres, adhérer à une entente conclue avec le ministre de l'Environnement. Cette entente, gérée par



Recyc-Québec, déterminait les modalités du système de consignation. L'entente en vigueur lors de notre vérification présentait, depuis plusieurs années, nombre de problèmes tant sur le fond que la forme en raison notamment des intérêts divergents des partenaires.

- 5.14** Ainsi, nous constatons en 1995 que l'entente laissait de côté les contenants à remplissage unique pour la bière et les boissons gazeuses autres que ceux de type « canette », soit ceux de plastique et de verre. Également, compte tenu de l'évolution du marché, il y avait lieu de se poser des questions sur la pertinence de maintenir ou de modifier la prime d'encouragement versée par Recyc-Québec aux détaillants, qui est prévue dans l'entente afin de les inciter à accepter les contenants vides et à les entreposer temporairement. Par ailleurs, les règles qui s'appliquaient à la récupération portaient uniquement sur les contenus bien que le polluant ait été le contenant. Ainsi, des contenants quasi identiques placés côte à côte sur les tablettes des détaillants, subissaient un traitement différent. En effet, certaines canettes de jus de fruits additionnés d'eau gazéifiée étaient consignées tandis que celles contenant de l'eau minérale mélangée à de l'essence d'agrumes y échappaient. De plus, depuis 1987, les signataires de l'entente demandaient au gouvernement de modifier les règles du jeu afin de responsabiliser non seulement les distributeurs, mais aussi les détaillants pour éviter que de la bière ou des boissons gazeuses provenant en partie des provinces voisines soient vendues au Québec dans des contenants non consignés. Finalement, plusieurs détaillants négligeaient ou refusaient de reprendre les contenants vides de bière ou de boissons gazeuses qu'ils offraient en vente.
- 5.15** Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources en 1994-1995, des ententes distinctes ont été négociées avec l'industrie de la bière et celle des boissons gazeuses pour tenir compte des réalités différentes de chacune. Les ententes prévoient maintenant tous les types de contenants à remplissage unique peu importe leur provenance pourvu qu'ils renferment de la bière ou des boissons gazeuses. Quant à la prime d'encouragement consentie aux détaillants, celle-ci est maintenant versée par chaque industrie concernée au lieu de l'être par Recyc-Québec. De plus, les moyens retenus par le ministère à la suite de la consultation publique sont de privilégier la collecte sélective et de maintenir la consignation des contenants de bière et de boissons gazeuses. Par ailleurs, en ce qui concerne les contenants non consignés, l'industrie responsable de leur mise en marché devra contribuer au financement de la collecte sélective. Finalement, en juillet 1996, la *Loi sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses* a été modifiée obligeant les détaillants à accepter le retour des contenants consignés, après consommation, et à rembourser la consigne.



### *Programmes d'aide financière*

- 5.16** En 1994-1995, nous avons décelé des lacunes dans la gestion des programmes d'aide financière établis pour favoriser l'émergence d'entreprises aptes à épauler les organismes publics dans leur croisade environnementale. Ainsi, les décisions concernant l'établissement des dépenses admissibles à l'aide financière reposaient sur des bases fragiles. L'inégalité dans l'application des règles et leur imprécision suscitaient des interrogations. À cela, s'ajoutait le fait que la décision concernant le montant d'aide octroyé n'était pas suffisamment documentée par le ministère de l'Environnement, Recyc-Québec et le ministère de l'Industrie et du Commerce. De plus, le suivi des projets subventionnés effectué par le ministère de l'Environnement ne permettait pas de s'assurer que le promoteur avait satisfait à toutes les conditions édictées relatives aux dépenses, aux sources de financement et aux retombées du projet.
- 5.17** Notre suivi a porté sur les programmes analysés en 1994-1995 encore en vigueur de même que les nouveaux qui possèdent les caractéristiques des programmes antérieurement vérifiés. Nos travaux nous ont révélé que les règles des programmes sont maintenant plus précises et appliquées uniformément d'un projet à l'autre selon les dossiers vérifiés. De plus, la décision relative à l'octroi d'aide financière est bien documentée. Cependant, le suivi des projets ne permet pas de s'assurer que le promoteur respecte la condition selon laquelle il pourrait rembourser, le cas échéant, une partie de l'aide financière octroyée. En effet, le ministère ne prend pas toutes les mesures nécessaires afin de vérifier que les dépenses admissibles réelles à la fin d'un projet sont inférieures à celles qui étaient prévues. Pour cette raison, le ministère n'est pas en mesure de recouvrer les sommes exigibles, le cas échéant. Par ailleurs, selon les dossiers que nous avons vérifiés, les autres lacunes observées en 1994-1995 concernant le suivi des projets effectué par le ministère ont été comblées.

### *Élimination des résidus solides*

- 5.18** Selon Recyc-Québec, en 1998, un volume de 3,4 millions de tonnes de déchets a été récupéré sur un total de 9,1 millions de tonnes de déchets générés, soit 37 p. cent. Ainsi, 5,7 millions de tonnes de déchets ont été éliminés. L'élimination des résidus solides étant intrinsèquement une activité susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement, il faut l'encadrer adéquatement. La *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* ainsi que le Règlement sur les déchets solides sont les principaux éléments de ce cadre de gestion. Aussi, il faut s'assurer que celui-ci est respecté par les différents intervenants, d'où la nécessité d'effectuer des activités d'inspection avec toute la rigueur et la diligence nécessaires.



### *Cadre réglementaire*

- 5.19** En 1995, des problèmes de fond du Règlement sur les déchets solides tardaient à être réglés. Cette situation était en partie attribuable au fait que le ministère n'avait pas évalué de façon continue les problèmes d'application de son règlement afin d'y apporter les modifications requises en temps opportun. Nous avons alors noté des lacunes relatives à l'interdiction d'effectuer des activités de récupération sur certains sites et l'absence d'une tarification pour les actes administratifs du ministère. De plus, nous avons constaté les problèmes suivants pour les lieux d'enfouissement existant avant le 14 juin 1993 : l'insuffisance des montants des garanties financières exigées pour couvrir les risques liés à l'exploitation d'un lieu d'élimination, la brièveté de la période des garanties financières pour assurer la gestion de ces lieux après leur fermeture, l'inexistence de normes concernant la concentration acceptable des gaz provenant de la décomposition des déchets (biogaz).
- 5.20** Depuis, le Règlement sur les déchets solides a été modifié pour permettre la récupération dans tous les types de lieux sous certaines conditions. De plus, un changement a été apporté à la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour donner au gouvernement le pouvoir de réglementer la gestion des lieux d'élimination après leur fermeture. Cependant, les problèmes concernant les garanties financières, la concentration des gaz (biogaz) et la tarification persistent. Toutefois, un projet de règlement devant résoudre une partie des problèmes a été transmis par le ministère au Conseil exécutif pour adoption. Un second projet sera préparé afin de compléter la démarche d'amélioration.

### *Activités d'inspection*

- 5.21** Nous avons remarqué en 1994-1995 que la fréquence des inspections variait d'une région à l'autre et ne tenait pas compte suffisamment des risques environnementaux. De même, nous avons constaté que le ministère ne délivrait pas toujours, comme le prévoyait son guide d'inspection, les avis devant suivre la découverte d'infractions. De plus, l'inspection de contrôle pour s'assurer que le contrevenant avait apporté les correctifs qui s'imposaient n'était pas effectuée dans des délais considérés comme raisonnables, soit moins de six mois. En outre, les recours jugés nécessaires n'étaient pas toujours exercés en temps opportun pour faire respecter la réglementation. Finalement, en avril 1995, soit 13 ans après la période transitoire pour mettre fin à la présence des lieux d'élimination non sécuritaires sur le territoire québécois, on répertoriait 26 dépotoirs illégaux à ciel ouvert, dont 17 étaient toujours en exploitation.
- 5.22** Nous constatons à nouveau que la périodicité des inspections n'est pas uniforme selon les régions. Les inspections sont encore motivées par des facteurs autres que les risques environnementaux, telles les urgences, les plaintes, les disponibilités budgétaires et la proximité des lieux. En ce qui concerne les avis d'infraction,





l'approche du ministère a changé depuis notre vérification initiale. Les mesures coercitives prévues au guide ne sont pas appliquées immédiatement. Maintenant, lorsqu'une infraction est constatée, le ministère accompagne l'exploitant du site dans sa démarche en vue de résoudre le problème. Il vise ainsi à en arriver à une entente et à établir un échéancier. Ce n'est qu'en cas d'échec que les mesures coercitives prévues au guide sont prises. Celui-ci est en voie de révision afin de mieux refléter la nouvelle orientation. Quant aux dépotoirs illégaux à ciel ouvert, il en reste encore trois.

### **Information de gestion**

- 5.23** En 1994-1995, nous avons constaté que ni le ministère ni Recyc-Québec ne disposaient d'information permettant de déterminer si, effectivement, toutes les matières récupérées avaient été recyclées ou réutilisées. Conséquemment, les outils disponibles étaient insuffisants pour évaluer, sur une base régulière, l'évolution de la situation des déchets au Québec par rapport aux objectifs visés. Nous avons alors recommandé au ministère de l'Environnement et à Recyc-Québec de préciser leurs besoins en information de gestion et de mettre en œuvre les mesures permettant d'obtenir une information de gestion complète, fiable et disponible en temps opportun.
- 5.24** En 1998, le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles confiait à Recyc-Québec le mandat de développer et de gérer un système de connaissances permettant de vérifier l'atteinte des objectifs de récupération. Par conséquent, Recyc-Québec a développé un système d'information et élaboré des questionnaires qui sont acheminés périodiquement aux différentes entités concernées afin de recueillir les renseignements sur le volume, la nature, la provenance et la destination des matières récupérées. Les informations actuellement disponibles permettent de connaître le taux de récupération pour l'ensemble des matières et ainsi vérifier si les objectifs sont atteints. Par contre, puisque Recyc-Québec n'a pas suffisamment d'information sur chaque matière éliminée, elle ne peut déterminer le taux de récupération pour chacune. Une étude est présentement en cours afin d'obtenir ces renseignements.

### **Gestion des résidus solides à l'intérieur du gouvernement**

- 5.25** Le gouvernement doit s'astreindre à une discipline qui favorise, de façon optimale, l'atteinte des objectifs qu'il a fixés pour l'ensemble de la société en matière d'environnement. À cet effet, il privilégie deux moyens, soit de favoriser l'achat de produits recyclables et fabriqués à partir de matières secondaires, et d'intensifier la récupération du papier dans les ministères et organismes gouvernementaux.



### ***Politique d'achat***

- 5.26** En 1994-1995, aux fins de notre vérification, nous nous étions attardés au produit représentant l'un des plus importants volumes d'achat d'articles à caractère environnemental, soit le papier utilisé principalement pour le photocopieur et l'imprimante. Nous constatons alors que, malgré des initiatives fort louables des Services gouvernementaux du Conseil du trésor et du ministère de l'Environnement, les efforts pour sensibiliser les ministères et organismes aux orientations gouvernementales étaient, à notre avis, insuffisants pour produire des retombées substantielles puisque seulement 10 p. cent du papier qu'ils utilisaient était recyclé.
- 5.27** Des statistiques comparables pour 1998 révèlent que 64 p. cent du papier utilisé était du papier recyclé. De plus, en juin 2000, les Services gouvernementaux faisaient parvenir à tous les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale, la nouvelle Politique environnementale du gouvernement qui rendait obligatoire l'achat de papier recyclé sauf si son coût excède de 10 p. cent celui du papier vierge.

### ***Programme de récupération du papier de bureau***

- 5.28** En 1994-1995, nous remarquons que le programme de récupération du papier de bureau semblait manquer d'oxygène. En effet, le programme proposé aux ministères et organismes nécessitait des investissements de la part de ces derniers alors que les revenus produits par la vente du papier récupéré allaient au Fonds consolidé du revenu. Il s'avérait nécessaire que les Services gouvernementaux du Conseil du trésor et le ministère de l'Environnement revoient les modalités de fonctionnement du programme de récupération du papier de bureau ou en révisent les objectifs afin d'orienter l'action en cette matière.
- 5.29** En 1995 et en 1996, les Services gouvernementaux ont procédé à l'acquisition de matériel pour équiper les ministères et organismes qui ne l'étaient pas. De plus, ils retournent maintenant 75 p. cent des profits de la vente de leur papier aux organismes dont le budget n'est pas voté par l'Assemblée nationale. Finalement, leurs statistiques démontrent que le volume moyen de papier soumis au recyclage est passé de 1 800 à 2 600 tonnes métriques entre 1994 et 1998. Le volume de papier recyclable a augmenté également. Ceci fait en sorte que la proportion de papier soumis au recyclage pour la même période s'est accrue, passant de 64 à 72 p. cent.



### **Autres considérations administratives**

#### *Établissements de Recyc-Québec*

- 5.30** Lors de notre vérification de l'optimisation des ressources, nous avons signalé que Recyc-Québec maintenait deux établissements. Cependant, elle n'a pu démontrer que ses besoins réels justifiaient cette situation. Nous lui avons donc recommandé d'évaluer et de démontrer la pertinence de conserver ces deux établissements.
- 5.31** Au moment de notre suivi, Recyc-Québec n'a pas encore démontré la pertinence de maintenir deux établissements, car l'évaluation est en cours de réalisation.

#### *Consortium sur le compostage*

- 5.32** Afin de favoriser le développement de la recherche et de l'industrie dans le domaine du compostage, le Conseil du trésor autorisait, en mars 1992, la création d'un consortium. Notre vérification démontrait que les sommes provenant des ministères membres étaient demeurées entre les mains du gestionnaire du consortium en vue d'être utilisées au fur et à mesure de la réalisation des projets. Or, selon la *Loi sur l'administration financière*, tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé. Nous avons alors recommandé aux ministères faisant partie du consortium sur le compostage de demander au gestionnaire de leur remettre les dépôts accumulés qui n'avaient pas été engagés dans des projets afin qu'ils soient retournés au Fonds consolidé du revenu, conformément à la règle de l'annualité budgétaire et à celle de la péremption des crédits.
- 5.33** Nous avons constaté lors de nos travaux de suivi que les sommes ont effectivement été retournées au Fonds consolidé du revenu. Le consortium a ensuite mis fin à ses activités de financement. Maintenant, Recyc-Québec offre un programme d'aide financière dans le domaine du compostage.

#### **5.34 Commentaires du ministère de l'Environnement**

« Nous souscrivons à la constatation selon laquelle le ministère a pris plusieurs mesures et a intensifié ses efforts pour améliorer la gestion des résidus solides. En guise de complément d'information, il y aurait toutefois lieu de préciser que :

« **Programmes d'aide financière.** Le ministère a mis en place différents moyens pour suivre les projets soutenus par le volet environnement du Fonds des priorités gouvernementales en science et en technologie. D'une part, lors de l'analyse de la demande financière, une vérification est faite de l'admissibilité de chacune des dépenses prévues au budget présenté par le promoteur. D'autre part, l'aide financière accordée est répartie en plusieurs versements qui sont autorisés suite à l'acceptation de rapports d'étapes et du rapport final démontrant que les activités du projet se réalisent conformément à la proposition. De plus, après chaque période de 12 mois, une vérification de l'état des revenus et dépenses soumis par le promoteur, est faite pour s'assurer que



les versements de l'aide financière suivent le flux des dépenses. Finalement, avant d'autoriser le dernier versement, une vérification est faite sur l'état final des revenus et dépenses de l'ensemble du projet pour s'assurer que le total des dépenses réellement encourues est égal ou supérieur au coût prévu au budget. Le ministère apprécie globalement les dépenses réelles encourues dans le cadre des projets subventionnés. Pour les futurs programmes, le ministère prendra en considération la possibilité d'approfondir le suivi afin de départager les dépenses admissibles de celles qui ne le sont pas et évaluera avec ses partenaires les modalités administratives permettant d'effectuer ce suivi.

« **Cadre réglementaire.** Le projet de règlement sur l'élimination des matières résiduelles qui fait présentement l'objet d'une prépublication dans la Gazette officielle du Québec prévoit étendre l'obligation de détenir une garantie pour couvrir les risques liés à l'exploitation d'un lieu d'élimination à tous les exploitants (privés et municipaux) et hausser le montant minimal de la garantie pour qu'elle se situe entre 100 000 à 2 millions de dollars. Il prévoit également des mesures pour assurer le captage et l'évacuation sécuritaire des biogaz. D'ailleurs, cette mesure est également reprise dans le cadre du Plan d'action québécois sur les changements climatiques. De plus, le projet de règlement prévoit imposer une tarification pour l'obtention d'un certificat d'autorisation visant l'implantation, l'agrandissement ou la modification des installations d'élimination.

« Le projet de règlement contient aussi des dispositions pour obliger notamment les exploitants de lieux d'enfouissement technique (actuellement lieu d'enfouissement sanitaire) à assurer le suivi environnemental du lieu après sa fermeture jusqu'à ce qu'il ne soit plus susceptible de constituer une source de contamination. En complément, un autre projet de règlement est en préparation concernant l'accumulation de fonds pour assurer le suivi postfermeture des lieux d'élimination. Ce projet de règlement prévoit obliger les exploitants de lieux d'élimination à accumuler pendant l'exploitation du lieu, dans une fiducie, les sommes nécessaires pour effectuer le suivi requis par le projet de règlement sur l'élimination des matières résiduelles.

« **Activités d'inspection.** L'approche globale à l'égard de notre clientèle en matière d'intervention et d'accompagnement inclut à la fois l'esprit du Guide sur le processus d'inspection mais va bien au-delà. En effet, lorsqu'un processus d'intervention permet d'apporter les correctifs demandés dans un délai raisonnable, il n'y a pas toujours lieu d'émettre un avis d'infraction. L'objectif premier est la protection de l'environnement. De façon générale, les interventions de contrôle sont suivies d'une correspondance écrite. Notons en outre, que le ministère entend réviser et bonifier le Guide sur le processus d'inspection pour ajouter une section concernant les programmes d'inspection systématiques de contrôle basés sur les risques environnementaux et les objectifs réglementaires à atteindre. On doit aussi noter que les trois dépotoirs illégaux dont il est fait mention sont en procédures judiciaires ou en voie de fermeture. »



**5.35 Commentaires de Recyc-Québec**

« Selon nous, le suivi que vous avez effectué reflète bien la réalité en ce qui concerne Recyc-Québec et nous nous déclarons satisfaits, de façon générale, des commentaires et conclusions dans le présent rapport. »

**5.36 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor**

« Nous sommes généralement d'avis que les informations contenues dans ce suivi illustrent bien la situation actuelle au regard de l'utilisation du papier recyclé par le gouvernement et la récupération du papier de bureau, et ce, depuis la vérification effectuée en 1994-1995.

« Cependant, nous désirons attirer votre attention sur le fait [...] qu'au regard de la mention du rapport selon laquelle « l'achat de papier recyclé est obligatoire sauf si son coût excède de 10 p. cent celui du papier vierge », on observe que le Catalogue des produits de bureau et de fournitures et ameublements du Québec offre le papier recyclé pour photocopieur ainsi que le papier de fibres vierges pour photocopieur au même prix. »

**5.37 Commentaires du ministère de l'Industrie et du Commerce**

« Nous souscrivons aux objectifs de votre organisme et nous sommes heureux de lire que vous avez constaté que les lacunes adressées à notre ministère dans votre rapport antérieur ont été corrigées.

« Bien que la participation de notre ministère à l'administration de programmes conjoints avec le ministère de l'Environnement ne soit pas touchée par vos recommandations, nous prenons note de celles que vous avez formulées sur le suivi des projets. »



## DIVERS MINISTÈRES ET ENTREPRISES

### ENCADREMENT DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT

#### *Suivi effectué par*

Camille Daigle  
*Directeur de vérification*

Rémi Crépin  
Yves Doré

#### **Contexte**

- 5.38** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 concernant l'encadrement des entreprises du gouvernement du Québec. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure les entités concernées ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont été réalisés auprès du ministère du Conseil exécutif, du ministère des Finances, du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère des Ressources naturelles, et ont pris fin en juin 2000.
- 5.39** En 1995-1996, notre vérification portait sur la qualité de la gouverne des entreprises dont les actions appartiennent au gouvernement. À cet effet, nous nous étions appuyés sur les six caractéristiques d'une gouverne efficace proposées par la FCVI-CCAF inc. Selon ces principes, les responsables de la gouverne doivent :
- posséder les connaissances, les habiletés et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités;
  - comprendre les buts et les intérêts des groupes qu'ils représentent;
  - comprendre les objectifs et les stratégies de l'organisme dont ils assurent la gouverne;
  - connaître et obtenir l'information nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités;
  - être prêts à agir afin de s'assurer que les objectifs sont atteints et que la performance est satisfaisante;
  - fournir l'information sur la performance de l'organisme à ceux dont ils représentent les intérêts.
- 5.40** Nous avons regardé si l'encadrement des entreprises par le gouvernement lui permettait d'exercer une bonne gouverne, conformément à ces caractéristiques. Cependant, nous n'avions pas évalué la performance des membres des conseils d'administration.
- 5.41** Afin de favoriser l'atteinte des objectifs visés et l'utilisation optimale par les entreprises des fonds publics, certains éléments de gestion doivent être une préoccupation constante pour le gouvernement. Plus précisément, la vérification avait porté sur la nomination des membres des conseils d'administration, l'approbation des orientations et objectifs des entreprises, l'évaluation de leur performance ainsi que les exigences relatives à leur reddition de comptes. En plus de porter attention aux activités des filiales et des sociétés affiliées des entreprises du gouvernement, nous avons évalué dans quelle mesure les parlementaires obtenaient l'information dont ils avaient besoin pour exercer leur rôle de surveillance de ces sociétés d'État.



- 5.42** Pour nos travaux, nous avons retenu les entreprises qui nous permettaient d'obtenir le portrait le plus représentatif possible. Notre vérification portait plus particulièrement sur six sociétés d'État qui représentaient ensemble 98 p. cent de la valeur de consolidation totale de ces sociétés dans les états financiers du gouvernement et qui généraient la presque totalité des revenus du gouvernement provenant de ses entreprises à capital-actions. Ces entreprises étaient Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec (SAQ), la Société générale de financement du Québec (SGF), la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) et la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR).
- 5.43** Soulignons qu'en juin 1998, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur le regroupement de certaines sociétés d'État*. Cette loi transformait, entre autres, les sociétés REXFOR et SOQUIP en des compagnies dont le capital-actions est détenu à 100 p. cent par la SGF. En conséquence, les lacunes que présentaient alors celles-ci en tant que sociétés mères sont sans objet depuis juin 1998. En effet, les éléments sur lesquels portaient notre vérification en 1995-1996, tels les orientations et objectifs, la mesure de la performance et la reddition de comptes sont, depuis juin 1998, sous la responsabilité de la SGF. Pour la période postérieure à juin 1998, REXFOR et SOQUIP ont donc été exclues de nos travaux.
- 5.44** Le présent suivi révèle qu'il reste encore plusieurs améliorations à apporter pour parvenir à un encadrement approprié des sociétés d'État. Cependant, l'adoption récente de mesures par le gouvernement, notamment celle de décrets fixant la teneur des documents d'orientation d'Hydro-Québec et de la SGF, vise à bonifier la façon dont il encadre ses entreprises.

