



LE VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'ANNÉE 2001-2002  
TOME I**

**Chapitre**

**4**

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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	4.1
<b>INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE</b>	
Travaux effectués auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec	4.6
Conclusions générales	4.9
Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées	4.10
Réadaptation des accidentés de la route	4.22
Détermination de la valeur de certaines indemnités	4.31
<b>FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL</b>	
Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4.38
Conclusions générales	4.44
Orientations, objectifs, balises et indicateurs	4.50
Délégation et exercice des responsabilités	4.66
Mesure des résultats	4.93
Reddition de comptes	4.104

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



## INTRODUCTION

- 4.1 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 si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 4.2 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.
- 4.3 Le tableau 1 présente la liste des suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

**TABLEAU 1**

### SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de la Santé et des Services sociaux – Maintien à domicile et hébergement des personnes âgées*	1993-1994, pages 176 à 199
Société de l'assurance automobile du Québec – Indemnisation et réadaptation des victimes d'accidents d'automobile	1997-1998, tome I, pages 63 à 81
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail	1998-1999, tome I, pages 11 à 31

\* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 2 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les services d'hébergement offerts aux personnes en perte d'autonomie.

- 4.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 28 recommandations. Le tableau 2 précise leur niveau d'application. De façon globale, il faut retenir que 82 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Toutefois, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 39 p. cent des cas.
- 4.5 Ce dernier taux est trop faible. Les ministères et l'organisme vérifiés devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

**TABLEAU 2**

### RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de recommandations					Total
	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Ministère de la Santé et des Services sociaux	3	0	4	2	–	9
Société de l'assurance automobile du Québec	5	1	2	3	–	11
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	1	6	0	–	8
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>–</b>	<b>28</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>43</b>	<b>18</b>	<b>–</b>	<b>100</b>



## INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE

### *Travaux effectués auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec*

*Suivi mené par*

Alain Fortin  
*Directeur de vérification*  
 Frédéric Bouthillette  
 Jocelyne Duval  
 Lorraine Paradis

- 4.6** En 1997-1998, nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec. Notre mandat avait pour but de nous assurer que la Société traitait de façon économique, efficiente et efficace les demandes d'indemnisation des personnes accidentées et qu'elle veillait au mieux à leur réadaptation. Cette vérification avait été axée plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées, sur le contrôle des interventions en réadaptation et sur la détermination des montants des indemnités de remplacement du revenu et de l'aide personnelle.
- 4.7** En plus d'une étude des systèmes et des processus de gestion en vigueur, nous avons examiné l'ensemble des actions prises quant au suivi médical de 57 dossiers de victimes d'accidents.
- 4.8** Trois ans plus tard, nous avons procédé au suivi de ce mandat de vérification dans le but de constater dans quelle mesure les recommandations ont été appliquées et si les lacunes relevées à l'époque ont été corrigées. Pour effectuer cette évaluation, nous avons analysé des documents, réalisé des entrevues et examiné 30 dossiers de demandes d'indemnisation. Nos travaux ont pris fin en novembre 2001.

### Conclusions générales

*Cinq recommandations  
 nécessitent encore  
 que des actions  
 soient prises.*

- 4.9** En trois ans, la Société a mis en place des mesures satisfaisantes afin d'appliquer six de nos recommandations. Toutefois, cinq autres nécessitent encore que des actions soient prises. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations, à savoir si elle est appliquée, si elle l'est partiellement ou si elle ne l'est pas du tout.

### Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées

- 4.10** Dans le cadre de son mandat, la Société doit établir la relation qui existe entre les blessures d'une personne qui découlent d'un accident, son état et la durée d'incapacité qui en résulte. Elle doit également déterminer l'existence et l'importance des séquelles permanentes.
- 4.11** L'agent d'indemnisation est responsable de déterminer les indemnités auxquelles les victimes ont droit. À cet égard, il doit obtenir et analyser l'information requise pour rendre une décision. L'information sur l'état de santé de la personne accidentée est communiquée par écrit à la Société par le médecin traitant.
- 4.12** Lorsque l'information obtenue du médecin traitant ne permet pas à l'agent d'indemnisation de se prononcer sur des sujets tels que la durée d'incapacité ou la relation entre la blessure et l'accident, il demande conseil au médecin évaluateur de la Société.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Recommandations à la Société</b>				
<b>Traitement par les agents d'indemnisation</b>				
Raffiner les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation.	X			
S'assurer que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun.				X
<b>Opinions des médecins évaluateurs de la Société</b>				
S'assurer que les recommandations des médecins évaluateurs sont convenablement appuyées et qu'elles prennent en compte en temps opportun toute l'information pertinente.				X
S'assurer que les diverses personnes qui interviennent dans le traitement d'un dossier communiquent entre elles régulièrement.		X		
<b>Délais de traitement par les services médicaux, objectifs et information de gestion</b>				
Fixer aux services médicaux des objectifs précis et réalistes quant aux délais de traitement.	X			
Prendre les moyens pour atteindre les objectifs précis et réalistes qu'elle se sera fixés.			X	
Se doter d'une information de gestion sur les activités des services médicaux qui réponde à ses besoins.	X			
<b>Encadrement des activités de réadaptation, système informatique et contrôle de la qualité</b>				
Encadrer toutes ses activités de réadaptation par des programmes.			X	
Se doter d'outils informatiques qui répondent à ses besoins concernant les activités de réadaptation.	X			
Instaurer un contrôle de la qualité qui lui permette d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation.				X
<b>Aide personnelle et indemnité de remplacement du revenu</b>				
Se doter d'outils adéquats pour déterminer les montants d'aide personnelle et d'indemnité de remplacement du revenu.	X			

### *Traitement par les agents d'indemnisation*

- 4.13** En 1998, nous avons constaté que les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation par la Société n'étaient pas suffisamment précis pour les aider à analyser des questions d'ordre médical. Aussi, les agents manquaient parfois de rigueur dans la gestion des dossiers. C'est pourquoi nous avons recommandé à la Société de raffiner les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation et de s'assurer que ceux-ci prennent les actions appropriées en temps opportun.



***La Société ne s'assure toujours pas que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun.***

**4.14** Depuis, la Société a raffiné les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation. En effet, elle a développé un système informatisé d'aide à la décision qui fournit notamment une description, par type de blessure, des restrictions fonctionnelles, des atteintes permanentes et des complications médicales possibles. Par contre, la Société ne s'assure toujours pas que les agents d'indemnisation prennent les actions appropriées en temps opportun. En effet, notre analyse de dossiers a soulevé des problèmes semblables à ceux qui avaient été cernés en 1998. Ainsi, nous avons constaté que parfois, même si l'information est déjà connue, des agents mettent encore quelques mois à demander l'avis d'un médecin évaluateur de la Société ou à obtenir des informations supplémentaires de l'hôpital, du médecin traitant ou d'autres professionnels de la santé. En outre, nous avons encore noté que les agents ne font pas toujours une analyse adéquate de la situation et que, parfois, certaines actions prises par les agents ne sont pas suffisamment étayées.

