



VÉRIFICATEUR  
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'ANNÉE 2003-2004  
TOME I

1  
**Chapitre**

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

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	1.1
<b>MANDAT INTÉRIMAIRE</b>	1.4
<b>RÉVISION DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b>	1.5
<b>ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT</b>	1.19
<b>RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE</b>	1.25
<b>SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME</b>	1.33
<b>CONCLUSION</b>	1.50

### *Sigle utilisé dans ce chapitre*

UAS      Unité autonome de service



## INTRODUCTION

- 1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et 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 versés 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 INTÉIMAIRE

- 1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

## RÉVISION DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- 1.5 En novembre 2003, j'ai transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale.
- 1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de cette loi qui fut présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général lors de séances de travail et de séances publiques tenues à l'automne 2001 et à l'automne 2002.
- 1.7 Pour l'essentiel, les modifications proposées ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, à la vérification menée auprès des bénéficiaires de subventions ou d'autres formes de soutien gouvernemental procurant un avantage, à l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner et à son rôle en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

- 1.8** En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont les états financiers sont vérifiés par d'autres vérificateurs externes du secteur privé. Dans le premier cas, la loi me confie le mandat de vérifier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais seulement après avoir pris entente avec leur conseil d'administration, ce qui s'est révélé être une entrave à ce type de vérification. Dans le second cas, la loi n'attribue pas un tel mandat aux vérificateurs de cabinets privés et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises.
- 1.9** Les propositions de modifications législatives que j'ai transmises au gouvernement visent donc à clarifier la loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics par ces entreprises.
- 1.10** Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion de rapports de vérifications de l'optimisation des ressources menées auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je propose une mesure d'exception. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de ce type ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités.
- 1.11** J'ai aussi proposé que je puisse être assistée dans l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes et des entreprises du gouvernement par les cabinets privés qui certifient les états financiers de ces entités, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.
- 1.12** Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier conférant un avantage qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent néanmoins étroitement. Les crédits d'impôt remboursables en sont un exemple. C'est pourquoi je propose que le Vérificateur général puisse vérifier toute forme de soutien procurant un avantage provenant d'une entité gouvernementale, y compris d'une entreprise du gouvernement, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime de ce soutien.
- 1.13** En outre, les propositions de modifications législatives visent à renforcer l'indépendance de la fonction de Vérificateur général, gage de son objectivité. J'ai donc réitéré la nécessité de compléter l'immunité dont mes collaborateurs et moi bénéficions, afin de ne pas être entraînés, à titre de témoins, dans des procédures judiciaires impliquant des entités vérifiées pour le compte de l'Assemblée nationale, ce qui dénaturerait le rôle du Vérificateur général.



- 1.14** À ce chapitre, il faut noter que j'ai été sommée à comparaître, de même que mon prédécesseur, et que nous avons été contraints à témoigner, en mai, dans une procédure judiciaire intentée contre le gouvernement par un regroupement des associations de cadres de l'Administration. Il faut éviter que le Vérificateur général se retrouve dans pareille situation. Il serait nettement préférable que les commentaires que je formule à l'intention de l'Assemblée nationale soient examinés en commission parlementaire plutôt que débattus devant un tribunal.
- 1.15** Enfin, au cours des dernières années, j'ai eu des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique sur le rôle du Vérificateur général en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.
- 1.16** Les membres de cette commission ont exprimé leur attente voulant que le domaine de l'environnement et du développement durable devienne une priorité aux fins du contrôle parlementaire. À la suite de leurs commentaires, j'en suis venue à la conclusion que des modifications législatives étaient souhaitables.
- 1.17** C'est pourquoi les propositions législatives prévoient que soit instituée une fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier, sous l'autorité du Vérificateur général, effectuerait des vérifications dans ces domaines. Dans cette perspective, tous les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait annuellement un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux, rapport distinct de celui du Vérificateur général.
- 1.18** En mai 2004, le secrétaire général du gouvernement m'a informée qu'il lui était difficile, voire impossible, de recommander la présentation de ces propositions à l'Assemblée nationale lors des travaux parlementaires du printemps 2004; pour certaines, cela lui apparaissait prématuré alors que, pour d'autres, il était d'avis que des discussions additionnelles seraient nécessaires. Par exemple, en matière de vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, il préférerait attendre les conclusions d'une étude que le gouvernement a demandée sur la gouvernance des sociétés d'État. Pour ce qui est de la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable, il indiquait que cette question serait traitée dans le Plan vert que le ministre de l'Environnement soumettra au gouvernement. D'autres questions, comme celle de la vérification de l'utilisation des subventions ou celle de l'immunité du Vérificateur général, devraient faire l'objet d'analyses supplémentaires. Je lui ai aussitôt fait savoir que mon personnel était disponible pour fournir l'information supplémentaire dont le gouvernement pourrait avoir besoin.

## ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

- 1.19** Une fois de plus, lorsque j'ai publié le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'avaient pas encore été produits. Je n'avais donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires relatifs à cette vérification. Le même jour que les Comptes publics ont été déposés par le gouvernement, soit le 23 mars dernier, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un document distinct présentant mes commentaires. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe A du présent tome.
- 1.20** Le fait qu'il y ait un délai de près d'un an entre la fin de l'exercice financier et le dépôt des Comptes publics n'est pas acceptable. À titre de comparaison, six autres gouvernements provinciaux au Canada publient leurs états financiers avant la fin de septembre. Le ministre des Finances a pris l'engagement de rendre publics les états financiers 2003-2004 au plus tard en septembre prochain. Le respect de cet engagement aura pour effet de diminuer de moitié le délai observé cette année. Je suivrai de près la réalisation de cet engagement qui représente un défi de taille pour l'ensemble de l'administration gouvernementale.
- 1.21** Par ailleurs, un événement récent m'a particulièrement réjoui et a permis de répondre à un souhait que j'ai exprimé à plusieurs occasions. En effet, j'ai rencontré, en avril dernier, les membres de la Commission de l'administration publique en séance de travail pour leur présenter mes commentaires relativement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. Le fait que les parlementaires possèdent une bonne compréhension de mes préoccupations à cet égard m'apparaît de la plus haute importance. Je crois que cette première séance de travail a contribué à l'atteinte de cet objectif.
- 1.22** Au cours de cette rencontre, j'ai pu notamment expliquer le contenu des trois restrictions formulées dans mon rapport du vérificateur, qui résultent de problèmes non réglés depuis plusieurs années. Ces trois restrictions portent sur la non-reconnaissance des engagements du gouvernement à l'égard de certains régimes de retraite, la non-inclusion du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans son périmètre comptable de même que sur la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.
- 1.23** Par la même occasion, j'ai pu faire part aux membres de la Commission de mes préoccupations au regard de l'application des recommandations découlant de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. De fait, seulement 2 parmi les 14 formulées l'année précédente, soit 14 p. cent, ont été suivies. Ce faible taux explique pourquoi le nombre de mes commentaires concernant les états financiers consolidés du gouvernement ne diminue pas au rythme espéré. Plusieurs de ces recommandations sont répétées depuis 1998.



- 1.24** La poursuite de tels échanges avec les membres de la Commission de l'administration publique, combinée à un plan d'action élaboré par le gouvernement pour appliquer mes recommandations, contribuerait certes à améliorer la reddition de comptes gouvernementale en matière financière.

## RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- 1.25** Dans son *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2003, la Commission de l'administration publique formule sept recommandations visant à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur l'administration gouvernementale. Le lecteur trouvera des extraits de ce rapport à l'annexe B du présent tome.
- 1.26** Ces recommandations invitent à mettre en place des modalités qui faciliteront l'examen en commission parlementaire des rapports annuels de gestion produits par les ministères et les organismes. De tels rapports, centrés sur la performance des services aux citoyens, constituent l'une des pièces maîtresses de la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000.
- 1.27** En effet, le rapport annuel de gestion de chaque ministère ou organisme du gouvernement doit permettre de voir, au moyen d'indicateurs significatifs, si les objectifs qui ont été fixés, notamment à l'égard de la qualité et de l'accessibilité des services offerts, ont été atteints.
- 1.28** Plusieurs organisations concernées par cette obligation de reddition de comptes déploient des efforts importants afin de préparer un rapport annuel de gestion à la hauteur des attentes fixées par la loi. Toutefois, cette mobilisation pourrait n'être que passagère si les ministères et les organismes ne perçoivent pas l'utilité de ces documents pour les parlementaires à qui ils sont destinés. L'examen de ces rapports et l'audition en commission parlementaire des dirigeants concernés seront donc déterminants pour la mise en œuvre durable des nouvelles pratiques de reddition de comptes et, ultimement, pour toute l'opération de recentrage de l'administration gouvernementale sur la performance des services aux citoyens.
- 1.29** Or, dès 2001, un comité de travail mandaté par la Commission de l'Assemblée nationale a constaté qu'il y avait divers obstacles légaux et réglementaires à l'examen systématique des rapports annuels de gestion en commission parlementaire. Dans son dernier rapport, la Commission de l'administration publique note que la situation n'a pas évolué depuis.
- 1.30** À l'automne 2003, la Commission de l'administration publique a procédé à l'examen du rapport annuel de gestion d'un ministère et de celui d'un organisme. À la suite de ces expériences, la Commission a formulé des recommandations pour que « l'Assemblée nationale puisse assumer pleinement et efficacement son rôle en ce domaine ».

- 1.31** Ces recommandations visent à :
- augmenter le nombre de commissions qui peuvent réaliser des mandats de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*;
  - rendre les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes disponibles plus rapidement pour les parlementaires;
  - assurer l'examen annuel de ces rapports et l'audition triennale des autorités des ministères et des organismes;
  - permettre que l'Assemblée nationale puisse prendre une décision relativement aux recommandations consensuelles formulées dans les rapports de la Commission de l'administration publique.
- 1.32** J'invite donc les parlementaires à porter une attention particulière aux propositions de cette commission. Ils y trouveront des pistes d'action concrètes qui favoriseraient l'implantation durable de la gestion axée sur la performance des services offerts aux citoyens.

## SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

- 1.33** Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.
- 1.34** Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant l'**aide aux élèves en difficulté**. En 2002-2003, près de 12 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire ont été déclarés élèves en difficulté et un milliard de dollars ont été alloués pour leurs services éducatifs.
- 1.35** Bien que le milieu scolaire reconnaisse l'importance de la prévention, je constate que les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. La qualité du plan d'intervention et son évaluation laissent à désirer. Cette lacune augmente le risque de répéter des actions inefficaces.
- 1.36** Je note aussi que la politique du ministère favorise clairement l'intégration de ces élèves dans les classes ordinaires. Pourtant, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires. D'autre part, l'isolement et le manque de formation en adaptation scolaire de plusieurs enseignants les limitent dans leurs interventions.
- 1.37** Je suis d'avis que les sommes destinées aux services offerts aux élèves en difficulté ont été principalement dépensées à cette fin. Toutefois, même si cela fait plus de 25 ans que des services particuliers leur sont offerts, peu d'information permet de voir si ces services répondent de façon satisfaisante à leurs besoins et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.





