INTRODUCTION

La *Loi sur le Vérificateur général* a pour but premier de donner à l'Assemblée nationale un outil pour contrôler l'utilisation des fonds publics, c'est-à-dire ceux du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Elle permet aux parlementaires de s'assurer que la gestion est faite avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. De plus, elle répond au droit des contribuables à la transparence dans l'administration des affaires de l'État.

En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale à laquelle il est tenu de présenter un rapport, une fois l'an. Compte tenu de sa nécessaire liberté d'action, le législateur l'a mis à l'abri de toute subordination, directe ou indirecte, par rapport à l'entité vérifiée. Ainsi, son indépendance est entière et indiscutable.

Le titulaire actuel de cette fonction a été nommé en décembre 1991 pour un mandat non renouvelable de dix ans. Le présent rapport est donc le quatrième qu'il produit.

Il va de soi que le Vérificateur général s'acquitte de son mandat dans le respect des normes professionnelles applicables à la vérification. Celle-ci comprend l'attestation financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources, cet ensemble constituant ce que l'on appelle « vérification intégrée ».

L'attestation financière permet d'exprimer une opinion sur la qualité des données exposées dans les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Avant d'émettre son opinion sur le sujet, le Vérificateur général s'assure que les principes et les pratiques comptables ont été respectés et que ces états présentent fidèlement la situation financière des entités concernées. En somme, l'opinion du Vérificateur général ajoute de la crédibilité aux états financiers, comme c'est le cas dans le secteur privé. Par contre, la vérification législative comporte des éléments additionnels de conformité et comprend la vérification de l'optimisation des ressources; de plus, elle oblige à en rendre compte à l'Assemblée nationale.

La vérification de conformité, comme son nom l'indique, détermine dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des règlements, des énoncés de politique et des directives en vigueur. En d'autres termes, cette opération consiste à s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon et aux fins voulues par le législateur.

Le troisième volet de vérification, celui de l'optimisation des ressources, permet de voir jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec économie et efficience, et si l'on a mis en œuvre des procédés satisfaisants pour évaluer l'efficacité. Le but de cet exercice est de répondre à des questions telles que : les ressources ont-elles été acquises au moindre coût ? la conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficiente ? les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs ? En résumé, il s'agit de s'assurer que le gouvernement, ses organismes et ses entreprises ont bien fait ce qu'ils devaient faire.

Une vérification de l'optimisation des ressources exige une étude approfondie des affaires de l'entité. Elle comporte, au préalable, l'élaboration d'un cadre de référence qui énonce les critères sur lesquels les vérificateurs vont se baser pour porter leur jugement d'évaluation et pour noter l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait l'être. Les entités vérifiées sont appelées à se prononcer sur la pertinence de ces critères.

On a donc confié au Vérificateur général un mandat très large et exigeant. En somme, l'Assemblée nationale est justifiée de faire procéder à une vérification indépendante avant d'ajouter foi au compte rendu que peut produire l'Administration.

L'expérience a démontré non seulement que la vérification favorise la saine gestion, mais encore qu'elle amène les gestionnaires à s'améliorer. Qu'il soit question de la gestion des affaires publiques ou privées, il est rassurant de se soumettre au verdict d'un observateur indépendant.

Le Vérificateur général a examiné les états financiers du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1995. Son opinion et ses observations à ce sujet apparaissent dans le volume I des Comptes publics.

Il a également procédé à la vérification des états financiers de près de 70 p. cent des organismes et des entreprises du gouvernement et a exercé un droit de regard dans les cas où l'examen est effectué par un cabinet privé. Les états financiers et l'opinion qui les accompagne sont publiés dans le document intitulé *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec.*

Cet examen correspond donc au premier volet du mandat de vérification intégrée et il comprend certains éléments de vérification de conformité indispensables à l'expression de l'opinion du Vérificateur général quant à la fidélité de la présentation financière.

En ce qui a trait à la vérification des autres aspects de conformité et à celle de l'optimisation des ressources, il a adopté une démarche ciblée, c'est-à-dire orientée vers les déficiences appréhendées dans l'appareil gouvernemental. En effet, grâce à la connaissance acquise des différentes entités et de leurs activités, il concentre ses efforts dans les secteurs qui, de prime abord, semblent plus faibles. Ainsi, tout en réduisant les frais liés à cette démarche essentielle qu'est la vérification, en fonction des ressources mises à sa disposition, il est en mesure d'indiquer à l'Assemblée nationale certaines lacunes importantes de l'Administration, s'acquittant par le fait même de son rôle qui consiste à communiquer les déficiences qu'il a relevées.

Dans la dernière année, le Vérificateur général a mené cinq vérifications d'envergure gouvernementale sur les sujets suivants : la gestion des résidus solides, la qualité des services aux citoyens, l'aide gouvernementale au démarrage d'entreprises, les avions et les hélicoptères du gouvernement ainsi que les biens meubles et immeubles du domaine culturel. De plus, 14 organismes et ministères, où il appréhendait des déficiences de gestion importantes dans une partie de leurs opérations, ont fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources.

Les activités que le Vérificateur général examine et les sujets qu'il aborde dans ses rapports sont surtout choisis en fonction de leur valeur d'exemplarité, de leur importance sur le plan de l'économie, de l'efficience et de la mesure de l'efficacité, de leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, de leur importance sur le plan monétaire ou encore de leur récurrence d'année en année.

Tout au long des travaux, les vérificateurs et les gestionnaires discutent fréquemment au sujet des constats effectués et des lacunes décelées. À la fin de ses travaux de vérification, le Vérificateur général fait part de ses recommandations à la direction de l'entité concernée, qui peut alors y donner suite.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Vérificateur général doit informer l'Assemblée nationale des déficiences importantes qu'il décèle. Par contre, c'est à l'entité vérifiée de déclarer, dans son rapport annuel, de quelle façon elle s'acquitte de son mandat et de faire part, le cas échéant, des succès administratifs qu'elle obtient.

Le présent rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale comporte 22 chapitres :

- Le premier donne le point de vue du Vérificateur général sur la gestion du secteur public.
- Les cinq suivants abordent les résultats des études d'envergure gouvernementale.
- Les quatorze suivants font état des déficiences constatées dans les ministères et les organismes du gouvernement à la suite de vérifications de l'optimisation des ressources.
- Le vingt-et-unième chapitre fait mention des lacunes relevées au cours des vérifications d'attestation financière.
- Le dernier chapitre laisse place à la reddition de comptes de son organisme.

Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 1995

Le Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995,* conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Vérificateur général,

Guy Breton

Table des matières

1	La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général	**11**

Les études d'envergure gouvernementale

2	La gestion intégrée des résidus solides	**19**
3	La qualité des services aux citoyens	**39**
4	L'aide gouvernementale au démarrage d'entreprises	**53**
5	Les avions et les hélicoptères du gouvernement	**67**
6	Les biens meubles et immeubles du domaine culturel	**83**

Les études sectorielles

	Mission économique	
7	Les assurances agricoles	**97**
8	Les programmes de création d'emplois temporaires en forêt	**127**
9	La sécurité du réseau routier	**137**
	Mission éducative et culturelle	
10	La conservation et la diffusion de l'art québécois au Musée du Québec	**163**
11	Le parrainage et la francisation des immigrants ainsi que les subventions aux organismes qui leur viennent en aide	**171**
12	L'aide financière aux étudiants	**191**
13	L'utilisation des subventions versées aux universités	**197**
	Mission sociale	
14	Les rentes d'invalidité et le Programme d'allocations d'aide aux familles	**211**
15	Le ministère de la Santé et des Services sociaux	**229**
16	Les activités de recouvrement	**251**
17	Le logement social	**275**
	Mission gouvernementale	
18	La Commission de la santé et de la sécurité du travail	**297**
19	Les constats d'infraction au Code de la sécurité routière	**317**
20	Les mesures pour combattre l'évasion fiscale	**325**

21	Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures	**355**

Information complémentaire

22	Rapport d'activité du Vérificateur général	**403**
	Loi sur le Vérificateur général	**415**
	Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement	**425**

La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général

Table des matières

Introduction	1.1
Vue d'ensemble	1.3
Les revenus	1.9
Les dépenses	1.12
Les résultats	1.13
Résultats des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement	1.15
Les conflits d'intérêts potentiels et les bonis au rendement dans les organismes et entreprises du gouvernement	1.23
Les unités autonomes de service	1.27
Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement	1.33

Introduction

1.1 Ce premier chapitre présente d'abord quelques réflexions à propos des résultats de l'ensemble de mes travaux de vérification de l'optimisation des ressources. Il s'arrête également à des sujets dignes d'intérêt pour les parlementaires, par exemple :

- le résultat des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement;
- les risques potentiels de conflits d'intérêts dans les organismes et entreprises du gouvernement;
- une nouvelle forme de reddition de comptes avec la création récente des unités autonomes de service;
- l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement.

1.2 Enfin, il se termine par mes commentaires sur le refus du Curateur public de me donner accès aux dossiers des personnes placées sous sa protection.

Vue d'ensemble

1.3 Mon rôle est de favoriser le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, et ce, au moyen de mes travaux de vérification.

1.4 Afin de s'acquitter du mandat que lui a confié la population, l'Assemblée nationale autorise le gouvernement à percevoir des revenus, à emprunter et à engager des dépenses. Il est normal qu'elle lui demande de rendre compte de son administration.

1.5 Les activités que je choisis de vérifier sont examinées en fonction de trois principes de gestion dont j'ai fait état dans mon dernier rapport annuel et qui contribuent à assurer une saine gestion des fonds publics.

1.6 Ces principes sont les suivants :

- mise en place de contrôles de gestion donnant l'assurance que les événements désirés se produisent et que les résultats escomptés se concrétisent;
- nécessité pour les gestionnaires de disposer d'informations de gestion fiables, objectives, pertinentes et complètes;
- bonne qualité de la reddition de comptes accompagnée d'une responsabilisation accrue des gestionnaires.

1.7 En leur qualité de mandataires, les gestionnaires publics doivent donc disposer d'informations essentielles à la décision, au contrôle et, finalement, à la reddition de comptes.

1.8 Puisqu'il s'agit d'un commentaire d'ensemble, je regroupe mes réflexions sous les thèmes des revenus, des dépenses et des résultats.

Les revenus

1.9 Le gouvernement ne perçoit pas tous les revenus et ne recouvre pas toutes les créances auxquels il a droit en vertu des lois

qu'il administre. Dans plusieurs cas, j'ai constaté des déficiences importantes à cet égard et j'en fais mention dans différents chapitres du présent rapport.

1.10 Ces défaillances ont un effet délétère important. Le fardeau dont quelqu'un se déleste en n'acquittant pas son dû envers le gouvernement alourdit la charge des autres contribuables. Comme les dépenses publiques n'en sont pas diminuées pour autant, le gouvernement doit augmenter ses prélèvements fiscaux de telle sorte que s'amplifie le manque de sens civique chez ceux qui se soustraient à leurs obligations.

1.11 Et la contagion se répand. Le contribuable qui, dans notre régime d'autocotisation, se contraint à remettre à l'État une partie importante du fruit de son travail ressent un grave malaise. Le gouvernement doit donc tout mettre en œuvre pour mieux percevoir ses revenus et ses créances, et assurer l'équité de la taxation, notamment en recherchant des contrôles de gestion plus adéquats.

Les dépenses

1.12 Les dépenses publiques doivent être effectuées avec un souci d'économie et d'efficience. J'ai malheureusement constaté que, souvent, cette préoccupation n'est pas constante au sein de l'Administration,et ce, malgré la rareté grandissante des ressources financières. Mon rapport de cette année fournit encore de nombreux exemples à cet égard.

Les résultats

1.13 En ce qui concerne la reddition de comptes des gestionnaires publics, je constate qu'elle est fréquemment plutôt opaque. Comme ceux-ci ne disposent pas toujours d'une information de gestion fiable, objective, pertinente et complète, ils ne sont pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes de qualité. Les rapports annuels de plusieurs entités ne renseignent pas suffisamment l'Assemblée nationale sur leur performance. Il est notamment impossible de comparer les résultats obtenus aux objectifs prévus parce que ceux-ci manquaient de précision dès le départ.

1.14 J'invite donc le lecteur à prendre connaissance de tous les commentaires que réunit mon rapport pour mieux apprécier mes recommandations visant à améliorer la qualité de la gestion et la reddition de comptes dans le domaine public.

Résultats des vérifications réalisées par les cabinets privés auprès des organismes et entreprises du gouvernement

1.15 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général a accès aux résultats des travaux de vérification effectués par les cabinets privés dans les organismes et entreprises du gouvernement.

1.16 À l'occasion de l'examen de mon rapport annuel 1993-1994, les membres de la Commission permanente du budget et de l'administration ont signalé l'absence d'information concernant les résultats de ces travaux de vérification, notamment en ce qui a trait à la qualité de la gestion. Ils m'ont ensuite demandé de faire part de leur préoccupation à cet égard aux responsables de la vérification dans les cabinets privés.

1.17 C'est ainsi qu'ils m'ont confié le mandat suivant : « Faire les démarches nécessaires auprès des vérificateurs privés concernés afin que les renseignements contenus dans les rapports soient analogues à ceux du Vérificateur général.

1.18 L'objectif de cette démarche est de s'assurer que les membres de l'Assemblée nationale ont en leur possession des renseignements similaires de toutes entités administratives, nonobstant que ces rapports soient effectués par un vérificateur privé ou mon organisme. »

1.19 Cette exigence des parlementaires nous permet de réclamer que les cabinets privés procèdent à la vérification de la conformité et de l'optimisation des ressources. En effet, cet exercice est un outil susceptible d'amener les résultats attendus, soit un état de situation sur la qualité de la gestion des entités.

1.20 Pour donner suite à cette demande, je rencontre depuis novembre les représentants des cabinets privés et leurs clients, les dirigeants d'organismes et d'entreprises, pour leur faire part notamment du mandat reçu de la Commission et, surtout, des moyens préconisés pour y répondre.

1.21 Au cours de ces rencontres, les représentants des cabinets privés ont souligné qu'il serait souhaitable que leur nomination couvre une période de trois ou quatre ans, de façon à assurer une continuité et, partant, une plus grande efficacité à leurs travaux. De cette façon, ils pourraient, à l'instar du Vérificateur général, prévoir et effectuer leurs mandats en fonction d'un cycle de travail approprié aux circonstances, ce qui contribuerait sans doute à donner satisfaction à la Commission.

1.22 Cette question de la durée du mandat de vérification des cabinets privés octroyé par un organisme ou une entreprise du gouvernement, est un autre exemple de sujets qui devraient être traités par la loi-cadre sur les sociétés d'État que je recommande à l'Assemblée nationale d'adopter depuis plusieurs années déjà.

Les conflits d'intérêts potentiels et les bonis au rendement dans les organismes et entreprises du gouvernement

1.23 Chaque année, j'examine de façon plus détaillée l'un des aspects de la gestion des organismes et entreprises du gouvernement. En ce qui concerne l'exercice 1994-1995, j'ai étudié, de concert avec les cabinets privés, les pratiques administratives en matière de conflits d'intérêts et de primes au rendement pour les cadres de 75 entités dont le personnel n'est pas nommé ou rémunéré selon la *Loi sur la fonction publique*. Au sujet de ces primes, je n'ai détecté aucune anomalie importante. Par contre, le premier élément examiné appelle des commentaires et des recommandations.

1.24 Les conflits d'intérêts peuvent prendre plusieurs formes, pour un employé ou un cadre, par exemple, la participation à un projet ou à une entreprise incompatible avec les devoirs de la fonction, la dissimulation d'avantages potentiels, l'acceptation de faveurs pour soi-même ou ses proches ou l'utilisation à ses fins propres de renseignements confidentiels.

1.25 Les règles administratives d'environ 30 p. cent des entités vérifiées ne couvrent qu'une partie de ces quatre formes de conflits d'intérêts; 9 p. cent d'entre elles n'ont édicté aucune règle ou directive en cette matière. Seulement la moitié exige régulièrement des déclarations écrites relativement aux intérêts des membres du conseil d'administration.

1.26 Il me faut en conclure que plusieurs entreprises et organismes du gouvernement n'offrent pas une transparence suffisante dans le domaine. Je recommande que leurs actes constitutifs et leurs règles internes comportent certaines dispositions à cet égard. Une nouvelle fois, je propose donc qu'une loi-cadre impose à ces entités des exigences minimales pour éviter toute apparence de conflits d'intérêts.

Les unités autonomes de service

1.27 Le gouvernement a récemment mis de l'avant un concept qui lui était étranger jusqu'ici : les unités autonomes de service (UAS). Une telle entité est créée grâce à une entente de gestion intervenue entre sa direction et un ministre ou un sous-ministre, qui lui délègue la gérance d'un ou de plusieurs secteurs d'activité. La transparence de la délégation est assurée grâce à la publication de l'entente de gestion, du plan d'action de l'UAS et du rapport annuel qui fait état des résultats des activités en fonction d'indicateurs de performance préalablement établis.

1.28 Au moment de mettre sous presse, le gouvernement avait déjà consacré l'autonomie des entités suivantes :

- la Direction générale des services aériens et postaux qui relève du secrétaire associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor;
- le Centre de perception fiscale qui dépend du sous-ministre du Revenu;
- la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (CARRA) qui est du ressort de la présidence du Conseil du trésor;

- le Centre de conservation du Québec qui relève de la sous-ministre de la Culture et des Communications.

1.29 Ces quatre unités autonomes de service me semblent constituer un banc d'essai valable pour une nouvelle forme de reddition de comptes basée sur les résultats.

1.30 Je note que, la première année d'exercice ayant un caractère transitoire, l'entente de gestion sera revue à la fin de cette étape pour permettre les ajustements nécessaires. Par la suite, l'entente de gestion sera valable pour une durée maximale de trois ans. Au terme de cette période, la reconduction de l'entente ne sera faite qu'après analyse et l'existence même de l'unité autonome de service pourrait être remise en question. Ce processus me semble de bon augure.

1.31 Les ressources humaines confiées à l'UAS continuent d'être liées à leur ministère d'appartenance et conservent les conditions d'emploi, avantages et responsabilités qui y sont attachés. Toutefois, leur inclusion dans une unité de plus petite taille fournit l'occasion de développer une nouvelle culture organisationnelle axée sur l'efficience et le service aux usagers. Il est concevable qu'augmente la cohésion des employés s'ils adhèrent aux objectifs du groupe.

1.32 J'observe avec intérêt la mise en pratique de ce concept, car j'y vois un milieu plus propice à une performance accrue et à une meilleure reddition de comptes.

Loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement

1.33 Dans mon rapport de 1991-1992 et ceux des années subséquentes, j'ai recommandé à l'Assemblée nationale l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement. Je rappelais que l'imprécision des mandats ne favorise pas la responsabilité de ces entités et je proposais que la délégation administrative, le contrôle et la reddition de comptes soient assortis de critères précis. À la lumière de mes travaux de cette année, je propose d'inclure de nouveaux sujets dans cette loi-cadre, soit de fixer une durée minimale pour les mandats de vérification confiés aux cabinets privés et de favoriser l'adoption de règles strictes au sujet des conflits d'intérêts.

1.34 À la suite de l'examen de mon rapport annuel 1993-1994, les 24, 25 et 26 janvier 1995, la Commission permanente du budget et de l'administration a recommandé à l'Assemblée nationale de considérer l'adoption d'une loi-cadre sur les sociétés d'État.

1.35 L'application de cette recommandation assurerait une plus grande transparence dans la gestion des sociétés d'État et favoriserait leur reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

*

* *

1.36 Les recommandations qui découlent de mes travaux de vérification ont déjà été soumises aux plus hautes autorités administratives des ministères et organismes, entreprises et autres entités en cause. Celles-ci ont été invitées à nous faire part de leur point de vue qui est reproduit dans mon rapport.

1.37 J'ai plaisir à souligner que, dans l'exercice de mes fonctions, les renseignements, explications et rapports demandés m'ont tous été communiqués, à l'exception des dossiers nécessaires à la vérification de l'optimisation des ressources auprès du Curateur public.

1.38 D'une part, la *Loi sur le Curateur public* stipule que ses propres livres et comptes sont vérifiés par le Vérificateur général, mais que le gouvernement désigne un autre vérificateur pour la vérification des livres et comptes relatifs aux biens administrés par le Curateur public (art. 66).

1.39 D'autre part, la *Loi sur le Vérificateur général* stipule expressément que le Curateur public est assimilé à un organisme du gouvernement « pour l'application de la présente loi » (art. 4). Il est bon de noter que cet alinéa de l'article 4 a été introduit dans la *Loi sur le Vérificateur général* par une modification de 1989 apportée à la *Loi sur le Curateur public* (art. 189).

1.40 J'avais prévu une vérification de l'optimisation des ressources chez le Curateur public pour l'automne de 1995 puisque cet organisme y est assujetti de par ma loi. Le Curateur public soutient que les dossiers des personnes placées sous un régime de protection au Québec ne sont pas assujettis à la vérification par le Vérificateur général, parce que privés.

1.41 Cette interprétation va directement à l'encontre de l'article 29 de la *Loi sur le Vérificateur général* qui stipule que la vérification des livres et comptes d'un organisme du gouvernement comprend celle de tout fonds qu'il administre.

1.42 Au 31 décembre 1994, le Curateur public comptait 24 658 personnes sous régime public ou privé. Comme je ne peux pas examiner la qualité de la gestion du Curateur public sans en même temps prendre connaissance de l'objet de son activité, soit la protection des droits et biens des personnes inaptes ainsi que des biens délaissés, je suis incapable de remplir le mandat que m'a confié l'Assemblée nationale.

1.43 De concert avec le Curateur public, je n'entends pas que soient alloués des fonds publics à une solution judiciaire de ce litige parce qu'il s'agirait, à notre avis, d'un recours inapproprié.

1.44 Je recommande plutôt à l'Assemblée nationale de reconfirmer mon mandat auprès du Curateur public afin que celui-ci me donne accès à tous les dossiers dont j'ai besoin pour m'acquitter de mes devoirs et responsabilités.

La gestion intégrée des résidus solides

Étude d'envergure gouvernementale conduite principalement auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune et de Recyc-Québec

Table des matières

Faits saillants	2.1
Vue d'ensemble	2.8
Objectifs et portée de notre vérification	2.12
Résultats de notre vérification [1]	
Gestion des résidus solides sur le territoire québécois	
La structure administrative	2.16
Les acteurs	2.17
L'écheveau	2.20
La réduction des résidus solides	2.29
L'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses	2.30
Les programmes d'aide financière	2.53
L'élimination et l'entreposage des résidus solides	2.65
Le cadre réglementaire	2.66
Les activités d'inspection	2.82
L'information de gestion	2.94
Gestion des résidus solides à l'intérieur du gouvernement	2.101
La politique d'achat	2.103
Le programme de récupération du papier de bureau	2.112
Les autres considérations administratives	2.118
Les places d'affaires de Recyc-Québec	2.119
Le consortium sur le compostage	2.126

[1] Le résumé des commentaires des ministères et organismes paraissent à la suite de chacune des sections.

FAITS SAILLANTS

2.1 Plusieurs acteurs, tant du secteur public que privé, interviennent dans la gestion des résidus solides sur le territoire québécois. Le ministère de l'Environnement et de la Faune et la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec) sont les têtes d'affiche du secteur public.

2.2 La structure administrative gouvernementale laisse place à d'importantes zones grises quant à la répartition des responsabilités des principaux acteurs, ce qui favorise les chevauchements dans les programmes d'aide financière ainsi que le fractionnement de l'information. En outre, une stratégie d'ensemble déphasée ne permet pas d'orienter les activités et de canaliser les énergies des organismes concernés par les résidus solides au Québec.

2.3 Depuis 1989, le gouvernement a maintenu le cap, c'est-à-dire qu'il a conservé une approche basée sur le volontariat et la concertation pour atteindre les objectifs gouvernementaux établis, à savoir :

- réduire de 50 p. cent, d'ici l'an 2000, le volume des déchets acheminés aux lieux d'élimination;
- rendre adéquats et sécuritaires les moyens d'élimination.

Toutefois, à la lueur des résultats obtenus jusqu'à maintenant, ces objectifs risquent fort de ne pas être atteints.

2.4 L'entente sur la consignation des contenants de bière et de boissons gazeuses s'apparente à un château de cartes : elle risque de s'écrouler si on y touche. Par ailleurs, la désuétude du règlement sur les déchets solides laisse perdurer des problèmes de fond. Pourtant, le nombre de tentatives infructueuses visant à modifier les règles du jeu dans le secteur des résidus solides est impressionnant. Mentionnons, entre autres, les études et les projets de règlement pour :

- assujettir les bouteilles de vin à la consigne;
- obliger tous les détaillants de contenants de bière et de boissons gazeuses à ne vendre que des contenants consignés et à reprendre les contenants vides;
- adapter aux nouvelles réalités le règlement sur les déchets solides, notamment en ce qui a trait à la raisonnabilité des garanties financières et aux normes minimales acceptables de rejets de contaminants dans l'environnement.

2.5 Il convient également de rappeler l'absence de réglementation pour donner vie à la loi 151. Sanctionnée en 1994, cette loi attribue au gouvernement de nouveaux pouvoirs destinés à favoriser et à mieux contrôler la réduction et la valorisation des matières ou objets mis au rebut.

2.6 Le syndrome du « pas dans ma cour » est un autre élément qui alimente la polémique sur les lieux d'enfouissement. Les citoyens craignent pour leur qualité de vie et la sécurité de leur environnement.

2.7 À notre avis, des choix devront être exercés et les intentions du gouvernement, clairement énoncées pour atteindre les objectifs fixés. Il faudra que des actions conséquentes s'ensuivent. L'efficacité des outils d'intervention devra faire l'objet d'une évaluation continue à la lumière des coûts et des bénéfices. Outre le débat que pourrait engendrer le degré d'intervention de l'État dans le domaine, il sera essentiel de trouver réponse à plusieurs autres questions incontournables quant aux moyens à privilégier :

- Faudra-t-il modifier le système de consignation ou l'étendre à d'autres produits ?
- Est-il efficace, économique et efficient de maintenir à la fois le système de consignation et la collecte sélective pour certains produits ?
- Les règles relatives à l'établissement et à l'exploitation des lieux d'élimination doivent-elles être uniformes ou épouser les particularités régionales ?

Vue d'ensemble

2.8 L'importance de la thématique « environnement » au gouvernement du Québec a incité le Vérificateur général à examiner, chaque année, au moins un volet des activités gouvernementales en la matière. C'est ainsi que, l'an dernier, la gestion des lieux contaminés a fait l'objet de nos travaux.

2.9 En 1994-1995, la gestion des résidus solides a retenu notre attention. Le défi qui se pose au gouvernement du Québec est de taille puisqu'il fait face en même temps à la fermeture imminente de plusieurs lieux d'élimination non conformes ou remplis à pleine capacité et au syndrome du « pas dans ma cour ».

2.10 On ne pourrait s'intéresser à ce domaine environnemental sans faire état de la Politique de gestion intégrée des déchets solides que le gouvernement du Québec rendait publique en 1989. Cette politique constitue la toile de fond des différentes activités dans ce domaine. Elle comprend deux objectifs fondamentaux, soit :

- réduire de 50 p. cent, d'ici l'an 2000, le volume de déchets acheminés aux lieux d'élimination;
- rendre adéquats et sécuritaires les moyens d'élimination.

2.11 Notre vérification survient au moment où le gouvernement envisage la tenue d'audiences publiques sur la gestion des résidus solides au Québec.

Objectifs et portée de notre vérification

2.12 Nos travaux ont porté sur la structure administrative mise en place pour agir en ce domaine, ainsi que sur les activités réalisées dans le cadre de la Politique de gestion intégrée des déchets solides. Nous avons également étudié la qualité de l'information de gestion relative à ce secteur d'activité.

2.13 D'une façon plus particulière, nous avons examiné la coordination des interventions gouvernementales ainsi que la gestion de l'entente concernant les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses. Nous avons également abordé la gestion des programmes d'aide financière pertinents ainsi que les activités relatives à l'élimination et à l'entreposage des déchets. Enfin, la politique d'achat du gouvernement et le programme de récupération des papiers de bureau ont retenu notre attention.

2.14 Le ministère de l'Environnement et de la Faune et Recyc-Québec, en raison de la place prépondérante qu'ils occupent dans le secteur des résidus solides, ont fait l'objet d'une large couverture. D'autres ministères et organismes ont aussi été mis à contribution selon leurs responsabilités respectives relativement à la gestion intégrée des résidus.

2.15 Nous avons examiné principalement les activités de la période comprise entre le 1er avril 1991 et le 31 mars 1995.

Résultats de notre vérification

Gestion des résidus solides sur le territoire québécois

La structure administrative

2.16 Pour que le gouvernement puisse relever efficacement le défi posé par la gestion des résidus solides sur le territoire québécois, le rôle et les responsabilités des acteurs présents, tant du secteur public que privé, doivent être clairement définis. De plus, les mécanismes administratifs doivent favoriser une certaine synergie dans les interventions.

Les acteurs

2.17 Le ministre de l'Environnement et de la Faune a pour fonction de conseiller le gouvernement et ses ministères et organismes en matière d'environnement. Il doit élaborer, proposer et mettre en œuvre les énoncés de politique relatifs à la protection de l'environnement et exercer la coordination nécessaire. C'est à ce titre qu'il est l'initiateur de la Politique de gestion intégrée des déchets solides.

2.18 Créée en 1990 afin de concrétiser certaines des orientations de cette politique, la Société québécoise de récupération et de recyclage figure également parmi les têtes d'affiche. La Société a pour mission de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction à la source, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières et de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources. C'est dans ce cadre que Recyc-Québec administre le système de consignation ainsi que des programmes d'aide financière établis par le gouvernement.

2.19 En plus de la présence dominante de ces deux organismes, d'autres acteurs interviennent d'une façon plus ponctuelle. Il y a le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie dont l'une des responsabilités est de soutenir le développement de l'industrie québécoise de la protection de l'environnement. Par ailleurs, le Centre québécois de valorisation de la biomasse a pour mission de promouvoir la recherche et le développement dans ce domaine. À cet effet, il dispose de programmes d'aide financière qui touchent des projets de valorisation des boues et d'autres résidus. Enfin, le ministère des Ressources naturelles s'intéresse lui aussi à la valorisation de certains résidus dans une perspective de développement des technologies de l'énergie.

L'écheveau

2.20 Au fil des années, les activités qui touchent de près ou de loin le secteur des résidus solides se sont intensifiées. Plusieurs entités, conformément à leur mission respective, se sont intéressées à la collecte des déchets domestiques dangereux, à la cueillette de données environnementales, au développement de marchés ou encore à l'élaboration de programmes et de stratégies d'intervention en matière de résidus solides.

Les principaux acteurs : MEF et Recyc-Québec

2.21 Par exemple, nous avons observé, entre 1990 et 1994, le développement d'activités parallèles et plus ou moins concertées entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et Recyc-Québec dans le domaine de la récupération et du recyclage. Il convient également de signaler le rôle, plus symbolique qu'autre chose, du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie dans l'émission des permis de distribution de bière et de boissons gazeuses, alors que tout le travail de base est effectué par Recyc-Québec. Enfin, que dire de la similitude des finalités des activités exercées par Recyc-Québec et par la société Collecte sélective Québec ! Cette dernière société est un organisme privé qui a été créé en juin 1989 dans le but de promouvoir l'implantation de la collecte sélective au Québec en aidant financièrement les municipalités.

2.22 Ce morcellement et cette imprécision dans les responsabilités de chacun se répercutent sur le cheminement des demandes d'aide financière. Par exemple, les études de faisabilité technique et économique pour certains projets relatifs au secteur des résidus solides peuvent, au choix, être acheminées au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au ministère de l'Environnement et de la Faune, à Recyc-Québec ou au consortium sur le compostage qui regroupe quatre organismes publics.

2.23 Afin de démêler un tant soit peu l'écheveau, plusieurs comités ou mécanismes conjoints de gestion ont été mis sur pied. Malgré ces efforts honnêtes, dont une partie doit être inévitablement investie dans la gestion de la structure, des dédoublements persistent. Par exemple, nous avons décelé que, dans le cadre d'un programme géré conjointement par trois organismes, les dossiers ont été analysés par les trois entités quant à leur aspect économique. Dans le cas de certains projets subventionnés par plusieurs organisations gouvernementales, chacune a fait ses propres vérifications du respect des conditions imposées dans les conventions d'aide.

Absence de plan d'action

2.24 Un tel carrefour d'intérêts commande une planification d'ensemble qui colle à l'évolution des événements tout en tenant compte des besoins et des objectifs des différentes parties concernées. À ce chapitre, nous considérons que le ministère de l'Environnement et de la Faune n'a pas été à la hauteur de la situation. Il faut surtout souligner le fait qu'aucun plan d'action pour mettre en œuvre la Politique de gestion intégrée des déchets solides n'a été adopté pour tenir compte des changements survenus, comme l'avènement de Recyc-Québec ou l'apparition de nouveaux programmes.

2.25 Plus particulièrement dans le cas de Recyc-Québec, cette société créée en 1990 n'a vu son premier plan de développement approuvé par le gouvernement qu'en septembre 1993. Le deuxième plan, d'abord demandé pour le 31 mars 1994, puis pour le 31 mars 1995, n'avait pas encore vu le jour à cette dernière date.

2.26 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune de proposer au gouvernement une stratégie d'ensemble, de façon à mieux orienter les interventions en matière de gestion des résidus solides, et ce, de concert avec les autres organismes œuvrant dans le domaine. Cette stratégie devrait comprendre notamment :

- **les objectifs à atteindre;**
- **la définition et l'orchestration des rôles et des responsabilités de chacune des parties concernées, tant pour les activités directes que pour les programmes d'aide financière.**

2.27 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : *« Le 18 juin 1993, l'Assemblée nationale sanctionnait le projet de loi 101 sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets. L'article 5 de ce projet de loi stipule que « le ministre de l'Environnement doit, dans les 90 jours de l'entrée en vigueur de l'article 12 de la* Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement *et aux conditions qu'il fixe, confier au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le mandat de tenir une enquête avec audiences publiques sur les problèmes relatifs à la réduction, à la valorisation et à l'élimination, au Québec, des déchets solides au sens du Règlement sur les déchets solides et tout autre déchet que peut désigner le ministre, notamment en ce qui concerne la récupération, le réemploi, le recyclage et les technologies de traitement, ainsi que sur les solutions à privilégier en ces matières.*

« Le Ministère prévoyait procéder à l'élaboration de la stratégie recommandée par le Vérificateur général dès la sanction de l'article 12 de la Loi sur la qualité de l'environnement, *ce qui n'a toujours pas été fait. Toutefois, il faut noter que le Ministère a été proactif et qu'il termine actuellement le document qui servira d'appui à la consultation publique sur la gestion des matières résiduelles. Il compte également confier sous peu au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement un mandat pour la réalisation des audiences publiques.*

« La stratégie que le Ministère prévoit proposer au gouvernement couvrira plus d'aspects que ceux recommandés. Elle comprendra notamment des propositions quant au choix des moyens et des techniques dont le Québec doit se doter pour réduire à la source et mettre en valeur les résidus, et quant aux rôles respectifs et aux responsabilités

entre les secteurs public et privé dans le domaine de la gestion des résidus.

« Par ailleurs, la responsabilité confiée au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie d'émettre des permis de distribution de bière et de boissons gazeuses a été transférée au ministère de l'Environnement et de la Faune, par le conseil des ministres, le 7 juin 1995. »

2.28 Commentaires de Recyc-Québec :
« De manière générale, les commentaires relatifs aux chevauchements entre les différentes activités du Ministère, de la Société et d'autres ministères ont été soulevés à plusieurs reprises par Recyc-Québec dans le passé. C'est également le cas en ce qui concerne l'organisme Collecte sélective Québec. »

La réduction des résidus solides

2.29 Afin de réduire la quantité de résidus éliminés, le gouvernement du Québec privilégie leur réduction à la source, leur réemploi et leur recyclage, et ce, dans cet ordre. De façon générale, ces moyens passent par la sensibilisation des personnes concernées ainsi que par des formules incitatives articulées autour de programmes d'aide financière.

L'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses

2.30 Afin de protéger l'environnement et de favoriser la récupération et le recyclage de contenants à remplissage unique, le gouvernement a adopté en 1984 la *Loi sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses*.

2.31 En vertu de cette loi, un permis est requis pour distribuer et vendre (autrement qu'au détail) de la bière et des boissons gazeuses en contenants à remplissage unique. De plus, le requérant doit adhérer à une entente conclue avec le ministre de l'Environnement et de la Faune.

2.32 Cette entente, gérée par Recyc-Québec, détermine les modalités du système de consignation. Une consigne fixée à 0,05 dollar s'applique à chaque contenant de bière et de boissons gazeuses à remplissage unique (canettes, bouteilles de plastique et de verre) acheté au Québec. Cette somme, payée par le consommateur à l'achat des produits consignés, lui est remboursée au moment du retour des contenants vides. Pour inciter les établissements commerciaux à accepter ces contenants vides et à les entreposer temporairement, Recyc-Québec leur verse une prime d'encouragement de 0,02 dollar par contenant.

2.33 En 1994-1995, près de 51 millions de dollars étaient perçus par Recyc-Québec à titre de consigne relative aux contenants vendus. Environ 73 p. cent de cette somme étaient remboursés aux consommateurs pour la récupération, le reste étant entièrement utilisé par la Société pour le paiement des primes d'encouragement.

2.34 L'entente, conclue en 1984, a été renouvelée à quatre reprises sans modification majeure. Hypothéquée par les intérêts divergents des partenaires, cette entente présente, depuis plusieurs années, nombre de problèmes tant sur le fond que sur la forme.

L'entente présente nombre de problèmes tant sur le fond que sur la forme.

Objet de l'entente

2.35 Historiquement, le secteur de la bière et celui des boissons gazeuses se caractérisaient par l'utilisation de contenants à remplissage multiple. Par définition, ce type de contenant réduisait le flot des déchets solides. L'entente relative aux contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses, qui s'inscrit dans la volonté gouvernementale de maintenir une performance environnementale acceptable, préconise :

- la préservation de l'utilisation de contenants à remplissage multiple de bière;
- la consignation, la récupération et le recyclage des contenants de bière et de boissons gazeuses à remplissage unique;
- la rationalisation des canaux de distribution;
- la limitation du nombre de contenants de type « canette » en circulation.

2.36 À certains égards, les moyens envisagés nous laissent perplexes. Par exemple, il est étonnant de constater que le souci de préserver l'utilisation des contenants à remplissage multiple soit apparu uniquement dans l'entente signée en 1995 et que seule la bière soit visée. Pourtant, la Politique de gestion intégrée des déchets solides fixait pour objectif le maintien du nombre de produits réemployables. L'insuffisance des

Un long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de récupération

mesures prises pour conserver les acquis environnementaux n'est sans doute pas étrangère au fait que la situation s'est considérablement dégradée dans l'industrie des boissons gazeuses au cours des dernières années. En effet, en ce qui concerne les deux plus importants distributeurs, la part de la production vendue dans des contenants à remplissage multiple a dégringolé de 78 p. cent en 1984 à 7 p. cent en 1993. Et rien ne garantit, avec la présente entente, que les changements de comportement des consommateurs ne toucheront pas l'industrie de la bière dans un avenir plus ou moins rapproché.

2.37 Malgré le fait que l'entente prévoit de limiter le nombre de contenants de type « canette » en circulation, le nombre de canettes vendues est passé de 370 millions à près de 750 millions entre 1988 et 1995. Également, dans un contexte où on veut réduire le flot des déchets solides, il est curieux que l'entente laisse de côté les autres contenants à remplissage unique, soit ceux de plastique et de verre.

2.38 Par ailleurs, nous avons constaté que le chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de récupération établi est beaucoup plus long que ce que l'on envisageait au départ. En effet, alors que l'entente initiale fixait pour objectif un taux annuel de récupération de 90 p. cent dès 1987, celui-ci ne dépasse guère 73 p. cent en 1995.

2.39 On est loin de la situation souhaitée. En effet, la quantité annuelle de contenants consignés non récupérés en 1995 est supérieure de 46 p. cent à celle de 1988. L'incapacité de maintenir la quantité annuelle de contenants non récupérés au même niveau qu'en 1988 fait en sorte que 444 millions de contenants additionnels n'ont pas atteint la destination recherchée. Une remise en question s'impose quant à l'efficacité des moyens mis en œuvre.

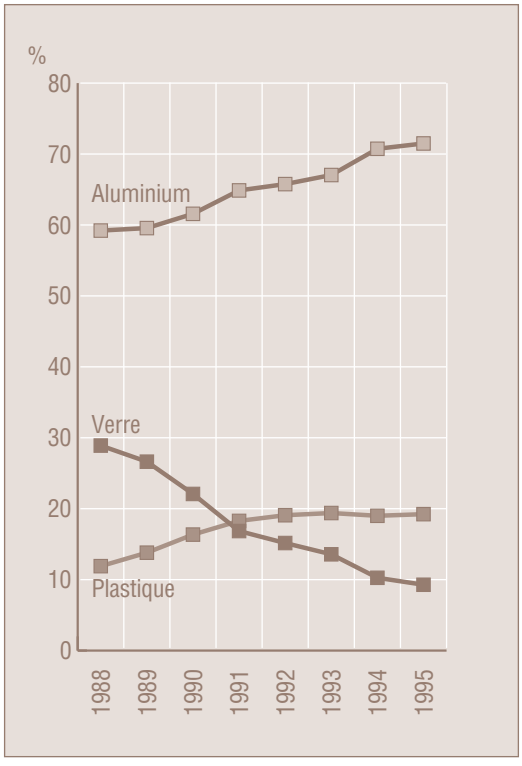
Prime d'encouragement

2.40 Outre qu'elle assume les frais relatifs à l'administration de l'entente estimée à environ un million de dollars par année, Recyc-Québec a versé plus de 14 millions aux détaillants, à titre de prime d'encouragement en 1994-1995. Malgré l'évolution importante de la répartition des contenants à remplissage unique depuis le début de l'entente, la prime est demeurée stable à 0,02 dollar par contenant consigné récupéré. Comme le montre la figure 2.1, les canettes gagnent de plus en plus la faveur de la population, et ce, au détriment des contenants de verre surtout.

2.41 Cette migration des contenants suscite des interrogations quant à la pertinence de maintenir ou de modifier la prime. Les premiers facteurs à considérer sont le poids et le volume des contenants. L'espace et la manipulation nécessaires au traitement d'une canette sont nettement inférieurs à ceux des autres contenants, de sorte que les coûts de récupération assumés par les détaillants et les distributeurs sont moindres. La valeur des primes attribuées ne devrait-elle pas être réévaluée en tenant compte de cet élément ?

2.42 Un autre facteur lié au moins en partie à cette évolution est que la valeur marchande moyenne des contenants consignés récupérés s'est accrue. En effet, elle a triplé entre 1988 et 1995, passant de 211 dollars la tonne métrique à 759 dollars. Les détaillants qui recueillent les contenants disposent donc d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande pour négocier avec les distributeurs les conditions relatives à la récupération. Toutefois, les règles du jeu actuelles contribuent au maintien du statu quo et font en sorte que seuls les distributeurs profitent de cette

FIGURE 2.1
Répartition des contenants consignés récupérés de 1988 à 1995



conjoncture favorable, puisqu'ils encaissent les produits de la vente des matières récupérées. Peut-être serait-il souhaitable de prendre davantage en considération les forces qui s'exercent librement sur le marché comme c'est le cas pour la récupération des bouteilles de bière réemployables ?

2.43 Ainsi, la somme dont disposent les distributeurs et les détaillants pour chaque tonne de matière récupérée, qui se compose de la prime versée par Recyc-Québec d'une part et de la valeur de revente des contenants d'autre part, a considérablement augmenté au fil des ans. Nous avons établi que, globalement, cette somme est passée de 481 dollars la tonne métrique en 1988 à 1 247 dollars au début de 1995. Même si nous n'avons pas en main de données claires relativement aux coûts de récupération assumés par les détaillants et les distributeurs, nous avons tout de même estimé que, sur une période de quatre ans, ceux-ci ont disposé d'au moins 20 millions de dollars de plus, pour un travail similaire sinon moindre.

Contenants et contenus

2.44 Selon une étude de Recyc-Québec, les contenants de bière et de boissons gazeuses représentent 54 p. cent du poids de tous les contenants de boissons utilisés au Québec. Les autres parts du marché appartiennent aux contenants de vin et de spiritueux (22 p. cent), de jus (18 p. cent), de lait et d'eau embouteillée (6 p. cent).

2.45 Les règles qui s'appliquent actuellement à la récupération portent sur les contenus uniquement. Pourtant, le polluant est bel et bien le contenant et non le contenu. Des contenants quasi identiques placés côte à côte sur les tablettes des détaillants, subissent un traitement différent. Ainsi, certaines canettes de jus de fruits additionnés d'eau gazéifiée sont consignées tandis que celles qui contiennent de l'eau minérale mélangée à de l'essence d'agrume y échappent.

Des contenants similaires ne sont pas soumis aux mêmes règles.

2.46 Outre qu'elle est jugée discriminatoire, la prolifération des contenants similaires non soumis aux mêmes règles a également des répercussions économiques pour les distributeurs de bière et de boissons gazeuses. Les machines distributrices inversées, dites « gobeuses », n'établissent pas de distinction entre une canette de jus, d'eau minérale ou de boisson gazeuse. Conséquemment, les récupérateurs qui remboursent la consigne et la prime d'encouragement aux détaillants et qui découvrent après coup que certains contenants ne sont pas consignés doivent absorber la perte. Il faut ajouter à cet élément l'importance des contrôles que Recyc-Québec met en place pour ne pas avoir à payer la note.

2.47 Il est compréhensible que le gouvernement se soit d'abord attaqué aux contenants les plus facilement récupérables, soit ceux qu'utilisent les industries déjà dotées d'un réseau de récupération. La venue sur le marché d'une multitude de produits qui s'apparentent à la bière ou aux boissons gazeuses a fait évoluer la situation. C'est ainsi que, selon les informations obtenues par Recyc-Québec en 1993, 53 p. cent des 1 836 millions de contenants de boissons à remplissage unique vendus au Québec ne sont pas assujettis à la consigne (figure 2.2).

2.48 Compte tenu que les quelques tentatives pour améliorer la situation ont été infructueuses, par exemple la proposition d'une réglementation visant à assujettir les contenants de vin, de cidre et de spiritueux à la consigne, la récupération des contenants de boissons à remplissage unique

	NOMBRE	%
Bière	60	3,3
Boissons gazeuses	800	43,6
Jus	500	27,2
Eau	70	3,8
Lait	300	16,3
Vin, spiritueux et bière importée	106	5,8
TOTAL	**1836**	**100,0**

FIGURE 2.2
Marché des contenants de boissons à remplissage unique vendus au Québec en 1993 (en millions de contenants)

demeure incomplète, et ce, même si les efforts pour implanter des collectes sélectives commencent à porter fruit.

Concertation entre distributeurs et détaillants

2.49 La concertation entre les principaux partenaires que sont les distributeurs de boissons gazeuses, les distributeurs de bière, les détaillants et Recyc-Québec est le moteur de l'entente sur les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses. Malheureusement, le principal mécanisme de concertation connaît des ratés.

2.50 En effet, le comité qui doit discuter de toute question relative à la gestion, à l'administration ou à la portée de l'entente n'a siégé formellement qu'une seule fois au cours des années 1993 et 1994.

Piètre performance du comité de gestion de l'entente

2.51 Les intérêts divergents qui opposent les parties en présence ne sont pas étrangers à la piètre performance du comité et à son incapacité à adapter l'entente afin qu'elle réponde mieux aux attentes du gouvernement.

2.52 À ce premier motif qui explique l'inaction relative du comité s'ajoute le gel de ses recommandations sur les modifications législatives à apporter. Depuis 1987, les signataires de l'entente demandent au gouvernement de modifier les règles du jeu afin de responsabiliser non seulement les distributeurs mais aussi les détaillants. En effet, les membres assujettis à l'entente se plaignent de la concurrence déloyale de certains détaillants qui vendraient au Québec des boissons dans des contenants non consignés. Nous avons d'ailleurs pu dénombrer une soixantaine de plaintes à cet égard adressées à Recyc-Québec au cours des deux dernières années. Ces contenants proviendraient au moins en partie des provinces voisines. À ce sujet, soulignons qu'une cause importante a récemment été portée devant les tribunaux par la société Recyc-Québec concernant des contenants livrés dans une autre province qui seraient revenus en territoire québécois. Une autre pomme de discorde vient du fait que plusieurs détaillants négligent ou refusent de reprendre les contenants vides de bière ou de boissons gazeuses qu'ils offrent en vente.

Les programmes d'aide financière

2.53 Afin de favoriser l'émergence d'entreprises aptes à épauler les organismes publics dans leur croisade environnementale, le gouvernement a instauré plusieurs programmes d'aide financière. Strictement pour le secteur des résidus solides, nous avons estimé que l'aide accordée au cours de la période vérifiée dépasse 10 millions de dollars. Les sources d'alimentation de cette aide sont principalement le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, Recyc-Québec et le Centre québécois de valorisation de la biomasse. Notre examen a porté sur les deux tiers des dossiers et des montants d'aide financière octroyés.

Octroi de l'aide financière

2.54 La transparence exige, entre autres, que les décisions prises soient bien documentées. Afin de traiter équitablement toutes les demandes d'aide financière, il est essentiel de suivre des règles de conduite et de bien les afficher.

2.55 Sous ces différents aspects, l'administration des programmes d'aide financière pourrait être améliorée. Les décisions concernant l'établissement des dépenses admissibles à l'aide financière reposent sur des bases fragiles. L'inégalité dans l'application des règles et leur imprécision suscitent des interrogations. En premier lieu, nous avons observé que des dépenses jugées non admissibles dans certains cas ont été acceptées dans d'autres. En deuxième lieu, quelques dépenses doivent également être remises en question. Par exemple, dans l'un des programmes examinés, un projet réalisé par certains professionnels à un taux horaire moyen de 138 dollars a été entièrement considéré comme admissible. Pourtant, la directive du Conseil du trésor qui encadre l'utilisation de ces services au gouvernement du Québec fixe à 107 dollars le taux horaire maximum pour la catégorie de professionnels concernée.

2.56 À cette faiblesse s'ajoute le fait que la décision déterminant le montant d'aide octroyé n'est, en règle générale, pas suffisamment documentée. Des dimensions aussi fondamentales que le risque et les perspectives de rentabilité du projet, la pertinence eu égard aux objectifs visés,

la capacité financière des promoteurs et leur intérêt ainsi que l'aide provenant d'autres organismes risquent de ne pas avoir le poids qu'elles méritent dans la décision finale.

Suivi et contrôle

2.57 Le suivi des projets subventionnés doit permettre de s'assurer que le promoteur a satisfait à toutes les conditions édictées. Les principales lacunes à ce chapitre ont été observées surtout au ministère de l'Environnement et de la Faune et elles concernent l'aspect financier.

2.58 Les exigences ayant pour but de s'assurer que les dépenses réelles et que les sources de financement sont conformes aux prévisions varient considérablement. Les informations obtenues ne sont pas suffisantes pour fournir un portrait fidèle, complet et disponible en temps opportun. Elles ne permettent pas de s'assurer de l'admissibilité des dépenses effectuées et de connaître toutes les sources de financement. De plus, les crédits d'impôt et les autres avantages fiscaux qui peuvent contribuer à réduire la part des promoteurs ne sont à peu près jamais pris en compte.

2.59 Quelques carences ont également été relevées dans le suivi des conditions qui touchent les retombées du projet. Par exemple, les conventions d'aide prévoient souvent que les retombées des projets subventionnés doivent d'abord servir au Québec, à défaut de quoi l'aide versée sera récupérée. Les mesures prises pour vérifier ce genre de conditions ne permettent pas d'avoir une assurance raisonnable qu'elles ont été respectées.

2.60 Nous avons recommandé aux ministères et organismes concernés de procéder à une évaluation globale des moyens utilisés pour atteindre les objectifs de la Politique de gestion intégrée des déchets solides afin de s'assurer de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité de ceux-ci. Plus précisément, nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune de réviser les mécanismes de suivi afin qu'ils permettent de s'assurer du respect de toutes les conditions des programmes d'aide et de récupérer les sommes exigibles le cas échéant.

En outre, nous avons également recommandé au Ministère et à Recyc-Québec

- **de revoir, à la lumière des coûts et des bénéfices, les modalités de fonctionnement de l'entente sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses;**
- **de mieux documenter les décisions relatives à l'aide financière octroyée dans le domaine des résidus solides.**

Cette dernière recommandation a aussi été adressée au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

2.61 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : *« Le Ministère est sensible aux remarques formulées par le Vérificateur général et compte redresser la situation lors de l'implantation de la stratégie qui sera proposée au gouvernement. »*

Le Ministère précise qu'une portion des contenants à remplissage unique de vin, de jus et de lait est récupérée par la collecte sélective municipale, à laquelle plus de 50 p. cent de la population a maintenant accès. Il souligne également que les contenants commercialisés par la Société des alcools du Québec sont actuellement récupérés à environ 60 p. cent.

2.62 Commentaires de Recyc-Québec : *La Société fait remarquer que la nature des contenants utilisés dans l'industrie des boissons gazeuses a connu un virage marqué de telle sorte qu'on trouve aujourd'hui presque exclusivement des contenants à remplissage unique. Elle mentionne : « Il est impossible de protéger ce qui n'existe plus. Par ailleurs, dans le cadre d'une reformulation du mode de fonctionnement du système de consignation, l'instauration par le gouvernement d'une consigne intégrale pour les contenants à remplissage multiple ou d'une consigne différentielle pour les contenants à remplissage unique pourrait avoir un effet positif sur les contenants à remplissage multiple. »*

Quant à l'objectif d'un taux annuel de récupération de 90 p. cent fixé par l'entente, Recyc-Québec considère qu'il s'agit d'un objectif théorique et fait valoir qu'aucun territoire américain ou canadien n'a encore atteint un

tel taux de récupération, même si les contenants à remplissage multiple ont des taux de récupération qui oscillent autour de 90 p. cent.

« Le rapport fait état de la quantité annuelle de contenants non récupérés qui a augmenté. Il faut d'abord souligner la croissance constante des ventes de boissons gazeuses qui ont doublé pendant cette même période, soit sept ans, passant de 500 millions de contenants à un milliard. Au cours de cette même période, il y a eu 3 850 000 000 de contenants qui ont trouvé le chemin du recyclage. »

La Société ajoute que, n'eût été l'entente, la plupart de ces contenants n'auraient pas été acheminés vers le marché du recyclage. « En effet, en appliquant le taux de récupération moyen provenant de la collecte sélective, soit 12,5 p. cent, c'est plus de 3 750 000 000 de contenants qui n'auraient pas été recyclés. »

En ce qui a trait aux contenants commercialisés par la Société des alcools du Québec, Recyc-Québec mentionne que « ses données indiquent que ces contenants ne sont récupérés qu'à 36 p. cent actuellement. Ce pourcentage est optimiste et, selon les spécialistes du recyclage du verre, le pourcentage de contenants récupérés de la Société des alcools du Québec serait de l'ordre de 20 à 25 p. cent. »

Discordance de l'information entre Recyc-Québec et le MEF

Quant à la prime à la récupération, Recyc-Québec prétend avoir réévalué la pertinence de la maintenir ou de la modifier et admet ne pas avoir réussi à renégocier cette prime avec les détaillants. La Société procéderait actuellement à l'évaluation des modes de fonctionnement qui permettraient d'établir de nouvelles bases.

La Société souligne que « la principale modalité de l'entente est que, pour toute modification, il faut l'unanimité de tous les signataires, ce qui n'a pas été possible malgré les diverses rencontres qui ont eu lieu à l'automne 1994 et au cours de 1995. Elle a même mis sur pied une table de concertation sur les emballages afin de proposer un mode plus global de gestion des emballages. Cette table n'a pas réussi à faire consensus. Si le ministre veut modifier substantiellement le fonctionnement de l'entente actuelle, il devra procéder par un autre mécanisme que celui requérant l'unanimité des signataires. »

En ce qui concerne le Programmes d'aide au développement de l'industrie du recyclage, Recyc-Québec a procédé, dans tous les dossiers, à une analyse de la rentabilité à court et à moyen termes. Elle a également effectué les tests financiers appropriés avant de faire toute recommandation au comité décisionnel. Ce comité, composé de trois personnes émanant de trois organismes différents (MICST, MEF, Recyc-Québec) a, dans tous les dossiers, pris les décisions de façon unanime.

2.63 Commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie : *Le Ministère précise que, dans l'ensemble, le rapport semble refléter assez bien la réalité. Il tient cependant à souligner que les analyses produites par Recyc-Québec aux fins de l'octroi de l'aide financière ont été très bien conduites. Même s'il est d'accord avec la nécessité d'améliorer la documentation des décisions dans les dossiers, il précise que l'information se trouve dans les diverses analyses prises en compte par les membres du comité de gestion du programme concerné.*

2.64 Réaction aux commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune et de Recyc-Québec : Les commentaires reçus du ministère de l'Environnement et de la Faune ainsi que ceux de Recyc-Québec confirment les problèmes de fonds qui subsistent tant sur le plan de l'information de gestion que sur celui de l'interprétation des résultats obtenus jusqu'à présent. En effet, alors que le Ministère évalue à environ 60 p. cent le taux de récupération des contenants de vin et de spiritueux, la société Recyc-Québec le situe tout au plus à 36 p. cent.

L'élimination et l'entreposage des résidus solides

2.65 Au Québec, selon les données disponibles au ministère de l'Environnement et de la Faune, un volume de 5,6 millions de tonnes de déchets est éliminé annuellement. On dénombre près de 650 lieux d'élimination et d'entreposage de résidus. Le Ministère répartit ces lieux en six catégories, soit : les lieux d'enfouissement sanitaire, les dépôts de matériaux secs, les dépôts en tranchée, les dépotoirs à ciel ouvert, les lieux d'entreposage de pneus hors d'usage et, enfin, les installations diverses, tels les incinérateurs.

Le cadre réglementaire

2.66 L'élimination des déchets étant intrinsèquement une activité susceptible de porter atteinte à la qualité de l'environnement, il faut l'encadrer adéquatement. La *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* ainsi que les règlements sur les déchets solides et sur l'entreposage des pneus hors d'usage sont les principaux éléments de ce cadre de gestion.

2.67 Le Règlement sur les déchets solides définit les normes qui permettraient l'exploitation sécuritaire et adéquate d'un site d'élimination de déchets. Adopté en 1978, il a pour objectifs la fermeture des dépotoirs et l'établissement, en nombre limité, de lieux d'élimination compatibles avec la protection de l'environnement. Bien que le règlement ait subi une dizaine de modifications depuis son entrée en vigueur, des problèmes de fond tardent à être réglés. Cette situation est en partie due au fait que le Ministère n'a pas évalué de façon continue les problèmes d'application de son règlement afin d'y apporter les modifications requises en temps opportun.

Normes environnementales

2.68 Les règles qui visent à permettre une protection adéquate de l'environnement nécessitent régulièrement des ajustements afin de tenir compte de l'évolution des connaissances. Par exemple, en ce qui a trait aux lieux d'enfouissement sanitaire, il n'existe aucune norme concernant la concentration acceptable des gaz provenant de la décomposition des déchets. Selon les spécialistes du domaine, la migration du biogaz (gaz de décomposition) devrait être contrôlée en raison des risques d'explosion et des menaces pour la santé. Malheureusement, le règlement est encore muet sur ce sujet. Trois des 20 dossiers de lieux d'enfouissement examinés présentaient des problèmes de biogaz. D'ailleurs, pour l'un de ces sites ayant d'importants problèmes de biogaz, une évacuation a même déjà été nécessaire en raison des risques d'explosion.

2.69 L'absence de normes dans la réglementation actuelle rend plus difficiles les recours que le ministère de l'Environnement et de la Faune peut utiliser afin d'assurer une protection adéquate de l'environnement. Même si la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* comble cette lacune quant aux nouveaux lieux d'enfouissement ou à leur agrandissement grâce à la possibilité d'imposer des normes plus strictes que celles du règlement actuel, la situation demeure préoccupante pour les lieux existants.

Garanties financières

2.70 Le Règlement sur les déchets solides prévoit que l'exploitant d'un site d'élimination de déchets, autre qu'une municipalité, doit fournir une garantie financière au ministère de l'Environnement et de la Faune. Cette caution permet au Ministère, si l'exploitant ne respecte pas ses engagements, d'effectuer les travaux nécessaires pour assurer une protection adéquate de l'environnement, sans en assumer les coûts.

2.71 En ce qui a trait aux lieux d'enfouissement sanitaire par exemple, la garantie exigée par le règlement est de 100 000 dollars. Ce montant, déterminé en 1978, ne reflète plus la réalité. Dans certains cas, les travaux requis pour réhabiliter et rendre sécuritaires des lieux d'enfouissement sanitaire dépassent 2 millions de dollars.

Garanties financières insuffisantes pour couvrir les risques

2.72 Outre qu'elle est insuffisante pour couvrir les risques liés à l'exploitation, la garantie exigée ne comprend pas la période qui suit la fermeture. En effet, elle n'est plus requise après le 60e jour qui suit l'échéance du permis, bien que le processus de décomposition, de dégradation ou de stabilisation des déchets déposés ou enfouis dans ces lieux s'étale sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans après la fin de l'exploitation du site.

2.73 En l'absence de réserves ou de garanties financières appropriées, le gouvernement s'expose à assumer lui-même les coûts propres à assurer la santé publique et la protection de l'environnement lorsque l'exploitation du lieu aura cessé. Il existe quelques sites au Québec où des travaux ne sont pas encore effectués faute de ressources financières.

2.74 La situation est d'autant plus inquiétante que, selon les résultats du Plan d'action pour l'évaluation et la réhabilitation des lieux d'enfouissement sanitaire (PAERLES),

69 p. cent des sites font face à des problèmes de contamination des eaux souterraines ou de surface.

2.75 Les retards ou l'inaction qui résultent de ce manque de prévention non seulement maintiennent une protection insuffisante de l'environnement, mais contribuent aussi à ternir l'image et la crédibilité du Ministère en donnant l'impression qu'il laisse perdurer des situations inacceptables.

Tarification

2.76 En 1990, le Conseil du trésor a émis une directive selon laquelle tout tarif doit être établi et révisé périodiquement en vue de récupérer en tout ou en partie les coûts afférents à la perception des droits, à l'émission des permis et des avis préalables d'infraction ainsi que les coûts associés au contrôle et à la surveillance des activités qui y sont liées.

2.77 Aucune tarification n'est imposée pour les actes administratifs qui découlent du Règlement sur les déchets solides. Selon une analyse effectuée par le ministère de l'Environnement et de la Faune, les coûts relatifs à l'émission d'un certificat de conformité seraient de l'ordre de 9 500 dollars pour un lieu d'enfouissement sanitaire et de 1 600 dollars pour un dépôt de matériaux secs ou un dépôt en tranchée. Nous avons estimé que, pour les quatre dernières années, l'émission des actes statutaires aurait signifié des revenus additionnels de l'ordre de 765 000 dollars, en nous basant sur la récupération de ces coûts.

2.78 Une réflexion sur la tarification s'impose d'autant plus que les coûts liés à l'émission des actes statutaires devraient connaître une augmentation vertigineuse avec l'application de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*. Selon un mémoire destiné au conseil des ministres en 1993, une tarification qui tiendrait compte des coûts réels du processus d'évaluation environnementale pourrait varier de 30 000 à 300 000 dollars, selon l'ampleur du projet.

La fréquence des inspections ne tient pas compte systématiquement des risques environnementaux.

2.79 Non seulement elle contrevient à une directive gouvernementale, mais l'absence d'une tarification dans le Règlement sur les déchets solides entraîne aussi une iniquité envers la clientèle du Ministère. En effet, il est difficile de concevoir que le tarif applicable à l'établissement ou à la modification d'un lieu d'entreposage de pneus hors d'usage s'élève à 1 000 dollars tandis qu'il n'en coûte rien pour un lieu d'élimination de déchets solides.

Cohérence des interventions

2.80 Le retard à mettre à jour le Règlement sur les déchets solides fait en sorte que celui-ci n'est pas cohérent par rapport aux orientations de la Politique de gestion intégrée des déchets solides en ce qui a trait, entre autres, aux installations de récupération. Par exemple, le règlement interdit aux exploitants des dépôts de matériaux secs et des dépôts en tranchée de procéder à des activités de récupération sur leur site.

2.81 La modification de cet article pourrait avoir un effet bénéfique sur le volume de déchets acheminés à l'élimination. Par ailleurs, malgré le bien-fondé d'exercer des activités de récupération sur ces sites, le ministère de l'Environnement et de la Faune se voit contraint de continuer à émettre des avis d'infraction concernant cet article du règlement.

Les activités d'inspection

2.82 Nous avons constaté que les moyens mis en œuvre par le ministère de l'Environnement et de la Faune au cours des dernières années, tel le guide d'inspection, a contribué à rendre plus adéquats et sécuritaires les lieux d'élimination. Cependant, les interventions du Ministère relativement aux règlements sur les déchets solides et sur l'entreposage des pneus hors d'usage ne sont pas encore effectuées avec toute la rigueur et la diligence nécessaires.

Fréquence des inspections

2.83 L'inspection des lieux d'élimination et d'entreposage de déchets est le principal moyen pour s'assurer du respect de la réglementation.

2.84 La fréquence des inspections varie grandement d'une région à l'autre et n'est généralement pas établie en fonction d'une analyse suffisante des risques environnementaux. Elle repose principalement sur le degré de tolérance de la population concernant le problème des déchets solides ainsi que sur les ressources disponibles. Elle n'est que très rarement réévaluée

mais plutôt reconduite. Sans une évaluation systématique, le Ministère ne peut s'assurer d'une utilisation optimale de ses ressources.

2.85 D'ailleurs, les efforts du Ministère consacrés à l'inspection soulèvent de sérieuses questions. Pourquoi certains lieux d'élimination, dont les activités sont conformes à la réglementation, sont-ils visités plus de 24 fois par année tandis que d'autres n'ont même pas fait l'objet d'une inspection annuelle ?

Inspection et recours

2.86 Le cheminement administratif habituel veut qu'un avis d'infraction soit émis à la suite d'un constat de non-conformité réglementaire et qu'un suivi soit exercé pour s'assurer que le contrevenant a apporté les correctifs qui s'imposent. Si les infractions décelées sont toujours présentes, le dossier est généralement transmis à la Direction des enquêtes ou à la Direction des affaires juridiques selon que l'on opte pour une procédure pénale, civile (injonction) ou administrative (ordonnance).

2.87 Le processus d'inspection connaît d'importantes baisses de régime. Dans 25 p. cent des cas examinés, nous avons pu constater un certain laxisme dans l'émission des avis d'infraction. Le Ministère ne produit pas toujours, après une inspection, les avis qui doivent suivre la découverte des infractions. Dans quelques cas, des avis verbaux seulement ont été signifiés.

2.88 L'inspection de contrôle est, elle aussi, problématique. Dans 18 p. cent des lieux ayant fait l'objet de notre vérification, elle n'a pas été effectuée dans des délais considérés comme raisonnables, soit moins de six mois. Dans quatre cas, le délai excède 24 mois. En conséquence, la période de non-respect de règlement est plus longue et augmente d'autant les risques environnementaux.

2.89 En ce qui concerne les recours, le Ministère n'agit pas toujours en temps opportun pour faire respecter sa réglementation. Notre vérification nous a permis de déceler sept cas flagrants, en plus des dépotoirs illicites, où le Ministère n'a pas agi avec toute la rigueur et la diligence nécessaires. Notons, par exemple, le cas d'un dépôt de matériaux secs où une requête en injonction n'a jamais été émise même si tous les spécialistes s'entendaient quant à la pertinence de ce recours. Dans un autre cas, le Ministère a laissé exploiter un lieu d'enfouissement sanitaire de façon non conforme depuis 1987; l'ordonnance à ce sujet n'a été émise qu'en 1994, soit sept ans plus tard.

Dépotoirs illicites

2.90 Lorsque le Règlement sur les déchets solides a été adopté en 1978, il devait mettre fin à la présence de lieux d'élimination non sécuritaires, qualifiés de dépotoirs, sur le territoire québécois. Une période transitoire de quatre années avait été concédée à cette fin.

2.91 En avril 1995, soit 13 ans plus tard, le ministère de l'Environnement et de la Faune répertoriait encore 26 dépotoirs illégaux à ciel ouvert. Dix-sept de ceux-ci sont toujours en exploitation, ce qui occasionne des plaintes de citoyens concernant notamment le brûlage de déchets, l'écoulement d'eau contaminée ainsi que la présence de vermine. La tolérance de ces dépotoirs est de nature à susciter le mécontentement des promoteurs et des municipalités envers le Ministère, compte tenu qu'ils ont dû investir des sommes importantes pour se doter d'infrastructures d'élimination conformes ou pour transporter leurs déchets dans des lieux d'enfouissement sécuritaires.

Laxisme dans l'émission des avis d'infraction

2.92 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune

- **de procéder promptement aux modifications réglementaires qui s'imposent afin d'assurer une gestion sécuritaire des lieux d'élimination et une gestion respectueuse des orientations gouvernementales sur le plan financier et environnemental;**
- **de se conformer au guide d'inspection de façon plus rigoureuse et de mieux encadrer les inspections afin de leur fixer une fréquence minimale qui soit davantage basée sur les risques inhérents aux lieux d'élimination;**
- **de faire respecter la réglementation et de prendre, en temps opportun, tous les recours jugés nécessaires à l'endroit des contrevenants.**

2.93 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Le Ministère a déjà recensé un certain nombre de modifications à apporter à la réglementation en*

vigueur. Elles seront considérées et évaluées dans le cadre de la stratégie sur la gestion des matières résiduelles. À titre d'exemple, mentionnons le projet de règlement sur les fonds de suivi postfermeture.

« Le Ministère s'efforce d'appliquer de façon plus rigoureuse le guide d'inspection afin d'encadrer la fréquence des inspections sur les risques environnementaux particuliers à chaque lieu d'enfouissement sanitaire. Le suivi des avis d'infraction sera fait avec célérité. »

L'information de gestion

2.94 Les systèmes d'information dont dispose le ministère de l'Environnement et de la Faune ne permettent pas d'obtenir une information suffisante, de qualité et en temps opportun. De plus, le Ministère n'a pas pris les moyens nécessaires pour obtenir des nombreuses parties concernées toutes les données indispensables à une bonne gestion du secteur des résidus solides.

2.95 Comment le Ministère peut-il mesurer l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la Politique de gestion intégrée des déchets solides s'il ne possède pas de données complètes et fiables sur le volume, la nature, la provenance des résidus ainsi que sur la destination des matières récupérées grâce à la collecte sélective ?

On ne sait pas dans quelle proportion les matières récupérées ont été recyclées ou réutilisées.

2.96 En effet, nous avons constaté que ni le ministère de l'Environnement et de la Faune ni la société Recyc-Québec ne disposent d'information permettant de déterminer si, effectivement, toutes les matières récupérées ont été recyclées ou réutilisées. Certes, le personnel de Recyc-Québec obtient des renseignements sur le nombre de tonnes expédiées, sur les destinataires et sur les marchés, mais les informations ne suffisent pas à faire un rapprochement avec les quantités de matières ramassées grâce aux systèmes de consignation et de collecte sélective.

2.97 Conséquemment, les outils disponibles sont insuffisants pour évaluer, sur une base régulière, l'évolution de la situation des déchets au Québec par rapport aux objectifs visés. En effet, les données recueillies par le ministère de l'Environnement et de la Faune, afin de connaître le degré d'atteinte de l'objectif visant à réduire de 50 p. cent les déchets solides éliminés d'ici l'an 2000 et d'en rendre compte, ont dû être validées par une firme externe. L'étude de cette entreprise, livrée à la fin de l'année 1994 pour la situation qui avait cours en 1992, conclut que le pourcentage de réduction des résidus solides se situait à 8,4 p. cent seulement.

2.98 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune et à la Société québécoise de récupération et de recyclage de préciser leurs besoins en information de gestion et de mettre en œuvre, de concert avec les autres entités concernées, les mesures permettant d'obtenir une information de gestion complète, fiable et disponible en temps opportun.

2.99 Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : *« Un comité d'harmonisation, formé en cours d'année à la suite du transfert de certaines responsabilités à Recyc-Québec et composé de représentants de Collecte sélective Québec, de Recyc-Québec et du Ministère, s'est donné pour premier mandat de déterminer les besoins d'information de chaque intervenant en matière de gestion des déchets et leurs responsabilités respectives pour l'obtention de ces informations. »*

2.100 Commentaires de Recyc-Québec : *« À la suite du transfert de responsabilités de la Direction de la récupération et du recyclage du ministère de l'Environnement et de la Faune à Recyc-Québec, nous avons élaboré nos besoins en information et nous en sommes à la collecte des données nous permettant d'avoir une meilleure vue d'ensemble du Québec et pour chaque région du Québec.*

« Nous croyons que les recommandations ne devraient s'adresser qu'à Recyc-Québec puisque c'est là notre mandat ! »

Gestion des résidus solides à l'intérieur du gouvernement

2.101 Le gouvernement doit astreindre ses propres activités à une discipline qui favorise, de façon optimale, l'atteinte des objectifs qu'il a fixés pour l'ensemble de la société en matière d'environnement.

2.102 À cet effet, la Politique de gestion intégrée des déchets solides privilégie deux moyens

d'action pour les ministères et organismes. Le premier consiste à favoriser l'achat de produits recyclables et fabriqués à partir de matières secondaires et le second prévoit l'intensification de la récupération du papier dans les ministères et organismes gouvernementaux.

La politique d'achat

2.103 En mars 1992, le conseil des ministres révisait sa politique d'achat pour y inclure une nouvelle règle qui vise à favoriser l'acquisition de produits et l'utilisation de solutions qui permettent de maintenir et d'améliorer la qualité de l'environnement. Plus précisément, l'achat de produits dits environnementaux est recommandé lorsque leurs prix n'excèdent pas de 10 p. cent ceux des produits réguliers.

2.104 Le Secrétariat associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor est l'organisme désigné pour proposer au gouvernement ou à la Commission permanente des achats les orientations, les priorités et les moyens généraux d'action de la politique d'achat. De son côté, la Commission permanente des achats, formée de plusieurs ministres, a le mandat d'approuver les produits à caractère environnemental. Son secrétariat est responsable d'en faire la promotion et d'inciter les diverses parties concernées, dont les ministères et organismes, à les utiliser couramment.

2.105 Aux fins de notre vérification, nous nous sommes attardés au produit représentant l'un des plus importants volumes d'achat parmi les sept articles qui ont été approuvés jusqu'à présent par la Commission permanente des achats, soit le papier utilisé principalement pour le photocopieur et l'imprimante. En effet, pour l'année 1995, le gouvernement prévoit utiliser 434 millions de feuilles de ce type de papier, ce qui représente une somme approximative de 3,4 millions de dollars.

2.106 Jusqu'à maintenant, différentes initiatives ont été prises pour favoriser le réemploi et l'achat de produits à caractère environnemental, par exemple la désignation de ces produits dans le catalogue des fournitures et de l'ameublement. Plus récemment, soit en septembre 1994, craignant que les ministères et organismes ne soient pas prêts à débourser un montant additionnel au nom de l'environnement, le Fonds des fournitures et de l'ameublement a décidé de vendre le papier, recyclé ou non, au même prix.

2.107 Malgré ces initiatives fort louables, les efforts pour sensibiliser les ministères et organismes aux orientations gouvernementales sont, à notre avis, encore insuffisants pour produire des retombées substantielles. Le fait que les Services gouvernementaux, qui approvisionnent les ministères et les organismes, continuent à offrir du papier non recyclé à volonté n'y est pas étranger. En effet, dans un souci de satisfaire leur clientèle, ceux-ci ont demandé et obtenu une dérogation afin de permettre à leur Fonds des fournitures et de l'ameublement d'acquérir du papier à contenu vierge en dépit d'une différence de prix inférieure à 10 p. cent. Cet écart n'est que de 4 p. cent depuis 1995.

La consommation de papier recyclé demeure minime au gouvernement

2.108 Ainsi, la consommation du papier recyclé demeure minime. Pour la période de cinq mois se terminant en février 1995, seulement 10 p. cent du papier utilisé par le gouvernement était du papier recyclé. Les préjugés concernant la qualité du papier recyclé, sa couleur, sa résistance et son prix constituent toujours un obstacle de taille ou servent de bouc émissaire au succès mitigé de la politique d'achat.

2.109 Nous avons recommandé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor et au ministère de l'Environnement et de la Faune de poursuivre leurs efforts pour que les ministères et organismes adhèrent davantage aux orientations gouvernementales en matière d'acquisition de produits dits environnementaux.

2.110 Commentaires des Services gouvernementaux : *Tout en rappelant que c'est la Commission permanente des achats, formée de plusieurs ministres ayant le mandat d'approuver les produits à caractère environnemental, qui a permis au Fonds des fournitures et de l'ameublement de vendre du papier à contenu vierge, les Services gouvernementaux précisent qu'« il faudrait ajouter que la différence de prix entre le papier recyclé et non recyclé variait de 15 p. cent à 42,5 p. cent entre mai 1991 et avril 1994. Ce ne sont donc pas des préjugés qui empêchaient*

le Fonds des fournitures et de l'ameublement de convaincre ses ministères-clients de dépenser des sommes largement supérieures aux 10 p. cent prévus dans la politique, particulièrement en ces périodes de restrictions budgétaires. »

2.111 Réaction aux commentaires des Services gouvernementaux : Nos commentaires portent principalement sur la période postérieure à avril 1994.

Le programme de récupération du papier de bureau

2.112 En 1991-1992, les Services gouvernementaux, en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune et la Société immobilière du Québec, élaborait un programme de récupération du papier de bureau visant tous les édifices importants du gouvernement du Québec. Ce programme venait en quelque sorte donner un deuxième souffle au premier programme lancé en 1982.

Il est difficile d'inciter un organisme à assumer des dépenses s'il ne voit pas la couleur des gains.

2.113 Dans les phases initiales d'implantation, le programme de récupération du papier de bureau a bien fonctionné. Toutefois, le programme semble manquer d'oxygène depuis les deux dernières années. En effet, le programme proposé aux ministères et organismes nécessite des investissements, notamment pour l'achat de matériel facilitant la récupération. Les Services gouvernementaux estiment à environ 650 000 dollars les coûts d'implantation du système, et ce, sans compter les coûts additionnels d'entretien ménager. Or, il est devenu fort difficile d'inciter un organisme à assumer des dépenses supplémentaires pour récupérer son papier de rebut quand il ne voit pas la couleur des gains que son investissement occasionne, les revenus produits par la vente du papier récupéré allant au Fonds consolidé du gouvernement. Par ailleurs, plusieurs ministères et organismes qui n'ont pas adhéré au programme négocient eux-mêmes des ententes avec les récupérateurs qui ramassent le papier dans certains de leurs édifices, sans ristourne, mais sans investissement non plus. Ainsi, ils réussissent à suivre la vague environnementale sans pour autant grever leur budget.

2.114 La manifestation d'une plus grande fermeté et l'affirmation de leur rôle de leader par les Services gouvernementaux permettraient d'éviter que le dossier piétine davantage et que le gouvernement subisse des pertes de revenus, soit parce que le papier est dirigé vers l'élimination, soit parce qu'il est donné à des entreprises qui se chargent de le ramasser.

2.115 Nous avons recommandé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor et au ministère de l'Environnement et de la Faune de revoir les modalités de fonctionnement du programme de récupération du papier de bureau ou d'en réviser les objectifs afin d'orienter l'action en cette matière.

2.116 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Une lettre des Services gouvernementaux, datée du 29 juin dernier, indique la relance du programme. Les modalités de financement de l'opération qui y sont indiquées vont dans le sens proposé dans le rapport. »*

2.117 ***Commentaires des Services gouvernementaux :*** *« À la suite à la récente intégration du Service de la gestion des surplus au Fonds des approvisionnements et services, les modalités de fonctionnement du programme ont été revues. Le Service de la gestion des surplus ayant accepté d'assumer à l'avenir les coûts additionnels d'entretien ménager, la Société immobilière du Québec accepte maintenant d'implanter le programme dans tous les autres édifices publics du gouvernement. Il faut également souligner que les ministères et organismes n'auront plus à assumer le coût du matériel, puisqu'il sera désormais absorbé par le Service de la gestion des surplus. »*

Les autres considérations administratives

2.118 Notre vérification nous a permis de constater quelques lacunes dans la gestion des ressources financières et matérielles du secteur des résidus solides.