#### ***Opinion des médecins évaluateurs de la Société***

**4.15** À l'époque, nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les recommandations des médecins évaluateurs étaient convenablement appuyées et qu'elles prenaient en compte en temps opportun toute l'information pertinente. Nous avons mentionné également que les communications entre le médecin évaluateur et le médecin traitant n'étaient pas suffisamment nourries et que nous n'avions pas trouvé non plus la trace d'échanges réguliers entre le médecin évaluateur, l'agent d'indemnisation et le conseiller en réadaptation.

***Il arrive encore que les médecins évaluateurs n'appuient pas leurs recommandations sur l'information consignée au dossier.***

**4.16** Selon notre analyse de dossiers, il arrive encore que les médecins évaluateurs n'appuient pas leurs recommandations sur l'information consignée au dossier et qu'ils ne demandent pas en temps opportun une expertise médicale alors que certaines informations versées au dossier indiquent la pertinence d'une telle démarche. Ainsi, la situation n'a pas changé.

**4.17** En ce qui concerne les communications entre les différents intervenants, la situation est partiellement corrigée. En effet, nous avons constaté qu'elles sont plus nombreuses entre les médecins évaluateurs et les médecins traitants et que leur nombre est adéquat entre les agents d'indemnisation et les conseillers en réadaptation ainsi qu'entre les médecins évaluateurs et les conseillers en réadaptation. Cependant, les communications entre les agents d'indemnisation et les médecins évaluateurs restent à améliorer, ce qui favoriserait certes un traitement plus rapide des dossiers.



### **Délais de traitement par les services médicaux, objectifs et information de gestion**

- 4.18** Nous avons mentionné à l'époque que la Société accusait du retard depuis plusieurs années dans le traitement des demandes d'avis médicaux. Bien qu'ayant adopté en 1994 des mesures pour rattraper le retard accumulé et améliorer le délai de traitement, elle avait constaté au cours de 1997 que les solutions n'avaient pas produit l'effet désiré. Nous avons donc souligné, en 1998, que ces délais pouvaient contribuer à différer la réadaptation des personnes accidentées ou à prolonger la période durant laquelle la Société devait leur verser une indemnité de remplacement du revenu. Nous avons aussi fait mention d'une évaluation, effectuée en 1997 par la Société, du coût des délais de traitement des demandes d'avis médicaux pour un type particulier de dossier durant un an. On y révélait qu'environ 2 millions de dollars supplémentaires avaient été versés à 692 personnes dont l'indemnité de remplacement du revenu a dû être maintenue à cause de ces retards.
- 4.19** Nous avons également signalé que la Société avait fixé peu d'objectifs relativement aux délais de traitement par les services médicaux et que les quelques objectifs fixés étaient désuets et peu réalistes. Par ailleurs, l'information de gestion sur les activités des services médicaux était incomplète et peu détaillée.
- 4.20** Depuis notre vérification initiale, la Société a fixé aux services médicaux des objectifs de délais de traitement pour diverses étapes du processus. Un examen des résultats démontre que, pour l'année 1999, les délais de traitement se sont rapprochés des objectifs fixés. Comme le présente le tableau 2, ces résultats ont permis de diminuer de 1 487 le nombre moyen de dossiers en attente ou en cours entre 1997 et 1999. Toutefois, au cours des années 2000 et 2001, les délais de traitement se sont éloignés des objectifs. Par conséquent, en 2001, il y avait en moyenne 8 123 demandes en attente ou en cours de traitement, soit une augmentation de 42 p. cent comparativement à 1999. Ainsi les progrès sont insatisfaisants en ce qui concerne notre recommandation, selon laquelle la Société doit prendre les moyens pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

**En 2001, il y a en moyenne  
8 123 demandes  
d'avis médicaux  
en attente  
ou en cours de traitement.**

**TABLEAU 2**

#### DEMANDES D'AVIS MÉDICAUX EN ATTENTE OU EN COURS DE TRAITEMENT\*

	1997	1998	1999	2000	2001
Accumulation moyenne de l'année	7 221	6 506	5 734	6 224	8 123
Variation du nombre de demandes		-715	-772	490	1 899

\* Les demandes d'avis médicaux incluses dans le tableau sont celles qui portent sur l'indemnité de remplacement du revenu, l'évaluation des séquelles ou la détermination des besoins d'aide personnelle.

Source : Données de la Société.



- 4.21** En ce qui concerne l'information de gestion sur les services médicaux, la situation a été corrigée de façon satisfaisante. La Société a modifié son système d'information de gestion, qui cumule maintenant l'information et permet de répondre aux besoins des gestionnaires. Ainsi, elle possède plus d'information sur les délais de traitement des demandes d'avis médical. De plus, l'information de gestion fournie sur les délais correspond à 100 p. cent des dossiers, puisque les dossiers ayant les délais les plus longs (5 p. cent) ne sont plus exclus.

### **Réadaptation des accidentés de la route**

- 4.22** En matière de réadaptation, la Société vise à aider la personne accidentée à retrouver le plus possible son niveau antérieur d'autonomie sociale, scolaire ou professionnelle, et ce, aussi rapidement que faire se peut et au moindre coût.
- 4.23** Le choix des interventions et la durée des plans de réadaptation peuvent influencer directement non seulement sur le niveau de récupération de la victime, mais aussi sur la durée de son incapacité et, par conséquent, sur les coûts que devra engager le régime d'indemnisation.
- 4.24** Par conséquent, la Société doit fournir à ses conseillers en réadaptation et à ses gestionnaires un encadrement adéquat et les outils nécessaires à une gestion efficace des plans de réadaptation. De plus, elle doit se doter de mécanismes qui lui permettront d'évaluer et de contrôler la qualité de ses interventions.

### ***Encadrement des activités de réadaptation***

- 4.25** En 1993, la Société avait adopté une politique en matière de réadaptation qui comportait quatre catégories de résultats à atteindre pour les victimes : la réadaptation fonctionnelle, ainsi que les réinsertions sociale, scolaire et professionnelle. Chacune de ces catégories devait être encadrée par un programme afin d'en préciser les orientations, les buts et les objectifs, de déterminer les activités et la clientèle admissibles, de définir les rôles et responsabilités des diverses parties au dossier et de fixer les résultats attendus. Lors de notre vérification initiale, nous avons constaté que les programmes de réadaptation fonctionnelle et de réinsertion sociale n'avaient pas encore été implantés, ce qui pouvait laisser place à un manque d'uniformité dans le traitement des cas et à une gestion moins serrée qui pouvait influencer sur les coûts du régime. La Société avait mentionné, à l'époque, que ces programmes devaient être implantés en 1998.
- 4.26** Depuis 1998, la Société a révisé sa politique de réadaptation et a décidé d'intégrer la réadaptation fonctionnelle à l'intérieur des trois autres catégories de résultats à atteindre pour les victimes. Quant au programme de réinsertion sociale, il est présentement en élaboration.