### Gouverne des sociétés d'État

- 5.45** Concernant le cadre légal des entreprises du gouvernement, nous avons constaté des disparités étonnantes dans les lois, notamment en ce qui a trait à l'obligation de faire approuver par le gouvernement les documents d'orientation, à l'assujettissement des filiales aux mêmes obligations que celles qui sont imposées à l'entreprise mère ou encore à la possibilité pour le ministre de tutelle d'émettre des directives. Dans la plupart des cas, on constatait également qu'il n'y avait pas d'exigences concernant l'approbation de certaines décisions importantes telles que la vente de participations dans des filiales.
- 5.46** Bien qu'il soit essentiel de maintenir un équilibre entre la liberté d'action nécessaire pour qu'elles puissent accomplir leurs tâches et la transparence qui doit obligatoirement présider à l'utilisation des fonds publics, il subsiste toujours des disparités étonnantes dans les lois des sociétés d'État examinées. En effet, Loto-Québec et la SAQ sont tenues de soumettre pour approbation leurs budgets de fonctionnement et d'immobilisations, alors que la SGF doit soumettre un plan de développement et Hydro-Québec, un plan stratégique. De même, les filiales de



la SAQ, d'Hydro-Québec et de la SGF ne sont pas assujetties aux mêmes obligations que leur société mère. Seules celles de Loto-Québec sont assujetties aux mêmes obligations que cette entreprise. De plus, il n'est toujours pas prévu dans les lois constitutives de Loto-Québec et d'Hydro-Québec que le ministre de tutelle puisse émettre des directives à l'égard de ces sociétés alors que celles de la SGF et de la SAQ le prévoient. Enfin, il y a uniquement la loi constitutive de Loto-Québec qui prévoit que celle-ci doit obtenir l'approbation du gouvernement pour la vente de participations dans des filiales. L'Assemblée nationale a pourtant adopté, au cours des dernières années, des lois constitutives de nouvelles sociétés d'État, telles que celles de la Société Innovatech du Grand Montréal et du Centre de recherche industrielle du Québec, qui définissent de manière uniforme les responsabilités et les rôles des parties impliquées dans leur gouverne.

- 5.47** Nous avons aussi constaté qu'aucune directive ou règle gouvernementale ne venait préciser comment chacune des parties, soit l'Assemblée nationale, le gouvernement, le ministre des Finances, le ministre de tutelle ou le conseil d'administration, devait exercer son rôle relativement à la gouverne d'une société d'État, bien que ses responsabilités aient été définies dans la législation. Or, il y a toujours très peu de directives ou de règles gouvernementales visant à aider les parties en cause à remplir efficacement leur rôle respectif dans la gouverne des sociétés d'État. Par exemple, bien que le gouvernement vienne d'adopter un décret spécifiant la teneur du plan stratégique d'Hydro-Québec, il n'a toujours pas fourni de guide pour les différents intervenants dans le suivi des activités d'une société d'État, ou de principe directeur quant au contenu d'un rapport annuel.

## **Orientations et objectifs**

### ***Approbation gouvernementale***

#### ***Plan de développement***

- 5.48** Lors de notre vérification, en 1995-1996, nous affirmions que le gouvernement devait, en vertu des lois constitutives des entreprises, approuver leurs orientations et objectifs définis dans leur plan de développement de façon à s'assurer qu'ils correspondent toujours à leur mandat. Nous constatons alors que trois des quatre entreprises ayant soumis leur plan de développement et ayant fait partie de notre échantillon n'avaient pas obtenu toutes les approbations nécessaires, dont deux depuis plusieurs années.
- 5.49** Selon leur loi constitutive, REXFOR, SOQUIP et la SGF devaient faire approuver leur plan annuellement par le gouvernement. REXFOR avait obtenu une approbation en 1988, en 1990 et en 1995. La dernière reçue par SOQUIP datait de 1989 et aucune approbation au cours des dix dernières années n'avait été donnée à la SGF. Hydro-Québec, quant à elle, avait obtenu une approbation aux trois ans, comme prévu.





- 5.50** Comme nous l'avons mentionné précédemment, REXFOR et SOQUIP sont, depuis juin 1998, des filiales à 100 p. cent de la SGF. Elles ne produisent donc plus de plans de développement distincts depuis cette date. Pour la période qui a suivi notre vérification jusqu'à juin 1998, aucun nouveau plan de développement n'avait été produit par ces deux entités. Par conséquent, aucune approbation gouvernementale n'avait été donnée.
- 5.51** Conformément à l'article 15.1 de la *Loi sur la Société générale de financement du Québec*, depuis novembre 1996, la Société doit établir un plan de développement quinquennal qu'elle fait approuver par le gouvernement et un plan d'exploitation annuel qu'elle soumet à l'approbation du ministre responsable. En septembre 1997, la SGF a soumis au gouvernement son plan de développement relatif à la période 1998-2002, comme prévu par la Loi, mais au moment de la réalisation de nos travaux, celui-ci ne l'avait toujours pas approuvé.
- 5.52** Par ailleurs, le ministre a approuvé les plans d'exploitation annuels pour les années 1999 et 2000. Nous constatons toutefois que la production et l'approbation de ces plans se font tardivement: le plan d'exploitation annuel de 1999 a été produit et approuvé en juillet 1999 et celui de l'année 2000, en mai 2000. Une grande partie de l'année concernée est alors écoulée, ce qui réduit la valeur du contrôle gouvernemental.

#### *Budgets d'investissement et de fonctionnement*

- 5.53** Plusieurs sociétés d'État doivent, en vertu de leur loi constitutive, obtenir chaque année l'approbation de leurs budgets d'investissement et de fonctionnement auprès des autorités gouvernementales. Nous avons observé que, trop souvent, une grande partie de l'exercice était écoulée quand l'approbation était donnée.
- 5.54** Pour les années précédant notre vérification, nous avons remarqué que les budgets d'investissement et de fonctionnement de la SAQ et de Loto-Québec avaient été approuvés au moment où une période de trois à huit mois de l'année en cause était déjà écoulée. Pour Loto-Québec, la situation s'est grandement améliorée. En effet, pour ses exercices financiers 1996-1997 à 1999-2000, l'approbation des budgets par le ministre des Finances a été faite en moyenne moins d'un mois après le début de chacun des exercices. Par contre, en ce qui concerne la SAQ, ses budgets d'investissement et de fonctionnement n'ont pas été approuvés par le gouvernement depuis 1996, même si elle est tenue de les transmettre pour approbation selon l'article 57 de sa loi constitutive.
- 5.55** Quant à Hydro-Québec, nous notons qu'entre 1986 et 1995, son budget d'investissement soumis annuellement n'avait pas été approuvé par le gouvernement pour cinq exercices, notamment les deux derniers. Le présent suivi nous révèle que, depuis 1996, les budgets d'investissement de l'entité ne sont plus approuvés par le gouvernement. En effet, en avril 1996, le gouvernement a approuvé le Règlement numéro 633 d'Hydro-Québec qui stipule que son propre conseil d'administration devra approuver ses budgets d'investissement.



### *Filiales et sociétés affiliées*

- 5.56** Nous avons observé en 1995-1996 que les filiales de la SAQ, de SOQUIP, de la SGF et d'Hydro-Québec n'étaient pas légalement tenues de se conformer aux exigences imposées à leur société mère en matière d'approbation à obtenir du gouvernement. Concernant Hydro-Québec, mentionnons cependant que ses filiales doivent faire autoriser par le gouvernement toute acquisition de plus de 50 p. cent des actions d'une société, à l'exception des entreprises dans lesquelles Hydro-Québec détenait des actions le 26 avril 1983. Hydro-Québec pourrait ainsi, par l'entremise d'une de ces filiales, acquérir une société dont la mission ne correspond pas à la sienne sans pour autant obtenir l'autorisation du gouvernement. En juin 2000, la situation n'a pas changé, mis à part le fait que la loi constitutive de SOQUIP a été abrogée en juillet 1998.
- 5.57** Nous notions également que les lois étaient muettes en ce qui concerne les placements dans les sociétés affiliées. Rien n'a changé à ce chapitre, de sorte que les entreprises du gouvernement pourraient investir dans des sociétés affiliées dont la mission et les objectifs s'écartent des leurs.

### *Qualité des documents d'orientation*

- 5.58** En 1995-1996, nous faisons état, dans notre vérification, de plusieurs lacunes concernant la qualité des documents d'orientation qui doivent être soumis par les sociétés d'État pour approbation par le gouvernement. Voici ces lacunes :
- Le gouvernement ne mettait pas toujours à profit sa prérogative de fixer la forme, la teneur et la périodicité des documents d'orientation qui devaient lui être soumis pour approbation.
  - Les informations fournies dans les plans de développement de la SGF, de SOQUIP et de REXFOR étaient générales et peu explicites. Notamment, les orientations proposées étaient très vagues, et l'information quant à la façon de réaliser ces orientations et d'en mesurer l'atteinte était déficiente.
- 5.59** Nous avons constaté que la situation s'est améliorée quant à la publication d'orientations précises et de leurs répercussions financières et économiques. En effet, le plan de développement de la SGF relatif à la période 1998-2002, déposé en septembre 1997, spécifie, pour chaque secteur d'activité, les orientations proposées et leurs répercussions économiques. On y expose l'objectif de développement sectoriel pour la période de cinq ans concernant les investissements totaux prévus, les mises de fonds propres prévues et les emplois directs et indirects créés. Toutefois, compte tenu de la mission de cette société, il aurait été souhaitable que celle-ci détermine aussi, pour tous les secteurs, les répercussions financières, soit le taux de rendement cible par secteur pour ses investissements et le délai de désinvestissement prévu.



- 5.60** Nos travaux de suivi nous ont aussi permis d'observer que le plan de développement de la SGF pour la période 1998-2002 fournissait plus de détails quant à la façon dont les objectifs généraux seront poursuivis. En effet, pour plusieurs secteurs (métaux et minéraux, matériel de transport, par exemple), le plan divulgue les projets à réaliser et l'investissement total, y compris la mise de fonds de la SGF. Pour un autre secteur, il mentionne en plus, le taux de rendement et le délai de désinvestissement prévu. Par contre, il ne précise toujours pas en quoi ses objectifs répondent aux orientations gouvernementales et quels sont les éléments de mesure qui permettront ultérieurement d'en évaluer le degré d'atteinte.
- 5.61** En septembre 2000, le gouvernement a adopté deux décrets concernant respectivement le contenu du plan stratégique d'Hydro-Québec et celui du plan de développement de la SGF. La teneur de ces plans est conforme aux recommandations du Vérificateur général dans son rapport de 1995-1996. Par exemple, ces entités devront maintenant évaluer les résultats en fonction des objectifs mentionnés dans le plan précédent, et elles devront présenter des objectifs clairs dont les résultats seront mesurables.

## Performance des entreprises du gouvernement

### Évaluation des résultats

- 5.62** Nous constatons que la situation concernant la reddition de comptes des entreprises d'État ne s'est guère améliorée depuis notre vérification de 1996. En effet, une analyse des derniers rapports annuels produits par Hydro-Québec, Loto-Québec, la SAQ et la SGF démontrent que celles-ci ne font état que des résultats, sans les rapprocher des objectifs clairement établis. Puisque le rapport est muet en ce qui concerne les objectifs et les cibles, il devient impossible d'apprécier le rendement. Tout au plus, le dernier rapport annuel d'Hydro-Québec contient quelques passages qui ont un lien avec les orientations du plan stratégique pour la période 1998-2002. Bien que ce rapport annuel compare, pour deux des objectifs, les résultats obtenus en 1999 par rapport à ce qui était prévu dans les orientations stratégiques, il ne contient pas de section où l'on fait le suivi des résultats relativement à tous les objectifs fixés.
- 5.63** Dans son rapport annuel de 1999, la SGF présente ses résultats sans jamais les rattacher à ses objectifs d'investissements et de création d'emplois. De plus, elle divulgue un rendement annuel sur l'avoir moyen de l'actionnaire (rendement comptable) en le comparant avec celui des quatre dernières années; elle calcule également un rendement comptable annuel pondéré pour les cinq dernières années, mais jamais elle ne révèle ses objectifs à cet égard. Nous avons fait le même constat pour le rapport annuel de 1998 de la SGF examiné au cours du mandat sur la reddition de comptes des organismes et entreprises du gouvernement soumis au droit de regard du Vérificateur général dont les résultats ont été publiés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.



- 5.64** En ce qui concerne les plans de développement, les entreprises examinées ne font toujours pas référence au plan précédent. Il faut cependant noter que la SGF, dans son plan d'exploitation annuel pour l'an 2000, fait partiellement le lien entre les réalisations et les objectifs fixés pour un des trois éléments contenus dans son plan de développement pour la période 1998-2002. Nous constatons également que le lien est très difficile, voire impossible, à faire entre les objectifs fixés dans son plan de développement quinquennal et ceux contenus dans ses plans d'exploitation annuels.
- 5.65** Notre rapport soulignait aussi que le gouvernement n'était pas en mesure de déterminer si les ressources des sociétés d'État étaient utilisées avec économie et efficacité. En effet, il possédait peu d'information à ce sujet, notamment parce que les vérificateurs externes de ces sociétés, autres que le Vérificateur général, n'effectuaient pas de vérification de l'optimisation des ressources: leur mandat, qu'ils puisent à même notre loi, ne le prévoyant pas. Quatre ans plus tard, nous constatons que la situation est toujours la même.

#### **Activités des filiales et des sociétés affiliées**

- 5.66** Nous avons constaté en 1995-1996 que le suivi des activités était parfois plus discret pour des entreprises dont la structure d'organisation était plus complexe et les activités plus diversifiées, telles SOQUIP et la SGF, que pour d'autres, par exemple REXFOR ou Loto-Québec, dont la structure était plus simple et les activités plus limitées.
- 5.67** Le suivi des activités de SOQUIP n'a pas été amélioré entre le moment de notre rapport et 1998, date à laquelle elle est devenue une filiale de la SGF. En ce qui a trait à celle-ci, pour la période comprise entre la date de notre rapport et 1998, le ministère de l'Industrie et du Commerce n'avait pas non plus modifié la façon d'effectuer le suivi des activités. En septembre 1998, le gouvernement a adopté un décret recommandant que le ministre des Finances exerce les fonctions du ministre de l'Industrie et du Commerce relatives à l'application de la *Loi sur la Société générale de financement du Québec*. Depuis, c'est le ministère des Finances qui effectue le suivi des activités de cette entreprise. Celui-ci comprend la préparation, dans le cadre de la stratégie pour l'accroissement de l'investissement privé, d'un bilan global des projets approuvés par la SGF afin de suivre l'évolution des objectifs d'investissement et de création d'emplois établis dans le plan de développement pour la période 1998-2002. Malgré cela, il est ardu de faire le lien entre les objectifs présentés dans le plan de développement et ceux présentés dans le bilan global, comme, par exemple, au chapitre de la création d'emplois directs et indirects. Entre autres, dans le bilan global, le ministère effectue le suivi des emplois directs créés, et ce, pour l'ensemble de la SGF. Par contre, le plan de développement de la SGF présente l'objectif de création d'emplois en fonction des emplois directs et indirects par secteur. Le ministère des Finances effectue



également une analyse des projets majeurs avant leur approbation. Il tient compte, entre autres, de la nature du projet et du profil du partenaire en cause, de ses impacts économiques et fiscaux, et de l'implication gouvernementale requise. Il formule finalement une conclusion sur la pertinence du projet. On peut donc affirmer que le suivi des activités, tel qu'effectué par le ministère des Finances, s'est grandement amélioré. De plus, dans le cadre de la préparation des prévisions budgétaires du gouvernement, le ministère compare aussi les résultats financiers réels de la SGF avec ceux prévus et obtient l'explication des écarts importants.

- 5.68** Nous avons aussi remarqué que le gouvernement obtenait peu d'information concernant les placements des sociétés d'État dans des filiales et des sociétés affiliées, du fait que celles-ci ne sont pas assujetties aux mêmes exigences de reddition de comptes que leurs sociétés mères.
- 5.69** À cet égard, la situation ne s'est pas améliorée. En effet, bien que plusieurs filiales disposent d'une relative autonomie financière et bénéficient d'une participation substantielle du secteur privé, elles ne sont toujours pas assujetties aux mêmes exigences de reddition de comptes que leurs sociétés mères. En ce qui concerne les placements dans les sociétés affiliées, il doit quand même y avoir des exigences de reddition de comptes en raison des fonds publics qui y sont investis.
- 5.70** En dernier lieu, nous avons recommandé au gouvernement de déterminer les informations qui l'assureraient que les principaux placements des entreprises permettaient d'atteindre les objectifs à la base de la présence de l'État dans le secteur d'activité concerné, que ces objectifs aient été d'ordre financier, économique ou social. Cela aurait permis également au gouvernement d'évaluer plus facilement la pertinence de maintenir ou non des fonds dans les sociétés d'État.
- 5.71** Le décret adopté récemment par le gouvernement concernant Hydro-Québec spécifie qu'elle devra présenter les résultats par secteur, en incluant ceux de ses principales filiales. Celui relatif à la SGF demande de présenter les orientations et objectifs par secteur, chacun des secteurs de la SGF correspondant généralement à une filiale. Par contre, comme la SAQ et Loto-Québec n'ont toujours pas l'obligation, selon leur loi constitutive, de soumettre un document d'orientation à l'approbation du gouvernement, leurs filiales ne sont pas soumises à ce type de contrôle gouvernemental.
- 5.72** Il faut également mentionner que les lois constitutives des nouvelles sociétés d'État auxquelles nous avons fait référence antérieurement spécifient que leur plan de développement respectif devra inclure les activités de leurs filiales.



### 5.73 Commentaires de la Société générale de financement du Québec

« La Société générale de financement du Québec (SGF) a été fondée en 1962 et constituée en vertu de la *Loi sur la Société générale de financement du Québec* (L.R.Q., chapitre S-17). Sa mission est de réaliser, en collaboration avec des partenaires et à des conditions de rentabilité normales, des projets de développement économique, notamment dans le secteur industriel, en conformité avec la politique de développement économique du gouvernement du Québec. D'ailleurs, son plan de développement en précise clairement la portée.

« Afin de lui permettre de réaliser sa mission, le législateur a conféré à la SGF un profil et un statut juridiques qui s'apparentent à ceux de ses partenaires du secteur privé. Sa nature est donc précise et unique.

« Comparer les modes de contrôle d'une société financière comme la SGF au chapitre de ses budgets, de ses investissements, de la vente ou la gestion de ses actifs financiers à d'autres sociétés gouvernementales est difficile. En tenant compte de leur mission particulière et leur marché respectif, le législateur et le gouvernement ont édicté des mécanismes de contrôle différents. Le contraire eut été anormal.

« La direction de la SGF a toujours été et demeure soucieuse du respect de sa loi constitutive qui lui impose un ensemble de règles strictes en matière de gestion et de relations avec le gouvernement et son actionnaire. D'ailleurs, cette loi a été régulièrement amendée par l'Assemblée nationale et à chaque occasion, la direction fut présente pour répondre aux interrogations des parlementaires et prendre acte de leurs commentaires.

« Permettez-nous de souligner que le conseil d'administration de la SGF et son président sont nommés par le gouvernement et que des représentants de certains ministères du gouvernement siègent sur ce conseil d'administration et sur certains comités. De plus, la SGF est tenue de faire approuver son plan quinquennal par le gouvernement et son plan annuel par son ministre responsable, après consultation de certains ministères du gouvernement.

« Rappelons que la SGF publie annuellement un rapport annuel qui illustre ses actions et présente fidèlement et rigoureusement ses états financiers vérifiés, et ce, selon les principes comptables édictés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Le Vérificateur général, de par sa loi, a un droit de regard sur la vérification annuelle qui est faite par un cabinet privé professionnel de premier ordre.

« Finalement, la Société, à travers ses publications, tend à respecter l'ensemble des exigences légales imposées aux sociétés publiques (sans y être contrainte), et ce, afin de maximiser la comparaison du rendement et de la gestion de la SGF avec ses véritables pairs du milieu financier. »



#### 5.74 Résumé des commentaires d'Hydro-Québec

Hydro-Québec rappelle que le gouvernement a adopté dernièrement un décret concernant la forme, la teneur et la périodicité de son plan stratégique. Elle mentionne qu'il devra contenir, entre autres, les informations suivantes :

- « un bilan des activités réalisées et des résultats obtenus en fonction des objectifs approuvés au plan précédent ;
- « une présentation des informations qui permet de situer les résultats par secteur et activité, en incluant les principales filiales ;
- « un choix d'objectifs appropriés en vue de faciliter la mesure des résultats au plan suivant ».

Le décret susmentionné prévoit également que le plan stratégique sera déposé tous les deux ans et fera l'objet, dans les trois mois de son dépôt, d'une étude en commission parlementaire. Hydro-Québec mentionne également qu'elle examinera la possibilité d'inclure davantage d'information dans son rapport annuel.

Hydro-Québec fait suite à notre commentaire selon lequel le gouvernement n'est pas en mesure de déterminer si les sociétés d'État utilisent leurs ressources avec efficacité et économie compte tenu que les vérificateurs externes n'effectuent pas de vérification de l'optimisation des ressources. Elle souligne que son vérificateur général, dans le cadre de la mission de la Société et avec l'appui de 37 vérificateurs professionnels, réalise annuellement une trentaine de projets de vérification axés principalement sur l'optimisation des ressources. Elle ne croit toujours pas justifié d'ajouter au processus de vérification en place.

#### 5.75 Résumé des commentaires des ministères

**Ministère du Conseil exécutif.** Le ministère du Conseil exécutif mentionne que l'encadrement des sociétés doit d'abord et avant tout favoriser l'atteinte des objectifs visés et, en conséquence, faciliter une reddition de comptes portant davantage sur les résultats atteints eu égard aux objectifs plutôt que sur les moyens. À cet effet, le ministère signale : « [...] les nouveaux décrets relatifs à la forme, à la teneur et à la périodicité du plan stratégique d'Hydro-Québec et du plan de développement de la SGF permettent une approche fondée sur l'évaluation des activités réalisées et des résultats obtenus en fonction des objectifs approuvés aux plans précédents. »

Le Conseil exécutif soutient également que les mesures de contrôle prévues dans les lois peuvent toutefois différer dans le but de les adapter aux missions et mandats qui sont particuliers à chacune des sociétés d'État.

Selon le ministère, la *Loi sur l'administration publique*, L.Q. 2000, c. 8, adoptée en mai 2000, contient des dispositions obligeant les organismes budgétaires à transmettre au gouvernement un plan stratégique, ce qui correspond à la recommandation du Vérificateur général au regard d'une telle obligation qu'il veut uniforme pour tous ces organismes. Le ministère ajoute que cet objectif d'uniformité s'appliquera lors de la constitution d'une nouvelle société ou à l'occasion de la révision d'une loi constitutive d'une société existante.



**Ministère des Finances.** Concernant l'encadrement général des entreprises, le ministère des Finances considère qu'il est normal et souhaitable que les entreprises du gouvernement disposent d'une marge de manœuvre pour remplir leur mission. Il ajoute qu'elle a d'ailleurs été prévue par le législateur.

Le ministère mentionne aussi que les entreprises du gouvernement œuvrent dans des secteurs d'activité distincts avec des mandats parfois forts différents. Il ajoute que l'application uniforme de mécanismes de contrôle et de reddition de comptes pourraient difficilement être applicables à l'ensemble des entreprises du gouvernement.

**Ministère de l'Industrie et du Commerce.** Quant aux disparités entre les lois constitutives, le ministère de l'Industrie et du Commerce insiste sur l'équilibre qui doit exister entre la liberté d'action nécessaire à l'accomplissement de la mission respective de chaque société d'État et à la transparence dans l'utilisation des fonds publics. À cet effet, il considère comme heureux le fait que le législateur recherche cet équilibre en adoptant des mesures d'encadrement appropriées à chacune d'elles.

Le ministère souligne que le Conseil du trésor l'a invité, en septembre 1995, à proposer à l'Assemblée nationale la suppression de l'obligation inscrite dans la loi constitutive de la Société des alcools du Québec (SAQ) de faire approuver ses budgets d'investissement et de fonctionnement par le gouvernement. De plus, le ministère affirme qu'il joindra la modification suggérée par le Conseil du trésor aux prochains changements significatifs qui seront proposés à cette loi.

Le ministère signale aussi que le dernier rapport annuel de la SAQ contient beaucoup d'informations permettant au lecteur d'apprécier sa performance. À cet égard, le rapport divulgue notamment des informations sur l'accroissement des ventes de la Société et des recettes gouvernementales versées, l'augmentation du bénéfice net et le niveau de popularité et de notoriété de la Société.