Les places d'affaires de Recyc-Québec

2.119 La loi qui crée Recyc-Québec précise que cette société doit avoir son siège social sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec. Elle peut le déménager avec l'approbation du gouvernement.

2.120 La Société maintient deux places d'affaires depuis 1990, l'une à Québec et l'autre à Montréal. En 1994, une trentaine d'employés travaillaient à Montréal et trois personnes à Québec.

Trois employés composent le siège social à Québec.

2.121 Les frais fixes relatifs au maintien d'une place d'affaires à Québec, où il n'y a, rappelons-le, que trois employés, s'élèvent à 40 000 dollars environ par année, sans compter le salaire de la secrétaire-réceptionniste qui dépasse 25 000 dollars. Mentionnons en passant que les statistiques disponibles font ressortir que le bureau de Québec a reçu quatre appels par jour en moyenne au cours de la période comprise entre le 25 avril et le 13 juin 1994. La durée moyenne d'un appel était alors de quatre à cinq minutes.

2.122 De plus, même si la Société ne dispose d'aucune donnée quant au nombre de visiteurs à Québec, les informations verbales obtenues du personnel révèlent qu'il serait négligeable.

2.123 Recyc-Québec n'a pas démontré que ses besoins réels justifient cet arrangement. Non seulement la Société n'a pas déterminé les coûts-avantages de maintenir deux places d'affaires, mais elle prévoit, à même son budget de fonctionnement pour 1995-1996, augmenter le personnel présent à Québec et, en conséquence, accroître la superficie de son siège social.

2.124 Nous avons recommandé à la société Recyc-Québec d'évaluer et de démontrer la pertinence de maintenir deux places d'affaires.

2.125 ***Commentaires de Recyc-Québec :***
« En janvier 1995, Recyc-Québec a réévalué la place d'affaires à Québec et nos vérifications nous ont amenés à conclure que le nombre d'appels pour des demandes d'information a beaucoup augmenté depuis 1994, surtout à cause de la fermeture de la division « Récupération et recyclage » du ministère de l'Environnement et de la Faune et du transfert à la Société de ses activités. La Société a d'ailleurs créé un poste de préposé à l'information à Québec, avec une ligne 800 pour répondre aux demandes d'information pour l'ensemble du Québec. Nos vérifications nous démontrent que le nombre d'appels de demandes d'information est maintenant de 20 par jour. De plus, la Bourse québécoise de matières secondaires est désormais basée à Québec. Elle dessert l'ensemble du Québec. « Recyc-Québec a décidé d'offrir à ses clientèles cibles de l'Est du Québec les activités de contrôle du système de consignation, de financement, de soutien technique et de formation auprès des municipalités et des MRC à partir du siège social de Québec. »

Le consortium sur le compostage

2.126 Le compostage est très populaire comme mode de valorisation des sols et il constitue une manière plus que valable d'éliminer les résidus. Afin de favoriser le développement de la recherche et de l'industrie dans ce domaine, le Conseil du trésor autorisait, en mars 1992, la création d'un consortium composé du ministère de l'Environnement et de la Faune, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère des Ressources naturelles ainsi que du Centre québécois de valorisation de la biomasse (CQVB).

2.127 À partir de la naissance du consortium jusqu'au 31 mars 1995, les versements effectués par les ministères au CQVB, organisme responsable de la gestion des fonds du consortium, totalisent 1 150 000 dollars. Les déboursements ont été faits par les ministères sans égard aux besoins de fonds liés aux engagements contractuels pris envers des tiers. En outre, les montants disponibles à la fin de chacune des années sont demeurés entre les mains du gestionnaire du consortium, et ce, afin qu'il puisse les utiliser au fur et à mesure de la réalisation des projets. L'analyse des échéanciers prévisionnels révèle que la durée d'un projet peut atteindre deux ans.

2.128 Même si le consortium représente un mécanisme de concertation des plus utiles et des plus intéressants, les modalités de gestion de ses fonds nous paraissent contraires au régime normal de l'exécution du budget. En effet, comme le consortium n'a pas d'existence légale autonome et distincte de ses membres, cette façon de faire, qui permet à des ministères d'établir un fonds en marge du Fonds consolidé du revenu sans qu'une dépense ait été effectivement engagée, constitue une irrégularité par rapport aux règles qui encadrent la gestion des fonds publics. De plus, selon la *Loi sur l'administration financière*, tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé.

2.129 Ainsi, au 31 mars 1995, le Centre détenait indûment des dépôts pour lesquels il ne s'était pas engagé par voie de contrat ou de protocole. Ces dépôts, versés par ses partenaires du gouvernement du Québec, totalisent 576 409 dollars.

2.130 Nous avons recommandé aux ministères faisant partie du consortium sur le compostage de demander au Centre québécois de valorisation de la biomasse de leur remettre les dépôts accumulés qui n'ont pas été engagés dans des projets précis afin qu'ils les retournent au Fonds consolidé du revenu, conformément à la règle de l'annualité budgétaire et à celle de la péremption des crédits.

2.131 ***Commentaires des ministères :*** *Les ministères engagés dans le consortium sont conscients de la problématique soulevée par l'existence de ce solde non utilisé et non engagé au CQVB au 31 mars 1995. Ils prévoient régulariser la situation dans les meilleurs délais.*

La gestion de la qualité des services aux citoyens

Étude d'envergure gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	3.1
Vue d'ensemble	3.7
Objectifs et portée de notre vérification	3.10
Résultats de notre vérification	
Auto-évaluation des ministères et organismes	3.13
Portait général	3.15
Renseignements aux citoyens et traitement de leurs demandes	3.20
Engagement organisationnel	3.23
Gestion de la qualité des services	3.26
Renseignements à la clientèle	3.31
Traitement des demandes des citoyens	3.51
Organisation du travail	3.70
Gestion des plaintes	3.88
Reddition de comptes	3.92
Résumé des commentaires des ministères et organismes	3.99

FAITS SAILLANTS

3.1 Notre vérification a été menée parmi les entités qui rendent des services directs à la population. Nous avons d'abord réalisé un sondage auprès de ces entités dans le but de tracer un portrait global de la gestion de la qualité des services aux citoyens. Par la suite, un examen plus poussé a été conduit dans dix organismes. Cet examen n'avait toutefois pas pour objectif d'évaluer la qualité elle-même des services.

3.2 Nos travaux révèlent que le portrait établi, à la faveur du sondage, par les organismes se disant les mieux nantis pour gérer la qualité des services est généralement surfait, de telle sorte que l'écart avec ceux se rangeant au bas de l'échelle n'est pas aussi grand qu'il le semblait de prime abord.

3.3 De façon générale, la haute direction des organismes vérifiés a manifesté son engagement à assurer une bonne qualité des services aux citoyens. Cependant les intentions exprimées ne trouvent pas nécessairement écho dans des activités concrètes.

3.4 Bien que des efforts importants soient consacrés par plusieurs entités à l'amélioration de la qualité des services, les outils en place s'avèrent rarement suffisants et pertinents pour apprécier de façon continue la qualité des services. Tant en ce qui a trait aux activités de renseignements à la clientèle qu'au traitement des demandes du citoyen, les principaux points à améliorer touchent l'établissement d'indicateurs de mesure et d'objectifs précis de qualité qui prendraient en considération les besoins de la clientèle et la capacité optimale de production.

3.5 De plus, rares sont les entités qui recueillent, sur une base régulière, des informations auprès de la clientèle pour apprécier l'évolution de la satisfaction de celle-ci quant aux services rendus. Dans un tel contexte, comment voulez-vous que la reddition de comptes des entités aux parlementaires permette une appréciation juste de la qualité des services offerts ?

3.6 Avec les bribes d'informations disponibles et des travaux plus poussés, nous avons quand même relevé plusieurs situations où les services offerts étaient manifestement de piètre qualité.

Vue d'ensemble

Nous avons examiné les organismes qui rendent un service direct à la population.

3.7 Le service aux citoyens doit être le principal souci des employés de l'État. L'article 2 de la *Loi sur la fonction publique* souligne d'ailleurs la nécessité de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit. Pour favoriser l'accomplissement de cette mission fondamentale, le Conseil du trésor adoptait, en 1991, la politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.

3.8 Cette politique précise des objectifs et attribue des responsabilités aux ministères et organismes ainsi qu'aux organismes centraux. Elle invite les dirigeants des entités à améliorer l'accessibilité aux services gouvernementaux et à accroître le degré de satisfaction du public quant à la qualité des services rendus. La politique suggère également certaines mesures visant à responsabiliser les employés et à encourager la mise en place de mécanismes de gestion pertinents.

3.9 Confrontés à un environnement économique qui exerce une pression à la baisse sur la disponibilité des ressources et face à des exigences toujours aussi importantes de la part des citoyens, les organismes publics doivent accroître leur productivité pour éviter que la qualité des services offerts n'en subisse le contrecoup. Ils doivent tout particulièrement être sensibilisés aux activités demandant un contact avec le citoyen.

Objectifs et portée générale de notre vérification

Seulement 39 p. cent des organisations croient être en mesure de réagir aux insatisfactions des citoyens.

3.10 Notre vérification visait à déterminer si la gestion du service à la clientèle par les ministères et organismes favorise la fourniture de services de qualité aux citoyens. À cette fin, nous avons retenu les entités qui rendent des services directs à l'ensemble de la population ou, à tout le moins, à une portion importante de celle-ci, soit un bassin de 38 ministères et organismes (voir la liste à la fin de ce chapitre).

3.11 Dans un premier temps, nous avons réalisé un sondage auprès de ces entités dans le but de tracer un portrait global de la gestion de la qualité des services qui a cours actuellement au sein de la fonction publique québécoise. Par la suite, un examen détaillé a été conduit dans dix organismes selon deux pôles d'attraction précis. Ainsi, nous avons examiné l'à-propos et la suffisance des outils d'évaluation dont s'étaient dotées tout particulièrement six des entités ayant affiché un portrait favorable de leur gestion. Nous avons complété notre étude par l'examen de quatre entités sélectionnées parmi celles qui présentaient un tableau plus sombre de leur situation, afin de détecter des problématiques qu'une saine gestion aurait pu estomper. Dans tous les cas, l'encadrement organisationnel et la rigueur de la reddition de comptes effectuée en la matière ont retenu notre attention.

3.12 Il convient de préciser que nos travaux n'avaient pas pour objectif de mettre en lumière le degré réel de qualité des services offerts ni d'établir ce qu'il devrait être.

Résultats de notre vérification

Auto-évaluation des ministères et organismes

3.13 Le sondage réalisé auprès des 38 organismes portait sur les moyens mis en place pour mesurer la qualité de leurs trois principaux services rendus aux citoyens et pour en rendre compte adéquatement. Il incluait également une demande d'appréciation et d'information sur leur service des plaintes et sur les moyens de communication dont ils disposaient.

3.14 Il est intéressant de prendre connaissance, de prime abord, du portrait brossé par les 38 organismes qui ont répondu à notre invitation.

Portrait général

3.15 En fonction des critères retenus, seulement 15 d'entre eux (39 p. cent) estiment posséder un système de gestion qui, sans nécessairement représenter un modèle de perfection, devrait théoriquement permettre d'évaluer la qualité de leurs services aux citoyens. De par l'information détenue, ils croient être en mesure de réagir promptement aux insatisfactions décelées et de rendre compte de leur gestion de façon satisfaisante.

3.16 Selon les réponses obtenues, 15 autres organismes ne tablent que sur une information rudimentaire, ce qui, au mieux, laisse paraître les situations les plus alarmantes.

3.17 Les huit dernières auraient beaucoup de difficulté à agir judicieusement sur le niveau de qualité des services offerts, faute de posséder les outils nécessaires.

3.18 Enfin, la plupart des entités disent se préoccuper de la dimension efficience pour établir des standards pertinents à la gestion de la qualité de leurs services.

3.19 Les principaux problèmes signalés par les entités peuvent être regroupés comme suit :

- une majorité d'entités considèrent ne pas avoir suffisamment d'information sur les aspects dont elles doivent tenir compte pour connaître et apprécier la qualité des services offerts;
- lorsque des standards de qualité sont établis, ils ne s'appuient pas suffisamment sur les besoins et les attentes de la clientèle;
- la reddition de comptes, tant à l'interne qu'auprès des parlementaires, est de piètre qualité.

Renseignements aux citoyens et traitement de leurs demandes

3.20 Pour ajouter un autre angle d'éclairage à la situation décrite par les ministères et organismes, nous avons isolé les résultats obtenus pour les deux types de services retenus aux fins de notre vérification, soit les renseignements à la clientèle et le traitement des dossiers à la suite de demandes des citoyens. Dans les 111 services présentés par les 38 entités, nous avons dénombré 24 services de renseignements à la clientèle et 59 services de traitement de dossiers de différentes natures.

3.21 Dans l'ensemble, les entités considèrent qu'elles sont un peu mieux pourvues pour gérer la qualité des services de renseignements que ceux de traitement des demandes des citoyens. Tandis qu'elles déclarent avoir déterminé les indicateurs et les standards de qualité nécessaires pour gérer la qualité des renseignements à la clientèle dans 67 p. cent des cas, ce taux fléchit à 56 p. cent pour les activités de traitement des dossiers.

3.22 On dégage la même tendance entre les deux types de services relativement à l'utilisation des outils de gestion élaborés. Ainsi, dans le cas des services de renseignements, les entités qui prétendent posséder des indicateurs et des standards de qualité convenables affirment les utiliser. En ce qui concerne le traitement des dossiers, les variations entre les résultats atteints et les objectifs ne sont analysées que dans deux cas sur trois : l'information demeurant trop souvent sur les tablettes.

Engagement organisationnel

3.23 L'engagement formel de la direction d'une entité à fournir des services de qualité à sa clientèle est essentiel pour sensibiliser et pour mobiliser l'ensemble du personnel. Pierre angulaire d'une gestion efficace de la qualité des services, cet engagement incite à cerner les moyens qu'il faut mettre de l'avant pour satisfaire le client et il assure une continuité dans l'action.

3.24 Avec une intensité diverse, neuf des dix entités examinées ont implanté un cadre de gestion propre à la qualité des services ou ont posé différentes actions visant la sensibilisation et la mobilisation du personnel, ce qui traduit bien la culture organisationnelle qui les anime en la matière.

3.25 Comme nous le confirment les vérifications que nous avons menées dans les ministères et organismes, nous verrons dans les pages suivantes que les intentions seules ne suffisent pas pour garantir une bonne gestion de la qualité des services.

Les intentions seules ne suffisent pas pour garantir une bonne gestion de la qualité des services.

Gestion de la qualité des services

3.26 Une saine gestion des services offerts aux citoyens présuppose la présence de mécanismes pour aider le gestionnaire à apprécier la situation. À ce chapitre, la cueillette de données pertinentes et l'établissement de standards précisant le niveau de qualité des services que l'organisation désire offrir sont une partie indispensable du rouage d'évaluation. Les standards doivent être établis avec toute la rigueur possible et tenir compte des besoins et des attentes de la clientèle ainsi que de la capacité optimale de production.

3.27 De façon générale, pour les six organismes qui affichaient une image favorable, nous avons été à même de constater que des lacunes importantes viennent la ternir. En effet, l'absence d'information sur des aspects primordiaux, la fiabilité relative et l'utilité limitée des données compilées ainsi que l'absence de standards constituent les principaux défauts relevés.

3.28 Dans les quatre autres entités qui se sont classées parmi les moins performantes en matière de gestion de la qualité, nous avons également constaté l'absence d'informations essentielles à la mesure d'aspects de la qualité des services offerts. Par contre, ces dernières n'étaient pas complètement démunies pour gérer la qualité de leurs services, puisqu'elles disposaient de statistiques opérationnelles et, à l'occasion, d'études ponctuelles sur le sujet. En ce sens, l'écart entre les organismes qui se situent au haut et au bas de l'échelle n'est pas aussi grand que l'indiquaient les réponses obtenues au sondage.

3.29 En outre, comme nous l'avons mentionné dans notre dernier rapport annuel, aucun organisme n'est en mesure d'évaluer objectivement son efficience sur une base continue et ne peut, par voie de conséquence, tenir suffisamment compte de cet aspect dans la détermination des standards de qualité.

3.30 Voyons la situation de plus près, selon le type d'activités vérifiées.

De graves problèmes d'accessibilité téléphonique ont été découverts dans quatre organismes.

Renseignements à la clientèle

3.31 Que ce soit par la voie du téléphone ou de la consultation sur place, la demande de renseignements constitue bien souvent le premier contact du citoyen avec l'appareil gouvernemental. L'accessibilité du service, la déférence du personnel et l'intégralité des informations fournies sont les ingrédients qui constituent la base de la qualité des services de renseignements.

3.32 Malgré l'importance du premier contact du citoyen avec l'État, nous avons constaté que les organismes éprouvent beaucoup de difficulté avec la gestion de la qualité des services de renseignements. Plus particulièrement, en ce qui a trait aux renseignements fournis par téléphone, la non-utilisation de l'information existante et l'absence de certaines autres sur des aspects névralgiques ouvrent des brèches importantes dans leur gestion de la qualité.

Trois fois sur quatre, la clientèle ne peut entrer en communication avec un préposé.

Accessibilité

3.33 L'accessibilité d'un service de renseignements s'évalue à la facilité avec laquelle on peut entrer en communication avec le bon interlocuteur.

3.34 Bien que les huit organismes vérifiés ayant des activités à fort volume reconnaissent la pertinence de se doter d'indicateurs tels que le taux de rejet des appels, celui de l'abandon des clients mis en attente et le délai d'attente, la cueillette de l'information n'est pas toujours effectuée ou encore les données colligées donne un portrait incomplet de la situation. Le volume d'activité qui échappe ainsi aux contrôles de qualité est plus souvent qu'autrement important pour les ministères et organismes vérifiés. Par exemple, l'une des entités ne dispose pas de l'information requise concernant l'évaluation de l'accessibilité du service téléphonique pour 55 p. cent de l'ensemble des appels qu'elle reçoit annuellement.

3.35 Les limites technologiques et les coûts d'installation des équipements ne peuvent justifier à eux seuls ces omissions. En effet, les organismes peuvent, à tout le moins, recourir à des études d'affluence et à des sondages pour obtenir une information minimale sur l'accessibilité. D'ailleurs, quelques entités le font à l'occasion.

3.36 Par ailleurs, de graves problèmes d'accessibilité téléphonique ont été découverts dans les quatre organismes où les données étaient disponibles. Pourtant connues des dirigeants, certaines situations perdurent malgré des taux de rejet et d'abandon importants et la présence d'études internes qui en font état. Il semble que, dans bien des cas, des efforts supplémentaires auraient pu être consentis. Comme le souligne un rapport du Protecteur du citoyen adressé à l'une de ces entités, « vaut mieux se dire, dans ces conditions, qu'on a la vie devant soi » en parlant des problèmes d'accessibilité aux renseignements fournis par téléphone.

3.37 La figure 3.1 résume la situation qui existait en 1994 dans les organismes pour lesquelles l'information était disponible.

3.38 Les statistiques ci-contre indiquent qu'en moyenne 67,7 p. cent des appels téléphoniques sont systématiquement rejetés. Lorsque la communication a été établie, un autre 7 p. cent des appels sont abandonnés, possiblement à la suite d'une trop longue attente. Ainsi, trois fois sur quatre, la clientèle ne peut entrer en communication avec un préposé aux renseignements.

3.39 Compte tenu des difficultés à obtenir la communication avec les ministères et organismes par téléphone, un effet d'avalanche peut se faire sentir sur la qualité des services dispensés au comptoir. À titre d'exemple, nous avons relevé qu'un des organismes ayant des difficultés notoires avec l'accessibilité de son service de renseignements téléphoniques connaissait également des problèmes d'engorgement à son principal service d'accueil.

3.40 Comme nous le verrons ultérieurement, les ministères et organismes ne se sont pas dotés des outils pour mesurer l'efficience de leurs ressources humaines. Par conséquent, ils ne peuvent déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus au regard de l'accessibilité de leurs services pourraient être influencés par une meilleure gestion de la productivité.

3.41 À la lumière des données disponibles, aussi incomplètes soient-elles, il y a lieu de se poser de sérieuses questions au sujet des performances offertes par plusieurs organismes quant à l'accessibilité de leurs services de renseignements.

Déférence du personnel et intégralité des renseignements

3.42 L'obtention de l'information relative au respect et à la courtoisie du personnel envers les citoyens ainsi que celle concernant l'intégralité et l'exactitude des renseignements donnés exige un peu plus d'efforts de la part des entités parce qu'elles doivent développer des outils de cueillette. Étant donné qu'aucun système automatisé ne peut répondre à ce besoin, elles doivent utiliser des moyens, telles l'écoute téléphonique et la simulation d'appel et les mouler à leurs réalités organisationnelles.

3.43 La moitié des dix organismes ayant fait l'objet d'un examen détaillé ne se sont pas dotés d'outils qui leur permettraient de prendre en compte l'intégralité des renseignements fournis et la déférence exprimée à l'endroit des citoyens. L'analyse des plaintes reçues constitue pour ainsi dire la seule information pouvant fournir des indices évidents d'absence de qualité.

3.44 Plongés dans le noir quant au niveau de performance atteint sur ces éléments fondamentaux de la qualité, les organismes risquent de ne réagir que lorsqu'ils se seront heurtés à une insatisfaction manifeste de la clientèle.

3.45 En ce qui concerne les cinq autres organismes, l'utilisation qui est faite des moyens d'évaluation ne permet d'obtenir que des informations très fragmentaires et peu significatives pour apprécier l'intégralité des renseignements fournis et la qualité de l'accueil. Par exemple, l'une de ces entités n'utilise la simulation d'appel qu'une fois par année, répartie sur deux ou trois semaines; cette simulation ne couvre qu'environ 200 appels du million reçus annuellement. Quant aux services de renseignements des quatre autres entités, décentralisés dans plusieurs secteurs, les mécanismes d'évaluation élaborés ne se sont pas propagés d'un secteur à l'autre. Par le fait même, la communication avec certaines clientèles ne fait l'objet d'aucun contrôle de qualité.

3.46 Les citoyens risquent ainsi de ne pas être traités avec toute la déférence voulue et de ne pas obtenir les renseignements qu'ils sont en droit de recevoir, et ce, sans que la direction de l'entité n'en soit informée. À ce chapitre, nous avons relevé, au cours de nos entrevues avec les

FIGURE 3.1

ORGANISME	APPELS REJETÉS À L'ENTRÉE (%)	TRANSFERTS D'APPELS NON RÉUSSIS ET ABANDONS (%)	TOTAL DES APPELS SANS RÉPONSE (%)
1	73,5	4,5	78,0
2	77,8	9,7	87,5
3	8,5	14,9	23,4
4	32,1	9,0	41,1
Moyenne pondérée	67,7	7,0	74,7

préposés aux renseignements d'une entité, une situation qui fait état du peu de confiance des citoyens par rapport aux informations qui leur sont transmises. En effet, d'après les préposés, il arriverait de plus en plus fréquemment que les gens entrent en contact avec le service de renseignements à plus d'une reprise pour obtenir un deuxième son de cloche. L'attitude des citoyens s'explique fort bien puisque l'organisation a établi, à la suite d'une simulation d'appel, que le tiers des réponses données étaient incomplètes.

Standards de qualité

Les organismes n'ont pas établi le niveau de qualité à offrir.

3.47 Même si les huit ministères et organismes qui présentent des activités à fort volume ont déterminé les principaux indicateurs nécessaires à la mesure de l'accessibilité de leurs services de renseignements, six d'entre eux n'ont toutefois pas défini de standards qui permettraient de traduire plus concrètement le niveau de qualité de service qu'ils désirent offrir. Par exemple, des objectifs précis ne sont pas établis concernant des aspects tels que le taux de rejet d'appels tolérable, le taux critique d'abandon des clients mis en attente et les délais d'attente jugés acceptables.

3.48 Il en va de même de la déférence du personnel et de l'intégralité de l'information transmise à la clientèle. À cet égard, aucune entité n'a précisé ses objectifs, même si certaines d'entre elles ont défini des critères d'évaluation en vue d'apprécier le niveau de qualité.

L'information disponible facilite très peu la gestion de la qualité des services.

3.49 De plus, les standards établis, lorsqu'ils existent, ne font pas suite à une analyse précise des besoins et des attentes de la clientèle, lesquels pourraient être connus, entre autres, au moyen de sondages. Également, la méconnaissance de la capacité de production fait en sorte que les organismes sont généralement dans l'impossibilité d'en tenir compte dans l'établissement des standards. Cette réalité contredit les résultats de notre sondage.

3.50 En faisant abstraction de ces éléments, il est difficile d'obtenir une évaluation objective de la qualité des services offerts et de pouvoir réviser les standards de qualité lorsque survient un changement dans les besoins de la clientèle ou dans la capacité de production.

Traitement des demandes des citoyens

3.51 La mission de plusieurs ministères et organismes les amène à répondre à différentes demandes des citoyens. L'analyse d'une demande d'aide financière, le traitement d'un dossier de rente ou d'une demande de permis ne représentent que quelques-unes de ces situations.

3.52 Les notions de diligence, de conformité, de facilité d'utilisation et de déférence constituent les éléments essentiels de la qualité du traitement des demandes des citoyens.

3.53 Même si cela peut paraître paradoxal, nos travaux de vérification tendent à infirmer les conclusions tirées de notre sondage réalisé auprès des ministères et organismes. En effet, il nous est apparu que ces derniers éprouvent moins de difficulté à gérer la qualité de ces services que celle des services de renseignements. Bien qu'il reste un bon bout de chemin à parcourir pour atteindre une gestion efficace de la qualité, nous pouvons accorder une note supérieure aux entités pour les outils qu'elles ont élaborés en vue d'obtenir de l'information pertinente sur la qualité des services en matière de traitement des demandes des citoyens.

Délais de traitement

3.54 La principale lacune observée quant à l'information portant sur les délais de traitement concerne sa faible valeur pour la gestion de la qualité des services. Ainsi, dans cinq des huit services examinés où la diligence du traitement était prise en considération, l'information recueillie sur les délais ne permet que d'établir une moyenne sans attirer l'attention sur les extrêmes. À titre d'exemple, l'information cumulée par l'une des entités indique que son délai moyen de traitement des demandes de la clientèle respecte généralement l'objectif fixé. Toutefois, selon des données extraites du système d'exploitation, plus de 25 p. cent des quelque 60 000 demandes acceptées durant l'année 1994 ont accusé des délais de traitement supérieurs à la norme établie et, dans plus de la moitié des cas, les délais ont excédé de plus de deux fois la norme.

3.55 À défaut de telles analyses, il est passablement difficile d'isoler les situations potentiellement critiques et d'orienter les efforts vers les cas qui risquent d'engendrer une grande insatisfaction. Pour le citoyen dont la demande est traitée avec un important retard, un délai moyen qui respecte un standard n'a aucune signification.

3.56 D'ailleurs, dans l'une des entités ne composant qu'avec le délai moyen, nous avons déterminé que les délais de traitement qui excèdent les délais prévus sont la cause d'un appel sur cinq, ce qui contribue ainsi à encombrer le système téléphonique de renseignements.

Conformité et équité des décisions

3.57 L'information véhiculée sur la qualité technique du traitement des dossiers, c'est-à-dire sur la conformité de la décision rendue avec les normes administratives et réglementaires et l'aspect complet du dossier, souffre également, à bien des égards, de faiblesses qui la rendent inapte à l'évaluation de la qualité des services.

3.58 D'une part, nous avons constaté que la taille et la sélection des échantillons de dossiers à réviser n'assurent pas toujours l'obtention d'une image représentative de la réalité. Nous avons pu observer que quatre organismes n'établissent pas de normes quant au nombre de dossiers à vérifier, laissant ainsi toute latitude aux personnes responsables de la révision.

3.59 D'autre part, l'évaluation du taux de conformité à partir de la compilation des erreurs décelées s'écarte parfois des règles de l'art et ne permet pas d'apprécier le niveau réel de qualité atteint. On peut citer, par exemple, le cas d'un service qui retranche 1 p. cent pour chaque erreur décelée et ce, sans tenir compte du nombre de dossiers examinés. Ainsi, selon cette méthode d'évaluation, la découverte de deux erreurs dans un échantillon de dix dossiers résulte en un taux de qualité de 98 p. cent. Dans une autre situation, une entité ne fait pas de distinction entre les erreurs ayant une incidence sur le client et celles qui n'en ont pas, de telle sorte qu'un pourcentage élevé d'erreur ne démontre pas pour autant un problème face à la qualité de services offerts.

3.60 Enfin, dans un autre organisme, même si celui-ci a déterminé les informations dont il a besoin pour établir le niveau de conformité du traitement des demandes avec les exigences administratives et réglementaires, il fait preuve de laxisme en n'exigeant pas systématiquement leur production. Certaines de ses unités opérationnelles ne communiquent pas les résultats obtenus, tandis que d'autres n'effectuent pas les vérifications exigées de façon régulière.

Facilité d'utilisation

3.61 La simplicité d'utilisation et de compréhension des services ainsi que la souplesse des systèmes constituent les principaux éléments de la dimension appelée « facilité d'utilisation ». Entre autres, tout document ou formulaire mis à la disposition des citoyens doit être le plus simple possible à remplir.

De plus grands efforts pourraient être faits pour simplifier les formulaires.

3.62 Même si cet aspect d'un service de qualité n'a pas fait l'objet d'une vérification systématique, certaines situations relevées dans deux entités révèlent que des efforts doivent être consentis par les organismes afin d'alléger et de simplifier leurs formulaires.

3.63 Nous avons constaté, dans le premier organisme, que près de un formulaire sur quatre ne pouvait être traité promptement, parce que les informations fournies par les citoyens sont incomplètes ou ne répondent pas aux exigences légales. Il serait surprenant que de tels résultats ne soient attribuables qu'à la négligence des citoyens.

3.64 Dans le second organisme, nous avons relevé la présence d'un impressionnant formulaire de six pages, comportant douze grilles de calcul. Comment un formulaire de cette nature peut-il répondre au critère « facilité d'utilisation » ?

3.65 Même si, strictement sur le plan administratif, de plus grands efforts auraient pu être tentés pour alléger les formulaires en question, il n'en demeure pas moins que la complexité de la réglementation est l'une des causes de ce casse-tête.

Déférence du personnel

3.66 La plupart des ministères et organismes disposent de peu d'informations sur la déférence des agents de traitement envers la clientèle.

3.67 Encore une fois, les plaintes représentent la seule information disponible en vue d'obtenir une rétroaction sur le sujet. À défaut de prendre le pouls de la clientèle sur sa perception de la

qualité des services à cet égard, grâce notamment à des sondages ponctuels, les entités ne peuvent détecter les problèmes potentiels et, au besoin, apporter les correctifs nécessaires.

Standards de qualité

3.68 Les principaux standards représentant les objectifs relatifs aux aspects de la qualité à atteindre dans le traitement des demandes des citoyens n'ont été observés que dans deux des services retenus aux fins de cette étude. Dans cinq autres services, l'absence de standards sur des aspects importants tels que la diligence du traitement et la conformité des décisions rendues avec les règlements atténue considérablement les efforts déployés pour mesurer la qualité de ces services.

Les organismes ne tiennent pas compte de l'efficience et des besoins de la clientèle dans la détermination de leurs standards.

3.69 Tout comme dans le cas des services de renseignements, les organismes ne tiennent pas compte de l'efficience et des besoins de la clientèle dans la détermination de leurs standards, ce qui constitue un sérieux handicap pour l'évaluation du niveau de qualité atteint.

Organisation du travail

3.70 L'organisation du travail joue un rôle déterminant sur la qualité des services offerts à la clientèle. Dans un contexte de rationalisation de l'effectif, les organismes gouvernementaux doivent déployer beaucoup d'énergie et d'imagination pour affecter leurs ressources de façon optimale.

3.71 Toujours dans une perspective d'optimisation des ressources, ils doivent mesurer leur efficience et évaluer le rendement du personnel.

Disparités régionales

3.72 Étant donné la présence marquée des services gouvernementaux en région, il est important que les organismes publics s'assurent que les niveaux de services offerts correspondent bien aux besoins de la clientèle et que l'allocation des ressources disponibles est effectuée de telle sorte qu'elle donne un niveau de service comparable à l'ensemble des citoyens.

Les gestionnaires ne peuvent pas établir dans quelle mesure leur unité administrative est efficiente.

3.73 Dans les entités où nous avons pu obtenir des données pertinentes, nous avons relevé des situations qui méritent un sérieux questionnement quand on compare le niveau de qualité des services entre les régions.

3.74 Ainsi, des études d'affluence réalisées dans l'une des entités révèlent des taux de rejet des appels téléphoniques variant entre 11 et 85 p. cent. Dans un autre organisme, le taux de rejet d'appel connu pour deux de ses bureaux régionaux est de 76 p. cent dans un cas, soit le double de l'autre. Enfin, un sondage réalisé par un troisième organisme sur l'accessibilité de son service téléphonique dévoile un taux de satisfaction de 89 p. cent dans une région et de seulement 37 p. cent dans une autre.

3.75 Quant à l'allocation des ressources entre les différents points de services des ministères et organismes, plusieurs questions demeurent sans réponses. Comment expliquer, par exemple, qu'une entité dispose du même nombre de préposés aux renseignements pour ses bureaux de Québec et de Montréal, quand il y a six fois plus de tentatives d'appels à ce dernier endroit. Loin de constituer un cas unique, des situations similaires sont observables dans plusieurs autres ministères et organismes. Ainsi, dans un autre organisme, le bureau de Montréal, qui fait l'objet de cinq fois plus de tentatives d'appels que celui de Québec, ne peut compter que sur un personnel qui ne représente que 2,5 fois celui de Québec.

3.76 Les organismes concernés n'ont pas été en mesure d'expliquer et de justifier les écarts décelés.

Efficience des ressources humaines

3.77 Bien qu'un organisme ait réalisé une étude ponctuelle, aucune des entités vérifiées ne mesure adéquatement l'efficience de leurs ressources, et ce, tant pour les services de renseignements que le traitement des dossiers. Par exemple, en ce qui a trait aux services de renseignements téléphoniques, six de ces entités ne disposent d'aucun moyen de s'assurer de l'efficience de leurs ressources humaines et les quatre autres se contentent de recettes incomplètes.

3.78 Faute d'avoir déterminé leur capacité maximale de production et la performance de leurs employés, les gestionnaires ne peuvent pas établir objectivement dans quelle mesure leur unité administrative est efficiente, contrairement à ce que semblent alléguer les organismes à la suite du sondage. Ce faisant, les entités peuvent difficilement prétendre offrir le niveau de qualité de services optimal en fonction de leurs ressources.

3.79 Certaines informations telles que le temps de branchement au système téléphonique et la disponibilité du personnel à répondre aux appels ne sont pas exploitées pour évaluer l'efficience des ressources. L'absence de statistiques essentielles comme le nombre d'appels répondus par employé par unité de temps et des normes de productivité reposant uniquement sur des moyennes établies à partir de données historiques ou qui présentent des différences importantes d'une région à l'autre sans justification sont d'autres faiblesses qui compromettent l'évaluation de l'efficience.

3.80 Par ailleurs, certaines informations de gestion disponibles concernant la productivité nous laissent perplexes quant au niveau de performance atteint par les entités et elles suscitent de sérieuses interrogations relativement aux possibilités d'amélioration des services.

3.81 Par exemple, dans l'une des entités, l'analyse de l'information portant sur la productivité moyenne de chaque région démontre que des bureaux régionaux obtiennent des performances deux fois plus élevées que d'autres. Dans le même ordre d'idée, les cinq bureaux d'une même région ont maintenu une vitesse de croisière annuelle de 33 p. cent plus élevée que la moyenne maintenue par l'ensemble des autres bureaux régionaux.

3.82 L'absence d'information sur le temps imputé par les employés à chaque activité par rapport à l'ensemble du temps disponible et des contrôles trop peu raffinés pour permettre d'assurer l'exactitude et l'intégralité de certaines données relatives à la productivité représentent des barrières qui devront obligatoirement être franchies pour parvenir à une gestion efficace de la qualité.

3.83 Afin d'illustrer l'importance de mesurer la capacité de production, mentionnons qu'une entité ayant procédé à une évaluation exhaustive de sa capacité réelle a constaté que la charge de travail des employés est fortement déséquilibrée entre les différentes régions et, fait encore plus troublant, cette évaluation démontre que le taux moyen d'efficience des ressources humaines oscille autour de 50 p. cent.

Évaluation du rendement et formation

3.84 Comme le mentionnaient nos rapports des dernières années, la gestion des ressources humaines accuse des ratés, lesquels ont une influence directe sur la qualité des services offerts aux citoyens.

3.85 Dans une perspective d'utilisation optimale des ressources humaines, les gestionnaires doivent orienter le travail, surveiller sa progression et en apprécier les résultats eu égard à la contribution de chaque employé en matière d'amélioration du service à la clientèle. L'évaluation du rendement constitue sans contredit un outil privilégié pour responsabiliser les employés quant à la qualité des services et pour déterminer les besoins en formation.

3.86 L'examen des dossiers d'évaluation et les rencontres individuelles effectuées avec des employés nous ont permis de constater que, plus souvent qu'autrement, les attentes concernant la qualité des services à la clientèle sont floues ou encore carrément absentes.

Les attentes concernant la qualité des services à la clientèle sont floues ou encore carrément absentes.

3.87 La formation et la mise à jour des connaissances des employés, autres aspects importants qui influencent la qualité des services, n'obéissent pas toujours aux principes de base. Comment les ministères et organismes peuvent-ils prétendre donner une formation suffisante et pertinente à leurs employés de première ligne s'ils ne procèdent pas à leur évaluation et, comme nous l'avons mentionné précédemment pour les services de renseignements, s'ils ne mesurent pas la qualité des informations transmises ? Dans ce cas précis, l'usage limité de l'écoute téléphonique et de la simulation d'appel ne permet pas de cibler les besoins réels et, conséquemment, laisse place à l'arbitraire. Dans un tel contexte, la décision d'un organisme d'offrir moins d'heures de formation à ses employés attachés au bureau de Montréal qu'à ceux des autres bureaux régionaux, sans s'appuyer sur le niveau de qualité atteint, peut certainement faire l'objet de questionnement.

Gestion des plaintes

3.88 Le traitement des plaintes représente sans contredit l'un des éléments importants d'une saine gestion du service à la clientèle. L'objectif premier d'un tel service est évidemment de traiter ces plaintes de façon impartiale dans le but de donner, dans la mesure du possible, satisfaction au client. Toutefois, il est aussi important d'utiliser l'information véhiculée par ces plaintes comme outil d'amélioration de la qualité des services.

3.89 Dans l'ensemble des entités ayant participé à notre sondage, un organisme sur deux avait mis en place un service de traitement des plaintes distinct des unités opérationnelles. Nous retrouvons la même proportion dans les entités que nous avons examinées. Toutefois, les systèmes mis en place par les organismes accusent d'importantes lacunes.

3.90 Qu'il y ait ou non une unité administrative distincte responsable de la gestion des plaintes, celles qui sont reçues dans les services opérationnels ne sont pas systématiquement portées à la connaissance de la haute direction des organismes. Elle ne peut, par conséquent, obtenir un portrait global de la situation. Le problème de l'intégralité de l'information transmise concernant les plaintes, plus aigu dans le cas des organismes qui ne disposent pas d'un service distinct de gestion des plaintes, peut contribuer à masquer l'importance de certaines insatisfactions de la clientèle. Il est difficile d'évaluer l'ampleur de ce phénomène, compte tenu de l'absence d'information à ce sujet.

Certaines informations divulguées dans les rapports annuels risquent d'induire le lecteur en erreur.

3.91 Finalement, les ministères et organismes ne mettent pas suffisamment à profit les plaintes reçues. Ainsi, les rapports de gestion présentement disponibles ne permettent généralement que de connaître le nombre total de plaintes reçues par grands thèmes généraux tels que « commentaires sur les services » ou « délais de traitement ». Ils ne révèlent pas la nature exacte des plaintes ni leur fondement, ce qui permettrait de mieux orienter les actions en vue d'améliorer la qualité des services.

Reddition de comptes

3.92 Comme la qualité de la reddition de comptes est tributaire de la condition des informations de gestion disponibles, il est évident que les lacunes soulevées précédemment ont une incidence sur la reddition de comptes effectuée.

Interne

3.93 Les informations véhiculées relativement à la qualité des services pour les activités vérifiées font abstraction d'éléments importants dans tous les organismes. Outre l'insuffisance de l'information, la périodicité et le délai de production de celle-ci causent parfois préjudice à une saine gestion de la qualité des services. Ces lacunes rendent difficiles l'établissement d'un portrait juste de la situation et, le cas échéant, l'instauration de correctifs appropriés dans les secteurs qui semblent les plus problématiques.

3.94 De plus, certaines données disponibles auprès des gestionnaires de premier niveau ne sont pas toujours transmises à la haute direction malgré leur grande utilité pour la gestion de la qualité.

Externe

3.95 Aucune des entités vérifiées ne peut se targuer de s'être acquittée de ses responsabilités de rendre compte adéquatement de sa gestion de la qualité des services dans son rapport annuel en faisant état, notamment, des délais, de la satisfaction de sa clientèle au regard des services rendus, du traitement des plaintes et, surtout, en matière de productivité des ressources utilisées.

3.96 Qui plus est, pourtant déjà fort restreintes, certaines informations divulguées dans les rapports annuels risquent d'induire le lecteur en erreur. À titre d'exemple, l'information portant sur la qualité des renseignements offerts par une entité indique que 98 p. cent des réponses transmises aux citoyens sont exactes. Bien que les résultats de l'évaluation effectuée démontrent effectivement que seulement 2 p. cent des réponses sont fausses, ils révèlent également que 39 p. cent de l'ensemble des réponses ont été jugées incomplètes, information qui n'est malheureusement pas divulguée.

3.97 Le rapport annuel d'un autre organisme fait état d'une diminution importante du délai moyen de traitement d'une catégorie de demandes, le délai étant passé de 57 jours ouvrables qu'il était l'année précédente, à 42 jours. Si l'on tient compte du temps écoulé entre la date de réception des demandes et celle des avis d'acceptation, le délai moyen grimpe de 42 à 200 jours, délai réel que doit subir la clientèle.

3.98 Pour améliorer leur gestion de la qualité des services aux citoyens, nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **de poursuivre leurs efforts pour sensibiliser et mobiliser les employés, particulièrement ceux de première ligne;**
- **de s'assurer que tous les aspects importants de la qualité des services font l'objet d'une évaluation;**

- **de se doter des outils leur permettant de recueillir toute l'information de gestion nécessaire à l'évaluation de la qualité des services;**
- **de s'assurer de la fiabilité des informations produites;**
- **d'établir des standards de qualité reflétant les besoins et les attentes de la clientèle, tout en tenant compte de la capacité optimale de production;**
- **de se doter d'un système de gestion des plaintes permettant de tracer un portrait le plus précis possible de la situation;**
- **de présenter une reddition de comptes qui permet de juger de la qualité de la gestion, et ce, tant au sein de l'entité qu'à l'extérieur de celle-ci.**

3.99 ***Résumé des commentaires des ministères et organismes :*** *Les ministères et organismes vérifiés se sont déclarés soucieux de la qualité des services qu'ils offrent à leur clientèle et nous ont indiqué que sa gestion était au cœur de leurs préoccupations.*

Ils sont généralement d'accord sur le fait que des améliorations aux outils de gestion présentement utilisés peuvent être apportées de façon à pouvoir mieux apprécier la qualité des services rendus. Ils expliquent très souvent les déficiences soulevées par un manque de ressources ou encore par un environnement non propice à l'implantation des outils appropriés. Entre autres, une entité a expliqué sa mauvaise performance par la mise en place d'un nouveau système informatique et par l'entrée en vigueur simultanée d'une nouvelle loi, ce qui l'a amenée à centrer ses énergies sur la formation de son personnel et sur la conception de directives permettant d'encadrer les opérations tout en maintenant des services de qualité acceptable.

Quelques organismes sont d'avis qu'il est plus ou moins opportun, pour le moment, d'implanter des normes et des standards de qualité, compte tenu de leurs problèmes particuliers. Une entité souligne que l'entente de partenariat sur l'organisation du travail signée avec les représentants syndicaux démontre sa souplesse face à la dynamique de l'organisation du travail et qu'elle prend les moyens pour sensibiliser, mobiliser et responsabiliser l'ensemble de ses employés à la fourniture de services de qualité.

Les entités ont également souligné l'importance de trouver le juste équilibre entre les ressources investies dans la gestion de la qualité des services et les bénéfices que l'on peut en retirer. Elles ne veulent pas que les efforts qui seraient consentis au développement de meilleurs outils de gestion se fassent au détriment des services eux-mêmes. Cet argument est présenté comme explication de certaines décisions prises au regard de la gestion de la qualité des services en région, de l'insuffisance des contrôles appliqués en matière de qualité des communications des renseignements ou encore de la conformité avec les normes administratives et réglementaires.

Deux entités soulignent que la difficulté d'ajuster les ressources disponibles aux besoins de la clientèle est un problème hors de leur contrôle et qui relève davantage de contraintes gouvernementales.

La plupart des organismes ont porté à notre connaissance différents projets qui devraient permettre d'améliorer la situation actuelle. L'implantation d'une stratégie de service basée sur les attentes des clients, l'amélioration des contrôles de qualité, la définition de standards et le renforcement des échanges avec les représentants de la clientèle sont autant de démarches qu'ils comptent entreprendre pour mieux répondre aux besoins exprimés.

Les organismes expliquent souvent les déficiences soulevées par un manque de ressources ou encore par un environnement non propice à l'implantation des outils appropriés.

Au regard de la gestion des plaintes, deux des organismes qui se sont dotés d'un service distinct à cet effet ont convenu de la pertinence d'apporter des correctifs de façon à s'assurer d'obtenir l'information sur l'ensemble des plaintes reçues et de mieux utiliser le caractère informatif de celles-ci. Tandis qu'une entité a confirmé qu'elle avait institutionnalisé un bureau des plaintes après notre passage, une autre affirme ne pas avoir l'intention de se doter d'un tel service, les moyens actuels mis à la disposition de sa clientèle étant jugés suffisants.

En matière de reddition de comptes, plusieurs ont mentionné que des informations pertinentes additionnelles seraient ajoutées à leur prochain rapport annuel. Entre autres, deux entités

prévoient, à court terme, une reddition de comptes davantage axée sur les résultats et la performance, basée sur l'approche préconisée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Enfin, une entité est d'avis que le contenu de son rapport annuel répond aux exigences réglementaires.

Liste des entités ayant répondu à notre sondage

Ministères

- Agriculture, Pêcheries et Alimentation
- Affaires internationales, Immigration et Communautés culturelles
- Conseil du trésor - Services gouvernementaux
- Culture et Communications
- Emploi
- Environnement et Faune
- Industrie, Commerce, Science et Technologie
- Justice
- Ressources naturelles
- Revenu
- Sécurité du revenu
- Sécurité publique
- Transports

Organismes

- Bibliothèque nationale du Québec
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de protection du territoire agricole du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission des normes du travail
- Commission des transports du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
- Curateur public
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Office de la langue française
- Office de la protection du consommateur
- Office des personnes handicapées du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des alcools, des courses et des jeux
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du logement
- Société de développement industriel
- Société de financement agricole
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société d'habitation du Québec

L'aide gouvernementale au démarrage d'entreprises

Étude d'envergure gouvernementale conduite principalement auprès du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, du Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

Table des matières

Faits saillants	4.1
Vue d'ensemble	4.7
Objectifs et portée de la vérification	4.13
Résultats de notre vérification[1]	
Chevauchements dans l'aide offerte	4.15
Aide financière aux entreprises	4.17
Services conseils	4.20
Soutien à l'esprit d'entreprise	4.27
Frais de gestion des mesures d'aide financière	4.31
Traitement des demandes d'aide	4.35
Analyse des données	4.36
Délais d'octroi de l'aide	4.39
Suivi de gestion	4.42
Évaluation du rendement de programmes	4.51
Reddition de comptes	4.59
Conclusion	4.65

[1] Le résumé des commentaires du ministère et des organismes paraissent à la suite de chacune des sections.

FAITS SAILLANTS

4.1 Nous nous sommes penchés, au cours de la dernière année, sur l'aide du gouvernement du Québec au démarrage d'entreprises. Notre examen s'est déroulé principalement au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre.

4.2 Nous nous sommes intéressés particulièrement au rôle des diverses mesures d'aide par rapport à la clientèle visée, à l'établissement et au contrôle des frais de gestion, au traitement des demandes d'aide, au suivi de gestion, à l'évaluation de l'atteinte des résultats et à la reddition de comptes.

4.3 Six mesures d'aide financière gérées par deux entités comportent des similitudes, entre autres quant à la clientèle visée. Bien que les entités concernées aient pris des moyens pour harmoniser leurs mesures d'aide financière, notamment pour éviter le cumul de certaines formes d'aide, des chevauchements persistent. En outre, plusieurs intervenants, dont les frais de fonctionnement sont assumés en grande partie par le gouvernement du Québec, réalisent des activités qui se chevauchent en matière de services conseils au démarrage d'entreprises. En ce qui concerne l'aide financière aux activités de soutien à l'esprit d'entreprise, qui a pris fin en avril 1995, elle était offerte par deux entités gouvernementales avec des mesures comportant également des aspects communs.

4.4 Les frais de gestion des mesures d'aide sont souvent sous-évalués ou non prévus au moment de leur élaboration. En ce qui a trait à certaines mesures, l'analyse des dossiers ne tient généralement pas compte du travail effectué par d'autres intervenants. Quant à l'une d'entre elles, cette analyse n'a pas toujours été harmonisée d'une région à l'autre.

4.5 L'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance quant à l'atteinte des objectifs fixés.

4.6 En ce qui a trait aux mesures d'aide qui existent déjà depuis plusieurs années, l'évaluation du rendement de programmes n'est pas faite. Enfin, nous constatons un manque d'information quant à l'ensemble des efforts gouvernementaux consacrés au démarrage d'entreprises.

Vue d'ensemble

4.7 Les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités et le milieu des affaires offrent une grande diversité de mesures d'aide à l'entreprise, dont quelque 125 relèvent du gouvernement du Québec. Elles prennent la forme d'aide financière, de services conseils ou de soutien technique. Ces mesures touchent à des domaines d'activité aussi variés que la formation d'individus, le démarrage ou l'expansion d'entreprises, l'exportation de biens ou de services, la protection de l'environnement ainsi que la recherche et le développement.

4.8 L'aide au démarrage d'entreprises dont traite la présente étude a fait l'objet de nombreuses mesures de la part du gouvernement du Québec.

4.9 En 1977, le gouvernement lançait le Programme expérimental de création d'emplois communautaires (PECEC) qui visait principalement la petite entreprise. Ce programme a versé quelque 100 millions de dollars en subventions à des entreprises en démarrage. En 1989, il a été remplacé par le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP) grâce auquel des entreprises en démarrage ont bénéficié de prêts totalisant 36 millions de dollars au cours de ses quatre années d'existence.

4.10 En 1992, le gouvernement a mis en place, dans chacune des 16 régions du Québec, un fonds d'aide aux entreprises (FAE) orienté vers le démarrage et l'expansion d'entreprises de moins de trois ans. À partir de 1994-1995, ces fonds disposent pour quatre années d'une enveloppe annuelle globale de 15,4 millions de dollars pour leur permettre de garantir des prêts jusqu'à concurrence de 22 millions de dollars. Cette enveloppe annuelle est constituée d'une prévision de dépenses de 30 p. cent pour l'exemption d'intérêts et de 40 p. cent pour les pertes prévues relativement aux garanties de prêts accordées.

4.11 En novembre 1993, le gouvernement a annoncé un plan de relance de l'économie de plus de un milliard de dollars pour trois ans, fait de 42 mesures dont plusieurs concernent l'aide à l'entreprise. Ce plan comportait, entre autres, la mise en place, dans chacune des régions du Québec, d'un fonds décentralisé de création d'emplois (FDCE) totalisant pour l'ensemble des régions 320 millions de dollars en subventions pour trois ans et la création d'un fonds d'investissement local (FIL) dans chacune des municipalités régionales de comté (MRC) du Québec, pour un coût total de 12,2 millions de dollars en subventions pour deux ans.

4.12 Enfin, en novembre 1994, le gouvernement lançait le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises. Cette mesure de garanties de prêts, prévue pour deux ans ou jusqu'à épuisement de l'enveloppe de 300 millions de dollars, se distingue des autres par le fait que la majeure partie de son fonctionnement relève des institutions financières. Elle comporte une exemption d'intérêts maximale de 10 p. cent du montant du prêt et une prévision de pertes de 35 p. cent des garanties de prêts accordées.

Objectifs et portée de la vérification

4.13 Notre vérification des mesures d'aide au démarrage d'entreprises a porté exclusivement sur celles qu'offre le gouvernement du Québec. Nos travaux visaient à nous assurer que les mesures d'aide ne se chevauchent pas et qu'elles font l'objet d'un suivi de gestion ainsi que d'une évaluation de l'atteinte des résultats attendus. Ils ne visaient pas à nous assurer si un promoteur ou une entreprise avait reçu de l'aide financière de plus d'une source pour un même projet. Nous avions également pour but de déterminer si l'aide financière était versée dans des délais raisonnables et au moindre coût. Enfin, nous désirions examiner de quelle façon les entités responsables des mesures d'aide rendent compte des résultats de leurs activités en matière de démarrage d'entreprises.

4.14 Nous avons considéré surtout les activités de l'année 1994-1995, mais certains commentaires concernent des situations antérieures. Nos travaux ont porté principalement sur des mesures d'aide directes ou indirectes à l'entreprise du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), du Secrétariat au développement des régions (SDR) relevant du ministère du Conseil exécutif (MCE) et de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), plus particulièrement celles énoncées à la figure 4.1.

Résultats de notre vérification

Chevauchements dans l'aide offerte

4.15 L'aide du gouvernement du Québec au démarrage d'entreprises provient de différentes sources et comprend une multitude de mesures, créées pour la plupart au cours des dernières années. Il importe que les objectifs des mesures, les clientèles visées ainsi que les rôles des intervenants ne se chevauchent pas.

4.16 Nos commentaires sur les différents chevauchements observés sont regroupés sous les rubriques suivantes : l'aide financière aux entreprises, les services conseils et le soutien à l'esprit d'entreprise (entrepreneurship).

Aide financière aux entreprises

4.17 L'aide financière au démarrage d'entreprises, au gouvernement du Québec, prend principalement la forme de subventions, de prêts ou de garanties de prêts. Les mesures couvertes par nos travaux sont présentées à la figure 4.2.

FIGURE 4.1
Mesures d'aide directes ou indirectes à l'entreprise

	MESURE D'AIDE	ENTITÉ RESPONSABLE	ANNÉE DE CRÉATION
	Jeunes promoteurs	MICST	1985
■	Société d'investissement jeunesse	MCE	1986
●	Programme d'aide au développement économique régional	MICST	1991
	Mesures de soutien à l'entrepreneurship	SDR	1992
	Fonds d'aide aux entreprises	SDR	1992
	Fonds décentralisés de création d'emplois (près du tiers pour des entreprises en démarrage)	SDR	1993
	Mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship (volet entrepreneurship général)	MICST	1993
	Renforcement de l'offre de formation et d'aide individualisée aux nouveaux entrepreneurs	SQDM	1993
▲	Soutien à l'emploi autonome	SQDM	1993
	Fonds d'investissement locaux	SDR	1993
	Programme d'investissement en démarrage d'entreprises	MICST	1994

■ Le gouvernement du Québec verse une contribution annuelle pour les dépenses de fonctionnement de la Société qui gère un fonds d'assistance financière constitué des contributions de plus d'une centaine de sociétés et de corporations.

● Programme né du regroupement des programmes Aide aux commissariats industriels et Services d'aide aux jeunes entrepreneurs.

▲ Mesure dont la gestion est assumée conjointement avec le ministère de la Sécurité du revenu et qui comprend également un volet de garanties de prêts.

FIGURE 4.2
Mesures d'aide financière couvertes par nos travaux

MESURE D'AIDE FINANCIÈRE	CLIENTÈLE	FORME D'AIDE
Programme d'investissement en démarrage d'entreprises (MICST)	Pas de restriction	Garantie de prêt limitée à 50 000 dollars pour **la création ou le soutien d'entreprises** existantes depuis moins de trois mois
Jeunes promoteurs (MICST)	De 18 à 35 ans	Subvention maximale de 6 000 dollars pour **la création d'une première entreprise**
Société d'investissement jeunesse (MCE)	De 18 à 35 ans	Garantie de prêt de 10 000 à 50 000 dollars pour permettre de **se lancer en affaires**
Fonds d'aide aux entreprises (SDR)	Pas de restriction	Garantie de prêt maximale de 200 000 dollars pour **la création ou l'aide à une entreprise** de moins de trois ans
Fonds décentralisés de création d'emplois (SDR)	Chômeurs, prestataires de la sécurité du revenu et jeunes	Subvention moyenne de 9 200 dollars par emploi créé pour le soutien de projets novateurs et générateurs d'emplois structurants et durables (près du tiers pour des entreprises **en démarrage**)
Fonds d'investissement locaux (SDR)	Pas de restriction	Prêt maximum de 50 000 dollars pour **le démarrage** ou l'expansion de petites entreprises

Des chevauchements persistent quant aux formes d'aide pour la clientèle des 18 à 35 ans et aux besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars.

4.18 Ces diverses mesures, dans des entités différentes, qui comportent des similitudes et qui ont pour objectif de fournir une aide financière au démarrage d'entreprises, amènent des chevauchements. Même si des particularités ont été établies au moment de leur élaboration, entre autres quant à la clientèle visée, aux montants maximums de l'aide offerte et à la durée de la phase de démarrage, des chevauchements persistent quant aux formes d'aide pour la clientèle des 18 à 35 ans et aux besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars.

4.19 Par ailleurs, une mesure de subventions, telle que les fonds décentralisés de création d'emplois, peut se substituer à d'autres mesures parce que la forme d'aide offerte s'avère plus alléchante qu'une garantie de prêt. Un état de situation sur les activités des fonds décentralisés de création d'emplois, produit en novembre 1994 par le Secrétariat au développement des régions, indiquait que, sur quatre dossiers ayant des besoins de financement inférieurs à 50 000 dollars, trois étaient soutenus par les fonds décentralisés de création d'emplois sous forme de subventions et un par les fonds d'aide aux entreprises qui offrent des garanties de prêts.

Services conseils

4.20 Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie facilite l'accès à ses mesures d'aide par la présence de conseillers en développement industriel dans ses bureaux régionaux et grâce à son Programme d'aide au développement économique régional visant à subventionner certains commissariats industriels et les services d'aide aux jeunes entrepreneurs.

4.21 Le Secrétariat au développement des régions soutient, conformément à la décision des conseils régionaux de développement, l'embauche d'agents de développement en milieu rural.

4.22 La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre offre des services d'aide en démarrage d'entreprises par l'entremise de conseillers en développement de la main-d'œuvre rattachés à ses sociétés régionales.

4.23 Les rôles de ces intervenants dans le démarrage d'entreprises sont présentés à la figure 4.3.

4.24 Ces cinq intervenants ont des rôles qui se chevauchent dans la diffusion de services conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage, notamment quant à la réalisation de certaines tâches par l'agent de développement économique d'un service d'aide aux jeunes entrepreneurs ainsi qu'à l'assistance accordée par plusieurs intervenants pour mettre un plan d'affaires au point. Dans ce dernier cas, pour limiter les chevauchements, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre a conclu une entente en avril 1994 avec l'Association des services d'aide aux jeunes entrepreneurs, dont les membres sont subventionnés par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, pour dispenser de l'aide à la clientèle visée par le démarrage d'entreprises.

FIGURE 4.3
Les intervenants et leurs rôles dans le démarrage d'entreprises

INTERVENANTS	RÔLES DANS LE DÉMARRAGE D'ENTREPRISES
Conseiller en développement industriel	■ Dispenser ou faire dispenser l'aide au **démarrage d'entreprises** en concordance avec les mesures d'aide en vigueur au Ministère
Commissaire industriel	■ Stimuler l'implantation de **nouvelles entreprises** ■ Fournir un appui constant aux **entreprises en démarrage** par des moyens efficaces et des mesures appropriées
Agent de développement économique d'un service d'aide aux jeunes entrepreneurs	■ Favoriser la **création d'entreprises** par des jeunes de 18 à 35 ans ■ Procurer des services conseils et de la formation aux **jeunes entrepreneurs** ■ Effectuer le suivi des entreprises qui ont **démarré**
Agent de développement rural	■ Repérer des **occasions d'affaires** et soutenir l'entrepreneurship individuel et collectif en milieu rural
Conseiller en développement de la main-d'œuvre	■ Diffuser individuellement ou en groupe l'information concernant les cours et les services qui s'adressent à la clientèle visée (deux mesures de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre visent le **démarrage d'entreprises**)

4.25 La présence de ces nombreux intervenants, dans la plupart des régions du Québec, ajoutée à ceux du gouvernement fédéral, des municipalités et du milieu des affaires, fait en sorte qu'un futur entrepreneur ou une entreprise en démarrage éprouve de la difficulté à trouver l'interlocuteur approprié pour obtenir l'aide nécessaire. Un relevé du Secrétariat au développement des régions, effectué au milieu de 1993, révèle que la plupart des régions du Québec comptent généralement de 20 à 30 organismes d'aide à l'entreprise, à laquelle se rattache l'activité de démarrage d'entreprises.

Un futur entrepreneur ou une entreprise en démarrage éprouve de la difficulté à trouver l'interlocuteur approprié pour obtenir l'aide nécessaire.

4.26 Les chevauchements des rôles ne favorisent pas l'utilisation optimale des fonds consacrés aux services conseils au démarrage d'entreprises et n'assurent pas le meilleur service à la clientèle visée.

Soutien à l'esprit d'entreprise

4.27 Le Secrétariat au développement des régions dispose de mesures de soutien à l'entrepreneurship, depuis août 1992, assorties d'un budget total de 8 millions de dollars pour trois ans. De son côté, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie a également élaboré, en novembre 1993, des mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship, comportant un volet entrepreneurship général, avec un budget total de 2,5 millions de dollars prévu pour trois ans. Ces mesures visaient à répondre à des besoins qui présentaient certaines similitudes (figure 4.4).

4.28 Ces mesures, qui ont pris fin à compter de 1995-1996, ont entraîné du chevauchement quant aux efforts déployés par le gouvernement pour le soutien à l'esprit d'entreprise, particulièrement dans le parrainage offert aux jeunes entrepreneurs et le financement d'activités régionales ou interrégionales favorisant le développement économique.

Chevauchement quant aux efforts déployés par le gouvernement pour le soutien à l'esprit d'entreprise.

4.29 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre d'harmoniser leurs activités d'aide au démarrage d'entreprises.

4.30 ***Résumé des commentaires des entités vérifiées :*** *Les entités vérifiées se sont montrées d'accord avec la recommandation. Elles nous ont fait part de mesures déjà prises ou qui le seront pour une meilleure harmonisation de l'aide.*

Aide financière aux entreprises. *Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie mentionne qu'une exclusivité mutuelle a été établie entre le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises et les fonds d'aide aux entreprises en ce qui a trait au cumul d'aide. Depuis avril 1995, le Ministère a modifié les normes de la mesure Jeunes promoteurs pour qu'il n'y ait plus de cumul d'aide, pour un même projet, avec les fonds décentralisés de création d'emplois. Enfin, un sous-groupe de travail du Ministère a formulé des recommandations particulières, pour l'aide au démarrage d'entreprises, au groupe de travail portant sur la rationalisation et l'harmonisation des programmes d'aide.*

MESURES D'AIDE	OBJECTIFS
Mesures de soutien à l'entrepreneurship	■ **Développement des connaissances,** des potentiels et des réalisations économiques d'une **région** ■ **Parrainage** et **maillage** d'entreprises ■ Promotion des centres d'excellence structurants pour l'économie ■ Soutien d'activités favorisant les **échanges interrégionaux** ■ Réalisation de structures d'accueil, tels les incubateurs d'entreprises et les centres de création d'entreprises
Mesures d'appui aux activités structurantes en entrepreneurship (volet entrepreneurship général)	■ Soutien à la **formation des acteurs régionaux** et locaux ■ Renforcement de l'offre de service en entrepreneurship, avec un accent particulier sur le **parrainage,** le **réseautage** et l'essaimage ■ Soutien à tout projet ou programme d'action, de **portée provinciale,** susceptible de contribuer à la promotion de l'entrepreneurship

FIGURE 4.4
Objectifs des mesures de soutien à l'esprit d'entreprise

Le Secrétariat au développement des régions mentionne pour sa part qu'« une concertation en région a été établie pour l'administration de certains programmes entre le Secrétariat au développement des régions, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et le ministère de la Sécurité du revenu ». Il ajoute qu'« une plus grande harmonisation des programmes d'aide financière a été effectuée depuis qu'a été réalisée l'étude du Vérificateur général et des arrimages ont été effectués entre le Secrétariat au développement des régions et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie de façon à rendre complémentaires et non concurrents leurs programmes respectifs de soutien à l'entreprise ».

Services conseils. *Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie mentionne qu'il « a contribué, dans le cadre de ses champs d'activité, aux efforts en vue d'harmoniser la prestation des services conseils en démarrage d'entreprises ». Entre autres, il fait état qu'il travaille en étroite collaboration avec les services d'aide aux jeunes entrepreneurs, et que les mandats de ces derniers et des commissariats industriels ont été clairement établis. De plus, la régionalisation du Programme d'aide au développement économique régional, entreprise en 1994, favorise l'harmonisation des intervenants en région. Il fait également mention d'autres facteurs d'harmonisation tels que la signature d'ententes entre le Ministère et la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre concernant la prestation de services conseils et de formation par les services d'aide aux jeunes entrepreneurs.*

Des frais de gestion non prévus ou sous-évalués ont été observés.

Le Secrétariat au développement des régions affirme, quant à lui, qu'il « soutient les efforts des intervenants de certaines régions d'harmoniser les actions des différents partenaires autour du concept de centre de services à l'entreprise ou de guichet unique ».

Dans le but de limiter les chevauchements, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre affirme qu'elle « requiert les services des organismes tels que les services d'aide aux jeunes entrepreneurs (SAJE) pour la dispensation des aides à la clientèle dans le cadre des mesures de soutien et de création d'emplois visant le démarrage d'entreprises. Une entente a d'ailleurs été conclue avec l'Association des services d'aide aux jeunes entrepreneurs pour l'utilisation de leurs services. » Elle souligne également que « le rôle dévolu au conseiller en développement de la main-d'œuvre ne se limite pas seulement à diffuser l'information concernant les services et les cours offerts à la clientèle des deux mesures gérées par la Société visant le démarrage d'entreprises. Le conseiller doit en plus assurer auprès de la clientèle, sur une base individuelle ou collective, un rôle conseil en matière d'analyse de besoins, d'encadrement et de suivi du promoteur et du projet. »

Frais de gestion des mesures d'aide financière

4.31 La multiplicité des mesures d'aide financière au démarrage d'entreprises entraîne la mise en place de nombreuses structures administratives pour assurer l'apport de l'aide. Nous en avons évalué le coût à quelque 10 millions de dollars pour l'année financière 1994-1995, dont seulement 5,4 millions de dollars avaient été prévus au moment de l'élaboration des mesures.

4.32 Des frais de gestion non prévus ou sous-évalués ont été plus particulièrement observés en ce qui a trait au Programme d'investissement en démarrage d'entreprises, pour environ un million de dollars annuellement, et aux fonds décentralisés de création d'emplois, pour plus de 4 millions de dollars au cours de leur première année d'existence. On a généralement eu recours à des ressources internes, sans toutefois en prévoir le coût dans celui des mesures.

4.33 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, au Secrétariat au développement des régions et à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre de minimiser et d'évaluer de façon plus rigoureuse les frais de gestion au moment de l'élaboration d'une mesure d'aide.

4.34 ***Résumé des commentaires des entités vérifiées :*** *Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et le Secrétariat au développement des régions nous ont affirmé que les frais de gestion non*

prévus ou sous-évalués n'avaient pas entraîné de coûts supplémentaires, compte tenu que des employés réguliers déjà en place et des ressources prêtées par d'autres entités avaient été utilisés pour combler les besoins.

En ce qui concerne la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, elle précise : « Au moment de l'élaboration du programme, la Société avait évalué les coûts de gestion du Fonds décentralisé de création d'emplois à un niveau supérieur à 1,5 p. cent de l'enveloppe de base. Cependant, dans l'entente conclue avec le Secrétariat au développement des régions (SDR), les parties ont convenu de limiter dans un premier temps les frais de gestion à 1,5 p. cent et contribuer ainsi à les minimiser. »

Traitement des demandes d'aide

4.35 Les demandes d'aide financière pour le démarrage d'entreprises doivent être traitées dans des délais raisonnables et au moindre coût. Nos constatations, résultant de notre visite dans quatre régions, concernent l'analyse des données et les délais d'octroi de l'aide.

Analyse des données

4.36 Nos travaux à cet égard ont porté sur les fonds d'aide aux entreprises et les fonds décentralisés de création d'emplois. Lorsqu'une demande d'aide est faite, les analyses sont généralement effectuées sans tenir compte du travail exécuté par d'autres intervenants. Cette façon de procéder, outre qu'elle augmente le coût de traitement d'un dossier, peut faire en sorte qu'un dossier refusé dans le cadre d'une mesure à cause de la faible possibilité de réussite soit accepté en vertu d'une autre.

4.37 Un manque d'harmonisation entre les régions a également été constaté quant à la procédure d'analyse des demandes d'aide aux fonds décentralisés de création d'emplois. Un état de situation, produit par le Secrétariat au développement des régions, pour les premiers mois de fonctionnement, dénote des divergences entre les régions quant à l'information que doit contenir un dossier, à l'obtention d'avis sectoriels de certains ministères et organismes et à la façon de calculer et de comptabiliser les résultats des interventions en matière de création d'emplois. Ce même rapport révèle que, au cours des premiers mois d'application de la mesure, cette diversité de traitement entre les régions a notamment entraîné que certains projets ont été acceptés malgré des structures de financement mal équilibrées et des descriptions imprécises.

Manque d'harmonisation entre les régions quant à la procédure d'analyse des demandes d'aide aux fonds décentralisés de création d'emplois

4.38 Un manque d'harmonisation dans l'analyse des demandes d'aide financière relatives aux fonds décentralisés de création d'emplois peut entraîner que des projets similaires de démarrage d'entreprises soit rejetés dans certaines régions et acceptés ailleurs, selon la rigueur administrative.

Délais d'octroi de l'aide

4.39 Dans le cas des fonds décentralisés de création d'emplois, certains délais de traitement pouvaient atteindre jusqu'à quatre mois. Au moment de l'annonce de la mesure, le délai nécessaire au traitement d'un dossier complet avait pourtant été fixé à 30 jours. Un traitement tardif peut causer aux entreprises en démarrage des problèmes importants de liquidités et nuire sensiblement aux chances de réussite de certains projets.

4.40 Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions d'harmoniser, pour une même mesure d'aide, l'analyse des demandes d'aide financière entre les différentes régions administratives du Québec et de respecter les délais fixés pour l'octroi de l'aide.

4.41 ***Résumé des commentaires du Secrétariat au développement des régions :*** *Le Secrétariat au développement des régions nous a signalé, pour les fonds décentralisés de création d'emplois, qu'« une modulation dans l'administration du programme a été voulue par les décideurs qui ont confié à un comité régional dans chacune des régions, le soin de définir et proposer au ministre un cadre d'intervention. Cependant, il est exact que lors des premiers mois, des divergences et différences ont été notées dans les modalités de traitement des dossiers au niveau de l'information requise, dans les demandes et le traitement des avis sectoriels. »*

En ce qui a trait aux délais de traitement supérieurs à 30 jours, attribuables au volume important de demandes, le Secrétariat nous informe qu'ils ont été considérablement réduits.

Suivi de gestion

4.42 Le suivi de gestion permet de faire le point périodiquement au sujet de l'utilisation des ressources disponibles, du déroulement des activités et de leurs résultats. Nos constatations à cet égard concernent les fonds d'aide aux entreprises, les fonds décentralisés de création d'emplois, les services d'aide aux jeunes entrepreneurs et la mesure Jeunes promoteurs.

Dans l'ensemble, l'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance.

4.43 Pour la plupart de ces mesures d'aide, les moyens nécessaires pour assurer un suivi adéquat des activités réalisées n'ont pas été mis en place. Dans l'ensemble, l'information de gestion s'avère incomplète et comporte peu d'indicateurs de performance quant à l'atteinte des objectifs. De plus, l'information analysée ne donne pas toujours lieu aux correctifs nécessaires afin de mieux répondre aux besoins de la clientèle visée. Nous avons également constaté que les efforts consacrés au suivi des entreprises ayant récemment démarré sont insuffisants.

4.44 Les entreprises qui ont bénéficié de garanties de prêts en vertu des fonds d'aide aux entreprises ne font pas l'objet d'un suivi adéquat, la priorité des corporations des fonds d'aide aux entreprises étant surtout accordée à l'analyse des demandes d'aide. Les emplois créés grâce à cette mesure ne font pas non plus l'objet de suivi. L'information de gestion disponible se compose essentiellement de données relatives aux engagements budgétaires effectués et aux emplois prévus dans le cadre des différents projets.

4.45 Bien que les fonds décentralisés de création d'emplois comportent plus d'informations de gestion que les autres mesures, une donnée importante n'était pas à jour. En effet, le nombre d'emplois créés dans une région, depuis l'entrée en vigueur de la mesure en mars 1994, n'était pas encore connu en janvier 1995 par le Secrétariat au développement des régions, même si quelque 15 millions de dollars d'aide avaient déjà été octroyés. De plus, aucun suivi n'est prévu actuellement auprès des entreprises au-delà de la date du financement complet, soit généralement un an. Il est par conséquent difficile d'avoir l'assurance que les projets subventionnés amènent la création d'emplois structurants et durables, tel que le prévoit la mesure d'aide.

4.46 Le suivi des activités des services d'aide aux jeunes entrepreneurs effectué par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie est incomplet. Il se limite essentiellement à comparer leur plan d'action à leur bilan de réalisation, sans que des actions soient prises par le Ministère pour corriger les situations problématiques. Les services d'aide aux jeunes entrepreneurs ont notamment pour fonction de suivre et d'encadrer les entreprises qui ont récemment démarré. Même si le Ministère est informé qu'ils y consacrent relativement peu de temps, il n'a pas établi d'action concrète pour y remédier.

4.47 En ce qui concerne la mesure Jeunes promoteurs, il n'y avait pas de données disponibles, au moment de notre vérification, quant à la durabilité des emplois créés et au taux de survie des entreprises. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer son incidence sur la clientèle visée.

4.48 Un suivi déficient des entreprises ayant bénéficié d'une aide gouvernementale de démarrage contribue à augmenter le taux de perte associé à chacune des mesures en cause. À cet égard, le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP), qui a précédé celui des fonds d'aide aux entreprises, nous fournit un exemple. Des prêts totalisant 36 millions de dollars avaient été accordés à diverses entreprises. En janvier 1995, des prêts d'une valeur de 17 millions de dollars avaient atteint leur échéance et la moitié de ce montant était constituée à parts égales de mauvaises créances et de dossiers relatifs à des emprunteurs dont le Secrétariat était sans nouvelles.

4.49 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions

- **de mettre en place des mécanismes pour produire de l'information de gestion complète et utile à la prise de décision;**

- **d'analyser de façon systématique l'information de gestion pour pouvoir adopter en temps opportun les mesures correctives nécessaires, en vue d'accroître l'efficacité des mesures d'aide;**

- **d'exercer un suivi rigoureux.**

4.50 ***Résumé des commentaires des entités :*** *Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie nous a informés que les services d'aide aux jeunes entrepreneurs ont vu leur budget haussé de 800 000 dollars en 1995-1996 pour tenir compte de l'augmentation du volume de travail et pour améliorer l'encadrement des entreprises qui ont récemment démarré. En ce qui concerne les jeunes promoteurs, le Ministère mentionne qu'il dispose déjà d'informations sur les emplois créés et les investissements consentis. En juillet 1995, une étude, réalisée pour la région de Montréal, établit le taux de survie pour les trois premières années d'une entreprise et fournit des informations sur la progression du chiffre d'affaires et les marges de crédit.*

Le Secrétariat au développement des régions nous informe que, pour les fonds d'aide aux entreprises, des mécanismes de suivi sont prévus par les différents partenaires pour permettre la constitution d'un dossier d'information par région. Il prévoit aussi établir, à l'intention des partenaires, les éléments du cadre d'information de gestion qui devrait permettre, entre autres, d'établir son enveloppe de provision pour pertes relativement à cette mesure d'aide. En ce qui concerne les fonds décentralisés de création d'emplois, un suivi des travaux des comités régionaux de création d'emplois est effectué par les représentants du Secrétariat en région et les systèmes d'information en place peuvent produire un nombre appréciable de données sur les activités de cette mesure.

Pour assurer les disponibilités nécessaires afin d'honorer les pertes éventuelles dans les fonds d'aide aux entreprises, le Secrétariat doit assurer un suivi de l'évolution des prêts de façon à calculer de manière précise ses prévisions pour pertes. Le système de traitement de l'information des fonds régionaux de développement permettra un suivi de ces données.

Évaluation du rendement de programmes

4.51 Dans un contexte d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires, l'évaluation du rendement de programmes est un outil essentiel pour juger et rendre compte de la performance d'un programme. Elle permet de mesurer ses effets sur les besoins ciblés, l'à-propos des moyens choisis et le degré d'atteinte des objectifs. Ultimement, une évaluation de programmes déterminera des solutions de rechange pour une meilleure performance.

Absence de cadre d'évaluation

4.52 Pour que cette activité de gestion soit réalisée d'une manière optimale, elle doit être planifiée dès l'élaboration du programme. Les responsables doivent préciser les indicateurs de rendement significatifs pour la mesure des résultats ainsi que les normes à respecter, la périodicité des contrôles et, finalement, le moment pour évaluer le programme. Or, les mesures d'aide financière élaborées depuis 1992 que nous avons examinées ne comportent pas de cadre d'évaluation. La mise en œuvre d'un tel cadre aurait amené les gestionnaires à énoncer des objectifs mesurables afin de préciser clairement les attentes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

4.53 En ce qui concerne les fonds décentralisés de création d'emplois, dont les activités ont débuté en janvier 1994, une évaluation annuelle des effets de la mesure d'aide est prévue. En décembre 1994, le Secrétariat au développement des régions n'avait pas déterminé les éléments nécessaires à une telle évaluation. Comme ces paramètres n'ont pas été définis, après plus de dix mois de fonctionnement, l'information nécessaire risque de ne pas être entièrement disponible pour l'évaluation normalement prévue le 31 mars 1995.

4.54 Par ailleurs, la plupart des mesures d'aide financière vérifiées ne sont pas dotées d'objectifs clairs et mesurables. Ceux-ci reposent plutôt sur des objectifs généraux difficilement quantifiables, tels que :

- « faciliter la création de débouchés d'emplois de qualité pour les jeunes finissants, les travailleurs licenciés suite aux opérations de restructuration des entreprises existantes ainsi qu'aux Québécois et Québécoises manifestant un véritable esprit d'entreprise »;

■ « susciter l'émergence d'un plus grand nombre d'entreprises dans les régions du Québec et [...] favoriser la création d'emplois aux niveaux local et régional ».

4.55 Ces deux objectifs ne sont pas quantifiés quant au nombre d'emplois à créer, ni par région ni dans l'ensemble du Québec, et ne comportent pas d'échéancier précis pour leur réalisation. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer le degré d'atteinte de tels objectifs.