### **Systeme informatique**

- 4.27** En 1998, nous avons constaté que le système informatique de l'indemnisation servait également aux activités de réadaptation. Il ne répondait toutefois pas aux besoins des conseillers et des gestionnaires de la réadaptation qui doivent suivre l'évolution des dossiers. Nous avons alors recommandé à la Société de se doter d'outils informatiques qui répondent à ses besoins.
- 4.28** Depuis notre vérification de 1998, la Société a développé un système informatique particulier à la réadaptation qui répond, de façon satisfaisante, aux besoins des conseillers et des gestionnaires de ce secteur. Ce système offre un accès facile, à l'aide d'un panorama synthèse, à l'information pertinente provenant du système d'indemnisation. De plus, le système inclut maintenant un agenda pour permettre la gestion informatisée du suivi des interventions.

### **Contrôle de la qualité**

- 4.29** Au moment de notre vérification en 1998, nous avons recommandé à la Société d'instaurer un contrôle de la qualité qui lui permettrait d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation. Elle travaillait alors à la conception d'un programme de contrôle de la qualité.
- 4.30** En 2001, la situation est demeurée la même puisque la Société n'a toujours pas établi de normes ni d'indicateurs pour évaluer la qualité des plans d'intervention et elle n'a toujours pas mis en place de mécanisme pour recueillir l'information et permettre l'analyse des résultats du contrôle de la qualité exercé en région.

**La Société  
n'a toujours pas instauré  
un contrôle de la qualité  
pour évaluer  
les gestes qu'elle pose  
en réadaptation.**

## **Détermination de la valeur de certaines indemnités**

### **Aide personnelle**

- 4.31** L'aide personnelle est une indemnité prévue pour faciliter le retour et le maintien à domicile des personnes accidentées de la route. En 1998, la Société déterminait le montant de cette indemnité à l'aide de cinq grilles réglementées qui permettaient d'évaluer le besoin d'aide personnelle en tenant compte des activités de la personne accidentée, de son incapacité et de son environnement. Nous mentionnions, à l'époque, que l'utilisation des grilles était fort complexe et que deux victimes ayant des besoins semblables pouvaient recevoir des indemnités différentes.
- 4.32** Depuis, la Société a comblé cette lacune. En effet, elle a remplacé les cinq grilles par une seule, ce qui facilite la détermination de la valeur des indemnités et permet un traitement uniforme pour les cas semblables.



### **Indemnité de remplacement du revenu**

- 4.33** À la suite d'un accident d'automobile, la victime qui exerce habituellement un emploi à temps plein a droit à une indemnité de remplacement du revenu si, en raison de l'accident, elle est incapable d'assumer ses tâches. La Société calcule l'indemnité à verser sur la base du revenu brut de la victime.
- 4.34** Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes sans emploi, celles qui occupent un poste à temps partiel ou temporaire et les travailleurs autonomes, la Société établit l'indemnité à partir d'un revenu brut fixé par règlement. Pour ce faire, elle utilisait en 1998 une grille de catégories d'emplois et de revenus bruts correspondants.
- 4.35** La grille faisait état de plus d'une centaine de catégories d'emplois. En raison du regroupement des emplois par catégories, les revenus bruts ne représentaient pas les salaires effectivement versés à la victime sur le marché du travail. En effet, le revenu brut d'une catégorie correspondait à la moyenne des revenus d'emploi en question. Puisqu'il n'y avait pas de corrélation exacte entre le revenu brut d'une catégorie d'emploi et le revenu brut d'un emploi en particulier, il s'ensuivait fréquemment que l'indemnisation versée à la victime n'équivalait pas à sa perte économique réelle.
- 4.36** La Société a corrigé la situation. Elle utilise maintenant une grille où chaque emploi est directement lié à son revenu brut et non plus au revenu brut moyen d'une catégorie d'emploi. Ainsi, il y a une meilleure corrélation entre l'indemnité versée et la perte économique réelle.

#### **4.37 Commentaires de la Société**

« Comme le souligne le Vérificateur général, la Société de l'assurance automobile du Québec a pris des actions appropriées concernant plusieurs des recommandations contenues au rapport couvrant la période de 1997-1998. Malheureusement, certaines actions ont été ralenties par de nombreux départs d'employés expérimentés dans les secteurs de l'indemnisation, des services médicaux et de la réadaptation. Entre autres, depuis la réalisation du mandat du Vérificateur général en 1998, environ 50 p. cent des agents d'indemnisation ont quitté. Malgré tout, nous pouvons vous assurer que la Société poursuit ses efforts pour améliorer la qualité de ses interventions auprès de la clientèle accidentée.

« Plus spécifiquement, la Société porte une attention particulière aux volets suivants :

« **Traitement par les agents d'indemnisation.** La formation d'un nouvel agent dure six mois et ce dernier devient autonome et productif après une année additionnelle en emploi. Les retards accumulés et la charge de travail élevée ont rendu la tâche difficile pour des agents d'indemnisation souvent inexpérimentés. Nous sommes confiants de pouvoir grandement améliorer cette situation dans les prochains mois. D'une part, des postes additionnels d'agents d'indemnisation ont été alloués depuis mai 2001 et, d'autre part, des outils permettant de nouvelles approches de traitement et un meilleur encadrement des actions prises par l'agent seront disponibles dans les mois à venir.



« Parmi ceux-ci, citons l'outil informatique de soutien à la tâche appelé "Bureau de l'intervenant" qui assistera l'agent d'indemnisation dans sa tâche et le guidera dans sa démarche de travail. Il diminuera le temps d'intervention et de formation des agents et permettra d'uniformiser la pratique de la fonction d'agent.

« De plus, le "Plan d'intervention" est un outil privilégié pour accroître l'efficacité des intervenants et assurer la cohérence des actions de l'agent. Il facilitera la recherche et l'accès aux connaissances médicales nécessaires pour la gestion du suivi de l'incapacité et contribuera à l'équité recherchée dans le traitement des dossiers ainsi qu'à un meilleur contrôle des périodes d'autorisation de l'indemnité de remplacement du revenu.

« D'autres projets comme le "Paiement périodique autorisé d'avance" ainsi que celui visant la "Révision des communications écrites" fourniront un meilleur support à l'agent d'indemnisation dans l'exercice de ses fonctions et ainsi, augmenteront l'efficacité de ses interventions.

« **Délais de traitement par les services médicaux et opinion des médecins évaluateurs.**

La Société a mis sur pied en 2001 un groupe de travail pour optimiser les interventions des médecins évaluateurs et améliorer leurs communications avec les différents intervenants internes et externes. Les pistes de solution issues de ce groupe de travail seront mises en place.

« Les nouvelles façons de faire amélioreront l'efficacité des interventions du médecin évaluateur. Entre autres, les consultations verbales seront systématisées pour les questions simples et les médecins documenteront leurs interventions au fur et à mesure. Le conseiller en réadaptation acheminera son plan d'intervention au médecin évaluateur qui, au besoin, pourra décider de réunir les intervenants internes concernés pour convenir d'un plan d'intervention ciblé. Une information rétroactive sur les décisions infirmées par la Direction de la révision sera régulièrement transmise aux médecins et servira d'autoformation. Des discussions de cas seront organisées afin de permettre aux médecins de partager sur les dossiers complexes et de suggérer de meilleures pratiques.