En matière de reddition de comptes des filiales de sociétés d'État, le ministère insiste sur le fait qu'il n'est pas facile d'avoir les mêmes exigences pour les filiales et les sociétés mères surtout lorsque leur participation est minoritaire. Au moment d'acquérir des actions ou des parts d'une entreprise, la question de la reddition de comptes de la filiale est considérée. À cet effet, dans son rapport annuel 1999-2000, la SAQ divulgue des informations relatives à sa participation dans une société en commandite. Elle mentionne, par exemple, les résultats d'exploitation et présente un bilan au prorata de sa participation dans cette société.

Une étude a été effectuée en 1998 sur la pertinence de maintenir la structure actuelle et le rôle de la SAQ. Selon le ministère, une telle démarche est très exigeante et ne peut être faite annuellement.

D'après le ministère, la SAQ a confié des mandats de vérification de l'optimisation des ressources à des vérificateurs externes et les rapports qui en ont découlés ont été transmis au Vérificateur général.





Il note également qu'en plus des informations contenues dans le rapport annuel de la Société, les parlementaires peuvent obtenir d'autres informations de la SAQ, notamment lors de l'étude des crédits en commission parlementaire ou par le ministre de tutelle.

Le ministère conclut que l'information présentement disponible assure le juste équilibre mentionné précédemment. À la lumière des récents résultats de la Société, on ne pourrait conclure au manque de rigueur de son encadrement.

**Ministère des Ressources naturelles.** Le ministère des Ressources naturelles mentionne qu'il est satisfait de la présentation des informations sur l'encadrement des entreprises du gouvernement. Il ajoute que ces sociétés d'État, telles qu'Hydro-Québec, rendent des comptes à l'actionnaire et à leur conseil d'administration en vertu des dispositions de leur loi constitutive respective et d'autres modalités décidées par le gouvernement.

#### 5.76 Réaction du Vérificateur général aux commentaires des ministères et des sociétés d'État

La SGF, le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère des Finances mentionnent que des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes uniformes pourraient être difficilement applicables à l'ensemble des entreprises du gouvernement. À notre avis, les lois constitutives des plus anciennes sociétés d'État devraient être plus uniformes comme c'est le cas pour celles qui ont été adoptées au cours des dernières années. Nous trouvons difficile de comprendre qu'Hydro-Québec et la SGF doivent produire respectivement un plan stratégique et un plan de développement, alors que Loto-Québec et la SAQ n'ont pas cette obligation. De plus, il est difficilement concevable que certaines filiales de sociétés d'État disposent de pouvoirs dépassant ceux de leur société mère.

La SGF mentionne qu'elle a toujours été et demeure soucieuse du respect de sa loi constitutive. Pourtant, à la fin de nos travaux en juin 2000, son plan stratégique de 1998-2002, soumis au gouvernement pour approbation depuis plus de trois ans, n'était toujours pas approuvé, ce qui est non conforme à sa loi.

Bien qu'Hydro-Québec mentionne que son vérificateur général effectue des projets de vérification de l'optimisation des ressources, ces rapports ne sont pas publics. En effet, la *Loi sur le vérificateur général* ne précise pas qu'un autre vérificateur d'une entreprise du gouvernement, interne ou externe, a l'obligation de nous transmettre ces rapports. Ils ne sont pas déposés à l'Assemblée nationale privant ainsi les parlementaires des constatations faites lors de ces vérifications.

Comme l'a mentionné le ministère de l'Industrie et du Commerce, le rapport annuel de la SAQ fait état d'informations intéressantes pour le lecteur. Bon nombre d'entre elles seraient d'un intérêt accru si elles étaient mises en parallèle avec les objectifs visés par la Société.



Le ministère signale également que la pertinence pour l'État d'assurer une présence substantielle dans le commerce des boissons alcooliques ne saurait être remise en question chaque année. Ce que nous demandons, c'est plutôt d'exercer une critique – à l'occasion du dépôt d'un plan stratégique, par exemple – sur l'opportunité de conserver certains placements.

En ce qui concerne les mandats de vérification de l'optimisation des ressources confiés aux vérificateurs externes de la SAQ auxquels fait référence le ministère, le Vérificateur général a examiné les rapports qu'ils ont préparés. Il conclut qu'il ne s'agit pas de véritables mandats de vérification de l'optimisation des ressources. En effet, ils ne constituent pas une analyse structurée et objective de l'ensemble ou d'une partie des activités d'une entité dans le but de s'assurer que les affaires publiques sont gérées de façon à permettre une utilisation optimale des deniers publics et que les personnes qui administrent les affaires publiques sont responsables de la gestion des ressources qui leur sont confiées et qu'elles rendent compte de cette gestion. De plus, comme les rapports des vérificateurs externes des sociétés d'État ne sont pas déposés à l'Assemblée nationale, ils ne renseignent pas les parlementaires sur les constatations faites lors de ces vérifications.



## DIVERS MINISTÈRES ET ORGANISMES

### ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC

*Suivi effectué par*

Jean-Noël Thériault  
*Directeur de vérification*

Nancy Chalifour  
 Anne Deblois  
 Maryse Fournier  
 Louis Lessard  
 Bertrand Ricard

#### Préambule

- 5.77** En 1995-1996, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources portant sur les échanges d'information entre les ministères et organismes du secteur public. Nos travaux visaient à nous assurer que ces derniers avaient évalué la contribution des échanges d'information à une saine gestion des fonds publics, tout en minimisant les risques de diffusion non autorisée des renseignements personnels. Le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996* présente le résultat de ces travaux.

#### Portée de la vérification

- 5.78** Afin d'évaluer dans quelle mesure les lacunes mentionnées ont été corrigées et nos recommandations appliquées, nous avons procédé au suivi de cette vérification auprès des entités retenues à l'époque parce qu'elles possédaient une quantité importante d'informations sur les citoyens. Ainsi, la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), la Régie des rentes du Québec (RRQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), le ministère de la Solidarité sociale (MSS), le ministère du Revenu du Québec (MRQ) et la Commission d'accès à l'information (CAI), comme organisme central, ont retenu notre attention.

#### *Fondements de la protection des renseignements personnels*

- 5.79** Dans le cadre de leur prestation de services aux citoyens, les ministères et organismes doivent traiter un certain nombre de renseignements personnels de nature confidentielle, ce qui nécessite des précautions en ce qui a trait tant à leur manipulation qu'à leur conservation.
- 5.80** C'est pour répondre à ces exigences que l'Assemblée nationale adoptait, en 1982, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Cette loi établit les principes de la confidentialité des renseignements personnels détenus par l'État concernant ses citoyens :
- un organisme ne doit recueillir que les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions (nécessité) ;
  - toute administration doit assurer la sécurité des données personnelles qu'elle détient et ne les utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles ont été recueillies (finalité) ;
  - toute personne doit pouvoir connaître, sauf en de rares exceptions, l'information personnelle détenue à son sujet par les organismes publics et l'utilisation qui en est faite (transparence).



- 5.81** En vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, lorsque des institutions gouvernementales veulent communiquer des informations sans le consentement de la personne concernée, dans le cadre d'un couplage de fichiers de renseignements personnels, une entente écrite entre les parties s'impose et elle doit être soumise au préalable à la CAI. En cas d'avis défavorable de celle-ci, l'entente peut être transmise au gouvernement pour approbation. Il en est de même lorsqu'une communication est nécessaire à la mise en œuvre d'un programme.
- 5.82** Par contre, un organisme peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif sans avis préalable de la CAI et sans même qu'il soit obligatoire de conclure une entente, si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec et s'il ne s'agit pas d'un couplage.
- 5.83** En plus de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, les lois constitutives des ministères et organismes et celles placées sous leur responsabilité peuvent régir les communications de renseignements personnels.

### **Événements consécutifs à notre vérification originale**

- 5.84** Le cadre légal régissant la manipulation, la circulation, la consultation et la conservation des renseignements personnels est demeuré sensiblement le même depuis notre vérification originale.
- 5.85** Un projet de loi, déposé le 11 mai 2000, propose toutefois d'importantes modifications qui font écho à quelques lacunes identifiées en 1995-1996. Ce projet contient de nouvelles dispositions favorisant le consentement libre et éclairé d'une personne concernée par la communication d'un renseignement personnel, ajoute de nouvelles obligations relatives aux mesures de sécurité et interdit strictement l'utilisation d'un renseignement pour une fin non pertinente à celle pour laquelle il a été recueilli. En outre, le projet de loi fournit une esquisse pour la rédaction d'une entente relative à la communication de renseignements personnels entre organismes publics de même que les critères d'analyse que la CAI peut considérer pour approuver cette entente. Il assujettit également la comparaison de fichiers de renseignements personnels à l'autorisation de la CAI ou du gouvernement qu'elle soit ou non nécessaire à l'application d'une loi au Québec. Enfin, au chapitre de la reddition de comptes, le rapport quinquennal sur la révision de la Loi produit par la CAI devra traiter dorénavant des dispositions dérogatoires à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- 5.86** Par ailleurs, de nouveaux intervenants sont apparus sur la scène de la protection des renseignements personnels. En plus de la CAI et du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, le ministère du Conseil exécutif est, depuis juin 1999, un acteur important dans les orientations que doivent prendre les



ministères et les organismes en matière de protection des renseignements personnels. Son intervention revêt un caractère particulier puisqu'elle s'inscrit dans un contexte où le secrétaire général du Conseil exécutif a été chargé de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels adopté par le Conseil des ministres. Ce plan dirige maintenant les efforts à consentir en cette matière. De plus, un comité interministériel de protection des renseignements personnels sert de tribune aux ministères et organismes.

- 5.87** Enfin, le développement de l'autoroute de l'information passe maintenant par un ministre délégué à l'Autoroute de l'information et aux Services gouvernementaux. De plus, le volet sécurité est présent dans la nouvelle *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale*.

### Résultats de notre suivi

- 5.88** Le suivi que nous avons effectué s'appuie sur la situation qui prévalait entre janvier et juin 2000. À ce moment, 35 ententes d'échanges d'information, comparativement à 23 en 1995-1996, avaient cours entre les cinq ministères et organismes vérifiés. Treize de ces ententes visaient le couplage de fichiers, c'est-à-dire la comparaison des informations contenues dans les fichiers pour déceler les différences ou pour compléter des informations. Une autre visait la mise en œuvre d'un programme. Ces ententes ont exigé l'avis de la CAI. Nous en présentons le portrait détaillé en annexe, en y précisant la nature des informations échangées.
- 5.89** Les adresses et les décès sont toujours les principaux renseignements échangés pour mettre à jour l'identification de la clientèle. Sur les 35 ententes en vigueur, nous en avons identifié 27 qui visent l'administration et l'harmonisation des programmes, telles que la détermination de l'admissibilité et la détection d'irrégularités. De ces 27 ententes, 10 concernent aussi des échanges liés aux adresses. Les ententes de délégation sont au nombre de sept et visent à faciliter la perception des taxes, des cotisations et des amendes pour le compte d'autres organismes. Enfin, une seule vise exclusivement les adresses.

### Résultats sommaires de notre suivi

- 5.90** Les ministères et organismes vérifiés ont tenu compte de quatre des cinq recommandations que nous leur avons adressées en 1995-1996, soit celles touchant l'intégration des échanges d'information à leurs contrôles administratifs et la faisabilité de ces échanges, l'établissement d'un plan d'action pour sensibiliser les employés au principe de confidentialité et, enfin, la reddition de comptes. Seul l'achèvement de la mise en place des mécanismes de surveillance, notamment grâce à l'examen des listes d'accès, n'a pas reçu l'accueil souhaité. Quant à la CAI, parmi les cinq recommandations énoncées à l'époque, ce sont celles concernant la



réévaluation de l'efficacité du cadre de gestion et les représentations à faire auprès des autorités gouvernementales qui ont retenu plus particulièrement son attention. Il lui reste toutefois du chemin à parcourir quant à la réévaluation de sa stratégie en matière de surveillance des échanges, à l'adaptation de ses outils d'évaluation des ententes et à l'amélioration de ses systèmes d'information de gestion.

### *Encadrement des échanges*

- 5.91** Les règles qui encadrent les échanges d'information entre les ministères et organismes n'ont pas beaucoup changé depuis notre vérification, et ce, bien qu'il y ait eu un exercice de réévaluation de la loi. D'une part, il y a encore confusion sur l'interprétation des articles de loi qui régissent plus particulièrement la communication de renseignements nécessaires à l'application d'une loi au Québec et le couplage de fichiers. D'autre part, les critères d'évaluation des ententes relatives aux échanges n'ont pas évolué vers une certaine reconnaissance de l'efficacité administrative, élément qui se révèle important pour les ministères et organismes. Cependant, cette situation est ressentie avec moins d'acuité qu'à l'époque de nos travaux de vérification.
- 5.92** Quant à la stratégie de surveillance des échanges de renseignements personnels de la CAI, nous constatons qu'elle n'a pas évolué au cours des dernières années. Elle repose encore principalement sur l'examen des ententes qui lui sont soumises, de même que sur la réalisation d'enquêtes faites à la suite de plaintes.

### *Fichiers d'identification de la clientèle*

- 5.93** Les ministères et organismes continuent de recueillir, chacun de leur côté, des informations de base sur les citoyens. Il existe maintenant 11 mégafichiers qui contiennent ces renseignements. Cette situation engendre des coûts dont on ne connaît toujours pas l'ampleur et ce, malgré qu'un groupe de travail se soit intéressé à la question.

### *Échanges de renseignements liés à l'administration des programmes*

- 5.94** Les ministères et organismes que nous avons vérifiés ont pris des mesures pour intégrer les échanges d'information à leurs contrôles administratifs. Le MRQ et le MSS ont adopté une stratégie de contrôle qui intègre les échanges, tandis que la RRQ, la RAMQ et la SAAQ répondent davantage à des besoins ponctuels. Ces trois entités n'ont pas encore complété l'évaluation des avantages et des inconvénients de recourir aux échanges. Enfin, le partage d'information sur les résultats d'enquêtes et de vérifications est encore à l'état embryonnaire.
- 5.95** Par ailleurs, nous avons constaté que les ministères et organismes utilisent un peu plus les échanges de renseignements pour améliorer le service à la clientèle. Cependant, deux d'entre eux soulignent qu'il n'est alors pas facile d'en justifier la nécessité auprès de la CAI.



### *Protection des renseignements personnels*

- 5.96** Les ministères et organismes vérifiés étaient grandement préoccupés par la protection des renseignements personnels. Aussi ont-ils favorisé la tenue d'activités de sensibilisation et de formation, l'adoption de plans d'action et enfin, dans certains cas, l'application de règles plus strictes au regard des droits d'accès. Cependant, bien qu'encore aujourd'hui tous les ministères et organismes examinés procèdent à la journalisation de la plupart des accès aux fichiers contenant des renseignements personnels, l'examen de cette journalisation ne s'est guère amélioré. Seuls le MRQ et la RRQ ont mis en œuvre un programme d'examen particulier.

### *Information de gestion et reddition de comptes*

- 5.97** Malgré la production de documents pertinents au cours des dernières années, la CAI n'a toujours pas de système d'information lui permettant notamment de dresser un portrait des échanges, de statuer sur la qualité des données échangées ou encore d'identifier les besoins des ministères et organismes. Elle n'est donc pas en mesure de faire toutes les mises en garde qui pourraient s'avérer nécessaires. Quant aux ministères et organismes, nous notons un enrichissement de leur rapport annuel au sujet des échanges et de la protection des renseignements personnels.
- 5.98** Nous vous présentons ci-après les progrès réalisés par rapport à la situation qui prévalait en 1995-1996 ainsi que les problèmes non encore résolus.

### *Encadrement des échanges*

- 5.99** Pour bien encadrer les échanges de renseignements, la CAI doit maintenir à jour les modalités d'application des échanges telles que les difficultés d'interprétation de la loi, les critères d'évaluation et l'évolution des technologies, et définir une stratégie de surveillance. Les ministères et organismes sont tenus, de leur côté, de conserver les informations nécessaires à l'exercice du contrôle a posteriori (pistes de vérification), par exemple les registres de communication et la journalisation des accès.

### *Modalités d'application de la loi*

- 5.100** Les processus relatifs à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* en matière d'échanges demeurent lourds. Les ministères et les organismes éprouvent les mêmes difficultés que nous relations à l'époque de nos travaux, car l'encadrement législatif et les critères d'évaluation des ententes n'ont pas changé et ce, malgré un exercice de réévaluation.



- 5.101** D'une part, les ministères et organismes doivent toujours connaître à fond les lois qui les régissent, de même que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, pour recourir à un échange. L'interprétation des différents articles de loi n'est pas aisée. C'est pourquoi le comportement des organisations oscille d'un extrême à l'autre quand vient le temps de faire approuver ou non leurs ententes par la CAI. Il arrive encore que des entités considèrent ne pas avoir à se présenter devant elle pour faire approuver leurs ententes d'échanges de renseignements, alors qu'elles le devraient selon la CAI. À d'autres moments, elles optent plutôt pour la prudence en présentant leurs projets d'ententes sans que cela ne soit nécessaire. Voici un exemple illustrant cette confusion : le MSS transmet systématiquement à la CAI, depuis 1999, toutes ses nouvelles ententes ainsi que les modifications apportées à celles déjà en vigueur afin d'obtenir son avis et de se rassurer. Il n'est pas seul à le faire puisque nous avons dénombré neuf cas de cette nature au cours des trois dernières années, dont quatre se rapportent aux entités que nous avons vérifiées.
- 5.102** D'autre part, les ministères et organismes doivent tenir compte des critères utilisés par la CAI pour juger du bien-fondé d'un échange qui requiert l'approbation d'une entente en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Bien que la CAI ait revu les critères sur lesquels repose l'évaluation de ces échanges de renseignements, ils ont tout de même été reconduits sans tenir compte d'éléments tels que l'efficacité administrative, élément qui se révèle important pour les ministères et organismes. En effet, elle peut se traduire par des objectifs de rentabilité supérieurs, un resserrement des contrôles des programmes ou encore l'amélioration du service à la clientèle.
- 5.103** La principale insatisfaction des entités touchait l'interprétation des critères de « nécessité de l'échange » et de « nécessité des renseignements échangés », car la démonstration de cette nécessité repose principalement sur le fait que l'échange est prévu dans les lois des ministères et organismes visés. C'est pour bénéficier, entre autres, des avantages pécuniaires que les ministères et organismes avaient déjà, à l'époque de nos travaux, prévus à leurs lois les principaux échanges qu'ils désiraient effectuer.
- 5.104** Rappelons, à titre d'exemple, les modifications apportées en 1996 à la *Loi sur le ministère du Revenu* par le projet de loi 32 visant à faciliter l'échange de renseignements avec les ministères et les organismes publics, dont les sociétés d'État et les municipalités. Ces modifications ont permis au MRQ d'inclure au plan d'utilisation des fichiers de renseignements 109 types de fichiers de renseignements externes composés d'extraits de banque de données provenant de 48 ministères et organismes, de cégeps, de municipalités et d'organismes du réseau de la santé et des services sociaux.





- 5.105** Depuis ce temps, nous enregistrons peu de modifications législatives visant à obtenir une dérogation à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Le cadre de gestion demeure fragmenté et judiciaire. En outre, des imprécisions persistent relativement aux notions « nécessaire à l'application d'une loi ou d'un programme » et « couplage de fichiers » ainsi que dans l'interprétation des critères utilisés par la CAI pour juger du bien-fondé d'un échange.
- 5.106** Nous ne pouvons passer sous silence que le projet de loi présenté au printemps 2000 visant à modifier la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* comporte des éléments qui pourraient corriger partiellement la situation. En effet, nous avons recommandé à la CAI d'adapter ses outils d'évaluation des échanges pour ne pas alourdir indûment le processus législatif. Les critères utilisés par la CAI pour juger du bien-fondé d'un échange seraient dorénavant enchâssés dans la loi. Nous y retrouvons :
- la nécessité de comparer, de coupler ou d'apparier les fichiers pour l'exercice des attributions de l'organisme ou la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion ou pour l'exercice des fonctions de la personne qui le requiert ;
  - les mesures de sécurité prises pour assurer le caractère confidentiel des renseignements ;
  - les mesures prises pour vérifier l'exactitude des résultats obtenus avant de prendre une décision concernant une personne ;
  - l'atteinte à la vie privée des personnes concernées par la communication de renseignements.
- 5.107** Les critères de « nécessité de l'échange » et « nécessité des renseignements échangés » ne seraient plus utilisés par la CAI pour évaluer le bien-fondé d'un échange.
- 5.108** De plus, la notion « nécessaire à l'application d'une loi au Québec » ne serait plus liée à la comparaison de fichiers. En effet, un organisme public ne pourra, sans le consentement des personnes concernées, communiquer un fichier de renseignements personnels à un organisme public ou à une personne qui le requiert pour le comparer, le coupler ou l'apparier à un fichier qu'il détient, à moins que le demandeur n'ait été autorisé à le faire par la CAI ou le gouvernement, alors qu'auparavant, un organisme pouvait procéder de cette façon si cette communication était nécessaire à l'application d'une loi au Québec.
- 5.109** Donc, les ministères et organismes auront moins avantage qu'avant à recourir à des dérogations législatives pour justifier leurs couplages de fichiers et en légitimer la nécessité. Cela devrait permettre de déjudiciariser le processus d'échanges de renseignements et de freiner la fragmentation du cadre de gestion.



**5.110** Cependant, la notion de couplage de fichiers demeure obscure. L'interprétation que les ministères et organismes font de la communication de renseignements cas par cas par rapport à la communication de fichiers à des fins de comparaison ou de couplage pourrait continuer de semer la confusion. Comment considérerait-on un fichier d'une organisation, composé d'informations sur des individus, que l'on veut arrimer mensuellement à d'autres informations d'une autre entité au lieu de procéder individuellement pour obtenir ces mêmes informations ? Est-ce un couplage de fichier qui nécessite l'approbation de la CAI ou une communication de renseignements nécessaire à l'application d'une loi au Québec qui ne l'exige pas ?

### *Stratégie de surveillance*

**5.111** Lors de notre vérification de 1995-1996, nous avons incité la CAI à réévaluer son choix stratégique en matière de surveillance des échanges de renseignements personnels entre les ministères et organismes en fonction de ses besoins de contrôle.

**5.112** La position de la CAI demeure la même. Elle estime que les contrôles a priori par l'émission d'avis sur les ententes que les ministères et organismes lui présentent pour approbation sont à privilégier dans un contexte de rareté de ressources et aussi parce que la protection des renseignements personnels commande une intervention en amont. Elle limite ses contrôles a posteriori à l'enquête qui résulte normalement d'une plainte. Par conséquent, elle se prive encore de moyens systématiques susceptibles de lui donner une vision d'ensemble des problèmes résultant de l'application de la loi, des principaux risques pour les citoyens et des entraves qui nuisent au respect des principes qui constituent les assises de la protection des renseignements personnels.

**5.113** Cependant, la CAI a réalisé, au début de l'année 1998, une vérification d'envergure auprès d'une vingtaine de ministères et d'organismes à la suite de l'expression des préoccupations des parlementaires sur les allégations de fuites de renseignements personnels au MRQ. Cette vérification visait plus particulièrement à examiner dans quelle mesure les ministères et organismes avaient tenu compte des recommandations et des avis émis par la CAI au cours des années 1992 à 1995. Les résultats de cette vérification ponctuelle, parus en juin 1998 sous le titre *Un défi de taille*, lui ont permis d'améliorer sa connaissance des problèmes liés à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ainsi que de voir dans quelle mesure les ministères et organismes donnaient suite à ses avis. Également, la CAI a dressé un état de situation sommaire de la sécurité des renseignements personnels à l'aide d'une auto-évaluation faite par près de 90 organismes publics.