Absence de portrait d'ensemble des efforts consentis dans le démarrage d'entreprises et de leurs répercussions

4.56 Des mesures d'aide au démarrage d'entreprises, qui existent déjà depuis quelques années, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation depuis leur mise en application. Leurs budgets sont généralement reconduits d'année en année, sans questionnement particulier. Il en est ainsi, notamment, des budgets annuels des services d'aide aux jeunes entrepreneurs et ceux des commissariats industriels, qui se sont élevés à quelque 85 millions de dollars pour les dix dernières années, et que l'on reconduit sans évaluation de l'incidence de leurs interventions ou de l'évolution de leur environnement, et sans tenir compte de leur niveau d'activité.

4.57 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions de prévoir, pour les mesures d'aide au démarrage d'entreprises, un cadre d'évaluation ainsi que des objectifs clairs et mesurables, et d'en faire une évaluation régulière.

4.58 ***Résumé des commentaires des entités :***
Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie « souscrit à la recommandation du Vérificateur général et procédera notamment à l'évaluation du Programme d'investissement en démarrage d'entreprises aussitôt que les données de résultats réels seront disponibles. De plus, il tient à souligner qu'il est engagé dans une démarche qui lui permettra d'introduire la gestion par résultats dans son organisation. Il procède notamment à l'élaboration d'indicateurs de performance, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, qui lui permettront de progresser dans sa connaissance de l'atteinte des objectifs des divers programmes ».

En ce qui concerne le Secrétariat au développement des régions, il est « d'accord avec cette proposition et a initié les mesures permettant de procéder à une évaluation de la performance des fonds décentralisés de création d'emplois et des fonds d'aide aux entreprises. Les informations qualitatives et quantitatives concernant les fonds décentralisés de création d'emplois sont disponibles en fonction du système de traitement de l'information. Le Secrétariat développe et implante actuellement un système d'information dont les données serviront également à l'évaluation et au suivi des fonds régionaux de développement, dont les Fonds d'aide aux entreprises. Un comité de travail sera mis sur pied afin d'établir les paramètres de l'évaluation, de préciser les objectifs et les éléments qui seront évalués. Un rapport sur l'orientation des programmes devrait suivre. »

Reddition de comptes

4.59 La responsabilité de l'aide au démarrage d'entreprises est répartie entre plusieurs intervenants. Par conséquent, le gouvernement ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des efforts consentis dans ce domaine et de leurs répercussions.

4.60 Nous nous sommes penchés sur les rapports d'activité, pour l'année financière 1993-1994, du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et du Secrétariat au développement des régions relevant du ministère du Conseil exécutif. Notre examen visait à déterminer si ces rapports présentent une information complète en ce qui concerne les mesures d'aide destinées au démarrage d'entreprises. Nous nous sommes principalement attardés à l'information divulguée sur la pertinence des mesures d'aide, l'atteinte des résultats escomptés et les ressources investies. Ces rapports divulguent peu d'informations quant à la pertinence des mesures d'aide et à l'atteinte des résultats escomptés.

4.61 Le rapport annuel du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie donne peu d'informations sur les mesures d'aide relatives au démarrage d'entreprises. Dans le cas de la mesure Jeunes

promoteurs, il ne divulgue pas d'information en ce qui concerne la survie des entreprises qui ont démarré. Quant au Programme d'aide au développement économique régional qui concerne l'aide aux commissariats industriels et aux services d'aide aux jeunes entrepreneurs, on n'y mentionne pas les principales activités réalisées permettant l'atteinte de l'objectif du programme.

4.62 Le Secrétariat au développement des régions du ministère du Conseil exécutif a remis son rapport d'activité en janvier 1995 pour l'année financière terminée le 31 mars 1994, soit trois mois après l'échéance de la date de production. En ce qui concerne les fonds d'aide aux entreprises, le rapport demeure muet quant au nombre d'emplois réellement créés et au taux de survie des entreprises qui ont démarré.

4.63 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat au développement des régions de mieux informer l'Assemblée nationale et le gouvernement des résultats des interventions faites en matière de démarrage d'entreprises.

4.64 ***Résumé des commentaires des entités :*** *Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie « partage la constatation du Vérificateur général à l'effet que le gouvernement n'a pas un portrait d'ensemble des efforts consentis dans le démarrage d'entreprises et de leurs impacts. Il souscrit donc au contenu de l'énoncé de la recommandation. »*

Il affirme également que « le rapport annuel permet de fournir certaines informations générales sur les programmes. Le Ministère estime qu'il y a aussi un exercice de reddition de comptes qui se réalise lors des commissions parlementaires dans le cadre de l'étude des crédits du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie où des données plus détaillées et plus complètes sont fournies sur tous les programmes d'aide du Ministère. »

Le Secrétariat au développement des régions nous a informés que, en ce qui concerne les fonds d'aide aux entreprises, « le rapport annuel du Secrétariat pour l'année 1993-1994 constituait un premier état de situation sur ce programme, géré par des corporations régionales autonomes et dont les activités se sont amorcées tardivement en 1992-1993. À la date de préparation du rapport annuel, les données de toutes les régions, sur les emplois réellement créés et sur le taux de survie des entreprises supportées, n'étaient que partiellement disponibles. »

Conclusion

4.65 L'aide au démarrage d'entreprises acquiert de plus en plus d'importance. Dans la mesure où les besoins sont nombreux et les ressources, rares, il est essentiel que tous les intervenants en la matière se concertent. En outre, il faut que chaque mesure d'aide puisse faire état des coûts d'intervention et des résultats attendus et atteints. Enfin, les parlementaires doivent disposer de l'information susceptible de leur permettre de prendre des décisions en ce domaine.

4.66 Pour l'instant, le gouvernement investit des sommes importantes pour adopter des mesures en vue de favoriser le démarrage d'entreprises, tandis qu'il néglige d'évaluer l'atteinte des résultats.

Les avions et les hélicoptères du gouvernement

Étude d'envergure gouvernementale conduite auprès du Fonds du service aérien gouvernemental, du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Sûreté du Québec et du ministère de l'Environnement et de la Faune

Table des matières

Faits saillants	5.1
Vue d'ensemble	5.8
Objectifs et portée de notre vérification	5.15
Résultats de notre vérification	
Utilisation des avions et des hélicoptères	
Utilisation de l'avion-hôpital par le ministère de la Santé et des Services sociaux	5.20
Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux	5.31
Utilisation des hélicoptères	5.32
Sûreté du Québec	5.35
Commentaires de la Sûreté du Québec	5.40
Ministère de l'Environnement et de la Faune et autres ministères et organismes du gouvernement	5.41
Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune	5.49
Utilisation des avions F-27	5.50
Gestion des ressources humaines	5.64
Entretien de la flotte	
Service de la maintenance	5.75
Gestion des stocks	5.85
Information de gestion	
Évaluation de programmes	5.91
Systèmes d'information	5.94
Reddition de comptes	5.99
Commentaires des Services gouvernementaux	5.102
Réserve pour assurances	5.103
Commentaires des Services gouvernementaux	5.105

FAITS SAILLANTS

5.1 Les principaux utilisateurs des avions et des hélicoptères du gouvernement, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Sûreté du Québec et le ministère de l'Environnement et de la Faune, n'ont pas évalué leurs besoins ni mesuré les résultats. Le Fonds du service aérien gouvernemental n'a pas davantage effectué cette évaluation afin de s'assurer que le nombre et le type d'appareils, leur localisation et leur capacité quant au nombre de passagers conviennent aux besoins des utilisateurs.

5.2 Au cours des trois dernières années, les heures de vol des appareils du Fonds, sauf l'avion-hôpital, ont été faibles comparativement à la moyenne des aéronefs des secteurs privé et gouvernemental et, pourtant, les ministères et organismes ont nolisé régulièrement et fréquemment des appareils du secteur privé.

5.3 Le coût pour l'utilisateur est généralement plus élevé s'il recourt aux appareils du Fonds, et ce, même si le gouvernement a assumé une contribution annuelle de 3,3 millions de dollars jusqu'en 1993-1994. Le secteur privé offre souvent des tarifs inférieurs pour les hélicoptères ainsi que pour les avions dont la capacité de sièges est moindre que celle des F-27, mais qui répondent aux besoins des utilisateurs.

5.4 La sous-utilisation des avions et des hélicoptères ainsi que les déficiences de l'organisation du travail font en sorte que les pilotes effectuent moins d'heures de vol que leurs homologues des secteurs privé et gouvernemental.

5.5 Le rendement des personnes affectées à la maintenance n'est pas évalué. Les ratios d'heures d'entretien par heure de vol sont plus élevés que ceux des secteurs privé et gouvernemental.

5.6 L'information de gestion est insuffisante et la tarification est inadéquate. Les systèmes sont généralement déficients et ils ne fournissent pas les coûts d'exploitation par type d'appareil.

5.7 Le Fonds n'a pas évalué toutes ses activités afin de les rationaliser et sa reddition de comptes ne permet pas de juger de sa performance.

Vue d'ensemble

5.8 Au moment de notre vérification, le gouvernement du Québec possédait une flotte de 27 aéronefs, soit un avion-hôpital, 18 avions-citernes, 2 avions F-27 et 6 hélicoptères.

5.9 Ces aéronefs servent aux évacuations aéromédicales, à l'extinction des feux de forêt, aux opérations policières, à l'inventaire et à la protection de la faune, à la surveillance de l'environnement et au transport de personnes pour les ministères et organismes du gouvernement.

5.10 Le gouvernement a confié la gestion de ses aéronefs au Fonds du service aérien gouvernemental, fonds spécial constitué en vertu de la *Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics*. Le Fonds offre un service de nolisement à la demande de ses appareils, et ce, 24 heures sur 24, et facture les coûts de ses services aux différents utilisateurs. Il est responsable de l'organisation du travail des pilotes et de l'entretien de la flotte.

5.11 Les aéronefs ont effectué 7 295 heures de vol en 1993-1994 et les dépenses du Fonds ont totalisé 29,5 millions de dollars. Son actif total est de 71 millions de dollars et le déficit accumulé est de 339 000 dollars, en tenant compte de la perte résultant de l'écrasement d'un appareil en décembre 1993.

5.12 Le Fonds a une obligation réglementaire de s'autofinancer depuis 1992-1993. Il a bénéficié d'une contribution annuelle du gouvernement de 3,3 millions de dollars jusqu'en 1993-1994. Il prévoit que cette contribution, qui couvrait une partie des frais fixes de certains aéronefs, sera réduite progressivement à zéro au cours des trois prochains exercices.

5.13 Depuis septembre 1993, en vertu de la déréglementation, les ministères et organismes ne sont plus obligés d'avoir recours au Fonds pour le nolisement d'aéronefs auprès d'entreprises privées. Les services conseils du Fonds sont toutefois disponibles contre rémunération.

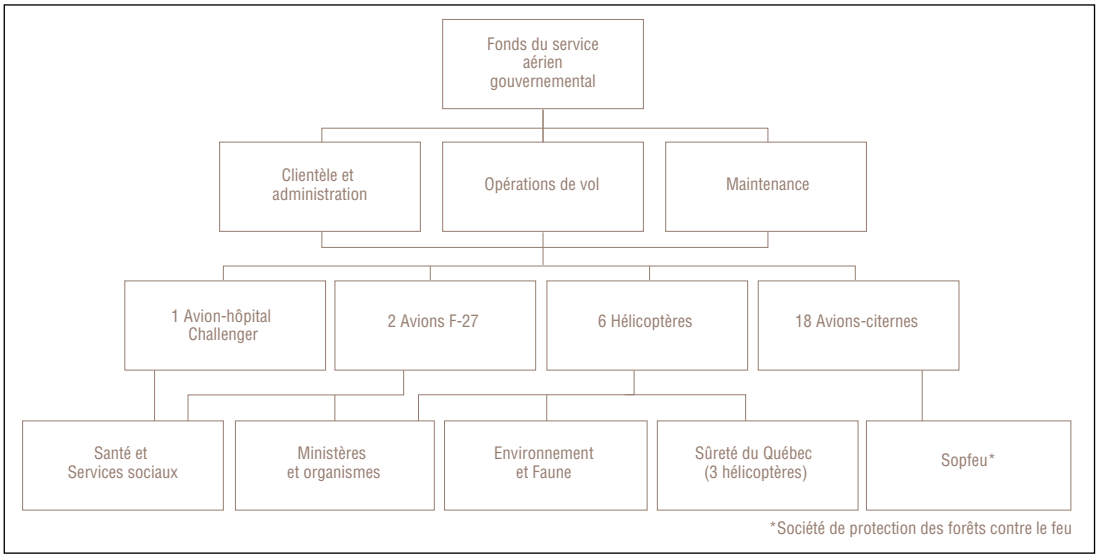
5.14 Enfin, l'effectif autorisé du Fonds est de 194 postes. Au moment de notre vérification, 181 personnes y travaillaient, réparties dans trois services, soit « Clientèle et administration », « Opérations de vol » et « Maintenance ». Les principaux utilisateurs des aéronefs du gouvernement sont présentés à la figure 5.1.

Objectifs et portée de notre vérification

5.15 Notre vérification avait pour but d'examiner si les aéronefs du gouvernement étaient gérés avec efficience et économie. Nous avons vérifié également s'il existe des mécanismes suffisants de reddition de comptes.

5.16 À cette fin, nos travaux de vérification ont surtout été conduits auprès du Fonds du service aérien gouvernemental qui est le gestionnaire des aéronefs du gouvernement. Ayant constaté que le Fonds est tributaire de certaines décisions d'organismes gouvernementaux, utilisateurs de ses aéronefs, nous nous sommes de plus assurés que

FIGURE 5.1
Principaux utilisateurs des aéronefs du gouvernement



les besoins du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Sûreté du Québec et du ministère de l'Environnement et de la Faune étaient fondés sur des analyses appropriées et suffisantes.

5.17 Afin de mesurer la performance du Fonds, nous avons obtenu des données de 12 entités privées ou gouvernementales qui exploitent des avions ou des hélicoptères. Par conséquent, les comparaisons faites dans ce rapport sont basées sur cette référence.

5.18 L'absence d'analyse quant au nombre optimal d'avions-citernes a déjà fait l'objet d'une recommandation du Vérificateur général au ministère des Forêts en 1992-1993. En avril 1994, SOPFEU a produit à ce sujet une étude qui sera examinée au moment du suivi des recommandations.

5.19 La période de vérification couvre principalement l'année financière 1993-1994, mais certains commentaires se rapportent à des données quantitatives établies sur plus d'une année. Nos travaux ont pris fin en février 1995.

Résultats de notre vérification

Utilisation des avions et des hélicoptères

Utilisation de l'avion-hôpital par le ministère de la Santé et des Services sociaux

5.20 Le système d'évacuations aéromédicales du Québec (EVAQ) est en activité depuis 1981. Il assure le transport aérien des malades du Québec dont l'état est urgent ou instable, particulièrement des régions éloignées vers les centres hospitaliers spécialisés. Ces évacuations sont effectuées par l'avion-hôpital Challenger ou par un avion F-27 qui est considéré comme un avion-ambulance de relève.

5.21 EVAQ permet donc à la population de la périphérie du Québec d'avoir accès, dans les cas les plus critiques, aux soins spécialisés de Québec et de Montréal 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Le ministère de la Santé et des Services sociaux détermine les lignes directrices et supervise la bonne marche d'EVAQ. Les coûts du transport sanitaire aérien ont représenté 18 millions de dollars en 1992-1993 à même le budget de ce ministère, dont 8,8 millions pour les 818 personnes transportées par EVAQ.

5.22 Les sociétés privées effectuant du transport ambulancier aérien sont difficilement comparables car aucune, à notre connaissance, n'utilise un appareil équivalant au Challenger qui a coûté 19 millions de dollars en 1987. Ils utilisent plutôt des appareils moins coûteux, par exemple le Citation III, évalué à environ 8 millions de dollars en 1987.

5.23 Les différences entre un avion-hôpital et un avion-ambulance sont, notamment, la dimension de la cabine, l'équipement médical et la possibilité de dispenser des soins intensifs plus facilement. Aucune autre province canadienne n'offre un service d'avion-hôpital à ses citoyens. Toutefois, une province dispose de deux avions-ambulances, une autre en possède un et une troisième province s'est départie des siens en mars 1994.

5.24 Le Fonds facture des frais fixes de 5 millions de dollars au ministère de la Santé et des Services sociaux, en plus d'un tarif horaire de 2 190 dollars. Au cours des trois dernières années, le prix de revient pour l'utilisateur est de 5 400 dollars par heure de vol pour un avion-hôpital disponible 365 jours par an, 24 heures sur 24. Ce tarif n'inclut pas les autres coûts de ce service, notamment les escortes médicales, les médicaments et les fournitures. Un avion-ambulance – avion à réaction d'une vitesse comparable au Challenger – nolisé auprès du secteur privé coûte 2 085 dollars par heure de vol.

5.25 Étant donné les 1 500 heures de vol effectuées annuellement par le Challenger, ce qui est beaucoup, l'écart entre le coût d'un service d'avion-hôpital et celui d'un avion-ambulance est d'environ 5 millions de dollars, d'où l'importance de s'assurer que l'avion-hôpital est nécessaire dans tous les cas.

5.26 Les représentants d'EVAQ ont produit, en février 1995, deux études couvrant 30 p. cent des cas transférés par avion-hôpital pour l'année 1992-1993. Ils ont conclu que 37 p. cent de ces bénéficiaires auraient pu être transférés par des moyens moins sophistiqués que l'avion-hôpital.

Des bénéficiaires auraient pu être transférés par des moyens moins sophistiqués que l'avion-hôpital.

5.27 Le Ministère n'a pas mis en place les moyens suffisants pour s'assurer de rationaliser l'utilisation de l'avion-hôpital. D'une part, il n'a pas de données concernant la pertinence de tous

les cas transférés par avion-hôpital. D'autre part, il n'a pas évalué les coûts et les avantages associés à d'autres moyens d'évacuation pour les bénéficiaires qui pourraient être transportés autrement.

5.28 Pour les transports aériens autres qu'EVAQ, les établissements hospitaliers font appel au secteur privé. Les représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux indiquent qu'ils se font par les lignes commerciales aériennes ou par des vols nolisés, y compris les avions-ambulances. Cependant, le Ministère ne possède pas de données précises sur le nombre et le coût des vols nolisés. Toutefois, le transport sanitaire aérien sur le territoire québécois fait l'objet d'une étude par un groupe de travail formé en 1994 par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

5.29 Par ailleurs, le tarif facturé aux établissements utilisant l'avion-hôpital est de 625 dollars par usager transporté, même si le coût moyen est de 10 786 dollars. Le ministère de la Santé et des Services sociaux a établi ce montant forfaitaire en 1981 et ne l'a pas révisé depuis. Le rapport annuel d'EVAQ pour 1993-1994 mentionne que certains établissements seraient tentés d'utiliser ses services de façon abusive.

5.30 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de poursuivre ses efforts afin d'évaluer :

- **la pertinence de l'ensemble des évacuations aéromédicales par avion-hôpital pour s'assurer de l'à-propos du moyen utilisé;**
- **les coûts et les avantages associés à d'autres moyens d'évacuation que l'avion-hôpital pour les bénéficiaires qui pourraient être transportés autrement;**
- **la pertinence de réviser la tarification des services de l'avion-hôpital offerts aux établissements utilisateurs.**

5.31 ***Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux :*** *« Le Ministère a mis sur pied un groupe de travail avec des représentants du Fonds du service aérien gouvernemental afin de revoir les modalités d'organisation et de facturation des services de transport des personnes malades par l'avion-hôpital ou par un F-27 gouvernemental. Ce groupe de travail s'est réuni à quelques reprises et des recommandations seront formulées prochainement aux autorités du Ministère dans le but de favoriser une gestion plus efficace des sommes affectées aux évacuations aéromédicales. Suite à ces recommandations, le Ministère pourra décider des mesures à mettre en place à cette fin.*

« En plus de la mise sur pied de ce groupe de travail, le Ministère a réalisé une analyse de la situation de l'évacuation aéromédicale au Québec; les résultats de cette analyse seront connus dans les prochains jours et des démarches pourront alors être entreprises afin de revoir la pertinence des processus administratifs et des moyens actuellement utilisés pour le transport sanitaire aérien.

« Enfin, jusqu'à ce que les nouvelles orientations sur l'utilisation et les modes d'organisation du système d'évacuations aéromédicales soient arrêtées et implantées, il est à noter que chaque transport de personne malade effectué avec l'avion-hôpital ou avec un F-27 gouvernemental doit être préalablement autorisé par le coordonnateur médical attitré à ce service. »

Utilisation des hélicoptères

5.32 Le Fonds du service aérien gouvernemental exploite une flotte de six appareils. Trois de ces hélicoptères sont assignés à la Sûreté du Québec et sont basés à Québec, à Montréal, ainsi qu'à Hull et à Rouyn, en alternance. Les trois autres, assignés au ministère de l'Environnement et de la Faune, sont basés à Québec et, au besoin, interviennent un peu partout en région. Ces trois derniers hélicoptères sont également mis à la disposition des autres ministères et organismes. Auparavant, le Fonds possédait deux hélicoptères supplémentaires et il s'en est départi en mars 1994.

5.33 Le Fonds facture à ses deux principaux utilisateurs les frais fixes d'exploitation relatifs aux hélicoptères qui leur sont assignés ainsi qu'un tarif horaire pour chaque heure de vol. Quant aux autres clients, ils n'assument pas les frais fixes. Ils ne paient qu'en fonction des heures de vol. Le tarif horaire est le même pour tous les utilisateurs.

5.34 Depuis huit ans, la demande gouvernementale pour l'utilisation d'hélicoptères a chuté. D'ailleurs, une baisse est également observable

dans le secteur privé. D'une part, le Fonds a toujours comblé environ 56 p. cent des besoins gouvernementaux. D'autre part, cette demande représente peu d'heures de vol par appareil - 400 heures par année depuis trois ans -, comparativement au milieu où la moyenne est de 600 heures. La figure 5.2 montre les heures de vol effectuées par les hélicoptères au cours des trois dernières années.

Les hélicoptères effectuent peu d'heures de vol par appareil – 400 heures par année depuis trois ans –, comparativement au milieu où la moyenne est de 600 heures.

Sûreté du Québec

5.35 La Sûreté du Québec requiert de façon permanente les trois hélicoptères qui portent ses couleurs. Selon ses représentants, pour des raisons de sécurité, de disponibilité et de confidentialité, leurs missions pourraient difficilement être remplies par des appareils et des équipages nolisés auprès de l'entreprise privée. La Sûreté n'a pu nous démontrer la nécessité de posséder trois appareils et la pertinence de leur répartition géographique. Nous avons aussi constaté que la Sûreté du Québec doit noliser auprès du secteur privé lorsque ses appareils ne sont pas disponibles.

La Sûreté n'a pu nous démontrer la nécessité de posséder trois appareils et la pertinence de leur répartition géographique.

5.36 Dans le secteur privé, le tarif horaire moyen d'un hélicoptère semblable à ceux du Fonds a été de 700 dollars au cours des deux dernières années. La Sûreté verse au Fonds 675 550 dollars de frais fixes par année et un taux horaire de 580 dollars en 1994. Par conséquent, la facturation du Fonds a représenté en moyenne 1 042 dollars par heure de vol effectuée au cours de ces deux années. En nolisant les appareils du Fonds, la Sûreté du Québec a donc engagé des coûts supplémentaires d'environ 500 000 dollars par année, principalement pour la sécurité, la disponibilité et la confidentialité.

5.37 Le Fonds doit aussi composer avec les exigences de ses utilisateurs. Ainsi, la Sûreté tient à une disponibilité des appareils et des pilotes 365 jours par an, et ce, sur quatre bases d'exploitation. De plus, ces pilotes sont affectés en permanence à la Sûreté du Québec pour des raisons de confidentialité, d'expérience et de disponibilité, et ne peuvent être utilisés à d'autres fins par le Fonds.

5.38 Ces exigences provoquent des déficiences qui nous amènent à remettre en cause l'organisation du travail des pilotes du Fonds, par exemple :

- Depuis juillet 1994, deux pilotes supplémentaires sont assignés à la Sûreté afin d'assumer un horaire de nuit pour le nouvel appareil basé à Montréal. Jusqu'en novembre 1994, cet hélicoptère n'a volé que 12 heures de nuit et, pourtant, on persiste à prévoir un pilote durant la nuit. Ce nouvel horaire a entraîné des coûts additionnels de 40 000 dollars en traitement.

- L'horaire de travail des pilotes n'est pas le même que celui des policiers de la Sûreté assignés aux hélicoptères. Ainsi, les pilotes sont en service durant 24 heures même si les policiers ne sont présents que 18 heures.

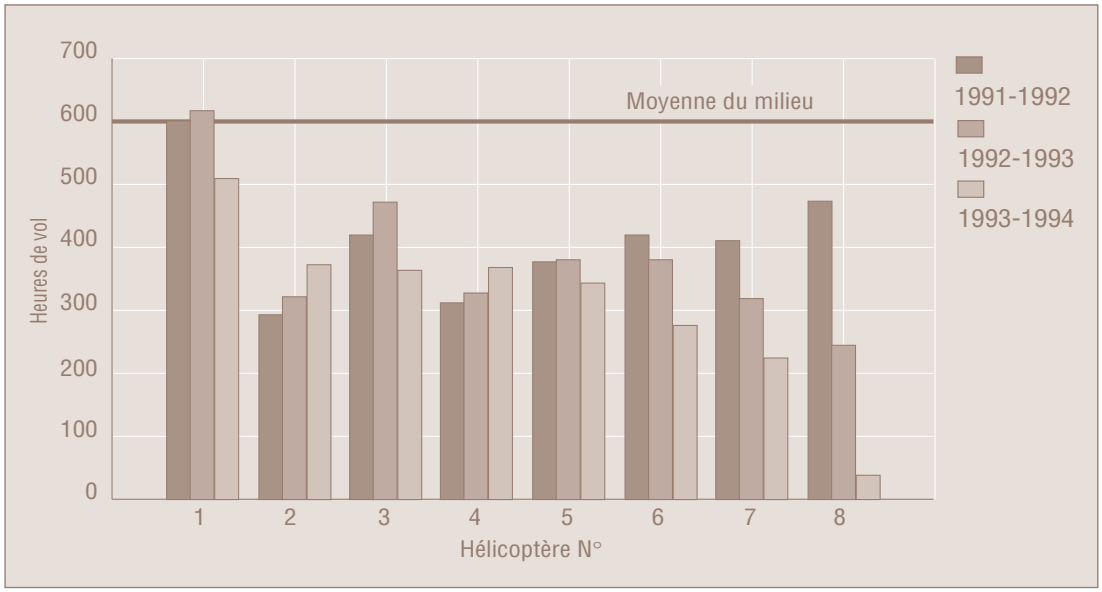


FIGURE 5.2
Heures de vol annuelles par hélicoptère

■ Le maintien en alternance d'un hélicoptère de la Sûreté, soit à la base de Rouyn soit à celle de Hull, nécessite l'affectation en permanence d'un pilote à chaque endroit, ce qui occasionne des pertes de temps. Ainsi, l'horaire comprend 130 jours par an où un pilote est disponible au travail mais sans appareil à piloter, ce qui représente un coût de 32 000 dollars.

■ Les calendriers des pilotes assignés à la Sûreté du Québec sont préparés en affectant deux pilotes à un appareil, provoquant ainsi des chevauchements d'affectation. En effet, certaines de leurs journées de disponibilité au travail coïncident, même s'il n'y a qu'un hélicoptère à faire voler, ce qui représente 270 jours par année, soit 66 000 dollars en traitement.

5.39 Nous avons recommandé à la Sûreté du Québec de s'assurer :

■ **que l'assignation de trois hélicoptères et leur affectation dans certaines régions sont justifiées et demeurent les moyens les plus efficaces et économiques pour répondre à ses besoins;**

■ **que la répartition de ses hélicoptères et ses exigences mènent à une organisation du travail qui maximise le rendement des pilotes.**

5.40 ***Commentaires de la Sûreté du Québec :***
« La Sûreté du Québec a déjà pris certaines dispositions pour optimiser l'utilisation des hélicoptères du gouvernement.

« Depuis le 1er août, les bases de Hull/Rouyn ont été fermées.

« L'appareil CFPQU a été rapatrié à la base de St-Hubert.

« Des discussions se poursuivent avec le Fonds du service aérien gouvernemental sur une nouvelle tarification et sur l'utilisation optimale des trois appareils.

« La Sûreté du Québec examine aussi la faisabilité d'autogérer la flotte d'hélicoptères. »

Le Ministère a assumé un coût additionnel d'environ 580 000 dollars par année, en utilisant les hélicoptères du Fonds au lieu de ceux du secteur privé.

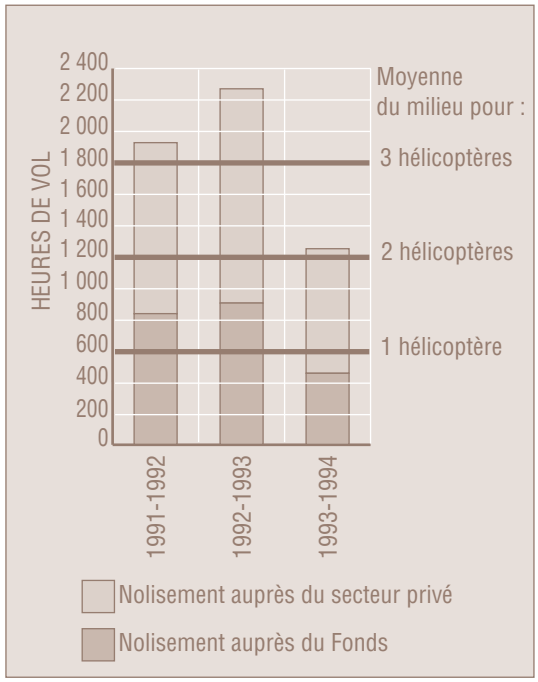
Ministère de l'Environnement et de la Faune et autres ministères et organismes du gouvernement

5.41 Le ministère de l'Environnement et de la Faune assume les frais fixes de trois hélicoptères. Cependant, ses besoins en heures de vol ne justifient pas l'assignation de ces appareils. Depuis trois ans, les heures de vol effectuées par le Fonds et le secteur privé pour ce ministère sont illustrées à la figure 5.3.

5.42 Étant donné que la moyenne du secteur aérien est de 600 heures de vol par appareil annuellement, les demandes faites au Fonds auraient justifié tout au plus l'utilisation de un appareil et demi au cours des trois dernières années et moins de un appareil pour la dernière année. Par contre, comme ses besoins se manifestent par périodes de pointe au cours de l'année ou dans les régions éloignées, le Ministère a recours au secteur privé quand les hélicoptères du Fonds ne suffisent pas, que le type d'appareil ne convient pas, que les frais liés au déplacement sont trop élevés ou par pur souci d'économie, lorsque le marché offre un tarif inférieur à celui du Fonds.

5.43 Durant les deux dernières années, lorsqu'il nolisait auprès du secteur privé, le Ministère obtenait une tarification moyenne de 700 dollars par heure de vol. Pourtant, il verse annuellement au Fonds 675 550 dollars en frais fixes et un taux horaire de 580 dollars en 1994, ce qui représente en moyenne 1 545 dollars par heure de vol. Le ministère de l'Environnement et de la Faune a donc assumé un coût additionnel d'environ 580 000 dollars par année, en utilisant les hélicoptères du Fonds au lieu de ceux du secteur privé.

FIGURE 5.3 Heures de vol d'hélicoptères nolisées par le ministère de l'Environnement et de la Faune



5.44 Toutefois, les autres ministères et organismes qui ne paient que le taux horaire de 580 dollars se trouvent avantagés et ont ainsi réalisé une économie de 77 000 dollars par année. Ces utilisateurs ont nolisé auprès du Fonds en moyenne 684 heures de vol depuis six ans. Entre 1989 et 1993, ils ont cependant nolisé auprès du secteur privé - y compris le ministère de l'Environnement et de la Faune - 2 875 heures de vol par année, ce qui représente des coûts de plus de 2 millions de dollars.

5.45 Quant à l'obligation de ce ministère d'assumer des frais fixes, elle repose sur les coûts liés aux trois hélicoptères assignés par le décret de mise en exploitation du Fonds en 1991. Or, ni le ministère de l'Environnement et de la Faune ni le Fonds du service aérien gouvernemental n'ont remis en question la pertinence que le Ministère continue de verser cette contribution malgré sa sous-utilisation des hélicoptères. Ils ne se sont pas assurés que le nombre et le type d'appareils sont justifiés ni que leur utilisation est maximisée.

5.46 Compte tenu de l'ampleur du nolisement privé, ces hélicoptères pourraient être mieux utilisés en déterminant et en comblant adéquatement les besoins gouvernementaux. Le Fonds n'a pu démontrer qu'une telle analyse d'envergure gouvernementale a été faite.

5.47 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune d'analyser ses besoins en heures de vol et d'évaluer la pertinence de conserver l'assignation à son usage de trois appareils du Fonds.

5.48 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental de s'assurer que :

- **la facturation afférente aux frais fixes, établie par décret, est toujours pertinente;**
- **les besoins gouvernementaux justifient toujours la composition de sa flotte et que l'utilisation des hélicoptères du gouvernement est maximisée;**
- **sa flotte d'hélicoptères est le moyen le plus économique et le plus efficace de répondre à la demande gouvernementale.**

5.49 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Au cours des dernières années, le ministère de l'Environnement et de la Faune a dû, dans le cadre de l'application de mesures de réduction des dépenses, rationaliser plusieurs de ses activités, ce qui a eu pour effet de réduire de façon significative sa demande pour l'utilisation d'hélicoptères.*

« Le Ministère constate que l'imputation sur ses crédits des coûts fixes de trois appareils du Fonds a eu pour effet, au cours des années, d'accroître ses coûts horaires moyens d'utilisation des hélicoptères du Fonds du service aérien gouvernemental (FSAG).

« Le Ministère est conscient que l'évolution à la baisse de ses besoins de nolisement d'hélicoptères remet en question la pertinence de maintenir l'assignation à son usage de trois appareils du FSAG et de lui verser le montant couvrant les coûts fixes, tel que prévu au décret 1234-91.

« Le Ministère est d'avis que le décret 1234-91 devra être modifié pour tenir compte de l'évolution de ses besoins de nolisement d'hélicoptères. En conséquence, il discute actuellement avec les autorités du FSAG afin que sa tarification soit revue en fonction des besoins exprimés. »

Utilisation des avions F-27

5.50 La flotte du Fonds comprend deux avions F-27, manufacturés en 1959 et 1961, qui sont basés à Québec et servent au transport de personnes des ministères et organismes du gouvernement. Ces avions ont été acquis au cours des années 1970 et peuvent transporter respectivement 20 et 30 passagers. L'un des deux F-27 doit demeurer disponible dans un rayon d'une heure de vol de Québec pour assurer la relève de l'avion-hôpital de type Challenger.

5.51 Le taux moyen des jours de sortie des deux F-27 est de l'ordre de 35 p. cent, soit une journée sur trois, ce qui est peu. La capacité d'heures de vol des F-27 est beaucoup plus élevée que leur utilisation actuelle. Pendant l'année 1987-1988, les deux appareils ont effectué respectivement 1 100 et 960 heures de vol. De même, en 1993-1994, une société privée a effectué 827 heures de vol avec son F-27. Les appareils F-27 du Fonds n'atteignent pas ces

La capacité d'heures de vol des F-27 est beaucoup plus élevée que leur utilisation actuelle.

La clientèle aurait économisé environ 530 000 dollars, pour l'année 1993-1994, en nolisant un appareil du secteur privé dont la capacité correspondait au nombre de passagers à transporter.

rendements, leur moyenne étant de 525 heures de vol par appareil depuis deux ans et de 486 heures par appareil en 1994-1995.

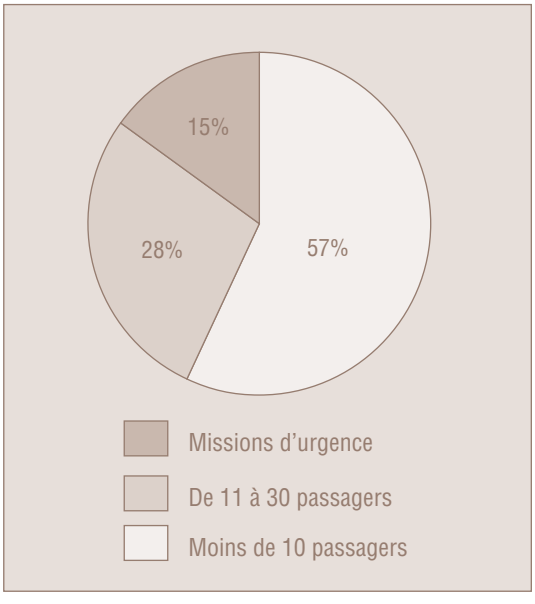
5.52 Pourtant, les organismes gouvernementaux nolisent auprès de transporteurs aériens privés. Ainsi, durant l'année 1992-1993, le Fonds a nolisé 4 837 heures de vol pour un montant de 2,2 millions de dollars, tandis que, en 1993-1994, il a nolisé 3 544 heures de vol pour 1,4 million de dollars. Pour cette dernière année, le total n'inclut pas les heures de vol nolisées directement par les ministères et organismes à la suite de la déréglementation. On ne connaît donc plus l'ensemble des heures de vol nolisées.

5.53 Les représentants du Fonds indiquent que plusieurs raisons peuvent justifier ces nolisements externes. Par exemple, le type d'avion du Fonds ne répond pas aux besoins à cause de ses sièges trop nombreux, les avions ne sont pas disponibles ou encore le tarif horaire est plus élevé que celui des transporteurs privés. La figure 5.4 présente la répartition des heures de vol des F-27 effectuées en 1993-1994 par rapport au nombre de passagers.

5.54 Seulement 28 p. cent des heures de vol effectuées par les F-27 justifiaient un appareil de plus de 10 passagers, et 9 p. cent de plus de 20 passagers.

5.55 Le Fonds n'a pas démontré qu'il est économique d'effectuer des vols en F-27 avec dix ou cinq passagers, ou moins, ce qui représente respectivement 57 et 27 p. cent des heures de vol, plutôt que de noliser un appareil privé. En effet, le coût par heure de vol n'a pas été établi. Toutefois, il est peu probable que des vols avec dix passagers ou moins soient plus économiques avec un F-27. D'ailleurs, la clientèle qui a nolisé un F-27 pour dix passagers ou moins aurait économisé environ 530 000 dollars, pour l'année 1993-1994, en nolisant un appareil du secteur privé dont la capacité correspondait au nombre de passagers à transporter. Cependant, le F-27 est un appareil plus spacieux que certains aéronefs utilisés aux fins de comparaison. Nous n'avons tenu compte que du facteur économique.

FIGURE 5.4
Répartition des heures de vol des F-27 par rapport au nombre de passagers pour l'année 1993-1994



5.56 Une société privée a également confirmé qu'il lui revenait plus cher d'utiliser un F-27 que d'acheter des billets d'avion de lignes commerciales, même en effectuant plus de 800 heures de vol annuellement avec une moyenne de 21 passagers. De plus, dans le secteur aérien, on indique que le F-27 est un appareil qui relève d'une technologie ancienne et qui consomme beaucoup plus de carburant qu'un aéronef récent.

5.57 La non-disponibilité des avions F-27 ne peut justifier entièrement le nolisement privé. En effet, pendant une période de 304 jours, soit de janvier à octobre 1994, le Fonds a nolisé auprès de transporteurs privés pendant 143 jours pour un montant total de 696 000 dollars, même si l'un des F-27 ou les deux étaient disponibles toute la journée.

5.58 La direction du Fonds a décidé d'augmenter le tarif horaire des avions F-27, qui est passé de 1 600 dollars à 2 100 dollars à partir d'avril 1994, bien que, dans une étude réalisée en octobre 1993, le tarif établi pour atteindre l'équilibre budgétaire ait été estimé à 3 000 dollars l'heure. Toutefois, plus ce taux horaire augmente, plus les ministères et organismes utilisent des aéronefs du secteur privé. Il s'agit donc d'un cercle vicieux.

5.59 La direction du Fonds est consciente du fait que ses aéronefs ne volent pas assez. Elle essaie donc d'augmenter les heures de vol des avions F-27. Ainsi, depuis avril 1994, le Fonds négocie son tarif horaire avec les entités gouvernementales afin d'être concurrentiel par rapport au secteur privé. Le tarif négocié par le Fonds pour ses appareils varie de 1 000 à 2 100 dollars l'heure. Nous avons également

retracé des factures à tarif forfaitaire qui correspondaient à un tarif horaire de 880 dollars.

5.60 Par comparaison, le coût moyen d'une heure de vol avec un appareil privé nolisé par le Fonds au cours des deux dernières années a été de 432 dollars. Ces nolisements ont été effectués pour quatre passagers en moyenne.

5.61 D'une part, le Fonds provoque une iniquité entre les utilisateurs et, d'autre part, il subit les effets de ces tarifs puisqu'il lui est difficile de facturer aux entités le tarif proposé de 2 100 dollars et encore moins celui de 3 000 dollars l'heure. Finalement, il procède ainsi sans avoir établi le nombre d'heures nécessaire pour atteindre l'équilibre financier et sans savoir s'il peut rentabiliser les F-27 en les faisant voler davantage, étant donné que le coût d'exploitation par appareil n'est pas établi.

5.62 Le Fonds n'analyse pas régulièrement l'information obtenue de ses systèmes d'information et dégage peu d'indicateurs de rendement afin de s'assurer de l'utilisation efficiente de ses avions et de se comparer avec le milieu aéronautique. Il n'a analysé clairement ni les besoins des utilisateurs ni les causes du nolisement privé. Il n'a pas démontré que ses avions F-27 répondent adéquatement aux besoins des utilisateurs.

5.63 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental :

- **d'établir des indicateurs de rendement, d'analyser l'utilisation de sa flotte et d'établir des comparaisons avec le milieu aéronautique;**
- **d'analyser les besoins du gouvernement afin de maximiser le nolisement de ses aéronefs ou d'ajuster la composition de sa flotte;**
- **de démontrer qu'il peut rentabiliser ses F-27, d'utiliser une tarification équitable pour l'ensemble de sa clientèle et de recouvrer tous ses coûts.**

Gestion des ressources humaines

5.64 Le Service des opérations de vol du Fonds, excluant les avions-citernes, regroupe 39 personnes correspondant à une masse salariale de 2,5 millions de dollars. La Division des avions de transport général, c'est-à-dire les F-27 et le Challenger, comprend 16 pilotes et celle des hélicoptères en emploie 13.

Le Fonds n'a pas démontré que ses avions F-27 répondent adéquatement aux besoins des utilisateurs.

5.65 Comme l'utilisation de la flotte n'est pas efficiente, les pilotes du Fonds en subissent forcément le contrecoup. Étant donné que le Fonds conserve ses ressources pour répondre à une demande potentielle qui ne se concrétise pas, il s'ensuit une perte de productivité.

5.66 De plus, les calendriers établis dans la convention collective imposent des contraintes de gestion, en fixant une fréquence de jours au travail, en disponibilité et en congé. Par contre, depuis un an, la direction du Fonds, avec la collaboration des pilotes de F-27, est parvenue à réorganiser le calendrier de travail. Leur calendrier était désuet car ils ne volaient plus la nuit ni les fins de semaine.

5.67 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Fonds doit aussi composer avec les exigences de ses utilisateurs comme la Sûreté du Québec. Nous avons voulu connaître l'incidence de ces différents facteurs sur la prestation de travail fournie par les pilotes. Le seul indicateur, établi par la direction du Fonds depuis un an, est le nombre de jours travaillés par rapport au nombre de jours disponibles pour les pilotes d'avion de transport général. Il en résulte qu'ils ont effectivement travaillé 56 p. cent des jours disponibles. Cet indicateur comprend les jours de formation. Nous n'avons pas retracé d'autres indicateurs de rendement, ni d'analyse démontrant le nombre optimal de pilotes nécessaire pour exploiter la flotte d'aéronefs.

5.68 Par conséquent, nous avons compilé les heures de vol effectuées par les pilotes afin de les comparer à d'autres données du milieu aérien. La figure 5.5 présente cette information.

5.69 Nous pouvons donc constater que la prestation de travail des pilotes du Fonds,

SOURCES	AVIONS DE TRANSPORT GÉNÉRAL	HÉLICOPTÈRES
Moyenne des pilotes du Fonds - depuis 5 ans	346	243
- pour 1993-1994	340	190
Moyenne obtenue de transporteurs canadiens comparables pour 1993-1994 - secteurs privé et gouvernemental	520	447

FIGURE 5.5
Heures de vol annuelles des pilotes

Les pilotes d'avion et d'hélicoptère du Fonds ont effectué respectivement 35 et 58 p. cent moins d'heures de vol que les pilotes de transporteurs aériens comparables durant l'année 1993-1994.

quant aux heures de vol, représente une faible moyenne comparativement aux secteurs privé et gouvernemental. Ainsi, les pilotes d'avion et d'hélicoptère du Fonds ont effectué respectivement 35 et 58 p. cent moins d'heures de vol que les pilotes de transporteurs aériens comparables durant l'année 1993-1994. D'ailleurs, un rapport interne indique que les pilotes eux-mêmes conviennent qu'ils ne volent pas assez.

5.70 Comme les heures de vol ne représentent qu'une partie du travail effectué par un pilote, nous devons tenir compte des heures de service pour mesurer sa prestation de travail, c'est-à-dire le temps de préparation de vol, les heures de vol et les heures d'attente liées au vol. Il est habituel dans le secteur aérien qu'un pilote ne soit présent au travail que pendant ses heures de service et de formation. Nous avons donc obtenu des résultats qui démontrent la sous-utilisation des pilotes en fonction des heures rémunérées (figure 5.6).

Le calendrier de travail répond mal aux besoins exprimés par la clientèle.

5.71 De plus, bien que les pilotes d'avion de transport général soient occupés environ la moitié du temps, les contraintes imposées par la convention collective et le nolisement à la demande occasionnent du temps supplémentaire. Le nombre d'heures supplémentaires à ce titre équivaut à la disponibilité annuelle de 1,5 pilote et représente près de 120 000 dollars. L'accumulation de ce temps supplémentaire complique la gestion du temps des pilotes en réduisant leur disponibilité lorsqu'ils bénéficient de congés pour temps compensé.

5.72 Finalement, ces constatations et les contraintes provoquées par les exigences des utilisateurs nous amènent à remettre en question l'organisation du travail du Fonds. Certaines situations comportent des déficiences :

- Le transfert de six pilotes aux avions-citernes a modifié la composition de la Division des avions de transport général. Ainsi, le personnel volant comprend 12 commandants et 4 copilotes, ce qui signifie que certains vols s'effectuent nécessairement avec deux commandants. Cette situation est coûteuse pour le Fonds car l'écart salarial entre un commandant et un copilote est d'environ 30 000 dollars par année.

- L'examen des calendriers de travail des pilotes d'hélicoptère a démontré que six pilotes étaient disponibles durant les fins de semaine. Par contre, l'analyse de la demande réelle, d'avril 1992 à septembre 1994, indique que, pour 84 p. cent de ces fins de semaine, la présence de trois pilotes aurait suffi.

- De même, le calendrier des pilotes des trois hélicoptères assignés au ministère de l'Environnement et de la Faune prévoit que, à l'intérieur d'une période de 28 jours, le nombre de pilotes en fonction varie de deux à cinq sur une base quotidienne. Ainsi, le Fonds rémunère parfois deux pilotes en surplus tandis que, à d'autres moments, il n'en prévoit que deux pour faire voler ses trois hélicoptères.

5.73 Le calendrier de travail répond mal aux besoins exprimés par la clientèle. Il ne permet pas une flexibilité suffisante lorsque la demande se manifeste par période intensive. Bien que le Fonds ait fourni certains efforts pour réorganiser le travail des pilotes de F-27, il n'a pas examiné, pour l'ensemble de ses pilotes d'avion et d'hélicoptère, l'agencement des ressources selon une autre forme d'organisation du travail qui optimiserait le nombre de pilotes à employer, à désigner en disponibilité ou à garder sur appel durant la fin de semaine.

5.74 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental :

- **de poursuivre ses efforts en vue de planifier et d'évaluer l'organisation du travail afin de maximiser l'affectation de ses ressources humaines;**

FIGURE 5.6
Prestation de travail des pilotes

	AVIONS DE TRANSPORT GÉNÉRAL		HÉLICOPTÈRES	
DESCRIPTION	**1992-1993**	**1993-1994**	**1992-1993**	**1993-1994**
% des heures de vol par rapport aux heures disponibles	25	23	15	12
% des heures de service par rapport aux heures disponibles	52	50	33	27

- **de disposer d'indicateurs d'efficience couvrant plus d'une année;**
- **d'établir une comparaison entre sa performance et celle du milieu des transporteurs aériens;**
- **d'informer les utilisateurs des répercussions économiques engendrées par leurs décisions.**

Entretien de la flotte

Service de la maintenance

5.75 L'effectif du Service de la maintenance du Fonds est de 48 personnes, ce qui correspond à une masse salariale et à des avantages sociaux de 2,5 millions de dollars.

5.76 Depuis 1993, la flotte du Fonds a considérablement diminué, passant de 37 à 27 aéronefs. Quant au personnel affecté directement à l'entretien des aéronefs, en excluant les cadres et le personnel de soutien, il est passé de 45 à 39 employés, à la suite de départs volontaires. Notons que l'entretien des avions-citernes CL-215 était effectué par une entreprise du secteur privé au coût de 2,4 millions de dollars en 1993-1994. Le Conseil du trésor a approuvé, au printemps de 1995, le rapatriement de l'entretien des CL-215 par le Fonds et l'engagement de personnel pour effectuer cet entretien.

5.77 Le Fonds n'a pas justifié le nombre de ses ressources actuelles au Service de la maintenance et il n'a pas analysé l'incidence de la réduction de sa flotte sur son effectif. Au cours de notre vérification, nous avons voulu mesurer le rendement des employés de ce service, mais le Fonds ne possède pas d'indicateur de rendement de ces employés. Ceux-ci enregistrent leur temps dans un système de gestion depuis novembre 1992. Cependant, ce système ne fournit pas de rapports réguliers et aucun outil de gestion n'a encore été élaboré.

5.78 De plus, l'adéquation entre les ressources en personnel et les besoins en entretien n'a pas été établie. Le Fonds possède un système d'entretien planifié qui dresse la liste des inspections et des travaux requis en fonction des heures de vol effectuées ou à venir. Par contre, il ne prévoit pas le nombre d'heures nécessaire à l'entretien, que ce soit par type d'appareil ou pour la flotte globale.

5.79 Le Fonds n'utilise pas l'historique de ses travaux d'entretien ni les standards des manufacturiers. Il lui est donc difficile de justifier le temps consacré à un type d'entretien comparativement à une norme établie. Par exemple, 42 p. cent des heures imputées par le personnel ne sont pas attribuées directement à un aéronef, mais à des travaux généraux. Cette proportion du temps non imputable à un type d'appareil en particulier est, d'une part, trop élevée pour permettre une bonne répartition des coûts entre les appareils et, d'autre part, doit être expliquée quant à la pertinence des heures allouées à ces travaux.

5.80 Devant l'ampleur des ressources de ce service et malgré le manque d'information, nous avons tenté d'évaluer le temps consacré au travail d'entretien effectué directement sur les appareils. Les données que nous avons obtenues du secteur aérien représentent 5 heures d'entretien par heure de vol pour les avions et 1,5 heure pour les hélicoptères.

Le Fonds a disposé de 22 et de 42 p. cent d'heures de plus que le milieu pour l'entretien des avions et des hélicoptères.

5.81 En utilisant ces ratios et les heures de vol effectuées au cours des deux dernières années, l'entretien des appareils aurait dû exiger 26 000 et 21 000 heures respectivement. Selon l'effectif de 19 personnes affectées directement à l'entretien mécanique des appareils pour ces deux années, le Fonds a disposé de 22 et de 42 p. cent d'heures de plus que le milieu, soit des écarts de 5 600 et de 8 700 heures. La sous-utilisation et la diminution de la flotte combinées à la faible réduction de l'effectif contribuent évidemment à diminuer la performance du personnel.

5.82 De plus, 20 personnes additionnelles sont affectées à la maintenance. Le Fonds dispose donc de 33 000 heures annuellement pour les travaux liés aux ateliers électronique, électrique et général tant pour les avions, les hélicoptères que pour les avions-citernes. Ces heures représentent 52 p. cent des heures totales disponibles au Service de la maintenance. Le Fonds ne possède pas d'indicateur qui permettrait d'évaluer la pertinence de ces heures. De plus, dans notre étude, nous ne tenons pas compte des huit personnes chargées de gérer les inventaires.

5.83 Finalement, compte tenu du rapatriement éventuel de l'entretien des avions-citernes, le

besoin d'indicateurs de rendement au Service de la maintenance est encore plus important.

5.84 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental :

- **d'établir le nombre optimal de personnes nécessaires au Service de la maintenance pour répondre à ses besoins;**
- **d'établir des indicateurs lui permettant d'évaluer leur rendement;**
- **de s'assurer de la pertinence des heures exécutées dans les différents ateliers.**

Gestion des stocks

5.85 Les stocks de pièces de rechange et de fournitures ont toujours représenté un poste d'importance dans les états financiers du Fonds. Ainsi, au 31 mars 1994, leur valeur était de 9 millions de dollars. La faible rotation des stocks a été expliquée soit par l'achat massif de pièces au moment de l'acquisition d'un aéronef, soit par une politique axée sur les réserves à maintenir, soit encore par des acquisitions favorisant des économies d'échelle.

5.86 Depuis 1993-1994, la direction du Fonds a donc demandé à ses gestionnaires de réduire les stocks, ce qui n'a été fait que partiellement. En effet, les mesures prises n'ont touché que les acquisitions de l'exercice courant en s'assurant de commander les quantités minimales et en analysant les stocks des avions-citernes pour en déterminer la valeur marchande avant d'en disposer.

5.87 Le Fonds n'a pas évalué l'opportunité de conserver certains éléments ou d'en disposer, ce qui a un effet sur les coûts d'entreposage. D'ailleurs, le Fonds n'a pas de politique formelle concernant l'acquisition, la désuétude ou la disposition des biens.

5.88 Parmi les pièces d'aéronefs dont l'évaluation est de 7 millions de dollars, 44 p. cent, soit 3,1 millions de dollars, correspondent à des éléments acquis avant le 31 mars 1993, dont la consommation au cours des cinq dernières années est inférieure à la quantité en main.

5.89 Quant aux stocks de l'avion-hôpital Challenger, le Fonds maintient un inventaire moyen de 340 000 dollars. Or, la consommation de 32 p. cent de ce stock est quasi nulle depuis cinq ans. De plus, cet avion fait l'objet d'un programme d'assurance d'approvisionnement qui promet au Fonds une prompte livraison des composantes assujetties à ce programme. Le Fonds garde une réserve de pièces de dépannage pour rendre l'appareil plus rapidement disponible quand il y a bris, bien que, pour parer à cette éventualité, l'un des deux F-27 soit prévu comme relève. Un transporteur adhérant au même programme d'approvisionnement conserve un inventaire total de 150 000 dollars pour deux appareils de type Challenger.

5.90 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental de poursuivre ses efforts afin d'améliorer la gestion et l'analyse de ses inventaires.

Information de gestion

Évaluation de programmes

5.91 Le Fonds a réalisé, en octobre 1993, une étude de la flotte d'avions affectés au transport des personnes. Toutefois, des sujets importants n'ont pas été examinés comme l'analyse des services de répartition et de nolisement, la justification du nombre de pilotes, leur organisation du travail et les contraintes de la convention collective. De plus, il aurait été intéressant d'examiner d'autres solutions de rechange et leurs incidences : par exemple, effectuer, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, une évaluation de programme sur l'utilisation du Challenger, étudier l'opportunité de confier au secteur privé la totalité du nolisement du transport général ou encore vérifier si un autre type d'aéronef serait justifié, compte tenu des coûts des F-27.

5.92 Le Fonds n'a pas évalué toutes ses activités afin de les rationaliser et d'améliorer sa productivité.

5.93 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental de poursuivre ses efforts en évaluation de programmes afin de rationaliser ses activités et d'améliorer sa productivité.

Systèmes d'information

5.94 Le Fonds possède plusieurs systèmes d'information de gestion dont le développement a coûté plus de un million de dollars. Malgré

l'envergure des systèmes et les efforts que le Fonds déploie en ce sens, le système comptable ne compile pas encore les coûts par appareil. Ailleurs, chez un transporteur aérien privé de l'envergure du Fonds, les systèmes ont coûté 170 000 dollars et ils compilent les coûts par aéronef.

5.95 La tarification est déficiente puisqu'elle n'est pas basée sur les coûts actuels d'exploitation. Par exemple, le tarif de 2 100 dollars l'heure pour les F-27 ne repose pas sur une analyse précise. Ainsi, le Fonds ne peut établir le nombre d'heures de vol nécessaire pour couvrir les frais fixes ni déterminer si ce nombre est réaliste en fonction des besoins gouvernementaux.

5.96 Quant à la facturation émise par le Fonds pour le ministère de la Santé et des Services sociaux, elle ne tient pas compte de la perte de revenus découlant des exigences imposées par celui-ci, afin de maintenir un avion F-27 dans un rayon d'action d'au plus une heure de vol.

5.97 Enfin, le système de compilation des heures de maintenance ne génère pas de rapport régulier depuis son implantation en novembre 1992 et le système d'entretien planifié des aéronefs ne tient pas compte des hélicoptères.

5.98 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental de poursuivre ses efforts pour que ses systèmes fonctionnent efficacement et compilent les coûts par type d'appareil, afin d'établir sa tarification en fonction de ses coûts d'exploitation.

Reddition de comptes

5.99 La reddition de comptes du Fonds du service aérien gouvernemental fait partie du rapport annuel des Services gouvernementaux. Il décrit brièvement le mandat et les réalisations du Fonds.

5.100 L'information fournie dans ce rapport est insuffisante pour que le lecteur puisse apprécier la performance du Fonds. Il serait opportun de communiquer, par exemple, les coûts par type d'appareil, le coût par heure de vol, l'état de la situation financière et la composition de la flotte et de l'effectif.

La tarification est déficiente puisqu'elle n'est pas basée sur les coûts actuels d'exploitation.

5.101 Nous avons recommandé au Fonds du service aérien gouvernemental de s'assurer que l'information qui le concerne dans le rapport annuel des Services gouvernementaux est suffisante pour permettre au lecteur d'apprécier sa performance.

5.102 ***Commentaires des Services gouvernementaux :*** *« Depuis le transfert du Fonds du service aérien gouvernemental, le 22 décembre 1991, de nombreux gestes administratifs ont été mis de l'avant afin de pallier aux différentes lacunes constatées par les gestionnaires, dont les principales sont :*

- *mise en place d'un système comptable permettant la compilation d'un prix de revient par produit;*
- *mise en place d'un système « job cost » qui fournit, depuis février 1995, des rapports réguliers sur les travaux effectués par le personnel de l'entretien;*
- *réduction du personnel d'encadrement de 25 p. cent;*
- *réduction importante du niveau d'inventaire de pièces servant à l'entretien et à la réparation des aéronefs;*
- *mise sur pied de différents comités de liaison avec la clientèle afin de rationaliser nos opérations, tout en maximisant le service à la clientèle.*

« Dans ce contexte, le Fonds du service aérien gouvernemental, en concertation avec ses principaux clients, analyse différents scénarios de rationalisation, tout en rencontrant les exigences et les besoins exprimés par ceux-ci. La composition de sa flotte et son mode de facturation seront alors établis afin de répondre, le plus efficacement et économiquement possible, à la demande gouvernementale.

« Le Fonds du service aérien gouvernemental continuera ses efforts afin d'établir des comparaisons d'utilisation de sa flotte avec celle du milieu privé de l'aéronautique, et ce malgré les réticences de ce milieu à fournir des informations valables à ce sujet. D'ailleurs, des informations nous provenant d'exploitants publics d'avions-citernes servant à l'extinction des feux de forêt

nous ont permis de constater que le niveau d'inventaire des pièces par aéronef du Service aérien gouvernemental est comparable à d'autres exploitants :

Terre-Neuve, 4 aéronefs	*425 000 $*
Ontario, 9 aéronefs	*500 000 $*
Manitoba, 5 aéronefs	*460 000 $*
Saskatchewan, 4 aéronefs	*375 000 $*
Territoire du Nord-Ouest, 4 aéronefs	*675 000 $*
Québec, 16 aéronefs	*275 000 $*

« De plus, la mise en place d'un Groupe de travail paritaire sur la rentabilisation des opérations du Fonds du service aérien gouvernemental permettra de poursuivre nos efforts de planification et d'évaluation du travail afin de maximiser l'affectation de nos ressources humaines, tout en atteignant l'autofinancement de nos opérations.

« L'évaluation du programme Nolisement des aéronefs dans le secteur privé géré par le Service aérien pour les ministères et organismes nous a permis de constater :

« La présence du Service aérien dans la négociation de prix, particulièrement pour les aéronefs tarifés à l'heure, a tendance globalement à faire chuter les coûts de quelque 19 p. cent approximativement. »

« Nous continuerons donc à évaluer chacun de nos programmes au cours des prochains mois.

« La création d'une unité autonome de service qu'est La Direction générale des services aériens et postaux, permettra, suite au dépôt de son Plan d'action et de son rapport annuel à chacun des intervenants, d'évaluer la performance de ses opérations. »

Réserve pour assurances

5.103 Le Vérificateur général a émis une restriction sur les états financiers du Fonds du service aérien gouvernemental pour l'année financière terminée le 31 mars 1995. La restriction porte sur la réserve pour assurances que le Fonds a constituée à même les revenus de location des avions-citernes à l'extérieur du Québec. Cette réserve n'est pas conforme aux principes comptables généralement reconnus car, le Fonds étant déficitaire pour l'ensemble de ses opérations, elle a été constituée à même les revenus de l'année financière plutôt que par l'affectation de fonds pris à même un poste d'excédent accumulé.

5.104 De plus, la création de cette réserve n'est pas conforme à la politique administrative du gouvernement concernant l'auto-assurance de l'ensemble de ses biens et le Fonds n'a pas obtenu l'autorisation nécessaire pour y déroger.

5.105 ***Commentaires des Services gouvernementaux :*** *« Dans les documents déposés auprès des organismes centraux lors de la création de l'unité autonome de service, dont fait partie le Service aérien gouvernemental, il est mentionné que : « Les Services gouvernementaux, en concertation avec les différents intervenants (ministère des Finances, Conseil du trésor, les gestionnaires du fonds concerné) analyseront la pertinence de créer un fonds d'assurance ou toute autre formule permettant au Fonds du service aérien gouvernemental d'acquitter le remplacement de ses actifs advenant une perte majeure ou totale de ses équipements à la suite d'un sinistre, à même les sommes perçues de la tarification et les revenus de ces sommes. » Le ministère des Finances a donné son accord, le 25 octobre 1995, à la création d'une réserve d'assurance pour le Service aérien gouvernemental. »*

Les biens meubles et immeubles du domaine culturel

Étude d'envergure gouvernementale conduite auprès du ministère de la Culture et des Communications, d'organismes et sociétés d'État liés au domaine culturel et du ministère des Affaires municipales pour des projets particuliers

Table des matières

Faits saillants	6.1
Vue d'ensemble	6.7
Portée de notre vérification	6.12
Résultats de notre vérification	
Orientations et planification des interventions	6.14
Évaluation des interventions	6.24
Projets d'investissement	6.31
Salles de théâtre et de spectacle	6.33
Institutions muséales	6.37
Conservation et mise en valeur	6.43
Gestion d'objets de collection	6.51
Acquisition d'objets de collection	6.55
Conservation et restauration	6.58
Diffusion et aliénation	6.60
Commentaires	6.66

FAITS SAILLANTS

6.1 La *Politique culturelle du Québec* adoptée en 1992 doit guider toutes les interventions du ministère de la Culture et des Communications. Le plan d'action qui en découle, concernant notamment les biens immeubles et les objets de collection faisant partie du patrimoine, est en voie de réalisation. En trois ans, 20 des 58 millions de dollars prévus pour la mise en œuvre complète du plan ont été investis et les priorités d'intervention ne sont pas encore toutes formulées.

6.2 En matière d'équipements culturels, les orientations sont, de façon générale, vagues et non assorties d'objectifs précis. La mise en place d'équipements ou leur amélioration s'appuie sur un programme datant de 1984 qu'on a historiquement géré en fonction des demandes reçues plutôt qu'en relation avec des objectifs. Les directions régionales connaissent bien les équipements culturels en place, mais elles ne sont toujours pas munies d'un plan directeur qui tient compte des priorités. En ce qui concerne les investissements financés grâce aux programmes de soutien au patrimoine et d'aide financière aux équipements culturels, le Ministère a parfois donné son accord à des projets sans que leur besoin réel ait été démontré et sans avoir toute l'information utile sur leur incidence financière et leurs effets sur les équipements existants. Quant aux projets d'équipements culturels réalisés dans le cadre du Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec géré par le ministère des Affaires municipales, il n'y a pas nécessairement arrimage entre les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères parce qu'il n'y a pas de mécanismes formels d'échange. Ainsi, certains projets ont été réalisés sans qu'on tienne compte des normes et des exigences du Ministère ainsi que des répercussions sur l'aide éventuelle au fonctionnement.

6.3 Dans le domaine du patrimoine, aucun énoncé ne précise les orientations de la politique. Par ailleurs, celui qui porte sur le réseau muséal québécois, approuvé en juin 1994, contient peu d'orientations quant à la gestion des objets de collection. De plus, en ce qui a trait aux musées nationaux, le Ministère peut difficilement coordonner leur développement et s'assurer qu'ils remplissent leur mandat de la manière voulue par le gouvernement et de façon coordonnée, puisque la plupart n'ont pas de plan de développement récent et approuvé. Il n'a pas non plus précisé ses vues relativement à la gestion de leurs collections par des objectifs et des priorités, pas plus qu'il ne l'a fait pour l'ensemble du réseau muséal et les ministères et organismes du gouvernement détenant de tels objets.

6.4 En ce qui concerne la gestion des collections des musées, peu d'entre eux ont identifié les manques et les corrections prioritaires à y apporter, et les critères d'acquisition demeurent vagues même si plusieurs musées se sont dotés d'une politique en ce sens. En matière de restauration, les besoins sont plus grands que les moyens ne le permettent : en moyenne, 40 p. cent des objets de collection des musées devraient être restaurés. Quant aux expositions qu'ils présentent, les musées que nous avons visités ne les évaluent guère.

6.5 Au chapitre de la conservation et de la mise en valeur des biens culturels, certains immeubles non rénovés, appartenant au gouvernement, demeurent inexploitables ou sous-exploités. De plus, le Ministère n'a qu'une connaissance partielle de l'état des 11 000 immeubles protégés en vertu de la *Loi sur les biens culturels* et il ne s'est pas doté d'outils pour connaître l'état de ceux qui ont un caractère culturel et qui appartiennent aux sociétés d'État. Il n'a pas prévu non plus quelles devront être ses interventions éventuelles pour assurer le maintien des équipements culturels dont il a doté certains organismes et entreprises privés, notamment le Musée des beaux-arts de Montréal.

6.6 Par ailleurs, peu d'évaluations des interventions du Ministère ont été faites jusqu'ici, que ce soit sur l'application de la Politique culturelle ou quant aux autres interventions, notamment la mise en place de bibliothèques, le mandat des institutions muséales ainsi que leur financement.

Vue d'ensemble

6.7 Pour accomplir sa mission dans le domaine de la culture, le gouvernement agit principalement par l'intermédiaire du ministère de la Culture et des Communications ainsi que des organismes et des sociétés d'État dont le ministre est responsable. Les champs de compétence du Ministère sont le patrimoine, les arts, les lettres et les industries culturelles. Il doit soutenir principalement les activités de création, d'animation, de production, de promotion, de diffusion, de formation, de recherche et de conservation, et contribuer à leur développement. Parmi sa clientèle, on trouve les artistes, les organismes artistiques et culturels à but non lucratif, les médias communautaires, les entreprises culturelles, les municipalités, le grand public et les autres ministères et organismes gouvernementaux. Le Ministère veille aussi à l'harmonisation des activités du gouvernement, des ministères et des organismes publics en matière culturelle.

6.8 Le gouvernement a approuvé, en juin 1992, une politique qui établit les grandes orientations gouvernementales en matière de culture. Le ministre est chargé de coordonner l'application de la *Politique culturelle du Québec*.

6.9 Pour l'exercice financier 1994-1995, le budget du ministère de la Culture et des Communications est de l'ordre de 400 millions de dollars dont 325 millions sont consacrés à la culture incluant 170 millions versés aux organismes et aux sociétés d'État du domaine culturel dont le ministre est responsable. Le service de la dette accapare 66 millions de ce budget, eu égard au remboursement d'emprunts pour des biens meubles et immeubles du domaine culturel. Les engagements pour ces emprunts totalisent 498 millions de dollars depuis 1984 et leur solde est de 459 millions au 1er avril 1994. Le Ministère prévoit, dans son *Plan triennal d'immobilisations de 1994-1997*, assumer une dette additionnelle de 70 millions de dollars pour des projets autorisés en 1994-1995 ou auparavant.

6.10 Des projets liés au domaine culturel peuvent également être réalisés dans le cadre du *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec* (PTICQ) géré par le ministère des Affaires municipales (MAM). Pour l'exercice financier 1994-1995, la participation financière du MAM, qui inclut celle du gouvernement fédéral pour des projets à teneur culturelle, est de l'ordre de 73 millions de dollars.

6.11 Une part importante de l'aide financière accordée annuellement par le Ministère, soit plus de 60 millions de dollars, est attribuée au réseau muséal. La part des bibliothèques est de l'ordre de 23 millions de dollars. Près de 10 millions de dollars sont aussi versés annuellement à des organismes œuvrant principalement dans les domaines du théâtre et du spectacle.

Portée de notre vérification

6.12 Notre vérification avait pour but de vérifier la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel auprès des différentes parties concernées.

6.13 Aux fins de notre vérification, cette notion comprend tous les biens qui font partie du patrimoine culturel, tant les immeubles que les objets de collection. Ces biens incluent ceux dont le gouvernement est propriétaire ou qui sont protégés en vertu de la *Loi sur les biens culturels*, comme les monuments et les sites historiques. Les biens immeubles englobent également des équipements culturels qui ne font pas nécessairement partie du patrimoine, notamment les salles de théâtre, les salles de spectacle, les bibliothèques et les institutions muséales. Nous avons toutefois exclu de notre vérification les biens des patrimoines archivistique, documentaire et archéologique.

Résultats de notre vérification

Orientations et planification des interventions

6.14 La *Politique culturelle du Québec* laisse clairement voir que le Ministère doit exercer un rôle d'initiateur et de coordonnateur des actions gouvernementales en matière de développement culturel. C'est donc au Ministère, d'abord et avant tout, qu'il appartient d'annoncer les orientations et les priorités afin de canaliser de façon efficiente l'ensemble des ressources du domaine culturel.

Il est important que le Ministère énonce ses priorités d'intervention dans chacun de ses champs de compétence.

6.15 Les orientations de cette politique ont une incidence sur la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel, notamment en ce qui concerne leur acquisition, leur conservation, leur diffusion et leur financement. Elle comprend un plan d'action qui n'est que partiellement réalisé jusqu'ici. En trois ans, le Ministère a reçu près de 20 millions de dollars de crédits à cet égard, alors qu'il avait évalué à 58 millions les sommes nécessaires à la mise en œuvre complète du plan. Comme le Ministère fait face, en 1995-1996, à des coupures budgétaires de l'ordre de 22 millions, il est d'autant plus important qu'il énonce ses priorités d'intervention dans chacun de ses champs de compétence.

6.16 Dans le domaine du patrimoine, après bien des efforts déployés depuis plusieurs années, les interventions du Ministère ne sont toujours pas encadrées par une politique particulière ou par un énoncé précisant les orientations de la Politique culturelle du Québec. Toutefois, un projet de politique sur le patrimoine est actuellement en préparation, de même qu'un état de situation des interventions du Ministère en cette matière. Un tel bilan avait été établi en 1988, sans avoir été mis à jour depuis.

6.17 En muséologie, conformément aux orientations de *la Politique culturelle du Québec* et afin de rendre son action cohérente et dynamique, le Ministère a approuvé en juin 1994 un *Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois*. Le Québec compte 382 institutions (3 musées nationaux, le Musée des beaux-arts de Montréal, 147 musées privés, 72 centres d'exposition et 159 lieux d'interprétation du patrimoine), dont un peu moins du tiers sont soutenues financièrement par le Ministère, y compris environ 60 institutions accréditées. L'énoncé privilégie la consolidation du réseau plutôt que l'établissement de nouvelles institutions. Il entend favoriser les échanges, à la fois pour les objets de collection et pour le personnel de ces institutions. L'énoncé fait également état d'un nouveau mode de financement des dépenses de fonctionnement pour les institutions muséales accréditées par le Ministère

En matière d'équipements culturels, il serait opportun de passer à une approche de planification, tant pour guider les choix que pour arrêter les priorités.

dont le budget individuel est inférieur à 1 million de dollars. Par contre, l'énoncé contient peu d'orientations quant à la gestion d'objets de collection appartenant au réseau muséal et aux ministères et organismes du gouvernement.

6.18 En ce qui a trait à la gestion des collections des musées nationaux, le Ministère pourrait quand même l'orienter et la coordonner, s'il se prévalait des dispositions de la *Loi sur les musées nationaux* concernant les plans de développement de ces musées. En vertu de cette loi, entérinée en 1983, les musées nationaux doivent soumettre à l'approbation du gouvernement un plan de développement suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il a fixées, mais cette disposition de la loi n'a pas encore été appliquée. Seule l'approbation, en 1987, du concept muséal du Musée de la civilisation a permis au gouvernement de mettre en question la manière dont cette institution avait l'intention d'assumer son mandat. Ainsi, n'ayant pas de plan de développement récent et approuvé et n'ayant pas non plus énoncé d'orientations sur la gestion des collections, le Ministère n'est pas en mesure de s'assurer que les musées remplissent leur mandat de la manière voulue par le gouvernement et de façon coordonnée.

6.19 Par ailleurs, afin de contribuer à mettre en place ou à améliorer des équipements culturels, le Ministère a instauré en 1984 un *Programme d'aide financière aux équipements culturels* (PAFEC). Historiquement, on a géré ce programme en fonction des demandes reçues plutôt qu'en relation avec des objectifs. En 1988, le Ministère a énoncé des orientations pour les équipements culturels touchant notamment le théâtre, le spectacle et les bibliothèques. À l'exception de ce dernier secteur, ces orientations sont vagues et ne sont pas assorties d'objectifs précis, de sorte qu'elles permettent d'accepter un large éventail de projets. De plus, elles n'ont pas été révisées bien qu'il y ait eu par la suite adoption de la *Politique culturelle du Québec.*

6.20 Les directions régionales connaissent bien les équipements culturels en place. Cependant, le Ministère n'a pas de vision globale des besoins en cette matière. Il peut être amené à traiter des projets qui ne correspondent pas à des besoins, puisque les directions régionales ne sont toujours pas munies d'un plan directeur qui tient compte de l'ensemble des priorités. D'ailleurs, un document du Ministère fait mention qu'il serait opportun de passer à une approche de planification, tant pour guider les choix que pour arrêter les priorités.

6.21 Enfin, certains projets d'équipements culturels ont reçu l'approbation du gouvernement pour être réalisés dans le cadre du *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec,* géré par le MAM. Certains d'entre eux sont partiellement subventionnés par le PAFEC. Le PTICQ résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial qui ont ainsi voulu exprimer leur volonté de contribuer à la création d'emplois et à la relance de l'économie. Ce programme entraîne habituellement une participation financière à la fois du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de la municipalité qui soumet ses projets au MAM. Malgré sa responsabilité de coordonner l'application de la *Politique culturelle du Québec,* le Ministère n'a pas instauré de mécanismes formels d'échange avec le MAM. Bien que le Ministère soit informé des décisions du MAM, le manque de coordination fait en sorte que certains projets ont été réalisés sans qu'on tienne compte des normes et des exigences du Ministère et des répercussions possibles sur les coûts de fonctionnement assumés par le Ministère et sur les autres formes d'aide.

6.22 En conclusion, l'absence d'orientations ou l'utilisation inadéquate d'outils encadrant la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel ne permet pas au Ministère de canaliser de façon efficiente et cohérente l'ensemble des ressources, les siennes et celles de ses partenaires. Les conséquences qui en découlent se reflètent dans les sections de notre rapport traitant de l'évaluation des interventions, des projets d'investissement, de la conservation et mise en valeur et de la gestion d'objets de collection.

6.23 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'énoncer ses priorités d'intervention dans la poursuite de la mise en œuvre de la *Politique culturelle;***
- **d'encadrer ses interventions en matière de patrimoine par une politique particulière ou un énoncé d'orientations;**

- **de se prévaloir des dispositions de la *Loi sur les musées nationaux* pour orienter la gestion de leurs collections;**
- **d'obtenir une vision globale des besoins en matière d'équipements culturels afin de réviser ses orientations et de préciser ses priorités;**
- **d'instaurer des mécanismes formels d'échange avec le MAM;**
- **de sensibiliser le gouvernement quant à l'importance de coordonner les programmes PTICQ et PAFEC dans le respect des orientations existantes en matière culturelle.**

Évaluation des interventions

6.24 Même si quelques évaluations des interventions du Ministère ont été réalisées dans le passé, on peut encore qualifier la situation d'embryonnaire. D'ailleurs, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Trente mois après l'adoption de la *Politique culturelle du Québec* et des investissements de quelque 20 millions de dollars, les indicateurs devant servir à l'évaluer ne sont toujours pas approuvés, ce qui empêche la mesure du résultat d'ensemble des actions entreprises jusqu'à présent. Quant à l'*Entente auxiliaire Canada / Québec* sur les équipements culturels 1985 à 1990, laquelle a demandé une contribution financière du gouvernement québécois de 37 millions de dollars, les indicateurs nécessaires à son évaluation n'avaient pas été définis dès le départ. Ainsi, dans l'étude sur ses impacts réalisée en 1993, on n'a pas fait ressortir les incidences culturelles et socio-économiques des investissements consentis.

6.25 Quant au programme pour aider à la mise en place de services de bibliothèques dans les municipalités qui en sont dépourvues, programme dans lequel on a investi par l'intermédiaire du PAFEC plus de 80 millions de dollars depuis 1984, le Ministère n'a pas remis en cause les normes qui le régissent ni évalué leurs répercussions sur l'aide à l'implantation, à l'amélioration de service et aux frais de fonctionnement. Comme exemple, le Ministère privilégie toujours pour chaque municipalité de plus de 5 000 habitants, l'implantation d'une nouvelle bibliothèque autonome plutôt que des centres régionaux de services aux bibliothèques publiques ou tout autre moyen.

6.26 En ce qui a trait aux institutions muséales, la *Politique culturelle du Québec* fait état du désir du gouvernement de revoir les règles de financement qui les touchent et d'améliorer leur capacité de remplir leurs mandats respectifs. L'analyse de la reddition de comptes des institutions ainsi que l'évaluation de leur mandat sont préalables à la révision de ces règles.

6.27 D'une part, l'analyse de la reddition de comptes faite par les musées nationaux, tout comme celle des autres organismes et des sociétés d'État dont le ministre est responsable, n'est pas bien structurée. En effet, le Ministère n'a précisé ni les attentes ni la forme que doit prendre leur reddition de comptes. Il n'a pas non plus mis en place de processus systématisé d'analyse des données transmises par les organismes et les sociétés d'État.

6.28 D'autre part, aucune évaluation des mandats des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal n'a été effectuée. Le Ministère n'a pas non plus examiné depuis quatre ans les mandats des quelque 60 institutions muséales accréditées, et il a continué de leur verser une subvention de fonctionnement sans s'assurer que ces institutions répondent toujours aux critères établis. Le Ministère entend toutefois procéder à des évaluations dans le futur.