« Parallèlement à l'implantation de ces nouveaux processus de travail, un projet pilote visant la diminution des inventaires actuels de demandes d'avis médical sera réalisé. Pour ce faire, des prêts de service permettront d'ajouter des ressources additionnelles pour une période maximale de neuf mois.

« De plus, le personnel médical récemment dédié au contrôle de la qualité ciblera les éléments devant être approfondis lors de programmes de perfectionnement afin d'améliorer la qualité d'intervention des médecins évaluateurs.

« **Encadrement des activités de réadaptation.** L'élaboration du programme de réinsertion sociale en 1998 a mis en évidence un besoin de réviser au préalable la Politique de réadaptation afin que le programme s'appuie sur une vision contemporaine de la Société en matière de réadaptation. La révision de cette politique fut donc mise en priorité et complétée en 1999. Elle est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.



« La rédaction du programme de réinsertion sociale ainsi que la révision des programmes de réinsertion scolaire et professionnelle ont débuté à l'automne 2001 ; l'exercice devrait être complété en juin 2002. Toutefois, il est à noter qu'en l'absence de programme spécifique, les actions de soutien à l'intégration sociale des accidentés de la route sont encadrées par des directives qui ont été révisées et ajustées au fil des ans afin de les rendre conformes aux besoins des accidentés et aux objectifs d'évaluation des résultats.

« **Contrôle de la qualité.** La Société reconnaît l'importance d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation. Toutefois, dans un contexte de ressources limitées, la priorité en 2001 a été accordée à l'évaluation de l'application du programme de réinsertion professionnelle plutôt qu'au développement d'un programme de contrôle de la qualité systématique. De plus, la Société a évalué la qualité des programmations et des plans d'intervention produits par les 28 établissements ayant une entente de services de réadaptation avec elle afin de s'assurer que les services reçus de ces établissements répondent aux besoins de la Société et de sa clientèle.

« Par ailleurs, de nombreuses activités favorisant la qualité des actions en réadaptation sont réalisées sur une base régulière. Notons, entre autres, la formation, l'accès pour tous les intervenants à des services d'experts conseils, le suivi des dossiers de réadaptation effectué par les chefs de service.

« Nous vous réitérons que l'amélioration des services à la clientèle en indemnisation demeure une priorité pour la Société. Nous avons investi beaucoup d'efforts au cours des dernières années pour amorcer un important virage. Comme l'a constaté le Vérificateur général, nous avons apporté des améliorations concrètes et nous comptons poursuivre dans la même direction. »



## FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL

### *Travaux effectués auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*

#### *Suivi mené par*

Marie Claude Ouimet  
*Directrice de vérification*

Marthe Gonthier  
Annie Larivière  
Sylvie Panneton  
Caroline Rivard  
Benoît Soucy  
Isabelle Webster

***Les activités  
ont été reconduites  
jusqu'au 31 mars 2004.***

- 4.38** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Le but de cette démarche était de déterminer dans quelle mesure le gestionnaire<sup>1</sup> a apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en février 2002.
- 4.39** Le Fonds, dont l'objectif est de favoriser l'intégration au travail des personnes économiquement démunies et, partant, de les tirer de la pauvreté, est en activité depuis juin 1997. Les activités du Fonds devaient prendre fin le 1<sup>er</sup> avril 2000, mais elles ont été reconduites par le gouvernement jusqu'au 31 mars 2004. Par conséquent, de nouveaux projets peuvent être acceptés jusqu'au 31 mars 2003. À son terme, le Fonds aura alloué quelque 410 millions de dollars à des organismes promoteurs dont les projets auront été approuvés soit par un comité national, soit par des comités régionaux ou locaux.
- 4.40** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour objectif de nous assurer que le gestionnaire du Fonds s'appuyait sur des bases solides pour son administration. Nous cherchions à savoir s'il avait mis en place un processus pour établir que les projets subventionnés et le profil des participants répondaient aux orientations, objectifs et balises du Fonds et s'il en faisait un suivi adéquat. De plus, nous voulions vérifier que le gestionnaire mesurait adéquatement les résultats obtenus et qu'il apportait les correctifs qui s'imposaient pour améliorer la gestion du Fonds. Enfin, nous avions pour but de nous assurer que la reddition de comptes du gestionnaire était fiable, compréhensible et complète.
- 4.41** Les principales lacunes relevées à cette époque concernaient la définition des orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure, la délégation et l'exercice des responsabilités, la mesure des résultats ainsi que la reddition de comptes.
- 4.42** Afin d'évaluer dans quelle mesure le gestionnaire a tenu compte de nos recommandations, nous avons effectué des travaux auprès de la Direction du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ainsi qu'auprès de trois directions régionales d'Emploi-Québec et de six centres locaux d'emploi.

1. Dans ce suivi, le terme « gestionnaire » fait référence au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui administre le Fonds.



**4.43** Nous avons examiné les activités du Fonds depuis février 1999, soit la fin de notre vérification initiale, et ce, jusqu'en février 2002. Ces travaux ont porté notamment sur l'analyse de 45 dossiers de projets représentant une somme de 6,6 millions de dollars. Cet échantillon équivaut à environ 5 p. cent de la valeur des projets subventionnés durant la période couverte par le suivi. Nous avons également examiné 2 dossiers de projets dits nationaux dont la valeur représente 3,3 millions de dollars, ce qui correspond à un peu plus de 18 p. cent de la valeur de ces projets.

## Conclusions générales

**Beaucoup à faire  
pour disposer  
de bases administratives  
solides.**

- 4.44** Notre suivi révèle qu'il reste beaucoup à faire pour que le gestionnaire dispose de bases solides pour soutenir son administration. En effet, seulement deux des huit recommandations formulées en 1998-1999 ont été appliquées de manière satisfaisante.
- 4.45** Pour ce qui est des recommandations mises en application en totalité ou ayant donné lieu à des progrès notables, mentionnons que les responsabilités de chacun des acteurs ont été précisées. De plus, l'exactitude des données servant à mesurer les résultats et les délais associés à leur enregistrement dans les systèmes informatiques se sont améliorés, bien que l'information de gestion ne soit toujours pas disponible en temps réel.
- 4.46** Toutefois, les six autres recommandations n'ont pas eu de suite satisfaisante. Ainsi, le Fonds n'a pas accompagné son mode de gestion d'une démarche structurée visant une gestion par résultats. Les orientations relatives aux résultats n'ont pas été assorties d'objectifs et les indicateurs ou les balises sont souvent imprécis, voire absents. Il s'ensuit, comme nous l'avions déploré à l'époque, que le Fonds absorbe des frais réguliers de fonctionnement des organismes promoteurs, se substitue encore à des programmes en vigueur et n'a pas l'assurance d'atteindre la clientèle visée.
- 4.47** Malgré certaines actions mises de l'avant, le soutien et l'encadrement offerts aux régions de même que la surveillance de l'exercice des responsabilités déléguées restent déficients. En outre, le processus de révision, quoique bonifié, ne permet pas au gestionnaire de s'assurer que tous les projets retenus sont en accord avec le cadre normatif.
- 4.48** Par ailleurs, les lacunes relatives à l'évaluation des retombées du Fonds persistent : le gestionnaire n'a toujours pas défini ce qu'est un emploi durable ; il n'a établi aucun objectif en matière de résultats ni retenu d'indicateurs pour en mesurer l'atteinte ; il ne dispose pas encore d'information régulière sur l'intégration en emploi des participants, de sorte qu'il ne peut ajuster ses stratégies au besoin.
- 4.49** Enfin, en dépit de quelques améliorations, la reddition de comptes du Fonds demeure incomplète à plusieurs égards et le lecteur n'est toujours pas en mesure d'apprécier les résultats qui lui sont communiqués.