- 5.114** Par ailleurs, la CAI s'est enrichie de nouvelles tâches eu égard à la surveillance qu'elle doit exercer. En effet, les modifications législatives apportées à la *Loi sur le ministère du Revenu* en 1996 visant à faciliter l'échange de renseignements avec les ministères et organismes publics en vue de contrer l'évasion fiscale et le travail au noir, la touchent de près. Le MRQ doit notamment soumettre à la CAI, pour avis, le plan d'utilisation des fichiers de renseignements qu'il entend obtenir. Il doit également tenir un registre des fichiers obtenus et soumettre annuellement à l'Assemblée nationale son *Rapport d'activité résultant de la comparaison du couplage ou de l'appariement des fichiers de renseignements* auquel est joint un avis de la CAI.
- 5.115** Les procédés utilisés lors de cette nouvelle activité de vérification consistent en des rencontres périodiques avec les responsables du MRQ et à l'analyse de documents pertinents. Notons que la CAI indique dans son avis de juin 1999 que ses commentaires portent essentiellement sur le rapport d'activité soumis par le MRQ. À cet effet, elle souligne qu'elle ne peut dégager un membre de son personnel pour assurer un suivi sur place en vue de connaître l'application des procédures relatives à l'usage des données externes obtenues des ministères et organismes. La surveillance de l'usage des données externes ainsi que de la sécurité qui y est rattachée devrait être plus rigoureuse.

### ***Fichiers d'identification de la clientèle***

- 5.116** Les ministères et les organismes recueillent, chacun de leur côté, des informations de base afin de communiquer avec leurs clients. Ces données touchent généralement les nom et prénom, les dates de naissance et de décès, le sexe, l'adresse et le numéro d'assurance sociale. Celles-ci sont consignées dans ce que l'on appelle un « fichier d'identification de la clientèle ».
- 5.117** À l'époque, nous avons attiré plus particulièrement l'attention sur les inconvénients liés à l'existence de mégafichiers, c'est-à-dire ceux qui concernent plus de cinq millions d'individus. Ces inconvénients sont liés principalement à la mise à jour des données de base qui y sont consignées, aux coûts qui y sont rattachés et à la qualité des données. Signalons que depuis 1996, la famille des mégafichiers s'est agrandie de celui des électeurs, de celui de la Direction de l'état civil et de celui de la Centrale de données du MRQ, ce qui porte son nombre à onze. La Centrale de données se distingue par l'origine des informations qui la composent. En effet, près de 30 p. cent des renseignements qui y sont consignés proviennent d'autres ministères et organismes du Québec. Les modalités d'obtention sont encadrées par le plan d'utilisation des fichiers de renseignements autorisé par la CAI.



- 5.118** La RAMQ est toujours considérée comme une source privilégiée pour obtenir les coordonnées de l'ensemble des citoyens. D'autant plus que, depuis la mise en place du régime d'assurance médicaments en janvier 1997, la clientèle communique davantage avec les préposés de la RAMQ. Cette communication directe avec la clientèle lui a permis de mettre à jour 65 p. cent de ses coordonnées de base, améliorant ainsi, dit-elle, la fiabilité de son fichier.
- 5.119** Pas moins de 17 ministères et organismes du gouvernement du Québec peuvent recevoir de la RAMQ les renseignements d'identification, comme il est prévu dans la *Loi sur l'assurance-maladie*. Il n'y a pas que le fichier de la RAMQ qui intéresse beaucoup les ministères et les autres organismes concernant les adresses, car la SAAQ fournit déjà cette information à douze d'entre eux. Le recours à ce type d'échanges n'est pas étranger aux économies à réaliser dans un contexte où l'on dénombre environ 900 000 changements d'adresses par année.
- 5.120** Bien qu'un groupe de travail se soit intéressé à la question, il n'existe toujours pas d'étude gouvernementale sur les coûts inhérents au maintien de tous les fichiers d'identification de la clientèle. Nous avons obtenu, à titre informatif, une estimation des coûts du maintien d'un fichier d'identification auprès de deux des entités vérifiées. Ils les évaluent à près de 900 000 dollars par année en excluant le traitement administratif. La mise en commun de données relatives à l'identification de la clientèle pourrait améliorer la qualité des services en réduisant le nombre de démarches que les citoyens doivent entreprendre auprès de l'État lors d'un déménagement, d'un décès ou d'une séparation, par exemple.

### ***Échanges de renseignements liés à l'administration des programmes***

- 5.121** Dans notre rapport de 1995-1996, nous faisons état que les échanges de renseignements représentaient l'un des moyens à la disposition des gestionnaires pour obtenir les informations nécessaires à la gestion des programmes sous leur responsabilité que ce soit pour l'amélioration du service à la clientèle ou encore pour des contrôles administratifs.
- 5.122** Néanmoins, ce moyen doit être utilisé avec précaution, car les règles qui régissent les échanges sans consentement précisent que ce type d'échanges doit être l'exception. C'est pourquoi il doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble de service à la clientèle ou de contrôle administratif.
- 5.123** Bien que tous les ministères et organismes vérifiés aient mis de l'avant de nouveaux projets d'échanges, la RRQ, la RAMQ, et la SAAQ se sont attardées davantage à répondre à des besoins ponctuels, alors que le MRQ et le MSS ont travaillé à parfaire les éléments constituant une stratégie d'ensemble des contrôles intégrant les échanges.



### *Amélioration du service à la clientèle*

- 5.124** L'amélioration du service à la clientèle représente une préoccupation importante pour l'ensemble des entités visées par nos travaux. L'utilisation des échanges d'information en vue de simplifier la vie des citoyens mérite encore de retenir l'attention des ministères et organismes, et ce, même si des progrès sont remarqués.
- 5.125** Ce type d'échanges peut éviter à des organismes de réclamer à un citoyen des informations ou des documents déjà disponibles dans d'autres fichiers gouvernementaux tels que le certificat de naissance. Nous observons une évolution différente dans chacune des cinq entités vérifiées.
- 5.126** Nous avons noté dans notre précédent rapport que la RRQ s'était engagée dans cette voie en n'exigeant plus les certificats de naissance et de décès, malgré qu'elle n'eût pas encore étudié la faisabilité de cet échange avec le Directeur de l'état civil. Cet échange est maintenant une réalité pour les certificats de décès. En ce qui concerne les certificats de naissances, la RRQ ne procède à une vérification auprès du Directeur que dans des cas nécessitant des informations complémentaires.
- 5.127** La RAMQ a, elle aussi, poursuivi ses efforts dans ce domaine. Les parents de nouveau-nés ont pu constater qu'il n'était plus nécessaire de demander la carte d'assurance maladie pour leur enfant grâce à un échange avec le Directeur de l'état civil. Pour sa part, le MRQ a manifesté sa préoccupation à l'égard du service à la clientèle lors d'échanges liés à l'administration des programmes et ce, à au moins deux reprises.
- 5.128** Le MSS souligne qu'il est encore difficile de justifier auprès de la CAI la nécessité d'une entente de ce genre lorsqu'elle n'est pas strictement prévue dans les lois des ministères et organismes concernés. En effet, la CAI considère la nécessité sous l'angle « d'absolument indispensable ». C'est pourquoi il est difficile de répondre à cette exigence lorsque le but poursuivi par l'échange vise une amélioration du service.
- 5.129** Cette difficulté a été éprouvée à la SAAQ pour l'un de ses projets d'échanges de renseignements touchant l'amélioration du service à la clientèle. En effet, ce projet n'a pas reçu un accueil favorable à la CAI. Devant ce refus, la SAAQ a procédé à une modification législative visant à lui permettre de justifier cet échange.
- 5.130** Enfin, notre suivi a permis d'identifier quelques échanges réalisés à des fins de contrôle administratif qui procurent des avantages pour la clientèle. Par exemple, un prestataire n'a pas à fournir de document concernant les versements d'allocations familiales qui servent au calcul de ses prestations mensuelles d'aide de dernier recours.



### *Raffermissement des contrôles administratifs*

- 5.131** L'efficacité des contrôles administratifs peut dépendre, dans une large mesure, du couplage de fichiers notamment en vue de détecter des clientèles à risque ou encore pour mieux cibler les interventions de contrôle. Nous tenons à souligner que les couplages de fichiers doivent cependant être intégrés aux autres contrôles administratifs pour tirer le maximum de bénéfices et pour éviter d'en multiplier indûment l'usage. À cette fin, le couplage de fichiers sans consentement demeure régi par les avis de la CAI.
- 5.132** Pour démontrer la pertinence des échanges, il est important que l'organisme tienne compte d'un certain nombre d'éléments tels que la nature des besoins d'information, les coûts pertinents, les avantages des moyens retenus, le moment propice pour obtenir l'information en vue d'améliorer le contrôle et enfin, les limites des moyens sur les plans légal et administratif.
- 5.133** À la RRQ, la SAAQ et la RAMQ, qui étaient un peu moins actives en matière d'échanges d'information à des fins de contrôle administratif, nous avons recommandé d'évaluer le potentiel des échanges pour la gestion des programmes et d'intégrer, dans leur vision organisationnelle de contrôle, les échanges de renseignements. Bien que la RAMQ ait conclu de nouvelles ententes d'échanges de renseignements au cours des dernières années, nous ne retrouvons pas d'évaluation formelle des avantages et des inconvénients d'y recourir ou non. La RAMQ soutient que les échanges font partie des options envisagées lorsqu'une situation semble entachée de fraude ou d'irrégularité. Elle nous rappelle également que la CAI reconnaît comme essentiel le principe de cloisonnement des informations entre les ministères et organismes et, qu'à ce titre, les échanges doivent constituer l'exception, ce qui implique de longues démarches auprès de cette dernière pour obtenir les autorisations requises. Ces éléments ne sont pas étrangers au fait que les échanges sont moins privilégiés.
- 5.134** Pour sa part, la RRQ procède actuellement à une évaluation des risques pour chacun de ses programmes. Au terme de cette étude, elle veut se doter d'une stratégie de contrôle. Elle entend évaluer ensuite l'opportunité et la rentabilité du recours aux échanges de renseignements personnels comme moyen de surveillance. La SAAQ, de son côté, a élaboré quelques projets d'échanges qui ne sont toutefois pas encore tous concrétisés.
- 5.135** Quant au MRQ et au MSS, nous avons pu remarquer que les échanges faisaient largement partie de leur stratégie de contrôle. Cependant, certains éléments d'information nécessaires à la démonstration de la pertinence des échanges comportaient des lacunes. L'évaluation de la rentabilité potentielle des échanges ne tient toujours pas compte de tous les coûts y afférents tels que ceux liés aux ressources humaines nécessaires et ce, même si les méthodes de calcul se sont raffinées. Notons que le MSS a fait un pas dans la bonne direction : il divulgue,



à l'intérieur de son plan d'affaires des technologies de l'information, une évaluation des coûts du développement nécessaire, soit pour améliorer des échanges de renseignements existants, soit pour en implanter des nouveaux.

- 5.136** Malgré les efforts des entités vérifiées, il n'est toujours pas facile de prévoir la rentabilité potentielle des couplages de fichiers notamment parce que les tests pilotes doivent faire abstraction des informations permettant de repérer un individu. Ce type d'analyse constitue aux yeux de la CAI une véritable « partie de pêche », en ce sens que l'on ignore la quantité et la nature des cas qui seront pris dans les filets.
- 5.137** Par exemple, le MRQ a transmis à la RAMQ la liste des personnes qui avaient inscrit qu'elles étaient couvertes par une assurance collective privée dans leur déclaration de revenus, mais qui sont effectivement assurées par le régime d'assurance médicaments à la RAMQ. Cette liste comportait initialement 147 520 cas recelant un potentiel d'irrégularités de 25 millions de dollars. Après une première analyse, le nombre de cas est passé à 111 000 réduisant ainsi le potentiel d'irrégularités à 12 millions de dollars.
- 5.138** Nous avons également attiré l'attention du MSS, du MRQ et de la RAMQ sur les limites des moyens légaux et des ressources pour traiter administrativement tous les cas qui pourraient comporter des irrégularités. Ces organisations devront toujours composer avec ces difficultés.
- 5.139** Par ailleurs, nous avons signalé dans notre rapport que les ministères et les organismes n'étaient qu'à la phase exploratoire au chapitre du partage des informations résultant de vérifications ou d'enquêtes. Exception faite d'une entente qui a été conclue en mai 2000 entre le MRQ et le MSS, et qui permettra à ce dernier d'obtenir des informations suite à des vérifications ou à des enquêtes effectuées par le MRQ concernant des personnes qui sont ou étaient bénéficiaires de la sécurité du revenu, bien peu de progrès ont été réalisés.
- 5.140** D'une part, mentionnons qu'un groupe de travail formé de quelques ministères et organismes a exploré plus à fond la pertinence d'échanger de l'information sur les enquêtes portant sur les unions de fait. Les conclusions font ressortir les difficultés de mener des enquêtes conjointement, compte tenu des définitions divergentes du terme « conjoint de fait » d'une loi à l'autre. De plus, d'autres moyens sont à la disposition des enquêteurs pour arriver à leurs fins, ce qui rend difficile la justification de la nécessité de l'échange.
- 5.141** D'autre part, les travaux réalisés par le MRQ sur l'évasion fiscale et le travail au noir peuvent intéresser certains autres ministères et organismes dans la mesure où la *Loi sur le ministère du Revenu* le permet. Par exemple, un projet a été mis de l'avant dans le but d'évaluer l'ampleur de la non-production de la déclaration de revenus chez les résidents frontaliers. Le couplage de l'extrait de banque de données des personnes assurées de la RAMQ avec les données du MRQ a permis d'identifier 25 707 personnes absentes des banques de données du ministère. Pour



explorer davantage cette situation, celui-ci a effectué une demande de renseignements à la RAMQ dans le but d'obtenir des indices additionnels de preuve de résidence. Advenant que le MRQ demande à ces personnes de produire une déclaration de revenus du Québec et que ceux-ci invoquent le statut de non-résident du Québec selon les lois fiscales, il y aura lieu de se demander si ces mêmes personnes bénéficient des services offerts aux titulaires d'une carte d'assurance maladie.

### *Fiabilité de l'information et des clés de recoupement*

- 5.142** Nous étions préoccupés par les lacunes décelées aux chapitres de la fiabilité de l'information échangée et de la qualité des clés de recoupement parce qu'il est important de s'assurer que les données sont exactes et qu'elles concernent le même individu. C'est pourquoi nous recommandions plus particulièrement au MRQ, au MSS et à la RRQ de s'assurer de la faisabilité des échanges et de la qualité des données appariées en effectuant notamment des tests pilotes adéquats.
- 5.143** Comme nous l'avons signalé précédemment, l'usage de tests pilotes complets qui permettraient d'explorer davantage les résultats obtenus n'est toujours pas permis par la CAI, car les résultats ne doivent pas permettre de repérer un individu. Dans ce contexte, les ministères et organismes ne peuvent valider l'exactitude des résultats obtenus qu'après avoir conclu l'entente, procédé à l'échange d'information et analysé les cas nécessitant une intervention. Cela pourrait entraîner la détection d'irrégularités qui n'en sont pas réellement, comme nous le mentionnions dans notre précédent rapport. Lorsque cela arrive, on manipule de l'information confidentielle inutilement.
- 5.144** Pour améliorer la fiabilité des informations échangées, les ministères et les organismes vérifiés nous ont souligné qu'ils tenaient compte de la qualité de l'information recueillie dans le choix des entités avec lesquelles ils échangent. Par contre, nous n'avons pu évaluer jusqu'à quel point, car cet exercice se déroule surtout verbalement. En complément, ils donnent généralement l'occasion à la personne concernée de s'exprimer avant de procéder à une modification de sa situation. Notons que le projet de loi présenté en mai 2000 s'intéresse également à cette question. En effet, la CAI pourrait, dans le cadre de l'évaluation d'une entente, tenir compte des mesures prises par les entités pour vérifier l'exactitude des résultats obtenus grâce aux échanges avant d'entreprendre des actions administratives concernant une personne.
- 5.145** Par ailleurs, les ministères et organismes ont composé avec les difficultés d'appariement en raffinant leurs techniques de comparaison de fichiers. En plus du numéro d'assurance sociale, qui est utilisé dans 23 des 35 ententes examinées, les ministères et organismes utilisent les dates de naissance, le numéro d'assurance maladie lorsque cela est autorisé, les nom et prénom, les adresses, etc. pour





repérer le plus grand nombre d'individus. De cette façon, certains ministères peuvent atteindre des taux d'appariement de 90 à 95 p. cent en présence de clés numériques, mais ce taux peut chuter à 70 p. cent en leur absence.

- 5.146** Enfin, concernant les échanges de renseignements liés à l'administration des programmes, nous avons recommandé au gouvernement d'étudier la pertinence de se servir le plus possible des informations contenues dans les fichiers des différents ministères et organismes dans le but de faciliter l'application des lois et des programmes ainsi que pour améliorer les services à la clientèle, et ce, tout en protégeant la vie privée des citoyens.
- 5.147** Le document *Orientations stratégiques gouvernementales 2000-2003* insiste sur le rôle déterminant que les nouvelles technologies de l'information et des communications jouent dans la gestion de l'État. Ce document mentionne également que les réseaux informatiques permettront d'accroître les échanges d'information et que cette augmentation aura pour effet de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes. Les nouvelles technologies, dit-on, offrent un accès plus facile aux services publics et permettent d'atténuer les tracasseries administratives.
- 5.148** De plus, un groupe de travail sur la gestion unifiée de l'identité qui s'intéressait à l'administration des adresses ainsi qu'à l'émission d'une carte d'identité facultative a bien vu le jour au début de l'année 1999. Il est formé des principaux ministères et organismes qui détiennent une quantité importante de renseignements. Les réflexions de ce groupe de travail ont donné lieu au projet de loi 113, *Loi instituant la carte nationale d'identité*.

### **Protection des renseignements personnels**

- 5.149** La protection des renseignements personnels représente un enjeu de taille pour l'appareil gouvernemental, surtout dans un contexte où le gouvernement a décidé d'intensifier le recours aux transactions électroniques entre les ministères et organismes ou encore, entre les diverses clientèles et l'État. Elle est au cœur des orientations stratégiques gouvernementales 2000-2003. En outre, un des axes d'intervention de ces orientations demande aux ministères et organismes de prendre le virage technologique dans le souci de la protection des renseignements personnels. Plus particulièrement, on leur suggère de se doter de règles et de mécanismes appropriés de sécurité et de protection des renseignements personnels, et de confidentialité.
- 5.150** Plus concrètement, le Conseil des ministres adoptait, le 12 mai 1999, un plan d'action gouvernemental de protection des renseignements personnels. Globalement, ce plan prévoit, dans chaque ministère et organisme, l'institution d'un comité de protection des renseignements personnels ayant pour mandat :
- d'assurer le suivi des recommandations émises par la CAI dans son rapport *Un défi de taille* ;



- de planifier, d'initier et de voir à la tenue d'activités régulières de sensibilisation auprès de tout le personnel, sur tous les volets de la protection des renseignements personnels ;
- d'effectuer une évaluation annuelle du niveau de la protection des renseignements personnels et d'en faire état dans le rapport annuel du ministère ou de l'organisme.

**5.151** À cela s'ajoute l'élaboration d'un plan d'action dans chacun des ministères et organismes afin de concrétiser la volonté gouvernementale.

**5.152** En 1995-1996, nous insistions sur l'importance de sensibiliser les employés à leur obligation au regard de la confidentialité des renseignements personnels. Bien plus encore aujourd'hui, dans un contexte d'inforoute gouvernementale, la sensibilisation et la formation représentent la clé de voûte de la sécurité et de la confidentialité.

**5.153** Cette sensibilisation est d'autant plus importante qu'une grande majorité du personnel était autorisée à consulter l'ensemble des dossiers relatifs à la clientèle, ce qui augmentait le risque de diffusion non autorisée d'informations confidentielles.

**5.154** L'ensemble des ministères et organismes vérifiés sont davantage préoccupés par les activités de sensibilisation et de formation. Nos travaux de suivi en révèlent clairement la présence récurrente chez toutes les organisations vérifiées. Cependant, la fréquence et l'approfondissement varient de l'une à l'autre. Par exemple, le MRQ rappelle systématiquement à ses employés, et ce annuellement, les directives qui régissent la confidentialité, et il les responsabilise grâce à la signature d'une déclaration de discrétion. On observe aussi la présence d'un code d'éthique à la SAAQ, à la RRQ, au MRQ et au MSS. Ce code constitue un cadre de référence, non exhaustif, qui permet à chaque personne de bien se situer en matière d'éthique et qui traite également des valeurs privilégiées par l'organisation. À cet égard, les gestionnaires de la RRQ doivent, à chaque année, présenter à leur personnel une session de sensibilisation sur leur code d'éthique.

**5.155** Le plan d'action gouvernemental, qui insiste sur la planification, l'initiation et l'assurance de la tenue régulière d'activités de sensibilisation du personnel, rejoint notre préoccupation à cet égard. Nous avons d'ailleurs constaté, à la lecture du plan d'action sur la protection des renseignements personnels adopté par les cinq entités vérifiées, la présence du volet « activités de sensibilisation » ainsi qu'un échéancier de réalisation dans certains cas. La RAMQ et la SAAQ y précisent notamment qu'elles établiront un programme de sensibilisation et de formation du personnel en matière de protection des renseignements personnels. Le MRQ, quant à lui, développe actuellement une formation spécifique sur cette matière en raison de ses particularités. Pour sa part, la SAAQ a déjà donné de la formation sur la protection des renseignements personnels à plus de 400 personnes.



- 5.156** Nous réitérons tout de même notre souci de maintenir les efforts déjà consentis en vue de systématiser les activités de sensibilisation et de formation des employés. Cela représente en soi des valeurs qu'il faut inculquer davantage dans la culture des organisations et qui s'inscrivent d'emblée dans les activités de prévention.
- 5.157** La sensibilisation ne représente pas la seule clé du succès. Des employés bien au fait des principes de confidentialité et de vie privée peuvent un jour ou l'autre être tentés d'y faire une entorse avec ou sans mauvaises intentions. C'est pourquoi les contrôles a posteriori sur les accès sont une nécessité. Surtout dans un contexte où un examen général des accès dévoile un taux élevé d'employés qui peuvent consulter des fichiers de renseignements personnels.
- 5.158** Nos travaux de suivi révèlent que la RAMQ et le MRQ se distinguent des trois autres entités par une intensification des contrôles exercés sur les accès aux renseignements détenus sur les clientèles en construisant des profils d'utilisateurs en fonction des tâches réalisées par les employés. Ainsi, la RAMQ effectue semi-annuellement une surveillance des privilèges d'accès aux transactions jugées critiques et fait un rapport sur les lacunes constatées aux gestionnaires concernés. Le MRQ a fait une étude ponctuelle de l'état des droits d'accès et s'apprête à en faire le suivi. L'implication des gestionnaires est un facteur essentiel à une surveillance efficace de l'octroi ou du retrait des accès en fonction des tâches effectuées.
- 5.159** Plus particulièrement, le MRQ exerce maintenant une surveillance plus étroite des droits d'accès accordés aux utilisateurs pour la consultation des informations versées dans la Centrale de données de façon à ce qu'ils n'aient accès qu'aux renseignements requis dans l'exercice de leurs fonctions. Une directive encadre depuis peu la gestion de ces accès ainsi que la circulation des fichiers et des documents extraits de cette base de données. Actuellement, près d'une centaine d'utilisateurs bénéficient de droits d'accès plus ou moins étendus. Cependant, la comparaison que nous avons faite entre la liste des personnes ayant des droits d'accès à la Centrale de données et celle des employés détenant des autorisations, révèle des écarts. Nous avons repéré quelques individus qui possèdent des droits d'accès, mais n'avons pas retracé les autorisations requises. Cette situation n'est pas étrangère au fait qu'il n'y a pas de suivi de la correspondance entre la liste des informations ou des fichiers qu'un utilisateur requiert pour exercer ses fonctions et les accès réellement programmés. Dans un contexte où la journalisation des transactions est difficilement exploitable pour l'instant, il devient d'autant plus important d'effectuer un contrôle serré des accès.
- 5.160** Encore aujourd'hui, tous les ministères et organismes examinés procèdent à la journalisation de la plupart des accès aux fichiers contenant des renseignements personnels. Or, l'examen détaillé de cette journalisation ne s'est guère amélioré. Seuls le MRQ et la RRQ procèdent à cet examen. Au MRQ, il vise l'un de ses principaux fichiers. Le ministère utilise à cet effet des outils d'analyse basés sur le risque d'abus d'utilisation des accès accordés. Les relevés des cas d'exception



sont ensuite vérifiés et des mesures sont prises, s'il y a lieu. Quant à la RRQ, on y effectue cet examen depuis peu de temps et des améliorations doivent encore être apportées.

