



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

1
Chapitre

***Observations
de la vérificatrice générale
par intérim***

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE	1.5
Révision du mandat législatif du Vérificateur général	1.6
Projet de loi concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner	1.10
NOMINATION D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR POUR UNE FILIALE DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	1.16
APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	1.18
PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE	1.23
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.30
CONCLUSION	1.44

Sigle utilisé dans ce chapitre

SCT Secrétariat du Conseil du trésor



INTRODUCTION

- 1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et des autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds transmis sous forme de subventions.
- 1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.
- 1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

MANDAT INTÉRIMAIRE

- 1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de dix ans, non renouvelable, de M. Guy Breton. À cette même date, le président de l'Assemblée nationale m'a désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

CONDITIONS D'EXERCICE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE

- 1.5 Au cours des dernières années, le Vérificateur général a entrepris plusieurs démarches afin de consolider les conditions d'exercice de la vérification législative. Les démarches relatives au niveau de ressources mises à la disposition du Vérificateur général ont connu un aboutissement heureux, lequel a été relaté dans le tome publié en juin dernier. Deux autres démarches concernent la révision de la loi qui régit nos activités. Dans le cadre du mandat qui m'est confié, je veille notamment à ce que ces dossiers continuent de progresser.

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

- 1.6 Dans le rapport qu'il a publié en décembre 2000, mon prédécesseur a présenté les principaux éléments du bilan qu'il a dressé de 15 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*. Sa réflexion l'a amené à proposer des modifications à cette loi afin de surmonter les difficultés importantes rencontrées dans l'exécution du mandat de Vérificateur général et afin de permettre à ce dernier de seconder adéquatement les parlementaires. Le 6 septembre 2001, la Commission de l'administration publique a examiné ce sujet.

- 1.7 Dans son rapport de décembre 2001, la Commission a invité le Vérificateur général à déposer un projet de modifications législatives donnant suite aux recommandations qu'il avait formulées. En outre, les membres de la Commission y ont exprimé leur vif intérêt à voir la question de l'environnement et du développement durable devenir une priorité pour le Vérificateur général et l'ont invité à considérer la possibilité de l'inclusion plus explicite d'un volet environnemental dans son mandat.
- 1.8 Cette question a été approfondie en septembre 2002 à l'occasion de deux séances de la Commission. Lors de ces rencontres, cette dernière a notamment exploré les caractéristiques du rôle d'un commissaire à l'environnement relevant du Vérificateur général.
- 1.9 Forte des encouragements des parlementaires à l'égard de la révision de certains aspects du mandat du Vérificateur général, je poursuis l'élaboration d'un projet de modifications législatives qui reflètent notamment leurs préoccupations.

Projet de loi concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner

- 1.10 Le 15 juin 2001, l'Assemblée nationale a accepté de se saisir du projet de loi n° 39, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'immunité des Personnes désignées par l'Assemblée nationale en matière de contraignabilité à témoigner*. Elle en a adopté le principe le 6 novembre 2001 et elle en a confié l'étude détaillée à la Commission des institutions.
- 1.11 Compte tenu du besoin impératif ayant motivé la demande de modifications législatives, je crois opportun d'en rappeler brièvement la nécessité.
- 1.12 En mai 2001, la Cour d'appel du Québec a estimé que l'immunité du Vérificateur général lui permettant de ne pas témoigner quant aux renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions ne s'appliquait pas à ses recommandations. Cette interprétation risque d'avoir pour effet de dénaturer mon rôle en le transformant en celui de témoin expert; ainsi, je pourrais être contrainte à comparaître au gré des parties qui s'opposent dans des litiges impliquant des organismes que je vérifie aux fins du contrôle parlementaire.
- 1.13 Une telle perspective de judiciarisation pourrait refréner la collaboration des personnes concernées par mes travaux; or, cette collaboration est essentielle pour que je puisse remplir adéquatement mon mandat. Il est également primordial que je puisse exprimer librement les constats et les recommandations qui découlent de mes travaux avec l'assurance de ne pas être entraînée dans des procédures judiciaires. Il en va de l'indépendance nécessaire à l'exercice de mes fonctions au bénéfice des députés et des citoyens. L'interprétation restrictive qui a été faite de mon immunité en matière de contraignabilité à témoigner peut donc avoir pour effet de réduire l'efficacité de mes travaux.