6.29 Enfin, bien qu'il ait révisé les règles de financement des dépenses de fonctionnement des institutions muséales accréditées dont le budget est inférieur à 1 million de dollars, le Ministère n'a toujours pas évalué si la règle de financement qu'il applique pour les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, laquelle est basée sur la superficie d'exposition, est toujours appropriée. D'autant plus qu'en 1994-1995 les déboursements à cet égard sont de 48 millions de dollars et que ces superficies ont été considérablement modifiées, depuis la mise en application de cette règle il y a une quinzaine d'années, par des travaux de construction, d'agrandissement et de rénovation des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal pour un montant de 130 millions de dollars. Le total des subventions au fonctionnement versées par le Ministère aux institutions muséales a donc fortement progressé, ajoutant à l'importance de revoir la règle. Il est passé de 43 millions en 1989-1990 à 68 millions

Lorsqu'il s'agit de projets d'investissement où le MAM intervient, il n'y a pas nécessairement arrimage et coordination entre les programmes gouvernementaux et les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères.

de dollars en 1992-1993, soit un accroissement de près de 60 p. cent en trois ans.

6.30 Nous avons recommandé au Ministère de mieux structurer la fonction d'évaluation, notamment :

- **en adoptant les indicateurs permettant d'évaluer l'application de la Politique culturelle du Québec;**
- **en effectuant le suivi des évaluations;**
- **en déterminant si les orientations et les formes d'aide relatives aux services de bibliothèque sont toujours adéquates;**
- **en précisant ses attentes concernant la reddition de comptes des musées nationaux;**
- **en s'assurant que les institutions muséales remplissent leur mandat;**
- **en évaluant l'à-propos des règles actuelles de financement des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal.**

Projets d'investissement

6.31 Nous avons examiné la documentation relative à des projets d'investissement financés grâce aux programmes de soutien au patrimoine et au PAFEC. Nous avons ainsi constaté, entre autres, des déficiences relatives à la planification des projets, certaines résultant du manque de vision globale en matière d'équipements culturels dont nous avons parlé précédemment. Le Ministère a parfois donné son accord à des projets sans avoir démontré un besoin réel, sans tenir compte des effets sur les équipements existants et sans obtenir, au préalable, les informations suffisantes pour faire une évaluation réaliste de son implication financière dans ces projets. Ainsi, il arrive que le Ministère doive faire face à des dépassements de coûts qui entraînent une contribution supérieure à celle qui était initialement prévue. Il faut également tenir compte de ce que l'aide financière accordée pour la réalisation de projets d'équipements culturels a habituellement des effets sur l'aide au fonctionnement ou sur les autres formes d'aide du Ministère, comme pour les salles de théâtre et de spectacle.

6.32 De plus, lorsqu'il s'agit de projets où le MAM intervient, il n'y a pas nécessairement arrimage et coordination entre, d'une part, les programmes gouvernementaux et, d'autre part, les objectifs poursuivis sur le plan culturel par les deux ministères. Des projets ont été autorisés par le MAM dans le cadre du PTICQ, même si des documents d'analyse du Ministère faisaient état de préoccupations non encore résolues au moment de leur approbation.

Salles de théâtre et de spectacle

6.33 Trois projets majeurs de rénovation et un de construction de salles de spectacle ont été réalisés dans la région de Québec au cours des quatre dernières années et un autre projet de construction est en voie de réalisation, même si une étude de 1991, connue du Ministère, mentionnait que cette région disposait d'une infrastructure suffisante, compte tenu notamment d'un taux de fréquentation inférieur à 45 p. cent. Ces projets, qui ont nécessité des investissements de 10 millions de dollars de la part du Ministère sur des coûts totaux de 27 millions, ont entraîné une augmentation substantielle du nombre de sièges disponibles. Pourtant, les auteurs de l'étude mentionnaient que « l'ouverture de toute nouvelle salle sur le territoire entraînerait un déséquilibre important du marché et affecterait de façon importante le taux d'utilisation et la situation financière des salles existantes et entraînerait des besoins de financement additionnels pour l'opération des lieux existants ».

6.34 Aussi, quatre projets de rénovation, de restauration ou de construction de salles de théâtre de la région de Montréal ont été approuvés en raison principalement de la notoriété des organismes qui se produisent dans ces salles, de la désuétude des salles ou de leur valeur patrimoniale. Le Ministère s'est ainsi engagé à subventionner en service de dette 18,8 millions de dollars sur des coûts totaux prévus de 34,4 millions. Bien que ces projets fassent partie de son plan directeur *Réseau des salles de théâtre à Montréal*, il n'a pas évalué l'à-propos de chacun avec une vision d'ensemble des besoins de cette région en salles de théâtre et de spectacle. De fait, le Ministère a autorisé une augmentation moyenne de 50 p. cent du nombre de sièges pour ces projets, malgré un taux moyen de fréquentation de 55 p. cent pour ce genre de salles. Enfin, le Ministère a autorisé l'exécution de

trois de ces projets selon le concept de production d'une pièce de théâtre et de sa diffusion au public dans un même lieu, et ce, sans envisager l'opportunité de produire et de diffuser dans des endroits différents, comme le suggérait le Conseil du trésor en 1992.

6.35 En outre, un projet de rénovation et de réouverture d'une salle de spectacle à Outremont a été autorisé par le MAM alors que des documents du Ministère faisaient état d'une préoccupation concernant ses effets sur les autres salles de spectacle. Ce projet totalise 7,5 millions de dollars dont 5 millions proviennent du PTICQ et 800 000 dollars du PAFEC.

6.36 De même, malgré les préoccupations du Ministère concernant les effets sur les autres salles de spectacle de la région métropolitaine de Montréal du projet de construction d'un amphithéâtre polyvalent à Laval, le MAM en a fait l'annonce dans le cadre du PTICQ, sans que les études nécessaires soient effectuées. Initialement, la ville de Laval avait soumis au Ministère un projet de salle de spectacle. Celui-ci recommandait en 1993 une salle n'excédant pas 1 000 sièges pour un coût estimé à 13 millions de dollars. Avec la venue du PTICQ la ville a totalement modifié la nature de ce projet qui passait alors à 30 millions de dollars. Il devenait plutôt un amphithéâtre polyvalent pouvant se transformer, selon les besoins, en centre sportif, en centre de congrès, en une salle pouvant contenir de 1 500 à 7 000 sièges pour des spectacles à grand déploiement ou pour la tenue d'événements culturels et de divertissement.

Institutions muséales

6.37 L'*Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois* établit que le réseau existant est suffisamment diversifié et bien réparti sur le territoire, et qu'il faut privilégier la consolidation plutôt que l'établissement de nouvelles institutions.

6.38 Le Ministère a autorisé le projet du Domaine Cataraqui, évalué à près de 1,4 million de dollars, pour lequel il entend verser 1,2 million. Le gouvernement a acquis ce domaine en 1976 dans le but de sauvegarder cet élément du patrimoine de la région de Québec. Selon le Ministère, plusieurs hypothèses d'utilisation ont été formulées au cours des dernières années, mais aucune n'a réussi à susciter l'adhésion tant des bailleurs de fonds que des éventuels usagers. C'est ainsi qu'il a tout récemment décidé d'en faire un centre d'exposition et un lieu d'interprétation du patrimoine. Par conséquent, il a accrédité l'organisme à qui il entend en confier la gestion sans avoir évalué la complémentarité des besoins auxquels le projet entend répondre avec ceux du réseau actuel.

6.39 Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à subventionner le déménagement du Musée de la minéralogie de Thetford Mines grâce à un autre programme particulier d'aide financière du MAM pour 1,9 million de dollars et au PAFEC pour 900 000 dollars. Ce projet a été annoncé avant l'adoption de règles gouvernementales pour le programme du MAM et même s'il ne respectait pas l'un des critères du PAFEC portant sur le maximum autorisé de la contribution gouvernementale pour des projets conjoints. Ce n'est que plus tard que des mesures ont été entreprises en vue de régulariser la situation.

6.40 Enfin, le gouvernement est allé de l'avant dans le projet du Musée Juste pour rire malgré les réticences du Ministère sur sa viabilité. Il s'agit d'un projet de 21 millions de dollars pour lequel le Ministère s'est engagé, en 1991, à verser 5,5 millions. Il était entendu dès le départ, selon le décret relatif à l'implantation du Musée, que le gouvernement n'assumerait pas de frais de fonctionnement pour cet organisme. Après quelques mois d'exploitation, le Musée ferme ses portes en raison de difficultés financières. Malgré tout, il présente au Ministère des demandes d'aide financière pour son fonctionnement, d'abord de l'ordre de 2 millions puis de 1 million de dollars. Ces demandes lui ont été refusées par le Ministère et on le renvoie maintenant à la Société de développement des entreprises culturelles, organisme dont le mandat est de soutenir les entreprises culturelles.

6.41 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'obtenir une vision d'ensemble des salles de théâtre et de spectacle afin d'évaluer les répercussions des projets sur l'ensemble des salles;**

- **de se procurer les informations suffisantes pour faire une évaluation réaliste de son implication financière dans un projet avant de donner son accord;**

- **de mettre en place des mécanismes d'arrimage et de coordination des programmes gouvernementaux en matière culturelle;**

- **d'évaluer les besoins du réseau muséal dans une perspective de complémentarité.**

6.42 Nous avons recommandé au MAM :

- **de tenir compte, dans l'application de ses programmes à incidence culturelle, des exigences du Ministère et de sa responsabilité en cette matière.**

Les propriétaires des 11 000 immeubles à caractère patrimonial protégés en vertu de la* Loi sur les biens culturels *ont la responsabilité de leur conservation.

Conservation et mise en valeur

6.43 En plus des autres orientations, la *Politique culturelle du Québec* vise à favoriser l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle. En préconisant l'utilisation des biens patrimoniaux, on veut qu'ils deviennent plus largement accessibles aux citoyens. Comme l'indique le projet de politique sur le patrimoine, l'État devrait jouer un rôle exemplaire en cette matière et inciter les propriétaires à se doter d'une politique d'utilisation de leurs biens.

6.44 En 1989, le gouvernement du Québec cédait à la SOGIC 47 immeubles à caractère patrimonial, dont 26 sont situés Place Royale à Québec. Le mandat de la SOGIC consiste notamment à restaurer, à rénover, à gérer ou à exploiter ces immeubles et à procéder éventuellement à la revente d'ensembles immobiliers. Depuis cette date, la SOGIC a restauré certains de ces immeubles. En 1992, le Conseil du trésor a imposé un moratoire sur la restauration des immeubles de la SOGIC jusqu'à ce que le gouvernement ait statué au sujet de la cession de ce parc immobilier. En ce moment, le gouvernement a commencé à se départir de certains immeubles. En ce qui concerne ceux de Place Royale, la position du gouvernement n'est pas arrêtée mais le Ministère a procédé à certaines études. Les sommes que le gouvernement prévoit investir pour terminer la restauration de ces immeubles sont estimées à 11 millions de dollars.

6.45 Ce moratoire, ainsi que l'absence d'orientations en matière de patrimoine, contribuent à ce que certains de ces immeubles demeurent inexploitables et d'autres, sous-exploités. En tant que propriétaire de biens à caractère patrimonial, le gouvernement n'assume pas totalement sa responsabilité de conserver adéquatement ses biens et de les mettre en valeur et il ne favorise pas l'atteinte d'un des objectifs du projet de politique sur le patrimoine, soit l'exemplarité du geste gouvernemental en matière de patrimoine.

6.46 Par ailleurs, la *Loi sur les biens culturels* permet au ministre de protéger des immeubles à caractère patrimonial dont la conservation présente un intérêt public. Le Ministère estime à plus de 11 000 le nombre d'immeubles à caractère patrimonial protégés en vertu de cette loi. La responsabilité première de la conservation et de la mise en valeur de ces immeubles revient d'abord et avant tout à leurs propriétaires.

6.47 Le Ministère, en tant que responsable de l'administration de cette loi, peut contribuer à la restauration d'immeubles par l'intermédiaire d'un programme d'aide financière. Cependant, il n'a actuellement qu'une connaissance partielle de l'état de ces biens. Cette information lui serait pourtant nécessaire pour planifier adéquatement ses interventions en vue d'aider les propriétaires à gérer la conservation et la mise en valeur de leurs biens, d'évaluer les coûts liés à leur conservation et à leur restauration, et de déterminer les travaux prioritaires à cet égard.

6.48 Le Ministère contribue aussi au maintien d'autres immeubles du domaine culturel appartenant aux sociétés d'État dont le ministre est responsable, grâce à des enveloppes budgétaires spéciales. Il ne s'est pas doté d'outils lui permettant de connaître l'état de ces actifs afin d'évaluer l'ensemble des besoins de conservation et de restauration et d'établir un plan d'intervention dans une perspective à long terme.

6.49 Enfin, il a doté plusieurs organismes et entreprises privés (Musée des beaux-arts de Montréal, cies de théâtre et de spectacle, etc.) d'équipements culturels sans avoir prévu qu'elles devront être ses interventions éventuelles pour assurer leur maintien.

6.50 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'obtenir du gouvernement qu'il arrête sa position en ce qui concerne les immeubles appartenant à la SOGIC;**
- **d'inventorier les immeubles à caractère patrimonial et de connaître leur état;**
- **de se doter d'outils lui permettant de connaître l'état des actifs des organismes et des sociétés d'État, d'évaluer l'ensemble des besoins en maintien d'actifs et d'établir un plan d'intervention dans une perspective à long terme;**
- **de prévoir les interventions nécessaires au maintien des équipements culturels aux mains des organismes et entreprises privés.**

Gestion d'objets de collection

6.51 Le Québec compte un grand nombre de personnes et d'entités associées à la conservation, à la restauration et à la diffusion des volumineuses collections dispersées principalement dans l'ensemble du réseau muséal mais aussi dans des ministères et organismes du gouvernement. Bien que le Ministère ait une certaine connaissance de l'ampleur des collections au Québec, il n'a pas mis au point les outils qui lui permettraient d'obtenir une vision d'ensemble des collections aux mains de ses partenaires. Cette vision demeure une condition préalable à l'adoption de toute mesure visant la gestion des collections et plus particulièrement celles du réseau muséal. Environ 650 000 objets de collection sont gérés par ce réseau. Les musées, notamment les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, ont connu une expansion sans précédent. L'accroissement des équipements et des programmes de diffusion des musées nécessite que le Ministère définisse ses attentes de façon cohérente et efficiente vis-à-vis de ses partenaires qui ont pour dénominateur commun la conservation et la mise en valeur des collections.

6.52 Bien que l'*Énoncé d'orientations sur le réseau muséal québécois* entend encadrer ce réseau dans une perspective de complémentarité, le Ministère n'a pas établi d'orientations relatives au développement de collections et touchant l'acquisition, la conservation, la diffusion et l'aliénation. L'énoncé demeure discret sur ces points et le Ministère n'a pas précisé ultérieurement ses vues par des objectifs et des priorités.

6.53 En raison de l'augmentation des coûts d'acquisition, d'entreposage, de conservation et de restauration, il est essentiel que les acquisitions d'objets de collection soient rationalisées, planifiées et contrôlées. Le Ministère ne s'assure pas que les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal adoptent et mettent en application une politique d'acquisition d'objets de collection qui s'inscrive dans la mission respective de chacun, tout en tenant compte de la complémentarité. Pourtant, il requiert des autres institutions muséales accréditées qu'elles se dotent d'une politique d'acquisition.

6.54 Par ailleurs, des ministères et organismes du gouvernement possèdent aussi des objets de collection. C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de l'Éducation, de Loto-Québec et de l'Assemblée nationale. Le Ministère n'a pas encore entrepris de démarches pour orienter la gestion de ces objets de collection quant à leur identification, à leur conservation, à leur diffusion et à leur aliénation, de sorte que chacun peut agir comme il l'entend.

Acquisition d'objets de collection

Les critères d'acquisition d'objets de collection que se sont donnés les musées sont vagues.

6.55 Afin d'encadrer l'acquisition d'objets de collection, plusieurs musées ont élaboré une politique à cet égard. Cependant, leurs critères d'acquisition demeurent si vagues que pour ainsi dire aucun domaine d'intérêt n'est exclu. De façon générale, leur politique n'établit pas non plus leurs priorités d'acquisition et peu de musées ont identifié les manques et les corrections prioritaires à apporter à chacune de leurs collections. De plus, les missions de certains musées se chevauchent et des objets de collection peuvent être d'intérêt commun. Pourtant, notre examen de l'acquisition d'objets par les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal, ne nous a fourni aucune preuve de concertation.

6.56 Soulignons qu'en l'absence d'orientations sur le développement de collections et de critères d'acquisition précis, le gouvernement a décidé, en 1992, d'acquérir la collection Lavalin pour la somme de 5,4 millions de dollars et de la confier

En matière de restauration, les besoins sont plus grands que la capacité de restaurer.

au Musée d'art contemporain de Montréal, bien qu'un mémoire au Conseil des ministres ait mentionné qu'il n'était pas prouvé que la totalité de cette collection devait être conservée au Québec par des musées publics.

6.57 Enfin, nous avons constaté que les coûts futurs de conservation n'étaient pas toujours pris en compte lorsque des objets de collection étaient achetés ou reçus en don.

Conservation et restauration

6.58 La richesse des collections présentées par les institutions muséales constitue un actif irremplaçable et il est important qu'on les conserve et qu'on les restaure. Des conditions de conservation adéquates sont donc essentielles. Malgré d'importantes améliorations apportées au cours des dernières années, ces conditions varient d'un musée à l'autre et, parfois même, elles sont déficientes si bien que certains objets risquent de se détériorer, ce qui peut entraîner des coûts de restauration importants.

Les musées aliènent très peu d'objets de collection, même si certains pourraient ne pas correspondre à leur mission et ne seront peut-être jamais exposés.

6.59 En matière de restauration, les besoins sont plus grands que la capacité de restaurer et les ressources consenties à la restauration sont limitées par des contraintes budgétaires. En conséquence, les musées établissent leurs priorités de restauration en fonction des expositions planifiées et des prêts d'objets de collection à d'autres musées. Cette façon de faire limite la diffusion d'autres objets de collection qui demandent à être restaurés, lesquels continuent à engendrer des coûts de conservation importants et récurrents. La plupart des musées font affaires avec le Centre de conservation du Québec qui offre des services de restauration et d'expertise, d'information et de formation relativement à la restauration et la conservation d'objets de collection et de biens culturels mobiliers. Le Centre constate qu'en moyenne 40 p. cent des objets de collection des musées devraient être restaurés. Pourtant, la capacité physique de production du Centre de conservation du Québec n'est utilisée qu'à 65 p. cent.

Diffusion et aliénation

6.60 L'utilisation d'un bien représente la meilleure façon de le garder, d'en sauvegarder le sens et de le transmettre de nouveau en bon état.

6.61 Malgré l'importance que devraient accorder les musées à la diffusion de leurs collections, ceux que nous avons visités n'ont pas établi d'objectifs précis quant à l'utilisation des collections, aux coûts de fonctionnement et d'entretien par visiteur, à l'accessibilité et à la popularité des expositions, par exemple.

6.62 De façon générale, les musées n'évaluent guère les expositions qu'ils présentent. Pourtant, ils pourraient ainsi mieux mesurer, entre autres, l'à-propos de l'exposition, la satisfaction de la clientèle ainsi que l'adéquation entre le degré de compréhension du public et les objectifs pédagogiques poursuivis afin de procéder à des ajustements appropriés pour les expositions ultérieures.

6.63 Finalement, même dans un contexte de rareté des ressources et compte tenu des coûts d'acquisition et de conservation ainsi que des capacités limitées d'entreposage, les musées aliènent très peu d'objets de collection, même si certains pourraient ne pas correspondre à leur mission et ne seront peut-être jamais exposés. La principale raison évoquée par les musées quant à l'absence d'aliénation est une question d'éthique envers les donateurs et leurs descendants.

6.64 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'obtenir une vision d'ensemble des collections aux mains des musées et des autres partenaires;**
- **de définir des orientations relatives à la gestion des collections dans une perspective de complémentarité;**
- **de s'assurer que les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal adoptent et mettent en application une politique d'acquisition d'objets et de gestion des collections qui s'inscrive dans la mission respective de chacun;**
- **d'orienter la gestion des objets de collection appartenant aux ministères et aux organismes gouvernementaux;**
- **de faire en sorte que le plus possible de biens de collection soient restaurés et correctement conservés.**

6.65 Nous avons recommandé aux musées concernés :

- **de préciser les critères d'acquisition d'objets de collection et de tenir compte des coûts futurs de conservation;**
- **de concerter leurs acquisitions dans une perspective de complémentarité;**
- **d'améliorer, si nécessaire, les conditions de conservation de leurs objets de collection;**
- **de préciser leurs objectifs relativement à la diffusion des collections;**
- **d'évaluer leurs expositions;**
- **d'aliéner les objets qui ne correspondent pas à leur mandat respectif.**

6.66 ***Commentaires : L'organisation de l'action culturelle*** *« Entre l'ancien ministère des Affaires culturelles et l'actuel ministère de la Culture et des Communications, toute l'action du Ministère a été fondamentalement réaménagée. S'inscrivant dans la foulée des courants actuels de gestion, cette réorganisation s'est effectuée sous le signe de l'allégement des structures gouvernementales, du décloisonnement de l'action culturelle et d'une plus grande responsabilisation des partenaires.*

« Fruit d'un large consensus, la Politique culturelle du Québec adoptée en 1992 a posé les bases de cette nouvelle organisation de l'action culturelle. D'une part, le Ministère s'est doté de priorités d'action qui inspirent son plan stratégique. D'autre part, plusieurs énoncés d'orientations sectorielles, celui des musées par exemple, ont pu être élaborés et d'autres sont en voie de l'être incessamment.

« Depuis l'adoption de la politique culturelle, le Ministère s'est donc engagé dans un vaste processus d'évaluation de l'ensemble de ses actions, alors qu'il était appelé à revoir l'essentiel de ses programmes et plusieurs des lois qui encadrent son action. D'ailleurs, depuis la visite du Vérificateur général, la liste et la définition des indicateurs devant servir à évaluer la politique culturelle ont été approuvées.

La planification des équipements culturels *« Plusieurs étapes préalables à la mise en œuvre d'une intervention planifiée de la gestion des équipements culturels ont été entreprises ou complétées. C'est le cas, notamment, de la cartographie des équipements culturels du Québec et des normes, désormais établies, pour les bibliothèques et les musées. Dans le cas des salles de spectacles, les normes existantes seront revues à la lumière des orientations ministérielles en diffusion du spectacle, qui sont actuellement en voie d'élaboration. Enfin, soulignons que le programme d'aide financière aux équipements culturels est en voie de révision et que les résultats de cette révision sont prévus sous peu.*

« Par ailleurs, le Ministère et le MAM ont convenu, le 1er septembre 1995, d'un mécanisme formel d'échange et de consultation qui permet dorénavant la production d'avis techniques dont le MAM pourra tenir compte au moment de déterminer l'admissibilité à une aide financière, dans le cadre de ses programmes, de tout projet à incidence culturelle.

Le patrimoine : une politique gouvernementale *« Le Ministère souhaite faire adopter une politique gouvernementale en matière de patrimoine. Cette politique, en préparation depuis un an, devrait être rendue publique en 1996. Ses orientations ont été ajustées pour mieux tenir compte des nouvelles problématiques apparues au cours des dernières années dont, en particulier, celles liées aux pratiques culturelles traditionnelles et à l'archéologie urbaine.*

Les musées : un cadre d'intervention bien défini *« Un énoncé ministériel encadre, depuis 1994, l'action du Ministère auprès des musées.* Le réseau muséal québécois, Énoncés d'orientations *a, en effet, permis d'établir de nouvelles modalités de financement et d'adopter des règles d'accréditation et d'évaluation, désormais communes à l'ensemble des institutions muséales soutenues par le Ministère.*

« À la suite de l'instauration de mécanismes uniformes d'évaluation, une évaluation nationale vient d'être effectuée. Ce type d'évaluation a lieu tous les trois ans et permet au Ministère de s'assurer que les institutions subventionnées remplissent bien les fonctions pour lesquelles elles reçoivent du financement public. Mais l'évaluation est aussi l'occasion de permettre aux institutions muséales d'identifier leurs faiblesses, le cas échéant, et d'y remédier.

« Pour ce qui est des musées nationaux, le Ministère prépare, depuis quelques mois, un nouveau cadre de relations avec ses sociétés d'État. *À travers ce cadre, le Ministère compte effectuer une évaluation plus régulière et systématique de l'action des musées nationaux et leur fixer des attentes ministérielles qui soient conformes aux grandes orientations culturelles que se donne le Québec. Une de ces attentes prévoit que les grands musées devront se doter si ce n'est déjà fait, ou réviser si nécessaire, leur politique de gestion des collections, dans une perspective de complémentarité. Le Ministère doit aussi examiner, avec ces musées, la pertinence de leur fixer des attentes et des objectifs visant le développement du secteur et de dégager certains indicateurs qui permettront d'en mesurer les résultats. Enfin, la formule actuelle de financement des grands musées est en révision.*

Les immeubles exploités par le gouvernement : des décisions importantes *« Au chapitre de la conservation et de la mise en valeur des biens culturels, le gouvernement est sur le point de prendre une décision relativement à l'avenir de la Place Royale, décision qui concerne tout autant la restauration des derniers édifices que l'interprétation du lieu et sa gestion.*

« De plus, le Ministre a procédé, en 1994-1995, à la révision du processus administratif lié au programme de maintien des actifs des sociétés d'État. Il se propose de rassembler les informations qui lui permettront de constituer un carnet de santé des propriétés des sociétés d'État afin d'être en mesure de mieux planifier ses interventions au titre du maintien des actifs. »

Les assurances agricoles

Étude sectorielle conduite auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de la Régie des assurances agricoles du Québec

Mission économique

Table des matières

Faits saillants	7.1
Vue d'ensemble	7.13
Objectifs et portée de notre vérification	7.18
Résultats de notre vérification	
L'assurance-stabilisation	7.20
Les coûts de production	7.25
L'efficience des modèles	7.28
La représentativité des modèles et l'information de gestion	7.41
L'établissement des coûts de production	7.63
Les prix du marché	
La méthode d'échantillonnage pour la détermination du prix du marché	7.75
La détermination du prix du marché	7.83
Les unités assurées	7.88
Le rendement	7.99
Le financement des fonds	7.107
L'évaluation du programme	7.117
L'assurance-récolte	7.128
La validité des données	7.132
Le nombre d'hectares assurés	7.135
Le rendement obtenu	7.136
Le rendement assuré	7.139
La cause du dommage	7.146
La valeur de la récolte	7.160
L'évaluation des risques et la tarification	7.168
La reddition de comptes	7.178
Commentaires du Ministère et de la Régie	7.187

FAITS SAILLANTS

7.1 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et la Régie des assurances agricoles administrent les régimes d'assurance-stabilisation et les programmes d'assurance-récolte. Ceux-ci ont pour objet de protéger les producteurs agricoles contre les fluctuations de prix sur les marchés et contre les pertes financières résultant de phénomènes naturels incontrôlables. Depuis le début des régimes, l'assurance-stabilisation a versé des compensations de plus de 2,3 milliards de dollars et le déficit accumulé se chiffre à 299,6 millions de dollars. L'assurance-récolte a payé des indemnités de 438,2 millions de dollars. Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion des activités liées à ces programmes, l'information de gestion, l'évaluation de programmes et la reddition de comptes.

Assurance-stabilisation

7.2 L'assurance-stabilisation verse une compensation à l'adhérent lorsque le prix qu'il obtient du marché ne couvre pas les coûts de production reconnus par les régimes. Dans l'état actuel des choses, cette compensation couvre plus que les coûts de production pour les entreprises efficientes. En effet, même si certains modèles utilisés pour établir ces coûts ne représentent plus la réalité quant aux façons de faire efficaces, le Ministère ne les révise pas de façon régulière. Le fait de retarder la révision des modèles amène des déboursements additionnels importants. Par exemple, pour la production du porc à l'engraissement, les compensations auraient été moindres de près de 45,8 millions de dollars annuellement.

7.3 Le Ministère n'a pas réévalué la pertinence des modèles qu'il utilise. Ceux-ci ne tiennent pas compte des entreprises de grande taille même si, dans certaines productions, elles fournissent plus de 20 p. cent de la production totale et présentent des économies d'échelle importantes, soit plus de 8 millions de dollars dans le secteur porcin en 1993. Les modèles ne tiennent pas compte non plus de ce que, dans la réalité, la majorité des exploitants agricoles travaillent à plus d'une production. Dans plusieurs cas, les modèles accordent des dépenses supérieures à celles qui ont été réellement engagées par les producteurs, ce qui permet à ceux-ci de réaliser un profit. Par exemple, une entreprise mixte s'est vu allouer par les différents modèles des salaires de près de 130 000 dollars qu'elle n'avait pas payés.

7.4 La méthode d'établissement des coûts de production ne permet pas au Ministère d'établir un modèle de coûts qui présente fidèlement la situation des fermes choisies dans l'échantillon. De plus, la faible représentativité de l'échantillon rend le Ministère vulnérable face aux revendications des producteurs auprès du comité technique. Tout

se discute : les indices utilisés pour indexer les modèles, la pertinence d'exclure une entreprise de l'échantillon, la manière de calculer un paramètre, etc. Cette pratique entraîne une mise à jour qui n'est que partielle. Par conséquent, le déboursement à ce chapitre pourrait être réduit encore davantage.

7.5 La plupart des compensations versées aux producteurs agricoles sont fonction des rendements prévus par les modèles de coûts de production, sans égard à la productivité réelle des entreprises. Si la productivité réelle avait été retenue en 1992 et 1993, les producteurs de céréales et de maïs-grain auraient reçu 29,5 et 23,5 millions de dollars de moins pour des quantités qu'ils n'ont pas produites, soit 325 000 et 361 800 tonnes métriques.

7.6 Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations qui leur permettraient d'évaluer si le soutien accordé par les modèles de coûts de production est adéquat. Ils sont donc incapables de dire dans quelle mesure les compensations versées aident des entreprises qui ne seront jamais rentables et performantes et si elles ne représentent qu'un profit additionnel pour des entreprises intégrées ayant une situation financière florissante. En somme, ils ne savent pas si le programme d'assurance-stabilisation assure la continuité des exploitations rentables à long terme.

7.7 Au 31 mars 1994, le déficit accumulé pour l'ensemble des régimes d'assurance-stabilisation s'élevait à près de 300 millions de dollars et les primes d'assurance n'étaient pas suffisantes pour garantir la solvabilité à long terme des fonds.

Assurance-récolte

7.8 L'assurance-récolte verse une indemnité au producteur lorsque ses récoltes subissent des dommages occasionnés par les mauvaises conditions climatiques et les phénomènes naturels incontrôlables. La Régie ne vérifie pas la validité de la majorité des données à la base du calcul des indemnités, soit le nombre d'hectares et le rendement assurés ainsi que le rendement obtenu.

7.9 Pour faire face aux restrictions budgétaires et à la réduction des ressources qui lui étaient imparties en 1993-1994, la Régie a révisé ses méthodes et elle alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données. Elle ne vérifie pas 76 p. cent des unités assurées auprès du système collectif, soit une valeur de récolte d'environ 175 millions de dollars.

7.10 Une nouvelle méthode de calcul demandait une réduction importante des rendements garantis par les contrats d'assurance. Pourtant, la Régie a décidé de limiter cette réduction à 5 ou 10 p. cent par année. Pour la production de pommes, le rendement assuré aurait dû être réduit de 22,5 p. cent, ce qui représente 10,9 millions de kilogrammes de pommes. Nous avons évalué que cette décision pourrait amener des indemnités supplémentaires de 1,3 million de dollars.

7.11 En ne vérifiant pas systématiquement les pratiques culturales des producteurs qui présentent plus de risques, la Régie ne favorise pas la détection des cas de mauvaise gestion et la réduction des indemnités, le cas échéant. Ainsi, un producteur indemnisé huit fois en dix ans a encaissé des compensations quatre fois supérieures aux cotisations qu'il a payées. Il a ainsi reçu plus de 72 000 dollars en 1993 sans exigence de la part de la Régie. En 1994, il a reçu près de 18 500 dollars sans que la Régie vérifie davantage ses pratiques culturales.

7.12 La Régie n'a jamais réalisé d'évaluation globale de son programme d'assurance-récolte par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des assurances proposées à la clientèle, à l'atteinte des objectifs et à la mesure des effets désirés. Il en résulte qu'elle ne réévalue pas en temps opportun les protections offertes. En effet, certaines d'entre elles ne répondent plus aux besoins des producteurs ou ne sont pas adaptées au climat des régions, ce qui rend problématique le financement des fonds.

Vue d'ensemble

7.13 Depuis plusieurs années, le Québec et le Canada ont élaboré différents programmes de sécurité du revenu pour répondre aux besoins des producteurs agricoles. Les programmes québécois d'assurance-récolte protègent les producteurs contre les pertes financières dues aux baisses de rendement occasionnées par les mauvaises conditions climatiques et les phénomènes naturels incontrôlables, tandis que les régimes d'assurance-stabilisation mettent les adhérents à l'abri des fluctuations de prix sur les marchés et leur garantissent un revenu annuel net positif.

7.14 En juin 1992, à l'occasion du Sommet sur l'agriculture québécoise, les principaux responsables du secteur agricole se sont interrogés sur l'avenir de ces programmes. Une résolution, adoptée à ce moment-là, traduisait la nécessité d'analyser les programmes de sécurité du revenu au regard des nouvelles règles du commerce international.

7.15 Les récents accords commerciaux obligent en effet à revoir les façons de faire et à redéfinir les mécanismes d'intervention, de façon à favoriser notamment l'amélioration de la productivité des entreprises et la diminution de leurs coûts de production.

7.16 C'est dans cette perspective qu'un comité sur la sécurité du revenu, composé de représentants de l'industrie et des gouvernements fédéral et québécois, a été formé pour définir les principes devant guider les programmes de sécurité du revenu et pour les appliquer aux programmes existants et à venir.

7.17 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) oriente les interventions et la politique de développement de chacun des secteurs de l'industrie bioalimentaire et collabore avec la Régie des assurances agricoles à l'établissement de la politique de sécurité du revenu. Il dispose pour cela d'un savoir-faire qui porte notamment sur la politique commerciale internationale et les relations fédérales-provinciales. Le Ministère procède également à l'établissement des coûts de production. Quant à la Régie des assurances agricoles, elle est responsable de l'application de deux lois : la *Loi sur l'assurance-récolte* et la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*.

Objectifs et portée de notre vérification

7.18 Nous avons effectué la vérification des activités de la Régie des assurances agricoles du Québec et du ministère de l'Agriculture, des

Les producteurs agricoles ont reçu 2,3 milliards de dollars de compensations.

Pêcheries et de l'Alimentation liées à la gestion des programmes d'assurance. Cette vérification avait pour but de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs activités.

7.19 Notre vérification a été orientée, d'une part, vers la gestion des compensations et des indemnités ainsi que du financement des fonds d'assurance et, d'autre part, vers l'information de gestion, l'évaluation de programmes et la reddition de comptes. Nous avons examiné surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant.

Résultats de notre vérification

L'assurance-stabilisation

7.20 Les revenus des producteurs agricoles peuvent varier de façon importante d'une année à l'autre, notamment en raison des fluctuations des prix obtenus sur les marchés pour leurs produits. Afin de compenser les baisses de revenus, le gouvernement a adopté en 1975 la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*.

7.21 L'assurance-stabilisation a pour objectif de maintenir le revenu des producteurs agricoles à un niveau qui leur garantit une rémunération annuelle de près de 34 000 dollars en 1993, ce qui équivaut à un pourcentage de celle d'un ouvrier spécialisé, de manière à leur permettre de faire face à leurs obligations à court terme et d'assurer la continuité des exploitations rentables à long terme. La couverture d'assurance est basée sur les coûts de production. Ainsi, les producteurs ont la certitude de recevoir, soit du marché ou du programme, un revenu minimal appelé revenu stabilisé[1].

7.22 Depuis l'instauration de la loi, 10 régimes couvrant 16 productions agricoles ont été mis en place. Chaque régime comporte un fonds d'assurance financé par les cotisations des producteurs agricoles et la contribution du gouvernement du Québec, celle-ci représentant le double des cotisations individuelles. Les compensations versées aux assurés sont tirées de ce fonds. Depuis le début des régimes jusqu'en 1994, les producteurs agricoles ont versé 665,9 millions de dollars de cotisations et ont reçu un peu plus de 2,3 milliards de dollars de compensations.

7.23 Les compensations versées aux producteurs sont fonction de quatre paramètres, soit le coût de production, le prix du marché, le nombre d'unités assurées et le rendement. La Régie est responsable d'administrer la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et, notamment, de déterminer les prix du marché et les unités assurables servant au calcul des compensations. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec doit, quant à lui, établir les modèles de coûts de production.

7.24 Pour l'année financière 1993-1994, la valeur totale de la production assurée s'est élevée à 1,86 milliard de dollars. Les compensations versées aux producteurs ont été de 263,6 millions de dollars, ce qui représente une compensation moyenne de 15 000 dollars par assuré. Au 31 mars 1994, le déficit accumulé pour l'ensemble des régimes d'assurance-stabilisation était de 299,6 millions de dollars.

Les coûts de production

7.25 C'est en 1974 qu'une entente prise par les dirigeants de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et le premier ministre de l'époque reconnaissait que le revenu d'un agriculteur doit être l'équivalent de celui d'un ouvrier spécialisé. Après maintes discussions sur les modalités d'application de l'entente, l'UPA et le Ministère consentaient à ce que le gouvernement offre aux producteurs des régimes d'assurance contributoires propres à chaque production et qu'il garantisse un revenu annuel net positif aux producteurs qui respectent les structures de production et de mise en marché prévues par les divers régimes. La

[1] Le revenu stabilisé se définit comme suit : Déboursements monétaires (à l'exception des cotisations aux programmes d'assurance-agricole) + la dépréciation + la rémunération du travail du producteur (90 p. cent du salaire de l'ouvrier spécialisé pour toutes les productions couvertes à l'exception de celles de la pomme, de la pomme de terre et du porc à l'engraissement où la part du salaire est de 70 p. cent).

loi-cadre précise que les différents régimes doivent tenir compte d'une utilisation optimale des ressources agricoles.

7.26 L'assurance-stabilisation est née d'un concept théorique. Les coûts de production, le rendement et le prix du marché sont ainsi établis en fonction d'un modèle de ferme-type pour chacune des productions assurées. La seule variable propre au producteur est le nombre d'unités assurées La ferme-type spécialisée correspond à une entreprise qui occupe un exploitant à temps plein durant une année. On entend par spécialisée l'entreprise qui s'adonne de façon prédominante à une culture ou à un élevage. Des entreprises répondant à ces critères sont choisies pour déterminer les techniques de production utilisées et pour mesurer leurs coûts de production. À partir des données ainsi recueillies, un modèle de coûts de production est élaboré sur la base du principe qu'il faut retenir la technique, l'intrant, la machinerie, le bâtiment, etc. les plus couramment utilisés au sein du groupe qui sert d'étalon.

Compensation versée	=	revenu stabilisé par unité	-	prix du marché par unité	X	unités assurées	X	rendement par unité

7.27 L'assurance-stabilisation verse une compensation à l'adhérent en fonction des unités assurées lorsque le prix du marché déterminé par la Régie ne couvre pas le revenu stabilisé établi par le modèle.

L'efficience des modèles

7.28 L'utilisation d'un modèle pour le calcul des compensations présuppose que tous les producteurs plus performants que ceux utilisés pour établir le modèle reçoivent une compensation couvrant plus que leurs coûts de production et leur rémunération, donc qui inclut un profit. La qualité des modèles de coûts de production est donc primordiale. Ceux-ci doivent représenter une structure de production efficace afin de favoriser la productivité et de respecter le principe d'utilisation optimale des ressources prévu par la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles.*

7.29 Tout le système repose sur deux hypothèses pour traduire l'utilisation optimale des ressources :

- l'entreprise spécialisée est efficace en elle-même;
- les techniques les plus utilisées sont les plus efficaces.

L'assurance-stabilisation origine d'un concept théorique.

7.30 Le Ministère n'a jamais vérifié ces hypothèses. Il ne s'assure pas que les entreprises choisies pour établir les modèles sont réellement performantes; il ne les a jamais comparées par rapport au secteur sur le plan des coûts, de la productivité et des revenus. D'ailleurs, il n'a pas défini le niveau de performance auquel devraient se situer les modèles de coûts de production pour respecter les objectifs de la loi.

7.31 Certains documents du Ministère montrent qu'il existe des modes de production, actuellement utilisés par les agriculteurs, moins coûteux et mieux adaptés à nos conditions que ceux qui servent à établir les coûts de production de l'assurance-stabilisation. Pourtant, il ne révise pas ces derniers de façon régulière. De 1976 à 1984, le Ministère a développé les modèles de coûts de production. Ce n'est que depuis l'exercice 1991-1992 qu'il les met à jour de façon plus systématique, mais selon les ressources disponibles. Le Ministère consacre environ 670 000 dollars, soit 9,1 années-personnes, à la révision et à l'indexation des modèles de coûts de production qui sont utilisés pour déterminer les compensations de l'assurance-stabilisation, soit environ 263 millions de dollars en 1993.

7.32 Les résultats des mises à jour réalisées depuis 1991 démontrent que le fait d'utiliser des modèles périmés a une incidence financière majeure. En effet, ces révisions, même partielles, ont permis de réduire graduellement les compensations versées. Cette réduction atteindra près de 136 millions de dollars pour l'exercice 1995-1996. Malgré cela, le Ministère n'a pas évalué les conséquences de l'utilisation de modèles périmés pour plusieurs productions.

L'incidence financière d'utiliser des modèles non à jour est majeure.

7.33 Comme le montre la figure 7.1, d'importantes compensations ont été versées depuis l'année de révision des modèles et la moitié de ceux-ci ont cinq ans ou plus.

7.34 Même parmi les modèles révisés plus récemment, certains ne présentent pas encore des modes de production performants. Ainsi, pour la production porcine, des études du Groupe de recherche en économie et politiques agricoles (GREPA) et du Ministère montrent qu'un modèle basé sur un mode de production plus efficace, utilisé par la majorité des producteurs de porcs à l'engraissement depuis le début des années 1990, réduirait les compensations d'environ 10 dollars par porc. Si la mise à jour du modèle, effectuée en 1992-1993, avait tenu compte de cette donnée, les compensations auraient été moindres de près de 45,8 millions de dollars annuellement. Une nouvelle mise à jour du modèle a débuté en 1995.

7.35 Par ailleurs, le Ministère a appris récemment que le Conseil des productions végétales du Québec recommande de réduire l'application de fertilisants sur les pommes de terre et que cette consigne a une incidence sur les coûts de production. Malgré cela, il ne prévoit amorcer la révision du modèle que dans trois ans. Le nouveau modèle serait donc en vigueur dans cinq ans. Dans le contexte où l'indexation annuelle suffit à couvrir la hausse des autres coûts, nous avons évalué que, pour ce seul élément, le fait de retarder la révision du modèle amènera un déboursement additionnel de 3,8 millions de dollars, soit 760 000 dollars par année.

7.36 Quant aux modèles de coûts de production de l'agneau, du veau d'embouche et du bouvillon et bovin d'abattage, que le Ministère juge également non efficients, on prévoit en amorcer la révision en 1995.

7.37 Pour accroître l'efficience des modèles, le Ministère propose régulièrement depuis 1990 que la méthode d'établissement des coûts de production ne retienne que les 70 meilleurs producteurs de l'échantillon sur 100. Cette proposition n'a pas été retenue.

7.38 Nous avons examiné et comparé l'information disponible sur les critères déterminant la productivité d'une entreprise spécialisée dans la production porcine. N'ayant pas fixé ce que devait être une ferme performante, le Ministère n'est pas en mesure de se prononcer sur le taux de 17,4 porcelets par truie retenu par le modèle de coûts de production de ce secteur. En effet, les données d'organismes comme le Comité de références économiques en agriculture du Québec (CREAQ), le Centre de développement du porc du Québec (CDPQ), le GREPA et la Coopérative Fédérée montrent des taux de prolificité généralement supérieurs à celui du modèle, soit 18, 18,6, 17,1 et 18,9 porcelets par truie. Pour 1992 et 1993, le

FIGURE 7.1

PRODUCTION	ANNÉE DE RÉVISION	ANNÉE DE MISE EN VIGUEUR DU MODÈLE REVISÉ	COMPENSATIONS VERSÉES DE L'ANNÉE DE RÉVISION JUSQU'EN 1994 (M $)
Bouvillons et bovins d'abattage	---	1984	152,7
Veaux d'embouche	1986	1989	371,2
Agneaux	1988	1991	37,7
Veaux de grain	1990	1992	18,9
Porcelets	1990	1992	114,5
Porcs à l'engraissement	1991	1993	340,9
Pommes de terre	1991	1992	29,0
Céréales, maïs-grain, soya	1991	1993	215,7
Pommes	1992	1994	n.d.
Veaux de lait	1993	1995	18,3
Total			**1 298,9**

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

rapport des performances techniques du programme d'analyse des troupeaux porcins du Québec (PATPQ) donne même un rendement de 22,0 porcelets par truie pour les 25 meilleures entreprises sur 100.

7.39 Il faut noter qu'une augmentation de 0,1 au taux de prolificité aurait amené en 1993 une réduction des compensations versées de près de 1,5 million de dollars.

7.40 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les modèles de coûts de production représentent la réalité des fermes performantes et efficaces, de façon à respecter le principe d'utilisation optimale des ressources prévu par la loi. Nous lui avons également recommandé de réviser régulièrement les modèles de coûts de production et, pour ce faire, y affecter le personnel nécessaire.

La représentativité des modèles et l'information de gestion

7.41 L'utilisation d'un modèle de ferme-type spécialisée oblige le Ministère à définir une réalité qui n'est représentative ni du secteur ni des entreprises qui produisent le plus dans le domaine en question.

7.42 En pratique, la population visée par le modèle n'est pas nombreuse. Pour certaines productions, il est difficile de trouver une quarantaine d'entreprises. Dans d'autres cas, les critères doivent être élargis pour atteindre le nombre d'entreprises recherché (figure 7.2).

7.43 Le Ministère s'en est toujours tenu à l'entreprise spécialisée qui occupe un exploitant à temps plein. Il n'a pas réévalué la pertinence d'utiliser ce type de modèle, même si diverses formes d'organisation susceptibles de produire à moindre coût sont exclues de ce concept d'entreprise.

7.44 Au moment de l'instauration des différents régimes d'assurance, le Ministère a établi que le volume de production correspond au travail d'une personne à plein temps. Les modèles ne tiennent pas compte des coûts de production des grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui produisent plus de deux fois l'étalon de mesure retenu au départ. Pourtant, en ce qui a trait aux porcelets, aux porcs à l'engraissement et aux bouvillons et bovins d'abattage, ces entreprises produisent plus de 20 p. cent de la production totale.

7.45 Comme le montre la figure 7.3, moins de 3 p. cent des éleveurs de porcs assurent près de 30 p. cent de la production totale.

7.46 Une étude du Ministère montre que les entreprises de grande taille, soit les 48 entreprises produisant plus de 8 000 porcs annuellement, ont des coûts unitaires inférieurs de 4 à 6 dollars par rapport à ceux des plus petites entreprises.

7.47 De 1988 à 1992, la Régie des assurances agricoles a rajusté en conséquence les compensations versées aux grandes entreprises porcines. En 1992, elle a demandé au gouvernement d'abolir cette mesure parce que la plupart des entreprises s'étaient fractionnées pour éviter la réduction de l'aide liée aux

FIGURE 7.2
Importance des entreprises satisfaisant aux critères du modèle

PRODUCTION	PROPORTION DES PRODUCTEURS COUVERTS (POURCENTAGE)	PROPORTION DE LA PRODUCTION COUVERTE (POURCENTAGE)
Porcelets	20	23
Porcs à l'engraissement	12	20
Veaux d'embouche	11	24
Veaux de grain	16	60
Veaux de lait	39	67
Bouvillons et bovins d'abattage	7	49
Agneaux	17	43
Céréales, maïs-grain, soya	10	30

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

économies d'échelle : l'une d'entre elles, ayant un chiffre d'affaires de 61 millions de dollars, s'est ainsi divisée en au moins 13 entités distinctes. L'une des seules entreprises à ne pas s'être fractionnée a renoncé, de ce fait, à près du tiers d'une compensation annuelle d'environ 6 millions de dollars, soit 2 millions, et ce, pendant quatre ans.

7.48 En 1993, dans le secteur porcin, les économies d'échelle réalisées par les grandes entreprises, mais non prises en compte dans les compensations versées, représentent plus de 8 millions de dollars. La mise à jour de ce modèle, amorcée en 1995 et basée sur un mode de production plus performant, devrait refléter partiellement ces économies.

7.49 Les modèles ne tiennent pas compte non plus de ce que la majorité des exploitants agricoles se consacrent à plus d'une production.

7.50 En effet, d'après les données de la Régie, les 17 986 agriculteurs détenant des contrats d'assurance-stabilisation protègent plusieurs productions; 46,1 p. cent d'entre eux assurent deux productions ou plus, 16,9 p. cent, trois productions ou plus, et 4,9 p. cent, quatre productions ou plus. Ces données ne tiennent pas compte des productions de lait, d'œufs, de poulet et de dindon, qui sont protégées par le système de gestion de l'offre. À titre d'exemple, la Régie estimait à 7 000 le nombre de producteurs laitiers qui détenaient des contrats d'assurance-stabilisation en 1991.

7.51 Par exemple, dans le secteur de la production d'agneaux, 56 p. cent des exploitants cultivent des céréales et près de 20 p. cent ont également des animaux de boucherie. Certains sont même producteurs laitiers. En outre, le tiers de ces producteurs travaillent également à l'extérieur de leur ferme.

7.52 D'autres exploitations agricoles sont d'énormes entreprises totalement intégrées qui présentent des chiffres d'affaires de plusieurs dizaines de millions de dollars. Tous leurs coûts de production sont garantis soit par l'assurance-stabilisation, soit par le système de gestion de l'offre.

7.53 Le Ministère n'a pas déterminé si les entreprises mixtes ou intégrées, c'est-à-dire celles qui sont engagées dans plus d'une production ou qui travaillent la matière première jusqu'au produit fini, produisaient à moindre coût par rapport aux entreprises spécialisées.

7.54 Ainsi, une entreprise qui élève 800 brebis produit le double de ce que le modèle prévoit. Ce dernier lui accorde théoriquement deux fois les frais fixes et variables nécessaires à l'entretien de 400 brebis ainsi que deux fois la rémunération de l'exploitant, soit deux fois 30 500 dollars dans ce cas, puisque 400 brebis occupent supposément un producteur à plein temps. Si l'agriculteur cultive en plus des céréales, il peut également adhérer au régime céréales. Le modèle lui allouera également les frais fixes et variables nécessaires à cette culture ainsi que la rémunération de l'exploitant. Il faut noter que, en plus du salaire de l'exploitant, les différents modèles prévoient un montant pour rémunérer la main-d'œuvre occasionnelle nécessaire à chacune des productions.

7.55 La situation réelle des producteurs est souvent bien différente de celle que présentent les modèles. Nous avons relevé plusieurs cas où les modèles accordaient des dépenses supérieures à celles qui avaient été réellement engagées par les producteurs, ce qui leur a permis de réaliser un profit. Par exemple, une entreprise mixte cultivant 186 hectares de maïs-grain et élevant 385 truies,

FIGURE 7.3
Entreprises d'élevage porcin selon le volume de production

VOLUME DE PRODUCTION	PRODUCTEURS (NOMBRE)	PRODUCTEURS (POURCENTAGE)	PRODUCTION (UNITÉS)	COMPENSATIONS (M $)	PRODUCTION ET COMPENSATIONS (POURCENTAGE)
0 - 5 000	1 485	90,7	2 688 585	38,2	57,3
5 000 - 8 000	104	6,4	634 681	9,0	13,5
8 000 - 25 000	38	2,3	418 363	5,9	8,9
25 000 - 500 000	10	0,6	952 932	13,6	20,3
	1 637	100,0	4 694 561	66,7	100,0

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

4 335 porcs à l'engraissement et 1 601 bouvillons s'est vu allouer par les différents modèles des salaires de près de 130 000 dollars qu'elle n'avait pas payés. La compensation totale qui lui a été versée incluait aussi une dépense de taxes foncières deux fois supérieure à la dépense réelle.

7.56 Même si plus de 30 p. cent des compensations versées pour l'année 1993-1994 l'ont été à moins de 5 p. cent des entreprises assurées, le Ministère n'a pas pris de mesures pour juger de la situation financière des producteurs et de l'ampleur des paiements qui ont pu être faits en excédent de la dépense réelle (figure 7.5).

7.57 Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations qui leur permettraient d'évaluer si le soutien accordé par les modèles de coûts de production est adéquat. Même en l'absence de données représentatives des secteurs concernés, ils n'exigent rien des producteurs, ni états financiers, ni déclarations de revenus.

7.58 La figure 7.4 illustre, pour l'ensemble des productions bénéficiant de l'assurance-stabilisation, l'évolution des revenus stabilisés et celle des recettes provenant du marché. L'écart entre les deux courbes correspond au montant des compensations versées chaque année.

7.59 Les revenus que les producteurs retirent du marché sont toujours inférieurs aux coûts de production additionnés de la rémunération des producteurs, soit les revenus stabilisés. Les modèles de coûts de production présentent donc une image très négative de l'état de l'agriculture au Québec.

7.60 Cependant, puisque l'information fournie par les modèles n'est pas représentative de la situation d'un secteur, elle ne peut être utilisée pour diagnostiquer les problèmes de celui-ci ni pour prendre des décisions éclairées quant au soutien à lui accorder.

Ni le Ministère ni la Régie ne disposent des informations permettant d'évaluer si le soutien accordé est adéquat.

7.61 Ne connaissant pas la situation financière réelle des producteurs agricoles, le Ministère et la Régie ne savent pas si le programme d'assurance-stabilisation assure la continuité des exploitations

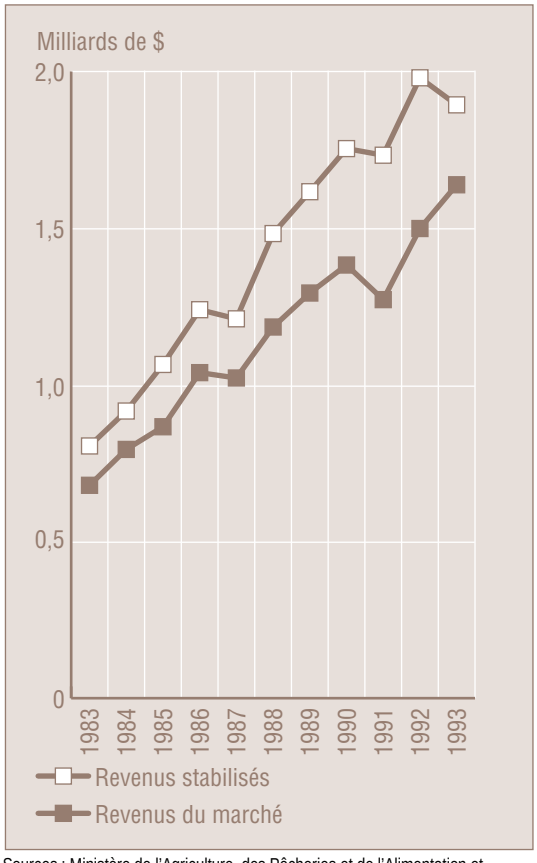


FIGURE 7.4
Évolution des revenus stabilisés et des recettes du marché

Sources : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.5
Compensations versées pour l'année financière 1993-1994

COMPENSATIONS	PRODUCTEURS (NOMBRE)	PRODUCTEURS (POURCENTAGE)	COMPENSATIONS (M $)	COMPENSATIONS (POURCENTAGE)
0 - 3 000 $	1 633	9,20	3,59	1,36
3 000 $ - 5 000 $	3 666	20,65	14,54	5,51
5 000 $ - 10 000 $	5 546	31,25	39,78	15,09
10 000 $ - 30 000 $	4 951	27,89	82,15	31,16
30 000 $ - 50 000 $	1 086	6,12	41,84	15,87
50 000 $ - 100 000 $	713	4,02	47,88	18,16
100 000 $ - 1 000 000 $	149	0,84	22,02	8,35
1 000 000 $ - 10 000 000 $	5	0.03	11,85	4,50
Total	17 749	100,00	263,65	100,0

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

rentables à long terme. Ils sont incapables de dire dans quelle mesure les compensations versées aident des entreprises qui ne seront jamais rentables et performantes, et si elles ne représentent qu'un profit additionnel pour des entreprises intégrées, ayant une situation financière florissante.

7.62 Nous avons recommandé au Ministère et à la Régie d'évaluer si le soutien accordé selon les modèles de coûts de production est adéquat. Pour ce faire, ils devraient obtenir l'information qui leur permettrait de connaître la situation financière réelle des producteurs.

L'établissement des coûts de production

7.63 La méthodologie d'établissement des coûts de production, révisée en janvier 1991, décrit les méthodes d'étude, de collecte et de traitement des données. Ce sont près de 2 000 données (évaluation des actifs, données comptables, activités de production et de consommation, temps de travail et information complémentaire) que l'on recueille chez le producteur cible au moment de l'établissement des coûts de production.

7.64 Cependant, ni la méthode ni le processus d'établissement ne permettent au Ministère de déterminer un modèle de coûts de production qui présente fidèlement la situation des fermes ayant fait l'objet d'une étude.

7.65 Un rapport d'évaluation de la méthode d'estimation des coûts de production, réalisé au Ministère en 1989, indiquait que l'établissement de ces modèles était fait sur une base de négociations avec le comité technique MAPAQ-UPA : « Le comité technique MAPAQ-UPA, créé à l'origine pour traduire l'entente de 1974, est devenu un comité où sont discutés les coûts de production. [...] L'UPA et les fédérations ayant en principe un rôle de validation des résultats jouent un rôle de négociateur qui cherche à obtenir le maximum pour ses membres, nonobstant où se situe la réalité. »

7.66 Même si la méthode d'établissement des coûts de production révisée en 1991 a permis d'améliorer la base des discussions, de réduire le nombre des éléments qui font appel à une certaine appréciation et de fournir un cadre, elle n'est pas encore assez rigoureuse pour éviter les pourparlers au sujet de la révision et de l'indexation des coûts. En effet, elle ne prévoit aucun objectif mesurable quant à l'efficacité économique que devraient refléter les modèles de coûts de production. En l'absence d'un tel critère, le seul objectif poursuivi est la cohérence technique des modèles sans égard à leur efficacité. Comme il existe de multiples façons de combiner les ressources de façon cohérente, tout se discute : les indices utilisés pour indexer les modèles, la pertinence d'exclure une entreprise de l'échantillon, la manière de calculer un paramètre, etc.

7.67 La méthodologie elle-même est le résultat d'une négociation. L'élaboration des modèles et la cohérence technique qu'elle nécessite ont préséance sur les données de l'étude, qui sont elles-mêmes sujettes à interprétation et à discussion. De plus, la faible représentativité de l'échantillon rend le Ministère vulnérable face aux revendications des producteurs.

7.68 Pour être en mesure de réaliser au plus tôt les économies résultant des mises à jour des modèles, le Ministère choisit généralement de ne tenir compte que des éléments ayant fait l'objet d'un consensus au sein du comité technique. Il renonce ainsi à certains éléments ou en reporte la discussion à une séance ultérieure. Cette pratique amène une mise à jour qui n'est que partielle. Par conséquent, le déboursement à ce chapitre pourrait être réduit encore davantage. De plus, elle fait apparaître des incohérences dans les décisions du Ministère.

7.69 Par exemple, au moment de la révision d'un modèle par le comité technique, le Ministère a consenti à rejeter une méthode de calcul qu'il avait adoptée pour un autre modèle. Ce choix, à l'avantage des producteurs agricoles, a empêché la réalisation d'une économie supplémentaire de plus de 13,8 millions de dollars en 1992 et en 1993.

7.70 À l'occasion de la révision d'un autre modèle, le retrait de trois entreprises qui répondaient pourtant aux critères initiaux pour déterminer l'échantillon ainsi que le changement dans la façon de calculer un paramètre ont également empêché une économie additionnelle de 3,7 millions de dollars en 1993-1994.

7.71 La figure 7.6 présente certains modèles de coûts de production en vigueur en 1993.

7.72 À titre d'exemple, le Ministère estime à 81 476 dollars le prix de l'élevage de 400 agneaux. Ce montant inclut toutes les dépenses nécessaires à la production ainsi que le salaire de l'éleveur, soit 30 500 dollars dans ce cas. Les dépenses comprennent les frais fixes - entretien de l'équipement et des bâtiments, assurances, taxes foncières, intérêts sur les emprunts, électricité, téléphone - ainsi que les frais variables tels l'alimentation, les soins vétérinaires, les frais de mise en marché et les salaires payés à la main-d'œuvre occasionnelle.

7.73 Il est important de noter qu'une petite augmentation des coûts de production d'un modèle provoque souvent un accroissement important des compensations. Ainsi, une majoration de seulement 100 dollars des coûts de production de tous les modèles, ce qui représente à peine 0,05 p. cent des revenus stabilisés totaux, aurait haussé les compensations totales versées en 1993 de 1,9 million de dollars. À titre d'exemple, les modèles de coûts de production évaluent que les abonnements aux revues et journaux représentent environ 200 dollars par année et que le coût des appels interurbains varie de 250 à 400 dollars.

7.74 Nous avons recommandé au Ministère de fixer un cadre d'établissement des coûts de production plus rigoureux et préciser les rôles des différents responsables.

Les prix du marché

Compensation versée = { revenu stabilisé par unité - prix du marché par unité } x unités assurées x rendement par unité

La mise à jour partielle des modèles empêche la réalisation d'économies additionnelles importantes.

La méthode d'échantillonnage pour la détermination du prix du marché

7.75 La Régie procède annuellement à des études auprès de sa clientèle assurée afin de déterminer le prix du marché sur lequel est basé le calcul de la compensation. Toutefois, la Régie n'établit pas ce prix de façon statistique. Elle ne connaît pas le degré de fiabilité de ses estimations.

7.76 En effet, la méthode utilisée pour déterminer le prix du marché comporte de nombreuses déficiences, tant dans le nombre d'échantillons prélevés que dans la façon de traiter les cas de refus de participation à l'étude.

7.77 En ce qui concerne l'échantillon, la Régie en a établi la taille à environ 30 éléments, bien qu'une étude statistique qu'elle a réalisée pour un régime particulier ait démontré que l'on devrait avoir un échantillon de 40 à 60 répondants pour obtenir des résultats statistiquement valables pour ce régime. De plus, cette étude indique que l'on devrait tenir compte de l'incidence du refus des producteurs de participer à l'étude, parce qu'elle entraîne un biais dans les résultats.

7.78 Bien que la loi stipule que les adhérents doivent produire les renseignements et les documents requis pour le fonctionnement des régimes, la Régie ne les y oblige pas. Lorsque des enquêtes sont effectuées auprès des producteurs, certains refusent de dévoiler le prix qu'ils

FIGURE 7.6
Certains modèles de coûts de production en vigueur en 1993

PRODUCTION	TAILLE DU MODÈLE	REVENUS STABILISÉS ($)	REVENUS DU MARCHÉ ($)	COMPENSATIONS VERSÉES ($)
Agneaux	400 brebis	81 476	46 219	35 257
Pommes de terre	83 hectares	254 251	340 460	---
Maïs-grain	150 hectares	169 999	144 109	25 890
Veaux d'embouche	100 vaches	70 705	49 082	21 623
Bouvillons et bovins d'abattage	388 bovins	477 500	449 843	27 657
Veaux de grain	417 veaux	265 482	236 168	29 314
Veaux de lait	591 veaux	502 904	432 040	70 864
Porcelets	150 truies	136 320	132 144	4 176
Porcs à l'engraissement	5 000 porcs	737 880	676 040	61 840

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Régie des assurances agricoles du Québec

ont obtenu sur le marché. Le taux de refus atteint 24 p. cent dans un régime, mais il est en moyenne de 15 p. cent.

7.79 Ces déficiences peuvent occasionner des erreurs importantes dans l'estimation du prix du marché retenu, ce qui influe directement sur le montant de la compensation. En effet, plus l'évaluation du prix du marché est basse, plus élevé sera le montant de la compensation versée aux producteurs agricoles.

7.80 Par exemple, une erreur de seulement 1 p. cent dans le prix du marché peut engendrer des écarts de compensation (figure 7.7).

7.81 En 1993 et 1994, deux études ont été entreprises en vue d'évaluer la méthode d'échantillonnage. On y proposait certaines modifications afin de limiter les risques d'erreur et de connaître le niveau de précision atteint dans le prix du marché calculé. Au moment de notre vérification, la Régie n'avait pas donné suite à ces propositions.

7.82 Nous avons recommandé à la Régie d'utiliser une méthode statistique reconnue afin de déterminer le prix du marché de l'entreprise spécialisée. Il lui faudrait également obtenir l'information nécessaire au fonctionnement des régimes.

La détermination du prix du marché

7.83 Le prix du marché correspond à la moyenne des prix obtenus par les entreprises québécoises spécialisées. Cependant, dans certains cas, on peut prendre un prix moyen représentatif de celui qui a été obtenu par l'ensemble des exploitations au Québec. Ce choix se fait sans étude préalable et sans évaluation de l'incidence financière.

7.84 La Régie retient habituellement le prix des entreprises spécialisées. Ce choix diminue les compensations parce que, de façon générale, ce prix est plus élevé que le prix moyen provincial.

7.85 Par exemple, pour quatre productions (figure 7.8), la Régie aurait versé des compensations supplémentaires de 7 millions de dollars si elle avait opté pour le prix moyen provincial au lieu du prix des entreprises spécialisées.

7.86 Cependant, la Régie a retenu un prix moyen provincial pour trois régimes, soit les céréales, le maïs-grain et le soya, la pomme de terre et le veau d'embouche. Elle n'a pas mesuré l'incidence financière de ce choix. Pour ces trois régimes, l'option de la Régie n'a donc pas été cohérente avec celle qu'elle avait prise au moment de l'établissement des modèles de coûts de production et des rendements et qui était basée sur le prix des entreprises spécialisées.

7.87 Nous avons recommandé à la Régie de justifier ses choix au moment de l'établissement du prix du marché.

FIGURE 7.7

RÉGIME	VEAUX D'EMBOUCHE 1993	BOUVILLONS ET BOVINS D'ABATTAGE 1993	VEAUX DE LAIT 1993	POMMES DE TERRE 1992
Variation de 1 % du prix du marché	922 802 $	1 109 790 $	672 275 $	172 669 $

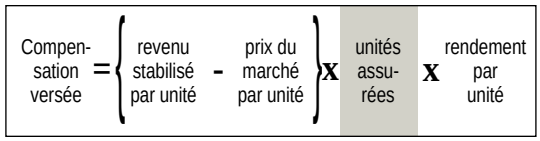
Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.8
Comparaison entre le prix moyen provincial et le prix moyen spécialisé

PROGRAMME	PRIX MOYEN PROVINCIAL	PRIX MOYEN SPÉCIALISÉ	ÉCART (POURCENTAGE)	EFFET SUR COMPENSATIONS $
Veaux de grain 1994	548,86 $/tête	558,19 $/tête	1,671	375 497
Porcelets 1993-1994	49,64 $/tête	50,75 $/tête	2,187	4 996 677
Porcs à l'engraissement 1993-1994	168,58 $/100 kg	169,01 $/100 kg	0,254	1 604 352
Agneaux 1993	282,62 $/100 kg	286,02 $/100 kg	1,189	90 064
Total				7 066 590

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

Les unités assurées



7.88 Le nombre d'unités assurées est le seul paramètre qui tienne compte de la situation réelle d'un producteur, les autres découlant du modèle de la ferme-type spécialisée. C'est cette donnée qui fait varier le montant de la compensation versée aux producteurs assurés d'un même régime. Ainsi, plus un producteur a d'unités assurées, plus élevé sera le montant de la compensation.

7.89 La Régie peut employer différents moyens pour déterminer le nombre d'unités assurables, notamment le mesurage des champs, l'inventaire des animaux, l'information provenant de l'enchère électronique sur les quantités d'animaux vendus ou l'obtention d'une déclaration écrite du producteur quant au nombre d'unités détenues.

7.90 Jusqu'en 1990, la Régie déterminait généralement les unités assurées, soit en mesurant les superficies, soit en faisant un inventaire. En 1990, elle a modifié ses façons de faire afin, notamment, de diminuer ses dépenses. Ainsi, depuis 1991, elle utilise de plus en plus la déclaration des producteurs. Pour l'année d'assurance 1994, les valeurs assurées basées sur une déclaration représentaient 37 p. cent du total des valeurs assurées en assurance-stabilisation, soit un peu plus de 714 millions de dollars.

7.91 Dans les régimes où elle utilise la déclaration des producteurs pour déterminer les unités assurées, la Régie ne vérifie pas la validité de la plupart des unités pour lesquelles elle verse une compensation.

7.92 Depuis 1991, la Régie entreprend chaque année une opération de vérification des unités déclarées par les producteurs. L'échantillon n'étant pas représentatif, la Régie n'a pas extrapolé les erreurs retracées à l'ensemble de la population non vérifiée; elle ne sait pas combien il y en aurait en tout et ignore quel montant elle a pu verser en trop pour des unités inexistantes. Pourtant, elle sait qu'une grande proportion des unités déclarées par les producteurs ne concordent pas avec le nombre d'unités qu'elle a mesurées quand elle a constaté les dommages subis par les récoltes d'agriculteurs.

7.93 Jusqu'en 1994, elle a vérifié annuellement environ 30 p. cent des déclarations reçues; elle a noté des écarts variant de 0,5 à 9,7 p. cent entre les unités déclarées par les producteurs et celles qu'elle a mesurées. Ces vérifications ont permis de retrancher un grand nombre d'unités qui n'existaient pas et, selon notre estimation, d'éviter le versement de compensations d'environ 6,4 millions de dollars au total. Malgré cela, la Régie continue à recourir aux déclarations comme mode de détermination des unités assurées et en a même étendu l'utilisation à d'autres productions.

7.94 En fait, il n'y a pas de conséquence pour un producteur qui déclare des unités en surplus, étant donné que la Régie n'impose pas les amendes prévues par la loi pour les fausses déclarations et qu'elle rembourse, dans les productions végétales, les cotisations pour des unités déclarées en trop.

7.95 Dans la production de pommes de terre, les superficies de 53 p. cent des exploitations couvertes par l'assurance-stabilisation, soit 4 383 hectares, ne font pas systématiquement l'objet de mesurage. Certaines vérifications de la déclaration de ces producteurs sont réalisées en région; cependant, la Régie ne connaît ni le pourcentage d'hectares vérifiés, ni la validité des unités déclarées, ni, le cas échéant, le nombre d'hectares retranchés et le montant des compensations non versées. Entre 1992 et 1994, la Régie a diminué considérablement le nombre d'heures consacrées au contrôle de ce régime, bien qu'il représente la plus importante valeur assurée à l'hectare, soit 3 330 dollars contre 1 170 dollars pour le régime céréales, maïs-grain et soya.

La Régie ne vérifie pas la validité d'un pourcentage important des valeurs assurées.

7.96 Sauf pour certaines productions, la Régie n'a pas fixé de seuil acceptable quant aux écarts retracés entre les unités déclarées et mesurées. Ainsi, elle ne peut corriger la situation. Elle ne sait pas s'il serait opportun d'augmenter ou de diminuer la vérification des déclarations des producteurs.

7.97 La Régie a entrepris en 1994 une opération de mesurage par photographie aérienne, qui devrait lui permettre de vérifier davantage

d'exploitations. De plus, le gouvernement a adopté des modifications réglementaires au début de 1995 pour dissuader les producteurs spécialisés dans les régimes de production animale de faire des déclarations erronées. Ainsi, la Régie ne remboursera plus la cotisation versée par un producteur pour les unités déclarées en trop. En ce qui concerne les productions végétales, la Régie projette une modification réglementaire semblable.

7.98 Nous avons recommandé à la Régie de prendre les moyens nécessaires pour vérifier la validité des unités déclarées et corriger la situation, le cas échéant.

Le rendement

La Régie verse des compensations pour des quantités qui n'existent pas.

$$\text{Compensation versée} = \{\text{revenu stabilisé par unité} - \text{prix du marché par unité}\} \times \text{unités assurées} \times \text{rendement par unité}$$

7.99 Le rendement d'une production est exprimé selon différentes mesures suivant la production, soit en tonnes métriques à l'hectare, en kilogrammes de poids de vente ou selon un taux de prolificité.

7.100 À la suite du Sommet sur l'agriculture de 1992, le Comité sur la sécurité du revenu, composé, notamment, de représentants du Ministère, de la Régie et de l'UPA, a établi certaines mesures à prendre pour inciter à la productivité, dont celle d'indemniser chaque entreprise en fonction de son rendement réel.

7.101 Pourtant, pour la plupart des productions, les compensations versées sont encore calculées à partir d'un rendement prévu en fonction des modèles de coûts de production. Ce rendement, lorsqu'il est appliqué, est attribué à tous les adhérents d'un régime. Il correspond à une moyenne des rendements obtenus par les fermes spécialisées retenues pour l'établissement des modèles. Pour les productions de pommes, de porcs à l'engraissement et de veaux de grain, les compensations sont versées selon le rendement réel, c'est-à-dire en fonction des unités vendues, conformément aux orientations du Sommet.

7.102 Entre autres, dans le cas du régime céréales, maïs-grain et soya, les compensations sont relatives au rendement prévu par le modèle du régime, sans égard à la productivité de la superficie assurée ni à la performance individuelle des entreprises.

7.103 Par exemple, la compensation de deux producteurs agricoles qui cultivent 100 hectares de maïs-grain est calculée sur la base du rendement du modèle des coûts de production, soit 6,75 tonnes métriques à l'hectare. Si le premier a récolté quatre tonnes métriques à l'hectare et le second, huit tonnes métriques, les deux producteurs recevront malgré tout le même montant de compensation, étant donné que le calcul est fait avec le rendement théorique de 6,75 tonnes métriques à l'hectare.

7.104 On peut donc verser une compensation autant pour des hectares très productifs que pour des hectares peu productifs ou même pour des quantités qui n'existent pas, et on n'incite pas les producteurs à utiliser des techniques de production plus efficaces.

7.105 Pour répondre à la préoccupation du Comité sur la sécurité du revenu, la Régie projette d'implanter un système d'identification permanente pour les unités animales. De plus, dans le cas du régime céréales, maïs-grain et soya, elle songe à établir la compensation sur la base des rendements réels par zone des différentes régions du Québec. Si cette façon de faire avait été retenue en 1992 et en 1993, ce sont respectivement 325 000 et 361 800 tonnes métriques non produites pour lesquelles un paiement n'aurait pas été effectué et les compensations versées aux producteurs agricoles auraient été inférieures de 29,5 millions et de 23,5 millions de dollars. De même, dans la production de pommes de terre, 4 700 tonnes métriques non produites n'auraient pas fait l'objet de compensations et les montants versés à ce titre aux producteurs auraient été inférieurs de 355 000 dollars pour l'année 1992.

7.106 Nous avons recommandé à la Régie de poursuivre ses efforts pour compenser les producteurs, de façon à satisfaire aux objectifs de productivité énoncés pendant le Sommet sur l'agriculture.

Le financement des fonds

7.107 Depuis 1994, la Régie utilise une nouvelle méthodologie de tarification des primes pour les régimes d'assurance-stabilisation. Les fluctuations économiques des dernières années et une demande du Conseil du trésor ont amené la Régie à s'interroger sur les fondements de l'ancienne méthodologie, en vigueur de 1988 à 1993, et à la réviser. La *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* ne comporte aucune exigence quant à la fréquence de révision de la méthodologie ni à l'obtention d'un certificat actuariel. Par ailleurs, la loi mentionne que l'ensemble des primes doit permettre à long terme le paiement à tous les adhérents des compensations auxquelles ils ont droit.

7.108 L'élaboration de la nouvelle méthodologie de tarification a été faite en tenant compte des objectifs de la Régie, par ordre d'importance. Ces objectifs sont les suivants :

- l'autonomie des régimes (Chaque régime doit s'autofinancer sans influencer aucun autre régime.)
- l'équité entre les générations (Les primes doivent être justes et pouvoir être rajustées assez rapidement, de façon que les différentes générations d'assurés ne paient pas les unes pour les autres.)
- la solvabilité à long terme et la stabilité des taux (Les primes doivent être représentatives des risques encourus et ne pas fluctuer dans le temps de façon disproportionnée.)
- la flexibilité (La méthodologie doit permettre à la personne responsable de la tarification de l'adapter aux réalités particulières des différentes productions.)
- l'uniformité (L'application de la méthodologie doit être uniforme pour assurer l'équité entre les productions.)

7.109 Même si la nouvelle méthodologie corrige des faiblesses de l'ancienne, certains objectifs réitérés par la Régie ne permettent pas d'assurer la solvabilité à long terme des fonds, comme le prévoit la loi. Selon un actuaire que nous avons consulté, la méthodologie aurait dû tenir compte des particularités des productions assurées. De plus, les objectifs de solvabilité à long terme et de stabilité des primes sont contradictoires. D'une part, on doit hausser les primes pour assurer la solvabilité à long terme des fonds d'assurance mais, d'autre part, on ne veut pas les augmenter excessivement de manière à conserver une stabilité des taux d'une année à l'autre.

7.110 Une simulation de l'évolution de l'état des fonds démontre que, si la nouvelle méthode avait été utilisée intégralement depuis le début des régimes, quatre fonds afficheraient un surplus plutôt qu'un déficit accumulé, et les autres seraient demeurés déficitaires. Cependant, leur déficit accumulé aurait été, à la fin de 1992, de 151,8 millions au lieu de 268,9 millions de dollars.

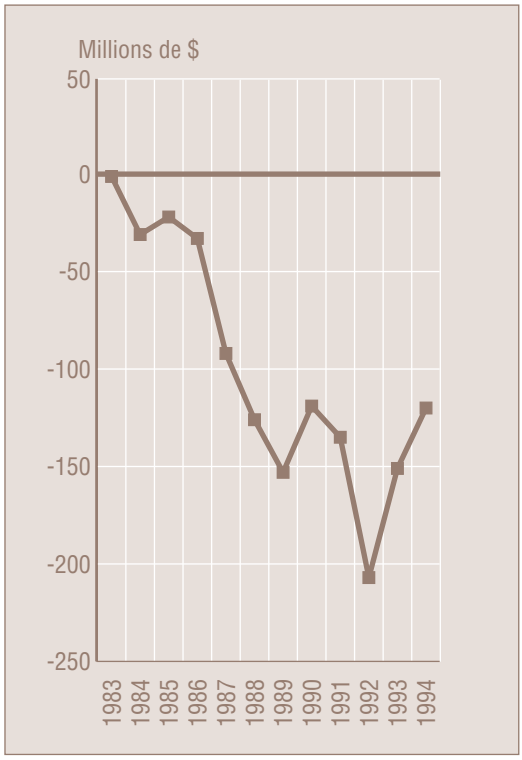
7.111 La Régie ne respecte pas tous les éléments décrits dans la méthode pour établir la tarification. Pour assurer la solvabilité à long terme des fonds et une stabilité des taux de primes, la méthodologie prévoyait l'accumulation d'une réserve sur dix ans en tout temps, même en situation de déficit. La Régie n'a pas retenu cette recommandation. L'accumulation d'une réserve est faite lorsque les fonds ne sont pas en déficit, ce qui est rarement le cas. Cette décision contredit l'objectif d'assurer l'équité entre les générations.

7.112 De même, pour récupérer les déficits, la méthode prévoit le calcul d'un amortissement sur trois ans, mais qui peut aller jusqu'à cinq ans dans le cas de productions très déficitaires. La Régie n'amortit pas les déficits sur trois ans mais en plus de temps. Il s'agit d'un étalement qui tend vers l'infini, qui rend les primes plus stables, mais qui nuit encore une fois à l'objectif de solvabilité à long terme.

7.113 Les figures 7.9 et 7.10 présentent l'évolution du déficit accumulé dans les fonds d'assurance des régimes de production végétale et de production animale, de 1983 à 1994.