### **Information de gestion et reddition de comptes**

#### **Commission d'accès à l'information**

- 5.161** Nos travaux de suivi révèlent que la CAI ne possède toujours pas le portrait des échanges de renseignements et ne peut donc pas dégager des messages qu'il serait opportun d'émettre. Bien que les résultats de la vérification réalisée en 1998, parus dans le rapport *Un défi de taille*, aient permis de faire certaines recommandations sur le suivi des avis que la CAI avait délivrés et des enquêtes qu'elle avait menées de 1992 à 1995, la vérification demeure ponctuelle.
- 5.162** De plus, la CAI ne dispose pas encore d'information sur la qualité des données échangées, ni sur les coûts et les bénéfices des échanges, ni sur les besoins des ministères et organismes en cette matière. Enfin, elle n'a pas encore d'indicateurs pour suivre régulièrement les changements de situation ni l'évolution des dispositions dérogatoires. L'absence de ces informations ne lui permet pas de dresser un état de situation complet.
- 5.163** Nous mentionnions dans notre précédent rapport que la CAI devait, d'une part, faire les représentations appropriées aux autorités gouvernementales concernées en temps opportun et d'autre part, réévaluer l'efficacité du cadre de gestion actuel, à la lumière de la stratégie qui devra être mise en place eu égard à l'autoroute de l'information.
- 5.164** Nos travaux de suivi révèlent qu'au cours des dernières années, la CAI a fait part de ses commentaires, notamment lors du débat sur la carte d'identité et lors de la révision quinquennale de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Elle a pris part également, comme observatrice, au groupe de travail sur la gestion unifiée de l'identité. Elle profite aussi des avis qu'elle émet pour faire les mises en garde qui s'imposent.
- 5.165** Son dernier rapport sur la révision quinquennale de la Loi a été l'occasion pour la CAI de faire part aux autorités de ses observations. Elle y a abordé plusieurs sujets dont les nouvelles technologies (cryptographie, authenticité et intégrité), les échanges d'information entre ministères et organismes (nouveaux modes de communication, cloisonnement des organismes), les identifiants (numéro d'assurance sociale, numéro de permis de conduire et numéro de la carte d'assurance maladie) ainsi que les principales recommandations de changements à la Loi.
- 5.166** Enfin, nous invitons la CAI à poursuivre sa surveillance sur les développements liés à l'autoroute de l'information afin d'être en mesure de faire les mises en garde nécessaires.



### Ministères et organismes

- 5.167** Dans notre précédent rapport, nous avons recommandé aux ministères et organismes de fournir aux autorités gouvernementales concernées les informations sur les difficultés rencontrées dans les opérations de couplage de fichiers. Conséquemment, la RAMQ, la RRQ et la SAAQ ont profité des débats sur la carte d'identité pour déposer un mémoire dans lequel ils expriment certains problèmes. Ceux-ci sont illustrés par les inconvénients relatifs à l'absence d'un identifiant unique et les efforts nécessaires pour garder à jour un fichier relatif à la clientèle. De même, l'étude en commission parlementaire de la révision quinquennale de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* a été également l'occasion pour la RAMQ, la RRQ et la SAAQ d'émettre leurs opinions.
- 5.168** En matière de reddition de comptes, tous les ministères et organismes visités divulguent maintenant dans leurs rapports annuels les mesures qui sont prises pour assurer la protection des renseignements personnels telles que les démarches de sensibilisation auprès du personnel, les sessions de formation, la diffusion d'un code d'éthique, l'intensification des contrôles d'accès et les mécanismes de surveillance. Ils font également mention de statistiques sur les demandes de renseignements et précisent, à l'occasion, le type de demandeurs.
- 5.169** De plus, la RAMQ, la SAAQ et le MRQ divulguent les types de fichiers qu'ils détiennent. La RRQ et la SAAQ présentent des détails sur les ententes conclues avec les divers ministères et organismes. La SAAQ en fournit d'ailleurs une liste exhaustive.
- 5.170** Le MSS révèle les bénéfices réalisés par les échanges de renseignements. Le MRQ produit, quant à lui, un rapport annuel sur les activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement de fichiers de renseignements effectués à la suite des modifications législatives l'autorisant à recueillir des renseignements auprès de diverses entités selon le plan d'utilisation. Ce rapport, accompagné de l'avis de la CAI, est déposé à l'Assemblée nationale.
- 5.171** Bien que ces progrès méritent d'être signalés, certains problèmes subsistent. D'une part, le MSS divulgue les bénéfices sans indiquer les coûts correspondants, et d'autre part, la présentation des bénéfices peut prêter à confusion, car elle ne distingue pas les réclamations de prestations versées en trop des sommes économisées par le non-versement de prestations.
- 5.172** Le rapport du MRQ est intéressant sur le plan des résultats des efforts consentis en matière de lutte à l'évasion fiscale et au travail au noir, car il indique le montant de la récupération fiscale par secteurs d'activité et par projets horizontaux. Toutefois, il omet de présenter les coûts et n'évalue pas la proportion des bénéfices liés directement aux échanges de renseignements et à l'obtention de données externes. L'évaluation de la récupération fiscale n'est pas le seul élément à faire connaître. D'autres effets auraient avantage à être mesurés et



divulgués. Comme nous le soulignons dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, le MRQ devrait connaître le degré d'observance fiscale. Cette évaluation permettrait d'évaluer les répercussions de ses interventions en matière de contrôle.

- 5.173** Le plan d'action gouvernemental sur la protection des renseignements personnels, adopté par le Conseil des ministres, devrait inciter les ministères et organismes à poursuivre les efforts consentis jusqu'à présent en matière de reddition de comptes, car celle-ci y occupe une place de choix. Ce plan précise notamment que les ministères et organismes devront faire état dans leur rapport annuel de l'évaluation qu'ils auront préalablement effectuée sur l'état de la protection des renseignements personnels.
- 5.174** De plus, afin d'orienter davantage les ministères et organismes, le ministère du Conseil exécutif a produit un guide pour la reddition de comptes. Il y précise les éléments minimaux dont le rapport annuel 1999-2000 doit faire état ainsi que des indications quant à la portée de cet exercice pour les rapports annuels subséquents telles que les activités de sensibilisation et de formation dispensées sur la protection des renseignements personnels ainsi que les priorités d'action retenues pour 2000-2001.

#### **5.175 Résumé des commentaires des ministères et organismes**

En général, les ministères et organismes vérifiés approuvent l'exposé de nos constatations. Ils apportent des nuances et des renseignements additionnels quant aux modalités d'application de la Loi, à l'utilité d'un fichier d'identification des clientèles, à l'intégration et la faisabilité des échanges de même qu'à la protection des renseignements personnels et à la reddition de comptes.

**Modalités d'application de la loi.** Deux entités ont commenté plus particulièrement nos constatations. Relativement à la présentation d'ententes devant la CAI même lorsque cela n'est pas nécessaire, la RRQ tient à préciser qu'elle a adopté une approche préventive compte tenu des investissements importants qu'elle doit effectuer pour améliorer ses systèmes ou développer de nouveaux programmes. Elle ajoute que la consultation de la CAI fait partie de la plupart de ses échéanciers de travail.

Par ailleurs, la SAAQ souligne que le projet de loi modifiant notamment la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ne résout pas l'un des problèmes fondamentaux des échanges, soit celui lié à l'interprétation des expressions « couplage de fichiers » et « communication de renseignements nécessaires à l'application d'une loi ». Selon elle, les interprétations divergentes qu'en font les organismes publics compliquent et retardent le processus de négociation d'ententes. De plus, la SAAQ souhaite que l'implication du gouvernement dans le dossier de la protection des renseignements personnels se traduise par le développement d'outils favorisant l'application et l'interprétation de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.



**Fichiers d'identification de la clientèle.** La RRQ indique que les problèmes liés à l'identification de la clientèle constituent un enjeu important pour une organisation qui communique régulièrement avec le public. Elle mène d'ailleurs, avec l'accord de principe de la CAI, des travaux en vue de verser dans un fichier unique les renseignements relatifs à l'identité et à la localisation de ses bénéficiaires, et ce, en vue d'améliorer la qualité de ses données et de faciliter leur gestion. La RRQ soutient toutefois que les ententes conclues avec certains organismes publics demeurent néanmoins nécessaires, tant qu'une solution globale ne sera pas arrêtée.

**Échanges de renseignements liés à l'administration des programmes.** La RRQ estime qu'elle dispose des renseignements nécessaires pour vérifier qui a le droit de bénéficier de ses programmes, grâce aux ententes qu'elle a conclues avec le MRQ, le gouvernement fédéral et le Directeur de l'état civil. Elle mentionne que l'utilisation des échanges de renseignements personnels comme moyen de contrôle de ses programmes est suffisante dans les limites prescrites par la loi et les orientations de la CAI. La RRQ considère qu'étant donné qu'elle est généralement premier payeur, l'admissibilité de la personne à un autre programme n'a pas de conséquence sur le montant de la rente ou de la prestation, sauf si elle reçoit une prestation comme victime d'un accident du travail ou d'un accident de la route. Or, dans ces deux cas, les échanges de renseignements sont utilisés.

Cependant, la RRQ n'est pas réfractaire à l'idée d'explorer davantage la possibilité d'accroître ses échanges pour des fins de resserrement des contrôles administratifs. Elle nous rappelle qu'elle procède actuellement à une évaluation des risques de chacun de ses programmes en vue de se doter d'une stratégie de contrôle. Par la suite, elle évaluera l'opportunité de recourir davantage aux échanges.

La SAAQ précise qu'il n'est pas facile d'établir un juste équilibre entre la protection des renseignements personnels et l'efficacité de la gestion gouvernementale à l'égard du service à la clientèle et du contrôle administratif. Elle s'engage à poursuivre ses efforts pour maintenir cet équilibre et conclure des ententes d'échanges de renseignements qui amélioreront le service à la clientèle et raffermiront les contrôles administratifs tout en respectant les exigences légales en cette matière. Elle cite en exemple les ententes conclues avec la Commission des transports du Québec qui, en plus de couvrir les communications de renseignements personnels, comportent un volet de services offerts à la clientèle commune. Ainsi, un propriétaire ou un exploitant de véhicules lourds peut recevoir tous les services relatifs à l'immatriculation ou à l'inscription au Registre des propriétaires et exploitants dans les bureaux de l'un ou l'autre des organismes.

Le MSS fait ressortir qu'il est toujours difficile d'évaluer, a priori, les coûts et les bénéfices des échanges à cause notamment des règles entourant l'usage des tests pilotes.

Enfin, le MRQ déclare qu'il est au fait des lacunes liées à la démonstration de la pertinence des échanges. « Des mesures sont envisagées à court et à moyen termes afin d'évaluer avec plus de précision la pertinence d'effectuer des échanges de renseignements pour



chaque projet. Au regard du raffermissement des contrôles administratifs, différents dossiers sont en cours tels que le positionnement de la Centrale de données, la mise à jour du plan d'utilisation et l'évaluation des bénéfices reliés à la Centrale de données. »

**Protection des renseignements personnels.** Le MRQ, le MSS et la RRQ soulignent qu'ils effectuent plusieurs activités de sensibilisation et ce, conformément au plan d'action gouvernemental pour la protection des renseignements personnels. Le MSS nous informe qu'il commencera prochainement une période intensive de formation sur la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. De plus, un nouvel outil d'évaluation du niveau de la protection des renseignements personnels à l'intention des différentes unités administratives devrait être mis en application dès cet automne. Pour leur part, la RRQ et le MRQ nous rappellent que leurs activités de sensibilisation, telles qu'une campagne de sensibilisation, des articles dans les médias internes ainsi que la mise à jour des directives et des procédures administratives, ont été nombreuses et régulières.

Le MRQ signale enfin que la protection des renseignements personnels est une préoccupation majeure. Il s'engage à apporter des correctifs à court terme afin d'effectuer la concordance entre la liste des informations ou fichiers accessibles par un utilisateur et les accès réellement programmés.

En ce qui concerne l'examen de la journalisation, le MSS s'engage à évaluer la situation actuelle et à procéder aux améliorations nécessaires. La RRQ prévoit revoir, dès cette année, l'ensemble des profils d'accès des diverses catégories de personnel. De plus, un processus de numérisation de dossiers sera implanté prochainement, ce qui contrôlera effectivement les accès des utilisateurs qui ne pourront consulter que les renseignements nécessaires à l'exercice de leurs tâches. Enfin, elle s'engage à développer des outils pour faciliter l'examen des journalisations et ainsi améliorer son suivi.

**Information de gestion et reddition de comptes.** Le MRQ indique qu'il a entrepris la mise au point d'un suivi des coûts des activités qu'il réalise, notamment en ce qui concerne les activités de récupération fiscale. « Pour 1999-2000, la répartition des coûts s'est effectuée au niveau des grandes activités seulement. Il est prévu de raffiner les calculs de ventilation au cours du prochain exercice de manière à pouvoir associer les coûts aux divers éléments et projets inclus dans les grandes activités.

« Bien qu'il soit difficile de suivre l'évolution des travaux à chaque croisement de données et ainsi pouvoir quantifier les bénéfices directs associés à chacun, l'utilisation de la Centrale de données et du croisement des renseignements qui y sont contenus procure des bénéfices directs évalués à près de 30 millions de dollars en moyenne annuellement.

« De plus, le MRQ, de concert avec le ministère des Finances, projette l'élaboration d'une approche qui lui permettrait de mesurer l'incidence des activités de récupération fiscale sur les variations de revenus provenant de l'autocotisation. »





### 5.176 Commentaires de la Commission d'accès à l'information

Dans un premier temps, la Commission formule, dans un document détaillé sur le suivi de nos recommandations, les opinions suivantes :

« L'article 70 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* prévoit qu'une entente de communication de renseignements personnels qui a fait l'objet d'un avis défavorable de la CAI peut être approuvée par le gouvernement. Or, au cours des 18 dernières années, le gouvernement n'a utilisé ce pouvoir qu'une seule fois.

« L'adoption du projet de loi 451 aurait permis de clarifier de nombreuses questions relatives aux échanges de renseignements personnels entre organismes publics. Il est à souhaiter que le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration dépose sous peu un projet de loi de même nature.

« À moins que le législateur ne lui indique clairement qu'il s'agit de la voie à suivre, ce qu'il n'a pas fait à ce jour, la CAI n'a aucunement l'intention de se montrer favorable aux échanges de renseignements personnels pour le seul et unique motif que ces échanges répondent à des préoccupations économiques.

« La CAI entend continuer à favoriser les contrôles a priori pour les motifs suivants : cette approche est la plus efficace pour limiter les violations du droit à la vie privée, et les ressources humaines et financières de la CAI ne lui permettent évidemment pas de mettre en place une structure de contrôle a posteriori systématique. De plus, ce dernier type de contrôle peut engendrer des coûts importants pour les organismes qui doivent donner suite aux correctifs exigés par la CAI. »

Dans un deuxième temps, la Commission mentionne que :

« Les observations du Vérificateur général invitent à nouveau les ministères et organismes à échanger des renseignements personnels. Cette invitation nous apparaît guidée par un souci d'efficacité et de saine gestion, sans prendre en compte les impératifs que posent certaines lois fondamentales, adoptées par l'Assemblée nationale.

« On l'a souvent dit, la vie privée a un coût. Une société aussi avancée que la nôtre doit l'assumer. Là-dessus, la lecture des avis antérieurs du Vérificateur général et de la Commission d'accès à l'information met en évidence les divergences des mandats et de vues de deux organismes dont les membres sont tous nommés par l'Assemblée nationale.

« Pour sa part, la Commission estime que la communication d'un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée doit demeurer exceptionnelle. Une telle communication doit s'effectuer à l'intérieur des contraintes que fixe la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

« Tenir compte de « l'efficacité administrative » ne relève pas de la Commission d'accès à l'information qui a pour fonction d'assurer le respect d'un droit fondamental du citoyen à la protection des renseignements personnels qu'il confie à l'État.



« Ceci étant, la Commission d'accès à l'information donne souvent son aval aux organismes publics qui désirent opérer de tels échanges de renseignements nominatifs, dans le respect de la loi.

« Malheureusement, en vertu de la législation actuelle, la Commission n'est pas informée de tous les échanges qui s'effectuent entre les organismes publics. La surveillance a posteriori, quant à elle, requiert des ressources humaines et financières dont elle ne dispose pas aujourd'hui. Le Vérificateur général a raison de prétendre à la nécessité de dresser le portrait de ces échanges. À ce sujet, il n'y a ni philosophie, ni dogmatisme. Le problème est uniquement d'ordre financier. »

#### **5.177 Réaction aux commentaires de la Commission d'accès à l'information**

Nos travaux nous amènent à insister sur l'importance, pour les ministères et les organismes, d'évaluer les avantages et les inconvénients de recourir aux échanges d'information en vue de les intégrer exceptionnellement à une stratégie de contrôle de leurs activités et d'améliorer la qualité des services aux citoyens. Il ne s'agit pas là d'une invitation gratuite. Il va sans dire que les solutions préconisées doivent respecter la vie privée, les lois et règlements en vigueur ainsi que les exigences relatives aux pratiques de saine gestion. Déjà, certains ministères et organismes sont allés de l'avant en ce sens.

La Commission mentionne qu'elle donne souvent son aval aux organismes publics qui désirent effectuer des échanges de renseignements, dans le respect de la loi. Comme nous le soulignons dans notre suivi, les critères qui guident cette analyse ont souvent pour fondement la présence d'un article de loi qui permet à l'organisme de procéder à un tel échange et ainsi en légitimer la nécessité. Nous y relatons que cette position a amené certains ministères et organismes à faire modifier en conséquence des lois qu'ils administrent.

Par ailleurs, nous sommes en désaccord avec l'affirmation de la Commission selon laquelle l'efficacité administrative et le respect du droit fondamental du citoyen à la protection des renseignements personnels qu'il confie à l'État sont des principes inconciliables. Comme nous le mentionnions dans le chapitre 1 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, nous considérons toujours que les grands principes de la protection des renseignements personnels doivent être respectés et, au prix de certains efforts, ils demeurent compatibles avec les objectifs d'efficacité recherchés.

#### **5.178 Commentaires du ministère du Conseil exécutif**

« Nous partageons entièrement l'opinion du Vérificateur général à l'égard du plan d'action gouvernemental adopté par le Conseil des ministres en mai 1999.

« En ce qui concerne l'implication accrue du ministère du Conseil exécutif en matière de protection des renseignements personnels depuis le mois de juin 1999, elle revêt un caractère particulier puisqu'elle se situe dans le contexte où le secrétaire général du Conseil exécutif a été chargé de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental adopté par



le Conseil des ministres. Cette implication s'avère donc ponctuelle pour donner l'impulsion désirée par le Conseil des ministres au plan d'action et ne vise en aucune façon à se substituer aux ministres et ministères ayant des responsabilités de niveau gouvernemental et encore moins aux ministères et organismes qui sont les grands responsables de la protection des renseignements personnels qu'ils détiennent.

« À cet égard, nous tenons à souligner l'implication de tous les ministères et organismes couverts par le plan d'action et plus particulièrement les ministères ayant des responsabilités de nature gouvernementale dont le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, responsable des lois en ce domaine, le Secrétariat du Conseil du trésor, pour ses responsabilités relatives aux nouvelles technologies de l'information, le ministère de la Justice, comme juriconsulte des ministères, et le ministère de la Culture et des Communications, pour ses responsabilités en matière de gestion documentaire.

« Les sous-ministres de ces trois ministères, le secrétaire du Conseil du trésor et le président de la Société de l'assurance automobile du Québec sont d'ailleurs membres du comité interministériel de protection des renseignements personnels ; ce comité est présidé par le secrétaire général du Conseil exécutif. Enfin, l'on ne saurait passer sous silence l'implication de la Commission d'accès à l'information qui a bien voulu accepter d'étendre son intervention au-delà des situations où la loi prévoit la consultation spécifique de celle-ci. »

#### **5.179 Commentaires du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration**

Le ministère tient à rappeler « le caractère prépondérant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui régit les échanges de renseignements personnels et le fait que les principes et règles qui prévalent en ce domaine s'appuient sur l'article 5 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui énonce que toute personne a droit au respect de sa vie privée. »





MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE ET COMMISSION QUÉBÉCOISE  
DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

ADMINISTRATION DES SENTENCES ET RÉINSERTION  
SOCIALE DES DÉLINQUANTS

*Suivi effectué par*

Jean-Pierre Fiset  
*Directeur de vérification*

Isabelle Hurens  
André Pépin

## Introduction

- 5.180** En 1996-1997, nous avons réalisé une vérification de l'optimisation des ressources concernant l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants. Nos travaux avaient pour but de nous assurer de la mise en place par le ministère de la Sécurité publique (MSPQ) et le ministère de la Justice, de mécanismes efficaces pour administrer adéquatement les sentences imposées par les magistrats, et ce, conformément aux lois en vigueur. Pour ce faire, nous avons examiné les trois types de sentences généralement imposées par les juges : la détention, l'ordonnance de probation et l'amende.
- 5.181** Nous avons aussi vérifié que les programmes d'intervention du MSPQ visaient la réinsertion sociale des délinquants. De plus, nous avons examiné les travaux de la Commission québécoise des libérations conditionnelles afin de nous assurer que les critères utilisés pour accorder une libération conditionnelle étaient appliqués uniformément. Dans le cadre de nos travaux, nous avons visité des établissements de détention, des bureaux de probation, des palais de justice et des organismes de référence, tous répartis dans différentes régions.
- 5.182** 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 par les entités concernées. Notre démarche avait pour objet de répertorier les nouveaux outils mis en place ou les actions prises pour améliorer la gestion des sentences au cours des trois dernières années. Nos travaux ont été réalisés à la Direction générale des services correctionnels du MSPQ, à la Direction du traitement des infractions et de la perception des amendes du ministère de la Justice et à la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Nous avons également visité des organismes de référence, c'est-à-dire des organismes communautaires qui gèrent le programme des travaux compensatoires. Nos travaux ont pris fin en mai 2000.
- 5.183** Au Québec, les sentences de moins de deux ans sont administrées par le gouvernement provincial tandis que celles de deux ans et plus le sont par le gouvernement fédéral. Selon les données disponibles lors de notre suivi et de notre vérification initiale, la Direction générale des services correctionnels procédait, en 1998-1999, à l'admission de près de 50 000 personnes, comparativement à 65 000 en 1995-1996 ; 56 p. cent de ces personnes étaient des prévenus, c'est-à-dire des individus en attente d'une sentence du tribunal. Au cours du même exercice, elle a assuré la surveillance de près de 18 000 individus en milieu ouvert (ordonnances de probation, libérations conditionnelles et



ordonnances de sursis), par rapport à 13 000 en 1995-1996 (ordonnances de probation et libérations conditionnelles seulement) par l'intermédiaire des bureaux de probation.