- 1.14** Les modifications législatives proposées visent à préciser la formulation de cette immunité quant au pouvoir de contrainte des tribunaux, sans affecter celui de l'Assemblée nationale qui est le destinataire de mes rapports et qui peut m'interroger à leur sujet. De plus, le projet de loi stipule que le Vérificateur général devra témoigner sur ses recommandations lorsqu'un juge sera d'avis que ce témoignage est nécessaire pour éviter qu'un préjudice irréparable soit causé à une partie dans une instance.
- 1.15** Je souhaite vivement que le processus d'adoption du projet de loi sur l'immunité soit mené à terme. Je demeure à la disposition de la Commission des institutions pour répondre aux questions concernant ce projet de loi.

NOMINATION D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR POUR UNE FILIALE DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC

- 1.16** La Caisse de dépôt et placement du Québec m'a informée que la vérification des livres et comptes de Cadim inc., une filiale de son groupe immobilier, a été confiée à un cabinet privé pour l'année financière se terminant le 31 décembre 2002. La Caisse ne m'a pas communiqué les motifs de ce changement et, malgré ma demande, elle n'a pas révisé sa décision. Comme le Vérificateur général effectue la vérification de cette filiale depuis 20 ans, je juge important d'en informer l'Assemblée nationale puisqu'il est inhabituel qu'on substitue ainsi un autre vérificateur au Vérificateur général.
- 1.17** Il est possible pour la Caisse de procéder de la sorte puisque Cadim inc. est constituée selon la *Loi sur les compagnies*, laquelle prévoit la nomination d'un vérificateur choisi par les actionnaires. Dans le cas de Cadim inc., la Caisse est le seul actionnaire. Lorsqu'un autre vérificateur est ainsi nommé, la loi permet au Vérificateur général d'exercer un droit de regard sur le travail de cet autre vérificateur. Il demeure cependant que l'exercice du droit de regard ne donne jamais une connaissance aussi grande de l'entité que lorsque l'on effectue directement la vérification des livres et comptes.

APPLICATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- 1.18** L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, représente un virage marqué en faveur de la modernisation de la gestion des affaires de l'État. Pareille opération d'envergure commande d'importants efforts de la part des ministères et organismes assujettis à cette loi.
- 1.19** En mars 2002, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor a produit un premier bilan portant sur l'application de cette loi. Ce rapport, axé sur les activités réalisées, indique notamment que

84 ministères et organismes ont déposé un plan stratégique pluriannuel dans les délais prescrits et que 67 organisations qui offrent des services directs à la population ont publié une déclaration de services aux citoyens.

- 1.20** L'étendue du virage et son incidence marquée sur la gestion des fonds publics nécessitent un suivi assidu de la démarche entreprise. C'est dans cet esprit que j'ai prêté mon concours à la Commission de l'administration publique qui a entendu la secrétaire du Conseil du trésor concernant le premier bilan présenté.
- 1.21** Le dépôt à l'Assemblée nationale des nouveaux rapports annuels de gestion de plusieurs entités donnera aux parlementaires d'autres occasions de participer au suivi et, souhaitons-le, au succès de ce virage. En effet, l'examen qu'ils feront de ces rapports centrés sur les résultats influera sur la motivation des responsables des entités à poursuivre l'effort qu'exige la production de ces documents.
- 1.22** Pour ma part, j'ai réalisé en 2001 auprès de deux entités des projets pilotes de certification de l'information sur la performance contenue dans leurs rapports annuels de gestion. À la lumière de cette expérience, j'en suis venue à la conclusion que les entités assujetties à la loi n'étaient pas encore suffisamment avancées pour que ce type d'intervention porte tous ses fruits. En conséquence, j'ai décidé d'expérimenter d'autres approches et de déterminer ainsi la stratégie la plus appropriée pour soutenir les parlementaires dans l'examen des rapports.