## Orientations, objectifs, balises et indicateurs

*Le mode de gestion n'est pas soutenu par une démarche structurée visant une gestion par résultats.*

- 4.50** En 1998-1999, nous avons recommandé au gestionnaire de traduire la mission et les grandes orientations du Fonds en objectifs précis et mesurables, en balises et en indicateurs de mesure, et de communiquer le tout promptement à son personnel, aux comités ainsi qu'aux promoteurs, ces derniers étant en majorité des organismes sans but lucratif.
- 4.51** Bien que des progrès aient été faits à ce chapitre, beaucoup de chemin reste à parcourir. Le Fonds a conservé un mode de gestion souple et peu normé qui, tout en laissant une grande marge de manœuvre aux comités, n'est pas soutenu par une démarche structurée visant une gestion par résultats.
- 4.52** Les orientations du Fonds concernent principalement trois grands axes : la clientèle à atteindre, la nature des projets à favoriser et les résultats visés. Les objectifs établis portent avant tout sur la clientèle. Ceux relatifs à la nature des projets sont difficilement mesurables et aucun n'a rapport aux résultats. Il en découle des indicateurs de mesure ou des balises souvent imprécis, voire absents. De plus, le Fonds continue d'absorber des frais réguliers de fonctionnement de certains organismes et il se substituerait à l'occasion à des programmes existants.

### *Clientèle à atteindre et nature des projets*

- 4.53** Nous avons signalé à l'époque que les objectifs concernant la clientèle à atteindre et la nature des projets n'étaient pas assortis d'indicateurs de mesure précis.
- 4.54** En ce qui a trait à la clientèle à atteindre, le Fonds a précisé certains objectifs et leur a associé des cibles mesurables. C'est le cas des objectifs se rapportant aux prestataires de l'assistance-emploi et aux femmes. Par surcroît, un objectif a été ajouté au regard des personnes immigrantes. Cependant, pour ces dernières, le Fonds aurait davantage influé sur les résultats s'il avait énoncé une cible et expliqué ce qu'il entend par « consentir des efforts particuliers dans les régions où l'on retrouve une proportion significative de ces personnes ».
- 4.55** Relativement à la nature des projets à retenir, le Fonds a spécifié qu'il donne maintenant la priorité aux projets d'insertion en emploi et de création d'emplois. Néanmoins, le gestionnaire n'a pas arrêté de cibles à cet égard et il reste muet quant à la proportion des personnes à rapprocher du marché du travail, à former ou pour qui créer un poste.

### *Consolidation de postes et financement de frais réguliers*

- 4.56** Lors de notre vérification, nous avons observé que, même si le cadre normatif du Fonds énonçait qu'il « ne sert pas à consolider les emplois existants dans un organisme sans but lucratif ni à financer les frais réguliers de fonctionnement des organismes », ce principe n'avait pas toujours été respecté.





**Les subventions  
couvrent encore  
des frais réguliers  
de fonctionnement.**

- 4.57** Nos récents travaux indiquent que le Fonds ne prend plus en charge des emplois existants. En effet, l'obligation pour le promoteur de produire la liste des employés déjà en place dans l'organisation, jumelée à une vigilance accrue, a contribué à corriger cette lacune.
- 4.58** Toutefois, dans 27 p. cent des dossiers examinés, la subvention accordée par le Fonds couvre encore des frais réguliers ou du moins, la démonstration en vue d'établir qu'il ne s'agit pas de tels frais est absente.
- 4.59** Quoique la balise concernant les dépenses admissibles ait été revue, elle n'est pas assez claire pour lever toute ambiguïté, ce qui amène le personnel en région à s'interroger fréquemment sur le sujet et, parfois, à se doter de normes régionales en la matière.

**Programmes réguliers des ministères et organismes**

- 4.60** En 1998-1999, en dépit de l'orientation selon laquelle « les interventions du Fonds sont complémentaires à celles soutenues par les programmes réguliers des ministères et organismes » et « peuvent concourir à bonifier des mesures existantes », nos travaux avaient fait ressortir que, dans bien des cas, le Fonds se substituait à des programmes existants, notamment lorsque la caisse des ministères concernés était vide ou ne suffisait pas à combler tous les besoins.
- 4.61** La situation a peu évolué. Bien que l'on puisse lire dans les orientations que « le Fonds ne doit pas se substituer aux programmes réguliers », le guide opérationnel servant à expliquer la manière d'appliquer ces orientations nous apprend paradoxalement que « le Fonds peut soutenir un projet lorsqu'un ministère ou un organisme ne peut le faire en raison de son cadre normatif, de ses priorités ou de ses limites budgétaires ».
- 4.62** Parmi les projets que nous avons examinés, 23 p. cent sont admissibles à des mesures gouvernementales en vigueur, mais pour lesquelles, souvent, le budget est épuisé; 73 p. cent des projets ayant ce profil concernent le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. À titre d'exemple, le Fonds a accepté plusieurs projets de formation qui, étant susceptibles d'être financés par Emploi-Québec, ont plutôt été dirigés vers lui, faute de ressources. Par contre, le Fonds ne verse à peu près plus de sommes en lieu et place du ministère de la Famille et de l'Enfance et de celui de l'Éducation, au regard respectivement de la création de centres de la petite enfance et de bourses d'études.

**Formation et encadrement par les organismes**

- 4.63** À l'époque, nous avons souligné que, même si la formation et l'encadrement offerts aux participants étaient d'une grande importance, les descriptions faites par les promoteurs étaient imprécises et ne permettaient pas d'évaluer de quelle façon le participant parviendrait à acquérir des connaissances transférables.





- 4.64 Le gestionnaire a agi en vue de corriger cette lacune. Entre autres, il a invité les comités chargés d'analyser les demandes à s'assurer qu'un budget suffisant est prévu pour l'encadrement, la formation et l'accompagnement des participants.
- 4.65 Malgré cette initiative, nos travaux révèlent que, pour près du tiers des projets examinés, les descriptions sont nettement insuffisantes pour démontrer de quelle façon le participant parviendra à acquérir des connaissances transférables.