- 5.184** Le MSPQ a alloué 224 millions de dollars au cours de l'exercice 1998-1999 pour le maintien, dans 12 directions régionales, de 17 établissements de détention et de 40 points de services, appelés auparavant « bureaux de probation », répartis dans 14 directions de l'évaluation et des services en milieu ouvert. Le montant de cette aide se montait à 225 millions en 1995-1996. Le ministère compte également sur l'appui de nombreuses ressources communautaires pour atteindre son objectif de réinsertion sociale des délinquants.
- 5.185** De son côté, le ministère de la Justice a confié à ses 11 services régionaux le rôle de recouvrer les amendes impayées et les frais découlant des jugements de la cour. Les revenus d'amendes se chiffraient à 63 millions de dollars en 1998-1999, alors qu'ils étaient de 60 millions en 1995-1996. Toutefois, c'est la Direction générale des services correctionnels du MSPQ qui est responsable d'appliquer les mesures de remplacement lorsque le contrevenant se trouve dans l'incapacité de payer son dû.

### Considérations générales

- 5.186** Au regard de la plupart des lacunes mentionnées dans notre rapport de 1996-1997 et qui portaient notamment sur les outils d'évaluation des délinquants, la gestion de l'octroi des absences temporaires ou des libérations conditionnelles, et leur surveillance en milieu ouvert (bureaux de probation et services communautaires), le MSPQ a amorcé en 1996 une importante réforme des services correctionnels. Celle-ci vise à développer une organisation de plus en plus décloisonnée à l'intérieur et ouverte sur l'extérieur pour faire face aux défis suivants : administrer les services correctionnels avec une capacité carcérale réduite et offrir des services de qualité.
- 5.187** Au cours des années suivantes, soit de 1997 à 1999, la Direction générale des services correctionnels a revu et redéfini ses services sur la base de ces orientations. Elle a également déterminé un cadre d'action et une stratégie d'implantation.
- 5.188** Cet exercice a amené le MSPQ, entre autres, à préciser ses interventions auprès des deux principaux types de délinquants, soit ceux de premier niveau, c'est-à-dire les prévenus dont la durée de détention est supérieure à 21 jours ou les personnes condamnées à une peine de moins de six mois, et ceux de deuxième niveau, à savoir les personnes condamnées pour six mois et plus ou celles ayant commis un délit contre la personne ou constituant un risque pour la sécurité de la population, peu importe la durée de leur sentence. Les activités, l'assignation du personnel en milieu carcéral et en milieu ouvert ainsi que les tâches à accomplir ont été revues en fonction du type ou du profil du détenu. De plus, afin d'assurer la continuité dans le suivi des dossiers des contrevenants, le ministère



a modifié la structure organisationnelle de la Direction générale des services correctionnels de façon à ce que les points de services et les établissements de détention d'une même région relèvent de la même unité administrative.

- 5.189** Pour favoriser la réussite de la mise en place de cette importante réforme, le MSPQ a prévu dispenser la formation nécessaire à tout le personnel concerné et procéder à l'expérimentation de ses nouveaux services de façon à apporter tous les ajustements requis avant leur implantation officielle et définitive. En décembre 1998, le ministère en a établi l'échéancier au regard de toute la clientèle du milieu carcéral et du milieu ouvert ; on prévoyait alors compléter la mise en place pour la fin de 1999. En février dernier, cet échéancier a été révisé et la réalisation des dernières phases de l'implantation de la réforme est maintenant prévue pour juillet 2001.
- 5.190** Au moment de notre suivi, le ministère venait de terminer la formation du personnel assurant la prestation des services aux contrevenants de premier niveau et il en était, pour ce groupe, à la phase expérimentale. En ce qui concerne les délinquants du deuxième niveau, le ministère était sur le point de compléter les manuels de cours et de commencer à dispenser la formation à son personnel.
- 5.191** De plus, pour que les intervenants aient des outils efficaces pour effectuer leur travail et offrir un service de qualité, uniforme et respectant en tout point le cadre légal, quelque 130 politiques, instructions et procédures en vigueur doivent être mises à jour et restructurées. En mai 2000, le MSPQ a procédé à une évaluation de cette tâche qui devrait être complétée en juin 2002.
- 5.192** Lors de nos travaux, la réforme des services correctionnels en est donc à un stade qui ne nous a pas permis de vérifier si la plupart des lacunes notées en 1996-1997 concernant la gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles, la surveillance des délinquants en milieu ouvert et le suivi des activités de réinsertion sociale des délinquants ont été comblées. Les mesures prises par le ministère ne sont pas encore en vigueur ou le sont depuis trop peu de temps pour que leurs effets se soient fait sentir sur la prestation des services et l'information consignée dans les dossiers des contrevenants. Dans ces circonstances, il n'était pas opportun d'examiner ces dossiers, comme nous l'avions fait en 1996-1997. Notre vérification nous a également permis de constater que, bien que des modifications aient été apportées aux mesures de perception des amendes notamment en ce qui concerne les outils de perception, plusieurs améliorations doivent encore être réalisées. Nous énumérons ci-après les constatations particulières faites à la lumière de nos travaux.



## Gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles

### *Absences temporaires*

- 5.193** L'absence temporaire permet à un détenu de quitter l'établissement de détention, et ce, sans escorte, pour des motifs de réinsertion sociale ou humanitaires pour une période maximale de 60 jours renouvelable, comparativement à 15 jours en 1995-1996. Il peut également quitter l'établissement pour des motifs médicaux. Les congés humanitaires ou médicaux peuvent être accordés à tout moment ; ceux qui se rapportent à la réinsertion sociale ne peuvent l'être qu'entre le sixième et le tiers de la sentence dans le cas d'une condamnation à l'emprisonnement supérieure ou égale à six mois, et entre le sixième et les deux tiers de la sentence quand la peine est inférieure à six mois.
- 5.194** Lors de notre vérification, nous avons recommandé au MSPQ de gérer les absences temporaires des personnes incarcérées avec le souci de respecter la sentence imposée.
- 5.195** Certaines absences étaient accordées non pas sur la base de critères précis, mais selon le nombre de places disponibles en détention et ce, en utilisant le code de motif humanitaire normalement réservé pour la préparation à la sortie à l'expiration de la peine (code 10). Depuis, le ministère a mis en place des mesures pour cesser cette pratique. Ainsi, il a émis une directive en mars 1998 afin de ne plus accorder d'absence temporaire pour motif de surpopulation. Des modifications ont été apportées à la capacité d'accueil de certains établissements notamment en maximisant l'utilisation des places temporaires et en relocalisant certains détenus. De plus, le MSPQ assure le suivi de l'octroi des absences temporaires. D'ailleurs, les renseignements dont il dispose sur le taux d'occupation en détention font ressortir qu'il n'y a pas surpopulation.
- 5.196** Malgré l'adoption de ces mesures, nous avons constaté, pour les peines continues, que le code 10 a été utilisé pour d'autres fins que celles prévues à plus de 500 reprises d'avril 1998 à mars 2000. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts en vue d'utiliser ce code pour les fins prévues.
- 5.197** Concernant les peines discontinues, c'est-à-dire celles qui sont purgées durant les fins de semaine, les données du ministère ne permettent toujours pas de s'assurer que les contrevenants ont purgé leur sentence en milieu carcéral. En effet, l'information pertinente n'est pas disponible.
- 5.198** Enfin, il y avait des disparités importantes dans l'attribution des absences temporaires, pour les peines continues, entre les régions et les établissements en 1996-1997. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le ministère effectue le suivi de l'octroi des absences temporaires lui permettant maintenant d'identifier ces disparités et d'obtenir des informations les expliquant. Cependant, celles-ci persistent. Un groupe de travail du MSPQ a examiné, en 1999, les raisons de ces écarts et a conclu qu'il n'y a pas de solution unique à ce problème. La mise en place de la réforme mentionnée plus tôt devrait, à long terme, contribuer à les réduire.





**5.199** Comme on peut le constater, les analyses effectuées lors de nos travaux confirment la présence des mêmes lacunes que celles notées en 1996-1997 bien qu'elles soient moins prononcées dans certains cas.

### **Libérations conditionnelles**

**5.200** La *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* attribue à la Commission québécoise des libérations conditionnelles la responsabilité d'octroyer les libérations conditionnelles. Généralement, les personnes qui y ont droit sont celles condamnées à une peine d'emprisonnement de six mois ou plus, et qui en ont purgé le tiers.

**5.201** En 1996-1997, nous avons recommandé à la Commission de mettre en place une procédure de contrôle de la qualité des décisions qu'elle prend et, au ministère de la Sécurité publique, de prendre les mesures appropriées afin que les commissaires disposent de toute l'information nécessaire concernant les individus qui se présentent devant eux.

**5.202** En effet, la Commission ne s'assurait pas que les critères de décision étaient uniformément appliqués. Aussi des disparités considérables survenaient dans l'octroi des libérations conditionnelles entre les établissements. À cet égard, la Commission a procédé depuis à une révision de ses critères décisionnels et les a pondérés selon leur importance. De plus, des forums ont lieu mensuellement pour permettre aux commissaires d'adopter une approche commune des problèmes particuliers liés à la délinquance. Toutefois, nous avons remarqué, lors de notre suivi, que le taux d'acceptation des demandes de libérations conditionnelles varie de 36 à 86 p. cent selon les établissements, la moyenne étant de 64 p. cent, soit sensiblement la même qu'en 1996-1997. Sur les 17 établissements de détention du Québec, 7 s'écartent de cette moyenne. Une des raisons invoquées par la Commission pour expliquer ces écarts, dans 2 cas sur les 7, est le manque de ressources communautaires dans ces régions.

**5.203** De plus, des différences notables entre les régions que nous avons visitées avaient également été relevées lors de notre vérification, quant au nombre et à la nature des conditions de libération. Cette année, nous avons constaté une plus grande uniformité entre ces mêmes régions.

**5.204** Également, la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* prévoit que la Commission doit consulter l'administrateur de l'établissement afin d'obtenir les renseignements pertinents avant de rendre une décision au sujet d'une libération conditionnelle. En 1996-1997, selon nos sondages, les commissaires ne recevaient pas toujours l'information nécessaire, surtout dans les cas jugés plus litigieux en raison de la nature du délit. Celle-ci devrait comprendre le rapport de police, les motifs invoqués par le juge lors du prononcé de la sentence, le résumé du dossier en ce qui concerne les sentences administrées par le gouvernement fédéral, le



résumé du dossier de l'agent de probation si l'individu a déjà été suivi de cette façon et les rapports sur les séjours antérieurs auprès de ressources communautaires.

- 5.205** Nous avons également constaté que l'établissement de détention n'effectuait pas toujours de recommandation, positive ou négative, à la Commission, concernant la libération éventuelle d'un individu. En effet, selon les données du ministère, un dossier sur quatre n'en comportait pas. Dans d'autres cas, la recommandation était assortie de si nombreuses conditions ou était tellement imprécise qu'il était ardu de comprendre le message.
- 5.206** Actuellement, un projet d'entente administrative est à l'étude pour améliorer ces échanges d'information entre la Commission et le MSPQ, et ainsi permettre aux commissaires de rendre des décisions éclairées sur les demandes de libérations conditionnelles. Dans le projet, les services à fournir de part et d'autre, et la nature des documents devant être acheminés à la Commission pour la tenue des audiences sont clairement indiqués.
- 5.207** Nous encourageons le MSPQ et la Commission à poursuivre leurs efforts d'autant plus que nos travaux démontrent que les commissaires ne possèdent toujours pas toute l'information pertinente pour rendre leurs décisions. De plus, nos travaux ont démontré que, dans près de 20 p. cent des cas, les établissements de détention n'ont fait aucune recommandation concernant la libération éventuelle d'individus.

## Surveillance des délinquants en milieu ouvert

### *Détenus en absence temporaire*

- 5.208** Les absences temporaires sont accordées, entre autres, pour des motifs de réinsertion sociale afin de permettre aux individus de retourner vivre dans leur milieu familial ou dans un endroit jugé acceptable, et d'amorcer leur réinsertion sociale avec l'aide et l'encadrement d'agents de probation. Elles visent également à permettre aux contrevenants d'entreprendre des démarches pour régler des problèmes associés à leurs comportements délinquants, de démontrer leur capacité de respecter des engagements et d'assumer leurs responsabilités concernant leur délit, leur sentence et leur réinsertion sociale.
- 5.209** Le certificat de libération en absence temporaire oblige l'individu à se soumettre à un programme d'encadrement en milieu ouvert ; il lui impose un régime de vie propre à ses besoins, qu'il s'agisse de conditions obligatoires ou particulières comme la recherche ou le maintien d'un emploi, la formation, la démarche thérapeutique ou le respect d'un couvre-feu. D'ailleurs, toutes les conditions mentionnées sur le certificat doivent être respectées.
- 5.210** En 1996-1997, nous avons recommandé au MSPQ de réévaluer la façon d'effectuer le suivi des contrevenants inscrits à un programme d'encadrement en milieu ouvert.



- 5.211** En effet, nous avons constaté que le suivi des individus en absence temporaire était soit inexistant, soit nettement insuffisant, parce que les agents ne recouraient pas à des critères uniformes pour juger du respect des conditions associées à l'absence temporaire. L'information démontrant que l'établissement de détention avait vérifié convenablement le projet de sortie d'un individu n'était presque jamais consignée au dossier. De plus, ce dernier ne faisait pas toujours état des attentes des agents face au respect des conditions de liberté des individus, ni des gestes posés par les contrevenants pour s'y conformer. Les agents n'exigeaient pas non plus de façon systématique la preuve que les individus avaient entrepris des démarches pour faciliter leur réinsertion sociale, par exemple pour se trouver un emploi.
- 5.212** En outre, le mode d'encadrement était très différent d'un établissement de détention à l'autre faute de directives précises concernant la façon d'effectuer le suivi et l'information probante à consigner au dossier. Les agents ne constituaient pas toujours un dossier matériel pour y noter leurs interventions.
- 5.213** La réforme actuellement en cours au MSPQ vise notamment à corriger ces lacunes. De plus, concernant plus particulièrement le suivi des détenus en absence temporaire, le ministère a adopté, en juin 1999, un nouveau cadre de référence qui s'intitule « Programme d'encadrement des personnes contrevenantes bénéficiant d'absences temporaires aux fins de réinsertion sociale ». Ce programme prévoit des directives qui devraient combler les lacunes que nous avons relevées. Par exemple, on y précise le niveau d'encadrement à exercer selon des catégories déterminées de contrevenants et on y expose les preuves de réinsertion sociale à consigner au dossier. L'implantation de ce programme n'était pas complétée au moment de nos travaux. Le ministère prévoit aussi l'utilisation de nouveaux formulaires pour, notamment, étayer les projets de sortie.
- 5.214** Compte tenu du caractère récent des mesures adoptées par le ministère, il n'était pas opportun au moment de notre suivi d'examiner des dossiers de contrevenants pour en tirer des conclusions.

### ***Délinquants en probation***

- 5.215** C'est en vertu du Code criminel et de la *Loi sur les services correctionnels* que les 264 agents de probation administrent les décisions de la Commission en matière de libération conditionnelle ainsi que les sentences du tribunal en milieu ouvert, soit les ordonnances de probation et, depuis septembre 1996, les ordonnances de sursis. L'agent de probation doit, entre autres, veiller au respect des conditions associées aux décisions de la Commission ou du tribunal.
- 5.216** Nous avons recommandé au MSPQ en 1996-1997
- de prendre les mesures appropriées pour que la surveillance effectuée par les agents de probation assure le respect des conditions de remise en liberté ;



- de prendre les mesures nécessaires pour que les agents interviennent de façon appropriée s'il y a manquement aux conditions de libération, soit en dénonçant le contrevenant aux autorités concernées, soit en expliquant dans le dossier pourquoi ils ne sont pas intervenus ;
- de revoir ses modèles d'intervention et de surveillance ;
- de consacrer les sommes nécessaires pour assumer ses responsabilités.

**5.217** Nos recommandations s'appuyaient notamment sur le fait que, selon nos sondages, la surveillance exercée par les agents de probation n'était pas toujours suffisante pour s'assurer que les contrevenants respectaient les conditions de leur libération conditionnelle ou de leur ordonnance de probation.

**5.218** En effet, dans certains cas, les agents n'exigeaient pas de preuves que les contrevenants se cherchaient un emploi, avaient conservé celui qu'ils avaient, ou étaient retournés aux études. Dans d'autres cas, le nombre de rencontres ne respectait pas l'ordonnance de probation.

**5.219** Lors du non-respect des conditions de libération conditionnelle ou de probation, c'est-à-dire quand des contrevenants ne suivaient pas les programmes de thérapies prévus, ou encore qu'ils manquaient à l'interdiction de consommer de la drogue ou de l'alcool, ou à l'obligation de chercher ou de conserver un emploi, les agents n'intervenaient pas de façon appropriée. En effet, ils auraient dû notamment suspendre la libération conditionnelle ou rapporter le bris de condition. Notre analyse démontrait d'ailleurs que certains agents dénonçaient beaucoup plus de bris de condition que d'autres.

**5.220** Les mesures adoptées par le MSPQ dans le cadre de la réforme devraient améliorer la surveillance des délinquants en milieu ouvert et, ainsi, combler l'ensemble de ces lacunes. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, les effets sont forcément à venir. Dans ce contexte, les sondages effectués en 1996-1997 n'ont pas été repris.

**5.221** Par ailleurs, le MSPQ a reconnu officiellement que les ressources communautaires du domaine pénal jouaient un rôle clé dans la réussite de la réforme. Ainsi, le ministère a conclu, en décembre 1997, une entente de partenariat avec les organismes communautaires et bénévoles concernés. Cet accord, couvrant notamment les activités de suivi en probation, jette les bases du partenariat et précise les modalités de son exercice.

**5.222** Nous faisons aussi état de l'allègement possible de la tâche de surveillance des agents de probation grâce à une politique de « mise en surplus ». Ainsi, le gestionnaire local pouvait arrêter cette surveillance ou cesser d'intervenir avant l'échéance de la probation lorsque le sujet ne représentait pas de risque pour la société et que son problème était presque résolu. Or, l'application de cette politique ne faisait l'objet d'aucune supervision territoriale ou ministérielle, rendant possible des interprétations diverses au sein des différents bureaux. Un



contrevenant aurait pu avoir plus de chances de voir sa surveillance arrêtée avant terme dans un bureau que dans un autre. D'ailleurs, au 31 janvier 1997, tous les dossiers de ce type, soit 233, provenaient de 9 bureaux sur 38. En outre, certains bureaux recouraient davantage à cette mesure : deux d'entre eux comptaient 10 p. cent de leurs dossiers actifs en surplus.

- 5.223** Cette politique est toujours en vigueur. Cependant, le ministère reverra son contenu dans le cadre de la réforme des services correctionnels dont il a été question plus haut. En date du 11 mai 2000, le nombre de cas où il y avait arrêt de surveillance selon cette politique se chiffrait à 106. Plus de 85 p. cent étaient répartis dans 7 points de service sur 40 et 2 d'entre eux représentaient 25 p. cent chacun. Ainsi, il y a encore disparité dans l'interprétation et l'application de la politique.
- 5.224** Enfin, nous avons constaté que le nombre d'agents de probation assignés à la surveillance des délinquants est passé d'environ 200 en 1996-1997, à 264 en mars 2000 (cette variation tient compte des 36 postes de conseillers spécialisés en milieu carcéral qui ont été convertis en postes d'agents de probation). Par contre, leur charge de travail a augmenté. En effet, selon les statistiques du ministère, les demandes d'interventions auprès des contrevenants en milieu ouvert totalisaient près de 18 000 pour l'exercice 1998-1999, comparativement à environ 13 000 en 1995-1996. Cette hausse est attribuable essentiellement à l'entrée en vigueur, en septembre 1996, d'une modification au Code criminel permettant aux tribunaux le recours à la peine d'emprisonnement avec sursis. Compte tenu de la réforme en cours et des modifications y afférentes, nous n'avons pas pu évaluer les effets de cet ajout.

## Réinsertion sociale des délinquants

### *Évaluation des activités*

- 5.225** À la suite de notre vérification, nous avons recommandé au ministère d'évaluer l'efficacité de ses activités de réinsertion sociale. Celles-ci visent à protéger la société en amenant les délinquants à vivre de façon acceptable. Or, le ministère ne possédait pas d'outils pour en mesurer l'efficacité. Par conséquent, il ne savait pas si elles étaient adaptées aux objectifs poursuivis, il n'en connaissait pas les effets, et il ignorait s'il existait des moyens plus efficaces d'obtenir les mêmes résultats. Au moment de notre suivi, le MSPQ ne procédait toujours pas à l'évaluation de l'efficacité de ses activités de réinsertion sociale. Soulignons toutefois que le MSPQ participe, depuis 1997, à une étude canadienne sur la récidive qui se poursuivra au cours des prochaines années.



### **Suivi des activités**

- 5.226** Nous avons recommandé au ministère en 1996-1997
- d'améliorer la procédure de supervision des interventions des agents afin que ceux-ci produisent une évaluation et un plan d'intervention réellement adaptés aux besoins des délinquants ;
  - de prendre toutes les mesures appropriées pour que les agents de probation interviennent de façon adéquate en matière de réinsertion sociale.
- 5.227** Plusieurs lacunes touchant le suivi des délinquants en milieu carcéral et en liberté surveillée, et appuyant ces recommandations, sont résumées ci-après.
- 5.228** En milieu carcéral, bien que certains dossiers de détenus faisaient état de toutes les accusations portées contre eux, aucune analyse n'en était faite pour dégager le principal type de délinquance : la toxicomanie, le crime orienté contre les biens ou contre la personne, etc. Il en était de même des habitudes de consommation. Le dossier indiquait bien s'il s'agissait de drogues, de boissons ou de médicaments, mais on ne savait pas quand et à quelle fréquence l'individu se livrait à de tels abus ni sous quelle influence. L'évaluation étant basée sur les déclarations de l'individu, le risque était grand que le contrevenant soit dirigé vers un programme de réinsertion sociale mal adapté à ses besoins.
- 5.229** Des directives internes du ministère prévoyaient la production d'un plan d'intervention dans un délai de 30 jours. Pourtant, 65 p. cent des cas examinés ne s'y conformaient pas et le retard moyen était de plus de 28 jours, ce qui pouvait différer indûment la réinsertion sociale de l'individu et même la compromettre. En outre, les plans d'intervention n'étaient pas toujours reliés directement au problème de l'individu ou leur application laissait énormément de latitude, du moins dans le quart des dossiers examinés, ce qui ne favorisait pas une intervention réellement adaptée à ses besoins.
- 5.230** En général, de trop rares commentaires étaient versés au dossier quant aux réalisations de l'individu et à la façon dont il s'était comporté durant ces activités ou s'il avait récidivé. Par conséquent, il était difficile d'établir un parallèle entre le plan d'intervention initialement prévu et le cheminement réellement effectué par l'individu.
- 5.231** De plus, l'agent de probation qui suit un contrevenant doit s'assurer d'avoir en main une évaluation adéquate afin d'élaborer un plan d'intervention cohérent qui permet d'aider l'individu à résoudre les problèmes qui l'ont amené à commettre un délit. Or, les agents de probation n'étaient pas suffisamment encadrés pour assurer une intervention adaptée aux besoins des délinquants en liberté surveillée. Dans 40 p. cent des cas examinés, les agents n'intervenaient pas de façon appropriée en matière de réinsertion sociale et, pour un peu plus de 20 p. cent des cas examinés, l'évaluation n'était pas satisfaisante. En outre, dans plus du tiers des dossiers analysés, aucun plan d'intervention n'avait été élaboré ou, s'il l'avait été, il était incomplet, ou encore, il avait été préparé avec plusieurs mois de retard. Selon



certaines dossiers, le délit et ses causes n'étaient pour ainsi dire pas abordés en entrevue. Dans d'autres cas, l'agent ne s'assurait pas que le plan d'intervention qu'il avait lui-même établi était respecté ou il ne suivait pas ses propres orientations.