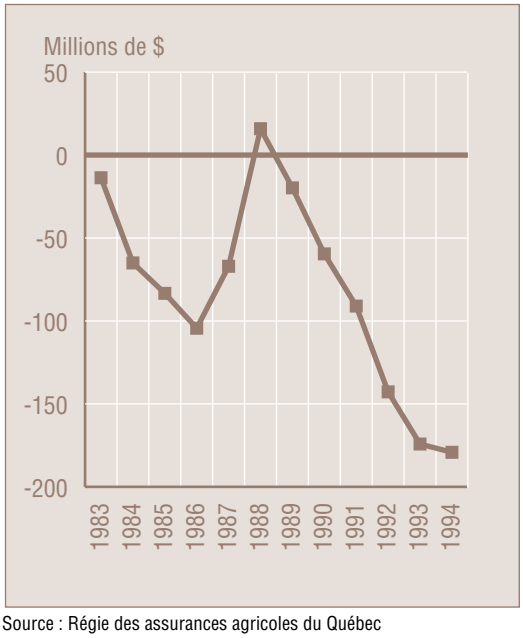
7.114 En 1994, afin de répondre aux compressions budgétaires exigées par le gouvernement, la Régie a évalué l'incidence financière de ne pas accumuler la réserve, étant donné que toute augmentation de la prime est acquittée aux deux tiers par le gouvernement. Si la réserve avait été ajoutée à la prime de base en 1994, les cotisations des producteurs agricoles pour l'ensemble des fonds auraient été supérieures de 4,6 millions et les contributions du

FIGURE 7.9
Évolution des fonds : production végétale



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.10
Évolution des fonds : production animale



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

Le programme d'assurance-stabilisation a coûté 1,3 milliard de dollars en contributions du gouvernement du Québec et n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale.

gouvernement, de 9,2 millions, de sorte que les fonds d'assurance auraient bénéficié d'un apport supplémentaire de 13,8 millions de dollars.

7.115 Au moment de la fermeture de deux régimes, le gouvernement a dû éponger les déficits accumulés des fonds d'assurance correspondants pour un montant total de 28,3 millions de dollars. Par ailleurs, depuis l'instauration des régimes, les gouvernements ont versé d'autres contributions pour un total de 82,8 millions de dollars et les producteurs agricoles, un montant de 16,9 millions de dollars. Voilà ce qui a aidé au financement des régimes fortement déficitaires et qui en a assuré le maintien.

7.116 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que l'ensemble des primes permet à long terme le paiement à tous les adhérents des compensations auxquelles ils ont droit.

L'évaluation du programme

7.117 Notre vérification des quatre paramètres de calcul des compensations versées aux producteurs agricoles a permis de déceler plusieurs déficiences. Elles sont résumées dans la figure 7.11.

7.118 Toutes ces faiblesses ont un effet sur les paramètres de calcul de la compensation : surévaluation des coûts de production, sous-évaluation des prix du marché, etc. Ces erreurs se multiplient. Ni la Régie ni le Ministère ne sont en mesure de se prononcer sur la validité des compensations versées, ni d'en évaluer l'incidence sur la situation financière des producteurs agricoles.

7.119 Le programme d'assurance-stabilisation existe depuis près de 20 ans; il a coûté 1,3 milliard de dollars en contributions du gouvernement du Québec. Comme l'illustre la figure 7.12, la part du budget du Ministère qui lui est consacrée augmente sans cesse.

7.120 Déjà, en juin 1992, au cours du Sommet sur l'agriculture québécoise, les partenaires du secteur agro-alimentaire en sont arrivés à un consensus sur la nécessité de revoir les divers éléments de la politique agricole québécoise. Des résolutions ont été adoptées, dont celle de rajuster le programme d'assurance-stabilisation dans le but d'inciter les entreprises agricoles à la productivité, à la performance et à l'interprétation des signaux du marché. Par ailleurs, durant les travaux préparatoires au Sommet, les participants ont souligné que la faiblesse des prix et le niveau élevé des coûts de production ont amené, pour plusieurs productions, le recours systématique au programme d'assurance-stabilisation.

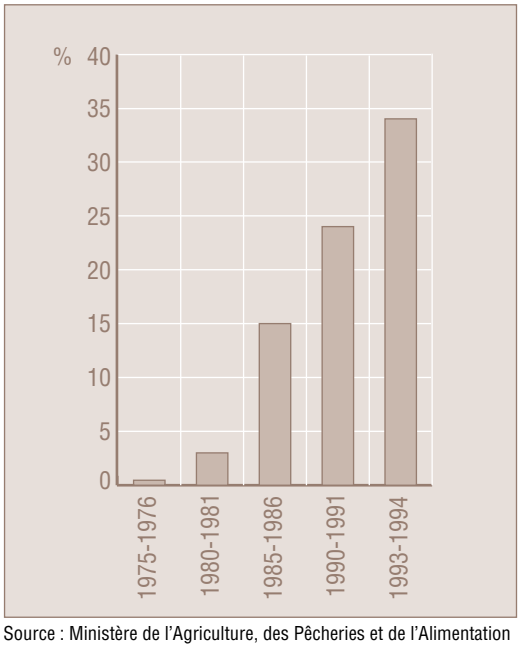
COMPENSATIONS VERSÉES				
{ REVENU STABILISÉ PAR UNITÉ	-	PRIX DU MARCHÉ PAR UNITÉ }	x UNITÉS ASSURÉES	x RENDEMENT PAR UNITÉ
Les modèles de coûts de production ne représentent pas la réalité des fermes performantes et efficaces. Le cadre d'établissement des coûts de production manque de rigueur. La situation financière réelle des producteurs est inconnue; on ne sait pas si le soutien offert par les modèles de coûts de production est adéquat.		Les prix du marché ne sont pas toujours déterminés avec un souci d'économie et de cohérence.	La Régie ne vérifie pas la validité de 37 p. cent des valeurs assurées en assurance-stabilisation, soit 714 millions de dollars.	L'utilisation de rendements théoriques font que des compensations sont versées pour des quantités inexistantes.

FIGURE 7.11

7.121 En mai 1993, le Ministère et la Régie ont élaboré un plan d'action visant à appliquer les résolutions adoptées pendant le Sommet au programme d'assurance-stabilisation. Certains essais de modification ont été faits, mais peu sont en vigueur.

7.122 Par ailleurs, la Régie et le Ministère n'ont pas suffisamment défini certains objectifs du programme. Ils n'ont pas déterminé qui était le client : le producteur, l'entreprise agricole, l'entreprise agricole spécialisée, la ferme de type familial ou la production agricole. Ils n'ont pas non plus précisé ce qu'est une utilisation optimale des ressources, comme le mentionne la loi, ni ce que sont une ferme performante, une ferme rentable et une ferme compétitive. Finalement, ils n'ont jamais réellement précisé ce qu'il est important d'assurer : l'entreprise agricole ou chacune de ses productions.

7.123 Ainsi, malgré la volonté ministérielle de rajuster le programme d'assurance-stabilisation, celui-ci n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des objectifs fixés, à l'atteinte de ces objectifs, au choix des moyens utilisés pour les réaliser et à la mesure des effets désirés. Une évaluation du programme aurait permis au Ministère et à la Régie d'en mesurer les effets réels sur l'activité agricole, de savoir si les objectifs étaient atteints et de rendre compte adéquatement des activités.



Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

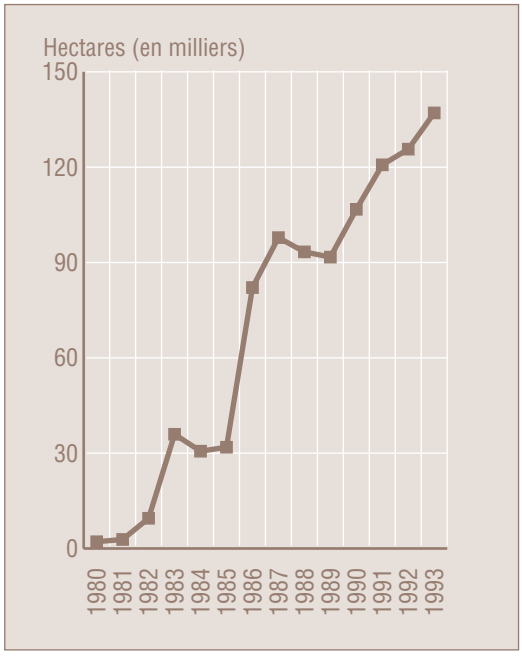
FIGURE 7.12
Évolution de la part du budget du MAPAQ consacrée à l'assurance-stabilisation

7.124 Pourtant, une analyse partielle du Ministère aurait justifié une évaluation globale puisqu'elle souligne que le programme fausse les signaux du marché. Elle précise que :

- La décision d'investir dans une production est prise en fonction du revenu net stabilisé plutôt que par rapport au revenu attendu du marché et qu'elle incite les agriculteurs à produire davantage certaines denrées couvertes par l'assurance-stabilisation, même si le prix du marché diminue sans cesse.

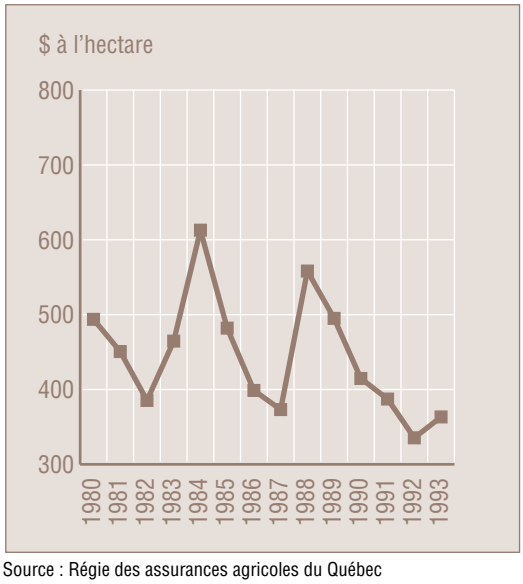
- Les signaux du marché sont également atténués par les déficits des fonds d'assurance qui ne sont pas amortis et par la participation du gouvernement au paiement des deux tiers de la prime. Ainsi, les producteurs n'assument pas réellement le risque d'investir dans une production.

FIGURE 7.13
Superficie ensemencée en orge



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.14
Prix du marché de l'orge



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

- Le programme permet difficilement aux entreprises de se préparer à faire face à la concurrence et il n'incite pas à accroître la compétitivité.

7.125 Comme le montrent les figures 7.13 et 7.14, le nombre d'hectares d'orge ensemencés s'accroît au Québec, tandis que le prix du marché est en décroissance. Par conséquent, plus on produit, plus cela coûte cher.

7.126 Le Ministère et la Régie sont conscients de l'enjeu et se proposent de réviser certains modèles. Cependant, ils ne savent pas à quel point le soutien à long terme sera résorbé grâce à la mise à jour de ces modèles; une évaluation de programme le leur dirait.

7.127 Nous avons recommandé au Ministère et à la Régie de préciser les objectifs à la base de la stabilisation des revenus, de procéder à l'évaluation globale du programme, donc s'assurer qu'il a les effets escomptés, et d'être en mesure de le modifier, le cas échéant.

L'assurance-récolte

7.128 L'agriculture est une activité risquée parce que les facteurs climatiques ont une grande influence sur les récoltes. En 1967, la *Loi sur l'assurance-récolte* naissait du besoin de protéger les investissements des agriculteurs contre des pertes imputables à l'action nuisible d'éléments naturels incontrôlables. De plus, le gouvernement du Québec ne voulait plus intervenir sporadiquement quand il y avait un sinistre.

7.129 La Régie des assurances agricoles a notamment pour rôle d'administrer la *Loi sur l'assurance-récolte*. Celle-ci définit l'ensemble des protections offertes aux producteurs agricoles en matière d'assurance-récolte; elle est assortie de 18 règlements qui précisent les modalités contractuelles relatives aux 95 cultures couvertes. Chaque catégorie de culture constitue un fonds distinct, qui est financé par les cotisations des producteurs agricoles et la contribution des gouvernements fédéral et provincial.

7.130 En 1993, la valeur des biens assurés totalisait 505,9 millions de dollars et les indemnités s'élevaient à plus de 32 millions. De 1969 à 1994, les producteurs ont versé 206,5 millions de dollars de cotisations et

ils ont reçu 438,2 millions en indemnités. Au 31 mars 1994, l'ensemble des fonds d'assurance-récolte étaient excédentaires de plus de 16 millions de dollars.

7.131 Les risques associés aux cultures, les cultures assurées et les protections offertes sont nombreux. La Régie doit déployer des efforts importants pour évaluer les unités assurées, les dommages et leurs causes, afin de s'assurer que les producteurs reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit. Elle doit également fixer une prime suffisante pour couvrir les risques climatiques associés à la production et garantir la viabilité à long terme des fonds d'assurance.

La validité des données

7.132 Lorsque ses récoltes subissent des dommages, le producteur doit le signaler sans délai à la Régie, qui détermine alors le nombre d'hectares ensemencés et qui estime le rendement obtenu. Elle évalue le rendement propre au producteur lorsque celui-ci est assuré en vertu du programme d'assurance-récolte individuelle. Si le producteur a adhéré au programme collectif, la Régie détermine le rendement de la zone à laquelle il appartient. Lorsque le rendement obtenu est inférieur à celui qui est assuré par le contrat, une indemnité est versée au producteur. Les valeurs assurées par les programmes d'assurance-récolte individuelle et collective représentent respectivement 251,8 et 254,1 millions de dollars.

7.133 L'indemnité se calcule de la façon suivante :

$$\text{Indemnité versée} = \text{nombre d'hectares} \times \left\{ \text{rendement assuré à l'hectare} - \text{rendement obtenu à l'hectare} \right\} \times \text{prix unitaire}$$

7.134 La Régie ne vérifie pas la validité de la majorité des données à la base du calcul des indemnités, soit le nombre d'hectares assurés, le rendement assuré et le rendement obtenu.

Le nombre d'hectares assurés

7.135 La Régie doit s'assurer de la réalité des hectares que le producteur déclare cultiver. C'est généralement lorsqu'elle se rend au champ pour constater les dommages subis par les récoltes qu'elle contrôle l'exactitude du nombre d'hectares déclarés par le producteur assuré auprès du système individuel. Par contre, en ce qui concerne le système collectif, la Régie ne contrôle pas 76 p. cent des unités assurées, soit une valeur de récolte d'environ 175 millions de dollars.

De 1969 à 1994, les producteurs ont reçu 438,2 millions de dollars en indemnités.

Le rendement obtenu

7.136 Pour faire face aux restrictions budgétaires et à la réduction des ressources qui lui étaient imposées en 1993-1994, la Régie a révisé ses façons de faire et elle alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données. En effet, bien que l'échantillonnage au champ soit la méthode d'évaluation du rendement qu'elle privilégie, la Régie a opté pour d'autres méthodes plus économiques. Elle a estimé les effets de ces changements sur son budget de fonctionnement, mais elle n'a pas mesuré l'incidence des nouvelles méthodes utilisées sur la validité des données recueillies et, par conséquent, sur les indemnités versées.

7.137 Pour déterminer le rendement obtenu par des producteurs assurés individuellement, la Régie remplace de plus en plus l'échantillonnage au champ par le décompte physique de la récolte et l'examen des factures de vente. Aucune de ces méthodes ne permet à la Régie de s'assurer de l'intégralité de la récolte. Rien ne prouve en effet que toute la récolte est encore là au moment du décompte physique. Par ailleurs, l'examen des factures de vente corrobore les quantités vendues et non celles qui ont été récoltées. La Régie risque donc de sous-évaluer la récolte obtenue par le producteur et, par le fait même, de lui verser une indemnité trop élevée.

7.138 Même lorsque l'échantillonnage au champ est utilisé pour déterminer la récolte obtenue, la Régie ne connaît pas davantage la validité des données recueillies. La dernière fois qu'elle a effectué une étude dans ce sens, soit en 1992, la Régie a estimé que la marge d'erreur était d'au moins 30 p. cent, au lieu des 10 p. cent souhaités. Elle aurait donc aussi bien pu verser 2 millions de dollars d'indemnités ou 11,2 millions, plutôt que les 5 millions effectivement payés pour la production en cause.

La Régie alloue de moins en moins de ressources au contrôle des données.

Le rendement assuré

7.139 La Régie a mis en application une nouvelle méthode de calcul des rendements garantis aux producteurs selon leur contrat d'assurance. Ils sont établis à partir des rendements obtenus par ceux-ci au cours des 15 dernières années et représentent le rendement le plus probable des producteurs.

7.140 Dans le système d'assurance individuelle, le rendement annuel obtenu par le producteur qui a subi une perte est déterminé par l'examen des factures de vente, le décompte physique ou l'échantillonnage au champ. Cependant, lorsque le producteur n'a subi aucune perte dans l'année ou lorsqu'il est assuré auprès du système collectif, la Régie lui demande de déclarer son rendement de l'année. Encore une fois, bien que la Régie ignore la validité des données ainsi recueillies, elle les utilise pour établir le rendement assuré, la perte de récolte subie et les indemnités à verser.

Pour certaines productions, la Régie augmente le risque d'indemniser les producteurs en leur assurant un rendement qu'ils ne récolteront pas.

7.141 Par ailleurs, la nouvelle méthode de calcul des rendements garantis selon les contrats signifie, pour la plupart des producteurs, des rendements plus bas que ceux qui étaient calculés avec l'ancienne méthode. Cependant, bien qu'elle soit censée donner une estimation plus juste du rendement assuré et, par conséquent, des indemnités versées, la Régie a décidé de ne pas utiliser intégralement les résultats de la nouvelle méthode. En effet, elle limite à 5 et 10 p. cent la variation du rendement garanti dans le contrat d'assurance. Pour certaines productions, l'incidence de cette décision est négligeable; pour d'autres, cependant, elle est importante.

7.142 Par exemple, pour la production de pommes, où le fonds d'assurance est déjà fortement déficitaire, c'est-à-dire de plus de 14,2 millions de dollars pour 257 assurés, les écarts sont très importants entre les rendements calculés pour 1995 et ceux qui étaient obtenus avec l'ancienne méthode. Globalement, le rendement assuré aurait dû être réduit de 22,5 p. cent, soit une diminution de 10,9 millions de kilogrammes de pommes. Pour certains producteurs, la réduction de leur rendement assuré selon le contrat atteignait plus de 50 p. cent. En limitant la baisse du rendement offert, non seulement la Régie augmente-t-elle le risque d'indemniser les producteurs, mais elle leur assure un rendement qu'ils ne récolteront pas.

7.143 Nous avons réalisé deux simulations avec les données sur les pertes subies par les pomiculteurs en 1994 pour mesurer l'effet de cette décision sur les indemnités. Nous avons évalué que la décision de la Régie d'offrir un rendement supérieur au calcul de la nouvelle méthode aurait coûté 1,3 million de dollars de plus en indemnités.

7.144 L'absence de vérification de la validité des données ainsi que la décision d'assurer un rendement qui ne sera probablement pas atteint augmentent les risques de payer aux producteurs des sommes auxquelles ils n'ont pas droit.

7.145 Nous avons recommandé à la Régie de vérifier la validité des données servant de base à l'établissement des indemnités et de les corriger, le cas échéant, afin de payer les sommes auxquelles les producteurs ont droit.

La cause du dommage

7.146 En assurance-récolte, un dommage ne doit pas être imputable à l'intervention humaine; il doit résulter de phénomènes naturels non maîtrisables pour que l'agriculteur soit indemnisé. La Régie doit donc déterminer de façon rigoureuse les causes des dommages afin d'attribuer à la mauvaise gestion du producteur, s'il y a lieu, les pertes de récolte qui y sont rattachées.

7.147 La Régie effectue des paiements sans toujours être en mesure de s'assurer que la cause du dommage est admissible à l'indemnisation.

7.148 La Régie a établi des normes culturales qu'elle transmet aux producteurs dans le but notamment de décourager la mauvaise gestion et d'améliorer la qualité des produits cultivés. Depuis 1994, au moyen d'une déclaration, le producteur mentionne s'il respecte les pratiques culturales exigées. Si tel n'est pas le cas, il doit alors soumettre un plan de culture à la Régie. Celle-ci l'analysera afin de déterminer les effets des pratiques culturales du producteur sur son rendement et pour ajuster en conséquence les indemnités à verser. Lorsque le producteur déclare respecter les pratiques culturales exigées par la Régie, aucune vérification particulière n'est effectuée.

7.149 Pour les assurés auprès du système individuel, c'est au moment de la constatation des dommages au champ que la Régie en détermine la

cause. Il n'est pas toujours facile de distinguer, sans une analyse approfondie, les pertes causées par la sécheresse ou un excès de pluie de celles qui sont dues à un mauvais drainage, à une préparation du sol inappropriée ou à une rotation des cultures non conforme aux normes.

7.150 La décision de faire cette analyse est laissée au jugement des conseillers de la Régie. À moins d'indices flagrants de mauvaise gestion, tels que l'envahissement par les mauvaises herbes ou la présence de semis inadéquats, les conseillers de la Régie ne s'engagent pas davantage dans la vérification des pratiques culturales.

7.151 La Régie a publié un guide de références agronomiques afin d'aider son personnel à mieux cerner les dommages liés à des éléments autres que le climat et qui auraient pu être évités. Ce guide mentionne que de mauvaises pratiques culturales peuvent causer une diminution importante de rendement : programme de fertilisation inadapté au type de sol (absence d'analyse de sol), préparation du sol inadéquate, etc.

7.152 Malgré cela, la Régie ne vérifie pas systématiquement les pratiques culturales des producteurs qui présentent davantage de risques. Ainsi, elle n'a énoncé aucune exigence particulière pour les producteurs qui ont un rendement inférieur de plus de 20 p. cent par rapport au rendement moyen de la zone, soit 5,3 p. cent des producteurs de maïs-grain et 5,5 p. cent des producteurs d'orge.

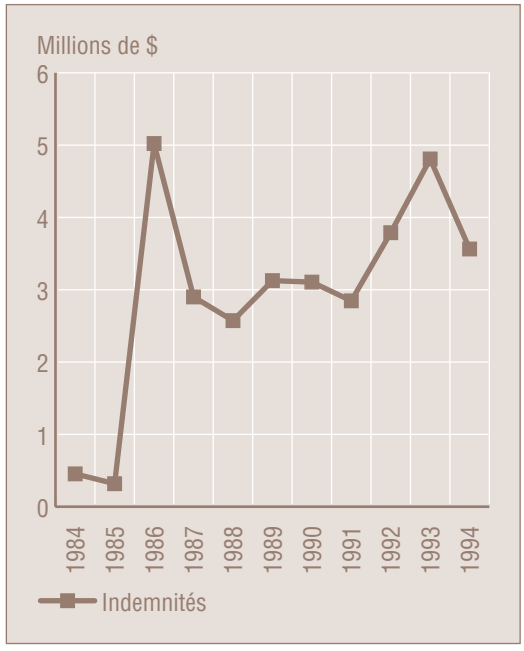
7.153 Par ailleurs, même si la Régie exige des plans de culture des producteurs qui présentent une fréquence inhabituelle d'indemnisation ou un indice de perte élevé, elle ne vérifie pas leurs pratiques culturales par la suite. Ainsi, un producteur indemnisé huit fois en dix ans a encaissé des indemnités quatre fois supérieures aux cotisations qu'il a payées. Il a ainsi reçu plus de 72 000 dollars en 1993 sans exigence de la part de la Régie. En 1994, il a soumis un plan de culture à la Régie. Cette même année, il a reçu près de 18 500 dollars sans que la Régie vérifie davantage ses pratiques culturales.

7.154 Une seule direction régionale a effectué en 1993 une analyse de sol chez des producteurs qui présentaient des pertes très supérieures à la moyenne. L'analyse a révélé que 78 p. cent de ces producteurs ne respectaient pas les exigences de la Régie. Les indemnités prévues, de 76 000 dollars, ont été réduites de 30 000 dollars, ce qui représente une diminution de 40 p. cent.

7.155 L'absence de vérification systématique des pratiques culturales des producteurs à risque ne favorise pas la détection des cas de mauvaise gestion et la réduction des indemnités, le cas échéant.

7.156 Par ailleurs, les protections offertes pour certaines cultures se sont de plus en plus complexifiées au fil des ans et elles ont rendu les contrôles plus difficiles à effectuer. Par exemple, l'entreposage augmente la difficulté de déterminer avec certitude que la cause du dommage origine du champ, et ce, peu importe les ressources qui sont allouées à ce contrôle. En effet, lorsqu'une récolte entreposée subit un dommage, il s'est déjà écoulé un certain temps depuis la récolte. L'assurance que le dommage est survenu au champ plutôt qu'à l'entrepôt est donc réduite. De plus, l'absence d'exigence précise concernant les installations et les conditions d'entreposage augmente le risque de verser des indemnités pour une perte de récolte due à un problème de ce genre.

7.157 Comme en témoigne la figure 7.15, l'accroissement des indemnités versées pour la production des pommes de terre est fulgurant



Source : Régie des assurances agricoles du Québec

FIGURE 7.15
Évolution des indemnités versées en vertu du programme des pommes de terre

depuis 1986, année où la protection en entrepôt a été offerte aux producteurs.

7.158 La Régie a indemnisé sans avoir l'assurance que le dommage a été subi au champ.

7.159 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer de ne verser des indemnités que pour des dommages résultant de phénomènes naturels incontrôlables.

La valeur de la récolte

7.160 La Régie calcule l'indemnité à verser au producteur en multipliant la perte de rendement par le prix unitaire défini dans le contrat d'assurance. L'indemnité sera réduite, s'il y a lieu, en fonction de la valeur de récupération des produits qui ne satisfont pas aux critères de classement du marché sans toutefois être impropres à la consommation.

7.161 La loi exige que la Régie fixe, au moins tous les trois ans, le prix de chacun des produits, en tenant compte de leur coût de production ou de toute autre donnée jugée pertinente. De façon générale, elle attribue à la récolte une valeur qui correspond au moindre du coût de production ou du prix du marché.

7.162 Par contre, pour certaines productions, comme les légumes de transformation et le tabac jaune, elle retient le prix du marché même s'il est supérieur au coût de production, et ce, sans justification. La Régie assure ainsi au producteur une indemnité qui inclut un profit en plus des coûts de production. Ce choix a augmenté les indemnités de 1,5 million de dollars entre les années 1988 et 1993.

7.163 En 1992 et en 1993, dans une autre production, la Régie a retenu comme prix unitaire le coût de production même s'il était supérieur au prix du marché, ce qui a entraîné le versement en trop de 100 000 dollars d'indemnité.

7.164 Pour établir le prix unitaire des pommes, la Régie a retenu le coût de production établi par le Ministère en 1985 en l'indexant jusqu'en 1993. Même si elle était consciente que plusieurs éléments du coût ne correspondaient plus à la réalité, ce n'est qu'en 1994 que la Régie optait pour un prix unitaire basé sur une moyenne des prix du marché. Si l'on avait utilisé le prix du marché en 1992 et en 1993, les indemnités versées auraient été inférieures de 3,4 millions de dollars.

7.165 Par ailleurs, bien que la Régie prévoie qu'une valeur de récupération peut être attribuée pour des produits déclassés, à l'exception des pommes, des céréales et du maïs-grain, elle n'en assigne généralement pas.

7.166 Par exemple, même si des producteurs obtiennent une valeur de récupération pour ce que l'on appelle couramment « les petites pommes de terre », la Régie n'a pas estimé cette valeur ni réduit en conséquence les indemnités à verser.

7.167 Nous avons recommandé à la Régie d'établir la valeur de la récolte de façon que les producteurs ne reçoivent que les sommes auxquelles ils ont droit.

L'évaluation des risques et la tarification

7.168 La *Loi sur l'assurance-récolte* précise que l'ensemble des cotisations perçues par la Régie et des contributions versées par les gouvernements fédéral et provincial doit permettre à long terme le paiement à tous les assurés des indemnités auxquelles ils ont droit. La prime est payée à raison de 25 p. cent par chacun des deux paliers de gouvernement et la cotisation du producteur est égale à 50 p. cent.

7.169 La Régie doit prendre en considération le risque inhérent à chaque production dans le calcul de la prime. Parfois, une production est plus hasardeuse que prévu et le paiement des indemnités, plus important, ce qui occasionne un déficit du fonds d'assurance. La prime doit être rajustée pour couvrir le taux de perte moyen des années antérieures et le déficit nouvellement créé, sinon le déficit ira en s'accroissant, à moins d'années exceptionnellement bonnes.

7.170 Dans l'ensemble, la prime calculée pour 1994 est suffisante pour couvrir le risque des productions. Au 31 mars 1994, la plupart des fonds d'assurance affichaient un solde positif, sauf huit qui présentaient un solde déficitaire, d'un montant total de 34,9 millions de dollars. Pour ces productions, la Régie fixe le montant de la prime selon, à son avis, la capacité de payer des producteurs, sans toutefois en étudier l'incidence sur la solvabilité à long terme des fonds.

7.171 Pour deux productions, elle ne respecte pas la méthodologie de tarification. En effet, la crainte de perdre une partie de sa clientèle l'incite à retenir une prime moins élevée que celle qu'elle a calculée. La Régie réclame moins de 80 p. cent de la prime requise pour couvrir le taux moyen de perte. Quant au déficit accumulé de 9,7 millions de dollars, même si la méthodologie spécifie qu'il devrait être récupéré en un petit nombre d'années, il est reporté d'une année à l'autre sans égard à l'équité pour les générations futures.

7.172 Pour les autres productions déficitaires, le taux de perte moyen est couvert. Cependant, contrairement à ce que préconise la méthodologie de tarification, la période de récupération du déficit est allongée pour absorber la prime que la Régie ne veut pas imputer au producteur, la jugeant trop élevée.

7.173 Depuis de nombreuses années, les paiements d'indemnités aux producteurs de pommes de terre ont été plus importants que prévue. Comme le montre la figure 7.16, le déficit n'a cessé de croître. Pour respecter sa méthodologie de tarification, la prime demandée aux producteurs aurait dû être haussée pour couvrir le risque de production et l'amortissement du déficit. Cependant, par crainte de perdre sa clientèle, la Régie ne l'a pas augmentée, ce qui n'a pas empêché le nombre d'adhérents de passer de 264 à 149 entre 1990 et 1994.

7.174 La *Loi sur l'assurance-récolte* est muette quant au partage du déficit d'un fonds entre les participants aux programmes. Il est donc important que la Régie prenne des mesures pour prévenir les déficits qui ne se résorberont jamais.

7.175 La Régie n'a jamais réalisé d'évaluation globale de son programme d'assurance-récolte par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des assurances qu'elle propose à sa clientèle, à l'atteinte des objectifs et à la mesure des effets désirés. Il en résulte qu'elle ne réévalue pas en temps opportun les protections offertes.

7.176 Ainsi, le nombre d'assurés en vertu du programme des céréales d'automne est passé de 529 à 23 entre 1989 et 1994. Par contre, le déficit a crû, variant de 1,8 à 4,3 millions de dollars au cours de la même période, ce qui représente 186 000 dollars par assuré. Quant au programme relatif aux légumineuses, la Régie sait que les protections offertes ne sont pas adaptées au climat de certaines régions. Depuis 1989, plus de 81,8 p. cent des indemnités versées, soit 8,2 millions de dollars, l'ont été pour des abandons de récolte à cause du gel. Au 31 mars 1994, ce fonds était déficitaire de 4,1 millions de dollars. Ce n'est qu'en juin 1995 que la Régie a pris des mesures pour modifier les protections offertes.

La Régie ne réévalue pas les protections offertes en temps opportun.

7.177 Nous avons recommandé à la Régie de réévaluer les risques liés aux productions en temps opportun, afin d'être en mesure d'assurer la solvabilité à long terme des fonds et la viabilité des programmes en assurance-récolte.

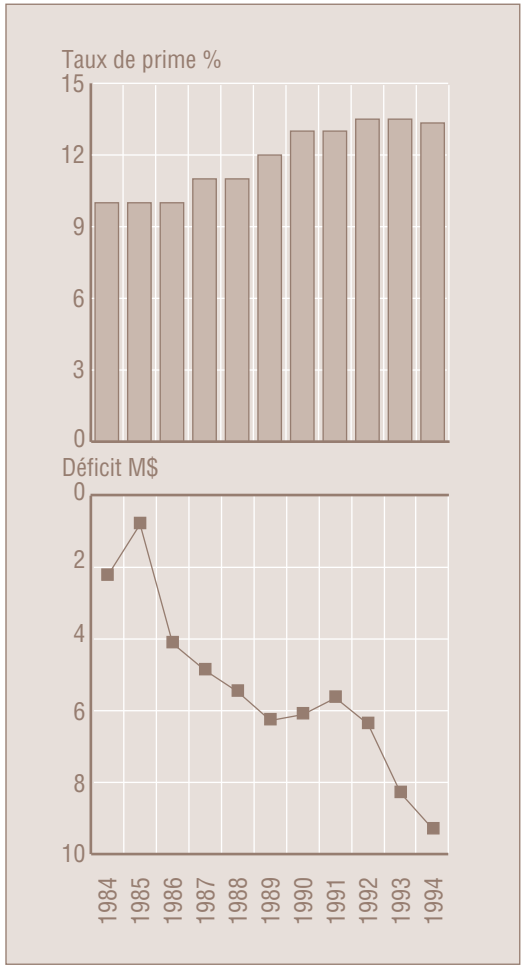


FIGURE 7.16
Évolution des taux de prime et du déficit pour la production de pommes de terre

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

La reddition de comptes

7.178 L'absence d'évaluation de programmes ainsi que les déficiences des systèmes d'information amènent une reddition de comptes incomplète. Plusieurs améliorations pourraient être apportées au contenu du rapport annuel de la Régie, afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population quant à l'atteinte des objectifs et à l'administration des programmes d'assurance.

7.179 Le document présente le principal objectif des programmes d'assurance, soit celui de promettre la stabilité financière aux entreprises agricoles en neutralisant les pertes importantes de revenus. Il précise aussi certains objectifs quant au client, au produit et à la gestion.

7.180 Cependant, le lecteur n'y trouve aucune information lui permettant de juger si l'aide gouvernementale a vraiment permis d'améliorer la situation financière des producteurs agricoles et si elle a des retombées bénéfiques sur la croissance économique de l'agriculture au Québec.

7.181 Le rapport annuel est peu explicite quant aux activités régulières de la Régie. Il ne fait pas mention des contrôles exercés par la Régie pour s'assurer de la fiabilité des données servant à déterminer les compensations et les indemnités, ni des résultats de ces contrôles.

7.182 En ce qui concerne plus particulièrement l'assurance-stabilisation, le rapport ne signale d'aucune façon que la détermination des compensations à verser repose presque entièrement sur un système théorique, soit le modèle de coûts de production. Le lecteur ne peut donc pas juger de l'extrême importance de bien établir les coûts de production qui sont attribués à tous les agriculteurs.

7.183 Le rapport annuel est également muet sur l'importance et la fréquence des versements de compensations. Ainsi, le lecteur ne sait pas si les sommes versées représentent une portion appréciable ou faible des revenus des producteurs. À titre d'exemple, il serait intéressant de savoir que, dans la production d'agneau, le revenu se compose à 44 p. cent de la compensation reçue de l'assurance-stabilisation, tandis que, dans celle du porc à l'engraissement, elle ne constitue que 8 p. cent du revenu.

7.184 Le rapport annuel ne permet pas non plus de juger de l'importance de l'intervention de la Régie. En effet, il ne présente pas de bilan des compensations versées par production. Comme le montre la figure 7.17, la fréquence moyenne d'intervention de la stabilisation pour tous les programmes est de 88,3 p. cent.

FIGURE 7.17
Fréquence moyenne d'intervention en assurance-stabilisation de 1976 à 1993

PRODUCTION	ANNÉES COMPENSÉES	ANNÉES ASSURÉES	FRÉQUENCE (POURCENTAGE)
Veaux d'embouche	16	18	89
Bouvillons et bovins d'abattage	15	15	100
Veaux de grain	14	14	100
Veaux de lait	7	7	100
Porcelets	12	16	75
Porcs à l'engraissement	11	13	85
Agneaux	13	13	100
Pommes de terre	11	17	65
Avoine	13	14	93
Blé fourrager	11	14	79
Blé de consommation	5	5	100
Maïs-grain	12	15	80
Orge	11	14	79
Soya	4	5	80
Betteraves sucrières	5	5	100

Source : Régie des assurances agricoles du Québec

7.185 Le rapport annuel expose le budget de fonctionnement de la Régie et sa répartition entre l'administration des programmes d'assurance-récolte et d'assurance-stabilisation. Il ne fournit cependant aucune explication du fait que la Régie alloue 62 p. cent de ses ressources à la gestion de l'assurance-récolte, qui représente 11 p. cent des dépenses, et seulement 38 p. cent au contrôle de l'assurance-stabilisation, qui conduit à débourser plus de 89 p. cent du budget.

7.186 Nous avons recommandé à la Régie de réviser le contenu de son rapport annuel, afin de fournir une information complète sur ses activités et le degré d'atteinte de ses objectifs.

7.187 Commentaires du Ministère et de la Régie : Avant-propos. *« Le Ministère et la Régie prennent acte des recommandations présentées par le Vérificateur général du Québec. La majorité de celles-ci viennent, confirmer la nécessité d'une part, de poursuivre les ajustements déjà entrepris et, d'autre part, d'amorcer l'application de nouvelles mesures qui permettront de solutionner certaines problématiques soulevées dans le rapport d'optimisation des ressources. Le Ministère et la Régie entendent inclure à leurs plans d'action respectifs les moyens permettant la concrétisation des recommandations du Vérificateur général.*

« Cependant, certaines précisions doivent être apportées concernant les problématiques propres au secteur agricole ayant un impact sur les programmes de sécurité des revenus. »

L'assurance-stabilisation des revenus agricoles. *« L'objectif principal du programme d'assurance-stabilisation est d'assurer au producteur agricole une rémunération correspondant à celle d'un ouvrier spécialisé œuvrant dans une autre activité économique. Ce principe est à la base même de la réglementation et des paramètres administratifs composant le programme. On voulait, par le fait même, garantir la pérennité du secteur agricole qui était secoué sévèrement au début des années 1970 par des crises majeures dans plusieurs productions.*

« Le programme fut ainsi offert aux productions québécoises ayant une structure organisée de mise en marché. Conséquemment, l'administration du programme fut développée en fonction de ces productions. Quant à la spécialisation des modèles de coûts de production, elle devait permettre l'intégration au programme de facteurs de productivité. La structure du programme découle directement de ces choix initiaux.

« Depuis l'instauration du programme d'assurance-stabilisation, l'environnement économique s'est modifié et la pertinence du programme, du moins dans sa forme actuelle, a été remise en question. À cet effet, la Régie a entrepris, dès 1988, une démarche structurée de révision de ses façons de faire sur le plan administratif. Le Ministère, quant à lui, a procédé à la révision de nombreux modèles de coûts de production. Certaines études du Ministère et de la Régie citées par le Vérificateur général, les travaux préparatoires à la tenue du Sommet sur l'agriculture de 1992, la tenue du Sommet en tant que tel et les travaux réalisés depuis témoignent également de ces efforts pour ajuster le programme en fonction de l'environnement économique actuel.

« En ce qui concerne les modèles de coûts de production, comme l'indique le rapport du Vérificateur général, la révision de plusieurs d'entre eux a entraîné des impacts à la baisse importants sur les coûts du programme d'assurance-stabilisation.

« D'autres mesures d'ajustement sont encore prévues à court terme. À compter de 1996, les études de coûts de production seront davantage représentatives des productions assurées. Au niveau de la détermination des prix du marché, la Régie intensifiera ses efforts déjà entrepris afin de mieux cerner le niveau de fiabilité de ses méthodes d'échantillonnage à l'aide de techniques statistiques reconnues. Elle entend apporter les correctifs nécessaires aux problématiques qui seront décelées.

« Parallèlement à ces mesures, le Ministère et la Régie évaluent présentement différentes approches en vue d'adapter le programme aux nouvelles règles du commerce international. Cet examen s'insère dans l'engagement gouvernemental visant l'établissement d'une politique nationale sur le revenu global conformément aux règles du commerce international et ce, à compter de 1999.

Il est prévu qu'un processus continu d'évaluation de programme soutiendra l'administration du programme résultant de cette adaptation afin d'en assurer un suivi adéquat.

« En ce qui a trait à la mesure de la production assurée, la Régie mise, entre autres, sur l'introduction de technologies adaptées pour accroître la précision de l'information. Ainsi, au niveau des productions végétales, on amorçait en 1994 le mesurage des superficies à l'aide de photographies aériennes numérisées. Pour les productions animales, une technique permettant d'identifier de façon permanente les animaux sera introduite à compter de 1996. De plus, la Régie a modifié son approche au cours des deux dernières années afin d'inciter les producteurs agricoles à fournir des déclarations de production et de rendement les plus exactes possibles.

« Finalement, la Régie entend prendre les mesures nécessaires pour se doter d'indicateurs de performance pertinents.

« La période étudiée par le Vérificateur général apparaît, à plus d'un titre, comme une époque charnière. Plusieurs des remarques soulevées par celui-ci se doivent d'être interprétées dans ce contexte. »

L'assurance-récolte. *« À l'assurance-récolte, la perte est déterminée en fonction des variations annuelles de rendement. Dans le cas des programmes individuels, l'estimation de la perte se fait soit sur la base d'un échantillonnage des champs, d'un décompte physique des quantités entreposées ou des factures de vente selon la situation propre à chaque producteur. Toutefois, la concentration de la période de récolte limite les possibilités d'effectuer des échantillonnages aux champs. C'est pourquoi la Régie a dû développer d'autres solutions de rechange pour déterminer les rendements.*

« Pour les programmes collectifs, la Régie a modifié récemment le mode d'évaluation des rendements annuels. En 1994, elle a délaissé l'échantillonnage systématique de chacune des zones d'assurance pour retenir les déclarations des producteurs. Depuis plusieurs années, les déclarations des producteurs étaient réalisées parallèlement à la prise d'échantillons aux champs. La comparaison des résultats des deux approches a permis de statuer sur la validité des déclarations et de les intégrer au processus établi. Dans le cas des céréales inscrites au programme des grandes cultures, des analyses achevées en juin 1995 confirment que les déclarations des producteurs sont statistiquement valables. La Régie entend toutefois poursuivre la vérification de la validité de cette approche, et s'il advenait que l'application de cette méthode crée des distorsions, des correctifs seraient mis en place.

« Puisque le programme d'assurance-récolte vise à protéger les pertes de rendement dues aux conditions climatiques défavorables, la Régie se doit d'identifier de façon la plus exacte possible la cause de la perte de rendement lorsqu'elle est observée. Les conseillers en assurance de la Régie ont la formation et l'expertise nécessaires pour porter un diagnostic professionnel quant aux causes probables de perte.

« En ce domaine, la science peut leur offrir un appui intéressant mais elle n'offre pas toujours des certitudes. Le recours de façon systématique à des analyses en laboratoire engendrerait des coûts administratifs sans nécessairement garantir l'établissement d'un diagnostic plus précis. L'élaboration d'un guide des normes culturales en concertation avec les spécialistes du milieu a contribué à favoriser la détermination plus précise des causes de dommages.

« En assurance-récolte, le nombre d'unités affectées est déterminé à la suite d'une constatation individuelle des dommages, à l'exception des programmes collectifs. Pour le programme d'assurance collectif des plantes fourragères, ce sont les unités animales déclarées qui servent à la détermination du volume assuré et, par conséquent, ce sont elles qui conditionnent le montant de l'indemnisation, s'il y a lieu. Un recoupement avec les données disponibles au Ministère montre qu'en 1994 les déclarations des producteurs concernant le nombre d'animaux présents dans la ferme ont été, dans leur ensemble, comparables à celles inscrites aux dossiers de la Régie. En outre, le producteur n'a pas d'intérêt réel à surestimer sa production puisqu'il devra débourser la cotisation pour ces unités au début de la saison de végétation sans avoir la certitude que des indemnités seront

versées à la suite de mauvaises conditions climatiques vécues au cours de l'été qui suit. Toutefois, la Régie entend donner suite à la recommandation du Vérificateur général et vérifier la validité des déclarations des producteurs à l'aide de techniques statistiques reconnues. »

Financement des programmes. *« Les méthodes de tarification des deux programmes ont été élaborées sous la supervision d'actuaires. Dans le cas de l'assurance-récolte, la loi stipule qu'un certificat actuariel attestant de la validité de la méthode de tarification doit être émis tous les cinq ans. La Régie est actuellement en voie de renouveler ce certificat actuariel. En assurance-stabilisation, cette disposition n'apparaît pas spécifiquement à la loi, mais les recommandations proposées par l'actuaire engagé en 1992 pour réviser cette méthodologie ont été introduites en quasi-totalité. Des démarches seront tout de même entreprises dans le but d'obtenir un certificat actuariel attestant la validité de la méthode de tarification retenue.*

« En outre, le Vérificateur général constate qu'il y eu une augmentation du déficit au fonds du programme d'assurance-stabilisation au cours des dernières années. La hausse des paiements nécessaires pour contrer les chutes de prix s'explique, entre autres, par les guerres commerciales intercontinentales affectant les marchés céréaliers. Le programme d'assurance-stabilisation inclut intrinsèquement un effet de temporisation face à des événements semblables. L'équilibre des fonds peut se réaliser par la suite en fonction de l'amélioration des conditions économiques. Ce phénomène de rééquilibrage du fonds est d'ailleurs en voie de réalisation dans le secteur céréalier à la suite d'une hausse récente des prix. »

Évaluation de programmes. *« Tel que le recommande le Vérificateur général, la Régie renforcera son processus d'évaluation de programmes en collaboration avec le Ministère. »*

Reddition de comptes. *« Le contenu et la forme du rapport annuel de la Régie font actuellement l'objet d'une révision. Dès la parution du rapport de l'exercice financier 1994-1995, des modifications ont été introduites et nous continuerons de parfaire la présentation du rapport annuel au cours des prochains exercices financiers, et ce, dans le sens des recommandations du Vérificateur général. »*

Les programmes de création d'emplois temporaires en forêt

Étude sectorielle conduite auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

Mission économique

Table des matières

Faits saillants	8.1
Vue d'ensemble	8.4
Objectifs et portée de notre vérification	8.7
Résultats de notre vérification	
L'évaluation de programmes	
Le programme annuel	8.10
Le programme triennal	8.16
La réalisation des travaux	8.22
La productivité et la supervision du personnel	8.23
Les contrôles relatifs à la réalisation des travaux	8.26
L'application des contrôles	8.28
Les exigences de contrôle	8.29
La qualité de l'information de gestion	8.30
L'allocation et l'utilisation des enveloppes budgétaires	
L'allocation	8.33
L'utilisation	8.36
Rapport annuel de REXFOR	8.41
Résumé des commentaires du ministère des Ressources naturelles et de REXFOR	8.48

FAITS SAILLANTS

8.1 Le gouvernement du Québec a consacré, en 1994-1995, un peu plus de 30 millions de dollars pour créer des emplois en forêt. Environ 2 800 personnes ont pu participer à ces programmes et travailler durant l'équivalent de 33 600 semaines-personnes. Le ministère des Ressources naturelles a la responsabilité de répartir les enveloppes budgétaires entre les régions et de déterminer les secteurs où des travaux doivent être faits. Il confie à REXFOR l'exécution et le contrôle de la qualité de ces travaux. En 1994-1995, le tiers des travaux ont été accomplis par des ouvriers occasionnels sous la direction de REXFOR et le solde a été confié à des organismes du milieu, soit des coopératives forestières et des organismes de gestion en commun.

8.2 Près de 59 p. cent des sommes allouées ont été utilisées pour payer les travailleurs forestiers, 18 p. cent pour la supervision et le contrôle et 16 p. cent pour l'administration des programmes. REXFOR a remis au ministère des Ressources naturelles un million de dollars non utilisé et elle a de plus réalisé un excédent des revenus sur les dépenses de 1,3 million de dollars avec ces programmes. L'utilisation de ces sommes aux fins pour lesquelles elles étaient prévues, soit la création d'emplois, aurait permis à environ 230 personnes supplémentaires de travailler et de contribuer à l'atteinte de l'objectif des programmes.

8.3 Le ministère des Ressources naturelles n'a pas évalué l'atteinte des objectifs des programmes et n'a pas établi de critères d'attribution des enveloppes entre les régions. Par ailleurs, ni le Ministère ni REXFOR n'ont fait état d'exigences minimales concernant la productivité des travailleurs. Même en tenant compte du fait que le personnel de REXFOR, engagé dans le cadre du programme annuel, a moins d'expérience que celui des organismes du milieu, la différence de productivité entre ces employés est importante.

Vue d'ensemble

8.4 La diminution de l'activité économique de certaines régions ainsi que la disponibilité d'une main-d'œuvre forestière ont incité le gouvernement à soutenir deux programmes de création d'emplois en forêt, l'un annuel et l'autre triennal. Le programme annuel de création d'emplois s'adresse principalement à des chômeurs. Il permet de maintenir active la main-d'œuvre forestière sans emploi. Le programme triennal, dont les deux tiers des travailleurs doivent être bénéficiaires de la sécurité du revenu, veut remettre sur le marché du travail une main-d'œuvre forestière ou augmenter le nombre de ces ouvriers.

8.5 Les travaux issus de ces programmes sont menés sur les territoires de la forêt publique. Ils comprennent surtout du dégagement mécanique et de l'éclaircie précommerciale, ce qui permet l'entretien des plantations ou la régénération naturelle et vise à éliminer la végétation en concurrence avec les plants.

8.6 Le ministère des Ressources naturelles répartit les enveloppes entre les régions et détermine les secteurs où des travaux doivent être faits. Pour sa part, REXFOR est responsable de l'exécution des travaux, ou de l'élaboration et de la négociation des contrats le cas échéant. REXFOR s'assure également de la qualité des travaux, de la sécurité et de la formation des ouvriers ainsi que de la gestion budgétaire du programme.

Objectifs et portée de notre vérification

8.7 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère des Ressources naturelles et REXFOR gèrent de façon économique, efficace et efficiente les programmes de création d'emplois en forêt publique. De plus, nous nous sommes assurés, par l'examen du rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 mars 1994, que REXFOR rend suffisamment compte de ses activités.

Le Ministère n'a pas établi le degré d'atteinte des objectifs et n'a pas non plus cherché à savoir dans quelle mesure le programme s'est révélé bénéfique pour les participants.

8.8 Nous avons surtout examiné l'année financière 1994-1995, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures.

8.9 Pour déterminer les endroits à visiter, nous avons établi nos critères en fonction des ressources financières en cause et des particularités régionales. Six divisions de REXFOR ont été visitées, ainsi que six organismes chargés de réaliser les travaux des programmes de création d'emplois. Nous avons également rencontré des représentants des divisions correspondantes au ministère des Ressources naturelles.

Résultats de notre vérification

L'évaluation de programmes

Le programme annuel

8.10 Le programme annuel de création d'emplois en forêt existe depuis 1987. Au point de départ, il s'appliquait uniquement à la région de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent. Les années suivantes, le programme a été étendu à toutes les régions du Québec. En 1987 et 1988, il avait pour objectif de faire travailler respectivement 300 et 500 personnes pendant environ 15 semaines. À partir de 1989, aucun objectif n'a été fixé. La première année, le budget était de 2 millions de dollars. Depuis, il a augmenté pour atteindre 14,7 millions en 1994-1995. Au total, le gouvernement du Québec lui a consacré jusqu'à présent 49,2 millions de dollars.

8.11 En 1994-1995, les deux tiers des travaux ont été accomplis par des ouvriers occasionnels sous la direction de REXFOR. Le solde a été confié à des organismes du milieu, soit des coopératives forestières et des organismes de gestion en commun.

8.12 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995, le programme de création d'emplois annuel a permis de faire travailler 1 900 personnes, c'est-à-dire l'équivalent de 15 900 semaines-personnes.

8.13 Le programme annuel n'a pas fait l'objet d'une évaluation depuis ses débuts. De ce fait, le Ministère n'a pas établi le degré d'atteinte des objectifs et n'a pas non plus cherché à savoir dans quelle mesure le programme s'est révélé bénéfique pour les participants :

- Sont-ils parvenus à trouver un emploi ? Si oui, dans quel domaine ?
- L'expérience acquise leur a-t-elle été utile ?
- Sont-ils moins dépendants des programmes sociaux qu'auparavant ?
- La qualité du travail et la productivité des participants sont-elles acceptables ?
- Les emplois prévus ont-ils été créés ?

8.14 Selon l'information disponible, nous avons constaté que, dans le cadre des travaux faits par les ouvriers de REXFOR, 23 p. cent du personnel y travaille depuis plus de quatre ans, 45 p. cent depuis plus de trois ans, 76 p. cent depuis plus de deux ans et 24 p. cent sont de nouveaux venus. Ni REXFOR ni le Ministère ne sont en mesure de dire si les personnes qui ne sont pas revenues au travail ont trouvé un emploi ailleurs dans l'industrie ou si l'arrivée de nouveaux employés est due au déplacement de projets ou à l'augmentation de l'enveloppe budgétaire.

8.15 Pour 1995-1996, ce programme de création d'emplois a été annulé. L'évaluation du programme annuel aurait été d'autant plus importante que, huit ans après sa mise en place, le programme triennal a été établi sous la même forme.

Le programme triennal

8.16 Le programme triennal en est à sa première année d'existence, puisqu'il est né du plan de relance gouvernemental en matière d'emplois, en novembre 1993. Son budget total est de 39,9 millions de dollars, dont 13,3 millions pour l'année 1994-1995. L'objectif de cette année était la création, pour 13 semaines, de 1 300 emplois, c'est-à-dire 16 900 semaines-personnes. De ce nombre d'emplois prévus, 900 seraient attribués à des bénéficiaires de la sécurité du revenu. Pour ce programme, REXFOR confie la réalisation de tous les travaux à des organismes du milieu.

8.17 Des modifications aux règles d'admissibilité à l'assurance-chômage et la possibilité d'utiliser le programme d'aide à l'intégration à l'emploi ont amené les gestionnaires à changer les modalités d'application du programme. Cependant, les objectifs n'ont pas été revus. En effet, comme les bénéficiaires de la sécurité du revenu sont engagés par des coopératives forestières et des organismes de gestion en commun (considérés comme des organismes sans but lucratif pour les fins de ce programme), ils sont admissibles au programme d'aide à l'intégration à l'emploi du ministère de la Sécurité du revenu. C'est pourquoi ce ministère contribue à verser une partie des salaires des bénéficiaires de la sécurité du revenu travaillant dans le cadre du programme de création d'emplois triennal. Le ministère de la Sécurité du revenu a ainsi versé, en 1994-1995, 2,9 millions de dollars pour la création d'emplois en forêt, ce qui a permis d'augmenter de 22 p. cent les fonds gouvernementaux affectés à ce programme.

8.18 Le nombre de semaines travaillées par individu est passé de 13 à 20.

8.19 La figure 8.1 présente des données sur le programme tel qu'il a été approuvé par le gouvernement ainsi que les résultats obtenus selon les statistiques de REXFOR.

8.20 En l'absence d'évaluation de programme, il est impossible de déterminer si de tels résultats sont satisfaisants. Des travaux d'évaluation permettraient de mesurer le degré d'atteinte de l'objectif du programme et d'en connaître le coût réel pour le gouvernement. Ce coût doit être établi en tenant compte de la réduction appliquée aux paiements de la sécurité du revenu et des impôts récupérés. En outre, cette évaluation permettrait de connaître les causes des écarts entre les objectifs et les résultats et, le cas échéant, de les corriger dès que possible.

En l'absence d'évaluation de programme, il est impossible de déterminer si les résultats sont satisfaisants.

8.21 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer les programmes de création d'emplois.

La réalisation des travaux

8.22 La réalisation des travaux relatifs aux programmes de création d'emplois présuppose une sélection du personnel adéquate, une supervision efficiente et des contrôles appropriés. De la sorte, il est possible d'obtenir des travaux de qualité faits en toute sécurité et une productivité raisonnable, compte tenu des circonstances. Le respect de ces conditions permettrait d'optimiser le nombre d'emplois créés.

La productivité et la supervision du personnel

8.23 Le ministère des Ressources naturelles indique à REXFOR les travaux qu'elle doit exécuter ou confier aux organismes. Les contrats présentent principalement la nature et le lieu d'exécution des travaux, le nombre de semaines, de travailleurs et de superviseurs requis, ainsi que la façon d'accomplir ces travaux et, pour REXFOR, d'en contrôler la qualité. Par contre, ni le Ministère ni REXFOR n'ont fait état d'exigences minimales concernant la productivité. Une quantité d'hectares à couvrir est néanmoins prévue.

FIGURE 8.1

	PROGRAMME INITIAL	RÉSULTATS OBTENUS
Nombre de travailleurs	1 300	930
Nombre de bénéficiaires de la sécurité du revenu	900	770
Nombre de semaines-personnes travaillées	16 900	17 700
Somme allouée par le gouvernement pour le programme	13,3 M$	16,2 M$

En ce qui a trait aux travaux de dégagement mécanique, le personnel de REXFOR a une productivité qui équivaut à 60 p. cent de celle du personnel des organismes de gestion en commun et des coopératives.

8.24 Bien que le personnel de REXFOR associé au programme annuel ait moins d'expérience que celui des organismes engagés dans le programme, il est étonnant de constater à quel point la différence de productivité est importante. En effet, en ce qui a trait aux travaux de dégagement mécanique, le personnel de REXFOR a une productivité qui équivaut à 60 p. cent de celle du personnel des organismes de gestion en commun et des coopératives, soit 0,75 hectare par semaine et par travailleur, par rapport à 1,3. Ce taux passe à 47 p. cent pour l'éclaircie précommerciale. L'écart de salaire des deux groupes n'explique pas cette différence de productivité. En ce qui concerne le programme de création d'emplois triennal, bien que l'on soit en présence de bénéficiaires de la sécurité du revenu, il y aurait lieu d'établir des indicateurs ainsi qu'une productivité minimale à respecter, car 43 p. cent des projets n'ont pas couvert la superficie prévue.

8.25 Par ailleurs, REXFOR a établi une norme concernant le nombre de superviseurs, soit un contremaître pour sept ouvriers. Dans les faits, pour le programme triennal, cette norme est généralement respectée. Cependant, nous avons constaté, pour 14 projets de deux régions, que le taux de supervision des projets du programme triennal était trop élevé, soit un contremaître pour quatre ou cinq travailleurs. Si ces projets trop petits avaient été regroupés et avaient respecté la norme attendue, il aurait été possible de créer au moins sept emplois ou de procurer 142 semaines de travail de plus.

Les contrôles relatifs à la réalisation des travaux

8.26 Au moment de la réalisation des travaux des programmes de création d'emplois, divers contrôles doivent être faits. Ces contrôles exercés par REXFOR touchent principalement la sécurité des travailleurs, leur assiduité, la qualité des travaux ainsi que le nombre d'hectares traités selon le projet. Le personnel de REXFOR procède à ces contrôles en faisant des tests lorsqu'il visite chaque projet.

8.27 Pour l'ensemble des programmes de création d'emplois, les coûts de contrôle sont de 1,7 million de dollars pour 2 100 semaines-personnes. Chaque fois que l'on retranche une semaine de contrôle, il devient possible d'octroyer 2,1 semaines de plus aux travailleurs du programme triennal. Par conséquent, il est important que les contrôles soient efficaces et efficients pour créer le plus d'emplois possible avec le même budget. L'effort de vérification doit être dosé selon l'expérience des travailleurs, la nature des travaux et, surtout, selon l'avancement des travaux de chaque projet.

L'application des contrôles

8.28 REXFOR a décentralisé, sans directive précise, la nature et l'étendue des contrôles que doit réaliser chaque division. Par conséquent, on constate que l'effort de vérification diffère d'une région à l'autre. À titre d'exemple, pour la vérification du nombre d'hectares traités ou l'examen visuel des travaux, certaines divisions effectuent une visite par semaine, tandis que d'autres en font deux ou une seule à la fin des travaux. Dans une région, les projets sont visités à la même fréquence même si le nombre d'hectares peut varier de 5 à 40 par semaine.

Les exigences de contrôle

8.29 Le Ministère a précisé ses attentes pour la vérification de la qualité des travaux accomplis par les travailleurs du programme triennal et ceux que REXFOR effectue. Cependant, il se montre trop exigeant à cet égard. En effet, le Ministère réclame de REXFOR le même nombre de tests que pour les autres travaux faits en forêt publique par les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Pourtant, dans ce cas, l'évaluation de la qualité peut amener la reprise de certains travaux, entraîner des pénalités ou même être contestée.

La qualité de l'information de gestion

8.30 Le système actuel d'information de gestion de REXFOR permet de compiler le nombre de personnes qui ont travaillé, le temps de travail (nombre de semaines-personnes), les coûts d'exécution et la qualité des travaux réalisés dans le cadre de ces programmes de création d'emplois. Cependant, la qualité des rapports de gestion produits et, de ce fait, leur utilité sont diminuées par une mauvaise imputation de certains coûts.

8.31 En effet, dans l'ensemble des régions visitées, les coûts de contrôle ne sont pas toujours répartis entre les différents programmes de

création d'emplois. De plus, dans ces mêmes régions, près de 9 p. cent des projets et, plus particulièrement, 24 p. cent des projets menés par REXFOR présentent une fiche descriptive comportant des heures consacrées à d'autres travaux. Par exemple, une fiche fait état d'un projet de dégagement mécanique tandis que, en réalité, le temps inscrit est imputable à la fois à du dégagement ainsi qu'à la récolte de cônes.

8.32 Nous avons recommandé que

- **le Ministère et REXFOR se dotent d'indicateurs de performance et qu'ils évaluent la productivité du personnel;**
- **REXFOR s'assure que les projets de travail respectent la norme de un contremaître pour sept ouvriers;**
- **REXFOR établisse des directives relativement à la nature et à l'étendue des travaux de contrôle nécessaires;**
- **le Ministère revoie l'étendue des contrôles qu'il exige concernant la qualité des travaux exécutés dans le cadre des programmes de création d'emplois, de manière à les adapter selon les besoins;**
- **REXFOR s'assure de la qualité de l'information de gestion.**

L'allocation et l'utilisation des enveloppes budgétaires

L'allocation

8.33 Les programmes de création d'emplois du ministère des Ressources naturelles font référence à la forêt et à la main-d'œuvre disponible, laquelle comprend des chômeurs et des bénéficiaires de la sécurité du revenu. Le Ministère devrait établir des critères d'attribution des enveloppes entre les régions, mais il ne le fait pas. Il n'est donc pas en mesure de justifier la répartition des enveloppes. Le Ministère tient pour acquis qu'il y a de la main-d'œuvre disponible et des besoins en travaux forestiers dans toutes les régions.

8.34 Lorsque nous avons comparé la répartition des enveloppes par région avec celle des personnes sans emploi que sont les bénéficiaires de la sécurité du revenu aptes au travail et les chômeurs, nous avons constaté qu'elle n'est pas justifiée, en particulier pour la région de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent (figure 8.2).

8.35 De plus, au moment de notre vérification, les travaux exécutés dans cette région n'étaient pas considérés par le Ministère comme nécessaires pour atteindre le rendement soutenu de la forêt, contrairement aux autres régions. Le nombre de projets à traiter diminue plus rapidement qu'ailleurs. En effet, le personnel du ministère des Ressources naturelles estime qu'il ne faudrait pas plus de trois ans pour effectuer ce qui reste des travaux sylvicoles sur ce territoire non ou mal régénéré, tandis qu'il faut en prévoir quatre ou plus dans les autres régions, si le rythme actuel des travaux est maintenu.

L'utilisation

8.36 En 1994-1995, l'ensemble des crédits alloués par le gouvernement pour la création d'emplois en forêt ont été de 30,4 millions de dollars. Les ministères des Ressources naturelles et de la Sécurité du revenu ont versé 27,7 millions de dollars à REXFOR pour créer des emplois et 2,7 millions pour couvrir les frais inhérents au maintien du fonctionnement de certains bureaux en région.

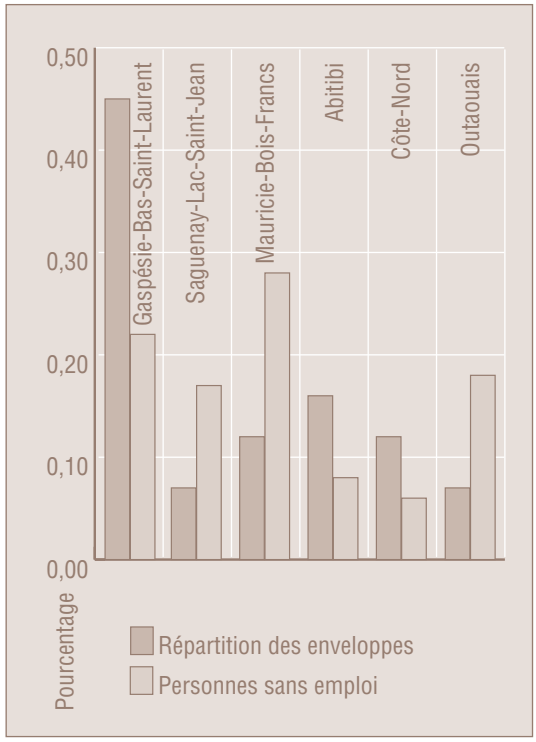


FIGURE 8.2
Comparaison entre la répartition des enveloppes et celle des personnes sans emploi

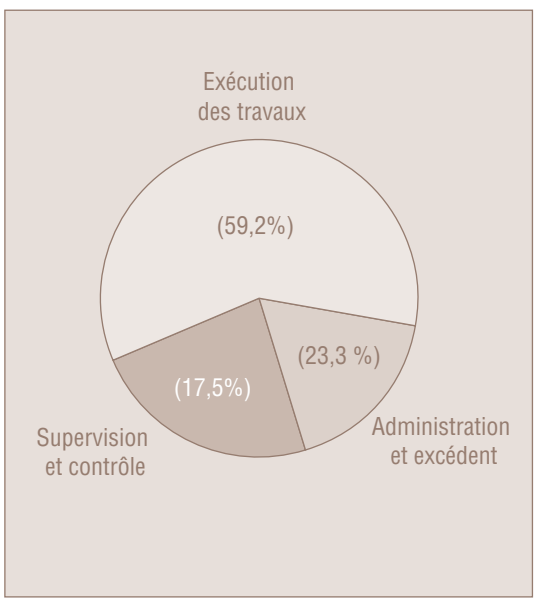
8.37 La figure 8.3 présente la répartition des montants investis par le gouvernement dans les programmes de création d'emplois temporaires en forêt.

8.38 Les dépenses de REXFOR ont été de 28,1 millions de dollars, soit 18 millions pour payer les travailleurs, leurs avantages sociaux, les déplacements et l'utilisation de l'équipement, 5,3 millions pour couvrir les coûts relatifs aux contremaîtres et aux techniciens de REXFOR qui contrôlent les travaux et 4,8 millions pour les frais d'administration.

L'excédent de 2,3 millions de dollars n'a pas été utilisé aux fins pour lesquelles il avait été attribué initialement par le gouvernement, soit la création d'emplois.

8.39 À la fin des travaux en forêt, les frais inhérents au maintien des bureaux régionaux étaient de 2,3 millions de dollars moindres que prévus. Cet excédent de REXFOR n'a pas été utilisé aux fins pour lesquelles il avait été attribué initialement par le gouvernement, soit la création d'emplois. L'utilisation de ces sommes aux fins de ces programmes aurait permis de travailler à environ 230 personnes de plus. REXFOR a plutôt remis au Ministère une somme de un million de dollars. C'est ainsi que les programmes de création d'emplois démontrent, pour REXFOR, un excédent des revenus sur les dépenses de 1,3 million de dollars.

FIGURE 8.3
Répartition des montants investis par le gouvernement dans les programmes de création d'emplois



8.40 Nous avons recommandé

- **au Ministère d'établir des critères d'attribution en fonction des objectifs des programmes et de justifier la répartition des enveloppes entre les régions;**
- **au Ministère et à REXFOR d'utiliser les fonds publics aux fins pour lesquelles ils ont été attribués par le gouvernement.**

Rapport annuel de REXFOR

8.41 Bien que le rapport annuel de REXFOR pour l'exercice terminé le 31 mars 1994 ait été déposé dans les délais prescrits, plusieurs améliorations pourraient être apportées à son contenu afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population, notamment en ce qui concerne l'administration de ses activités, les objectifs découlant de sa mission et l'atteinte de ceux-ci.

8.42 La Société a pour mandat de veiller à la revalorisation, à la protection et à l'exploitation des forêts que lui désigne le gouvernement, de stimuler l'implantation et le développement de l'industrie forestière et de créer des emplois. Cependant, elle ne précise pas dans quelle mesure ses opérations sylvicoles, forestières et industrielles ainsi que ses investissements dans des entreprises forestières lui permettent d'atteindre les objectifs de sa mission. Sans explication supplémentaire, le lecteur peut difficilement rattacher certaines activités, par exemple l'approvisionnement en bois, l'exploitation d'usines et les participations à long terme dans des sociétés privées, avec la raison d'être de REXFOR.

8.43 Dans son rapport annuel, REXFOR mentionne qu'elle a entrepris la confection de son plan de développement pour la période 1994-1999 et souligne certains secteurs d'activité où elle pourrait intervenir. À défaut d'un plan de développement pour l'exercice 1993-1994, il est évidemment impossible que REXFOR se prononce quant au respect des orientations stratégiques. Cependant, le rapport annuel aurait dû rappeler les objectifs fixés dans le plan de développement antérieur et le degré d'atteinte de ceux-ci, puisqu'il n'en avait pas été question dans le rapport de l'année précédente.

8.44 Même sans préciser ses orientations à long terme, REXFOR aurait dû faire part de ses objectifs opérationnels pour l'exercice en cause. Ainsi, on déplore l'absence d'information sur les critères d'évaluation, l'atteinte des résultats escomptés pour les différentes activités ainsi que les raisons qui expliquent les écarts, le cas échéant. Les objectifs qui ressortent davantage à la lecture du rapport annuel sont relatifs à la rentabilité de REXFOR et à la création d'emplois, sans préciser la contribution attendue et obtenue de chacune des activités. Au chapitre des opérations sylvicoles, le rapport mentionne que les objectifs fixés en début de saison par le ministère des Ressources naturelles quant à la quantité de travaux à réaliser ont été dépassés. Cependant, il ne dit rien des résultats quant à leur qualité et à leur coût unitaire. On indique que 1 182 Québécois et Québécoises ont pu bénéficier d'une expérience de travail en forêt dans le cadre du programme de création d'emplois, mais le nombre de semaines travaillées et les objectifs poursuivis ne sont pas mentionnés.

8.45 Le rapport énumère les activités menées dans certains secteurs, mais passe sous silence les réalisations d'autres secteurs, par exemple les travaux sylvicoles effectués par REXFOR, ses interventions dans les entreprises affiliées et le soutien technique assuré en foresterie et en géomatique. Il ne souligne pas non plus le développement du secteur des approvisionnements en bois, la remise en opération de l'usine de Saint-Alphonse, les interventions faites en cours d'année pour la relance ou l'implantation d'entreprises. Le lecteur n'est pas informé des ressources humaines qui ont été nécessaires pour chacune de ces activités.

8.46 Enfin, le rapport annuel présente les états financiers de REXFOR, mais l'information financière par secteur d'activité et son analyse sont limitées. Le document n'établit pas de comparaison entre les résultats des activités de REXFOR et des indicateurs de performance, ce qui permettrait d'évaluer l'efficience de ses opérations. La nature même de certaines d'entre elles se prête bien à cet exercice.

8.47 Nous avons recommandé à REXFOR d'améliorer le contenu de son rapport annuel.

8.48 ***Résumé des commentaires du ministère des Ressources naturelles et de REXFOR :***

L'évaluation de programmes. *Le Ministère souligne que, même si l'évaluation du programme annuel de création d'emplois proposée par le Vérificateur général n'a pas été faite, le programme n'a pas été renouvelé en 1995-1996. Quant au programme triennal de création d'emplois, il entame sa deuxième année d'existence. L'objectif est toujours le même, soit de créer le plus d'emplois forestiers temporaires possibles pour le budget alloué. À la suite des recommandations du Vérificateur général et de l'évaluation faite par le Ministère et REXFOR, des modifications opérationnelles ont été apportées au protocole d'entente et aux contrats régionaux. Enfin, au moment de l'évaluation du programme, à la fin de 1995-1996, le Ministère et REXFOR tiendront compte de la contribution du programme d'aide à l'intégration à l'emploi.*

La réalisation des travaux. *Pour le Ministère, les programmes de création d'emplois sont d'abord orientés vers un travail forestier nécessaire, qu'il faut réaliser de façon à obtenir des résultats de qualité avec le plus possible de sécurité pour les travailleurs. Cependant, des exigences minimales concernant la productivité n'ont pas été fixées, car le Ministère considère que celle-ci varie selon plusieurs facteurs et qu'elle n'est pas un objectif prioritaire du programme. Il préfère laisser à REXFOR le soin de gérer la productivité de façon à atteindre prioritairement les principaux objectifs fixés. Pour sa part, REXFOR mentionne qu'elle fixera, au début des travaux du programme triennal, un objectif de production par projet. Pour ce faire, les difficultés d'exécution propres à chacun des projets seront évaluées et prises en considération. Étant donné que REXFOR n'a pas l'assurance que le programme triennal sera maintenu au-delà de 1995-1996, elle élaborera un indicateur de performance simple et adapté aux circonstances.*

Pour 1995-1996, REXFOR réduira dans la mesure du possible le niveau d'encadrement du programme triennal. Compte tenu que les travailleurs auront tous une expérience très limitée et que la nature des travaux sera similaire dans toutes les régions, un barème provincial sera établi au début des projets qui allouera un même nombre d'organismes à chaque superviseur.

À la suite de l'évaluation des résultats et de la recommandation du Vérificateur général quant à l'étendue des contrôles, le Ministère a adopté des modifications en vertu desquelles REXFOR aura, en 1995-1996, le choix des moyens pour assurer la qualité des travaux. Les contrôles de qualité des travaux demandés par le Ministère s'appuyaient principalement sur le fait que le dégagement de plantation et l'éclaircie de régénération naturelle peuvent difficilement être corrigés s'ils n'ont pas été réussis du premier coup. De son côté, REXFOR établira une procédure relative aux contrôles afin de réduire les coûts au minimum. Un contrôle conjoint REXFOR-organisme sera établi et considéré comme officiel par le Ministère, ce qui évitera des coûts de vérification. REXFOR projette une visite de chaque organisme au moins une fois par semaine.

Quant à l'information de gestion, REXFOR précisera sur la fiche descriptive du projet tous les travaux qui doivent être exécutés, et ce, afin d'augmenter la qualité de l'information et de mieux répartir les coûts de chaque activité. Si, en cours d'année, le Ministère demande d'exécuter un travail non prévu, un avenant à la fiche de départ sera produit.

***L'allocation et l'utilisation des enveloppes budgétaires**. Le Ministère déclare que la vérification a permis d'évaluer l'incidence de différents critères qui pourraient être utilisés pour l'allocation des enveloppes budgétaires. Cependant, ces critères ne tiennent pas compte de la disponibilité par région de travailleurs forestiers bénéficiaires de la sécurité du revenu, ni de l'importance relative du secteur forestier primaire dans l'économie régionale, ni des répercussions des emplois offerts sur l'économie régionale. Le Ministère poursuivra donc la démarche en vue d'établir un critère à plusieurs variables qui sera approprié à ce type de programme.*

Concernant l'utilisation des enveloppes, REXFOR mentionne que les sommes reçues du Ministère visaient deux buts : un montant de 27,7 millions de dollars destiné à la création d'emplois et un autre de 2,7 millions de dollars visant à soutenir son infrastructure régionale. REXFOR souligne qu'elle a donc utilisé ces sommes aux fins et aux conditions qui avaient été établies avec le Ministère. Le montant de 2,7 millions de dollars a été fixé selon des estimations faites en début d'année; comme les résultats du programme de régénération des arrérages forestiers ont été meilleurs que prévu, des revenus supérieurs aux prévisions ont contribué au maintien des bureaux régionaux.

Le Ministère ajoute que le montant de un million de dollars remis par REXFOR au Ministère en cours d'année, bien que n'ayant pas été utilisé aux fins du programme de création d'emplois, a servi à satisfaire à la demande générale de crédits périmés faite par le Conseil du trésor. Ainsi, tous les programmes ministériels ont été examinés pour obtenir les crédits périmés exigés. Ce budget n'a pas été dépensé. Quant à la somme de 1,3 million de dollars d'excédent de ses revenus sur ses dépenses que REXFOR avait accumulée en fin d'année, elle peut être attribuable à ce que les coûts inhérents au maintien de certains bureaux de division ont été moindres que prévu, mais ce n'est pas le fruit du hasard. Elle est également due au programme de régénération des arrérages forestiers.

Pour 1995-1996, le protocole d'entente entre le Ministère et REXFOR prévoit que celle-ci sera payée en fonction des coûts réels. De plus, REXFOR a procédé à une révision complète de son organisation administrative, tant en région qu'au siège social, de manière à réduire les frais administratifs et, par le fait même, à maximiser le nombre d'emplois créés en région.

***Rapport annuel de REXFOR.** REXFOR a déjà tenu compte de certains éléments dans son rapport d'activité de 1994-1995. En 1995-1996, REXFOR mentionne qu'elle poursuivra ses efforts en vue d'améliorer les informations contenues dans son rapport annuel pour mieux démontrer de quelle façon elle s'est acquittée de sa mission.*

La sécurité du réseau routier

Étude sectorielle conduite auprès du ministère des Transports

et

commentaires sur l'organisation du XX^e Congrès mondial de la route

Mission économique

Table des matières

La sécurité du réseau routier

Faits saillants	9.1
Vue d'ensemble	9.12
Objectifs et portée de notre vérification	9.19
Résultats de notre vérification	
Planification des activités, évaluation des interventions et formation en sécurité routière	9.21
Politique de sécurité dans les transports (volet routier) et plan d'action	9.22
Concertation avec le milieu municipal	9.28
Données et systèmes d'information	9.30
Études coûts-avantages	9.38
Évaluation des interventions	9.41
Formation en sécurité routière	9.44
Gestion du programme de sécurité routière	9.48
Éléments qui réduisent la sécurité du réseau routier	9.54
Accès au réseau routier	9.56
Objets fixes en bordure des routes	9.79
Marquage des chaussées	9.97
Éclairage routier	9.108
Caractéristiques des routes	9.119
Signalisation routière	9.128
Conformité de la signalisation routière avec la réglementation	9.130
Gestion de la signalisation	9.138
Publicité le long des routes	9.149
Reddition de comptes	9.152
Reddition de comptes au sujet des sommes provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec	9.153
Rapport annuel du Ministère	9.156
Commentaires du Ministère	9.163

Commentaires sur l'organisation du XX^e^ Congrès mondial de la route

Organisation du XX^e^ Congrès mondial de la route	9.164
Administration des sommes nécessaires à l'organisation du congrès	9.170
Règles administratives	9.172
Dépenses abusives	9.175
Suites apportées aux rapports	9.176
Commentaires du Ministère	9.177

FAITS SAILLANTS

9.1 Nous avons vérifié, pour la période du 1er avril 1994 au 31 mars 1995, certaines activités du ministère des Transports liées à la sécurité du réseau routier dont il est responsable.

9.2 Au Québec, les accidents de la route sont encore la cause de nombreux décès et de blessures graves. Ils entraînent des coûts annuels de plus de 3 milliards de dollars pour la société québécoise. Le comportement des conducteurs est un facteur déterminant dans la majorité des accidents, mais il existe également un lien étroit entre la genèse des accidents et les infrastructures routières. À notre avis, le ministère des Transports n'a pas, jusqu'à récemment, suffisamment assumé son rôle dans l'amélioration de la sécurité routière. Il a toutefois élaboré en 1994, conjointement avec la Société de l'assurance automobile du Québec, une politique visant à définir des orientations et des priorités dans ce domaine. Même s'il n'a pas encore mis en place un plan d'action précis, il compte notamment sur la mise en œuvre de cette politique pour améliorer son efficacité en matière de sécurité routière. Voici les principales lacunes que nous avons observées.

9.3 La planification du Ministère quant à la sécurité routière comporte des déficiences. Les données disponibles et les systèmes d'information en place ne lui permettent pas d'avoir l'assurance qu'il pose les gestes les plus susceptibles de réduire le nombre et la gravité des accidents et qu'il intervient aux endroits les plus problématiques. Il ne réalise pas d'études coûts-avantages afin d'optimiser ses interventions. Il n'évalue pas non plus les interventions qu'il effectue; il ne sait donc pas jusqu'à quel point elles sont vraiment bénéfiques sur le plan de la sécurité. Par ailleurs, la formation de ses employés en matière de sécurité routière est insuffisante.