### **Délégation et exercice des responsabilités**

- 4.66 Nous avons recommandé au gestionnaire de préciser davantage les responsabilités à exercer par chacun, d'offrir le soutien et l'encadrement nécessaires aux régions, de s'assurer que les projets ne vont pas à l'encontre du cadre normatif et, enfin, de veiller à ce que les responsabilités déléguées soient exercées.
- 4.67 Alors que les responsabilités de chacun ont été mieux définies, le soutien et l'encadrement offerts aux régions ainsi que la surveillance de l'exercice des responsabilités déléguées demeurent déficients, même si des mesures ont été prises pour tenter de redresser la situation.

### **Élaboration des planifications stratégiques régionales**

- 4.68 Lors de la vérification initiale, nous avons constaté que les régions visitées avaient élaboré une certaine planification stratégique, sans qu'il en découle nécessairement de plan d'action ou que soient précisés des éléments auxquels s'attarder en priorité. Nous avons également souligné que le gestionnaire ne s'était pas préoccupé de cette question.
- 4.69 Depuis, le gestionnaire a instauré un processus de révision des planifications régionales afin, notamment, de s'assurer du respect des orientations du Fonds.
- 4.70 L'analyse de trois planifications stratégiques régionales démontre que des améliorations ont été apportées. Des efforts ont été faits pour cerner les réalités régionales, dégager des priorités et les traduire en objectifs. Cependant, il n'y a aucun plan d'action structuré et les documents produits n'indiquent que rarement les actions envisagées pour atteindre les objectifs du Fonds.

**Actions pour atteindre les objectifs régionaux : peu d'information.**

### **Surveillance par le gestionnaire**

- 4.71 Nous avons signalé en 1998-1999 que le gestionnaire ne se souciait pas toujours de son rôle de surveillance quant au respect des paramètres du Fonds.
- 4.72 D'une part, nos commentaires avaient porté sur le processus de révision des projets acceptés par les comités, processus insatisfaisant en raison de l'information trop partielle utilisée, du long délai de traitement et du choix de réviser tous les projets de 25 000 dollars et plus.



- 4.73** D'autre part, nous avons noté des faiblesses entourant le repérage des citoyens ayant le profil recherché et la vérification de l'information sur laquelle repose l'admissibilité des personnes choisies. Les faiblesses étaient causées par l'insuffisance des données enregistrées dans les systèmes informatiques du ministère concernant le bassin de clientèle et par le contrôle inadéquat des formulaires d'inscription, parfois incomplets ou absents des dossiers.
- 4.74** Bien que des gestes aient été posés par le gestionnaire pour resserrer sa surveillance, les pratiques actuelles ne lui donnent pas l'assurance que tous les paramètres du Fonds sont respectés.
- 4.75** En matière de révision, les projets sont encore systématiquement examinés sans égard au risque ou aux montants en cause et la révision est faite à partir d'un formulaire où sont consignés divers renseignements tirés du dossier d'analyse. Des mesures ont été prises pour réduire le délai de traitement et le formulaire servant à la révision a été modifié afin que l'information recueillie soit plus pertinente. Or, l'information qui y est consignée ne donne pas nécessairement une image fidèle de celle qui est contenue dans le dossier d'analyse et ne permet pas, dans tous les cas, de poser un jugement éclairé quant au respect des orientations du Fonds. Qui plus est, l'information y est parfois contradictoire avec les renseignements figurant dans les dossiers.
- 4.76** Actuellement, la révision des projets constitue le seul moyen de contrôle mis en place par le gestionnaire. Cependant, des démarches ont été amorcées pour que les dossiers du Fonds soient soumis à la vérification de conformité d'Emploi-Québec, mais aucune procédure à cet effet n'a encore vu le jour.
- 4.77** En ce qui concerne les données relatives aux participants, très peu de progrès ont été accomplis, malgré les efforts déployés par le gestionnaire pour réitérer l'importance de saisir ces données dans les systèmes informatiques du ministère.
- 4.78** De même, le gestionnaire ne s'assure toujours pas que le profil des participants correspond aux paramètres du Fonds et aucune procédure n'est en place pour valider l'information recueillie. Comme nous le déplorons à l'époque, il arrive encore trop souvent que le formulaire de renseignements soit incomplet ou tout simplement absent du dossier.
- 4.79** Enfin, encore aujourd'hui, des postes sont à l'occasion pourvus par des personnes qui sont déjà en emploi ou qui ne sont pas économiquement démunies, ces dernières bénéficiant d'un revenu familial supérieur au seuil délimitant ce qu'est un « faible revenu ».

### **Analyse des projets**

- 4.80** En 1998-1999, nous avons constaté un manque de soutien et d'encadrement du gestionnaire à l'égard du personnel en région responsable de l'analyse des projets. Nous soulignons que les outils fournis aux régions ainsi que les directives concernant les documents à verser au dossier présentaient diverses lacunes et que la place laissée à l'interprétation était grande.



**L'analyse des projets  
laisse place à  
une large interprétation.**

- 4.81** Depuis, le gestionnaire a accentué le soutien et l'encadrement offerts aux régions. À preuve, plusieurs formulaires ont été remaniés. La grille d'analyse modèle – quoique utilisée inégalement – a été revue afin de mieux soutenir l'analyse des dossiers. De plus, une brochure intitulée *Guide de présentation d'une demande de subvention*, où sont listés les documents nécessaires à l'analyse, a été mise en circulation. Le gestionnaire a également intensifié la communication entre les différents acteurs et enrichi la formation du nouveau personnel, même si celle-ci est laissée à la discrétion des régions et qu'elle n'est pas uniforme.
- 4.82** Cependant, bien que des balises aient été ajoutées, il y a toujours place à une large interprétation. À titre d'exemple, la définition des dépenses admissibles reste imprécise, de sorte qu'une même catégorie de dépenses peut être tantôt acceptée, tantôt refusée, et ce, autant à l'intérieur d'une région que de l'une à l'autre. Notamment, nous avons relevé que les charges locatives sont traitées différemment entre les régions et qu'une de celles-ci n'autorise que des dépenses salariales.
- 4.83** Enfin, malgré la diffusion d'une liste rappelant les documents devant figurer dans le dossier d'analyse, il manque au moins un des éléments exigés dans 70 p. cent des dossiers que nous avons examinés. Ainsi, le gestionnaire ne peut avoir l'assurance que l'information nécessaire à l'acceptation d'un projet a été prise en compte et versée au dossier.

**Ententes contractuelles**

- 4.84** La vérification initiale avait fait ressortir que les ententes contractuelles utilisées entre le Fonds et les promoteurs ne présentaient pas tous les renseignements que nous jugions essentiels pour éviter toute ambiguïté dans la relation légale qui lie les parties. En outre, certains promoteurs ne respectaient pas intégralement les clauses énoncées dans leur contrat, sans être pénalisés pour autant.
- 4.85** Le Fonds a rendu obligatoire un nouveau contrat type, qui recouvre tous les éléments suggérés à l'époque par le Vérificateur général, sauf l'usage réservé aux immobilisations au terme du projet. Pourtant, ce point mériterait d'être éclairci par le gestionnaire, car les immobilisations pour lesquelles il a versé des subventions représentent un apport durable pour l'organisme promoteur, alors que le projet a une durée limitée.
- 4.86** Le gestionnaire a également insisté sur l'importance d'inclure dans l'entente les conditions particulières au projet. Notre suivi révèle néanmoins que 46 p. cent des contrats examinés ne comportaient aucune clause particulière, excepté celle concernant les modalités de versement.
- 4.87** En ce qui a trait au respect des termes de l'entente, de nombreux promoteurs contreviennent encore à une ou plusieurs clauses sans que cela influe sur le versement de leur subvention.