- 5.232** Au regard de toutes ces constatations effectuées en 1996-1997, il importe de souligner à nouveau que l'ensemble des activités d'évaluation et de suivi des contrevenants en milieu carcéral et en milieu ouvert sont toutes en révision ou au stade expérimental, dans le cadre de la réforme des services correctionnels, comme nous l'avons exposé au début de ce rapport. Il est trop tôt pour en vérifier l'application à plusieurs égards.
- 5.233** Toutefois, nous constatons à l'examen des principaux documents du MSPQ qui décrivent les nouveaux processus de prestation des services que ceux-ci devraient contribuer à corriger les lacunes. Par exemple, en matière de supervision, les agents de services correctionnels devront effectuer leurs évaluations sous la surveillance d'un professionnel ou en collaboration avec celui-ci, selon le cas. Les évaluations des contrevenants de deuxième niveau seront effectuées par des personnes plus qualifiées. Les plans d'intervention correctionnels devront être produits dans des délais plus courts. Lorsque la personne passe du milieu carcéral au milieu ouvert, il n'y aura pas de nouvelle évaluation ni de production d'un nouveau plan d'intervention, car ceux déjà en cours la suivront.
- 5.234** De nouveaux outils de travail sont prévus. Il y aura notamment un registre des événements devant servir à rendre compte des activités quotidiennes des intervenants, un sommaire d'évolution du plan d'intervention correctionnel et un sommaire de fermeture qui servira à évaluer l'atteinte des objectifs contenus dans le plan d'intervention correctionnel et à apprécier la démarche de réinsertion sociale du contrevenant.
- 5.235** Nous avons également mentionné dans notre rapport de 1996-1997 que la *Loi sur les services correctionnels* attribue une partie des responsabilités des activités de réinsertion sociale à un fonds établi au bénéfice des personnes incarcérées constitué dans chaque établissement. Ces fonds sont principalement alimentés par les gains des détenus qui participent à des programmes d'activités rémunérées. Or, la philosophie de réinsertion sociale et l'importance qu'on lui accordait n'étaient pas les mêmes d'un milieu carcéral à l'autre. Ces différences se traduisaient par des écarts importants entre les budgets alloués par les établissements pour les activités reliées au travail, à la formation et aux loisirs. Lors de notre suivi, nous avons constaté que les contrastes étaient moins marqués. En 1996-1997, les montants consacrés par établissement pour l'ensemble de ces activités variaient d'environ 500 dollars à 2 000 dollars par individu, alors que cette variation est maintenant de 600 dollars à 1 600 dollars. En matière de formation, la répartition du budget n'était pas uniforme dans toutes les régions, même en tenant compte de la capacité d'accueil des établissements de détention. Encore là, nous avons constaté, lors de notre suivi, que ces disparités ont diminué. Néanmoins, le



MSPQ devrait s'assurer que l'importance accordée par chaque établissement aux activités de réinsertion sociale se conforme davantage à sa propre philosophie voulant que chaque individu puisse participer convenablement à celles-ci.

- 5.236** Enfin, le ministère utilisait peu les ressources communautaires afin de favoriser la réinsertion sociale des délinquants lorsqu'ils bénéficiaient d'une absence temporaire. De plus, lorsqu'elles étaient utilisées, les agents ne prenaient pas toujours contact avec les associations choisies afin de s'assurer de l'adéquation du programme offert. À cet égard, nous avons remarqué une amélioration notable pour la majorité des établissements de détention. En effet, alors que seulement 6 p. cent des autorisations d'absence temporaire étaient octroyées afin de diriger les contrevenants vers des ressources communautaires, ce pourcentage est passé à près de 14 p. cent lors de notre suivi. Par contre, cinq établissements qui, selon les données du ministère, n'indiquaient presque aucune référence aux ressources communautaires en 1996-1997, présentent toujours le même faible taux d'utilisation de ces ressources.

## Mesures de perception des amendes

### *Outils de perception*

- 5.237** En 1996-1997, nous avons recommandé au ministère de la Justice, en tant que responsable de la perception des amendes relatives aux lois provinciales et au Code criminel, de poursuivre la révision de sa procédure afin de mettre en place des mesures de perception efficaces. En effet, la gestion des créances du ministère s'était détériorée considérablement au cours des années précédentes.
- 5.238** En outre, le ministère de la Justice n'utilisait pas efficacement les mesures de perception des amendes pour toutes les sommes qui lui étaient dues. De ce fait, plusieurs étapes du recouvrement accusaient des retards et des délais importants parce que les ressources consacrées à la perception des amendes étaient trop peu nombreuses.
- 5.239** Bien qu'ils avaient souvent recours à la suspension du permis de conduire pour non-paiement des amendes, les percepteurs se servaient peu des outils de perception disponibles, soit l'entente de paiement et la saisie.
- 5.240** En dépit de ses problèmes de perception, le ministère de la Justice avait émis une directive qui interdisait d'accepter un paiement d'amende qui devait être fait dans un autre greffe, à moins que le permis de conduire du contrevenant ne fût suspendu. De la sorte, les possibilités de recouvrement étaient encore réduites.





**5.241** Dans le but d'améliorer son processus de perception, le ministère de la Justice a pris récemment une série de mesures :

- Il a mis en place, en août 1998, une nouvelle structure administrative qui s'est traduite par la création de 11 bureaux régionaux de perception au sein du nouveau Service de la perception des amendes. Leur implantation s'est échelonnée d'avril à décembre 1999 et a impliqué l'affectation exclusive d'employés à la perception.
- Il a obtenu l'autorisation du Conseil du trésor, pour l'exercice 1999-2000 seulement, d'ajouter 25 employés occasionnels.
- Le ministère a amorcé, au cours de l'automne 1999, une refonte de ses systèmes informatiques dont les dernières étapes sont prévues pour l'automne 2002.
- Il a élaboré une procédure de perception des amendes en mai 1999 qui a permis de consigner, pour fins de consultation, les dispositions pertinentes des règlements en vigueur. Pour appliquer cette procédure, le ministère a systématisé les recours, à des périodes définies, aux avis de rappels et aux contacts téléphoniques, de même qu'aux brefs de saisie. La formation nécessaire a été dispensée au personnel des bureaux régionaux du Service de la perception des amendes.
- Il a modifié la directive mentionnée précédemment rendant possible le paiement d'une amende dans un district autre que celui où elle avait été imposée.
- Enfin, il a conclu une entente en février 2000 avec une firme privée afin de faciliter pour les percepteurs la localisation des débiteurs et, ainsi, l'exécution des jugements prononcés.

**5.242** Par conséquent, on constate que le ministère de la Justice s'est doté d'outils pour accélérer la perception des amendes. Toutefois, ces mesures sont assez récentes pour la plupart et, au moment de notre suivi, nous n'avons pu observer leurs effets.

**5.243** De 1994 à 1996, comme nous le mentionnions dans notre rapport de vérification, les comptes débiteurs et la provision pour mauvaises créances ont fortement augmenté, alors que les revenus connaissaient une croissance modérée. Cette disparité a persisté au cours des années suivantes. En effet, les revenus se sont élevés de 3 p. cent de mars 1996 à mars 1999 alors que, durant la même période, les comptes débiteurs et la provision pour mauvaises créances ont augmenté de 26 p. cent. Toutefois, si on observe sur une plus longue période, soit depuis le 31 mars 1994, les revenus ont augmenté de 17 p. cent, les comptes débiteurs de 67 p. cent et la provision pour mauvaises créances de 92 p. cent. Malgré cette dernière hausse, le ministère n'a effectué, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994, que deux radiations de comptes débiteurs, soit 7,6 millions de dollars en 1997-1998 et 12,3 millions l'année suivante.



- 5.244** Par ailleurs, les données préliminaires disponibles au moment de nos travaux, sur les revenus de 1999-2000, indiquent une forte diminution attribuable principalement aux moyens de pression exercés par les agents de la Sûreté du Québec à compter de l'automne 1999. Les comptes débiteurs au 31 mars 2000 ont aussi diminué par rapport à l'année précédente, mais dans une proportion beaucoup plus faible que les revenus.
- 5.245** En ce qui concerne le recours aux ententes de paiement et aux saisies à l'endroit des personnes que l'on qualifie de mauvais payeurs, l'examen des données du ministère pour l'année financière 1998-1999 nous indique que les percepteurs utilisent peu ces moyens, comme nous l'avions constaté dans notre rapport de 1996-1997.

### *Mesures de remplacement*

- 5.246** Nous avons constaté, lors de notre vérification, que les mesures de remplacement pour les amendes impayées, soit les travaux compensatoires et l'emprisonnement, n'atteignaient pas les objectifs visés. Dans le premier cas, les contrevenants en cause récidivaient souvent tandis que, dans le deuxième cas, ils n'étaient détenus que durant une infime partie de leur peine. Ces mesures n'avaient donc pas d'effet dissuasif.
- 5.247** Au moment de notre suivi, de nouvelles mesures de remplacement n'avaient pas encore été mises en place. De plus, celles que le MSPQ entend promouvoir demanderont des modifications au Code de procédure pénale dont l'administration relève du ministère de la Justice. À cet effet, deux mémoires ont été adressés au Conseil des ministres en avril 1998 et en juin 1999 dans lesquels des solutions de rechange à l'incarcération sont proposées.

### *Travaux compensatoires*

- 5.248** En 1998-1999, le MSPQ a octroyé 2 millions de dollars, comparativement à 2,3 millions en 1995-1996, aux organismes communautaires pour gérer le programme des travaux compensatoires, et 19 588 personnes leur ont été référées, par rapport à 24 293 en 1995-1996.
- 5.249** En 1996-1997, nos travaux démontraient que certains percepteurs du ministère de la Justice utilisaient les travaux compensatoires plus que d'autres, si bien que ce choix variait entre 6 et 56 p. cent selon les palais de justice. Au moment de notre suivi, cette variation était de 5 à 23 p. cent, donc beaucoup moins importante. Nous notions également en 1996-1997 que le programme était géré avec un certain laxisme par le MSPQ et les organismes communautaires. Il est maintenant administré avec plus de rigueur même si certaines améliorations restent à apporter. Par exemple, les contrevenants doivent se conformer à certaines exigences notamment en ce qui a trait à la période de réalisation de leurs



travaux compensatoires. Pour plus de 33 p. cent des dossiers examinés en 1996-1997, la date d'échéance prévue pour leur exécution était dépassée d'au moins une semaine sans justification. Selon les sondages effectués lors de notre suivi, ce pourcentage était réduit à 19 p. cent.

- 5.250** Les individus inscrits à ce programme contrevenaient fort souvent aux lois provinciales et aux règlements municipaux. Selon nos sondages, ils avaient en moyenne fait l'objet de 8 jugements en 33 mois, pour une somme totale de 2 300 dollars d'amendes impayées par individu. Au moment de notre suivi, ces moyennes, pour les cas examinés, étaient respectivement de 4 jugements en 30 mois et de 1 600 dollars.
- 5.251** Puisque la plupart des jugements se rapportent à des infractions au Code de la sécurité routière, le permis de conduire du contrevenant inscrit au programme de travaux compensatoires est généralement suspendu jusqu'à la fin de son engagement. Cependant, plusieurs se moquaient de l'interdiction de conduire un véhicule automobile et ils continuaient d'accumuler les constats d'infraction durant l'exécution des travaux. Toutefois, lors de notre suivi, nous n'avons relevé, dans les dossiers que nous avons examinés au ministère de la Justice, aucun constat d'infraction durant l'exécution des travaux.
- 5.252** Cependant, les individus dont les amendes sont importantes ne sont pas plus enclins à payer leur dette qu'ils ne l'étaient auparavant. En effet, le Code de procédure pénale prévoit une échelle progressive pour calculer le nombre d'heures de travaux compensatoires que le contrevenant doit exécuter. Ainsi, une amende inférieure à 500 dollars se traduit par des travaux exécutés à 10 dollars l'heure tandis que, au-delà de 50 000 dollars, le tarif horaire passe à 320 dollars. Le Code prévoit également un maximum de 1 500 heures par engagement, lesquelles doivent être accomplies en moins de deux ans. Au moment de notre suivi, nous avons relevé le cas d'un individu qui devait 4,3 millions de dollars à l'État et qui s'est acquitté de cette dette en effectuant les 1 500 heures de travaux prévues. Ce nombre d'heures représentant moins d'une année de travail à temps plein, le contrevenant a gagné en quelque sorte un revenu annuel exempt d'impôt supérieur à 4,3 millions de dollars.

### *Emprisonnement*

- 5.253** L'incarcération est considérée par le MSPQ, rappelons-le, comme une mesure de dernier recours. Les statistiques du MSPQ révèlent que le nombre de peines de détention pour des amendes impayées qui avaient été imposées à la suite d'infractions à des lois québécoises et des règlements municipaux, est passé de 45 879 en 1995-1996 à 35 638 en 1999-2000. Par contre, tout comme nous l'avions constaté en 1996-1997, les contrevenants ayant enfreint le Code de la sécurité routière ont été incarcérés durant une infime partie de leurs peines : 54 p. cent n'ont purgé qu'environ le sixième de leur sentence en milieu carcéral et 11 p. cent moins du sixième.



**5.254** Par ailleurs, nous avons constaté que le nombre de mandats d'emprisonnement émis par les différents palais de justice était plus homogène d'un palais de justice à l'autre. Selon notre relevé effectué en 1996-1997, la proportion des mauvais payeurs contre lesquels un mandat d'emprisonnement avait été lancé variait de 34 p. cent à moins de 1 p. cent selon les districts. Lors de notre suivi, cette variation était de 6 p. cent à moins de 1 p. cent.

### ***Gestion des travaux compensatoires***

**5.255** En 1996-1997, nous avons recommandé au MSPQ d'améliorer la gestion du programme des travaux compensatoires. Celle-ci était confiée à des organismes de référence qui devaient déterminer quels établissements pouvaient accueillir les personnes admissibles à ce programme.

**5.256** En 1997, le MSPQ a procédé, avec l'accord du Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec, à des modifications des procédures administratives de gestion du programme des travaux compensatoires. De ce fait, on a responsabilisé davantage les organismes de référence en leur transférant la gestion de la banque des établissements d'accueil. Le système de facturation de ces organismes a été simplifié et le ministère en fait la vérification selon un processus aléatoire. En plus de ces changements consignés dans les contrats types conclus avec les organismes de référence, le MSPQ a convenu avec le Regroupement des organismes communautaires de référence d'effectuer des rencontres semestrielles depuis 1997, en vue notamment d'uniformiser les pratiques.

**5.257** Toutefois, il y a lieu de poursuivre les efforts dans ce sens étant donné que les lacunes que nous avons relevées lors de notre vérification persistent.

**5.258** En effet, nous mentionnions dans notre rapport que le MSPQ n'était pas en mesure d'évaluer la qualité de la gestion des organismes de référence qu'il subventionnait puisque sa dernière visite remontait à plus de cinq ans. Au moment de notre suivi, le ministère n'avait toujours pas corrigé cette situation.

**5.259** Lors de l'accréditation des établissements d'accueil, les organismes de référence ne rencontraient pas toujours leurs représentants et ils n'exigeaient pas systématiquement de voir leur acte constitutif pour s'assurer du respect des critères définis par le ministère. Nous avons constaté cette année que deux des trois organismes que nous avons visités, n'avaient pas comblé la première lacune. Par contre, l'acte constitutif était, en général, demandé.

**5.260** Dans le même ordre d'idées, les membres de certains organismes de référence ne visitaient pas annuellement les établissements d'accueil pour vérifier la gestion du programme des travaux compensatoires. Pourtant, on observait des divergences importantes entre les établissements d'accueil quant à la réussite du programme. Par exemple, le taux d'échec des travaux compensatoires variait de 6 à 35 p. cent pour les six premiers mois de l'exercice 1995-1996, dans les



régions visitées. Au moment de notre suivi, la situation était semblable, c'est-à-dire qu'en général, les visites annuelles n'avaient pas lieu et les variations dans le taux d'échec étaient sensiblement les mêmes.

#### 5.261 Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« **Gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles. Absences temporaires.** Les disparités observées dans l'attribution des absences temporaires entre les régions et les établissements de détention peuvent s'expliquer en partie par des facteurs tels le profil criminel des personnes séjournant dans l'un ou l'autre des établissements, la vocation de l'établissement, etc.

« **Libérations conditionnelles.** Le projet d'entente administrative entre la Commission québécoise des libérations conditionnelles et le MSPQ concernant les échanges d'information permettant aux commissaires de disposer de toute l'information nécessaire sur les individus se présentant devant eux, est rendu à l'étape de rédaction finale. Il devrait être acheminé à la Commission d'accès à l'information au cours de l'automne 2000.

« La mise en place des différents types d'évaluation prévus dans la réforme correctionnelle devrait corriger les lacunes observées, quant à l'absence de recommandations, dans 20 p. cent des cas soumis à la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

« **Surveillance des délinquants en milieu ouvert. Délinquants en probation.** Il faut souligner que la réforme correctionnelle notamment la détermination du niveau d'intervention auprès de la personne contrevenante, suite à l'évaluation qui sera faite par la Direction générale des services correctionnels, va faire en sorte que la politique de « mise en surplus » sera revue.

« **Réinsertion sociale des délinquants. Suivi des activités.** Les responsables du Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées ont amorcé, au printemps 2000, une réflexion sur sa raison d'être. Une tournée a été entreprise en avril dernier dans les établissements de détention et elle devrait se poursuivre jusqu'en juin 2001. Elle devrait permettre au Fonds de préciser ses orientations en la matière.

« Le Fonds a également implanté, à l'automne 1999, un outil comptable permettant aux établissements de gérer, de façon uniforme, les budgets alloués dans le cadre de ses activités.

« Par ailleurs, la référence aux ressources communautaires dans le cadre des absences temporaires est tributaire de la présence ou non dans certaines régions, d'un réseau communautaire structuré capable d'accueillir les personnes bénéficiant d'une telle mesure.

« **Mesures de perception des amendes. Mesures de remplacement.** Le MSPQ a fait des démarches en juin 2000 pour réactiver le comité de travail composé de représentants du MSPQ, du ministère de la Justice et de la Société de l'assurance automobile du Québec afin de revoir les mesures de remplacement proposées en avril 1998 ; ce comité soumettra ses recommandations en décembre 2000. Toutefois, la mesure visant la suspension et/ou le non-renouvellement de l'immatriculation pour non-paiement d'amendes en vertu d'infractions relatives au Code de la sécurité routière, se heurte présentement à de



très fortes réticences provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec. Le MSPQ maintient cependant sa détermination à aller de l'avant avec les modifications législatives souhaitées.

« **Emprisonnement.** En complément d'information à ce qu'indique le Vérificateur général du Québec, il faudrait préciser que le MSPQ a émis, depuis mars 1998, deux directives très claires précisant les règles à appliquer concernant l'octroi d'absences temporaires avant le sixième de la sentence (pour les sentences de moins de six mois et pour les sentences de six mois et plus) et après le tiers de la sentence (pour les sentences de plus de six mois). Le MSPQ entend s'assurer que ces directives continuent d'être appliquées de façon rigoureuse à travers les établissements de détention relevant de la Direction générale des services correctionnels.

« **Gestion des travaux compensatoires.** Le MSPQ est conscient des lacunes soulevées par le Vérificateur général. Il faut cependant préciser que la baisse constante de la référence au programme de travaux compensatoires depuis cinq ans, a entraîné des pertes de revenus pour les organismes communautaires. La Direction générale des services correctionnels va revoir avec les organismes communautaires, dès l'automne 2000, les paramètres du contrat de services régissant leurs responsabilités respectives. Les clauses relatives au suivi des organismes de référence par le MSPQ, de même que le suivi des organismes d'accueil par les organismes de référence, seront abordées en priorité. »

#### 5.262 Commentaires du ministère de la Justice

« **Mesures de perception des amendes. Outils de perception.** Le ministère poursuit ses efforts pour améliorer sa performance dans ce secteur d'activité. Dès que possible, il procédera à la radiation des comptes irrécupérables et effectuera une analyse rigoureuse de ses comptes pour identifier toutes les possibilités de recouvrement à sa disposition. »

#### 5.263 Commentaires de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

« **Gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles. Libérations conditionnelles.** Les commentaires du Vérificateur général sont conformes à l'impact des mesures prises par la Commission québécoise des libérations conditionnelles à la suite des recommandations énoncées dans le rapport de 1996-1997.

« Comme il est spécifié dans le rapport, sur les 17 établissements de détention du Québec, les 2 situés en région éloignée ont un taux d'octroi moins élevé, notamment en raison du manque de ressources communautaires dans ces régions. La Commission a déjà sensibilisé la Direction générale des services correctionnels du MSPQ à ce sujet mais est en même temps consciente des problèmes que soulèvent toute la question du développement régional. »



## MINISTÈRE DES FINANCES, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET CONTRÔLEUR DES FINANCES

*Suivi effectué par*

Camille Daigle  
*Directeur de vérification*

Josée Bellemare  
Yvon Geoffroy  
Julie Parent

### REVENUS DE TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

- 5.264** La vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1996-1997 auprès du ministère des Finances, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du Contrôleur des finances nous a permis d'évaluer dans quelle mesure ces entités répondaient avec efficacité aux mandats qui leur étaient confiés par la *Loi sur l'administration financière*, par le Conseil du trésor et par le gouvernement du Canada en ce qui a trait aux ententes fédérales-provinciales. Notre objectif était aussi de nous assurer que leurs travaux étaient effectués avec un souci d'économie et d'efficacité. Notre examen avait porté sur la gestion de certaines de ces ententes, surtout les plus importantes. Nous avons aussi examiné comment le Contrôleur des finances s'est acquitté de l'un de ses rôles qui consiste à s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité de ces revenus de transferts.
- 5.265** Cette année, nous avons procédé à un suivi afin de constater dans quelle mesure les ministères mentionnés et le Contrôleur des finances ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en juillet 2000.
- 5.266** Les entités vérifiées n'ont pas toutes porté le même intérêt à la correction des lacunes relevées lors de notre vérification. Ainsi, le ministère des Finances n'a pas comblé la lacune que nous avons soulevée. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a mis en place des mesures visant à corriger la presque totalité des déficiences signalées. Quant au Contrôleur des finances, la majorité des lacunes observées en 1996-1997 perdurent.

#### Ministère des Finances

- 5.267** En 1996-1997, nous avons observé que, malgré l'existence d'un règlement du Conseil du trésor lui demandant de le faire, le ministère des Finances n'avait pas élaboré de procédure de reddition de comptes pour les ministères et organismes qui gèrent certaines ententes dont les frais sont partagés par le gouvernement fédéral.
- 5.268** Au moment de notre suivi, le ministère des Finances n'avait pas encore rédigé de procédure de reddition de comptes : il n'a donc pu observer le règlement du Conseil du trésor. Un processus d'échanges de renseignements permettant au ministère de connaître la prévision mensuelle des encaissements et des remboursements afférents aux programmes a été mis en place en janvier 2000. Cependant, il demeure informel.



### 5.269 Commentaires du ministère des Finances

« Une procédure de reddition de comptes a été initiée. En effet, le ministère des Finances a mis en place en janvier 2000 un processus d'échanges d'information mensuel avec l'ensemble des ministères qui administrent des programmes donnant lieu à des transferts fédéraux.

« Notamment, les ministères font parvenir chaque mois au ministère des Finances une prévision des encaissements et remboursements afférents à ces programmes. En outre, ils ont été invités à tenir informé le ministère des résultats des différentes discussions / négociations courantes avec le gouvernement fédéral qui pourraient venir modifier les sommes que le Québec touche en vertu desdits programmes.

« Le ministère des Finances entend par ailleurs compléter, au cours de la prochaine année financière, la procédure de reddition de comptes pour les ministères et organismes qui gèrent certaines ententes dont les frais sont partagés par le gouvernement fédéral. »

## Ministère de la Santé et des Services sociaux

**5.270** Les commentaires formulés lors de notre vérification portaient sur trois des ententes à frais partagés gérées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) : l'entente relative à la *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées*, celle concernant le traitement et la réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie et le Régime d'assistance publique du Canada.