9.4 La gestion du programme de sécurité routière du Ministère, portant sur la correction des endroits dangereux et sur l'installation et le remplacement de glissières de sécurité devrait être revue, notamment en raison du fait qu'il n'a pas l'assurance d'intervenir aux endroits les plus problématiques ni de façon optimale, et que des problèmes subsistent concernant les glissières de sécurité.

9.5 Le contrôle des accès au réseau routier est pour ainsi dire inexistant, principalement en raison d'un manque de cohérence entre les interventions du ministère des Transports et celles des municipalités et des ministères engagés dans l'aménagement du territoire. Une prolifération d'accès au réseau routier du Ministère et plusieurs échangeurs autoroutiers situés à proximité les uns des autres accroissent les risques d'accident. Un grand nombre d'accès ne sont pas conformes aux normes du Ministère et certains présentent des risques pour les usagers.

9.6 Les usagers de la route ne sont pas suffisamment protégés contre les objets fixes en bordure des chaussées. Au Québec, entre 1991 et 1993, 14 p. cent des accidents mortels et 11 p. cent des accidents avec blessés graves ont été des collisions avec des objets fixes.

9.7 Le Ministère ne dispose pas de politique ni de plan global visant à assurer la visibilité du marquage des chaussées pour l'ensemble de son réseau routier, en tout temps. Le marquage des chaussées est inadéquat à plusieurs endroits, et ce, pendant plusieurs mois de l'année car les produits à base de peinture résistent mal aux passages répétés des véhicules, aux intempéries et aux produits abrasifs.

9.8 Des orientations insuffisantes en matière d'éclairage routier n'assurent pas le Ministère que ses décisions d'éclairer les routes, particulièrement en milieu rural, sont bénéfiques sur le plan de la sécurité. Une meilleure gestion dans ce domaine entraînerait des économies.

9.9 Des lacunes dans la géométrie des routes, l'orniérage des chaussées ainsi que des accotements non pavés réduisent la sécurité des usagers de la route.

9.10 Les panneaux de signalisation ne sont pas toujours conformes à la réglementation et leur entretien est déficient à plusieurs égards.

9.11 Le Ministère ne rend pas compte de façon complète de l'utilisation des sommes provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec. L'information contenue dans le rapport annuel du Ministère ne constitue pas une reddition de comptes suffisante relativement à l'atteinte des objectifs et à l'administration des programmes.

Vue d'ensemble

9.12 Les données statistiques obtenues du ministère des Transports révèlent que le transport routier est le moins sécuritaire des modes de transport, et ce, même en tenant compte du nombre de personnes véhiculées et des distances parcourues. Au Québec, en 1993, le transport routier était responsable de 98 p. cent des décès survenus dans l'ensemble des modes de transport.

9.13 Malgré une tendance à la baisse, depuis 1986, du nombre de décès consécutifs aux accidents de la route au Québec, ceux-ci représentent toujours une préoccupation importante pour la société. En effet, entre 1988 et 1990, pas moins de 30 p. cent des morts violentes étaient attribuables aux accidents de la route. Ils constituent la première cause de décès chez les personnes de moins de 25 ans et sont aussi une cause importante de blessures graves.

9.14 La valeur des dommages occasionnés par les accidents de la route est considérable. En effet, entre 1990 et 1994, elle atteignait en moyenne près de 3 milliards de dollars par année, incluant le coût de l'indemnisation des victimes d'accident par la Société de l'assurance automobile du Québec.

9.15 Le comportement des conducteurs est un facteur déterminant dans la majorité des accidents. Il existe également un lien étroit entre la genèse des accidents et les infrastructures routières. En effet, une étude américaine révèle que, pour environ 27 p. cent des accidents étudiés en milieu urbain et 33 p. cent en milieu rural, les infrastructures routières étaient en cause.

9.16 Soixante p. cent des accidents mortels au Québec se produisent sur le réseau du

Ministère, qui compte environ 27 500 kilomètres d'autoroutes, de routes nationales, régionales et collectrices.

9.17 À titre de premier responsable des infrastructures et des systèmes de transport, tant sur le plan de l'élaboration des normes et des règles que sur celui de la gestion et de la conception des infrastructures, le Ministère assume un rôle déterminant dans l'amélioration de la sécurité dans les déplacements sur routes. D'ailleurs, la *Loi sur le ministère des Transports* stipule que le ministre des Transports a notamment pour fonctions d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique relative aux transports et, plus particulièrement, de promouvoir le développement et la mise en œuvre de programmes de sécurité et de prévention des accidents.

9.18 La planification stratégique 1994-1997 du Ministère reflète d'ailleurs cette préoccupation puisque son premier projet vise à assurer la mobilité et la sécurité des usagers par le maintien en bon état des infrastructures et de l'équipement de transport.

Objectifs et portée de notre vérification

9.19 Notre vérification avait pour but d'évaluer la gestion de certaines activités du ministère des Transports liées à la sécurité du réseau routier dont il est responsable. Notre examen a essentiellement porté sur les infrastructures routières. Bien que plusieurs autres facteurs interviennent dans la sécurité routière, tels que le facteur humain et le véhicule, notre vérification n'a pas porté sur ces derniers. Nos travaux ont comporté des rencontres avec le personnel du Ministère dans notamment 5 directions territoriales sur 16. Nous avons principalement tenu compte de la période du 1er avril 1994 au 31 mars 1995.

9.20 Nous avons également examiné le rapport annuel de 1993-1994 du Ministère, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes.

Résultats de notre vérification

Planification des activités, évaluation des interventions et formation en sécurité routière

9.21 La planification des activités liées à la sécurité du réseau routier du Ministère comporte plusieurs lacunes. En effet, bien que le Ministère se soit récemment donné des orientations et des priorités en cette matière, il ne dispose pas encore d'un plan d'action précis comportant des objectifs mesurables. Les données et les systèmes d'information en place ne lui permettent pas d'avoir l'assurance qu'il pose les gestes les plus susceptibles de réduire le nombre et la gravité des accidents et qu'il intervient aux endroits les plus problématiques. Il ne réalise pas d'études coûts-avantages afin d'optimiser ses interventions. Il n'évalue pas non plus les interventions qu'il réalise et ne sait pas si elles sont vraiment bénéfiques sur le plan de la sécurité. Finalement, la formation en sécurité routière est insuffisante.

Politique de sécurité dans les transports (volet routier) et plan d'action

9.22 Afin d'améliorer la sécurité de son réseau routier, le Ministère doit disposer d'orientations et de priorités ainsi que d'un plan d'action précis.

9.23 Une politique de sécurité dans les transports (volet routier) a été élaborée conjointement avec la Société de l'assurance automobile du Québec. Les responsabilités du Ministère touchent aux infrastructures et aux systèmes de transport, alors que celles de la Société sont de promouvoir la sécurité routière pour les aspects relatifs au comportement des usagers et aux normes de sécurité des véhicules.

9.24 La politique atteste de la préoccupation du Ministère et de la Société quant à la sécurité routière et elle définit les orientations et les priorités qu'ils entendent se donner afin de réduire le nombre et la gravité des accidents tout en préservant le plus possible la mobilité des personnes et des marchandises. Elle a pour objectif de réduire de 25 p. cent le nombre annuel de décès et de blessés graves par rapport à la moyenne des cinq dernières années (1990-1994), et ce, d'ici l'an 2000.

9.25 Le Comité de direction du ministère des Transports a approuvé cette politique en mars 1994. Elle n'a toutefois été diffusée auprès des intervenants externes concernés qu'en avril 1995.

Le Ministère n'a pas encore de plan d'action comportant des objectifs mesurables en matière de sécurité routière.

9.26 Pour être en mesure d'atteindre l'objectif fixé, le Ministère doit mettre en place un plan d'action précis comportant des objectifs mesurables. Ne disposant pas encore d'un tel plan d'action, il peut difficilement cibler ses interventions et prévoir les sommes d'argent qu'il faut investir en sécurité routière.

9.27 Nous avons recommandé au Ministère de concevoir, dans les meilleurs délais, un plan d'action précis comportant des objectifs mesurables pour ses interventions en matière de sécurité routière.

Concertation avec le milieu municipal

9.28 Pour améliorer la sécurité de tous les usagers de la route, le Ministère doit s'associer aux municipalités responsables de la gestion du réseau routier local. En effet, il est important que les actions du Ministère et celles des municipalités soient cohérentes car elles doivent viser des objectifs communs de sécurité. Le Ministère n'a pas mis en place tous les mécanismes nécessaires à une concertation efficace avec le milieu municipal visant à l'assurer que ses interventions et celles des municipalités sont cohérentes.

9.29 Nous avons recommandé au Ministère de s'associer davantage aux municipalités afin d'améliorer la sécurité du réseau routier dans son ensemble.

Données et systèmes d'information

Les données sont incomplètes, pas toujours fiables et non intégrées.

9.30 Les données nécessaires pour intervenir avec efficacité en sécurité routière sont principalement de trois types : données sur les accidents, sur les infrastructures routières et sur la circulation. Elles sont complémentaires et doivent être intégrées de façon à permettre au Ministère de déterminer en tout temps les éléments non sécuritaires de son réseau, de prévoir les correctifs les plus appropriés, de fixer les priorités, d'établir des stratégies d'intervention et de les évaluer pour en dégager des tendances.

9.31 Les données sur les accidents proviennent des rapports d'accident, rédigés par les policiers. Ces documents ne comportent pas les informations nécessaires à une localisation précise des accidents sur le réseau routier afin de déterminer notamment les déficiences liées aux infrastructures routières. Cette lacune s'explique principalement par le manque d'uniformité des données recueillies, l'absence de points de repère, telles des bornes kilométriques, sur la plupart des routes du Ministère en milieu rural et le manque de sensibilisation des policiers aux besoins des utilisateurs des rapports. De plus, l'absence de validation de certains champs contenant des informations utiles au moment de la saisie informatique des rapports d'accident fait en sorte que les données produites par le système ne sont pas fiables. Par conséquent, les utilisateurs doivent retourner au rapport d'accident, ce qui augmente considérablement le temps consacré à l'analyse des données.

9.32 De leur côté, les données produites par le système d'inventaire des infrastructures de transport (système 0012) ne sont pas fiables, parce qu'elles ne sont ni complètes ni à jour. Étant désuet, le système lui-même est difficile à utiliser si bien que l'on y recourt peu. D'ailleurs, ce système n'a pas été conçu pour traiter des aspects touchant à la sécurité; il ne contient que des données quantitatives sur le réseau routier.

9.33 En conséquence, pour dresser l'inventaire des travaux à effectuer, pour préparer les études requises pour la réalisation d'un projet et pour mettre à jour le système quand les travaux sont complétés, les responsables doivent chaque fois se rendre sur les lieux, ce qui entraîne des coûts.

9.34 Quant aux données sur la circulation, elles répondent aux besoins de façon générale bien qu'elles nécessitent certaines améliorations. Un système informatisé est actuellement en élaboration pour en faciliter l'accès.

9.35 Enfin, les systèmes d'information n'intègrent pas les différentes données pour répondre aux besoins des utilisateurs en matière de sécurité routière. Cependant, le Ministère a entrepris une démarche afin de se doter de systèmes visant à intégrer ces données.

9.36 Des données insuffisantes et non intégrées ne permettent donc pas au Ministère de définir l'ensemble des besoins d'intervention en matière de sécurité routière.

9.37 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de disposer des données et des systèmes nécessaires afin d'améliorer ses interventions en sécurité routière.

Études coûts-avantages

9.38 Le Ministère doit optimiser ses interventions en choisissant celles qui contribuent le plus à réduire le nombre et la gravité des accidents. Pour ce faire, il doit effectuer des études qui tiennent compte des coûts des interventions en relation avec les avantages escomptés d'une réduction de l'insécurité pour les usagers de la route et des coûts associés aux dommages corporels et matériels. Le Ministère ne réalise pas de telles études.

9.39 Il existe pourtant des modèles qui permettent d'optimiser les interventions en matière de sécurité routière. Toutefois, ils ne peuvent être utilisés actuellement au Québec en raison de l'absence des données nécessaires pour les alimenter, notamment celles qui portent sur la typologie des accidents (coût moyen des accidents selon leur gravité, taux d'accident par type de routes, etc.).

9.40 Nous avons recommandé au Ministère de réaliser des études coûts-avantages qui lui permettraient d'optimiser ses interventions.

Évaluation des interventions

9.41 Le Ministère ne procède pas à l'évaluation systématique des interventions qu'il réalise. Jusqu'à maintenant, il s'est limité à effectuer l'évaluation de quelques interventions dans une seule direction territoriale. Pourtant, des méthodes d'analyse informatique des projets visant à accroître la sécurité sont en usage depuis plusieurs années, notamment aux États-Unis. Ces méthodes permettent de faire une évaluation systématique des interventions et de déterminer les plus efficaces pour l'ensemble du réseau. Par ailleurs, il ne diffuse pas les solutions retenues et les résultats obtenus, ce qui empêche les directions territoriales de profiter du savoir-faire acquis.

9.42 En conséquence, le Ministère ne connaît pas vraiment l'incidence de ses interventions sur la réduction du nombre et de la gravité des accidents.

Les interventions ne sont pas justifiées par des études coûts-avantages.

9.43 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer systématiquement ses interventions en sécurité routière et d'en diffuser les résultats.

Formation en sécurité routière

9.44 Les besoins de formation en sécurité routière sont importants en raison notamment de l'absence d'experts en sécurité dans plusieurs directions territoriales. Ces besoins sont encore plus pressants depuis la réorganisation administrative du Ministère, en avril 1993, laquelle a eu pour effet de décentraliser certaines activités, notamment celles qui se rapportent à l'analyse de lieux d'accident, à l'établissement de diagnostics sur la sécurité, à l'évaluation des interventions et à la signalisation. Nous avons constaté que, dans plusieurs régions, le personnel n'avait pas les connaissances requises, notamment en ce qui concerne l'installation et l'entretien des systèmes de retenue.

9.45 De façon générale, le personnel des directions territoriales n'est pas suffisamment formé pour intervenir efficacement en matière de sécurité routière. Les activités de formation offertes depuis la réorganisation n'avaient pour objectif que de transmettre une connaissance de base en sécurité. Des efforts importants en ce sens sont nécessaires afin d'accroître le niveau actuel des connaissances en sécurité.

9.46 Le Ministère ne s'est pas encore donné de plan complet de formation en cette matière.

Le Ministère ne connaît pas vraiment l'incidence de ses interventions sur la sécurité.

9.47 Nous avons recommandé au Ministère de se doter d'un plan complet de formation en sécurité routière et d'offrir les cours nécessaires à son personnel.

Gestion du programme de sécurité routière

9.48 Le Ministère a mis en place, en 1990, un programme de sécurité portant sur la correction des endroits dangereux (points noirs) et sur l'installation et le remplacement de glissières de sécurité. Il a ainsi investi respectivement 25 et 29 millions de dollars entre 1990 et 1994. Toutefois, la gestion de ce programme est déficiente.

La gestion du programme de sécurité du Ministère devrait être revue.

9.49 Concernant la correction des endroits dangereux, le Ministère n'a pas l'assurance qu'il intervient aux lieux les plus problématiques, ni de façon optimale. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, il ne dispose pas des données nécessaires pour déterminer précisément les endroits dangereux de son réseau. Les projets qui figurent à la programmation quinquennale concernent des endroits relevés par le personnel et par des agents du milieu (secteur de la santé, municipalités, etc.). Ces projets sont par la suite validés par une analyse des accidents survenus à ces endroits. Par ailleurs, plusieurs projets prévus à la programmation 1994-1995 n'ont pas été réalisés, car le personnel des directions territoriales du Ministère n'avait pas effectué les travaux préalables à leur exécution.

9.50 Quant aux glissières de sécurité, le Ministère n'a pas fait l'inventaire complet des besoins pour l'ensemble de son réseau. Même s'il a établi, il y a quelques années, l'urgence de corriger certaines glissières installées derrière des bordures ou non fixées aux parapets de ponts et de viaducs, ce problème subsiste ainsi que celui de glissières en mauvais état. Aucune priorité d'action n'a été arrêtée.

Le contrôle des accès au réseau routier est pour ainsi dire inexistant.

9.51 Le mode de répartition des crédits alloués pour les glissières de sécurité n'est pas effectué en fonction des besoins les plus urgents sur le plan de la sécurité, mais selon des critères tels que la longueur du réseau, la quantité de glissières et le nombre de centres de services par direction territoriale.

9.52 Le Ministère n'a pas encore procédé à une évaluation de son programme de sécurité afin d'en mesurer l'efficacité.

9.53 Nous avons recommandé au Ministère de revoir la gestion de son programme de sécurité.

Éléments qui réduisent la sécurité du réseau routier

9.54 Le réseau routier dont le Ministère est responsable comporte de nombreuses lacunes qui augmentent considérablement les risques d'accident pour les usagers de la route.

9.55 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons des déficiences qui nous sont apparues les plus importantes, soit la prolifération des accès aux routes, dont plusieurs ne sont pas conformes aux normes du Ministère, la présence d'objets fixes en bordure des routes, le marquage déficient des chaussées et d'autres faiblesses relatives à l'éclairage, aux caractéristiques des routes et à la signalisation.

Accès au réseau routier

9.56 Le contrôle des accès au réseau routier du Ministère est pour ainsi dire inexistant. En effet, le développement du territoire le long du réseau routier du Ministère s'effectue sans tenir suffisamment compte de la sécurité. En milieu urbain, le trop grand nombre d'échangeurs situés à proximité les uns des autres empêche l'autoroute de remplir sa fonction principale. Le contrôle de la conformité des accès avec les normes du Ministère et des servitudes de non-accès est déficient. Plusieurs de ces lacunes ont pour origine le manque de cohérence entre les interventions du ministère des Transports et celles des municipalités et des ministères engagés dans l'aménagement du territoire.

9.57 Plusieurs études américaines et canadiennes ont établi que la plus importante cause d'accident, liée aux infrastructures routières, était le trop grand nombre d'accès aux routes de transit.

9.58 Le développement du territoire le long du réseau routier du Ministère s'effectue sans un contrôle suffisant des accès, ce qui nuit à la sécurité et à la mobilité des usagers ainsi qu'à la qualité de vie des riverains. En effet, le long du réseau routier conçu pour la circulation de transit s'implantent diverses constructions à des fins commerciales, industrielles et résidentielles. Ces constructions engendrent une circulation locale importante qui entre en conflit avec la circulation de transit et augmente les risques d'accident, car les usagers de chaque type de circulation n'ont pas le même comportement.

9.59 Cette prolifération d'accès explique en grande partie la perte de fonctionnalité et de sécurité des routes nationales et régionales. Le nombre élevé d'accès, la faible distance entre chacun, ceux qui sont situés trop près des intersections, les entrées qui ne satisfont pas aux normes de distance et de visibilité sont tous des

éléments qui ont une incidence directe sur la sécurité des usagers. Une analyse de l'état du réseau du Ministère démontre des lacunes importantes sur environ 9 p. cent de ce réseau, relativement à sa fonctionnalité et à sa sécurité. De plus, ce réseau risque de devenir non fonctionnel ou non sécuritaire dans une autre proportion de 10 p. cent, si les pratiques observées se poursuivent.

9.60 Le Ministère ne s'est pas donné d'orientations et de priorités et n'a pas déterminé les outils et les moyens qu'il comptait utiliser pour corriger ces lacunes. Il n'a pas mis en place des mécanismes efficaces de concertation, notamment avec les autorités municipales responsables de l'aménagement du territoire.

9.61 Conséquemment, les plans de lotissement sont approuvés et les permis de construction sont émis sans que le Ministère soit associé à l'analyse des projets. Par exemple, une étude récente du Ministère révèle la nécessité d'une intervention rapide sur un axe routier important, en raison du taux élevé d'accident depuis de nombreuses années, imputable à la prolifération des accès, à l'aménagement anarchique des abords de la route et à la confusion entre les différents usages de la route (circulation de transit par rapport à la circulation locale).

9.62 Le Ministère intervient souvent en élargissant des voies de circulation, en construisant des voies de contournement de ville ou de village et en installant des terre-pleins. Ainsi, selon une analyse qu'il a réalisée, les prévisions budgétaires 1992-1997 comprennent 260 millions de dollars pour des projets visant en bonne partie à rétablir la fonctionnalité des routes ou à réduire l'incidence négative des accès pour les riverains. Si l'on se fie à l'expérience passée, ces mesures risquent d'avoir une incidence relativement brève parce que, peu de temps après l'intervention du Ministère, les routes réaménagées font souvent l'objet d'un développement urbain non contrôlé.

9.63 En 1993, le Ministère a toutefois entrepris une démarche visant à établir une concertation soutenue, notamment avec les autorités municipales, afin d'améliorer le contrôle des accès. À ce jour, peu de résultats concrets ont été obtenus.

Localisation et aménagement des accès

9.64 Pour des raisons de sécurité, le Ministère peut interdire un accès à proximité d'une intersection, d'un passage à niveau et aux endroits où la distance de visibilité est inférieure à la norme. Les caractéristiques des accès sont régies par des normes, mais ces dernières ne sont pas appliquées systématiquement par les directions territoriales. Par exemple, la moitié de ces directions que nous avons visitées ne s'assurent pas que la distance de visibilité des accès situés notamment dans des courbes ou des pentes est suffisante au moment de l'émission d'un permis d'accès. Il est raisonnable de penser que le Ministère émet des permis sans s'assurer que les accès sont sécuritaires, puisque nous n'avons retracé aucun refus d'accès dans ces directions territoriales.

9.65 Les normes du Ministère concernent également l'aménagement des accès. Les véhicules empruntant une entrée doivent pouvoir s'engager sur la route ou, à l'inverse, dégager la route aussi facilement que faire se peut, de façon à ne constituer un obstacle à la circulation que le moins longtemps possible. Afin de contrôler la conformité des accès, le Ministère a prévu notamment l'émission d'un permis d'accès et d'un certificat de conformité, ainsi qu'une procédure pour rendre conformes les accès qui ne respectent pas les normes.

9.66 En l'absence de mécanismes intégrant l'émission des permis d'accès du Ministère et des permis de construction des municipalités locales, le Ministère n'a pas l'assurance que tous les nouveaux accès font l'objet d'une demande de permis. Il n'est pas non plus informé des modifications aux accès existants, puisqu'il ne procède pas à des inspections périodiques sur son territoire pour relever les cas de non-conformité.

9.67 Par conséquent, le Ministère tolère depuis plusieurs années quantité d'aménagements non conformes à ses normes et il devient difficile de faire appliquer celles-ci aux nouveaux accès. À cet effet, nous avons constaté que les pratiques visant à rendre les accès conformes varient d'une direction territoriale à l'autre. Par exemple, en ce qui concerne l'application de la procédure pour assurer la conformité des accès, nous avons constaté que, dans une direction territoriale,

aucune action n'est entreprise après l'envoi d'un premier avis de non-conformité.

9.68 Le Ministère a estimé à au moins 90 000 le nombre d'accès non conformes sur son réseau routier. Les cas de non-conformité le plus fréquemment rencontrés concernent les caractéristiques physiques et géométriques des accès ainsi que les obstacles dans l'emprise et les fermetures de fossés. Le coût pour remédier à ces problèmes a été évalué à 100 millions de dollars.

9.69 Certains accès non conformes présentent des risques importants pour les usagers de la route. En effet, des aménagements situés dans l'emprise des routes qui délimitent les accès (ouvrages de maçonnerie, murets, lampadaires, etc.) ont été en cause dans 475 accidents, dont 6 mortels et 28 avec blessés graves entre 1989 et 1991.

Servitudes de non-accès

9.70 Une servitude de non-accès est un droit immobilier interdisant ou limitant l'accès d'un immeuble riverain à une emprise routière. Cette interdiction est imposée selon des normes, surtout pour des questions de sécurité, afin par exemple d'assurer la visibilité à des endroits stratégiques de la route. Le Ministère dédommage les propriétaires riverains au moment de l'imposition de servitudes. Il doit donc exercer une surveillance constante sur le réseau routier afin de s'assurer de leur respect. La gestion des servitudes de non-accès est déficiente.

9.71 Une seule des directions territoriales visitées connaissait le nombre des servitudes de non-accès et leur emplacement exact sur le territoire. Particulièrement en milieu urbain, il existe peu de repères visuels permettant de délimiter les servitudes de non-accès. Aucun programme d'inspection périodique des servitudes n'a encore été mis en place. Dans toutes les régions visitées, nous avons repéré des accès situés à l'intérieur de ces servitudes.

9.72 Par ailleurs, une directive interne du Ministère prévoit la possibilité de lever en totalité ou en partie une servitude de non-accès à certaines conditions. Lorsqu'une demande est jugée recevable, une évaluation de la plus-value attribuable à la levée de la servitude est effectuée et celle-ci doit être récupérée avant d'accorder l'autorisation en question. Toutefois, cette directive ne fait aucune référence aux conditions techniques qu'il faut respecter en matière de sécurité. Ainsi, nous avons relevé un cas où une levée de servitude a été accordée sans étude de répercussions sur la sécurité. Dans un autre cas, malgré les incidences négatives sur la sécurité énoncées dans l'étude, la levée de servitude a été accordée en consentant même des largeurs d'accès non conformes aux normes. De plus, le Ministère n'applique pas toujours sa directive relative à la récupération de la juste valeur marchande au moment de la levée de servitudes de non-accès. Dans un cas, par exemple, après que la demande a été jugée recevable, la juste valeur marchande de la servitude, alors estimée à plus de 387 000 dollars, n'a pas été récupérée, et ce, sans justification.

Échangeurs autoroutiers

9.73 L'urbanisation du territoire exerce des pressions sur le réseau autoroutier, notamment par une augmentation du nombre des échangeurs. La proximité des échangeurs crée des conflits entre les circulations de transit et locale et rend périlleuses les manœuvres d'entrée et de sortie. Nous avons effectivement observé des taux d'accident élevés dans les zones où les échangeurs sont rapprochés.

9.74 Il se trouve actuellement environ 500 échangeurs autoroutiers au Québec et la distance moyenne entre chacun est de 3,6 kilomètres. En milieu urbain, la distance entre deux échangeurs est souvent inférieure à un kilomètre.

9.75 Une étude du Ministère révèle que la majorité des échangeurs autoroutiers ne sont pas conformes aux normes actuelles du Ministère quant à la distance qui les sépare. Ces normes prévoient des distances respectives de huit et de trois kilomètres en milieux rural et urbain. De plus, 50 p. cent des échangeurs relient l'autoroute à des boulevards urbains (23 p. cent) ou à des rues, routes et rangs (27 p. cent), tandis que, d'après les normes, seules les routes régionales, nationales et parfois collectrices devraient y être reliées.

9.76 Nous avons constaté des espacements trop courts entre les échangeurs, ce qui empêche une signalisation adéquate. Une distance minimale entre la signalisation et l'échangeur est nécessaire pour laisser au conducteur un temps de réaction suffisamment long pour lui éviter des manœuvres précipitées pouvant causer des accidents.

9.77 Conséquemment, particulièrement en milieu urbain, l'autoroute ne remplit plus sa fonction principale qui est d'acheminer une circulation de transit; elle devient un boulevard urbain qui dessert principalement une circulation locale, ce qui influe négativement sur la sécurité.

9.78 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de se donner, en concertation avec les autres responsables de l'aménagement du territoire, des orientations et des priorités pour améliorer le contrôle des accès au réseau routier;**
- **de déterminer les outils et les moyens qu'il compte utiliser pour corriger les déficiences constatées et pour s'assurer du respect des normes établies;**
- **de voir au respect des servitudes de non-accès imposées, de vérifier que celles qui sont levées ne contreviennent pas à la sécurité et d'en récupérer la juste valeur marchande, le cas échéant;**
- **de prendre des mesures en vue d'améliorer la sécurité du réseau routier eu égard aux échangeurs autoroutiers.**

Objets fixes en bordure des routes

9.79 De nombreux objets fixes en bordure des routes peuvent constituer un danger. De manière à assurer la sécurité du réseau routier, le Ministère doit protéger les usagers de la route contre les impacts possibles avec ces objets.

9.80 Au Québec, entre 1991 et 1993, 14 p. cent des accidents mortels et 11 p. cent des accidents avec blessés graves ont été des collisions avec des objets fixes. Parmi ceux-ci, les lampadaires, les supports latéraux fixes de signalisation (signalisation d'indication) et les poteaux de services publics sont le plus souvent frappés, soit dans une proportion de 39 p. cent (accidents mortels). Sur les autoroutes, les collisions avec des objets fixes représentent respectivement 26 et 25 p. cent de tous les accidents mortels et avec blessés graves.

Supports de signalisation et lampadaires

9.81 Il a été démontré que, sur des talus modérés, 85 p. cent des véhicules qui quittent la chaussée y reviennent ou s'arrêtent à l'intérieur d'une distance moyenne de neuf mètres, mesurée latéralement à partir de la voie qu'ils ont quittée. La norme du Ministère, modifiée récemment, prévoit que tout nouveau support fixe de signalisation latérale en deçà d'un dégagement latéral de 12,5 mètres sur autoroute doit être traité adéquatement (fragilisation ou dispositifs de retenue).

Les usagers de la route ne sont pas suffisamment protégés contre les objets fixes en bordure de la chaussée.

9.82 Différents dispositifs permettent de réduire la gravité des accidents liés à un impact avec des objets fixes. Ainsi, il est possible de fragiliser les supports fixes de signalisation latérale et de munir les lampadaires de bases conçues pour céder sous l'impact d'un véhicule. Ces dispositifs peu coûteux permettent de diminuer la gravité des blessures et les dommages aux véhicules.

9.83 Actuellement, la plupart des supports fixes des panneaux de signalisation latérale ne respectent pas la norme de dégagement du Ministère et, de plus, ils ne sont pas fragilisés. Sur les autoroutes, ils sont en général installés à cinq ou sept mètres du bord de la chaussée et la plupart ne sont pas protégés par un dispositif de retenue.

9.84 En 1988, les ministères du Tourisme et des Transports implantaient un nouveau système de signalisation des produits touristiques québécois (panneaux bleus). La politique de signalisation touristique ne prévoyait pas de distance minimale de dégagement par rapport à la chaussée pour les supports latéraux fixes. De façon générale, le Ministère a installé cette signalisation sur des supports fixes entre cinq et sept mètres de la chaussée au lieu de neuf mètres, comme le prévoyait la norme au moment de l'implantation de cette signalisation. Par conséquent, les panneaux de signalisation touristique présentent des risques accrus pour les usagers.

9.85 Par contre, le Ministère exige de la Société québécoise de promotion touristique, chargée de la gestion de la politique relative à la signalisation de services (restaurants et stations-service) sur les autoroutes, qu'elle respecte la nouvelle norme quant au dégagement latéral. Paradoxalement, nous avons constaté que certaines installations récentes de panneaux de signalisation avec supports fixes faites par le Ministère ne respectent pas cette norme et ne sont pas fragilisées.

9.86 Enfin, de nombreuses installations, dont certaines sont récentes, ne respectent pas les critères d'espacement minimal sécuritaire entre les supports, ni ceux qui se rapportent à la hauteur hors-sol des bases de béton sur lesquelles les supports de signalisation sont installés.

9.87 Plusieurs supports de panneaux de signalisation (signalisation au sol) sont munis de contreventements afin de les solidifier. Cette installation constitue pourtant un danger, car elle risque de ne pas céder sous un impact et la tige de métal servant de contreventement peut pénétrer dans l'habitacle du véhicule. Il existe sur le marché des dispositifs plus sécuritaires pour ce genre de signalisation qui, de surcroît, permettent d'en réduire les coûts d'entretien.

9.88 En ce qui concerne les lampadaires, il est recommandé de les installer sur une base cédant sous impact. Plusieurs lampadaires en bordure des routes n'en sont pas munis. De plus, des bases de ce genre, installées il y a plusieurs années, ne sont plus adaptées aux conditions d'aujourd'hui en raison de l'existence de véhicules plus légers. Enfin, plusieurs lampadaires constituent un danger, car la base de béton sur laquelle ils sont posés est trop élevée.

9.89 Dans la majorité des directions territoriales visitées, nous avons remarqué que, lorsque des lampadaires non munis de base cédant sous impact sont endommagés, le Ministère n'installe pas systématiquement une base friable lorsqu'il les remplace.

9.90 Finalement, le Ministère n'a pas encore procédé à une véritable évaluation des différents types de supports cédant sous impact disponibles sur le marché. Il n'est pas en mesure de déterminer ceux qui répondent le mieux à ses besoins et ne peut donc encadrer adéquatement les directions territoriales.

Systèmes de retenue

9.91 Les systèmes de retenue comprennent notamment les glissières de sécurité et les atténuateurs d'impact. L'utilisation de dispositifs de retenue doit toutefois être limitée aux endroits où la possibilité d'accident grave est élevée et où le risque d'impact avec le dispositif de retenue a des conséquences moindres qu'avec les objets fixes à protéger.

9.92 Dans le cadre de son programme de sécurité routière, le Ministère a remplacé ou ajouté des glissières de sécurité plutôt que, lorsque cela était possible, de tenter d'éliminer les objets fixes, de les éloigner de la chaussée ou de les fragiliser. Le Ministère ne dispose pas d'un inventaire des objets fixes à éliminer, à éloigner de la route ou à fragiliser.

9.93 Les glissières de sécurité sont de trois types : flexibles, semi-rigides et rigides. Le choix du type de glissière ainsi que son emplacement dépendent des conditions du lieu. À l'occasion d'une collision, les glissières flexibles subissent, à cause de leur souplesse, une déformation considérable qui permet de faibles décélérations des véhicules, ce qui peut épargner de graves blessures aux occupants. Paradoxalement, il existe très peu de glissières de ce type dans le réseau du Ministère, même si bon nombre de lieux possèdent les caractéristiques propres à leur installation. Une seule des directions territoriales visitées avait répandu l'usage des glissières flexibles.

9.94 Quant aux atténuateurs d'impact, ils servent à protéger l'usager quand il y a collision avec un obstacle situé à proximité de la voie de circulation. Ils possèdent la capacité d'immobiliser le véhicule sur une courte distance en réduisant le choc pour les occupants du véhicule. Le Ministère en a installés surtout dans les musoirs (objets fixes) aux sorties d'autoroutes. Bien que l'efficacité de ces dispositifs soit reconnue, le Ministère n'a pas encore déterminé quels étaient ses besoins dans ce domaine.

Entretien des dispositifs de sécurité

9.95 Le Ministère n'a pas adopté de programme précis d'inspection et d'entretien des dispositifs de sécurité, afin de s'assurer qu'ils remplissent adéquatement leur fonction. Par exemple, relativement aux glissières de sécurité, le Ministère se limite à une inspection visuelle, sommaire la plupart du temps. Dans certains cas, des glissières sont réparées jusqu'à deux ans après qu'elles ont été endommagées.

9.96 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer la sécurité relativement aux obstacles en bordure de la chaussée et d'utiliser les dispositifs de sécurité les plus efficaces.

Il devrait aussi instaurer un programme efficace d'inspection et d'entretien des dispositifs de sécurité.

Marquage des chaussées

9.97 Le marquage est un élément clé pour indiquer les limites de la chaussée et la réglementation à laquelle est soumis l'usager. Il constitue l'un des premiers éléments d'information que reçoit le conducteur; de plus, il représente l'une des interventions les moins coûteuses et les plus efficaces en matière de sécurité. Le Ministère doit viser à assurer la visibilité du marquage toute l'année sur l'ensemble du réseau routier.

9.98 Une étude américaine de 1992 indique que le marquage longitudinal de la route aurait pour effet de réduire de 21 p. cent la fréquence des collisions et que le marquage latéral des routes rurales à deux voies contribuerait à la diminuer de 8 p. cent. De plus, le marquage permet d'augmenter la fluidité de la circulation.

9.99 La visibilité du marquage est déficiente à plusieurs endroits sur le réseau routier du Ministère, et ce, pendant plusieurs mois de l'année. Le Ministère n'a pas déterminé les zones les plus à risque et il n'utilise pas toujours les produits de marquage les plus appropriés pour en assurer la visibilité à longueur d'année.

9.100 Des produits à base de peinture sont utilisés dans une proportion d'environ 95 p. cent et, quant au reste, on utilise des produits de moyenne et de longue durées. Or, les produits à base de peinture résistent mal aux passages répétés des véhicules, aux intempéries et aux produits abrasifs. Les conditions climatiques ne permettant pas d'appliquer du marquage à longueur d'année, il en résulte que, pendant plusieurs mois, le marquage est déficient ou inexistant sur plusieurs routes, particulièrement celles qui subissent un haut débit de circulation, ce qui diminue la sécurité des usagers.

9.101 Les produits de marquage de moyenne et de longue durées permettent d'en assurer la visibilité à l'année, car leur durée de vie respective est de deux et de quatre ans. De plus, l'utilisation de ces produits réduit les entraves à la circulation, puisque la fréquence des interventions de marquage est moindre, et elle diminue la pollution puisqu'ils ne dégagent pas de substance toxique, contrairement au marquage à base de peinture utilisé par le Ministère. Les coûts d'achat et de pose de ces produits sont plus élevés. Toutefois, selon une étude américaine de 1992, il est plus économique dans bien des cas d'utiliser du marquage de longue durée si l'on tient compte du nombre d'applications du marquage à base de peinture nécessaire pour assurer sa visibilité à longueur d'année.

Le marquage des chaussées est inadéquat à plusieurs endroits.

9.102 Le Ministère ne dispose pas d'une politique de marquage, précisant ses orientations et ses priorités, ni d'un plan global pour l'ensemble de son réseau qui permettraient de désigner les produits à utiliser afin d'assurer le plus possible la visibilité du marquage à longueur d'année. De plus, il n'a pas déterminé de seuil minimum pour la réflectivité du marquage.

9.103 Les directions territoriales ne reçoivent pas d'instruction précise quant à l'utilisation des produits de marquage de moyenne et de longue durées. Il n'existe pas de directive au sujet du choix des produits à utiliser, de la façon de les appliquer et de les entretenir. Aucune formation particulière n'a été donnée au personnel chargé d'effectuer la surveillance de la pose de ce type de marquage, bien que la façon d'appliquer ces produits soit déterminante pour en assurer un rendement optimal.

9.104 Le Ministère tarde à déterminer les produits de marquage de moyenne et de longue durées les plus efficaces. Pourtant, ses premiers essais de produits de marquage de longue durée datent du milieu des années 1980. De plus, le Ministère n'a pas encore véritablement testé les produits qu'il pourrait utiliser pour l'entretien du marquage de longue durée.

9.105 Le fait que le Ministère utilise plusieurs types de produits de moyenne et de longue durées a une incidence sur le coût du marquage. Il achète de faibles quantités de chaque type de produit, ce qui l'empêche d'obtenir les meilleurs prix.

9.106 Par ailleurs, nous avons constaté que certaines directions territoriales utilisent de la peinture pour masquer le marquage. Il n'est pas recommandé d'utiliser ce produit puisque la peinture s'efface rapidement et laisse réapparaître l'ancien marquage, ce qui crée de l'insécurité pour les usagers de la route. Des équipements permettent l'effacement complet du marquage.

9.107 Nous avons recommandé au Ministère de se doter d'une politique et d'un plan global de marquage pour l'ensemble de son réseau.

Éclairage routier

Les orientations en matière d'éclairage sont insuffisantes.

9.108 Le réseau routier du Ministère compte environ 60 000 luminaires. Le rôle de l'éclairage routier est de fournir un environnement visuel adéquat pour la prévention des accidents. Il y a plusieurs raisons pour éclairer les routes, particulièrement en zones urbaines, telles que la sécurité, la facilité d'écoulement de la circulation et le confort. Il n'existe cependant pas de démonstration précise de l'incidence de l'éclairage sur la sécurité routière.

9.109 Le Ministère ne dispose pas d'orientations suffisantes pour le guider dans ses décisions d'éclairer ou non les routes, particulièrement en milieu rural.

9.110 La norme du Ministère relative à l'éclairage routier, révisée récemment, est basée sur la prémisse que plus il y a de circulation sur une route, plus les risques d'accident augmentent et plus il faut éclairer. Ainsi, on accorde très peu d'importance aux données sur les accidents et à la géométrie de la route, qui sont pourtant des facteurs déterminants. Le Ministère n'a pas étudié l'efficacité de l'installation de systèmes d'éclairage sur le plan de la sécurité. Il n'a pas non plus déterminé les endroits où l'éclairage pourrait être réduit sans compromettre la sécurité. Nous avons constaté que certains tronçons de route en milieu rural sont éclairés, même si le Ministère juge que l'éclairage n'y est pas nécessaire.

9.111 Il existe pourtant des modèles qui permettent de justifier le besoin d'éclairer une route. Ces modèles sont efficaces selon le Ministère, mais ils ne peuvent être utilisés encore au Québec, notamment en raison du manque de données disponibles sur les accidents. Une analyse portant sur des tronçons déjà éclairés a démontré que l'application de tels modèles réduirait de façon importante le nombre d'endroits où une telle luminosité est nécessaire.

9.112 Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas d'orientation en matière d'éclairage qui permettrait de guider les concepteurs de projets dans leur choix entre les luminaires conventionnels et les tours d'éclairage. Le fait que l'utilisation de lampadaires conventionnels augmente le nombre d'objets fixes en bordure de la chaussée n'intervient pas dans le choix du type d'éclairage; seuls les coûts d'acquisition et d'installation des systèmes d'éclairage sont retenus comme critères. On ne tient pas compte non plus des coûts d'entretien de chaque type d'éclairage (l'entretien des tours d'éclairage est moins coûteux que celui des lampadaires conventionnels).

Facturation du coût de l'éclairage

9.113 L'éclairage des routes entraîne des coûts importants pour le Ministère. En effet, près de 10 millions de dollars sont consacrés annuellement à la consommation d'électricité des lampadaires. Le Ministère paie sur la base d'un tarif fixe annuel, selon la puissance de chaque lampe installée sur le réseau.

9.114 La plupart des directions territoriales visitées ne disposent pas d'un inventaire complet de leurs lampadaires, ce qui ne leur permet pas de vérifier la facturation du coût de l'électricité. Une direction territoriale a effectué un décompte de ses lampadaires, ce qui a permis de réduire de 13 p. cent la facture d'électricité pour ce territoire.

9.115 Par ailleurs, le Ministère a payé plus de 20 000 dollars de pénalité pour paiement tardif de ses factures d'électricité en 1994-1995.

Programme d'économie d'énergie

9.116 Dans le but de diminuer de 40 p. cent la consommation d'énergie relative à l'éclairage routier, le Ministère a mis en place en 1992-1993 un programme de remplacement des luminaires au mercure par des luminaires au sodium à haute pression. Chaque dispositif remplacé entraîne une économie annuelle d'environ 55 dollars. Ce programme, d'une durée de quatre ans, prévoit le remplacement d'environ 30 000 luminaires, pour une économie récurrente annuelle estimée à 1,7 million de dollars quand la conversion sera terminée. La récupération de l'investissement est prévue sur neuf ans.

9.117 Le Ministère n'effectue pas un suivi systématique de la réalisation de ce programme et ne connaît donc pas son degré d'avancement. Nous avons constaté que le programme accuse des retards dans certaines directions territoriales.

9.118 Nous avons recommandé au Ministère d'adopter des orientations en matière d'éclairage routier afin de préciser ses besoins et de mieux encadrer le choix du type d'éclairage.

Il devrait disposer des données nécessaires pour mieux vérifier les factures d'électricité et effectuer un suivi systématique du programme d'économie d'énergie.

Caractéristiques des routes

Géométrie des routes

9.119 Les caractéristiques géométriques de la route et de ses abords sont déterminantes pour la sécurité des usagers. L'homogénéité du tracé est un facteur important de sécurité. Par exemple, les courbes sous-standard créent d'importants écarts de vitesse et forcent les conducteurs à ralentir brusquement pour être en mesure d'y adapter leur conduite. Une réduction du rayon de courbure de 25 à 20 degrés permet, dans certains cas, une diminution de 20 p. cent du nombre d'accidents. Le Ministère a investi environ 324 millions de dollars entre 1990 et 1994 pour améliorer la géométrie des routes.

9.120 En 1994, le Ministère a étudié l'état de son réseau en utilisant des seuils critiques qu'il a définis comme la déficience au-dessous de laquelle les conditions existant sur un tronçon donné compromettent la sécurité des usagers. Ainsi, 3 p. cent du réseau du Ministère est déficient quant au profil longitudinal des routes (courbes et pentes sous-standard). Quant au profil transversal des routes (largeur des voies et des accotements), 19 p. cent du réseau n'est pas conforme aux seuils fixés. Les accotements trop étroits constituent la déficience la plus commune (13 p. cent du réseau).

Orniérage

9.121 On estime qu'environ 20 p. cent des accidents avec blessures se produisent sur des chaussées mouillées. L'eau accumulée sur la chaussée pendant les averses et retenue par les ornières s'infiltre entre les pneus et le revêtement et réduit la surface de contact des pneus. Combinée à une haute vitesse, l'eau peut réduire à zéro la surface de contact des pneus, ce qui rend le véhicule incontrôlable. Il s'agit du phénomène d'aquaplanage.

9.122 Des relevés ont été effectués en 1994 sur environ 12 000 kilomètres de route (47 p. cent du réseau), principalement des autoroutes et des routes nationales. Il a été établi que 8 p. cent de ces routes présentent des problèmes notables d'orniérage (profondeur de 10 millimètres ou plus).

Pavage des accotements

9.123 Le pavage des accotements contribue à augmenter la sécurité de la route en offrant de meilleures conditions de roulement aux véhicules qui quittent la voie de circulation. Les dénivellations fréquentes entre l'asphalte et le gravier peuvent causer des dérapages incontrôlables et même des collisions si le véhicule revient sur la voie de circulation. D'autres avantages sont aussi attribuables aux accotements pavés, tels que l'augmentation de la sécurité des cyclistes, la diminution des coûts d'entretien et la protection supplémentaire de la structure de la chaussée.

Certaines caractéristiques du réseau routier du Ministère réduisent la sécurité des usagers.

9.124 Le Ministère n'a pas déterminé les accotements non pavés les plus à risque de son réseau, ce qui ne lui permet pas d'intervenir en priorité aux endroits les plus dangereux.

9.125 La norme du Ministère stipule que les accotements des autoroutes doivent être pavés sur toute leur largeur. Quant aux routes ayant un débit de circulation supérieur à 5 000 véhicules par jour, il est recommandé de paver la moitié de l'accotement. Quinze p. cent des accotements des autoroutes, 63 p. cent de ceux des routes nationales et 93 p. cent de ceux des routes régionales, dont le débit de circulation est de 5 000 véhicules par jour ou plus, ne sont pas pavés.

9.126 Par ailleurs, bien que les avantages de paver une largeur minimale de 400 millimètres d'accotement aient été démontrés sur le plan économique, aucun programme n'existe actuellement à cet égard.

9.127 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer la géométrie des routes, d'éliminer l'orniérage et de paver les accotements aux endroits les plus à risque lorsque l'économie et la sécurité le commandent.

Signalisation routière

9.128 La signalisation routière a pour objectif de transmettre des messages à l'usager de la route, notamment à l'aide de panneaux. Ces messages informent l'usager des règlements auxquels il est assujetti et des dangers de la route. Un organisme américain, la Federal Highway Administration, révèle qu'une signalisation visible et explicite figure parmi les mesures les plus efficaces en matière de sécurité.

9.129 La réglementation sur la signalisation routière n'est pas toujours respectée, tant sur le réseau routier du Ministère que sur celui des municipalités. Le Ministère ne dispose pas d'un plan directeur pour la signalisation, ni d'information suffisante pour gérer adéquatement les panneaux de signalisation. L'entretien de la signalisation est également déficient à plusieurs égards. Par ailleurs, la réglementation sur la publicité le long des routes n'est pas respectée.

Conformité de la signalisation routière avec la réglementation

9.130 En 1989, un règlement relatif à la signalisation routière au Québec a été adopté en vertu de l'article 289 du Code de la sécurité routière. Il y est notamment précisé que toute signalisation installée sur un chemin public doit être conforme aux normes établies par le ministre des Transports. Par ailleurs, le ministre peut enlever toute signalisation qui ne respecte pas les normes qu'il a établies, et ce, tant sur le réseau routier du Ministère que sur celui des municipalités.

Réseau routier du Ministère

9.131 Il se trouve, principalement sur les autoroutes, 8 100 panneaux de signalisation d'indication (supersignalisation) installés sur des supports fixes aériens ou latéraux, tandis que 250 000 autres panneaux sont généralement fixés à des poteaux d'acier ancrés au sol (signalisation au sol).

9.132 Le Ministère n'a pas l'assurance que la signalisation respecte les normes. En 1989, il a lancé une opération afin de rendre conforme aux normes en vigueur la signalisation par panneaux, et ce, selon un calendrier s'échelonnant de 1991 à 1994. Il n'a pas effectué un suivi systématique de cette opération. Il n'a évalué que les résultats de la première phase qui portait sur la signalisation au sol sur les autoroutes. Au terme de la phase de 1991, la signalisation au sol était toujours non conforme dans des proportions variant de 8 à 33 p. cent, selon les régions.

9.133 Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas d'un plan directeur qui l'assurerait de la cohérence de la signalisation d'indication (signalisation verte) en particulier. Une étude du Ministère, réalisée en 1994, révèle des lacunes importantes en matière de signalisation d'indication sur certains tronçons : manque de continuité dans les messages et présignalisation déficiente sur les échangeurs complexes. Ces déficiences sont dues au non-respect des normes existantes et à l'insuffisance de normes pour la signalisation d'indication en milieu urbain. Il en résulte des difficultés à s'orienter, surtout en milieu urbain, ce qui contribue à augmenter les risques que les conducteurs doivent faire des manœuvres dangereuses de rattrapage.

Réseau routier des municipalités

9.134 Le Ministère ne s'assure pas que les normes de signalisation sont respectées par les municipalités. Il n'a pas mis en place de structure de contrôle, ni de mécanismes incitant les municipalités à respecter les normes de signalisation.

9.135 Déjà en 1987, le rapport du comité Paradis sur la signalisation routière indiquait que les principaux problèmes rencontrés étaient liés au non-respect des normes de signalisation par plusieurs municipalités. La Table de consultation sur la signalisation, formée par le Ministère en 1993 à la suite de nombreuses plaintes du public, révèle notamment des problèmes dus au manque d'uniformité de la signalisation entre les municipalités et le Ministère. De nombreux signaux et panneaux non réglementaires ont été retracés; d'autres ne respectent pas les normes d'installation. De plus, il arrive fréquemment qu'une signalisation non requise soit installée sous la pression du public. Ce problème est particulièrement aigu dans le cas des panneaux d'arrêt qui sont souvent utilisés à outrance, de sorte que les conducteurs peuvent avoir tendance à ne pas les respecter. Par ailleurs, nous avons constaté que le Ministère n'enlève pas la signalisation qui ne respecte pas ses normes.

9.136 Finalement, le Ministère n'a pas suffisamment informé les représentants des municipalités sur la réglementation en matière de signalisation. À l'occasion d'un sondage récent, plus de la moitié des municipalités consultées ont affirmé ignorer que la signalisation sur leur territoire devait être conforme aux normes du Ministère.

9.137 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la signalisation routière de l'ensemble du réseau routier québécois est adéquate et conforme à ses normes.

Gestion de la signalisation

Information sur les panneaux de signalisation

9.138 Pour gérer efficacement ses panneaux de signalisation et maintenir ainsi un niveau élevé de sécurité, le Ministère doit notamment disposer de l'information indiquant le type de panneau, son emplacement exact, ses dimensions, la date de son installation et celle de la dernière inspection, la mesure de sa réflectivité et son état général.

9.139 Le Ministère ne possède pas cette information pour les panneaux de signalisation au sol. Il dispose par contre d'un relevé des panneaux de supersignalisation pour chaque direction territoriale, mais il est incomplet et n'est pas à jour.

Entretien de la signalisation

9.140 Le Règlement sur la signalisation routière prévoit certaines dispositions concernant l'entretien de la signalisation. Les panneaux doivent faire l'objet d'inspections périodiques de jour et de nuit. Tous les panneaux doivent être munis de pellicules réfléchissantes assurant leur visibilité et leur lisibilité la nuit. Avec le temps, ces pellicules se dégradent et perdent leur propriété réflective, si bien qu'il devient difficile de lire les messages pendant la nuit.

9.141 Le Règlement prévoit également que les panneaux endommagés doivent être réparés ou remplacés et que ceux dont la réflectivité n'est pas au moins égale à 50 p. cent de la réflectivité d'un panneau neuf doivent être remplacés. D'ailleurs, une directive du Ministère exige que la réflectivité des panneaux soit mesurée la nuit.

9.142 Toutefois, les normes actuelles n'imposent pas de fréquence précise quant à leur inspection. Il est généralement reconnu que tous les panneaux doivent être inspectés au moins une fois par an et que cette vérification doit comporter deux volets pour être complète, à savoir une inspection durant le jour et une autre durant la nuit, de manière à évaluer la réflectivité des panneaux et à déceler les problèmes. Par exemple, des endroits dangereux nécessitant des panneaux de signalisation ou des panneaux mal placés par rapport aux dangers qu'ils annoncent sont souvent plus faciles à repérer la nuit que le jour.

9.143 Nous avons constaté qu'aucune des directions territoriales visitées ne procède à des inspections systématiques de la signalisation, ni ne mesure la réflectivité des pellicules comme le prévoit la réglementation.

9.144 En général, le Ministère répare ou remplace les panneaux endommagés ou jugés désuets lorsqu'il en est informé par ses employés ou par les usagers de la route. Plusieurs panneaux de supersignalisation ont été installés il y a 15 ou 20 ans, même s'il est généralement reconnu que leur durée de vie moyenne est d'environ 10 ans.

9.145 Par ailleurs, le Ministère n'effectue pas un suivi des garanties offertes par les fournisseurs sur les pellicules réfléchissantes. Ces garanties sont de sept et dix ans respectivement pour les deux types de pellicules les plus utilisées. Le Ministère a dépensé en 1993-1994 environ 840 000 dollars pour l'achat d'environ 45 000 mètres carrés de pellicules.

Entretien des structures de signalisation aérienne

9.146 Il y a environ 6 500 structures supportant 8 100 panneaux, dont 1 700 structures qui soutiennent environ 3 000 panneaux de signalisation aérienne. Ces structures se trouvent surtout en milieu urbain. Les premières ont été installées au début des années 1960 et elles doivent faire l'objet d'inspection et d'entretien périodiques pour s'assurer qu'elles demeurent sécuritaires, particulièrement les structures de signalisation aérienne qui pourraient causer des accidents graves en cas de bris.

9.147 Actuellement, deux équipes se partagent l'inspection et l'entretien des structures de signalisation aérienne sur l'ensemble du territoire. Nous avons constaté qu'une des deux équipes n'est pas dotée d'un programme d'inspection systématique des structures de son territoire. Elle répond aux demandes ponctuelles d'intervention. À la suite de certaines vérifications sur un tronçon de ce territoire effectuées en 1990, plusieurs défauts ont été constatés, tels que des fissures importantes pouvant compromettre la capacité des structures de porter les charges en place. Quelques réparations urgentes ont déjà été faites mais il n'y a pas encore eu d'inspection systématique de l'ensemble des structures de signalisation aérienne de ce territoire.

9.148 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que toutes ses directions territoriales disposent de l'information nécessaire relativement aux panneaux de signalisation installés sur leur territoire pour être en mesure de les gérer avec efficacité, qu'elles inspectent systématiquement la signalisation routière, comme le prévoit la réglementation, et qu'elles effectuent un suivi des périodes de garantie des pellicules réfléchissantes.

Nous lui avons également recommandé de s'assurer que les structures de signalisation aérienne ne constituent pas un danger pour les usagers de la route.

Publicité le long des routes

9.149 L'affichage illégal peut nuire à l'efficacité de la signalisation routière et compromettre la sécurité des usagers en créant de la confusion. La *Loi sur la publicité le long des routes* interdit d'installer des panneaux-réclame et autres supports publicitaires le long des routes du Ministère, à moins d'avoir obtenu un permis. Cette loi vise l'ensemble des routes sauf celles qui sont situées sur le territoire des communautés urbaines et des municipalités. Le Code de la sécurité routière stipule également que, quand il est permis de croire qu'une publicité est susceptible de créer de la confusion ou de faire obstacle à la signalisation, le Ministère peut obliger un propriétaire à enlever tout signal, affiche ou dispositif installé sur sa propriété.

9.150 Nous avons constaté que les directions territoriales ne font pas toujours l'inspection de leur territoire pour repérer les cas d'affichage illégal. Des panneaux publicitaires imposants sont installés depuis longtemps dans l'emprise de routes, et ce, sans permis. De plus, le Ministère tarde à se donner une ligne de conduite quant aux panneaux de publicité dont les caractéristiques ou l'emplacement les rendent susceptibles de créer de la confusion pour les conducteurs et d'engendrer des accidents graves.

9.151 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de faire appliquer systématiquement la réglementation en matière d'affichage sur son réseau routier.

Reddition de comptes

9.152 Le Ministère ne rend pas compte de façon complète de l'utilisation des sommes provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec et le contenu de son rapport annuel devrait être amélioré.

Reddition de comptes au sujet des sommes provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec

9.153 Entre 1990 et 1995, le Ministère a investi 782 millions de dollars dans des projets qui touchaient la sécurité routière. Ces projets portaient notamment sur la correction de courbes, l'ajout ou le remplacement de glissières de sécurité et la réfection ou le renforcement de ponts. Une partie de ces sommes, soit 625 millions de dollars, provient de la réserve de stabilisation de la Société de l'assurance automobile du Québec.

9.154 Le Ministère est incapable de préciser les résultats obtenus sur le plan de l'amélioration de la sécurité et ne peut donc indiquer au gouvernement dans quelle mesure les sommes investies ont contribué à atteindre l'objectif d'accroître la sécurité routière.

9.155 Nous avons recommandé au Ministère de rendre compte de façon complète au gouvernement au sujet des sommes investies en sécurité routière qui proviennent de la réserve de stabilisation de la Société de l'assurance automobile du Québec.

Rapport annuel du Ministère

9.156 Le rapport annuel 1993-1994 du ministère des Transports, déposé dans les délais prescrits à l'Assemblée nationale, n'informe pas suffisamment le lecteur sur l'atteinte des objectifs et l'administration des programmes.

9.157 Le Ministère a pour mission d'assurer, sur l'ensemble du territoire québécois, la circulation des personnes et des marchandises. Pour ce faire, il construit et entretient des routes et verse des subventions à des organismes pour le transport en commun et le transport scolaire. Le rapport ne donne aucune information sur l'ampleur des besoins que le Ministère est appelé à satisfaire en fonction de sa mission. Le lecteur ne peut donc évaluer dans quelle mesure les programmes administrés répondent aux besoins pour lesquels ils ont été conçus.

9.158 Le rapport annuel commente les activités du Ministère liées à diverses lois, par exemple le Code de la sécurité routière ou la *Loi sur les transports*, mais il ne fait qu'exposer une série de constatations quant aux résultats, sans mentionner les objectifs visés ni leur degré d'atteinte. En effet, dans la plupart des cas, les commentaires portent sur le volume des activités et leur évolution. Aucune comparaison avec les objectifs ou les résultats d'organismes similaires n'est présentée. De plus, le Ministère ne mentionne pas les ressources qu'il a affectées à ses activités. Ainsi, le lecteur ne peut juger de la productivité du personnel du Ministère.

9.159 Le rapport est muet sur le degré de satisfaction de la clientèle desservie par le Ministère. Pourtant, avec le transfert de la voirie locale aux municipalités, il aurait été pertinent de savoir si les services se sont améliorés sur le réseau routier géré par le Ministère. De plus, le Ministère ne donne aucune information sur les retombées économiques de ses investissements.

9.160 Le Ministère devrait faire rapport sur la qualité de son environnement de travail, puisque sa principale ressource est la ressource humaine. Le Ministère prévoit une importante réorganisation administrative qui fera en sorte que son effectif, qui était auparavant de 7 037 postes réguliers autorisés, diminuera à 5 652 personnes d'ici avril 1997. Dans ce contexte, on se serait attendu à obtenir des informations sur le climat organisationnel et sur la formation donnée pour assurer le maintien de la compétence nécessaire.

9.161 On peut également déplorer l'insuffisance de renseignements sur les outils mis en place par le Ministère pour effectuer le suivi de ses activités et en informer la haute direction.

9.162 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer le contenu de son rapport annuel.

9.163 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère prend bonne note que sa gestion est perfectible et qu'il y a beaucoup à faire dans le domaine de la sécurité routière; il faut aussi tenir compte du fait que la mise en place des solutions répondant aux défis à relever est tributaire des ressources dont nous disposons.*

« Notre première remarque d'ordre général est à l'effet que le rapport s'applique surtout à souligner que nous n'avons pas encore implanté telle ou telle mesure. Cependant il demeure que dans la majorité des cas, les mesures préconisées sont en train d'être mises en place ou qu'on pose les premiers jalons vers l'implantation complète d'un programme dont la mise en œuvre est prévue et planifiée.

« Ainsi, le rapport ne fait pas suffisamment état de notre action et nos remarques s'emploient pour beaucoup à préciser, à compléter, voire à replacer dans leur contexte des affirmations contenues dans le rapport.

« Nous constatons que le Vérificateur général a comme mission de mettre en évidence des lacunes. Toutefois, nous avons collaboré étroitement à ce travail de vérification avec l'assurance que nous mettons en place les meilleurs moyens pour améliorer la sécurité routière. Nous regrettons cependant de constater que le rapport est de nature à soulever outre mesure des craintes chez l'usager de la route alors que le réseau routier est de plus en plus sécuritaire comme en témoigne l'amélioration constante et remarquable du bilan routier.

Un bilan routier exceptionnel. *« Le bilan routier s'améliore constamment et nous nous y employons avec tous les partenaires impliqués : le monde municipal, les services policiers, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), etc.*

Le bilan routier a atteint un sommet en 1973 avec 2 209 décès; il est passé sous la barre des 1 000 décès depuis 1992 pour se limiter à 824 morts en 1994. Ces excellents résultats ont été atteints malgré le fait que depuis 1970 le nombre de camions s'est multiplié par deux et demi alors que depuis 1980 le parc automobile s'est accru de près de 40 p. cent et le kilométrage parcouru de près de 60 p. cent ! C'est dire comment la circulation est beaucoup plus sécuritaire qu'il y a quinze ou vingt ans.

« Pendant qu'on observe une augmentation importante du trafic, le nombre de victimes de la route a diminué considérablement. Les actions du Ministère en regard de l'environnement routier y contribuent pour une large part comme en témoignent des résultats exceptionnels.

Transports Québec à l'avant-garde en matière de sécurité routière. *« Le ministre des Transports a rendu publique récemment une politique de sécurité dans les transports (volet routier). Nous avons pris l'initiative de la réalisation de cette politique conjointe SAAQ-MTQ qui s'ajoute à une série de mesures en matière de sécurité. D'ailleurs nos consultations étroites auprès des représentants des services policiers et du milieu municipal nous assurent que ces derniers adhèrent aux objectifs de la politique. Ces gestes concrets se conjuguent pour renforcer globalement notre action et celles de nos partenaires, entre autres, par l'adoption d'objectifs mesurables de réduction des accidents et des traumatismes routiers.*

« La politique de sécurité routière dégage 30 enjeux lesquels sont priorisés. En rapport avec ceux-ci, un certain nombre de pistes d'action ont été définies pour être intégrées dans un plan d'action. D'ailleurs un projet de plan d'action sera soumis sous peu pour validation auprès des unités administratives concernées.

« Le Ministère et la SAAQ considèrent qu'en suivant ces pistes d'action, on pourrait globalement améliorer d'environ 25 p. cent le bilan routier d'ici l'an 2000 par rapport à la moyenne des cinq dernières années (1990-1994). En termes clairs, cela signifie que le nombre annuel moyen de décès passerait d'environ 1 000 à environ 750, et que celui des blessés graves passerait d'environ 6 700 à 5 000. L'atteinte d'un tel objectif représente une économie annuelle de près de 150 millions de dollars en frais d'indemnisation versés aux victimes d'accidents. Si on tenait compte des coûts sociaux (valeur de la production perdue, coûts d'indemnisation et coûts de réparation des dommages matériels), cette économie pourrait grimper à plus de 750 millions de dollars annuellement.

« La sécurité routière se situe donc au premier plan de nos priorités ministérielles. Elle a fait l'objet d'un choix stratégique adopté par le Ministère et qui se lit comme suit : « Assurer la mobilité et la sécurité des usagers par le maintien en bon état des infrastructures et des équipements de transports .» En conséquence, nous avons choisi de bâtir un plan d'action cohérent découlant de la politique. De cette manière, il consolidera nos actions et annoncera aussi de nouvelles avenues. C'est donc dans l'ordre des choses de réaliser ensuite le plan d'action. Nous l'avions déjà amorcé au moment où nous avons statué sur les objectifs de la politique. Ce plan d'action se réalise sur la base d'études coûts-bénéfices. Par ailleurs, nos gestionnaires en territoire disposent de l'expertise pour intervenir aux endroits jugés les plus appropriés.

« Notre politique est un modèle comme peu d'États ou de provinces en possèdent à ce jour.

Des investissements majeurs en matière de sécurité routière. *« À titre d'illustration, pendant la période de 1990 à 1994, le Ministère a mis de l'avant des programmes d'interventions à l'intérieur desquels s'inscrivent des projets spécifiques visant à améliorer la sécurité des usagers de la route. Au cours de cette période, il a corrigé la géométrie d'environ 1 500 kilomètres de route totalisant près de 325 millions de dollars d'investissement.*

« De plus, depuis 1990-1991, le Ministère a mis sur pied un programme spécifique de sécurité routière visant, d'une part, à régler de façon systématique les problèmes de sécurité par la correction des sites jugés dangereux et, d'autre part, à rattraper le retard dans le domaine du remplacement et de l'amélioration des glissières de sécurité. Le Ministère estime être intervenu à 330 endroits jugés prioritaires (24,8 millions de dollars) et avoir réalisé pour 550 kilomètres de glissières de sécurité. Ce programme lui a permis également de se constituer un inventaire de sites où il devra intervenir au cours des

prochaines années. Ce programme, initialement prévu pour cinq ans, a été reconduit pour une période additionnelle de cinq années.

« Au total en 1994 seulement, nous avons investi 176 millions de dollars répartis en 651 projets d'amélioration de la sécurité. En plus des autres corrections, nous nous attaquons à l'élimination de l'orniérage. Des investissements annuels de près de 100 millions de dollars ont été consentis au cours des cinq dernières années en matière de réfection de surface, ce qui a permis de s'attaquer sérieusement au problème de l'orniérage. Une amélioration notable est déjà observable sur l'ensemble du réseau autoroutier et sur la majorité du réseau supérieur. Ceci va de pair avec les efforts concertés en ce qui a trait à la révision des charges et au contrôle du trafic lourd.

« En ce qui a trait aux objets fixes le long des routes, nous prévoyons graduellement les éliminer si possible, les fragiliser (bases friables) ou à assurer une protection aux usagers par l'installation de glissières de sécurité ou des atténuateurs d'impacts, et ce selon les contraintes des lieux. D'ailleurs nous utiliserons uniquement des bases fragilisées pour l'implantation de la signalisation du réseau de camionnage. Mais il demeure que le comportement des conducteurs est la principale cause des accidents. Dans ce contexte, notre rôle sera toujours préventif avec les limites que cela comporte.

Des campagnes soutenues de sensibilisation auprès des usagers. *« De plus, à chaque hiver nous revenons à la charge pour inciter les conducteurs québécois à la prudence. Ces campagnes d'information sur la conduite en hiver visent à rappeler aux usagers qu'ils doivent modifier leurs comportements et se préparer aux conditions hivernales. Nous informons aussi les usagers de la route des travaux routiers que nous effectuons chaque été. Le public est ainsi au courant de la nature des travaux et des entraves qu'ils causent à la circulation. Nous sommes en mesure par ces moyens d'améliorer la sécurité du public voyageur, ainsi que celle des ouvriers sur les chantiers.*

« Dans le cas des travaux routiers, tout comme dans le cas de l'état des routes en hiver, un service d'information téléphonique est disponible pour tous les usagers de la route. Nos services de renseignements sont d'ailleurs parmi les plus appréciés des conducteurs et des médias, en été comme en hiver. Nous avons également préparé avec la SAAQ une campagne de sensibilisation sur le partage de la route. Elle s'adresse à la fois aux conducteurs de véhicules lourds et aux conducteurs d'automobile afin qu'ils adoptent une conduite davantage prudente et courtoise.

Innovation par la mise en place d'un réseau de camionnage. *« Pour sa part, la mise en place du réseau de camionnage vise la conservation du réseau routier et la sécurité routière. En orientant le trafic lourd vers des routes désignées et mieux adaptées pour le recevoir, le Ministère fait en sorte de faciliter les contrôles routiers et d'améliorer la sécurité routière entourant ce mode de transport.*

« En mettant sur pied le réseau de camionnage, le Ministère poursuit les objectifs suivants :

« ■ diriger les véhicules lourds vers un réseau plus approprié afin de minimiser la détérioration des infrastructures et de réduire les inconvénients que présente la circulation des camions en dehors des grandes artères;

« ■ faciliter le contrôle routier et ainsi atteindre plus facilement les objectifs de protection du réseau, de sécurité routière et d'équité entre les transporteurs;

« ■ permettre aux municipalités de planifier plus facilement la circulation des véhicules lourds (plaintes liées au bruit, à la pollution, à la vitesse, aux dommages causés au réseau, etc.);

« ■ permettre au Ministère et aux municipalités de cibler les interventions visant à améliorer le niveau de service des routes les plus utilisées (meilleur service aux transporteurs).

« Le réseau de camionnage a été élaboré en tenant compte des postes de douane désignés aux véhicules lourds.

Un Ministère responsable qui agit en concertation avec ses partenaires. *« Le rapport laisse l'impression que nous ne maintenons pas de liens continus avec nos partenaires. En effet, il est mentionné que « Le Ministère n'a pas mis en place tous les mécanismes nécessaires à une concertation efficace...». Pourtant nous multiplions les contacts avec le milieu municipal,*

que ce soit, à titre d'exemple, par des consultations (notamment sur la politique de sécurité), par des groupes de travail conjoints, par des rencontres d'information ou de formation et par l'intermédiaire d'événements pris en charge par l'Association québécoise du transport et des routes (AQTR). Toutes ces initiatives visent l'amélioration de la sécurité routière.

« En effet, des actions générées par différents groupes tels les groupes de travail régionaux pour la gestion des corridors routiers, la Table de consultation portant sur la signalisation où les unions des municipalités sont présentes, se poursuivent toujours. Pour sa part, le Comité permanent de liaison transport-municipalités a le mandat d'harmoniser nos actions avec celles des municipalités dans les différents volets du transport, incluant celui de la sécurité routière. Il y a aussi toutes les rencontres d'information et de formation que le Ministère a réalisées et qu'il continue d'offrir.

« Plus particulièrement, rappelons l'expérience de la Montérégie qui réunit tous les partenaires en matière de sécurité routière autour d'une même table, et ce, depuis la fin des années 1980. Par ailleurs, la décentralisation administrative du Ministère visait aussi un rapprochement avec les partenaires et décideurs régionaux et locaux. Les unités administratives « liaison avec les partenaires et les usagers », situées en territoire, sont le fruit de la dernière réorganisation et elles traitent régulièrement avec les MRC dans le cadre de modifications aux schémas d'aménagement affectant le réseau routier.

« Notre base d'opération est constituée de quinze directions territoriales et de soixante et un centres de services. Des efforts importants visent à développer des outils de support à la gestion, particulièrement dans le domaine de la sécurité, un secteur que nous privilégions. D'ailleurs, une unité administrative se consacre exclusivement à améliorer la sécurité et elle exerce un leadership tant à l'interne qu'à l'externe.

« Ainsi la gestion du Ministère doit être aussi examinée dans la perspective de cette réorganisation administrative. Plutôt que d'opter pour une gestion très centralisée et très « normée », nous avons choisi un mode de gestion qui fait davantage appel à l'initiative de nos gestionnaires et à leur capacité d'intervenir là où les infrastructures de transport commandent une action en matière de sécurité.

« Il va de soi qu'en cohérence avec cette approche et dans un contexte de décentralisation, notre attitude est davantage à l'effet de favoriser une plus grande concertation plutôt que de mettre en place une structure de contrôle ou des mécanismes incitant les municipalités à respecter les normes de signalisation comme le mentionne le rapport du Vérificateur général.

« En ce qui a trait à la politique de sécurité, nous avons aussi consulté une cinquantaine de représentants de 11 organismes partenaires. Parmi ces organismes, on peut mentionner le Club automobile, l'Association du camionnage du Québec, le Bureau du coroner, l'Association des directeurs de la police et des pompiers du Québec, ainsi que la Sûreté du Québec.

« Nous travaillons à notre politique depuis 1992. Pour la première fois au Québec, tous les principaux intéressés à la sécurité routière ont uni leurs efforts dans une démarche commune. Les initiatives de prévention des accidents n'ont pas manqué et jamais elles n'auront été l'objet d'un tel effort d'intégration. À notre avis, cette réalisation est digne de mention.

Des politiques et des mesures qui répondent déjà aux recommandations du Vérificateur général. *« Le rapport s'emploie davantage à traiter des lacunes bien connues du Ministère sans suffisamment mettre en lumière les solutions déjà identifiées et en voie d'être implantées. En effet, notre politique de sécurité s'adresse à ces lacunes et propose de nombreuses pistes d'amélioration auxquelles nous nous attaquons déjà. Nous procédons à la révision ou à l'élaboration soit de lignes directrices, soit de politiques visant à mettre à jour nos façons de faire dans presque tous les domaines vérifiés. C'est le cas notamment pour le marquage des routes (signalisation horizontale), le contrôle des accès et la gestion de la signalisation. Pour sa part, la formation en sécurité dans les transports dispensée à notre personnel est aussi une priorité. D'ailleurs ce programme va en s'intensifiant et fait appel à des ressources tant internes qu'externes.*

« Par exemple, nous déployons tous les efforts pour doter le Ministère d'un système intégré des

plus perfectionnés d'analyse des sites d'accidents. En effet, nous avons pratiquement terminé la saisie de données relatives aux sites d'accidents, à partir de 180 000 rapports d'accidents survenus dans les trois dernières années. Concurremment, nous développons un système intégré d'analyse de sites (S.I.A.S.) qui, de pair avec le travail de compilation des données relatives aux sites d'accidents, nous permettra de sélectionner encore mieux les endroits où intervenir de façon judicieuse.

« La mise en place de ce système d'analyse de données aux fins de diagnostic constitue la base de l'évaluation de nos interventions. La formation en matière d'évaluation est en préparation et elle sera donnée en 1995-1996, comme prévu au plan de formation à court terme. L'évaluation des interventions est liée aussi à la création d'un système expert d'analyse de sites alimenté par ceux qui ont procédé à des interventions. Le Service de la sécurité dans les transports y travaille présentement. De plus, le système expert permettra d'ajuster à la réalité du Québec les données provenant d'autres États ou provinces et portant sur l'impact appréhendé des interventions.

« Quant aux remarques concernant la gestion de notre programme de sécurité, le processus de diagnostic de sécurité déjà enclenché résoudra en grande partie le problème de détermination à priori des sites à analyser et permet d'assurer un meilleur suivi dans la gestion du programme de sécurité. Par ailleurs, nos directions territoriales sont déjà tenues de considérer les critères de sélection des projets figurant aux instructions du manuel de programmation en ce qui concerne la correction des points noirs (selon la classe de route, le taux d'accidents et le type d'intersection). Quant aux demandes de levées de servitudes de non-accès, le Ministère les examine à la lumière des impacts anticipés sur la sécurité routière.

« De plus, le rapport mentionne à quelques reprises que certaines normes ne sont pas respectées. Cela s'explique en partie par le fait qu'en améliorant les normes, certaines installations construites selon les normes en vigueur au moment de leur implantation, ne rencontrent plus les nouvelles exigences. Il ne faudrait pas conclure pour autant que ces installations sont non sécuritaires ou dangereuses. Nous pouvons par contre affirmer que les nouvelles installations et celles qui remplaceront graduellement les anciennes seront encore plus sécuritaires. Cette pratique visant le remplacement graduel est généralisée dans les organismes et gouvernements qui gèrent l'application de normes. Le Ministère ne ménagera aucun effort pour poursuivre l'amélioration de la sécurité routière et de concert avec ses partenaires et plus particulièrement avec la SAAQ, il entend maintenir son leadership en matière de sécurité routière.

« En conclusion, le rapport apporte peu de nouvelles pistes d'améliorations et reprend plutôt, à partir de comptes rendus de discussions et de documents de travail, des constats déjà établis par le Ministère au cours des dernières années. Les correctifs ainsi suggérés correspondent donc aux mesures identifiées et déjà appliquées ou prévues par le Ministère. »

Organisation du XX^e Congrès mondial de la route

9.164 À la suite d'une invitation du ministre des Transports du Québec, faite en 1987 à la Commission internationale permanente de l'Association internationale permanente des congrès de la route (AIPCR), la Commission a accepté que le XX^e Congrès mondial de la route se tienne à Montréal du 3 au 9 septembre 1995.

9.165 En vertu d'une entente entre l'AIPCR, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, ce dernier agit comme interlocuteur auprès de l'AIPCR et comme maître d'œuvre pour la planification, l'organisation, la gestion, la promotion et la réalisation de ce congrès. Suivant cette entente, la tâche de l'organisation et de la tenue du congrès a été confiée à un comité organisateur. Toutefois, compte tenu que le comité organisateur n'a pas d'existence légale, le gouvernement a confié à la Société québécoise des transports le mandat d'administrer les sommes nécessaires à l'organisation et à la tenue du congrès. Le mandat de la Société québécoise des transports, qui avait débuté le 5 juillet 1994, s'est terminé en janvier 1995, soit lorsque le comité organisateur a créé la Société pour l'organisation du XX^e Congrès mondial de la route, corporation sans but lucratif. Le ministère des Transports a directement assumé les frais de l'organisation du congrès jusqu'au 4 juillet 1994 à l'égard desquels il a produit une réclamation de 521 000 dollars au XX^e Congrès à titre de remboursement de certains frais.

9.166 Le budget de dépenses du congrès est de 5,5 millions de dollars et des revenus de 6,1 millions de dollars sont anticipés. La participation financière du gouvernement consiste en une subvention de 1 050 000 dollars, à laquelle il faut ajouter le coût de prêts de personnel et de divers services mis à la disposition du comité organisateur. Le gouvernement du Canada, pour sa part, assume le coût de certaines activités (traduction, accueil des congressistes, etc.) et apporte une contribution financière de 500 000 dollars. Les autres revenus du congrès proviennent de l'inscription des délégués et des commandites.

9.167 En octobre 1994, des indications d'une gestion douteuse des affaires du XX^e Congrès amenaient le ministère des Transports à demander que des vérifications soient faites quant à l'administration et à la gestion financière du congrès. C'est ainsi que le vérificateur interne du Ministère a procédé à une revue des dépenses engagées par le XX^e Congrès et soumises pour paiement à la Société québécoise des transports. Le Contrôleur des finances, pour sa part, a reçu le mandat d'examiner l'administration et la gestion financière du XX^e Congrès. Ces vérifications couvraient principalement la période de juillet à octobre 1994.

9.168 Les commentaires qui suivent sont extraits des rapports de vérification du Contrôleur des finances et du vérificateur interne qui ont été transmis au sous-ministre des Transports le 25 novembre 1994. Nous n'avons pas vérifié les affaires du XX^e Congrès. Nous nous sommes appuyés sur les travaux de vérification effectués par le Contrôleur des finances et par le vérificateur interne du Ministère et sur les informations reçues des gestionnaires du Ministère, de la Société québécoise des transports, du comité organisateur et des responsables de ces vérifications.