### **Suivi des projets acceptés**

**Le suivi des projets :  
une activité déficiente.**

- 4.88** Nous avons constaté à l'époque que le suivi exercé par le gestionnaire était déficient puisque, entre autres, il n'existait aucune directive claire en la matière et que, de surcroît, le gestionnaire ne s'assurait pas que chaque projet subventionné faisait l'objet d'un suivi approprié.
- 4.89** Malgré quelques pas dans la bonne direction, cette activité est toujours déficiente. Le souci accru du gestionnaire face à l'importance du suivi, communiqué à l'ensemble du réseau, ne s'est pas concrétisé en normes précises : les éléments à surveiller, la nature des renseignements à obtenir selon le risque relatif à chaque projet et les conditions à respecter avant le versement de la subvention n'ont pas été établis.
- 4.90** Les régions se sont vu attribuer cette responsabilité, ayant à se prononcer sur les modes de suivi qu'elles privilégiaient. Elles se sont limitées à déterminer le nombre et la fréquence des rapports à produire et des visites à effectuer. Au surplus, les contrôles permettant de confirmer que ces activités se déroulent sont absents.
- 4.91** Si l'on exclut la rencontre ayant lieu lors de la signature des contrats, les promoteurs sont rarement visités. Par ailleurs, même dans les régions où la planification stratégique prévoyait que les participants seraient vus périodiquement, aucun dossier examiné n'atteste la tenue de tels échanges. Ainsi, encore aujourd'hui, on ne s'attarde souvent qu'au suivi budgétaire.
- 4.92** Enfin, le gestionnaire ne s'est doté d'aucun mécanisme pour vérifier que tous les projets font l'objet d'un suivi, quelle que soit sa portée.

### **Mesure des résultats**

- 4.93** Les travaux effectués en 1998-1999 nous avaient amenés à préconiser au gestionnaire de recueillir et d'analyser les données nécessaires à la mesure des résultats du Fonds, après s'être assuré de leur exactitude, de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'efficacité de cette opération ainsi que d'intensifier ses efforts pour mieux évaluer les retombées du Fonds.
- 4.94** Le gestionnaire a apporté plusieurs correctifs pour mieux évaluer les résultats du Fonds, mais leur mesure comporte encore des faiblesses, si bien que leur suivi ne s'en trouve pas facilité.

### **Collecte et analyse des renseignements**

- 4.95** À l'époque, nous avons signalé que le gestionnaire ne pouvait parvenir à une mesure éloquentes des résultats étant donné que les objectifs n'avaient pas été définis au départ, que les données qu'il possédait n'étaient pas toujours fiables et que l'enregistrement de celles-ci dans les systèmes informatiques tardait.



- 4.96** Or, nous avons déjà souligné que les orientations n'ont pas toutes été assorties d'objectifs. Il s'ensuit que des données nécessaires à l'évaluation des résultats ne sont pas colligées.
- 4.97** Cependant, l'exactitude des données relatives à la clientèle immigrante et les délais d'enregistrement dans les systèmes informatiques se sont améliorés. Le gestionnaire a en effet modifié le formulaire d'inscription des participants, veillé à ce que les renseignements touchant les immigrants puissent être saisis et, surtout, sensibilisé le personnel à la nécessité d'inscrire correctement toutes les données pertinentes dans les systèmes informatiques. Il est regrettable que ces ajustements aient été faits tardivement; il sera dès lors difficile de dégager, au moment voulu, un portrait complet des participants.
- 4.98** Une autre lacune concernait l'imprécision liée aux postes. En effet, ils étaient comptabilisés sur la base des postes prévus et présentés à tort dans la reddition de comptes comme des postes créés. Le gestionnaire n'a pas modifié son mode de comptabilisation, mais il présente uniquement dans sa reddition de comptes les postes prévus. Par contre, ceux-ci sont encore traités de la même manière, peu importe leur durée.

### **Évaluation des retombées**

- 4.99** Lors de la vérification initiale, nous nous interrogeons sur l'atteinte de l'objectif de créer des emplois durables, notamment en raison du faible taux d'intégration des participants au marché du travail et de la contribution du Fonds à la création d'organismes sans but lucratif, dont l'avenir financier pourrait être incertain lors du retrait du Fonds. Par ailleurs, nous avons souligné qu'aucune évaluation des projets d'économie sociale, administrés par le ministère des Régions pour la première année du Fonds, n'avait encore été faite.
- 4.100** Depuis, le Fonds a mené à bien des travaux d'évaluation. Par exemple, il a publié en septembre 2000 un rapport intitulé *Évaluation des impacts individuels du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail*. L'évaluation fait état de plusieurs effets positifs sur le participant, notamment au regard de la présence en emploi et de l'amélioration des conditions de vie générales. Or, comme le gestionnaire n'a toujours pas défini ce qu'est un emploi durable, l'évaluation a été faite en considérant plusieurs définitions. Une des conclusions formulées dans ce rapport est que « l'intégration durable est plus élevée pour les participants que pour les non-participants [...] dans trois définitions sur quatre », mais que « quelle que soit la définition utilisée, l'intégration durable en emploi demeure limitée ».
- 4.101** Même si le Fonds ne semble plus contribuer à la création d'organismes sans but lucratif, le gestionnaire n'a pas établi à ce jour d'objectifs en matière de résultats ni arrêté d'indicateurs à cet égard. Bien qu'il dresse annuellement le portrait des participants, la seule information dont il dispose pour apprécier l'intégration en

**Toujours pas d'objectifs  
en matière de résultats.**



emploi est celle que lui fournissent les évaluations a posteriori. Il ne peut donc corriger les lacunes au fur et à mesure qu'elles apparaissent, pas plus que rajuster ses stratégies, au besoin.

- 4.102** Une nouvelle évaluation des retombées du Fonds sur sa clientèle de même qu'une évaluation de ses processus de gestion sont annoncées pour 2002. Toutefois, les résultats ne seront disponibles qu'en septembre, soit six mois avant la fin prévue des activités du Fonds.
- 4.103** Pour ce qui est des projets d'économie sociale, ils n'ont fait l'objet d'aucune évaluation lors de la première année mais, à partir de la deuxième année, ils ont été incorporés à l'ensemble des projets du Fonds.