**5.271** En 1996-1997, nous avons conclu que le ministère n'avait pas toujours fait preuve d'un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la gestion des ententes dont il est responsable. Les raisons de ce préjudice étaient diverses : information insuffisante pour préparer les réclamations et répondre aux exigences des ententes, manque de coordination avec les différentes instances susceptibles de fournir des données au secteur de la gestion des ententes fédérales-provinciales et retards dans l'exécution de certains travaux. De plus, dans plusieurs cas, nous avons noté un manque de preuves écrites de démarches qui auraient été effectuées auprès du gouvernement fédéral ou de discussions tenues avec ses représentants dans le but de clarifier les ententes.

### *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées* *Inventaire des programmes admissibles*

**5.272** Lors de la vérification de 1996-1997, nous avons estimé à 32 millions de dollars la perte de revenus de transferts du gouvernement du Canada. Cette perte était attribuable au fait que le MSSS n'avait pas inventorié au départ tous les programmes qui concernaient la clientèle visée par l'entente. Elle couvrait les exercices 1986-1987 à 1992-1993 pour lesquels les montants ne pouvaient plus être réclamés, les délais étant expirés. À l'époque, nous n'avions pas inclus le montant de 32 millions de dollars dans le montant total de 126,3 millions de dollars de revenus perdus pour tous les programmes. Nous considérions alors qu'il





y aurait perte au titre de ces exercices dans la mesure où le gouvernement fédéral aurait accepté les programmes concernés pour les exercices 1993-1994 et les suivants. Plusieurs de ces programmes l'ont été depuis. Comme aucune réclamation n'a été produite pour la période de 1986-1987 à 1992-1993 relativement à ces programmes, on ne peut connaître la perte exacte subie. Elle peut cependant être estimée à un montant variant entre 13,6 millions de dollars et 19,9 millions de dollars.

- 5.273** L'entente sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées est échue depuis le 31 mars 1998. Une nouvelle entente, l'entente Canada-Québec sur l'aide à l'employabilité des personnes handicapées, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1998. Celle-ci facilite l'identification des programmes admissibles. En effet, l'ensemble des programmes et services pouvant faire l'objet d'une aide financière est détaillé en annexe de cette nouvelle entente.

#### *Établissement de la clientèle admissible*

- 5.274** Nous avons également relevé que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'était pas toujours en mesure de bien établir l'ampleur de la clientèle concernée pour les services offerts sur une base universelle afin de déterminer les coûts à réclamer au gouvernement fédéral. Nous avons relevé des difficultés de ce genre, entre autres, dans le cadre du programme d'orthèses et de prothèses, et dans celui qui concerne l'aide aux étudiants handicapés.
- 5.275** Pour le programme d'orthèses et de prothèses, nous avons estimé les pertes à 4 millions de dollars pour 1988-1989 et 1989-1990, années pour lesquelles le ministère n'avait pas soumis de réclamations. Nos récents travaux indiquent que le ministère utilise maintenant une nouvelle approche pour identifier la clientèle concernée, soit l'utilisation d'un taux d'admissibilité par programme basé sur les données provenant de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activité, réalisée en 1991 par Statistique Canada. Les autorités fédérales ont accepté cette méthode de réclamation pour les ententes sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées et sur l'aide à l'employabilité des personnes handicapées pour les exercices 1990-1991 et les suivants.
- 5.276** Concernant le programme d'aide aux étudiants handicapés, l'un des volets de l'entente sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées, le ministère de l'Éducation du Québec a présenté au gouvernement fédéral une analyse informatique détaillée des fichiers contenant les données factuelles sur des étudiants ayant une déficience fonctionnelle majeure. Pour les exercices 1990-1991 à 1995-1996, les autorités fédérales ont accepté les rapports appuyant l'analyse informatique en se réservant le droit de procéder à une vérification de l'admissibilité de la clientèle et de l'exactitude des montants réclamés. Pour la période commençant avec l'exercice 1997-1998, le gouvernement fédéral a reconnu que les recommandations du comité interministériel formé de



représentants du ministère de l'Éducation, du MSSS et de la Régie de l'assurance maladie du Québec serviraient à contrôler la clientèle visée par l'entente sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées.

### ***Traitement et réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie***

#### ***Sous-estimation des dépenses admissibles***

- 5.277** En 1996-1997, nous avons signalé une perte de revenus attribuable à une sous-évaluation des montants à réclamer. Le MSSS avait mal analysé les conditions de l'entente: ainsi il n'avait pas prévu que les crédits supérieurs aux estimations fournies étaient rapidement périmés.
- 5.278** La situation a été corrigée. Pour les exercices suivant ceux visés par notre vérification de 1996-1997, soit les exercices 1993-1994 à 1998-1999, le ministère a estimé ses dépenses de façon à pouvoir réclamer tous les montants réels auxquels il avait droit.

#### ***Montant non encore récupéré***

- 5.279** Également, nous avons noté qu'étant donné cette sous-estimation et le fait que les budgets étaient périmés, le gouvernement du Québec n'avait pas encore réussi à récupérer environ 1,8 million de dollars à ce chapitre.
- 5.280** Toutefois, un montant de 429 148 dollars a finalement pu être recouvré. Le solde de quelque 1,4 million de dollars est considéré comme une perte par le ministère.

### ***Régime d'assistance publique du Canada***

#### ***Règlement final du régime***

- 5.281** Bien que cette entente n'existe plus, elle n'était pas fermée lors de notre vérification initiale. Elle ne devait prendre fin que le 31 mars 2000, soit la date où la *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada* a été abrogée. Le MSSS se devait donc de produire ses dernières réclamations pour les exercices 1994-1995 et 1995-1996, et de procéder au règlement final du régime. Ces dernières étapes ont été réalisées depuis. Toutefois, le gouvernement du Québec a introduit un recours judiciaire: des montants d'environ 277 millions de dollars sont toujours en litige et ce, pour différents exercices de 1979 à 1996. Le désaccord porte sur trois volets de cette entente, soit la probation et les services prédécisionnels, les services sociaux en milieu scolaire et les ressources résidentielles. La nature des services rendus est différemment interprétée par les représentants des deux gouvernements.



### *Organismes bénévoles*

- 5.282** Nos premiers travaux nous apprennent qu'au chapitre du Régime d'assistance publique du Canada, le Québec avait perdu des sommes importantes du fait que le MSSS avait trop tardé à respecter les exigences de l'entente. À titre d'exemple, nous citons le volet des organismes bénévoles pour lequel le gouvernement fédéral avait reconnu plus de 430 organismes. À la clôture de notre vérification, le ministère n'avait pas encore terminé de colliger les données nécessaires pour 132 d'entre eux.
- 5.283** Nous avons constaté que ces réclamations ont finalement été produites. Le montant final accordé a été de 48 millions de dollars. Cependant, le ministère s'est vu refuser plus de 19 millions de dollars. Cette perte représente 28 p. cent de la part du gouvernement fédéral réclamée pour ce volet. Le refus a été justifié par l'absence de la documentation relative aux dossiers des organismes pour appuyer l'admissibilité des services offerts au cours de la période visée. Étant donné le laps de temps écoulé entre le moment où les demandes auraient pu être présentées, soit à partir de 1978, et la date réelle de la réclamation, soit octobre 1998, il paraissait impossible au gouvernement fédéral de valider les données par des vérifications au sein des organismes bénévoles concernés.

### *Justification du taux d'inclusion*

- 5.284** Nous avons également soulevé que, relativement à quelques volets du Régime d'assistance publique du Canada, les dossiers du ministère ne contenaient pas une information suffisante pour justifier les taux d'inclusion de dépenses et de clientèles afférentes à des services approuvés. Ces problèmes concernaient notamment les organismes bénévoles et les conseils régionaux de la santé et des services sociaux.
- 5.285** À l'égard des organismes bénévoles, force est de constater que la situation n'a pas changé. Le MSSS n'a pas révisé les taux d'inclusion pour sa réclamation de 1994-1995 et pour les redressements relatifs aux exercices antérieurs. Exceptionnellement, une méthode simplifiée a été utilisée pour déterminer les dépenses à réclamer pour le dernier exercice visé par l'entente, soit 1995-1996, étant donné que le gouvernement du Québec présentait des dépenses d'un montant supérieur au plafond prévu dans l'entente pour l'ensemble des volets. L'exercice 1995-1996 est le seul pour lequel les dépenses ne pouvaient pas dépasser un seuil déterminé.
- 5.286** Par contre, le ministère a révisé le taux d'inclusion des dépenses pour le volet des conseils régionaux. Au moment de notre vérification initiale, le taux utilisé était de 40 p. cent. Pour évaluer la perte, nous avons tenu compte d'une sous-évaluation de dix points de pourcentage. En 1997, le ministère a produit une étude où il était révélé que le taux d'inclusion était de 62,43 p. cent. Cette étude a été rejetée par le gouvernement fédéral à cause d'un mauvais recensement des tâches, de l'inclusion de dépenses non admissibles et d'une documentation insuffisante. Par la suite, les deux gouvernements se sont entendus, après une série de négociations, sur un taux d'inclusion de 50 p. cent. Ce taux a été appliqué



pour les trois derniers exercices visés par l'entente, soit 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996. Comme le ministère a ajusté le taux d'inclusion pour les exercices 1993-1994 et 1994-1995, la perte attribuable à cette sous-évaluation de taux que nous avons estimée dans notre rapport de 1996-1997 à 27 millions de dollars pour la période de 1982-1983 à 1994-1995 est passée à 19 millions de dollars.

### *Régies régionales de la santé et des services sociaux*

- 5.287** En 1996-1997, nous avons souligné qu'une réclamation devait faire état de toutes les dépenses admissibles, sans exception, et que le MSSS n'avait pas réclamé certaines sommes relativement à quelques volets. Par exemple, aucune réclamation n'avait été produite concernant des dépenses admissibles qui avaient été imputées à des fonds affectés de différentes régies régionales de la santé et des services sociaux. Au moins 20 millions de dollars n'avaient pas fait l'objet d'un examen sur leur admissibilité potentielle.
- 5.288** Cette lacune a été corrigée. En effet, les dépenses des fonds affectés ont été examinées et une réclamation a été faite pour tous les exercices concernés, soit de 1988-1989 à 1995-1996. Sur le montant de 6 610 105 dollars réclamé, le gouvernement du Canada a reconnu 5 912 502 dollars de coûts partageables. Un montant de 2 956 251 dollars a été remboursé qui représente 50 p. cent des coûts partageables.

### *Preuves écrites de démarches effectuées auprès du gouvernement fédéral ou de discussions tenues avec ses représentants*

- 5.289** Dans notre rapport, nous notions que dans plusieurs cas, il manquait des preuves écrites de démarches qui auraient été effectuées auprès du gouvernement fédéral ou de discussions tenues avec ses représentants dans le but de clarifier les ententes.
- 5.290** Lors de notre suivi, nous avons constaté que les preuves écrites de démarches et de discussions sont maintenant suffisantes pour suivre l'évolution des ententes.

### **5.291 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées.* Dans son rapport annuel de vérification de 1996-1997, le Vérificateur général a estimé à 32 millions de dollars les sommes non réclamées du gouvernement fédéral pour les années 1986-1993. Cependant, il faut considérer que :

- les programmes à portée universelle n'étaient réclamables qu'à partir de 1988-1989 ;
- certains programmes étaient en négociation au moment de la vérification et ont été refusés ultérieurement par le gouvernement fédéral.

« Le montant des réclamations a connu une progression spectaculaire en sept ans, passant de 3,9 millions de dollars en 1986-1987 à 24,5 millions de dollars en 1993-1994, soit une moyenne annuelle d'augmentation de 75,5 p. cent. »



« **Traitement et réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie.** Il est vrai que les montants des réclamations ne pouvaient excéder les estimations des dépenses pour chacune des années. Mais, à l'époque, les représentants fédéraux ne nous avaient pas informés de ce principe lié à tout accord à montants fixes. Cette situation a été corrigée lors de l'estimation des dépenses pour 1993-1994, année où le Québec a récupéré 429 148 dollars que les autres provinces n'ont pu réclamer.

« Les réclamations auprès du gouvernement fédéral ont connu, là aussi, une très forte hausse, passant de 0,3 million de dollars en 1988-1989 à 4,2 millions de dollars en 1993-1994, soit une hausse moyenne annuelle de 260 p. cent. »

## Contrôleur des finances

**5.292** Lors de la vérification, nous avons constaté que les travaux de vérification du Contrôleur des finances relatifs aux transferts du gouvernement du Canada ne lui permettaient pas de remplir son rôle de façon optimale. Les problèmes que nous avons notés avaient trait à la planification des travaux, à leur réalisation ainsi qu'à leurs résultats.

### *Planification des travaux de vérification*

**5.293** Notre rapport soulignait que dans la plupart des dossiers examinés, l'information de base recueillie par la Direction des ententes fédérales-provinciales du Contrôleur des finances pour procéder à la planification des mandats était insuffisante.

**5.294** Premièrement, la documentation n'était pas complète quant au rôle et aux responsabilités du personnel des ministères affecté à la réclamation, ni en ce qui a trait à la mise en place de mécanismes permettant aux ministères de contrôler et de surveiller correctement les activités relatives à ce processus.

**5.295** Deuxièmement, plusieurs dossiers examinés ne contenaient pas la preuve que la Direction des ententes fédérales-provinciales avait consulté la Direction générale du contrôle et de la vérification du Contrôleur des finances au sujet des travaux que celle-ci aurait effectués.

**5.296** Troisièmement, dans le cas de certaines ententes pour lesquelles le Contrôleur mentionnait avoir consulté les travaux de vérificateurs internes, les dossiers ne comportaient aucune explication de l'usage qu'il aurait fait de ces travaux.

**5.297** Les recherches effectuées dans le cadre du présent suivi nous ont révélé qu'il y a très peu de dossiers pour lesquels on a recueilli toutes les informations de base que nous avons fait ressortir ci-dessus et qui sont indispensables pour procéder à la planification des travaux. Par ailleurs, nous avons appris que des sessions de formation pour le personnel seront nécessaires et que des programmes de vérification devront être élaborés afin de corriger les lacunes. Un plan de formation a d'ailleurs été proposé pour le personnel concerné, mais il n'a pas encore été approuvé par le Contrôleur des finances.



- 5.298** Lors de notre vérification, nous avons également relevé que la Direction des ententes fédérales-provinciales n'avait pas préparé de document de planification de ses travaux pour l'exercice 1996-1997.
- 5.299** Nos récents travaux indiquent que le Contrôleur a remédié à cette situation pour les exercices 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000.
- 5.300** Nous avons constaté, en 1996-1997, que la Direction des ententes fédérales-provinciales ne faisait pas approuver la liste des priorités qu'elle établissait lors de la planification de ses travaux par la haute direction du Contrôleur. Nous n'avons noté aucun changement à cet égard.
- 5.301** Lors de nos travaux, nous avons remarqué que certains mandats auxquels on avait attribué une priorité « élevée » étaient exclus de la planification finale de l'exercice, tandis que d'autres affichant une priorité « faible » en faisaient partie, sans que l'on sache pourquoi.
- 5.302** Depuis, la Direction des ententes fédérales-provinciales n'établit plus d'échelle de priorités de cette sorte. Nous avons appris que la priorité est accordée aux ententes pour lesquelles un certificat du vérificateur provincial, en l'occurrence le Contrôleur des finances, est exigé par le gouvernement fédéral et, si des ressources sont disponibles, quelques autres ententes sont vérifiées. Celles-ci sont sélectionnées en fonction de l'importance des montants en cause et de la date de réalisation de la dernière vérification.
- 5.303** Cependant, dans le cas de l'entente relative à la *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées*, les certificats n'avaient pas été produits. Le 17 février 1998, le gouvernement fédéral demandait ce certificat pour les exercices 1993-1994 et 1994-1995. Le 30 mai 2000, il réitère sa demande et exige une vérification pour les exercices 1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998, car le Contrôleur des finances n'avait transmis qu'un rapport de mission d'examen au lieu d'un certificat pour 1996-1997 et 1997-1998. Le gouvernement fédéral précise que la non-production des certificats relatifs aux exercices 1993-1994 à 1995-1996 retardera le règlement financier prévu pour le 30 juin 2000. Le MSSS a évalué le paiement à recevoir lors du règlement final à 50 millions de dollars pour ces trois dernières années, lequel n'avait toujours pas été effectué à la fin de nos travaux. Initialement, le Contrôleur avait choisi de produire un rapport de mission d'examen parce que plusieurs programmes faisaient encore l'objet de discussions entre le MSSS et le gouvernement fédéral. Le Contrôleur a enfin produit les certificats exigés pour les années 1996-1997 et 1997-1998 en date du 18 juillet 2000 et ceux des années 1993-1994 à 1995-1996, en octobre 2000.
- 5.304** Nous avons aussi fait ressortir qu'il existait des écarts importants entre les prévisions et la réalité quant au calendrier des travaux de vérification et aux heures consacrées aux divers mandats.



**5.305** Pour les années 1997 et 1998, il n'y a pas eu d'écarts importants entre les prévisions et la réalité, mais depuis le 30 novembre 1998, aucune compilation finale n'a été effectuée par le Contrôleur. Nous ne pouvons donc pas conclure sur la situation qui existe depuis ce moment.

### ***Réalisation des travaux de vérification***

- 5.306** La notion d'importance relative utilisée en vérification peut être définie comme la marge d'erreur que le vérificateur est prêt à tolérer sans modifier son opinion émise dans un rapport. Elle sert à déterminer l'étendue des travaux, tout en évitant les excès qui pourraient s'avérer coûteux. À ce propos, nous avons constaté lors de notre vérification qu'il n'y avait aucune mention de l'importance relative dans les dossiers examinés.
- 5.307** Le présent suivi nous révèle que le Contrôleur n'a pas changé sa façon de faire. Très peu de dossiers font mention de l'importance relative.
- 5.308** Une des lacunes que notre vérification avait mises en lumière était que la Direction des ententes fédérales-provinciales avait établi de façon très arbitraire, dans tous les dossiers examinés, le nombre de sondages à effectuer.
- 5.309** Cette lacune persiste. Il n'y a toujours pas de méthode précise pour la détermination du nombre de sondages à effectuer. Ce nombre est établi selon le jugement du vérificateur. En conséquence, le Contrôleur émet une opinion sans avoir l'assurance qu'un nombre suffisant de sondages a été effectué pour permettre d'obtenir un degré de certitude raisonnable quant à l'absence d'erreurs importantes.
- 5.310** Selon les informations obtenues lors de nos travaux de suivi, le personnel concerné a reçu des sessions de formation en mai et juin derniers afin que les déficiences concernant le nombre de sondages à effectuer soient corrigées. Les employés devraient maintenant être en mesure d'appliquer ces nouvelles notions.
- 5.311** Dans notre rapport, nous avons également soulevé que rien ne prouvait que l'approche de vérification retenue par la Direction des ententes fédérales-provinciales était la plus économique.
- 5.312** Nous faisons ici le même constat. En effet, dans certains dossiers examinés, nous avons observé que la totalité des coûts avait été vérifiée. Un autre exemple d'approche peu économique est celle du Régime d'assistance publique du Canada pour laquelle une planification a été effectuée pour chacun des volets plutôt que pour l'ensemble de la réclamation. L'utilisation d'une approche globale aurait permis de déterminer l'importance relative sur l'ensemble de la réclamation et d'établir le nombre de sondages en fonction des risques et de l'importance des différents volets. La quantité de travail de vérification est plus importante si on établit un seuil d'importance relative pour chacun des volets.



- 5.313** Concernant la réalisation des travaux de vérification, nous avons soulevé que la Direction des ententes fédérales-provinciales disposait d'un formulaire de révision des dossiers de vérification, mais que celui-ci n'était pas toujours complété correctement.
- 5.314** La situation est toujours la même. Dans certains des dossiers que nous avons examinés, le formulaire n'a pas été rempli convenablement : la section réservée au directeur a été laissée en blanc, ou encore la révision effectuée par le responsable du dossier est incomplète.

### **Résultats des travaux de vérification**

#### *Intégralité des dépenses faisant l'objet d'une réclamation*

- 5.315** Notre rapport mentionnait que les procédés de vérification de la Direction des ententes fédérales-provinciales ne permettaient pas toujours d'apprécier l'intégralité des dépenses, donc de découvrir les dépenses non réclamées. Notre suivi démontre que cette lacune persiste : les procédés n'ont pas été modifiés.

#### *Rapports de vérification*

- 5.316** Avant l'émission de la certification des réclamations par le Contrôleur des finances, la Direction des ententes fédérales-provinciales produit un ou plusieurs rapports internes de vérification selon que l'entente comporte ou non plus d'un volet. Nous avons observé que certains rapports internes de vérification mentionnaient que les contrôles établis étaient adéquats et efficaces. Toutefois, les programmes de vérification que nous avons examinés n'étaient pas conçus pour permettre une telle conclusion.
- 5.317** À ce chapitre, nos récents travaux indiquent que les rapports internes de vérification ne font plus mention de la qualité des contrôles. Ainsi, nous ne pouvons identifier les dossiers pour lesquels les vérificateurs ont procédé à l'évaluation des contrôles et s'ils l'ont fait correctement le cas échéant.
- 5.318** En 1996-1997, nous avons mentionné que l'utilité de quelques rapports examinés nous semblait douteuse.
- 5.319** Aujourd'hui encore, nous constatons que certains travaux réalisés n'ont pas d'utilité réelle. Nous avons relevé notamment le dossier relatif à l'entente concernant le traitement et la réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie pour lequel le gouvernement fédéral n'exige pas de certificat de vérification de la part du Contrôleur des finances. Le MSSS a présenté les réclamations pour les exercices 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997. Les règlements financiers se rapportant à ces exercices ont été acceptés en avril 1997 et mars 1998 par les gouvernements du Québec et du Canada. Mentionnons que pour ces trois exercices, le gouvernement provincial a obtenu le maximum des montants alloués par le gouvernement fédéral selon le plafond indiqué dans l'entente.





- 5.320** Or, malgré les règlements déjà acceptés, le Contrôleur a effectué des travaux de mission d'examen d'octobre à décembre 1999 sur ces réclamations de 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997. À la suite de ces travaux, aucun rapport n'a été remis ni au ministère ni au gouvernement fédéral.
- 5.321** Finalement, nous avons noté que dans le rapport qu'il transmettait au Conseil du trésor, le Contrôleur ne traitait que des programmes à frais partagés, sans aucune mention des programmes inconditionnels pour lesquels des travaux étaient pourtant menés.
- 5.322** Depuis notre vérification de 1996-1997, un rapport de vérification sur les droits de péréquation a été produit par le Contrôleur en juin 1997 pour les exercices se terminant le 31 mars des années 1987, 1988 et 1989. Également, il y a eu production d'un rapport sur le financement des programmes établis pour les exercices 1991-1992, 1992-1993 et 1993-1994 en décembre 1997. Toutefois, il n'est fait aucune mention de ces travaux dans le rapport transmis au Conseil du trésor pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mars 1998.
- 5.323** Exception faite des rapports de vérification ci-dessus mentionnés, aucune autre vérification de programmes inconditionnels n'a été effectuée par le Contrôleur des finances.

#### **5.324 Commentaires du Contrôleur des finances**

« Comme le mentionne le Vérificateur général, nous avons donné suite à certaines de ses recommandations. Nous sommes aussi à revoir en profondeur nos modes d'intervention auprès des ministères et organismes pour donner suite à l'adoption de la *Loi sur le ministère des Finances*, L.Q. 1999, c. 77, et de la *Loi sur l'administration financière*, L.Q. 2000, c. 15, lesquelles modifient substantiellement les responsabilités du Contrôleur des finances.

« Dans le cadre de ce repositionnement stratégique, les autres recommandations du Vérificateur général seront prises en considération pour l'établissement des plans d'action. »