PLANIFICATION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE

- 1.23** Le chapitre 2 de ce tome traite d'une question qui m'apparaît essentielle pour assurer la continuité des services publics : la planification des ressources humaines de la fonction publique.
- 1.24** J'ai donc examiné comment le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ainsi que les ministères et organismes se préparent afin de disposer, en temps opportun, des ressources humaines suffisantes pour offrir à la population les services requis, dans le contexte où les changements démographiques laissent entrevoir une diminution de la main-d'œuvre.
- 1.25** Un tour d'horizon permet d'ailleurs de mettre en lumière l'importance que de nombreux pays accordent à la planification de la relève dans leur fonction publique. Il n'y a pas de quoi s'étonner si l'on considère que, dans plusieurs cas, les administrations publiques se font vieillissantes.
- 1.26** J'ai observé qu'il se fait peu de planification structurée. Mon prédécesseur, M. Guy Breton, avait d'ailleurs fait le même constat il y a dix ans. La fonction publique ne pourra pas attendre une autre décennie. Même si le SCT et les entités vérifiées travaillent à élaborer une approche à cet égard, ils le font souvent chacun de leur côté et en fonction de leur propre vision ; par conséquent, des résultats concrets découlant d'une planification des ressources humaines tardent. Cette insuffisance



de coordination dans les démarches respectives des entités engendre un manque d'efficacité à l'échelle gouvernementale. Le leadership du SCT reste donc à développer pour que ce dernier puisse apporter son concours aux problèmes qui touchent plusieurs entités et que le travail d'ensemble soit cohérent. Ainsi, nous sommes loin d'une stratégie pour limiter les risques à l'échelle d'une organisation ou même du gouvernement.

- 1.27** J'ai aussi constaté que les entités vérifiées ont une connaissance fragmentaire de leur effectif, que leur information de gestion est déficiente et qu'elles n'ont pas évalué de façon globale s'il y a adéquation entre leurs besoins en ressources humaines et l'offre de main-d'œuvre.
- 1.28** Certains alléguent qu'à l'heure de la responsabilisation des ministères et organismes, il appartient à chaque sous-ministre ou dirigeant d'organisme de planifier ses ressources. Le rôle du SCT est tout de même déterminant dans le domaine de la planification des ressources humaines. En effet, ce dernier est un acteur de premier plan dans la négociation des conditions de travail, dans la détermination du niveau de l'effectif, dans le développement des systèmes d'information de gestion et, surtout, dans l'élaboration des règles et normes qui régissent la gestion des ressources humaines. Il doit donc être adéquatement informé des risques, des difficultés et des besoins communs des entités.
- 1.29** J'aimerais aussi insister sur le fait que, même si, tout au long de ma vérification, j'ai senti que l'impulsion donnée à cette fonction de gestion était tangible, elle demeure fragile. En effet, la planification des ressources humaines requiert des efforts appréciables, alors que les bénéfices ne sont pas toujours perceptibles à court terme. Il peut être tentant, dans la tourmente des activités courantes, de retarder celles reliées à cette fonction de gestion qui permet de jeter un œil au-delà du quotidien. Pour que l'ardeur récemment manifestée porte ses fruits, l'adhésion et le concours des hauts dirigeants des ministères et organismes ainsi que l'exercice d'un leadership fort par le SCT apparaissent comme des gages de succès. Par conséquent, il faut consacrer à cette question le temps et l'énergie nécessaires.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

- 1.30** Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.
- 1.31** Le **chapitre 3** rapporte le fruit d'une vérification concernant les **plans de réussite des établissements publics d'enseignement primaire**. Ces plans visent à accroître la réussite des élèves, en plus de permettre au ministère de l'Éducation de prolonger dans le réseau scolaire l'application de la gestion axée sur les résultats. Je conclus qu'un pas important a été franchi quant à l'implantation de ce type de gestion dans les écoles primaires. Cependant, il reste encore du chemin à parcourir pour que la reddition de comptes à la population, obligation découlant des pouvoirs accrus accordés aux commissions scolaires et aux écoles, devienne réalité.