9.169 Il ressort des conclusions des rapports de vérification que les affaires du XX^e Congrès n'étaient pas soumises à un cadre administratif adéquat et que certaines personnes, principalement le directeur général, n'avaient pas le souci de la rigueur et de l'économie dans la gestion des affaires du congrès. Cependant, le Ministère nous a informés que, à la suite de la réception des rapports de vérification, il a mis en œuvre les mesures visant à corriger l'ensemble des lacunes et que, en mars 1995, les situations décrites aux rapports étaient corrigées.

Administration des sommes nécessaires à l'organisation du congrès

9.170 Par le décret 703-94 du 11 mai 1994, le gouvernement du Québec autorisait la Société québécoise des transports à accepter du ministre

des Transports un mandat relatif à l'administration des sommes nécessaires à l'organisation et à la tenue du congrès, mandat dont le texte devait être substantiellement conforme à celui qui accompagnait la recommandation du décret. Or, tel n'était pas le cas. Le texte du mandat restreignait la portée des pouvoirs confiés à la Société. En effet, le texte annexé au décret prévoyait que la Société effectuait les paiements exigibles **sur présentation des factures** (par le comité organisateur) pour le travail réalisé, tandis que le texte de l'entente signée par le ministre des Transports et le président de la Société mentionnait que celle-ci effectuait les paiements **sur réception des recommandations de paiement.**

9.171 Puisque les factures et les pièces justificatives n'étaient pas soumises à la Société, celle-ci ne pouvait s'assurer de la justesse des dépenses qu'elle remboursait.

Règles administratives

9.172 Le comité organisateur s'est bien doté de certaines règles administratives pour encadrer les activités du XX[e] Congrès. Toutefois, elles étaient muettes en ce qui a trait à la gestion des revenus et des recettes, elles n'étaient pas complètes et n'ont pas toujours été suivies.

9.173 Le contrôle interne se trouvait réduit par ces lacunes, d'autant plus que les règles existantes étaient bafouées. Par exemple, l'examen du processus d'autorisation et d'approbation fait par le vérificateur interne a permis de retracer des formulaires de « préautorisation de dépenses » en blanc et qui portaient la signature du directeur général ou du président du comité organisateur.

9.174 Aucun système de comptabilité n'a été proposé au comité organisateur, de sorte que les revenus, les recettes, les débiteurs, les créditeurs et les dépenses n'étaient pas adéquatement enregistrés et le XX[e] Congrès n'était pas en mesure de produire un état de situation de ses opérations financières.

Dépenses abusives

9.175 Tel que mentionné, la direction du XX[e] Congrès en place jusqu'en novembre 1994 a favorisé un style de gestion où la rigueur et le souci de l'économie ne semblaient pas avoir leur place. Certaines personnes ont profité d'avantages excessifs et le XX[e] Congrès a assumé des dépenses exagérées comme le démontrent les exemples suivants :

- Même s'il a été établi que le domicile du directeur général est situé à Montréal, soit dans la même localité que son lieu de travail, ce qui lui a été formellement signifié par le sous-ministre des Transports le 19 mai 1994, des frais de séjour variant de 240 à 600 dollars par semaine lui ont été payés pour la période de mai à juillet inclusivement. Par la suite, des frais d'assignation de 380 dollars par semaine lui ont été également versés jusqu'au 20 octobre. De plus des frais de déplacement totalisant 2 805 dollars lui ont été payés sur la base du kilométrage déclaré pour des déplacements entre son domicile et son lieu de travail.

- Le directeur général a effectué des voyages à l'étranger qui n'étaient pas motivés par les fins du congrès.

- La direction du XX[e] Congrès a accordé un contrat d'une valeur de 25 000 dollars à une agence de voyage sans appel d'offres public. Selon le rapport du vérificateur interne, des liens d'amitié et d'affaires existaient entre le directeur général du congrès et les dirigeants de l'agence.

- Des réceptions et des repas somptueux ont été offerts à des employés et à des invités.

- Des frais d'assignation de 380 dollars par semaine ont été versés à un employé dont le loyer mensuel est de 300 dollars.

Suites apportées aux rapports

9.176 Le Ministère nous a informés que le directeur général a été remplacé, que l'ambiguïté concernant le mandat attribué à la Société québécoise des transports a été éliminée, qu'un système comptable adéquat a été implanté et que des règles de gestion et des mécanismes de reddition de comptes ont été instaurés. De plus, une réclamation a été produite à l'ex-directeur général pour obtenir le remboursement des frais qui lui ont été payés indûment.

9.177 ***Commentaires du ministère des Transports :*** *« Le Ministère a mis en place des mesures et des mécanismes spécifiques pour s'assurer d'une gestion budgétaire rigoureuse de l'organisation du XX[e] Congrès mondial de*

la route. Notamment, un nouveau directeur général a été nommé. De même, le mandat de la Société québécoise des transports (SQT) chargée d'administrer les fonds provenant du Ministère et mis à la disposition de l'organisation du congrès a été rendu conforme au texte du décret 703-94 du gouvernement. De plus, des instruments de contrôle budgétaire ont été implantés. Enfin, les autorités du Ministère se tiennent en étroite relation avec le directeur général afin d'exercer un suivi régulier sur l'organisation du congrès. »

La conservation et la diffusion de l'art québécois au Musée du Québec

Étude sectorielle

Mission éducative et culturelle

Table des matières

Faits saillants	10.1
Vue d'ensemble	10.5
Objectifs et portée de notre vérification	10.8
Résultats de notre vérification	
Acquisition et conservation des œuvres d'art	10.10
Promotion et diffusion des œuvres d'art	10.19
Programmation des expositions	10.20
État de la collection permanente	10.23
Collection de prêt d'œuvres d'art	10.29
Sécurité	10.34
Reddition de comptes	10.43
Commentaires du Musée	10.50

FAITS SAILLANTS

10.1 Notre vérification avait principalement pour but d'examiner comment le Musée du Québec fait connaître, promeut et conserve l'art québécois de toutes les périodes et s'il obtient les services de sécurité au moindre coût.

10.2 Le Musée conserve des œuvres dont la valeur patrimoniale est incertaine. En effet, il n'a jamais aliéné d'œuvres d'art, ni inventorié celles qui pourraient l'être. Pourtant, environ 75 p. cent des œuvres conservées par le Musée ont été acquises avant qu'il se dote d'une politique et de critères d'acquisition. Le Musée conserve donc certaines œuvres d'art dont l'intérêt patrimonial pour les Québécois n'a pas été démontré. Ces œuvres occupent de l'espace dans les réserves du Musée, ce qui entraîne des coûts attribuables à la manutention et aux conditions particulières de conservation, notamment la climatisation et la sécurité.

10.3 La collection permanente du Musée se compose d'environ 18 300 œuvres d'art que le Musée cherche à faire connaître par des expositions ou d'autres activités d'animation. Toutefois, le Musée conserve de nombreuses œuvres d'art qu'il ne peut faire connaître. En effet, le Musée estime qu'environ 40 p. cent des œuvres de sa collection permanente ne peuvent être exposées au public en raison de leur mauvais état. Pourtant, certaines de ces œuvres sont qualifiées de majeures par des spécialistes du Musée et leur mauvais état date de nombreuses années.

10.4 Quant aux services de sécurité, nous sommes d'avis qu'ils pourraient être obtenus à moindre coût, et ce, sans diminuer leur efficacité. Par exemple, si le Musée affectait de façon plus efficiente le personnel de sécurité, il pourrait réaliser des économies annuelles de l'ordre de 200 000 dollars.

Vue d'ensemble

10.5 Le Musée du Québec existe depuis 1933 et constitue l'un des trois musées nationaux. Il doit faire connaître, promouvoir et conserver l'art québécois de toutes les périodes, de l'art ancien à l'art actuel, et assurer une présence de l'art international par des acquisitions, des expositions et d'autres activités d'animation. Il a acquis et conserve environ 18 300 œuvres dans sa collection permanente et 1 300 dans sa collection de prêt.

10.6 Pour l'exercice financier 1993-1994, le gouvernement du Québec a accordé une subvention de fonctionnement de 10 millions de dollars et une autre, de 3,2 millions, pour le remboursement des intérêts sur sa dette à long terme. Au cours de cet exercice, le Musée a accueilli 180 000 personnes dont 120 600 ont visité les salles d'exposition. En tout, 36 500 visiteurs ont payé un droit d'accès aux salles, soit moins de un visiteur sur trois.

La politique définissant les critères d'acquisition ne fait nullement mention d'une quelconque concertation avec les autres musées nationaux.

10.7 Au cours des dernières années, le coût de la masse salariale du Musée était de l'ordre de 50 p. cent de ses dépenses de fonctionnement. Au 31 mars 1994, le personnel du Musée comptait 159 membres, soit 127 employés réguliers et 32 occasionnels.

Objectifs et portée de notre vérification

10.8 Notre vérification avait pour but d'examiner comment le Musée du Québec fait connaître, promeut et conserve l'art québécois de toutes les périodes, s'il obtient les services de sécurité au moindre coût et si son rapport annuel fournit suffisamment d'information sur l'efficacité de l'organisme.

10.9 Nos travaux ont pris fin en février 1995.

Résultats de notre vérification

Acquisition et conservation des œuvres d'art

10.10 La *Loi sur les musées nationaux* confie au Musée la responsabilité de faire connaître, de promouvoir et de conserver l'art québécois et d'assurer une présence de l'art international.

10.11 Bien que le Musée n'ait pas défini formellement ce qu'est l'art québécois, il a eu recours à des spécialistes en muséologie pour déterminer les principales lacunes et les corrections qu'il est prioritaire d'apporter à chacune de ses collections. Ainsi, il possède une assurance raisonnable quant à la nature des biens qui composent l'art québécois de toutes les périodes, de l'art ancien à l'art actuel.

10.12 Le Musée acquiert et conserve des œuvres d'art depuis 1933. Pour ses acquisitions, le Musée recourt, depuis 1966, à des comités consultatifs composés d'experts indépendants. En 1987, il s'est donné un règlement définissant la composition de ces comités et la procédure d'acquisition. En 1988, le Musée s'est doté d'une politique qui définit des critères d'acquisition, tels que le caractère exceptionnel de l'œuvre, sa contribution réelle au développement de la collection, son importance dans la production de l'artiste et son état général.

10.13 Toutefois, cette politique ne fait nullement mention d'une quelconque concertation avec les autres musées nationaux. Nous n'avons d'ailleurs pas trouvé de preuve d'une telle préoccupation dans la documentation à l'appui des décisions prises sur les acquisitions d'œuvres d'art. Pourtant, certains objets et œuvres d'art pourraient intéresser d'autres musées nationaux. Par exemple, en vertu de la *Loi sur les musées nationaux,* le Musée du Québec et le Musée d'art contemporain ont tous deux pour fonctions de faire connaître, de promouvoir et de conserver l'art québécois contemporain. Par ailleurs, des objets d'art décoratif gardés par le Musée de la Civilisation pourraient également répondre aux besoins du Musée du Québec. Il est par conséquent possible que le Musée du Québec acquière des œuvres d'art d'une période ou d'un artiste déjà bien représenté dans un autre musée national.

10.14 De plus, le Musée conserve des œuvres dont la valeur patrimoniale est incertaine. À cet effet, il n'a jamais aliéné d'œuvres d'art, ni inventorié celles qui pourraient l'être. Pourtant, environ 75 p. cent des œuvres conservées par le Musée ont été acquises avant qu'il se dote d'une politique et de critères d'acquisition. Même depuis l'adoption de tels critères, certaines œuvres

d'art ont été rangées dans les réserves du Musée sans que leur valeur patrimoniale ait été démontrée.

10.15 À titre d'exemple, le Musée a accepté, en 1989, un legs de plus de 200 œuvres et objets d'art décoratif sans obtenir l'avis d'un comité consultatif externe. Sur ce lot, 40 œuvres seulement ont été évaluées en fonction des critères d'acquisition que prévoit la politique du Musée : 15 ont été justifiées une à une, tandis que les 25 autres ont fait l'objet d'une évaluation globale. Sur les 160 œuvres et objets d'art n'ayant pas été évalués par le Musée, se trouvent 39 pièces de mobilier, dont plusieurs sont volumineuses, par exemple des armoires, des bahuts, des tables et des chaises. Une copie d'un bain romain est un autre objet qui a été acquis par le Musée et rangé dans ses réserves sans aucune justification. Cette reproduction ne présenterait aucun intérêt, selon les conservateurs impliqués dans le développement de la collection d'art décoratif.

10.16 De plus, le Musée conserve des œuvres d'art appelées « cas de ruine », c'est-à-dire qu'elles sont dans un tel état que leur restauration serait inutile sur le plan artistique. Outre ces « cas de ruine », le Musée conserve des œuvres d'art dont les coûts de restauration excéderaient la valeur patrimoniale.

10.17 Le Musée conserve donc certaines œuvres d'art dont l'intérêt patrimonial pour les Québécois n'a pas été démontré. Ces œuvres occupent de l'espace dans les réserves du Musée, ce qui entraîne des coûts attribuables à la manutention et aux conditions particulières de conservation, notamment la climatisation et la sécurité. En outre, il se peut que cette inutile occupation d'espace accélère le besoin d'agrandir les lieux d'entreposage, d'autant plus que le Musée prévoit enrichir sa collection d'art décoratif, dont les œuvres sont souvent volumineuses.

10.18 Nous avons recommandé au Musée de s'assurer qu'il n'acquière et ne conserve que des œuvres d'art dont la valeur patrimoniale est justifiée et de se doter d'un critère d'acquisition relatif à la concertation avec les autres musées nationaux.

Promotion et diffusion des œuvres d'art

10.19 Le Musée fait connaître et promeut l'art québécois et international, notamment par des expositions, la location et le prêt d'œuvres d'art. Il programme ses expositions et diffuse les œuvres d'art de sa collection permanente comme de sa collection de prêt.

Programmation des expositions

10.20 La programmation des expositions est établie notamment en fonction des particularités des principaux publics. Par exemple, au moment de la rentrée scolaire, le Musée tient compte des intérêts particuliers des étudiants. À la période estivale, il vise plutôt le tourisme et le public en général. Ainsi, chaque année, le Musée réaménage plus d'une fois plusieurs salles d'exposition pour respecter sa programmation.

10.21 Malgré ces particularités, nous nous attendions à ce que la programmation soit établie de façon à garder le plus grand nombre de salles d'exposition ouvertes en même temps. Dans les faits, nous avons constaté que pour certaines périodes, plusieurs salles d'exposition étaient fermées au public. Par exemple, six salles d'exposition, du 8 au 31 mai 1994, et quatre, du 5 au 27 septembre 1994, ont été fermées au public. Durant ces périodes, les 6 500 visiteurs du Musée, dont 2 350 avaient payé leur entrée, n'ont eu accès qu'à un nombre restreint de salles d'exposition, soit 6 et 8 sur une possibilité de 12.

Six salles d'exposition, du 8 au 31 mai 1994, et quatre, du 5 au 27 septembre 1994, ont été fermées au public.

10.22 Nous avons recommandé au Musée de programmer ses expositions de façon à garder le plus grand nombre possible de salles d'exposition ouvertes en même temps.

État de la collection permanente

10.23 La collection permanente du Musée se compose d'œuvres d'art québécois de toutes les périodes, soit de l'art ancien à l'art actuel, ainsi que de certaines œuvres d'art international. Elle comprend environ 18 300 œuvres que le Musée cherche à faire connaître par des expositions ou d'autres activités d'animation tant au Québec qu'à l'étranger.

10.24 Toutefois, le Musée conserve de nombreuses œuvres d'art qu'il ne peut faire connaître.

Le Musée estime qu'environ 40 p. cent des œuvres de sa collection permanente ne peuvent être exposées au public en raison de leur mauvais état.

10.25 En effet, le Musée estime qu'environ 40 p. cent des œuvres de sa collection permanente ne peuvent être exposées au public en raison de leur mauvais état. Pourtant, certaines de ces œuvres sont qualifiées de majeures par des spécialistes du Musée et leur mauvais état date de nombreuses années. C'est le cas, notamment, de plusieurs œuvres de la collection d'art ancien : Chutes de Saint-Ferréol, Portrait de Madame René Édouard Caron, Paysages de Saint-Raymond, etc. Le Musée ne prévoit pas exposer ces œuvres d'art tant et aussi longtemps qu'elles ne seront pas restaurées. L'assemblée des six comtés est un exemple d'œuvre d'art majeure, restaurée en 1994-1995, que le Musée n'avait pas exposée depuis près de 50 ans.

Quant aux 524 œuvres louées, 233 ne sont pas exposées dans des lieux où le public a accès, puisqu'elles sont placées dans des bureaux de gestionnaires.

10.26 La restauration des œuvres d'art du Musée est limitée essentiellement aux travaux réalisés par le Centre de conservation du Québec, lequel relève du ministère de la Culture et des Communications. En 1993-1994, le Centre a consacré 3 100 heures à la restauration d'œuvres d'art du Musée. En vertu d'une entente conclue avec le Ministère, le Musée bénéficie gratuitement d'environ 2 400 heures de restauration par année. Selon une évaluation faite par le Musée, il faudrait plus de 100 ans à cinq experts pour restaurer l'ensemble de ses collections.

10.27 Bien que le Musée préserve ces œuvres d'art qu'il ne peut exposer en raison de leur mauvais état, leurs coûts de conservation sont considérables et récurrents.

10.28 Nous avons recommandé au Musée de prendre les moyens mis à sa disposition pour restaurer les œuvres du patrimoine québécois qu'il juge importantes et dont il a la garde.

Collection de prêt d'œuvres d'art

10.29 En 1982, le ministère de la Culture et des Communications a demandé au Musée de constituer, par l'acquisition d'œuvres d'artistes vivants, la Collection de prêt, dans le but de stimuler et de faire connaître la création artistique québécoise, par leur exposition dans des lieux publics. Depuis sa création, cette collection s'est enrichie de 1 290 œuvres, pour un coût total de 2,3 millions de dollars.

10.30 À l'origine, le Ministère a précisé que la collection pouvait être offerte aux ministres et sous-ministres, aux délégations du Québec à l'étranger, aux maisons du Québec et aux présidents de sociétés d'État. Le Musée a étendu cette clientèle potentielle aux organismes parapublics offrant des services directs à la population, tels que les CLSC, les cégeps et les hôpitaux. Dans les faits, la stratégie de promotion du Musée se limite principalement au gouvernement et, dans une faible proportion, aux organismes gouvernementaux.

10.31 À la fin de notre vérification, 709 œuvres étaient disponibles pour location à des fins décoratives, 57 étaient prêtées pour des expositions et 524 étaient louées. Parmi les œuvres disponibles, 41 ont été acquises depuis plus de neuf ans et n'ont jamais été louées. Quant aux œuvres louées, 233 ne sont pas exposées dans des lieux où le public a accès, puisqu'elles sont placées dans des bureaux de gestionnaires. La majorité des 291 autres sont installées dans des corridors et halls d'édifices du gouvernement.

10.32 Par ailleurs, la loi prévoit que le Musée peut louer et prêter des œuvres d'art aux conditions prévues par règlement. Lorsqu'il adopte un tel règlement, il doit le soumettre à l'approbation du gouvernement. Nous avons été surpris de constater que le Musée a déterminé les modalités de location de sa collection de prêt d'œuvres d'art et qu'il l'offre à une clientèle restreinte, sans avoir obtenu l'approbation du gouvernement.

10.33 Nous avons recommandé au Musée de respecter la *Loi sur les musées nationaux* en soumettant à l'approbation du gouvernement ses conditions de prêt et de location d'œuvres d'art.

Sécurité

10.34 Lorsqu'il est devenu société d'État en 1984, le Musée a dû intégrer à son effectif plusieurs employés réguliers de la fonction publique, dont 34 gardiens de sécurité rendus à un niveau élevé de l'échelle salariale. Depuis, certains de ces postes ont été abolis tandis que d'autres ont été comblés par de nouveaux venus.

En février 1995, 23 de ces postes existaient toujours, dont seulement 10 étaient occupés par d'anciens employés de la fonction publique.

10.35 Le Musée recourt également à une agence privée de gardiennage afin d'assurer les services de sécurité.

10.36 Pour 1994-1995, le Musée prévoit que la rémunération de son personnel de sécurité et les honoraires de l'agence privée s'élèveront respectivement à 800 000 et à 340 000 dollars, pour un total de 1 140 000 dollars, soit 385 000 dollars de moins qu'en 1992-1993. Cette économie est attribuable, en grande partie, à une diminution du nombre d'heures effectuées par le personnel de l'agence privée.

10.37 Malgré ces économies, nous sommes d'avis que les services de sécurité du Musée pourraient être obtenus à moindre coût, et ce, sans diminuer leur efficacité.

10.38 En effet, la rémunération des agents du Musée dépasse de 20 p. cent la tarification de l'agence privée à cause des traitements, des avantages sociaux et des primes de soir et de nuit prévus par la convention collective de travail. Il faut savoir que les deux autres musées nationaux n'obtiennent leurs services de sécurité qu'en recourant à une agence privée.

10.39 De plus, le Musée n'affecte pas le personnel de sécurité en fonction du risque afférent aux œuvres d'art et autres biens. Une étude d'experts en sécurité, réalisée au Musée, stipule que deux agents au maximum sont requis au centre de contrôle durant les périodes où le risque est réduit, par exemple l'avant-midi, le soir et la nuit, et trois surveillants quand le risque est le plus élevé. Or, en dehors des heures de visite, le Musée affecte plus d'agents au centre de contrôle que ne le recommande l'étude.

10.40 Enfin, de septembre 1994 à mai 1995, le Musée a été fermé au public le lundi et tous les avant-midi de la semaine, mais il n'a pas pour autant modifié l'horaire de travail de ses agents de sécurité. En effet, six agents continuent d'être affectés au centre de contrôle dès 8 heures. De plus, quatre autres agents entrent au travail à 10 heures, même si leur tâche quasi exclusive, qui est la surveillance des salles, ne débute qu'à midi.

10.41 Si le Musée affectait de façon plus efficiente le personnel de sécurité, il pourrait réaliser des économies annuelles de l'ordre de 200 000 dollars.

10.42 Nous avons recommandé au Musée de prendre les moyens nécessaires pour obtenir les services de sécurité à moindre coût.

Reddition de comptes

10.43 Le rapport annuel est l'un des principaux moyens dont dispose le Musée pour rendre compte de son efficacité au Ministre, à l'Assemblée nationale et à la population. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné son rapport annuel pour l'année financière terminée le 31 mars 1994, afin d'évaluer s'il fournissait suffisamment d'information sur l'efficacité du Musée.

10.44 Nous avons constaté que le Musée a produit son rapport annuel dans les délais prescrits. Toutefois, certaines améliorations pourraient y être apportées.

10.45 Tout d'abord, bien que la mission et les orientations du Musée y soient énoncées, le rapport annuel ne traite pas des objectifs opérationnels. Ainsi, le lecteur ne peut évaluer dans quelle mesure les réalisations du Musée lui permettent d'atteindre ses objectifs.

10.46 Par ailleurs, le rapport d'activité présente de l'information financière annuelle sur une base comparative, mais il ne fournit pas d'explication pour les principales variations.

10.47 Bien que le Musée dispose d'un effectif de 159 employés, dont la masse salariale représente plus de 50 p. cent de son budget d'exploitation, le rapport annuel fournit peu d'information sur leur environnement de travail. Par exemple, il ne fait pas mention des efforts consacrés à leur formation et à leur développement.

10.48 Enfin, en dépit du fait que le rapport annuel fait ressortir l'importance des collections d'œuvres d'art, il est peu explicite au sujet des mesures prises pour limiter les risques de perte ou de détérioration. Par exemple, le rapport pourrait renseigner quant aux pratiques du Musée en matière de conservation et de manipulation des œuvres d'art.

De septembre 1994 à mai 1995, le Musée a été fermé au public le lundi et tous les avant-midi de la semaine, mais il n'a pas pour autant modifié l'horaire de travail de ses agents de sécurité.

10.49 Nous avons recommandé au Musée d'améliorer le contenu de son rapport annuel, afin qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.

10.50 ***Commentaires du Musée : Aliénation, acquisition, conservation, restauration et exposition des œuvres d'art.*** *« Le Musée du Québec envisage de mettre en place une politique d'aliénation d'œuvres d'art, mais il faut savoir qu'une telle initiative peut avoir un effet négatif sur nos donateurs éventuels et qu'elle nécessite un investissement important en ressources humaines et financières. Or, le Musée n'a pas disposé à ce jour de ressources adéquates pour entreprendre un tel exercice.*

« Il serait téméraire de se prononcer sur la valeur patrimoniale d'œuvres d'art de la collection avant qu'elles n'aient pu faire l'objet d'une évaluation par des restaurateurs et éventuellement être remises en état. Le Musée a aussi démontré, dans une perspective pédagogique, qu'il était pleinement capable de tirer parti de « cas de ruine » afin de sensibiliser ses clientèles à l'importance de la conservation du patrimoine artistique du Québec. Il faut être très prudent sur l'évaluation de la valeur patrimoniale d'une collection nationale puisqu'une œuvre considérée comme secondaire aujourd'hui pourra être qualifiée de majeure demain. L'histoire récente de plusieurs musées importants le démontre, au Québec comme à l'étranger.

« Le Musée prend tous les moyens dont il dispose pour effectuer la restauration minimale des œuvres du patrimoine québécois qu'il juge importantes. Seule une allocation budgétaire supplémentaire du Ministère lui permettrait de remplir adéquatement son mandat à ce chapitre.

« Lors de l'acquisition d'une œuvre, nos conservateurs prennent en compte les œuvres de l'artiste concerné qui se trouveraient dans d'autres musées nationaux. Chaque œuvre d'un artiste est singulière et il est tout à fait normal, dans un réseau muséal, de retrouver par exemple des œuvres de différentes époques de la production d'un peintre tel que Borduas dans plusieurs musées.

« Par ailleurs, les objectifs de la collection Prêt d'œuvres d'art, tant pour l'acquisition que la diffusion des œuvres, sont en cours d'examen. Un document préliminaire d'orientation a été déposé au conseil d'administration le 19 décembre 1994.

« Le Musée est reconnu pour sa rapidité dans la mise en place de ses expositions; ainsi, le recours à des maquettes lui permet de minimiser le temps de fermeture des salles entre les expositions. On a pu le vérifier en 1994-1995 à l'occasion d'un renouvellement complet du contenu de 11 de nos 12 salles. Rappelons, par ailleurs, qu'il arrive à l'occasion que certaines expositions temporaires d'envergure entraînent la fermeture simultanée de quelques salles aux fins de démontage et de remontage.

Sécurité. *« Une révision complète de l'organisation du travail et des pratiques au Service de la sécurité a débuté en 1993. Cette révision s'inscrit à l'intérieur d'une politique globale d'économie et d'efficience. Pour l'année 1994-1995, le Musée a réalisé une économie de l'ordre de 385 000 dollars en réduisant le nombre d'heures effectuées par le personnel de l'agence privée de sécurité. En janvier 1995, un mandat a été confié au nouveau directeur de l'administration afin de réduire le taux d'encadrement à la sécurité et de compléter l'examen approfondi des postes et charges de travail. La recommandation du Vérificateur général à ce chapitre va dans le sens de la démarche déjà initiée par le Musée. Cela dit, il importe de rappeler que la convention collective impose au Musée des contraintes spécifiques qui limitent sa marge de manœuvre au plan de la rémunération de ses agents et des économies pouvant en découler. »*

Le parrainage et la francisation des immigrants ainsi que les subventions aux organismes qui leur viennent en aide

Étude sectorielle conduite auprès du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles

Mission éducative et culturelle

Table des matières

Faits saillants	11.1
Vue d'ensemble	11.7
Portée de notre vérification	11.21
Résultats de notre vérification	
Parrainage et garants	11.24
Incidence et harmonisation des réglementations	11.28
Analyse des demandes	11.34
Garants défaillants	11.45
Suivi des cas de garants défaillants	11.47
Récupération des sommes auprès des garants défaillants	11.58
Programmes d'intégration linguistique	11.67
Réglementation et contrôle	
Constats généraux	11.72
COFI	11.77
Commissions scolaires	11.83
Cours sur mesure	11.87
Atteinte des objectifs	
Constats généraux	11.90
COFI	11.93
Commissions scolaires	11.96
Gestion des ressources	
Constats généraux	11.99
COFI	11.104
Chevauchement	11.108
Programmes d'aide financière	11.110
Objectifs et priorités	11.112
Processus de demande d'aide financière	11.118
Conformité aux normes des programmes	11.119
Approbation des demandes	11.125
Suivi et contrôle	11.130
Lourdeur du processus	11.140
Reddition de comptes : examen du rapport annuel	11.144
Commentaires du Ministère	11.155

FAITS SAILLANTS

11.1 Au cours de la dernière année, nous avons examiné la façon dont le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles gère le parrainage et la francisation des immigrants ainsi que les subventions aux organismes qui leur viennent en aide. Nous nous sommes également penchés sur le suivi des garants défaillants, c'est-à-dire les personnes qui ont parrainé un ressortissant étranger qui reçoit l'aide de dernier recours du ministère de la Sécurité du revenu.

11.2 L'évaluation des capacités financières du garant est requise pour savoir si cette personne sera en mesure de respecter son engagement pendant la durée du contrat. Cependant, aucune revue des engagements acceptés n'est effectuée, pas plus qu'une révision à posteriori des dossiers. Pourtant, nous avons constaté plusieurs lacunes dans l'évaluation des capacités financières des garants.

11.3 Peu de suivi est exercé relativement aux garants défaillants qui ont accumulé des dettes importantes envers le gouvernement du Québec. De 1987 à 1994, environ 237 millions de dollars ont été versés en aide de dernier recours. Sauf pour quelques dossiers, la récupération des sommes en cause est nulle. Pourtant, l'objectif premier d'un engagement signé par un garant est précisément de ne pas entraîner de coûts pour la société d'accueil.

11.4 En ce qui concerne les programmes d'intégration linguistique, le Ministère n'exerce pas suffisamment de contrôle quant à l'admissibilité des stagiaires et au versement d'allocations de formation. De plus, le Ministère n'est pas en mesure de savoir si les programmes offerts par les centres d'orientation et de formation des immigrants et les commissions scolaires atteignent leurs objectifs.

11.5 Le Ministère n'est pas en mesure de rendre compte de l'efficacité des programmes d'aide financière ni d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux. De plus, certaines normes édictées en marge des programmes d'aide financière ne sont pas respectées. Il n'existe que peu de justifications pour appuyer le versement de l'aide aux organismes non gouvernementaux et le Ministère n'exerce pas un suivi adéquat de l'utilisation de ces fonds. D'ailleurs, le non-respect des engagements a peu d'effet sur les contributions financières qui seront versées par la suite.

11.6 Le rapport d'activité de 1994 produit par le Ministère ne permet pas d'évaluer correctement son efficacité.

Vue d'ensemble

11.7 Le gouvernement du Québec veut contribuer par l'immigration au développement du Québec, notamment en ce qui a trait au redressement démographique, à la pérennité du fait français, à la prospérité économique et à l'ouverture du Québec sur le monde.

11.8 C'est le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles qui est chargé de mettre en application les lois relatives aux communautés culturelles, aux immigrants et aux ressortissants étrangers qui s'établissent temporairement au Québec.

11.9 Le Ministère informe, recrute et sélectionne ces personnes, rend possible leur établissement au Québec et assure leur intégration harmonieuse au sein de la société québécoise et, plus particulièrement, de la majorité francophone.

11.10 Adopté en 1990, un énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration précise les orientations du Ministère.

11.11 Par ailleurs, l'« Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains », signé en février 1991, établit un partage de responsabilités entre le Québec et le gouvernement fédéral en matière d'immigration.

11.12 Cet accord prévoit que le Canada est responsable de l'admission des immigrants. Il doit donc définir les catégories d'immigrants et de personnes inadmissibles et fixer les quotas d'immigration ainsi que les conditions d'attribution de la citoyenneté.

11.13 L'accord précise que le Québec est seul responsable de la sélection des immigrants de la catégorie « indépendants » destinés à s'établir sur son territoire.

11.14 De plus, le Ministère assure les services d'accueil aux immigrants qu'il reçoit et voit à leur intégration linguistique, culturelle et économique.

11.15 Pour atteindre cet objectif d'intégration, le Ministère offre aux immigrants adultes des cours pour s'initier au français et il s'est associé aux organismes non gouvernementaux et aux organisations privées, grâce à des programmes d'aide financière.

11.16 Tout citoyen canadien ou résident permanent domicilié au Québec et âgé de 18 ans ou plus peut parrainer au Québec un ou plusieurs ressortissants étrangers, c'est-à-dire quelqu'un qui n'est ni citoyen canadien ni résident permanent.

11.17 Le règlement qui définit le parrainage pour Citoyenneté et Immigration Canada se nomme Règlement concernant l'admission au Canada et le renvoi du Canada des personnes qui ne sont pas citoyens canadiens (le règlement fédéral). Par ailleurs, le règlement provincial s'intitule Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers (le règlement provincial).

11.18 Un garant est reconnu comme défaillant lorsque les parrainés deviennent prestataires de l'aide de dernier recours du ministère de la Sécurité du revenu. En octobre 1994, le Ministère estimait à environ 9 000 le nombre total de garants défaillants.

11.19 La figure 11.1 présente la répartition des immigrants admis au Québec en 1992 et en 1993.

11.20 Au 31 mars 1994, sur le plan administratif, l'effectif autorisé du Ministère, pour le volet immigration et communautés culturelles, était de 1 193 années-personnes. Au cours de l'exercice 1993-1994, les dépenses du Ministère ont été de 99,6 millions de dollars pour ce même volet et, dans le cadre de l'Accord Canada-Québec, la compensation financière versée au Québec s'est élevée à 85 millions.

FIGURE 11.1
Répartition des immigrants admis au Québec en 1992 et en 1993

	1992		1993	
CATÉGORIE	**NOMBRE**	**POURCENTAGE**	**NOMBRE**	**POURCENTAGE**
Indépendants	24 591	51	21 098	48
Famille	12 885	27	16 695	38
Réfugiés	10 901	22	6 592	14
TOTAL	**48 377**	**100**	**44 385**	**100**

Portée de notre vérification

11.21 Notre vérification avait pour but d'examiner la façon dont le Ministère gère le parrainage des immigrants, effectue le suivi des cas de garants défaillants, assure les différents programmes d'intégration linguistique et accorde l'aide financière aux organismes non gouvernementaux.

11.22 Nous avons également pris connaissance des informations contenues dans le rapport annuel du Ministère, volet immigration et communautés culturelles, pour l'exercice financier 1993-1994.

11.23 Nos travaux ont couvert principalement les activités de l'exercice 1994-1995, mais certains commentaires se rapportent à des années antérieures. L'examen sur place a pris fin le 24 février 1995.

Résultats de notre vérification

Parrainage et garants

11.24 La personne qui désire se porter garante doit démontrer au Ministère qu'elle sera en mesure de respecter son engagement pendant la durée du contrat et que le revenu annuel dont elle disposera durant toute cette période sera suffisant pour assurer les besoins essentiels de sa famille ainsi que ceux de l'immigrant parrainé et des personnes à charge qui l'accompagnent. Pour parrainer un conjoint ou un enfant mineur célibataire, l'évaluation des capacités financières du garant n'est pas requise, compte tenu des exigences réglementaires fédérales. La signature d'un engagement de parrainage par un membre de sa famille suffit.

11.25 L'engagement lie le garant dès sa signature et il entre en vigueur quand le parrainé obtient son droit d'établissement au pays.

11.26 Selon l'Accord Canada-Québec, le Ministère est seul responsable du suivi de cet engagement et, le cas échéant, c'est lui qui doit fixer et appliquer les normes financières qui conviennent. La durée de l'engagement varie généralement de trois à dix ans et dépend du degré de parenté entre les deux personnes.

11.27 Selon les données du Ministère, environ 115 000 immigrants ont été parrainés depuis 1985, soit 35 p. cent de tous les immigrants admis au Québec durant cette période.

Incidence et harmonisation des réglementations

11.28 Ce n'est qu'en octobre 1994 que le Ministère a modifié les barèmes financiers utilisés pour l'évaluation des capacités financières du garant. Pourtant, dès 1990, dans l'énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration ainsi que dans son plan d'action, le Ministère faisait état de la nécessité de réévaluer en 1992-1993 l'engagement financier du garant. Avant les modifications, les montants exigés étaient inférieurs aux seuils minimaux reconnus par les différentes instances gouvernementales. À titre d'exemple, le revenu annuel exigé d'un garant désireux de parrainer un adulte a été augmenté de 21 374 à 26 413 dollars. Selon les données du Ministère, environ 40 p. cent des parrainages requièrent une évaluation des capacités financières du garant et l'augmentation des critères financiers a permis de faire passer le taux de refus des demandes de parrainage de 10 à 25 p. cent.

Environ 40 p. cent des parrainages requièrent une évaluation des capacités financières du garant.

11.29 Au Québec, la méthode d'évaluation des capacités financières est déterminée par règlement et ne tient pas compte des dettes réelles du garant. Le gouvernement fédéral, quant à lui, tient compte des dettes réelles du garant lorsqu'il effectue ce type d'analyse pour toutes les autres provinces. Les dettes d'un garant peuvent avoir un effet déterminant sur sa capacité de subvenir aux besoins du parrainé.

11.30 En 1994, le Ministère a étudié différentes mesures pour offrir une meilleure garantie quant à la capacité financière des immigrants de la catégorie « famille ». Les formules en question sont, entre autres, le dépôt auprès d'une institution bancaire, le cautionnement garanti par un dépôt ou sans dépôt et le dépôt auprès de l'État. Selon le Ministère, l'augmentation sans cesse croissante des garants défaillants pourrait être endiguée par l'un de ces mécanismes. Cependant, le Ministère doit mener d'autres travaux sur le sujet. De plus, il devra obtenir l'aval du gouvernement fédéral avant de mettre en place l'un de ces mécanismes.

11.31 Le Ministère n'a pas ajusté sa réglementation en fonction des modifications apportées à celle du gouvernement fédéral en mars 1992. Il subsiste donc des différences entre les deux règlements, notamment la définition d'un enfant à charge dans la catégorie « famille ». Le

règlement provincial le définit comme un enfant célibataire, tandis que le règlement fédéral fait état d'un enfant non marié de moins de 19 ans ou, s'il a plus de 19 ans, d'un enfant étudiant ou handicapé, dépendant financièrement de ses parents. Le Ministère doit donc utiliser l'article dérogatoire de la catégorie « indépendants » pour admettre les enfants considérés par le gouvernement fédéral comme appartenant à la catégorie « famille » lorsqu'ils sont mariés et aux études ou mariés et handicapés. En conséquence, ils sont acceptés sans engagement signé.

11.32 Enfin, depuis le début de 1993, le gouvernement fédéral a modifié la notion de « s'engager » dans sa réglementation, afin de restreindre le parrainage à la chaîne. Au moment de l'évaluation financière du garant, le gouvernement fédéral étudie maintenant la demande en tenant compte de toutes les personnes à la charge du parrainé, tandis que le Ministère ne tient compte que de ceux qui l'accompagnent au Québec.

Le Ministère ne s'assure pas de la révision des dossiers acceptés.

11.33 Une plus grande complémentarité entre les réglementations fédérale et provinciale serait souhaitable.

Analyse des demandes

11.34 Lorsque l'agent du Ministère rencontre le garant en entrevue, il effectue une analyse de ses capacités financières pour toute demande de parrainage autre que pour un conjoint ou un enfant mineur célibataire. Cet examen est nécessaire pour savoir si le garant répond aux conditions prévues par le règlement pour parrainer. Dans la majorité des cas, la décision est prise immédiatement.

11.35 Il arrive que l'engagement soit accepté bien que les capacités financières du garant soient insuffisantes. Par exemple, même si les engagements antérieurs doivent toujours être pris en compte, la procédure administrative prévoit que l'agent peut faire fi d'un engagement précédent, si la personne parrainée antérieurement dispose, depuis plus d'un an, d'un revenu autonome.

11.36 Notons que le taux d'acceptation des demandes est d'environ 90 p. cent pour les immigrants de la catégorie « famille », tandis qu'il n'est que de quelque 15 p. cent pour les immigrants de la catégorie « indépendants ». De plus, il est important de mentionner que, contrairement aux immigrants de la catégorie « indépendants », ceux de la catégorie « famille » ne sont pas assujettis à des critères de sélection susceptibles d'influencer leurs chances d'intégration à la société québécoise.

11.37 Aucun supérieur immédiat ne procède à un examen des engagements acceptés ni à une révision à posteriori des dossiers par échantillonnage. Seules les demandes d'engagement refusées sont révisées par le chef d'équipe puisqu'elles sont susceptibles d'être contestées par les garants. Le Ministère s'assure de la révision de tous les dossiers refusés, mais il n'en va pas de même des dossiers acceptés dans lesquels nous avons pourtant décelé plusieurs lacunes.

11.38 Par exemple, il est parfois impossible de retracer la source des montants qui figurent sur l'évaluation des capacités financières. C'est ainsi que nous avons été incapables de concilier le revenu annuel de certains garants. Quelquefois, les revenus sont surévalués parce que les heures supplémentaires et les emplois saisonniers ont été extrapolés à 52 semaines. Parfois, le dossier ne contient aucune preuve des revenus de placement du garant.

11.39 Nous avons également relevé le recours à des barèmes financiers d'une autre période au moment de l'évaluation des capacités financières. Même si la procédure administrative n'en fait pas mention, les propriétés résidentielles sont parfois considérées comme des placements qui produisent des revenus d'intérêt.

11.40 Ni le règlement ni la procédure administrative ne font mention de la durée nécessaire pour considérer qu'un emploi est permanent. Cependant, le Ministère fixe en pratique cette durée à trois mois pour évaluer les capacités financières. Il nous semble que ce laps de temps est disproportionné par rapport à la durée de l'engagement qui est de dix ans dans la majorité des cas. Le garant occupe parfois deux emplois qui, la plupart du temps, requièrent de 75 à 100 heures de travail par semaine. Grâce à ce deuxième emploi, il voit ses capacités financières

évaluées positivement. Nous avons constaté que, dans 60 p. cent des dossiers analysés, l'emploi qui qualifie le garant est occupé depuis moins de 12 mois.

11.41 De même, les renseignements fournis par le garant ne sont pas d'une grande valeur. C'est ainsi que certaines confirmations d'employeur ne sont pas écrites sur du papier à en-tête, tandis que d'autres n'indiquent pas la date du début d'emploi. Par ailleurs, les agents ne vérifient que rarement les informations soumises par le garant. Par exemple, les communications avec un employeur pour confirmer les affirmations du garant ne sont pas toujours consignées dans le dossier. Les agents utilisent surtout des documents récents pour évaluer la situation financière du garant et ne tiennent pas compte des données historiques, telles que la dernière déclaration d'impôt, si la confirmation d'emploi ou les bordereaux de paie sont disponibles.

11.42 Les documents demandés dans l'avis de convocation du garant manquent parfois au moment de l'analyse du dossier, sans aucune indication quant aux motifs de cette lacune.

11.43 Quand arrive l'immigrant, Citoyenneté et Immigration Canada émet le visa et informe le Ministère par un transfert de données informatiques. Les deux parties ont convenu d'un code d'identification à inscrire obligatoirement sur tous les dossiers d'immigrants. Malgré tout, des difficultés d'arrimage de cette information surviennent. Environ 50 p. cent des engagements apparaissent dans le système informatique sans inscription d'une date de visa. Il y a lieu de s'interroger quant à la fiabilité de ces données dans le système informatique.

11.44 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de s'assurer que le supérieur examine les engagements acceptés et qu'il contrôle la qualité des dossiers;**
- **de faire en sorte que ses pratiques administratives respectent le règlement et la procédure administrative;**
- **de disposer d'une documentation complète au moment de l'analyse des capacités financières;**
- **de renouveler ses efforts en vue d'assurer l'intégralité des données provenant du gouvernement fédéral.**

Garants défaillants[1]

11.45 En dépit de l'engagement signé par le garant, le nombre des parrainés qui réclament l'aide de dernier recours a considérablement augmenté depuis quelques années. Par conséquent, les garants défaillants ont accumulé des dettes importantes envers le gouvernement du Québec. Pourtant, l'objectif premier d'un engagement, signé par un garant, est de ne pas entraîner de coûts pour la société d'accueil.

11.46 Le dossier engage trois ministères, soit celui des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles auprès duquel le garant souscrit un engagement, celui de la Sécurité du revenu qui verse des prestations aux parrainés, et celui de la Justice du Québec qui, à la demande des divers ministères, est responsable de poursuivre devant les tribunaux les garants qui n'ont pas respecté leur engagement.

Suivi des cas de garants défaillants

11.47 Le Ministère sait qu'un garant a failli aux obligations de son engagement lorsque le ministère de la Sécurité du revenu l'informe qu'une personne parrainée reçoit l'aide de dernier recours.

11.48 De 1984 à 1987, sur réception de cette information, le Ministère rencontrait le garant défaillant, réévaluait ses capacités financières et lui accordait parfois une suspension de parrainage, afin de permettre au parrainé de bénéficier de l'aide de dernier recours. Bien que cette pratique n'ait pas été appuyée par une disposition du règlement sur la sélection des ressortissants étrangers, le Ministère a accordé environ 1 400 suspensions de parrainage au cours de cette période.

11.49 D'octobre 1987 à mai 1991, cette information a tout simplement été classée dans le dossier du garant, sans traitement administratif supplémentaire. Durant cette période, l'aide de dernier recours versée à des parrainés a été estimée à 56 millions de dollars.

Dans 60 p. cent des dossiers analysés, l'emploi qui rend le garant apte à parrainer est occupé depuis moins de 12 mois.

[1] Nous traitons aussi de ce sujet au chapitre 16 de ce rapport.

Rien n'est prévu pour convoquer les garants défaillants dès la demande d'aide de dernier recours des parrainés.

11.50 Depuis juin 1991, le Ministère achemine une lettre par poste certifiée au garant défaillant, en lui signalant qu'il est passible de poursuites judiciaires et en lui demandant de s'entendre avec le ministère de la Sécurité du revenu au sujet du remboursement des sommes versées au parrainé. Le Ministère enregistre la défaillance dans le système informatique. Lorsque la lettre n'est pas réclamée ou que l'adresse est inexacte, le Ministère interrompt ses démarches.

11.51 Par ailleurs, aucune procédure n'a été mise en place pour aviser le Ministère que le garant a bien communiqué avec le ministère de la Sécurité du revenu pour prendre un arrangement. Le garant défaillant ne risque rien s'il ne prend pas contact avec l'un ou l'autre des ministères.

11.52 Enfin, le Ministère ne s'assure pas qu'il reçoit toute l'information du ministère de la Sécurité du revenu. Par conséquent, certains immigrants parrainés pourraient demander l'aide de dernier recours sans que le Ministère en soit avisé.

11.53 Le Ministère risque donc d'accepter une nouvelle demande de parrainage d'un garant sans savoir que celui-ci est déjà défaillant, bien que la réglementation du Ministère ne permette pas à un garant défaillant de parrainer de nouveaux immigrants avant d'avoir remboursé le ministère de la Sécurité du revenu.

De 1987 à 1994, le ministère de la Sécurité du revenu a versé environ 237 millions de dollars en aide de dernier recours à des parrainés.

11.54 En outre, le Ministère n'envoie pas de lettre au garant défaillant qui bénéficie lui-même de l'aide de dernier recours et qui demeure à la même adresse que le parrainé, puisque le garant sait que le parrainé reçoit des prestations. Par contre, rien n'est prévu pour que le Ministère soit avisé dès que le garant ne reçoit plus l'aide de dernier recours. Le Ministère peut difficilement agir sans être au courant de toute modification survenue à la situation d'un garant défaillant.

11.55 Finalement, rien n'est prévu pour convoquer les garants défaillants dès la demande d'aide de dernier recours des parrainés. Pourtant, il est important de sensibiliser le garant dès le début de la défaillance puisque, plus la dette augmente, plus il sera difficile de la récupérer.

11.56 Au moment de notre vérification, le Ministère élaborait avec le ministère de la Sécurité du revenu un projet-pilote, d'une durée de six mois, afin de mieux exercer le suivi des nouveaux garants défaillants et de récupérer les prestations d'aide de dernier recours versées aux parrainés.

11.57 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de renforcer la procédure permettant le suivi des dossiers de garants défaillants;**
- **de s'assurer d'en être informé quand toute personne parrainée reçoit l'aide de dernier recours.**

Récupération des sommes auprès des garants défaillants

11.58 Le contrat de parrainage précise que le garant doit rembourser au gouvernement du Québec les prestations d'aide de dernier recours versées au parrainé par le ministère de la Sécurité du revenu durant l'engagement.

11.59 Le parrainé dispose également d'un recours contre le garant qui s'est engagé pour lui. Jusqu'à présent, les recours exercés directement par les immigrants parrainés n'ont donné que peu de résultats.

11.60 De 1987 à 1994, le ministère de la Sécurité du revenu a versé environ 237 millions de dollars en aide de dernier recours à des parrainés.

11.61 Depuis 1988, plusieurs discussions concernant la récupération des sommes dues auprès des garants défaillants ont eu lieu entre les deux ministères. Cependant, les rôles et les responsabilités de chacun n'ont jamais été clairement définis.

11.62 Au cours des années, divers projets-pilotes ont été élaborés dans le but de récupérer, auprès des garants défaillants, les prestations versées aux parrainés par le ministère de la Sécurité du revenu, mais aucun n'a donné de résultats probants. De plus, très peu de poursuites envers les garants défaillants ont été engagées devant les tribunaux.

11.63 Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure de démontrer au garant éventuel la portée réelle de son engagement. En effet, les garants et les parrainés sont très conscients de la tolérance dont font preuve les représentants gouvernementaux en ne poursuivant pas les garants défaillants. Par

contre, depuis quelques années, le Ministère a amélioré son rôle conseil auprès des garants au moment de l'analyse de la demande, mais il n'en a pas évalué les résultats.

11.64 Pendant ce temps, le Ministère estime à 120 ménages par mois l'augmentation nette du nombre d'immigrants parrainés inscrits au ministère de la Sécurité du revenu.

11.65 Concernant les prestations déjà versées depuis 1987, aucun projet de récupération n'est à l'étude présentement. Pourtant, depuis le 1er janvier 1994, le nouveau Code civil du Québec limite à trois ans le délai de prescription pour récupérer ce type de créance. Ainsi, en ce qui a trait aux dettes qui existaient avant le 1er janvier 1994, soit un montant estimé de 170 millions de dollars, le gouvernement du Québec devra intervenir avant le 1er janvier 1997 s'il désire vraiment en récupérer une partie. Pour annuler cette prescription, l'envoi d'une mise en demeure n'est pas suffisante; il devra y avoir dépôt d'une demande en justice avant l'expiration du délai.

11.66 Nous avons recommandé au Ministère de se prononcer quant à la pertinence de mettre en place, avec ses partenaires gouvernementaux, une procédure de récupération des créances la plus efficace possible.

Programmes d'intégration linguistique

11.67 Le Ministère offre aux immigrants adultes une gamme de cours à temps plein ou à temps partiel pour s'initier au français.

11.68 Pour atteindre cet objectif de francisation des immigrants, le Ministère privilégie les centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI). Ceux-ci présentent la particularité d'intervenir en premier lieu auprès des immigrants et de leur offrir des programmes visant à les initier à la vie québécoise. Des cours de français y sont donnés à temps plein et les stagiaires inscrits peuvent bénéficier d'allocations de participation, pour personne à charge et de frais de garde.

11.69 Outre les cours de COFI à temps plein, le Ministère offre gratuitement des cours à temps partiel de moins de 15 heures par semaine, pour lesquels le stagiaire ne reçoit aucune allocation.

11.70 Un stagiaire a droit à 800 heures au maximum dans les différents programmes d'intégration linguistique. Il est autorisé à suivre un stage de 600 heures à temps plein et, s'il n'a pas atteint le profil de sortie correspondant au programme d'études auquel il était inscrit, il peut être admissible à un stage additionnel de 200 heures à temps partiel.

11.71 Les budgets des différents programmes pour 1994-1995 sont illustrés à la figure 11.2.

Réglementation et contrôle
Constats généraux

11.72 Une étude de 1991 du Ministère a permis de constater l'inscription de près de 14 p. cent de citoyens canadiens aux programmes à temps partiel d'intégration linguistique, même s'ils n'y sont pas admissibles.

11.73 De plus, le Ministère n'est pas en mesure de vérifier qu'un stagiaire n'a pas excédé le maximum autorisé de 800 heures de formation qui lui a été donnée dans l'ensemble des programmes d'intégration linguistique.

Le Ministère n'est pas en mesure de vérifier qu'un stagiaire n'a pas excédé le maximum autorisé de 800 heures de formation.

11.74 En effet, en ce qui concerne les cours sur mesure et en sous-traitance dans les commissions scolaires, aucun lien informatique n'existe avec le Ministère et aucun contrôle manuel n'est effectué. À partir d'un échantillon que nous avons constitué

PROGRAMMES	BUDGET 1994-1995 (M $)
COFI-fonctionnement	24,6
COFI-allocations	12,4
Cours dans les commissions scolaires	1,5
Programme d'aide à la francisation des immigrants	1,3
Cours sur mesure	0,9
Projets expérimentaux	0,3
TOTAL	**41,0**

FIGURE 11.2
Budgets des programmes d'intégration linguistique pour 1994-1995

dans les deux plus importantes commissions scolaires, 15 p. cent des étudiants ont dépassé le nombre d'heures de cours permis.

11.75 Au sein même des COFI, pourtant gérés exclusivement par le Ministère, le maximum autorisé de 800 heures peut être dépassé quand des stagiaires ont abandonné leurs cours et qu'ils se réinscrivent par la suite. Peu de contrôle est exercé quant à cette information. D'ailleurs, en octobre 1994, le Ministère a pris connaissance de cas où certains stagiaires avaient suivi simultanément des cours à temps plein et à temps partiel dans les COFI.

11.76 Le nouveau système informatique du Ministère devrait permettre d'établir un dossier unique par stagiaire et de renforcer le contrôle du nombre d'heures autorisé pour les COFI et les cours sur mesure. L'élaboration de ce système est amorcée et on prévoit qu'il atteindra la phase relative à la francisation en septembre 1995.

COFI

11.77 Afin de recevoir les allocations de participation au programme du Service de formation linguistique, le stagiaire doit, en vertu du règlement, être à la recherche d'un emploi au Québec. Le Ministère applique ce critère de façon très large, car le stagiaire n'a qu'à manifester son intention d'intégrer le marché du travail pour réclamer ce type d'allocation. Nous avons d'ailleurs retracé des stagiaires âgés de 68 et de 69 ans inscrits à ce programme.

11.78 Lorsqu'un immigrant est sélectionné à l'étranger, ses capacités sont évaluées selon différents critères, dont la capacité de communiquer en français qui est mesurée en fonction d'une échelle de 1 à 15 points. Ainsi, lorsqu'un immigrant est sélectionné à l'étranger, son intérêt est de démontrer sa maîtrise du français pour augmenter ses chances d'être accepté. Par contre, pour bénéficier des allocations, un immigrant aurait avantage à ne pas démontrer sa maîtrise du français au moment de son inscription au COFI.

Des stagiaires reçoivent simultanément des allocations de frais de garde du Ministère et des prestations de l'Office des services de garde.

11.79 Un document du Ministère nous a permis d'établir qu'un résultat de 10 points sur 15 vaut à l'immigrant d'être considéré comme ayant une connaissance « intermédiaire ou avancée » de la langue française. À l'aide d'un échantillon couvrant une période de huit mois en 1993, nous avons retracé plusieurs stagiaires inscrits au COFI bien qu'ils aient obtenu 10 points ou plus au moment de leur sélection à l'étranger. Certains d'entre eux ont même atteint un résultat de 15 sur 15. De ce fait, le Ministère a dû assumer des coûts d'au moins 115 000 dollars.

11.80 Un bénéficiaire de l'aide de dernier recours ne peut recevoir les allocations de participation du Ministère, car il est admissible au supplément de formation versé par le ministère de la Sécurité du revenu. Or, le Ministère ne dispose d'aucun moyen de s'assurer que le candidat ne reçoit pas ce genre d'aide au moment de son inscription ou pendant la durée du cours. À l'aide d'un échantillon couvrant une période de 18 mois en 1993-1994, nous avons retracé environ 360 stagiaires qui recevaient les allocations de participation du Ministère en même temps que de l'aide de dernier recours. Par conséquent, le Ministère a déboursé environ 400 000 dollars qui auraient dû être assumés par le ministère de la Sécurité du revenu à titre de premier payeur.

11.81 En 1993-1994, le Ministère a versé près de 4 millions de dollars en allocations de frais de garde. Conformément à la réglementation, ces indemnités sont versées au stagiaire selon un barème, sans tenir compte de son revenu. Un stagiaire peut donc recevoir une allocation de frais de garde même si ses revenus sont élevés. Par ailleurs, l'Office des services de garde à l'enfance établit ses prestations en tenant compte du revenu familial.

11.82 Un stagiaire qui perçoit des allocations de frais de garde du Ministère doit se désister auprès de l'Office des services de garde à l'enfance. Or, dans 50 p. cent des dossiers examinés comportant ce type d'allocation, nous avons constaté que le formulaire de déclaration n'avait pas été rempli. À l'aide d'un échantillon couvrant une période de 18 mois en 1993-1994, nous avons retracé 105 stagiaires qui recevaient simultanément des allocations de frais de garde du Ministère et des prestations de l'Office. Par conséquent, le gouvernement a assumé des coûts indus de 140 000 dollars environ. Dans 12 p. cent des dossiers examinés, les allocations de frais de garde ont été versées même si certaines pièces justificatives étaient manquantes.

Commissions scolaires

11.83 Les cours en sous-traitance offerts par les commissions scolaires et financés par le Ministère font l'objet d'un contrat qui comporte différentes clauses. Pour rendre compte de leurs activités, les commissions scolaires doivent fournir au Ministère des rapports mensuels et les listes nominatives des étudiants par classe.

11.84 Pourtant, le Ministère n'obtient pas toutes ces informations. Des listes nominatives sont manquantes et l'information obtenue n'est pas uniforme. Par exemple, une commission scolaire communique le nombre de ses étudiants par classe, tandis qu'une autre ne fait connaître que le nombre total des étudiants inscrits et le nombre de classes. Le Ministère n'a donc pas toujours l'assurance que le minimum de 20 étudiants exigé pour l'ouverture d'une classe a été respecté.

11.85 En outre, certaines irrégularités n'ont pas été décelées : une commission scolaire a ouvert des classes d'étudiants en regroupant des résidents permanents et des revendicateurs du statut de réfugié, même s'ils devraient former des groupes distincts selon les clauses du contrat. Certaines classes ont été ouvertes avec un nombre initial d'élèves inférieur à l'exigence minimale de 20 étudiants. De plus, à partir d'un échantillon formé dans les deux plus importantes commissions scolaires, nous avons constaté la présence de 5 p. cent d'étudiants simultanément inscrits à la commission scolaire et au COFI, ce qui est contraire aux directives du Ministère.

11.86 Enfin, les rapports d'activité soumis par les commissions scolaires ne permettent pas au Ministère de savoir quels étudiants ont abandonné leurs cours. Par conséquent, si le Ministère voulait procéder à un suivi quant au plafond de 800 heures allouées à la formation, il ne serait pas en mesure de le faire.

Cours sur mesure

11.87 Depuis près de dix ans, des cours de francisation sont offerts aux membres de certains consulats étrangers de Montréal. En 1993 et en 1994, le Ministère a assumé des coûts de 16 000 dollars à ce chapitre, en dépit du fait que cette clientèle n'est pas admissible en vertu de la réglementation.

11.88 Toujours en 1993 et en 1994, le Ministère a déboursé environ 220 000 dollars pour les cours de francisation offerts aux aides familiales qui, en tant que résidentes temporaires, n'y sont pas admissibles.

11.89 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de s'assurer que ses pratiques administratives respectent la réglementation;**
- **d'améliorer ses contrôles quant à l'admissibilité des stagiaires aux programmes d'intégration linguistique et aux allocations de participation.**

Atteinte des objectifs
Constats généraux

L'un des objectifs des COFI est de franciser les immigrants récemment arrivés.

11.90 L'un des objectifs des COFI est de franciser les immigrants récemment arrivés. Or, une étude du Ministère, menée en 1994 et portant sur un COFI de la région de Montréal, a fait ressortir la présence d'environ 20 p. cent de stagiaires à temps plein qui résidaient au Québec depuis plus de trois ans, certains même depuis près de sept ans. Mentionnons que, dans les autres provinces, Citoyenneté et Immigration Canada accorde à tout immigrant un délai maximum de trois ans pour s'inscrire à un programme de langues.

11.91 Dans trois groupes d'une commission scolaire, 42 p. cent des stagiaires étaient au Canada depuis plus de trois ans. Parmi eux, plusieurs résidaient au pays depuis cinq ans et, par conséquent, pouvaient être des citoyens canadiens non admissibles. Nous avons même retracé trois stagiaires entrés au Canada en 1973, 1974 et 1976.

11.92 En 1991, le Ministère a publié un énoncé de politique dans lequel il exprimait sa volonté de faire passer le taux de fréquentation des programmes linguistiques de 40 à 60 p. cent de la clientèle potentielle au cours des années 1991 à 1994. Cette clientèle est définie comme étant formée des immigrants âgés de plus de 16 ans et ne parlant pas français. Bien que nous ayons pu constater une progression du taux de fréquentation, le Ministère n'a pas été en mesure de nous démontrer que son objectif avait été atteint.

COFI

11.93 En 1993, le Ministère a offert environ 340 000 heures d'enseignement, dont près de 80 p. cent étaient dispensées par les COFI. Sur 100 immigrants susceptibles de s'inscrire à des cours, 48 l'ont fait auprès des COFI. De ce nombre, 43 se sont présentés au premier cours et 30 ont terminé leur stage. Enfin, d'après les résultats d'octobre 1993 à mars 1994, la moitié des participants ayant achevé leurs stages avaient le profil de sortie établi par le Ministère, ce qui représente 15 p. cent de la clientèle potentielle initiale.

Le Ministère n'a pas tous les outils nécessaires pour mesurer la qualité de l'enseignement offert dans les COFI.

11.94 Le Ministère n'a pas tous les outils nécessaires pour mesurer la qualité de l'enseignement offert dans les COFI. Par exemple, le bilan de session, qui comporte une évaluation du professeur, du matériel pédagogique et des locaux par les stagiaires, n'est pas effectué de façon systématique. De plus, aucune évaluation de la performance des professeurs permanents n'est effectuée par le Ministère. Il s'agit pourtant de sources d'information importantes qui permettraient au Ministère d'améliorer la qualité de l'enseignement.

11.95 Ajoutons que, dans certains cas, les normes établies sont insuffisantes pour apprécier les résultats des COFI. Par exemple, bien que le Ministère possède des statistiques sur les taux de réussite des stagiaires, il n'existe aucune norme permettant de les interpréter.

Commissions scolaires

11.96 Le contrat signé entre la commission scolaire et le Ministère prévoit que celui-ci dispose d'un droit de regard sur le mode d'organisation et de fonctionnement des cours, y compris la qualité de l'enseignement.

11.97 Le Ministère n'exerce pas ce droit de regard en ce qui a trait au perfectionnement des enseignants ainsi qu'à la qualité des locaux et du matériel pédagogique, car il ne s'assure pas du respect des obligations des commissions scolaires dans ces domaines. Il n'obtient pas non plus les plans de cours et n'effectue pas de façon systématique les visites et les rencontres avec les directeurs des centres. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que l'enseignement offert est conforme aux objectifs d'intégration linguistique qu'il s'est fixés.

11.98 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de se doter d'outils et de critères additionnels qui lui permettraient de mesurer l'atteinte des objectifs des COFI;**
- **d'exercer son droit de regard sur les cours offerts par les commissions scolaires.**

Gestion des ressources

Constats généraux

11.99 Au début des cours de francisation, on ne prévoit pas, ou très peu, de places en surnombre pour compenser les abandons prévisibles.

11.100 Le Ministère utilise, dans la mesure du possible, les places laissées vacantes par un système d'entrées différées dans les COFI. Pour ce faire, il doit respecter certains paramètres pédagogiques et réglementaires afin de déterminer la durée, le programme d'études et le rythme d'apprentissage.

11.101 Les cours de COFI à temps plein débutent avec le maximum permis par la convention collective, soit 17 élèves. Notons qu'au moins 10 p. cent des stagiaires inscrits ne se présentent jamais au début de la session et que le taux d'abandon moyen est de 30 p. cent, dont environ le tiers a lieu avant la 6e semaine. Compte tenu de ces éléments, la capacité d'accueil non utilisée pour les années 1991 à 1993 représente une somme minimale de 6 millions de dollars.

11.102 Les cours dans les commissions scolaires débutent avec un nombre d'élèves égal ou légèrement supérieur à 20, soit le minimum exigé selon le contrat. De même, les cours sur mesure sont planifiés en fonction de 20 élèves, ce qui permet de ramener ce nombre à 17 au début du cours, conformément à ce que prévoit la convention collective. Les taux moyens d'abandon étant de 25 p. cent dans les commissions scolaires et de 40 p. cent pour les cours sur mesure, la capacité d'accueil non utilisée de 1991 à 1993 représente des sommes maximales de 750 000 et de 435 000 dollars respectivement.

11.103 Entre 1991 et 1993, le Ministère a déboursé 400 000 dollars pour des programmes de francisation à l'intention de revendicateurs du statut de réfugié, déboutés par la suite et sujets à être déportés. Mentionnons que Citoyenneté et Immigration Canada n'accepte dans ses

programmes linguistiques aucune personne ayant déposé une telle demande.

COFI

11.104 En 1994, un rapport de la vérification interne a fait ressortir que les allocations ne sont pas réduites dans plusieurs cas d'absence non justifiée des étudiants, car les motifs d'absence autorisés diffèrent d'un COFI à l'autre, chacun ayant adopté sa propre procédure.

11.105 Les COFI ne favorisent pas toujours la motivation des stagiaires. Par exemple, les allocations de participation sont versées de façon uniforme. Or, cette façon de faire peut inciter certains élèves à fréquenter une classe, sans qu'ils désirent pour autant apprendre le français.

11.106 En outre, une étude du Ministère réalisée en 1994 a démontré que 45 p. cent des élèves de COFI à temps plein avaient connu au moins quatre enseignants durant leur stage. Cet élément d'instabilité réduit également la motivation des stagiaires.

11.107 La convention collective intervenue entre le gouvernement du Québec et le Syndicat des professeurs de l'État du Québec aborde plusieurs aspects liés à la charge de travail : le nombre et la durée des périodes d'enseignement, le nombre d'élèves par classe, etc. Cette convention collective impose au Ministère des contraintes importantes, notamment en ce qui a trait aux vacances. En effet, les enseignants bénéficient actuellement de huit semaines mobiles et de trois jours discrétionnaires. Sur la base de la convention collective de 1975-1978, soit quatre semaines fixes à la fin d'une session sans remplacement, quatre semaines mobiles et trois jours discrétionnaires, le Ministère aurait pu économiser environ 50 p. cent des coûts de suppléance liés aux vacances, soit près de 800 000 dollars par année. Enfin, dans les cours de COFI à temps plein, il est impossible qu'il y ait, au début de la session, plus de stagiaires que le nombre maximum permis dans la convention collective, alors que cette possibilité existe pour les cours de COFI à temps partiel et les cours sur mesure.

Chevauchement

11.108 En relation avec la clientèle desservie, nous avons constaté des chevauchements entre les programmes d'études du Ministère. Ce dédoublement est lié à l'évolution des programmes qui finissent par se recouper avec le temps et entraîne des coûts que nous n'avons pas mesurés.

11.109 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de poursuivre ses efforts de contrôle et de recherche en vue d'améliorer la gestion des ressources investies dans les programmes d'intégration linguistique;**
- **de renouveler ses efforts pour obtenir une convention collective qui lui permettrait une gestion plus flexible de ses enseignants;**
- **de réviser périodiquement les mandats et les objectifs des différents programmes d'intégration linguistique.**

Programmes d'aide financière

11.110 Afin de remplir sa mission d'intégrer les immigrants, le Ministère, grâce aux programmes d'aide financière, s'est associé aux organismes non gouvernementaux et privés.

11.111 Chaque programme couvre un secteur d'intervention précis, soit l'accueil et l'établissement des immigrants, les relations intercommunautaires, l'aide à la francisation des immigrants et le soutien à l'insertion en emploi. Par ailleurs, le programme d'adaptation est offert aux organismes privés qui désirent s'adapter à la diversité culturelle du Québec. En 1994-1995, les budgets d'exploitation des divers programmes étaient les suivants :

PROGRAMMES	BUDGET 1994-1995 ($)
Accueil et établissement des immigrants	3 118 500
Relations intercommunautaires	1 289 500
Aide à la francisation des immigrants	1 260 200
Soutien à l'insertion en emploi	1 072 300
Adaptation des organisations	146 500
TOTAL	**6 887 000**

FIGURE 11.3
Budgets des programmes offerts aux organismes non gouvernementaux et privés pour 1994-1995

Objectifs et priorités

11.112 Le Ministère a pour mandat d'établir et de maintenir, à l'intention des personnes qui s'établissent au Québec, un programme d'intégration ayant pour but de favoriser leur initiation à la vie québécoise. Pour ce faire, il doit voir à l'accueil, au rapprochement interculturel et à l'adaptation des immigrants par l'entremise des programmes d'aide financière.

11.113 Cependant, les objectifs des programmes d'aide financière ne sont pas exprimés de façon mesurable. Ainsi, le Ministère peut difficilement évaluer les demandes d'aide financière en fonction des buts visés et rendre compte de la pertinence des programmes ainsi que de l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés. Les programmes ne précisent pas non plus de normes ou de standards de qualité des services à rendre. Par conséquent, le Ministère peut difficilement évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux.

11.114 Chaque année, afin d'orienter son action, le Ministère recense les besoins des organismes et établit des priorités pour chacun des programmes. Cependant, il n'a pas établi les mesures qu'il entend prendre pour s'assurer que les priorités seront respectées et ne s'est pas doté non plus de moyens pour procéder à leur évaluation.

11.115 De plus, le Ministère répartit annuellement l'enveloppe budgétaire entre les divers programmes et les régions. Les éléments analysés au moment de cette répartition tiennent compte de facteurs tels que les priorités, les grandes tendances économiques, les besoins des organismes non gouvernementaux et des immigrants. Cependant, il est difficile d'établir le lien entre les facteurs d'analyse et la répartition effectuée.

La répartition de l'enveloppe budgétaire est reconduite d'une année à l'autre de manière à assurer une continuité dans le financement des organismes non gouvernementaux.

11.116 En général, la répartition est reconduite d'une année à l'autre de manière à assurer une continuité dans le financement des organismes non gouvernementaux.

11.117 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'élaborer des objectifs mesurables afin de pouvoir rendre compte de l'efficacité des programmes d'aide financière;**
- **d'élaborer des indicateurs et des standards pertinents afin d'allouer l'aide financière en fonction des critères préétablis et d'évaluer le rendement des organismes non gouvernementaux;**
- **de consigner par écrit les raisons qui motivent la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les programmes et les régions en fonction des priorités et des besoins déterminés.**

Processus de demande d'aide financière

11.118 En 1990, le Ministère a mandaté une firme pour réviser les programmes d'aide financière. L'objectif du mandat était d'améliorer la portée, la pertinence, l'efficacité et l'efficience des programmes. Malgré cette étude et bien que le Ministère ait procédé depuis au suivi évaluatif des programmes d'aide financière, plusieurs lacunes perdurent dans le processus.

Conformité aux normes des programmes

11.119 Les programmes d'aide financière, approuvés par le Conseil du trésor, précisent les projets admissibles. Ils énoncent les critères d'admissibilité et d'évaluation des organismes ainsi que les obligations et les modalités financières et administratives des organismes participants. Enfin, les programmes prévoient les critères d'évaluation des demandes.

11.120 Le Ministère outrepasse régulièrement certaines normes édictées pour les divers programmes. Ainsi, certains projets sont acceptés, bien que l'organisme soit peu orienté vers la clientèle admissible. D'autres projets sont approuvés même si le nombre minimal de personnes prévu dans le programme n'est pas respecté.

11.121 Quant aux critères d'admissibilité et d'évaluation des organismes, ils sont si englobants et si peu restrictifs qu'ils permettent à tous d'être admissibles.

11.122 En outre, les modalités administratives ne sont pas toujours respectées. Bien que les organismes doivent respecter une date limite pour le dépôt de leurs demandes d'aide, nous avons

constaté des retards de plus d'un mois. Le Ministère déroge donc à cette règle en les acceptant.

11.123 Quant aux critères d'évaluation des demandes, ils sont également exposés en des termes vagues. Ainsi, les évaluations soumises à notre examen ne font pas toujours ressortir les liens avec la clientèle visée, les priorités annuelles et les objectifs poursuivis, pas plus que la capacité d'offrir efficacement les services. D'ailleurs, tous les rapports d'activité des organismes pour l'année précédente sont déposés après la période d'analyse des demandes. Par conséquent, ils ne peuvent servir à l'évaluation de la performance passée de l'organisme. L'examen des formulaires remplis au moment de l'évaluation a permis de constater que, en général, celle-ci est basée sur la connaissance qu'a l'agent de développement des organismes non gouvernementaux. Le dossier contient peu de justifications et ne fait état ni des observations faites au cours des rencontres avec les organismes ni des facteurs qui ont servi à établir le montant de la contribution. Par conséquent, il est difficile d'apprécier la justesse de l'analyse effectuée et la pertinence de la recommandation.

11.124 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de respecter les modalités des programmes d'aide financière qui ont été approuvées par le Conseil du trésor;**
- **de préciser les critères d'admissibilité des organismes ainsi que les normes d'évaluation des demandes d'aide financière;**
- **de consigner, sur le formulaire d'évaluation, chacun des éléments pertinents analysés à l'appui de la recommandation.**

Approbation des demandes

11.125 Chaque agent de développement doit évaluer les demandes d'aide financière des organismes dont il est responsable et en discuter avec son supérieur immédiat et ses collègues. Par la suite, une rencontre de « mise en commun » réunit le sous-ministre adjoint, les directeurs régionaux et le directeur des services à la collectivité. Ces étapes ont pour but de niveler les montants des contributions financières entre les organismes, tout en respectant le budget prévu, et de préparer un tableau des dossiers recommandés.

11.126 Un comité de synthèse, formé de membres du cabinet, du sous-ministre adjoint, des directeurs régionaux et du directeur des services à la collectivité, est responsable d'examiner les recommandations consignées dans le tableau et d'approuver les montants de contribution. Toutes les demandes y apparaissent, même celles qui ont été refusées.

Bien que les organismes doivent respecter une date limite pour le dépôt de leurs demandes d'aide, nous avons constaté des retards de plus d'un mois.

11.127 Les recommandations sont fréquemment modifiées par le comité de synthèse sans qu'il en donne les raisons. D'ailleurs, nous n'avons retracé aucune règle visant à encadrer ces modifications. Des travaux effectués auprès d'entités comparables nous ont permis de constater que les recommandations sont rarement modifiées au moment de l'approbation aux niveaux supérieurs. Dans certains cas, le comité a attribué des montants, même s'il avait été recommandé de refuser la demande, étant donné qu'elle ne répondait pas aux exigences du Ministère.

11.128 Pour obtenir une contribution financière, certains organismes n'hésitent pas à influencer le Ministère. Ainsi, nous avons constaté des cas où l'organisme a fait renverser la décision négative du Ministère à son sujet, à force de pressions.

11.129 Nous avons recommandé au Ministère de consigner par écrit les raisons qui expliquent les contributions accordées.

Suivi et contrôle

11.130 L'octroi d'une contribution donne lieu à la signature d'un protocole d'entente entre le Ministère et l'organisme non gouvernemental. Ce protocole stipule les obligations de l'organisme et les pouvoirs du Ministère. Cependant, faute de contrôle suffisant, il n'est pas toujours respecté. Ainsi, certains organismes qui ne remplissent pas leurs obligations n'en subissent pas les conséquences au moment de l'attribution ultérieure d'une contribution financière. Par conséquent, le Ministère exerce peu les pouvoirs dont il s'est lui-même doté.

Le Ministère exerce peu les pouvoirs dont il s'est lui-même doté.

11.131 Le protocole exige, entre autres, le dépôt d'un rapport d'étape. Le Ministère doit, avant d'effectuer le deuxième versement, procéder à l'analyse de ce rapport et remplir une fiche de recommandation. Cependant, cette analyse

manque de rigueur et ne nous a pas permis de nous assurer qu'un rapprochement était effectué entre l'estimation des coûts établis au moment de la demande de contribution, les clauses du protocole d'entente et l'utilisation de la contribution. On ne s'assure ni de la vraisemblance de l'information transmise ni de sa validité.

11.132 D'ailleurs, dans certaines régions, aucune fiche de recommandation du deuxième versement n'a été retracée dans les dossiers. Comme l'agent qui effectue le travail de vérification du rapport d'étape ne laisse aucune trace, nous n'avons pas l'assurance que les règles prévues dans le protocole ont été respectées avant le deuxième paiement.

L'information transmise par les organismes non gouvernementaux ne permet pas au Ministère de mesurer les résultats et d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide.

11.133 De surcroît, nous avons relevé le cas d'un organisme qui n'a transmis aucun rapport d'étape et qui a tout de même reçu le deuxième versement de la contribution.

11.134 Par ailleurs, bien que le protocole engage l'organisme à ne desservir qu'une clientèle admissible en fonction de ses prestations de service, ni l'analyse du rapport d'étape ni celle du rapport final ne démontrent l'adéquation entre la proportion de services rendus à des clients admissibles et la part que représente la subvention du Ministère dans le budget total de l'organisme.

11.135 À titre d'exemple, le programme d'accueil et d'établissement des immigrants précise que la clientèle à desservir correspond aux immigrants arrivés au pays depuis moins de 18 mois. Malgré tout, 72 p. cent de la clientèle d'un organisme était non admissible à ce programme. En 1994-1995, cet organisme s'est tout de même vu reconduire une contribution de 100 000 dollars du Ministère, même si le budget total prévu par l'organisme était de 181 000 dollars.

11.136 L'organisme s'engage aussi à participer avec des représentants du Ministère, au moins deux fois par année, à l'évaluation des services offerts pour déterminer dans quelle mesure ils répondent aux objectifs du Ministère. Cependant, cette évaluation n'est pas consignée au dossier de l'organisme. Par conséquent, il est difficile d'effectuer l'évaluation et le suivi des services rendus.

11.137 Le protocole engage l'organisme à autoriser les représentants du Ministère à vérifier les registres comptables pour s'assurer que les termes de l'entente ont été respectés. Or, le Ministère s'est prévalu une seule fois de cette clause. De plus, lorsque l'organisme reçoit plus de 25 000 dollars, il est tenu de transmettre ses états financiers vérifiés, y compris un état détaillé de l'utilisation de la contribution financière. Cependant, cet état n'est pas exigé. À défaut d'information, le Ministère ne peut récupérer une somme non utilisée en vertu des ententes intervenues.

11.138 Enfin, l'information transmise par les organismes non gouvernementaux ne permet pas au Ministère de mesurer les résultats et d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide. Entre autres, les grilles statistiques transmises par ces organismes ne sont pas nominatives. Par conséquent, la fiabilité des données peut être remise en cause quant au nombre réel de clients desservis et à leur admissibilité aux services. Le Ministère ne peut ainsi rendre compte de la pertinence des programmes et des objectifs fixés.

11.139 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de s'assurer de l'exécution des engagements prévus par le protocole d'entente conclu avec les organismes non gouvernementaux et en exercer un suivi rigoureux;**
- **de documenter l'incidence des défaillances contractuelles des organismes non gouvernementaux et en tenir compte au moment de l'analyse de la demande d'aide financière.**

Lourdeur du processus

11.140 Le Ministère s'est doté d'un processus très lourd et peu flexible pour l'attribution de l'aide financière. Présentement, toutes les demandes suivent exactement le même cheminement.

11.141 Le Ministère ne s'est pas doté de mécanismes qui lui permettraient de reconnaître les organismes partenaires, ce qui les oblige à présenter tous les ans autant de demandes d'aide financière qu'il existe de programmes, bien que le montant qu'ils reçoivent du Ministère soit sensiblement le même d'année en année. D'ailleurs, aucun formulaire abrégé n'est disponible, ce qui éviterait de répéter certaines informations de nature permanente.