- 1.38** Le **chapitre 3** traite, quant à lui, du **développement durable au gouvernement du Québec**. Un tel développement suppose qu'on améliore les conditions de vie tout en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions qui y sont reliées, soit l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente. Les préoccupations pour le développement durable sont partagées par un nombre croissant d'acteurs à travers le monde. Ainsi, plusieurs pays se sont engagés à mettre en place d'ici 2005 leur stratégie nationale de développement durable. Le gouvernement a confié au ministère de l'Environnement le mandat d'élaborer la stratégie québécoise à ce sujet.
- 1.39** J'ai cherché à évaluer si l'encadrement gouvernemental actuel en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités des ministères. J'ai aussi voulu apprécier dans quelle mesure les ministères et les organismes du gouvernement tiennent compte du développement durable dans leurs processus de décision.
- 1.40** Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, je constate que les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité bien présente dans l'administration gouvernementale.
- 1.41** Le **chapitre 4** porte sur la **gestion de la sécurité informatique**. Au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications, la sécurité informatique devient une question primordiale. En effet, les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel.
- 1.42** Je note que l'information numérique et les échanges électroniques des trois entités vérifiées, soit le ministère du Revenu du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec, sont généralement bien protégés contre les menaces les plus répandues. Par contre, le niveau de protection repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis, ce qui augmente le risque. Des activités aussi fondamentales que la classification de l'information et la gestion des risques sont négligées. Enfin, les mécanismes servant à l'authentification des utilisateurs devraient être plus efficaces.
- 1.43** Les tests d'intrusion que nous avons réalisés aux fins de cette vérification révèlent que le dispositif de sécurité déployé par les quatre entités visées joue bien son rôle pour ce qui est des flux d'information empruntant le réseau Internet. Néanmoins, ils ont mis en lumière des problèmes sur d'autres plans. Ainsi, les lacunes détectées pourraient permettre de mener, dans certaines conditions, diverses activités inappropriées, comme la visualisation et l'utilisation frauduleuses de données sensibles et la modification induite de données ou de programmes.

- 1.44** Dans le **chapitre 5**, je dresse un **bilan de situation concernant les agences et les unités autonomes de service (UAS)** mises sur pied depuis quelques années au sein de l'appareil gouvernemental. Ces appellations désignent les organismes ou les unités administratives qui ont conclu des ententes particulières favorisant l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats. La formule de l'agence, à l'instar de celle de l'UAS, mise sur les assouplissements consentis aux dirigeants pour qu'ils obtiennent de meilleurs résultats. Au 31 décembre 2003, les 15 agences et les 5 UAS en activité regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.
- 1.45** J'ai d'abord recensé les allègements qui ont été accordés aux UAS et aux agences sur le plan administratif pour constater qu'ils se répartissent en 29 types. J'ai aussi interrogé les dirigeants en vue de connaître leur opinion sur les effets du virage amorcé par leur organisation. Une majorité d'entre eux considèrent que le changement de statut de l'entité a permis une nette amélioration de leur gestion.
- 1.46** Toutefois, la vérification que j'ai menée auprès de cinq agences et d'une UAS montre que le degré d'amélioration des résultats obtenus est fort variable. Deux de ces entités ont effectivement accru leur performance depuis leur transformation en agences, mais les quatre autres organisations n'en ont pas fait la démonstration à ce jour. Par ailleurs, j'ai effectué le suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille à la suite d'une vérification sur la gestion par résultats conduite en 1997-1998. Ce suivi montre que le Centre de recouvrement, qui est l'une des deux agences ayant rehaussé leur performance, a fait des progrès satisfaisants concernant toutes les recommandations faites à l'époque.
- 1.47** Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de quatre **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à la gestion des services sociaux offerts aux jeunes tandis que le deuxième porte sur les laboratoires de biologie médicale. Le troisième suivi traite des services de base en santé, volets « médical » et « réadaptation ». Enfin, le quatrième aborde la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services. Les résultats d'un cinquième suivi ayant pour objet la gestion par résultats ont été joints au chapitre 5.
- 1.48** Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de certification de l'information financière menés auprès de trois entités ces derniers mois.
- 1.49** Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. **L'annexe A** présente mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003*. **L'annexe B** reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2003 à la suite, notamment, de l'examen de certains de mes travaux.



## CONCLUSION

- 1.50** 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.
- 1.51** 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, parfois 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.
- 1.52** 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.
- 1.53** Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