- 1.32** Par exemple, le ministère, les commissions scolaires et les écoles ne s'entendent pas sur les indicateurs servant à juger des résultats obtenus par les écoles. Par ailleurs, même si tous les établissements visités ont élaboré un plan de réussite, plusieurs écoles ne reçoivent pas de rétroaction de leur commission scolaire à cet égard. Pourtant, sans amélioration notable de la qualité des plans, il sera difficile d'apprécier le travail accompli et de produire une reddition de comptes adéquate.
- 1.33** Le **chapitre 4** présente les résultats de ma vérification de la **gestion de la ressource forestière**, effectuée auprès du ministère des Ressources naturelles. Occupant plus de la moitié du territoire québécois, la forêt a une valeur inestimable à plusieurs points de vue. Ainsi, environ 100 000 emplois dépendent directement de cette ressource qui est inépuisable à condition que le rythme de prélèvement de celle-ci ne dépasse pas sa capacité naturelle de régénération et d'accroissement. Mes travaux m'ont amenée à conclure qu'il y a des lacunes relativement aux calculs de possibilité forestière, par lesquels sont établis les volumes de bois que l'on peut récolter dans la forêt publique, ainsi qu'en matière de surveillance des interventions forestières. De plus, il n'y a pas de plan d'action global ministériel intégrant toutes les facettes importantes de la gestion de l'aménagement durable de la forêt publique. Ces lacunes augmentent les risques de surrécolte des bois, de non-préservation de la biodiversité, de dégradation des sols et de l'eau ainsi que de non-maintien de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers.
- 1.34** Par ailleurs, le ministère n'a pas l'assurance de percevoir tous les droits de coupe prévus dans la législation, ni celle d'accorder des crédits pour traitements sylvicoles uniquement pour des dépenses admissibles. Enfin, l'information dont dispose le ministère et sa reddition de comptes ne fournissent pas toujours un portrait adéquat et continu de sa gestion de la ressource forestière.
- 1.35** Le **chapitre 5** livre les résultats d'une vérification relative à la **gouvernance des ressources informationnelles dans le secteur de la santé et des services sociaux**. Un minimum de 230 millions de dollars est investi annuellement au regard de ces ressources afin de mieux appuyer la prestation des services à la population. Il ressort de mes travaux que des lacunes significatives desservent la gouvernance des ressources informationnelles, malgré les efforts fournis au cours des dernières années pour l'améliorer.
- 1.36** Ces lacunes concernent notamment la planification et la coordination de ces ressources ainsi que la gestion des investissements qui se révèle souvent rudimentaire. Par surcroît, trop peu d'attention est accordée au changement découlant d'un usage plus marqué des ressources informationnelles. Enfin, l'information de gestion détenue par les responsables ne facilite pas la prise de décision et la reddition de comptes des entités ne permet pas au ministère ni à l'Assemblée nationale d'apprécier leur performance. Je conclus que la gouvernance des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux requiert une plus grande attention et l'engagement des autorités concernées.



- 1.37** Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de trois **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données aux recommandations relatives à la durée des séjours et à la pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux de longue durée, le deuxième porte sur la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec tandis que le troisième traite de la formation professionnelle et technique dans les établissements publics.
- 1.38** En général, les entités vérifiées ont trouvé des solutions à la plupart des déficiences relevées à l'époque. Il faut retenir que 93 p. cent de mes recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. C'est donc dire qu'elles ne restent pas sans effet. La Commission de l'administration publique, qui étudie mes rapports et entend les gestionnaires, n'est pas étrangère à ces résultats.
- 1.39** Cependant, les progrès réalisés sont satisfaisants pour seulement 68 p. cent des recommandations : ce taux peut encore être amélioré. En effet, plusieurs des actions entreprises par les ministères et l'organisme concernés ne répondent que partiellement aux recommandations ou l'application de ces dernières n'est pas suffisamment avancée. Ces entités devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre les recommandations et ainsi corriger les déficiences qui perdurent dans la gestion des activités que j'ai examinées.
- 1.40** Le **chapitre 7** expose les constatations, les recommandations et les commentaires découlant de la **certification des indicateurs de santé** publiés par le ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux. Ces indicateurs sont présentés dans le *Rapport comparatif sur la santé de la population québécoise et sur la performance du système de santé québécois : indicateurs et tendances*, rendu public le 30 septembre dernier. Ce rapport fait suite à un engagement des premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux pris en septembre 2000. Le rapport de vérification certifie sans réserve 35 indicateurs de santé, mais formule des restrictions pour 12 autres.
- 1.41** Viennent ensuite, dans le **chapitre 8**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** menés ces derniers mois.
- 1.42** Le *Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2001-2002*, reddition de comptes exigée par la *Loi sur le vérificateur général*, forme le **chapitre 9**.
- 1.43** Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente la liste des entités dont les états financiers ont fait l'objet d'une intervention de ma part au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002. L'**annexe B** reproduit le *Code de déontologie du Vérificateur général du Québec*, élaboré à l'intention de ses employés. Quant à l'**annexe C**, elle reproduit le texte de la loi qui régit mes activités.

CONCLUSION

- 1.44** Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.
- 1.45** Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, même importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.
- 1.46** La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.
- 1.47** Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.