### Reddition de comptes

- 4.104** Nous avons recommandé au gestionnaire d'améliorer sa reddition de comptes relative au Fonds, alors limitée du fait que les objectifs n'étaient pas quantifiés, et que les résultats communiqués étaient incomplets en plus de comporter des lacunes au regard de la terminologie utilisée.
- 4.105** Notre analyse des deux rapports d'activité produits depuis la vérification initiale, soit celui de 1997-1999 et celui de 1999-2001, montre que le gestionnaire a apporté quelques améliorations. Entre autres, les objectifs concernant les clientèles ont été quantifiés et les résultats y afférents ont été divulgués. La terminologie a également été revue et les rapports ne font plus mention du nombre de personnes sorties de la pauvreté mais plutôt du nombre de postes ou de places de formation que le Fonds a accepté de financer. Les résultats présentés gagnent en exactitude mais ne permettent toujours pas de juger du nombre de personnes sorties de la pauvreté.
- 4.106** Les rapports d'activité du Fonds demeurent néanmoins incomplets à plusieurs égards et le lecteur n'est toujours pas en mesure d'apprécier les résultats qui lui sont présentés. De surcroît, ils sont déposés à l'Assemblée nationale avec un délai considérable puisque le rapport d'activité de 1999-2000 a été jumelé à celui de 2000-2001 et déposé en décembre 2001.
- 4.107** Il est à déplorer que des données utiles, divulguées dans le rapport d'activité de 1997-1999, ne figurent pas dans le rapport de 1999-2001. C'est le cas des ressources investies par Emploi-Québec et des contributions des autres entités gouvernementales.
- 4.108** Même si le rapport fait état du nombre de projets acceptés et du nombre de postes financés depuis la création du Fonds, il est difficile, sans point de comparaison, d'apprécier la performance atteinte. On peut lire dans le rapport de 1997-1999 que « les résultats du Fonds dépassent les attentes » : cette affirmation prendrait tout son sens si ces dernières avaient été définies au départ.
- 4.109** Ajoutons que le lecteur ne peut faire le lien entre les sommes investies, les projets réalisés avec ces sommes, les clientèles atteintes avec ces projets et le taux d'intégration des participants au marché du travail.

*Les rapports d'activité :  
incomplets  
à plusieurs égards.*



- 4.110** Par ailleurs, le Fonds a omis de faire mention, tant dans ses états financiers que dans son rapport annuel de l'année financière 2000-2001, du transfert de 5,6 millions de dollars au projet Solidarité jeunesse. Ce projet, récemment mis en œuvre pour accompagner les jeunes qui entreprennent une démarche d'intégration professionnelle, est financé conjointement avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Aucune explication n'est fournie non plus quant à l'augmentation substantielle des frais d'administration du Fonds en 2000-2001, qui ont plus que doublé, malgré une réduction des dépenses de quelque 45 p. cent pour la même période. Comme auparavant, on ignore aussi quelle portion de leur budget les régions utilisent et les causes des écarts entre leur budget et leurs dépenses.
- 4.111** Enfin, les rapports annuels sont muets en ce qui concerne les subventions versées aux promoteurs pour acquérir des immobilisations et le financement qu'ils assurent eux-mêmes. Pourtant, ces subventions constituent un apport durable aux organismes communautaires.

#### **4.112 Commentaires du gestionnaire du Fonds**

« Le ministère constate avec satisfaction que le Vérificateur général a observé des améliorations dans la gestion du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et a fait état des résultats positifs de l'évaluation des interventions du Fonds. Par ailleurs, le Vérificateur général fait observer que plusieurs de ses recommandations n'ont pas eu à ses yeux de suite satisfaisante. Ses observations sont principalement basées sur la prémisse que le Fonds devrait avoir un mode de gestion par résultats.

« Or le ministère est d'avis que le modèle de gestion par résultats s'applique difficilement de façon intégrale au Fonds, en raison de son caractère singulier sous plusieurs aspects : une mesure décentralisée, souple, peu normée, faisant appel à l'implication des partenaires communautaires dans le choix des orientations et des priorités locales et régionales, et dans le processus de décision sur les projets à soutenir. Aussi, en dehors des cibles de clientèles à joindre, le ministère, en accord avec ses partenaires, n'a pas fixé d'autres cibles et d'objectifs de résultats, afin de sauvegarder les dynamiques et les initiatives régionales, et de maintenir l'implication et l'intérêt des partenaires dans la gestion du Fonds.

« Le ministère souhaite que puisse être défini un nouveau mode de gestion, cadrant mieux avec des mesures comme celles du Fonds. Il entend d'ailleurs entreprendre des travaux à cette fin, en collaboration notamment avec l'École nationale d'administration publique (ENAP).

« Par ailleurs, la préoccupation des résultats et celle d'une gestion rigoureuse ont toujours été présentes depuis le début des activités du Fonds. Des gestes concrets ont été posés, des moyens appropriés ont été mis en place et les ajustements requis ont été apportés, notamment en ce qui a trait à la planification, à la formation, à l'accès à des guides et à des outils de gestion, au contrôle et au suivi budgétaire.





« Concernant les orientations du Fonds, elles ont été ajustées pour tenir compte des besoins de la clientèle, des cibles ont été fixées, les balises ont été précisées notamment quant à la durée des périodes de subvention et aux dépenses admissibles. L'orientation du Fonds relative à la nature des projets donne priorité aux projets d'insertion et de création d'emplois ; en 2000-2001 et 2001-2002, plus de 88 p. cent des postes acceptés par les comités d'approbation étaient dans des projets de ce type. Quant aux dépenses admissibles, l'orientation du Fonds est de financer les frais nécessaires à la réalisation des projets et, à cette fin, des justifications des dépenses sont réclamées aux organismes. Afin d'éviter de se substituer aux programmes réguliers des ministères, des avis sectoriels sont demandés systématiquement.

« En ce qui concerne la délégation et l'exercice des responsabilités, le ministère a mis en place plusieurs correctifs, entre autres ceux relatifs aux planifications stratégiques régionales, à l'analyse des projets et aux ententes contractuelles. Il continuera ses efforts pour maximiser le soutien aux régions afin d'améliorer encore le suivi des projets.

« Au niveau de la mesure des résultats, le ministère a précisé des cibles à l'égard des clientèles visées et a mis en œuvre plusieurs moyens afin de favoriser l'exactitude des données et leur saisie. D'autre part, le ministère tient à souligner que la stratégie d'évaluation du Fonds est parmi les plus élaborées qui soient et que les résultats obtenus par les interventions du Fonds auprès des personnes démunies sont très positifs en termes de présence en emploi, à la suite d'une participation à une activité soutenue par le Fonds. Comme il n'existe pas de consensus sur la définition d'un emploi durable, on peut dire à ce titre que le ministère a fait preuve d'initiative en analysant les retombées durables d'une participation au Fonds selon quatre définitions.

« Enfin, en ce qui concerne la reddition de comptes, le ministère, comme le souligne le Vérificateur général, a apporté des améliorations dans le rapport d'activité de 1999-2000 et de 2000-2001. Ce dernier, entre autres, fait état des résultats d'évaluation du Fonds. Pour le rapport de 2001-2002, le ministère prévoit ajouter d'autres renseignements, notamment sur la contribution des partenaires à des projets financés par le Fonds, comme le suggère d'ailleurs le Vérificateur général. »