11.142 Des travaux effectués dans des entités comparables démontrent qu'une demande de financement est valable pour deux ans, moyennant

révision du montant de la contribution en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible et de la performance de l'organisme.

11.143 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer la pertinence de revoir le processus d'attribution de fonds aux programmes d'aide financière.

Reddition de comptes : examen du rapport annuel

11.144 Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons examiné les informations contenues dans le rapport annuel du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles pour l'année financière 1993-1994. Notre examen n'a porté que sur la portion qui concerne l'immigration et les communautés culturelles.

11.145 Le rapport d'activité est l'un des principaux moyens dont dispose le Ministère pour rendre compte des résultats de son efficacité et pour permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport d'activité doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse. Le rapport d'activité doit être transmis dans les délais prévus pour demeurer pertinent.

11.146 Bien que le rapport du Ministère ait été déposé dans les délais prescrits, des améliorations pourraient y être apportées.

11.147 Plusieurs des objectifs opérationnels ne sont pas exprimés en termes mesurables, ce qui rend difficile l'évaluation de leur atteinte. Par exemple, le Ministère mentionne, parmi ses objectifs en matière d'intégration socio-économique, qu'il vise à « soutenir l'intégration au marché du travail et assurer l'égalité en emploi ». Par contre, il ne spécifie pas combien d'immigrants il désire atteindre ni quel volume et quelle qualité de services il recherche.

11.148 Le rapport annuel est muet en ce qui concerne les répercussions des activités du Ministère. Pourtant, en ce qui a trait au parrainage des immigrants, le ministère de la Sécurité du revenu a versé en 1994 près de 65 millions de dollars en aide de dernier recours à ceux dont les garants n'ont pas respecté leur engagement. Il s'agit là d'un effet secondaire majeur.

11.149 Bien que le Ministère dispose d'un effectif de 1 193 employés et d'un budget d'exploitation de 115 millions de dollars, le rapport annuel ne révèle que peu d'informations quant au coût des services offerts et aucune donnée sur la productivité des ressources. Par exemple, le lecteur est incapable de trouver réponse à ces questions : Combien coûte la francisation d'un immigrant ? Quelle est la productivité des professeurs de COFI ?

11.150 De plus, le Ministère présente ses dépenses d'une façon très générale, par catégorie de programmes. Il ne fournit pas les résultats comparatifs avec l'année précédente et il n'explique pas les variations par rapport au budget. L'information étant limitée, le lecteur doit se reporter aux Comptes publics pour en savoir davantage sur les salaires versés, les dépenses en capital, le coût des fournitures, les crédits octroyés ou même les subventions versées par le Ministère.

11.151 Le rapport annuel décrit de façon très succincte les ressources investies par le Ministère dans la formation et le développement de ses ressources humaines. En outre, il ne fait pas état du nombre de griefs, ni de la satisfaction des employés au travail, ni du taux d'absentéisme. De la sorte, le lecteur ne peut apprécier le climat de travail du Ministère.

11.152 Par ailleurs, le rapport annuel ne fait pas suffisamment ressortir l'importance des éléments d'actif indispensables à la bonne marche des activités ni des mécanismes mis en place pour réduire au minimum les risques de perte de ces actifs. Les informations confidentielles conservées par le Ministère au sujet des immigrants sont un bon exemple d'un actif à protéger.

11.153 Enfin, le rapport annuel ne fait guère mention des résultats obtenus par le Ministère. Par conséquent, on ne connaît pas l'information de gestion disponible pour évaluer la performance des dirigeants. Les indicateurs d'intégration que le Ministère élabore en ce moment permettraient au lecteur d'apprécier davantage la performance générale du Ministère.

Le rapport annuel est muet en ce qui concerne les répercussions des activités du Ministère.

11.154 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information complète sur ses activités et sa performance.

11.155 ***Commentaires du Ministère :***
« Faits saillants et commentaires généraux. D'importants efforts ont été consacrés au problème des garants défaillants. *En affirmant qu'il y a peu de suivi des garants défaillants et qu'aucune mesure n'est prise pour récupérer les dettes accumulées, le Vérificateur général passe sous silence les nombreux moyens expérimentés et implantés par le Ministère pour d'abord expliquer aux garants leurs obligations, ensuite rencontrer les nouveaux garants défaillants et enfin, récupérer les sommes versées par le gouvernement aux personnes parrainées. Le problème de la défaillance étant fort complexe, le Ministère se doit d'intervenir sur tous ces aspects en même temps.*

« L'objectif principal du programme de parrainage, qui incidemment est un programme fédéral qui circonscrit les interventions québécoises, consiste à faciliter la réunification familiale. C'est ce qui explique que la situation financière du garant ne soit pas prise en considération lorsque celui-ci parraine son conjoint ou ses enfants. Cela représente près de 60 p. cent des cas de parrainage, parmi lesquels on retrouve bon nombre de personnes acceptées comme réfugiés par le Canada ou par le Québec et déjà bénéficiaires de l'aide de dernier recours. C'est dire aussi, et l'expérience du Ministère le démontre, qu'une partie importante du montant identifié par le Vérificateur général sera difficilement récupérable.

« Des changements notables ont été apportés aux programmes d'intégration linguistique. *Ce n'est que depuis 1992 que le Ministère gère directement les programmes fédéraux dont il a pris la responsabilité avec la signature de l'Accord Canada-Québec. De nombreux changements ont été mis en œuvre depuis, dont les résultats commencent à se manifester.*

« Par ailleurs, le Ministère n'est pas le seul intervenant dans ce domaine. Actuellement, beaucoup de partenaires sont impliqués dans la francisation des immigrants et, à l'instigation du Ministère, plusieurs formules de cours répondant mieux aux besoins diversifiés de la clientèle, ont été développées durant ces dernières années.

« Le Ministère s'est également doté de moyens pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et optimiser la gestion des ressources investies. L'implantation d'un nouveau système informatique en novembre 1995 permettra d'améliorer les contrôles administratifs.

« La plupart des normes des programmes d'aide financières sont respectées. *Une refonte complète de ces programmes a été réalisée en avril 1992, modifiant les règles de fonctionnement et les objectifs des programmes, ainsi que le type de partenariat avec les ONG. Une période de transition a été prévue, au cours de laquelle des écarts à certaines normes ont été provisoirement tolérés.*

« Plusieurs des recommandations du Vérificateur général portent sur le suivi des activités des ONG et sur la documentation des dossiers. Ces recommandations étaient ou sont en voie d'implantation en vue d'assurer une consignation plus complète des informations pertinentes et d'améliorer les mécanismes de suivi déjà en place.

« Un ministère qui a connu de nombreux changements au cours des dernières années. *Finalement, le Vérificateur général n'a pas pris en compte dans son rapport le contexte de changement dans lequel le secteur immigration et communautés culturelles du Ministère a évolué ces dernières années, en particulier du début de 1991 à la fin de 1994.*

« L'énoncé de politique gouvernemental, le plan d'action triennal 1991-1994 et le nouvel accord avec le gouvernement fédéral ont entraîné, dans leur foulée, des modifications aux orientations des programmes existants, une prise en charge par le Québec de nouvelles responsabilités en matière d'immigration et d'intégration, le transfert de programmes et d'employés fédéraux ainsi qu'un accroissement majeur des budgets et de l'effectif. Il faut croire que les orientations prises sont dans la bonne voie puisque bon nombre des recommandations du Vérificateur général sont formulées en termes de consolidation ou d'amélioration de pratiques ou de mécanismes de suivi et de contrôle qui sont déjà en place.

« Commentaires spécifiques du Ministère. L'endettement des garants est pris en compte à l'intérieur même des barèmes. *Les barèmes utilisés pour l'évaluation des capacités financières du garant sont établis en tenant compte de l'endettement moyen des ménages. Cette approche évite au Ministère de recourir au processus lourd et coûteux des enquêtes de crédit. Indexés sur une base régulière, les barèmes de parrainage ont été réévalués à la hausse lors d'une modification réglementaire entrée en vigueur en octobre 1994.*

« L'arrimage des réglementations fédérale et québécoise a toujours été favorisé, mais dans la mesure où il y a concordance des orientations. Concernant l'exemple relevé par le Vérificateur général, il est à noter qu'un projet de modifications réglementaires arrimant la réglementation québécoise et la réglementation fédérale entrera en vigueur en novembre 1995.

« Les demandes de parrainage sont généralement analysées en conformité des règles en vigueur. *La durée requise pour considérer un emploi comme permanent a été portée à six mois depuis juin 1995. Cette modification se fonde sur les décisions du Bureau de révision en immigration (le BRI est un tribunal administratif indépendant du Ministère), lequel considère que l'évaluation des capacités financières du garant ne porte pas sur les revenus passés, mais sur ceux observables le jour de l'évaluation et devant être présumés indicatifs de l'avenir.*

« En vue d'assurer un contrôle de la qualité des dossiers, le Ministère effectue, depuis mars 1995, des vérifications sur un échantillon des dossiers acceptés, en plus de vérifier tous les dossiers refusés.

« Les mesures de suivi des garants défaillants sont nombreuses. *Le projet-pilote conjoint avec le MSR auquel réfère le Vérificateur général est le dernier d'une liste de mesures utilisées par le Ministère afin de réduire à la source les cas de défaillance et de récupérer les sommes versées par le gouvernement aux personnes parrainées. Des mécanismes d'échanges de renseignements entre le Ministère et le MSR ont aussi été implantés et sont en voie de consolidation.*

« Le Ministère a évalué que le potentiel de récupération du montant identifié par le Vérificateur général était très faible et que le processus judiciaire serait lent et fort coûteux. Il a été jugé que le processus de récupération le plus efficace serait la procédure dite « de dépôt de certificat ». Le MSR travaille actuellement à une modification législative qui rendrait cette procédure applicable à l'encontre d'un garant.

« Les programmes d'intégration linguistique sont déjà en voie de consolidation. *La prise en charge des programmes fédéraux a exigé une période de transition qui a obligé le Ministère à gérer deux programmes d'allocations. Une fusion rapide des deux programmes s'avérait impossible.*

« Afin d'améliorer la gestion de l'admissibilité aux programmes, le Ministère s'est toutefois engagé, durant cette période de transition, dans un exercice de vérification interne. Le Ministère a ainsi pu procéder à des modifications réglementaires qui entreront en vigueur avant la fin de l'année 1995 et a revu certaines pratiques administratives. Ces modifications, jointes à l'implantation d'un nouveau système informatique en novembre 1995, donneront au Ministère les instruments nécessaires à une meilleure gestion des divers programmes d'intégration linguistique.

« Des outils pour mieux suivre les résultats des activités en intégration linguistique sont en développement. *Dans l'Énoncé de politique de 1990, le Ministère s'était donné comme objectif d'accroître l'accessibilité et la qualité des services d'intégration linguistique. Depuis, le Ministère a doublé son offre de cours à temps plein et a accru son offre à temps partiel.*

« Le développement d'un programme d'études, accompagné de matériel pédagogique et d'outils d'évaluation appropriés, a également permis au Ministère d'augmenter la qualité des services offerts. L'évaluation des apprentissages a été systématisée depuis un an et un bulletin de notes sera disponible avec le nouveau système informatique.

« Le vérificateur interne entreprend cette année une vérification des cours à temps partiel offerts par les commissions scolaires et financés par le Ministère. Les suites à cette vérification seront discutées avec les partenaires concernés.

« Les mécanismes de suivi des engagements des ONG ont été ou sont en voie de consolidation. *En 1994-1995, dans le cadre de comités conjoints associant les ONG, le Ministère a produit des indicateurs qui témoignent des résultats obtenus par les interventions des organismes communautaires. C'est aussi en concertation avec les ONG que le Ministère a amorcé en 1995-1996 un processus de révision de ses méthodes d'évaluation et de suivi des activités des organismes subventionnés dans le cadre de deux programmes, le PAEI et le PSIE.*

« Des visites régulières sont effectuées par les agents de développement du Ministère. Également, le Service de vérification interne du Ministère a entrepris des missions de vérification dans les organismes.

« Les défaillances contractuelles graves sont prises en compte. *Les décisions prises lors de l'émission du second versement d'une subvention ou lors d'une nouvelle demande d'aide se fondent sur l'état d'avancement des projets des ONG et le respect des normes du programme. La défaillance par rapport à certaines conditions du protocole d'entente a amené à quelques reprises le Ministère à résilier des protocoles d'entente ou encore à réduire ou supprimer son aide financière pour l'année suivante. Le Ministère continuera d'agir ainsi.*

« Un allégement du processus administratif est prévu. *Afin de donner suite aux recommandations du Vérificateur général, le Ministère compte réduire le nombre et la fréquence des rapports de suivi que les organismes doivent compléter. De plus, les formulaires de demandes seront modifiés dès cette année afin d'éviter aux organismes de fournir des renseignements déjà détenus par le Ministère.*

« Le rapport annuel respecte les prescriptions en vigueur. *Le rapport annuel constitue un document de synthèse des activités des ministères et organismes gouvernementaux. Le Ministère respecte les prescriptions du Conseil du trésor quant au contenu et à la présentation du rapport annuel (C.T. 182916 du 17 avril 1993). Pour la rédaction du rapport annuel 1994-1995, le Ministère a tenu compte des remarques du Vérificateur général. Il est à noter également que d'autres documents plus spécifiques produits par le Ministère, et diffusés au public et à la clientèle, offrent des informations appropriées. »*

L'aide financière aux étudiants

Étude sectorielle conduite auprès du ministère de l'Éducation

Mission éducative et culturelle

Table des matières

Faits saillants	12.1
Vue d'ensemble	12.7
Mandat et portée de notre vérification	12.9
Résultats de notre vérification	
L'insuffisance d'information quant aux services offerts par les établissements d'enseignement	12.10
Les prêts qui excèdent les maximums prévus par le règlement	12.15
Les pénalités sur les bourses versées en trop	12.18
Les contrôles en milieu informatique	12.22
L'optimisation des efforts de recouvrement des comptes à recevoir	12.25
Commentaires du Ministère	12.28

FAITS SAILLANTS

12.1 Au ministère de l'Éducation, nous avons vérifié l'optimisation des ressources de l'aide financière accordée aux étudiants. Nous avons particulièrement examiné les activités de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants relativement au service à la clientèle, à l'attribution de l'aide financière et à la gestion des prêts aux étudiants.

12.2 Les exigences du Ministère quant aux services offerts aux étudiants par les établissements d'enseignement ne sont pas claires. Entre autres conséquences, l'absence de directives précises entraîne des différences dans la définition d'un étudiant à temps plein d'un établissement à l'autre et les informations sont incomplètes sur les formulaires de demande d'aide financière remplis par les étudiants.

12.3 Le Ministère a accordé des prêts qui excèdent les maximums prévus par le règlement sur l'aide financière.

12.4 Le Ministère ne rend pas inadmissibles à l'aide financière pour une période de deux ans les étudiants qui font des déclarations mensongères.

12.5 Les contrôles en milieu informatique quant au traitement des demandes d'aide financière, des déclarations de situation réelle et des certificats de prêts sont également faibles. Les accès en mode écriture aux fichiers de données de production et aux programmes d'application en production sont encore trop permissifs.

12.6 Les efforts de recouvrement des comptes à recevoir des étudiants ne sont pas optimisés. La politique de recouvrement du Ministère prévoit les mesures à mettre en œuvre en fonction de la situation des débiteurs, mais elle ne précise pas où doivent s'arrêter ces mesures, eu égard à l'importance des sommes à récupérer.

Vue d'ensemble

12.7 La *Loi sur l'aide financière aux étudiants* institue le programme des prêts et bourses destiné à offrir une aide financière aux étudiants dont les ressources sont insuffisantes, afin qu'ils puissent poursuivre des études postsecondaires. Pour être admissible, une personne doit notamment être admise à temps plein dans un établissement d'enseignement reconnu par le ministère de l'Éducation. L'aide est d'abord accordée sous forme d'un prêt, par l'entremise des institutions financières, remboursable à la fin des études. Si ce prêt est insuffisant pour couvrir les dépenses admises au programme des prêts et bourses, une bourse peut y être ajoutée. Le gouvernement garantit le prêt et paie les intérêts qui s'y rapportent pendant toute la durée des études à temps plein. L'étudiant n'est pas tenu de rendre l'argent d'une bourse.

12.8 Au cours de l'année financière 1993-1994, le ministère de l'Éducation a versé plus de 420 millions de dollars au chapitre du programme

Dans près de 50 p. cent des cas, les informations sont incomplètes sur les formulaires de demande d'aide remplis par les étudiants.

d'aide financière. Sur cette somme, 146 millions ont notamment servi à payer aux institutions financières les intérêts sur les prêts et à leur rembourser les prêts des étudiants en défaut de paiement, tandis que 274 millions ont été consacrés à l'attribution de bourses au cours de cette même année. Par ailleurs, les institutions financières ont versé plus de 460 millions de dollars sous forme de prêts. Plus de 156 000 étudiants ont ainsi profité du programme d'aide financière.

Mandat et portée de notre vérification

12.9 Nous avons vérifié l'optimisation des ressources de l'aide financière accordée aux étudiants par le ministère de l'Éducation. Ce rapport fait état des déficiences constatées dans le service à la clientèle, l'attribution de l'aide financière et la gestion des prêts aux étudiants. Il faut noter que nous avons tenu compte des dernières données disponibles, soit celles de l'année 1993-1994.

Résultats de notre vérification

L'insuffisance d'information quant aux services offerts par les établissements d'enseignement

12.10 Le Ministère est responsable d'assurer le développement, la coordination et le fonctionnement des mécanismes permettant l'octroi d'une aide financière adéquate aux étudiants. Il peut conclure des ententes pour confier un mandat de gestion aux établissements d'enseignement.

Avant d'émettre les certificats de prêts et les chèques de bourses, le Ministère n'a pas l'assurance que les étudiants sont inscrits à temps plein dans l'établissement désigné.

12.11 Le protocole d'entente stipule que l'établissement d'enseignement doit fournir l'information nécessaire aux étudiants pour qu'ils remplissent correctement leur demande d'aide financière. De plus, l'établissement doit remettre le certificat de prêt et le chèque de bourse à l'étudiant après avoir vérifié son inscription à temps plein à un programme d'études reconnu et il est tenu de confirmer cette inscription au Ministère.

12.12 Ce protocole est vague sous certains aspects. Comme le démontre un récent sondage du Ministère auprès des établissements d'enseignement, l'absence de directives claires et précises entraîne des différences d'un établissement à l'autre, par exemple en ce qui concerne la définition du statut d'étudiant à temps plein. De plus, dans près de 50 p. cent des cas, le Ministère doit demander des renseignements additionnels car les informations sont incomplètes sur les formulaires de demande d'aide remplis par les étudiants.

12.13 Par ailleurs, avant d'émettre les certificats de prêts et les chèques de bourses, le Ministère n'a pas l'assurance que les étudiants sont inscrits à temps plein dans l'établissement d'enseignement désigné. Conséquemment, un étudiant peut obtenir un prêt sans intérêt garanti par le gouvernement, ou une bourse non remboursable, même s'il a décidé d'abandonner son trimestre ou de n'étudier qu'à temps partiel.

12.14 Nous avons recommandé au Ministère de clarifier toutes ses exigences en ce qui a trait à l'organisation des services offerts aux étudiants par les établissements d'enseignement.

Nous avons également recommandé au Ministère d'exiger que les établissements d'enseignement lui fournissent toute l'information garantissant que les étudiants sont inscrits à temps plein, avant de leur remettre les certificats de prêts ou les chèques de bourses.

Les prêts qui excèdent les maximums prévus par le règlement

12.15 Le règlement sur l'aide financière aux étudiants prévoit entre autres les montants maximums des prêts et bourses. Le montant maximum d'un prêt était de 2 440 dollars à l'enseignement collégial et de 4 090 dollars à l'enseignement universitaire au cours de l'année financière 1993-1994. Par ailleurs, le montant maximum d'une bourse était de 11 255 dollars à l'enseignement collégial et de 11 485 dollars à l'enseignement universitaire. Le règlement prévoit également le nombre maximum de trimestres au collège et à l'université pour obtenir un prêt et une bourse ou seulement un prêt. Pour les deux derniers trimestres, un étudiant ne peut recevoir qu'un prêt.

12.16 Pour l'année 1993-1994, le Ministère a accordé 1 839 prêts en excédent des montants maximums prévus par le règlement, soit une somme totale indue de 5 644 922 dollars. Pour ce faire, le Ministère a accordé ces prêts en utilisant le mode de calcul d'une bourse prévu par le règlement. Il a ensuite converti cette bourse en prêt plutôt que de limiter le prêt au montant maximum prévu. Il doit aussi payer des intérêts additionnels aux établissements financiers et assumer des garanties de prêts pour les étudiants en défaut de paiement.

12.17 Nous avons recommandé au Ministère de respecter le montant maximum des prêts qu'il a établi par règlement.

Les pénalités sur les bourses versées en trop

12.18 Le règlement sur l'aide financière aux étudiants prévoit que, aux fins du calcul d'une bourse, la contribution d'un étudiant pour une année scolaire tient compte de ses revenus d'emploi réels pour l'année civile se terminant durant l'année scolaire en cours. L'étudiant communique le montant de ses revenus d'emploi réels au Ministère en remplissant le formulaire « Déclaration de situation réelle (DSR) ». Au moment du calcul de la bourse, le Ministère utilise ces données sans les valider.

12.19 Pour l'année scolaire 1993-1994, le Ministère a fait établir, par le ministère du Revenu, une comparaison entre les revenus déclarés par les étudiants sur la DSR et ceux qu'ils ont indiqués dans leur déclaration de revenus. Cette comparaison a permis d'établir que 21 399 étudiants avaient déclaré, pour obtenir une bourse, des revenus inférieurs à ceux de leur déclaration de revenus, ce qui a donné lieu au versement en trop de bourses pour un montant de 22 135 508 dollars.

12.20 La loi prévoit qu'une personne qui a reçu une bourse sans y avoir droit doit rembourser au Ministère le montant excédentaire. Si elle a fait une déclaration mensongère ayant eu pour conséquence d'augmenter le montant alloué ou de la rendre admissible, elle peut être déclarée inadmissible à l'aide financière pour une période de deux ans. De plus, si elle a fait une déclaration incomplète ou fausse, elle peut également être passible d'une amende d'au moins 250 dollars et d'au plus 1 500 dollars. Le Ministère prend certaines mesures pour récupérer les bourses versées en trop mais, au moment de notre vérification, il n'avait pas imposé de pénalités dissuasives ni déclaré les étudiants fautifs inadmissibles à l'aide financière pour une période de deux ans.

Le Ministère n'a pas imposé de pénalités dissuasives ni déclaré les étudiants fautifs inadmissibles à l'aide financière pour une période de deux ans.

12.21 Nous avons recommandé au Ministère d'expliquer pourquoi il n'applique pas les pénalités prévues par la loi concernant les déclarations mensongères ou incomplètes.

Les contrôles en milieu informatique

12.22 Le système informatique PRATIC (Programme de rationalisation des activités et traitements informatiques compatibles) permet de gérer le programme d'aide financière aux étudiants.

12.23 Conscient de l'importance de ses ressources informatiques, le Ministère a instauré différentes mesures pour assurer leur protection, notamment en matière de contrôle des accès informatiques. Toutefois, nous avons constaté un manque de rigueur dans la gestion de ces mesures. De façon particulière, nous avons noté les déficiences suivantes :

- Les transactions de télétraitement permettent notamment à des personnes autres que le propriétaire des données d'utiliser les programmes d'application en production et, par conséquent, de mettre à jour les fichiers de données de production. De plus, les règles du logiciel de contrôle d'accès permettent de modifier les fichiers de données de production sans utiliser les programmes d'application en production.

- La mise en production des programmes d'application fait suite à une demande reçue des analystes responsables plutôt qu'à l'autorisation du propriétaire des données.

- L'accès en mode écriture aux programmes d'application en production n'est pas réservé au groupe responsable de la mise en production de ces programmes.

12.24 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que seules les personnes autorisées ont accès aux fichiers de données et aux programmes d'application en production.

L'optimisation des efforts de recouvrement des comptes à recevoir

12.25 En vertu de la loi, les prêts consentis aux étudiants par les établissements financiers sont garantis par le gouvernement. Ces prêts se chiffrent à plus de 1,8 milliard dont plus de un milliard de dollars commandent le paiement d'intérêts par le gouvernement. Si un étudiant est en défaut de paiement, le Ministère récupère la créance et l'inscrit dans ses comptes à recevoir après avoir remboursé l'établissement financier.

Le Ministère n'est pas en mesure d'optimiser ses efforts de recouvrement des comptes à recevoir qui s'établissent à plus de 189,5 millions de dollars.

12.26 La politique de recouvrement du Ministère prévoit les mesures à mettre en œuvre en fonction de la situation des débiteurs (faillite, dépôt volontaire, décès, sécurité du revenu, etc.). Elle ne précise pas le moment où doivent s'arrêter ces mesures, eu égard à l'importance des sommes à récupérer. Le Ministère n'a pas effectué d'études de coûts/bénéfices pour établir des seuils minimaux en deçà desquels il n'est pas rentable d'entreprendre une procédure de recouvrement. Il n'est donc pas en mesure d'optimiser ses efforts de recouvrement des comptes à recevoir qui s'établissent à plus de 189,5 millions de dollars au 31 mars 1995.

12.27 Nous avons recommandé au Ministère d'optimiser ses efforts de recouvrement des comptes à recevoir.

12.28 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère de l'Éducation reçoit les constatations découlant de la vérification de l'optimisation des ressources à l'Aide financière aux étudiants avec la préoccupation de poursuivre les efforts entrepris pour une gestion toujours plus économique, efficiente et efficace des ressources, et cela dans l'intérêt des étudiants.*

« Dans les suites à donner au Rapport du Groupe de travail sur le Régime d'aide financière aux étudiants, le Ministère est à revoir le partage des responsabilités avec les établissements d'enseignement et il définira avec plus de précision les services que ceux-ci doivent offrir.

« Le protocole d'entente stipule que le contrôle du statut de l'étudiant est une responsabilité des établissements. Ces derniers se sont dotés d'outils efficaces pour vérifier le statut des étudiants et faire la remise selon les règles. Le Ministère continuera d'être vigilant en réalisant des vérifications de leur application.

« L'observation sur les prêts qui excèdent les maximums prévus par le règlement indique qu'il subsiste une ambiguïté dans le libellé du règlement et que celui-ci devra être modifié pour traduire sans équivoque l'intention du programme d'aide financière à ce chapitre.

« La nature des pénalités prévues dans le cas de déclaration mensongère a été maintes fois mise en cause, notamment par le Protecteur du citoyen, sans compter qu'il est extrêmement difficile d'établir le caractère mensonger d'une déclaration erronée. C'est dans ce contexte qu'il a été décidé de surseoir, pour l'instant, à l'application des pénalités jusqu'à ce qu'une décision ait été prise de modifier ou non la loi. Il va de soi, toutefois, que le Ministère continuera d'appliquer dans toute sa rigueur la décision de récupérer les montants de bourses versées en trop.

« En matière de contrôles en milieu informatique, les modifications des données de production par des programmes autres que les programmes d'application sont préalablement approuvées par le propriétaire des données. Le Ministère s'assure d'obtenir une approbation verbale du propriétaire des données avant de graduer des programmes en production. Désormais, une autorisation écrite sera exigée. Le Ministère adaptera les règles d'accès en mode écriture aux programmes d'application en production.

« Les procédures de recouvrement des comptes à recevoir seront examinées et précisées en fonction d'une étude de coûts/bénéfices. »

L'utilisation des subventions versées aux universités

Étude sectorielle conduite auprès de cinq universités

Mission éducative et culturelle

Table des matières

Faits saillants	13.1
Vue d'ensemble	13.9
Portée de la vérification	13.13
Résultats de notre vérification	
L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience	13.17
Les conditions de poursuite des études	13.21
Des droits de scolarité non réglementaires	13.28
La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission	13.31
Le statut d'auditeur	13.34
La répartition de la tâche entre les professeurs	13.38
Les activités professionnelles externes des professeurs	13.48
Le congé sabbatique	13.51
Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche	13.54
Les indicateurs de performance des programmes d'études	13.62
Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics	13.65
Résumé des commentaires des universités vérifiées	13.70

FAITS SAILLANTS

13.1 Nous avons procédé à une vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation à cinq universités. Ce rapport attire l'attention sur les déficiences constatées dans la gestion de l'effectif étudiant et de la tâche des professeurs, dans le rôle de fiduciaire des universités relativement aux subventions de recherche, dans le suivi de la performance des programmes d'études ainsi que dans le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics. Cependant, il ne cherche pas à rendre compte de la qualité générale de la gestion des universités.

13.2 Près de 3 p. cent des candidats admis, parfois sans évaluation, à un programme d'études dispensé par les universités visitées ont terminé moins d'une année d'études collégiales. La moitié de ceux-ci échoue tandis que les deux tiers abandonnent.

13.3 L'absence de suivi rigoureux des résultats des étudiants après chaque trimestre entraîne un prolongement infructueux des études pour les étudiants qui sont en situation d'échec depuis au moins un an.

13.4 Les pratiques des universités visitées favorisent la réduction de la tâche d'enseignement moyenne des professeurs au profit des activités de recherche et d'administration académique. Une charge d'enseignement moyenne de trois cours plutôt que la norme généralement reconnue de quatre cours produit une variation d'au moins 20 millions de dollars sur le coût de l'enseignement pour l'ensemble de ces universités.

13.5 Les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier jusqu'à quel point les activités professionnelles externes des professeurs constituent des entraves à la disponibilité des professeurs et à l'accomplissement de leur tâche.

13.6 Après une évaluation généralement soignée des projets de congé sabbatique et une approbation effectuée le plus souvent par des instances supérieures de l'université, plusieurs projets subissent des changements importants sans que les universités en soient informées et sans qu'elles approuvent ces changements.

13.7 Des centaines de millions de dollars, provenant de sources privées et publiques, circulent dans les comptes de recherche confiés à la gestion largement autonome de milliers de professeurs. Les contrôles des dépenses de recherche exercés par les universités portent essentiellement sur la réalité des dépenses et ne permettent pas aux universités de remplir pleinement leur rôle de fiduciaire des subventions.

13.8 Certaines universités ont peu développé les indicateurs de performance des programmes d'études et leurs instances supérieures ne disposent pas d'une synthèse satisfaisante des indicateurs disponibles.

Vue d'ensemble

13.9 Au Québec, seuls les 21 établissements mentionnés dans la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire* sont reconnus comme des établissements universitaires, dont l'Université du Québec et ses 11 constituantes font partie.

13.10 Chaque université est une entité juridique distincte dont l'autorité est exercée par un conseil ou une assemblée. Elle définit son régime pédagogique et élabore ses programmes d'enseignement et de formation des chercheurs. Toutefois, pour être admissibles au financement gouvernemental, les nouveaux programmes conduisant à un baccalauréat, à une maîtrise ou à un doctorat doivent être approuvés par le ministre de l'Éducation. Les universités ont l'entière responsabilité de déterminer les critères d'admission et d'inscription des étudiants, de décerner les diplômes et d'embaucher le personnel jugé nécessaire.

13.11 Les dépenses des universités représentent plus de 2,6 milliards de dollars par année dont plus de 500 millions sont consacrés à la recherche. En 1994-1995, la subvention de fonctionnement versée aux universités par le ministère de l'Éducation (MEQ) s'est établie à près de 1,6 milliard de dollars. Les dépenses annuelles de fonctionnement des universités représentent 12 300 dollars par étudiant à temps complet (ETC). Sur la même base, la subvention annuelle de fonctionnement du MEQ représente 9 200 dollars. Toutefois, chaque variation d'un étudiant à temps complet occasionne une variation moyenne réelle de seulement 4 700 dollars puisqu'une partie de la subvention des universités est versée sur une base historique, et ce, indépendamment de la variation de la clientèle.

13.12 Les universités accueillent annuellement près de 250 000 étudiants à temps plein et à temps partiel dans les programmes d'études de premier, de deuxième et de troisième cycles, ce qui représente l'équivalent de 172 000 étudiants à temps complet. Elles emploient l'équivalent de 9 300 professeurs et chercheurs ainsi que plus de 16 000 personnes non enseignantes.

Portée de la vérification

13.13 Nous avons effectué une vérification de l'utilisation des subventions accordées aux universités par le MEQ.

13.14 D'une part, cette vérification visait à nous assurer que des systèmes et des procédés satisfaisants avaient été instaurés par les universités quant à l'admission des étudiants et aux conditions de poursuite de leurs études ainsi qu'à la supervision des activités d'enseignement et de recherche, notamment la gestion de la tâche des professeurs, le rôle de fiduciaire concernant les subventions de recherche et les indicateurs de performance des programmes d'études. D'autre part, elle avait pour but de constater le respect des lois relatives au plafonnement de la rémunération, à la prolongation des conventions collectives et à la réduction des dépenses de rémunération.

13.15 Nous avons surtout tenu compte des activités des années académiques qui ont pris fin les 31 mai 1993 et 31 mai 1994, selon les sujets traités. Nos constatations se limitent aux secteurs d'activité examinés.

13.16 Le choix des cinq universités retenues pour notre vérification a été fait de façon que l'échantillon soit le plus représentatif possible. Les universités de notre échantillon reçoivent ensemble près de 55 p. cent de la subvention de fonctionnement du gouvernement. Ces universités ont été informées des résultats les concernant. Ce rapport constitue une synthèse de nos constatations et de nos recommandations et fait état sommairement des commentaires des universités vérifiées.

Résultats de notre vérification

L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience

13.17 Les universités que nous avons visitées accueillent 120 000 étudiants et près de 85 p. cent de ceux-ci sont au premier cycle d'études. L'effectif étudiant détermine en bonne partie la subvention de fonctionnement allouée par le MEQ. Les universités doivent veiller à la meilleure utilisation de cette subvention en offrant leurs services d'enseignement à des étudiants aptes à poursuivre des études universitaires. À cet effet, chaque université a adopté des règles fixant les conditions d'admission aux programmes d'études.

13.18 Près de 90 p. cent des candidats (de 80 à 96 p. cent selon l'université) admis en 1992-1993 à un programme d'études universitaires de premier cycle ont préalablement obtenu au moins un diplôme d'études collégiales (DEC) ou son équivalent. Les autres étudiants sont admis sur la base d'une formation antérieure incomplète et de leur expérience, plus particulièrement dans les programmes de certificat. Notamment, deux universités admettent tous les candidats de plus de 21 ans qui présentent une demande d'admission à un programme de certificat.

13.19 Près de 3 p. cent des candidats (de 1,5 à 8 p. cent selon l'université) ont été admis même s'ils présentaient moins d'une année d'études collégiales ou l'équivalent. La moitié, soit cinq fois plus que les autres étudiants, a des résultats inférieurs au seuil de réussite exigé par l'université, tandis que les deux tiers de ces étudiants abandonnent leurs études après un ou deux trimestres. Nous estimons que, en 1992-1993, cette pratique d'admission a entraîné le versement d'une subvention de plus de 2 millions de dollars aux cinq universités visitées. En 1994-1995, deux des universités visitées ont resserré leurs critères d'admission pour les candidats qui ont une formation préuniversitaire incomplète.

13.20 Nous avons recommandé aux universités concernées de réévaluer leurs pratiques d'admission pour les étudiants qui n'ont pas la formation préuniversitaire requise.

Les conditions de poursuite des études

13.21 Dans toutes les universités visitées, un étudiant peut poursuivre ses études sans restriction de trimestre en trimestre à la condition de maintenir des résultats d'ensemble satisfaisants, c'est-à-dire de conserver une moyenne cumulative d'au moins 50 p. cent de la moyenne cumulative maximale. Près de 5,5 p. cent des étudiants de premier cycle (de 2 à 10 p. cent selon l'université) obtiennent des résultats d'ensemble inférieurs à ce seuil de réussite.

13.22 L'étudiant qui n'atteint pas le seuil de réussite mais obtient au moins 35 p. cent de la moyenne cumulative maximale est mis en probation pour une durée variant d'un trimestre à plusieurs années selon l'université. Une seule université exige un redressement marqué des résultats de l'étudiant dès le premier trimestre de probation. Pourtant, les résultats du premier trimestre de probation donnent généralement une indication claire de la capacité de redressement du rendement académique de l'étudiant. Toutes les universités sauf une prévoient l'exclusion du programme d'études lorsque l'étudiant obtient une moyenne cumulative inférieure à 35 p. cent de la moyenne cumulative maximale.

13.23 La plupart des universités évaluent les résultats d'ensemble des étudiants seulement une fois par année. Ainsi, un étudiant qui n'atteint pas le seuil de réussite peut demeurer au moins deux ans aux études même s'il ne redresse pas ses résultats scolaires. De plus, il arrive fréquemment que les universités suspendent l'application de la probation ou de l'exclusion, reportant ainsi une décision qui s'avère inévitable dans la plupart des cas. Malgré les droits de scolarité, diverses considérations, notamment l'avantage financier momentané que procure l'obtention de prêts et bourses, peuvent inciter l'étudiant à demeurer aux études malgré son insuccès.

Près de 3 p. cent des candidats ont été admis même s'ils présentaient moins d'une année d'études collégiales. La moitié de ceux-ci échoue tandis que les deux tiers abandonnent.

13.24 Lorsqu'un étudiant est exclu d'un programme d'études, il peut demander son admission immédiate dans un autre programme, que ce soit ou non dans la même discipline. Cet étudiant ne fait généralement l'objet d'aucun suivi particulier dans son nouveau programme. Ainsi, les pratiques des universités permettent à des

étudiants d'aller d'un programme à l'autre malgré leurs trop faibles résultats d'ensemble. Près de 10 p. cent des étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite présentent ce type de cheminement. Par exemple, nous avons noté qu'un étudiant de notre échantillon a été successivement admis dans sept programmes d'études, dont deux fois dans le même, et qu'il s'est inscrit à 85 cours pendant 15 trimestres consécutifs. Il a repris au moins cinq fois quatre cours. Sa moyenne trimestrielle s'est établie sous le seuil de réussite au cours de 12 trimestres.

L'absence de suivi rigoureux après chaque trimestre entraîne le prolongement infructueux des études durant au moins un trimestre pour plusieurs étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite.

13.25 L'absence de suivi rigoureux après chaque trimestre entraîne le prolongement infructueux des études durant au moins un trimestre pour plusieurs étudiants qui n'atteignent pas le seuil de réussite. En effet, ces étudiants sont autorisés à se réinscrire bien que les conditions d'exclusion du programme soient remplies ou même si les trop faibles résultats académiques obtenus au cours de leur premier trimestre de probation indiquent qu'ils sont voués à l'échec et à l'exclusion de leur programme d'études.

13.26 En outre, les universités autorisent l'abandon de cours par un étudiant qui en formule la demande écrite durant une période allant de 20 à 60 jours après le début du trimestre. Généralement, les universités ne remboursent pas les droits de scolarité relatifs aux cours abandonnés et bénéficient de la subvention du MEQ pour ces cours. L'abandon de cours n'a pas d'effet sur la moyenne cumulative de l'étudiant et n'est pas pris en compte pour l'identification des étudiants en difficulté de rendement académique. Ainsi, des étudiants peuvent abandonner des cours pour lesquels ils anticipent un échec afin d'éviter d'affaiblir leur moyenne cumulative et d'être placés en probation ou exclus de leur programme. L'abandon autorisé de cours assure une certaine souplesse à la gestion du cheminement académique de l'étudiant, mais son usage excessif soustrait aux contrôles prévus plusieurs étudiants en difficulté. En 1992-1993, selon l'université, les étudiants ont abandonné des cours représentant de 1 à 4 p. cent des activités financées. Environ 10 p. cent des étudiants qui ont abandonné des cours l'ont fait durant au moins deux trimestres et sont responsables du quart des cours abandonnés.

Une université obtient le financement gouvernemental pour des cours dont les droits de scolarité ne respectent pas les règles budgétaires.

13.27 Nous avons recommandé aux universités concernées de resserrer leurs règles relativement aux conditions de poursuite des programmes d'études ainsi qu'à leur application, notamment en évaluant les résultats académiques des étudiants après chaque trimestre. Nous leur avons aussi recommandé de tenir compte des abandons de cours dans l'évaluation du cheminement académique des étudiants.

Des droits de scolarité non réglementaires

13.28 Les règles budgétaires des subventions de fonctionnement des universités limitent à 55,61 dollars par crédit universitaire les droits de scolarité que l'université peut exiger d'un étudiant. Une dérogation à cette limite entraîne une réduction de la subvention de fonctionnement égale aux revenus excédentaires obtenus grâce à cette mesure d'exception. Le crédit universitaire constitue l'unité de base du calcul de la subvention de fonctionnement.

13.29 Les universités vendent à des entreprises des cours de formation « sur mesure ». Les coûts occasionnés par l'adaptation de l'enseignement sont généralement à la charge des clients de l'université. Puisque cette formation procure habituellement aux participants une attestation de leur formation qui n'a pas de valeur en crédits universitaires, elle n'est ni subventionnée ni assujettie aux règles du MEQ. Toutefois, dans l'une des universités visitées, certaines de ces formations « sur mesure » sont dûment évaluées et procurent aux participants des crédits universitaires donnant accès à un diplôme et au financement ministériel. Le tarif exigé des entreprises pour chaque participant varie de 230 à 300 dollars par crédit et couvre essentiellement les dépenses de nature académique. L'université déclare cette clientèle au MEQ sans toutefois l'informer des frais supplémentaires qu'elle a exigés des entreprises clientes. Elle justifie la perception de droits plus élevés que les droits réglementaires en invoquant une disposition des règles budgétaires du MEQ, qui permet aux universités d'exiger des frais supplémentaires pour certaines dérogations au régime académique, par exemple pour l'organisation des stages des étudiants en

milieu de travail. À notre avis, l'université interprète trop largement cette disposition. Une telle interprétation de la politique gouvernementale laisse à chaque université la possibilité d'augmenter les droits de scolarité en fonction des adaptations qu'elle apporte à son enseignement selon les particularités de sa clientèle. Au cours de la seule année civile 1994, 877 participants ont suivi ce type de formation, procurant plus de 400 000 dollars en revenus excédentaires de droits de scolarité.

13.30 Nous avons recommandé à l'université concernée de s'assurer qu'elle peut exiger des frais supplémentaires pour l'adaptation de l'enseignement aux besoins de formation du personnel d'une entreprise, en conformité avec les règles budgétaires du Ministère.

La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission

13.31 À moins qu'il en soit exempté grâce à une entente internationale gérée par le MEQ, l'étudiant étranger paie, en plus des droits de scolarité institutionnels de 55,61 dollars par crédit, un montant forfaitaire de 193 dollars par crédit jusqu'à un montant forfaitaire maximum de 2 894 dollars par trimestre. Les droits de scolarité perçus des étudiants étrangers par les universités sont déduits des subventions de fonctionnement qu'elles reçoivent du MEQ. Ces droits de scolarité supplémentaires réduisent donc la dépense gouvernementale mais ne procurent aucun avantage aux universités.

13.32 À elle seule, une université reçoit la moitié des 4 800 étudiants étrangers non exemptés déclarés qui reçoivent l'enseignement universitaire au Québec. Elle est la seule à ne pas exiger la preuve de citoyenneté de l'étudiant qui se déclare citoyen canadien ou résident permanent. Elle se fie uniquement à sa déclaration signée. Ainsi, dans cette université, plus de un étudiant sur trois, admis sur la base d'études secondaires terminées aux États-Unis, s'est déclaré citoyen canadien ou résident permanent, s'exemptant sans autre formalité de plusieurs milliers de dollars de frais supplémentaires.

13.33 Nous avons recommandé à l'université concernée d'exiger une preuve de citoyenneté de l'étudiant qui se déclare citoyen canadien ou résident permanent.

Le statut d'auditeur

13.34 Chaque université doit déclarer distinctement au MEQ les étudiants selon trois catégories :

- l'étudiant régulier qui est inscrit à un programme d'études;
- l'étudiant libre qui, sans être admis à un programme d'études, est inscrit à une ou des activités de l'enseignement régulier et doit se soumettre au processus d'évaluation prévu pour ces activités;
- l'auditeur qui, sans être admis à un programme d'études, est inscrit à une ou des activités de l'enseignement régulier et qui n'est pas soumis au processus d'évaluation prévu pour ces activités.

13.35 Le MEQ établit l'effectif étudiant des universités aux fins de financement en tenant compte uniquement des étudiants réguliers et des étudiants libres. Les auditeurs ne sont pas admissibles à la subvention du MEQ.

En 1993-1994, une université a déclaré au MEQ indistinctement les étudiants libres et les auditeurs pour l'équivalent de 230 étudiants à temps plein.

13.36 L'une des universités visitées déclare indistinctement les étudiants libres et les auditeurs. Plutôt que de déterminer le statut de l'étudiant dès son admission, libre ou auditeur, selon la définition du MEQ, l'université n'admet que des étudiants libres et leur laisse le loisir d'agir en auditeurs en ne se soumettant pas à l'évaluation des apprentissages. L'université les exempte alors de l'échec en leur attribuant une mention sans valeur universitaire. En 1993-1994, cette université a déclaré au MEQ des activités notées de cette façon pour l'équivalent de 230 étudiants à temps plein, ce qui lui a procuré une subvention de près de 1,2 million de dollars pour cette seule année.

13.37 Nous avons recommandé à l'université concernée d'adopter des règles et des pratiques qui lui permettraient de distinguer les étudiants libres et les auditeurs selon la définition du MEQ, afin de se conformer aux règles de déclaration de l'effectif étudiant aux fins de financement.

La répartition de la tâche entre les professeurs

13.38 Dans les universités visitées, la rémunération du personnel enseignant représente près de 500 millions de dollars, soit plus de 40 p.

cent de leurs dépenses de fonctionnement. Le degré d'engagement des professeurs dans les activités d'enseignement a une incidence importante sur les ressources nécessaires à ces activités. L'université doit constamment rechercher le meilleur équilibre dans l'affectation des professeurs entre les activités d'enseignement qu'elle doit assumer, le soutien à leurs initiatives de recherche et les autres activités, telle l'administration académique.

13.39 Les fonctions universitaires et la procédure de répartition de la tâche sont définies, dans la plupart des cas, par la convention collective entre l'université et ses professeurs. Cette convention précise aussi les activités qui sont reconnues comme relatives à l'enseignement, à la recherche et à la participation interne ou externe. Quant à la répartition de la tâche, les règles sont établies par l'assemblée départementale et le projet de répartition est parfois soumis à la direction de l'université pour approbation.

13.40 Selon les conclusions d'un groupe ministériel de travail sur le sujet, la tâche d'un professeur est composée, en moyenne, à 55 p. cent d'une charge d'enseignement, à 25 p. cent d'activités de recherche et à 20 p. cent d'activités de participation interne et externe. Normalement, une charge d'enseignement est constituée de quatre cours par année et de la direction d'étudiants gradués. Pour maintenir une pleine tâche, la variation en plus ou en moins d'une de ces dimensions pour un professeur doit avoir l'effet inverse sur les autres dimensions de sa tâche : c'est la modulation de la tâche.

13.41 Si la pleine tâche d'un professeur est modulée de telle sorte qu'il enseigne moins afin de se consacrer plus à la recherche, l'un de ses collègues devra enseigner davantage et moins s'engager dans les autres fonctions universitaires, à moins que l'université n'ajoute des ressources pour compenser ce déséquilibre.

La modulation de la tâche prend presque toujours la même forme, soit celle de la diminution de la tâche d'enseignement au profit des activités de recherche ou d'administration.

13.42 Dans l'ensemble, nous avons constaté que la modulation prend presque toujours la même forme, soit celle de la diminution de la tâche d'enseignement au profit des activités de recherche ou d'administration. Ainsi, la norme généralement reconnue d'une tâche d'enseignement composée de quatre cours est souvent perçue comme un plafond à partir duquel on peut dégrever un professeur. La charge de cours des professeurs dégrevés n'est pas compensée par une augmentation équivalente pour d'autres professeurs. Dans les universités où nous avons pu obtenir la moyenne du nombre de cours donnés par année, celle-ci s'établit à près de trois cours. La variation d'un cours sur la moyenne occasionne une différence du coût de l'enseignement pour l'ensemble de ces universités d'au moins 20 millions et pouvant aller à plus de 75 millions de dollars, selon que les cours touchés par cette variation sont assumés par des chargés de cours ou des professeurs réguliers.

13.43 Dans deux des universités visitées, la convention collective des professeurs limite la charge de cours à 12 crédits par année, soit généralement quatre cours, sans égard à l'engagement des professeurs dans les autres dimensions de leur tâche. Ainsi, ces universités doivent compenser, monétairement ou par une réduction ultérieure de la charge d'enseignement, tous les professeurs qui assument plus de quatre cours, qu'ils soient engagés ou non dans les autres dimensions de leur tâche. Dans ces universités, les cours donnés en sus de la charge normale représentent plus de 3 p. cent de la rémunération des professeurs.

13.44 Dans les trois autres universités visitées, nous avons constaté que la direction intervient peu dans l'attribution des tâches aux professeurs. Ces établissements ne disposent pas de politique à cet égard ou, lorsqu'ils en ont une, ils ne s'assurent pas de son application. Le directeur de département, gestionnaire de passage qui retournera parmi ses pairs, se trouve souvent dans une position délicate pour exiger que ses collègues professeurs assument ensemble une charge moyenne d'enseignement, par exemple de quatre cours, si les attentes de l'université ne sont pas clairement exprimées ou lorsque la direction effectue peu de suivi de cette question.

13.45 Le processus d'allocation du budget des facultés et départements, souvent fondé sur la reconduction du budget de l'année antérieure légèrement modifié, procure aux départements les ressources nécessaires pour maintenir le système actuel d'allocation de la charge de cours. Les ressources disponibles permettent de toute évidence de confier à des chargés de cours la partie de la charge normale d'enseignement qui,

à défaut d'une modulation effective de leur tâche, n'est pas assumée par les professeurs du département.

13.46 Enfin, dans ces dernières universités, nous avons constaté également que les conseils d'administration ne recevaient pas l'information nécessaire pour apprécier les pratiques de répartition des tâches et leur incidence financière.

13.47 Nous avons recommandé aux universités concernées d'adopter et de mettre en application leur politique relative à la répartition des tâches des professeurs ou de réviser leurs pratiques en ce domaine, en fonction des caractéristiques de chaque département dans la perspective d'une modulation effective de cette tâche.

Nous avons également recommandé aux universités concernées de fournir à leur conseil d'administration, ou à l'instance équivalente, de l'information sur leurs pratiques de répartition des tâches entre les professeurs.

Les activités professionnelles externes des professeurs

13.48 Les universités visitées n'exigent pas l'exclusivité des services de leurs professeurs. Les conventions collectives ou les énoncés de politique à ce sujet mentionnent généralement que le professeur peut s'engager dans des activités professionnelles externes régulières dans la mesure où ses tâches normales sont assurées de façon adéquate.

13.49 Toutefois, de façon générale, les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier si les activités professionnelles externes constituent des entraves à la disponibilité des professeurs et à l'accomplissement de leur tâche. Les mécanismes de reddition de comptes de ces activités jusqu'aux conseils d'administration, ou aux instances équivalentes, fonctionnent rarement de façon satisfaisante, souvent à cause du peu d'encadrement et de suivi par les universités des modalités de déclaration de ces activités généralement prévues dans les conventions collectives. Quelques universités ont fait récemment de nouveaux efforts pour mieux évaluer l'importance et les répercussions de ces activités professionnelles externes.

13.50 Nous avons recommandé aux universités visitées de demander à leurs professeurs de rendre compte de leurs activités professionnelles externes ou, le cas échéant, de poursuivre leurs efforts en ce sens et d'informer périodiquement leur conseil d'administration, ou l'instance équivalente, de l'état de cette question.

Les universités n'ont pas l'information nécessaire pour apprécier si les activités professionnelles externes des professeurs constituent des entraves à l'accomplissement de leur tâche.

Le congé sabbatique

13.51 Dans les universités visitées, le congé sabbatique est régi par la convention collective ou par une politique institutionnelle. Le professeur peut prendre un congé sabbatique après six ans d'enseignement. D'une durée de six mois ou d'une année, le congé permet de dégager le professeur de ses activités régulières pour qu'il puisse se livrer à des travaux de recherche ou à des activités scientifiques, artistiques ou littéraires liées à l'exercice de ses fonctions universitaires, généralement dans un autre milieu universitaire. Il a principalement pour but de favoriser le renouvellement et l'enrichissement de ses connaissances. Annuellement, de 6 à 11 p. cent des professeurs, équivalents temps complet selon l'université, bénéficient d'un congé sabbatique. Pour s'en prévaloir, le professeur présente généralement un projet comportant les objectifs du congé sabbatique ainsi qu'un programme de travail et il doit faire rapport au terme du congé. Dans la majorité des cas, les projets doivent être approuvés par les plus hautes instances de l'université, après recommandation de comités d'évaluation.

13.52 De façon générale, nous avons constaté que les projets étaient clairement exposés, qu'ils comportaient un programme de travail et qu'ils avaient fait l'objet d'un rapport de réalisation. Par contre, nous avons noté que, dans la plupart des universités visitées, plusieurs projets subissaient des changements importants, notamment l'abandon de parties du projet pouvant comprendre des séjours dans d'autres milieux universitaires. Aucun mécanisme n'assure les universités qu'elles sont informées de ces modifications avant la production du rapport final afin qu'elles puissent en évaluer la pertinence. Dans un cas, l'approbation est accordée par le directeur du département sans que les projets soient appréciés

Plusieurs projets de congé sabbatique subissent des changements importants sans que les universités en soient informées à temps.

par des personnes extérieures au département du professeur qui demande un congé, ce qui, à notre avis, rend difficile le refus du projet par le directeur collègue du professeur.

13.53 Nous avons recommandé aux universités visitées de faire en sorte d'être informées des changements importants qui surviennent dans les projets de congé sabbatique et de les approuver.

Nous avons aussi recommandé à une université de renforcer son processus d'approbation des congés sabbatiques en incluant une appréciation des projets par des personnes extérieures au département.

Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche

13.54 En plus de la subvention de fonctionnement annuelle qu'elles reçoivent du MEQ, les universités disposent de revenus importants que leur versent certains organismes publics ou privés, spécifiquement pour la poursuite d'activités de recherche. Les crédits de plusieurs organismes subventionnaires publics sont votés par l'Assemblée nationale. D'autres subventions de recherche émanent d'organismes relevant du gouvernement fédéral. Le reste du financement est versé par des sources privées telles que des fondations ou des entreprises. En 1993-1994, les universités que nous avons visitées ont effectué des dépenses de recherche totalisant près de 340 millions de dollars, à même les fonds provenant de ces diverses sources. Les deux tiers de cette somme représentaient des subventions et des contrats provenant d'organismes publics. Ces universités effectuent près de 70 p. cent de toutes les dépenses de recherche universitaire.

Le lien entre les dépenses et les projets de recherche n'est pas toujours manifeste à partir des réclamations présentées par les professeurs.

13.55 Les subventions de recherche sont généralement allouées aux professeurs à la suite d'une évaluation au mérite de leurs projets par des jurys constitués par les organismes subventionnaires. Elles sont versées à l'université qui les met à la disposition des professeurs concernés. Ceux-ci doivent les utiliser exclusivement aux fins prévues, en respectant les restrictions imposées par les organismes relativement aux types de dépenses permises. À titre de fiduciaire et d'employeur des professeurs, chaque université doit veiller à l'utilisation de ces subventions de recherche aux fins prévues. De plus, elle reçoit du MEQ une somme allouée pour les frais indirects de la recherche. Ce montant, établi en fonction de la recherche subventionnée effectuée dans chaque université, couvre notamment les frais liés aux fonctions de fiduciaire de l'université. Les universités visitées reçoivent plus de 25 millions de dollars annuellement à ce titre.

13.56 Les universités jouent leur rôle de fiduciaire notamment à partir d'un système financier fondé sur une comptabilité par projet de recherche. Selon le développement de la recherche, chaque université gère entre 400 et 5 000 comptes de recherche différents dans lesquels circulent des fonds publics et privés confiés à la gestion largement autonome de plusieurs milliers de professeurs et de chercheurs dont certains poursuivent des activités professionnelles externes parallèlement à leurs fonctions universitaires.

13.57 La majorité des universités visitées attribuent au bénéficiaire de subventions de recherche lui-même, plutôt qu'à son supérieur, la responsabilité d'approuver les dépenses imputées à ses comptes de recherche. L'approbation des dépenses par le professeur allège le traitement de l'important volume de transactions dans les comptes. Cette pratique contrevient toutefois aux principes du contrôle interne lorsque le professeur approuve ses propres demandes d'avance de fonds ou de remboursement de dépenses. Les dépenses de déplacement et de représentation imputées aux comptes de recherche des cinq universités visitées ont totalisé près de 20 millions de dollars en 1993-1994.

13.58 Bien que les universités disposent des pièces justificatives les assurant que les dépenses réclamées ont été réellement engagées, le lien entre les dépenses et les projets de recherche n'est pas toujours manifeste à partir des réclamations présentées par les professeurs. Par exemple, la plupart des universités visitées permettent aux professeurs d'effectuer des transferts de dépenses entre les comptes de recherche dont le financement provient de sources différentes. Dans certains cas, ces transferts concernent des fonds versés pour de la recherche par des fonds publics et privés. Bien que ces transferts puissent être

justifiés dans la plupart des cas, les explications ne sont pas souvent consignées par écrit, et sont donc plus difficilement vérifiables.

13.59 Ces pratiques, qui affaiblissent les contrôles à priori quant à l'utilisation des subventions, n'ont pas été compensées par le développement du contrôle à posteriori, par exemple par échantillonnage, afin d'obtenir l'assurance qu'elles ont été utilisées aux fins prévues. Les rapports financiers annuels que les universités font parvenir aux organismes subventionnaires et les rares missions de vérification de ces organismes ne dispensent pas les universités de cette responsabilité quant à l'utilisation des fonds qui sont confiés aux établissements d'enseignement ainsi qu'à leurs employés.

13.60 Par ailleurs, deux universités ne tiennent pas l'inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche, sauf en ce qui a trait au matériel informatique et audiovisuel. Elles ne sont donc pas en mesure de s'assurer que cet équipement demeure en leur possession à des fins de recherche universitaire.

13.61 Nous avons recommandé aux universités concernées de mettre fin aux pratiques d'approbation par le réclamant lui-même de ses demandes d'autorisation d'avance de fonds et de réclamation de dépenses personnelles.

Nous leur avons recommandé d'exiger les justifications écrites pour les transferts de dépenses entre comptes de recherche et d'effectuer un contrôle à posteriori de l'utilisation des subventions de recherche.

Finalement, nous avons recommandé aux universités concernées de maintenir un inventaire de tout équipement scientifique acquis grâce aux subventions de recherche.

Les indicateurs de performance des programmes d'études

13.62 Les indicateurs de performance des programmes d'études permettent aux universités de déterminer les forces et les faiblesses de leurs activités d'enseignement afin d'établir leurs priorités d'action en vue de les améliorer. La préoccupation du développement systématique de tels indicateurs est récente dans la plupart des universités visitées. Quelques-unes disposent d'un système satisfaisant d'indicateurs qui ont alimenté l'exercice de planification institutionnelle. Dans les autres universités, cet outil de gestion est plus ou moins développé, ou il ne procure pas une synthèse satisfaisante de la performance des programmes d'études, notamment aux conseils d'administration.

Dans quelques universités, les indicateurs ne procurent pas une synthèse satisfaisante de la performance des programmes d'études, notamment aux conseils d'administration.

13.63 L'obligation légale faite depuis peu aux universités de présenter à l'Assemblée nationale un rapport sur la performance indiquant la durée moyenne des études et le taux de réussite, par secteur disciplinaire et pour chaque grade universitaire, devrait contribuer à l'amélioration de l'information disponible. Cependant, cette obligation ne couvre pas les programmes courts qui ne conduisent pas à un grade, tels que les programmes de certificat de premier cycle. Le tiers des étudiants sont inscrits à ces programmes courts qui semblent connaître de moins bonnes performances.

13.64 Nous avons recommandé aux universités concernées de poursuivre leurs efforts de développement d'indicateurs de performance des programmes d'études et d'en informer adéquatement leur conseil d'administration ou l'instance équivalente.

Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics

13.65 Au cours des dernières années, l'Assemblée nationale a adopté diverses lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics, dont la *Loi concernant la prolongation des conventions collectives et la rémunération dans le secteur public* et la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal.*

13.66 Ces lois prolongent les conventions collectives des organismes publics et s'appliquent aux établissements universitaires. La première vise en outre à limiter pour une période de un an l'augmentation des taux et des échelles des salaires et des primes à 3 p. cent pour les neuf premiers mois de la période et à 1 p. cent à compter du dixième mois. La seconde loi a aussi pour but de maintenir, durant une période de deux ans, les

taux et les échelles salariales ainsi que les primes en vigueur. Elle prévoit par ailleurs une réduction de 1 p. cent des dépenses relatives à la rémunération et aux avantages sociaux.

13.67 À l'exception d'une d'entre elles où nous avons relevé quelques situations dérogatoires relativement peu importantes en valeur monétaire, les universités ont respecté ces lois. Dans cette université, deux membres de la direction ont bénéficié d'une augmentation de leur rémunération au-delà des limites fixées par la loi. Le salaire de l'un d'eux a été augmenté de 9,2 p. cent au cours de la période durant laquelle les augmentations étaient limitées successivement à 3 et à 1 p. cent. L'université désirait corriger une iniquité découlant de contrats dûment conclus quelques années plus tôt. Un autre membre de la direction de la même université a bénéficié d'une augmentation de sa rémunération d'environ 8 p. cent durant la période de gel des salaires et des primes. Cette rémunération supplémentaire provient de l'avantage d'un prêt sans intérêt que l'université lui a consenti de façon inusitée dans le cadre d'une convention de départ, plus de deux ans avant ce départ.

13.68 Par ailleurs, cette université n'a pas appliqué la réduction prévue de 1 p. cent aux primes de fonction versées au personnel non enseignant. Les 165 employés concernés touchent des primes totalisant 462 000 dollars.

13.69 Nous avons recommandé à l'université concernée d'appliquer intégralement les lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics.

13.70 ***Résumé des commentaires des universités vérifiées : L'admission sur la base d'études antérieures et d'expérience.*** *Les universités concernées nous ont fait part des efforts qu'elles fournissent pour sélectionner des étudiants aptes à poursuivre des études universitaires. Elles reconnaissent toutefois que les étudiants, surtout les adultes qui n'ont pas la formation préuniversitaire requise, éprouvent des difficultés. Elles prévoient donc revoir leurs pratiques d'admission à ce sujet.*

Les conditions de poursuite des études. *Les universités concernées ont reconnu la nécessité de resserrer les règles et les pratiques actuelles quant aux restrictions dans la poursuite des études et à l'autorisation des abandons. Elles ont l'intention de rappeler la politique institutionnelle à leurs unités d'enseignement ou de modifier leur règlement.*

Des droits de scolarité non réglementaires. *L'université concernée s'assurera auprès du ministère de l'Éducation de la conformité de son interprétation des règles budgétaires relatives aux subventions de fonctionnement versées aux universités.*

La vérification de la citoyenneté au moment de l'admission. *L'université concernée est prête à procéder à une vérification applicable à un contingent statistiquement significatif de nouveaux inscrits dans la cohorte 1995-1996, de manière à valider l'information déclarée au chapitre de la citoyenneté; en fonction des résultats, elle établira la marche à suivre pour l'avenir.*

Le statut d'auditeur. *La direction de l'université concernée nous a indiqué qu'elle rappellera aux unités académiques que le statut d'étudiant libre comporte l'obligation pour l'étudiant de se soumettre à une évaluation. Elle analysera l'opportunité de modifier le règlement pédagogique cadre.*

La répartition de la tâche entre les professeurs. *La plupart des universités visitées ont manifesté leur souci d'améliorer la répartition de la tâche entre les professeurs. Certaines d'entre elles réviseront leurs pratiques ou énonceront une politique à ce sujet. D'autres ont l'intention de réviser leurs façons de faire en concertation avec les autres universités. De plus, les universités concernées entendent enrichir l'information qu'elles transmettent au conseil d'administration.*

Les activités professionnelles externes des professeurs. *Les universités nous ont assurés qu'elles entendent mieux colliger l'information relative à ce sujet et en informer leurs conseils d'administration ou les instances équivalentes.*

Le congé sabbatique. *Les universités visitées nous ont indiqué leur intention d'autoriser au préalable tout changement important.*

L'université invitée à renforcer son processus d'approbation des congés sabbatiques entend donner suite à cette recommandation à l'occasion

des prochaines négociations de la convention collective des professeurs.

Le rôle de fiduciaire de l'université concernant les subventions de recherche. *Plusieurs universités nous ont informés qu'elles révisent actuellement leur politique de gestion des fonds de recherche. Les universités concernées nous ont indiqué qu'elles instaureront les contrôles nécessaires concernant l'approbation des dépenses, le transfert de dépenses entre comptes, le contrôle à posteriori de l'utilisation des subventions ainsi que le maintien d'un inventaire de l'équipement scientifique acquis grâce aux subventions.*

Les indicateurs de performance des programmes d'études. *Les universités visées ont manifesté leur accord en ce qui concerne la recommandation de poursuivre leurs efforts de développement d'indicateurs de performance pour tous les programmes d'études et d'en informer leur conseil d'administration ou l'instance équivalente.*

Le respect des lois relatives à la rémunération des employés des organismes publics. *L'université concernée soutient qu'il s'agit d'une divergence quant à l'interprétation de la loi et non pas d'une action visant à soustraire des classes d'employés à son application. Dans tous les cas sujets à interprétation, elle demandera un avis juridique.*

Les rentes d'invalidité et le Programme d'allocations d'aide aux familles

Étude sectorielle conduite auprès de la Régie des rentes du Québec et du ministère de la Sécurité du revenu

et

commentaires sur le financement du Régime de rentes et sur le registre des cotisants

Mission sociale

Table des matières

Les rentes d'invalidité et le Programme d'allocations d'aide aux familles

Faits saillants	14.1
Vue d'ensemble	14.7
Objectifs et portée de la vérification	14.14
Résultats de la vérification	
Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé	
Le traitement des demandes de rente d'invalidité	14.16
Le traitement des demandes d'allocation pour enfant handicapé	14.20
L'évaluation médicale des demandes	14.22
Les délais de traitement	14.42
Facturation des rentes d'invalidité du Régime de pensions du Canada	14.51
Programme d'allocations d'aide aux familles	14.56
Évaluation du programme	14.61
Fiabilité des informations sur les bénéficiaires et sur leurs enfants	14.65
Sommes versées en trop	14.74
Rapport annuel	14.77
Commentaires de la Régie	14.83
Commentaires du ministère de la Sécurité du revenu	14.84
Réaction aux commentaires de la Régie sur le contrôle de la qualité des recommandations	14.85

Commentaires sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur le registre des cotisants

Financement du Régime de rentes du Québec	14.86
Commentaires de la Régie	14.93
Registre des cotisants	14.94
Commentaires de la Régie	14.98

FAITS SAILLANTS

Les rentes d'invalidité et le Programme d'allocations d'aide aux familles

14.1 Au cours de la dernière année, nous avons examiné si la Régie des rentes du Québec traitait de façon économique, efficiente et efficace les demandes de rente d'invalidité et d'allocation pour enfant handicapé. Nous avons également analysé le Programme d'allocations d'aide aux familles pour nous assurer de son évaluation par le ministère de la Sécurité du revenu et de son contrôle par la Régie. En 1994, 412 millions de dollars ont été versés à titre de rentes d'invalidité tandis que le Programme d'allocations d'aide aux familles a coûté 626 millions de dollars dont 45 millions en allocations pour enfant handicapé.

Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé

14.2 L'évaluation médicale des demandes de rente d'invalidité en première instance prend presque deux fois le temps prévu. Plus du tiers des plaintes adressées à la Régie se rapportent au délai de paiement de l'ensemble des rentes d'invalidité. Depuis le 1er mai 1994, une prestation porte intérêt à compter du premier jour du cinquième mois suivant celui de la réception de la demande. La Régie a prévu de payer 450 000 dollars à ce titre en 1995-1996 pour les rentes d'invalidité. Les informations fournies aux médecins traitants par la Régie, notamment sur ce qu'elle considère comme invalidité grave et prolongée, sont insuffisantes et expliquent, en bonne partie, que le rapport médical soit incomplet pour 20 p. cent des demandes de rente d'invalidité et 35 p. cent des demandes d'allocation pour enfant handicapé.

14.3 Par ailleurs, la Régie n'a pas instauré de mécanismes structurés pour vérifier la qualité des recommandations de son personnel d'attribuer ou non une rente d'invalidité ou une allocation pour enfant handicapé.

14.4 Le ministère du Développement des ressources humaines du Canada administre plusieurs comptes pour des cotisants qui participent à la fois au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec. Dans ces cas, la Régie n'est pas assurée de ne verser des rentes d'invalidité qu'aux bénéficiaires qui y ont droit, parce que les contrôles exercés par ce ministère quant au suivi des rentes d'invalidité sont insuffisants, ainsi que le disait le Vérificateur général du Canada dans son rapport de 1992.

Programme d'allocations d'aide aux familles

14.5 En ce qui a trait au Programme d'allocations d'aide aux familles, la Régie utilise les données transmises par Revenu Canada qui, dans certains cas, ne correspondent pas à ses besoins. Par conséquent, elle doit ajuster les données

et effectue, dans ce but, des contrôles de la qualité pour les données qu'elle utilise. Cependant, les contrôles de la qualité ne sont ni structurés ni effectués sur une base régulière.

14.6 En un peu plus d'un an, les sommes versées en trop et non récupérées auprès de bénéficiaires d'allocation ont plus que triplé pour s'établir à 2,4 millions de dollars en décembre 1994. Le gouvernement s'expose à des pertes importantes si des mesures plus efficaces de recouvrement ne sont pas mises en place par la Régie.

Vue d'ensemble

14.7 La Régie des rentes du Québec verse aux bénéficiaires de la rente de retraite et de la rente d'invalidité ainsi qu'aux personnes à charge des travailleurs invalides ou décédés les prestations auxquelles ils ont droit. Elle fournit une aide financière aux familles du Québec sous forme d'allocation familiale, d'allocation à la naissance, d'allocation pour jeune enfant et d'allocation pour enfant handicapé.

14.8 La rente d'invalidité est payable à la personne âgée de moins de 65 ans qui a cotisé durant un nombre d'années suffisant au régime de rentes et qui est déclarée invalide par la Régie. Elle est fonction des cotisations passées du contribuable au régime et peut atteindre un maximum mensuel de 839 dollars depuis 1994.

14.9 Selon l'article 95 de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*, une personne n'est considérée comme invalide que si la Régie la déclare atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée. Toujours selon cet article, une invalidité n'est grave que si elle rend la personne régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice et elle n'est prolongée que si elle doit vraisemblablement entraîner le décès ou durer indéfiniment.

14.10 En vertu de la loi, une rente peut être accordée si la personne âgée de moins de 60 ans est incapable de détenir n'importe quelle occupation véritablement rémunératrice, et non pas nécessairement celle qu'elle avait avant son invalidité grave et prolongée. Toutefois, dans le cas d'une personne âgée de 60 ans ou plus, une invalidité est grave si elle rend cette personne régulièrement incapable d'exercer l'occupation habituelle rémunérée qu'elle détient au moment où elle cesse de travailler en raison de son invalidité.

14.11 Selon le *Règlement sur les prestations*, le fardeau de la preuve de l'invalidité appartient au requérant.

14.12 La clientèle de la rente d'invalidité est constituée d'environ 44 000 bénéficiaires, dont plus de 50 p. cent sont âgés de 60 à 64 ans. En 1994, 412 millions de dollars ont été versés à titre de rentes d'invalidité.

14.13 Par ailleurs, le Programme d'allocations d'aide aux familles a coûté 626 millions de dollars en 1994, dont 45 millions en allocations pour enfant handicapé. En 1994, le montant mensuel pour ce dernier type d'allocation était de 119 dollars. L'allocation pour enfant handicapé vise à permettre d'assumer le coût des mesures spécialisées en matière de traitement, de réadaptation, de rééducation ou de scolarisation.

Objectifs et portée de la vérification

14.14 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la Régie traite de façon économique, efficiente et efficace les demandes de rente d'invalidité et d'allocation pour enfant handicapé. Cette vérification a été axée plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale de ces demandes. Nous avons également examiné le Programme d'allocations d'aide aux familles pour nous assurer de son évaluation et de son contrôle. Enfin, nous avons examiné le contenu du rapport annuel 1993-1994 de la Régie pour vérifier qu'elle rend compte de ses activités de façon complète.

14.15 Nous avons considéré principalement les activités qui se sont déroulées entre le 1er avril 1993 et le 31 décembre 1994.

Résultats de la vérification

Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé

Le traitement des demandes de rente d'invalidité

En première instance

14.16 Sur réception de la demande d'un requérant, la Régie vérifie s'il a suffisamment cotisé au régime de rentes pour être admissible à la rente d'invalidité. Si le cotisant est admissible, on effectue l'évaluation médicale de la demande.

14.17 Le rapport du médecin traitant est examiné pour pouvoir statuer sur l'invalidité du requérant. Il peut arriver que l'on demande des informations complémentaires à un établissement hospitalier, à la condition d'avoir obtenu l'autorisation écrite du requérant.

En deuxième instance (révision)

14.18 Les requérants ont un an après la réception de la décision de première instance pour produire une demande de révision. Sur réception de celle-ci, la Régie prend connaissance des motifs justifiant la demande de deuxième instance. Elle peut alors déclarer le requérant invalide sur réception de nouvelles preuves médicales ou demander des renseignements additionnels aux établissements hospitaliers. En deuxième instance, la Régie demande une expertise dans la spécialité en question dans 85 p. cent des dossiers.

En troisième instance

14.19 Le requérant dont la demande est refusée peut demander une révision auprès de la Commission des affaires sociales (CAS). La Régie reçoit de la CAS les rôles des auditions la concernant et les documents accompagnant l'inscription d'une cause (par exemple, un nouveau rapport médical).

Le traitement des demandes d'allocation pour enfant handicapé

14.20 Les demandes d'allocation pour enfant handicapé suivent sensiblement le même cheminement que les demandes de rente d'invalidité. Toutefois, l'allocation n'est versée que pour un enfant handicapé au sens des règlements et pour lequel l'allocation familiale est payable. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu de demande d'expertise au moment de la révision des dossiers d'allocation pour enfant handicapé.

14.21 Les figures 14.1 et 14.2 fournissent des informations sur le nombre de demandes reçues et acceptées annuellement pour la rente d'invalidité et l'allocation pour enfant handicapé.

L'évaluation médicale des demandes

Communications avec les médecins

14.22 Pour pouvoir effectuer l'évaluation médicale des demandes de rente d'invalidité ou d'allocation pour enfant handicapé, la Régie exige que le requérant remplisse un formulaire qui comporte un rapport du médecin traitant. Ce document est la principale source d'information utilisée par la Régie pour porter un jugement.

14.23 Or, les informations communiquées aux médecins traitants sur l'admissibilité médicale au sens du Régime de rentes du Québec sont insuffisantes, la Régie n'ayant pas spécifié ce qu'elle considère comme invalidité grave et

FIGURE 14.1
Rente d'invalidité

	PREMIÈRE INSTANCE	DEUXIÈME INSTANCE	TROISIÈME INSTANCE	TOTAL
Demandes reçues	14 500	3 700	500	14 500
Demandes acceptées	7 400	1 800	50	9 250
Taux d'acceptation	51 %	49 %	10 %	64 %

FIGURE 14.2
Allocation pour enfant handicapé

	PREMIÈRE INSTANCE	DEUXIÈME INSTANCE	TROISIÈME INSTANCE	TOTAL
Demandes reçues	6 000	1 700	100	6 000
Demandes acceptées	3 000	500	20	3 520
Taux d'acceptation	50 %	29 %	20 %	59 %

Le rapport médical est incomplet pour 20 p. cent des demandes de rente d'invalidité et pour 35 p. cent des demandes d'allocation pour enfant handicapé.

prolongée pour chaque type de maladie. Pour ce qui est des demandes d'allocation pour enfant handicapé, le formulaire à remplir par le médecin traitant n'exige pas assez de précision quand au handicap, notamment le niveau de déficience relatif aux handicaps de type organique. Cela explique, en bonne partie, le fait que le rapport médical est incomplet pour 20 p. cent des demandes de rente d'invalidité et pour 35 p. cent des demandes d'allocation pour enfant handicapé.

14.24 La Régie ne retourne pas les rapports médicaux incomplets pour obtenir des informations supplémentaires. Elle ne communique pas non plus avec les médecins traitants pour obtenir des précisions et, là où elle affirme qu'elle le fait, nous n'avons pu en retracer la preuve au dossier. Après discussion avec nos médecins-conseils, nous sommes d'avis qu'une part importante des expertises, qui sont presque toujours demandées en deuxième instance, pourraient être évitées si la Régie était plus critique au moment du premier examen. Le coût de ces expertises est d'environ un million de dollars annuellement.

14.25 Nous avons recommandé à la Régie d'améliorer ses formulaires de demande et d'exiger des rapports médicaux complets.

Critères d'évaluation

14.26 La Régie n'a fixé de critères d'évaluation de l'invalidité que pour quelques types de maladies, par exemple les affections cardiaques. Cette lacune touchait plus de la moitié des bénéficiaires au 31 décembre 1994. De plus, contrairement à ce que prévoit la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* depuis le 1er janvier 1994, la Régie n'a pas établi par règlement, approuvé par le gouvernement et publié dans la *Gazette officielle*, les conditions et les circonstances qui, lorsqu'elles sont réunies, permettent de considérer qu'une personne est invalide.

Notre examen, effectué avec l'aide de deux médecins-évaluateurs externes, fait ressortir l'importance pour la Régie d'instaurer des mécanismes structurés pour vérifier la qualité des recommandations de son personnel.

14.27 La Régie élabore présentement les critères d'évaluation manquants. Elle s'est donné pour objectif de faire valider l'ensemble des critères, au cours de l'année 1995, par les organismes représentant les médecins.

14.28 Quant aux demandes d'allocation pour enfant handicapé, la Régie a établi une liste qui mentionne les handicaps à refuser, à accepter sans condition ou à accepter avec réévaluation après une certaine période. Cette liste indique, notamment, que les demandes relatives à l'asthme de niveaux 1 et 2 sont refusées. En effet, il existe en ce cas des médicaments qui dispensent de mettre en place des mesures spécialisées en matière de traitement, de réadaptation, de rééducation ou de scolarisation. Certains handicaps, comme l'hypospadias, la maladie d'Addison et celle de Crohn, ne nécessitent pas non plus la mise en place de telles mesures. Toutefois, les demandes relatives à ces handicaps sont acceptées.

14.29 Nous avons recommandé à la Régie

- **de poursuivre ses efforts visant à terminer la liste des critères d'évaluation de l'invalidité et d'arrêter par règlement les conditions et les circonstances qui, lorsqu'elles sont réunies, permettent de considérer qu'une personne est invalide;**
- **de réévaluer les handicaps qu'elle reconnaît en vue du paiement d'allocation pour enfant handicapé.**

Contrôle de la qualité des recommandations

14.30 La valeur actualisée d'une rente d'invalidité accordée en 1994 est de 41 400 dollars en moyenne. Des contrôles visant à assurer la qualité des recommandations en vue d'attribuer ou non une rente d'invalidité et une allocation pour enfant handicapé sont essentiels.

14.31 Pourtant, si l'on fait exception des cas complexes qui sont soumis à l'ensemble de l'équipe médicale au cours de discussions et de la révision par le médecin-chef des dossiers réalisés par un nouveau médecin au début de son contrat, les autres recommandations ne font pas l'objet d'un contrôle systématique par échantillonnage ou autrement.

14.32 Notre examen, effectué avec l'aide de deux médecins-évaluateurs externes, de 131 dossiers sélectionnés parmi la population recevant une rente d'invalidité, fait ressortir l'importance pour la Régie d'instaurer des mécanismes structurés pour vérifier la qualité des recommandations de son personnel.

14.33 Pour 7 dossiers analysés, l'information présente aurait dû appeler un refus alors que, pour 14 autres, l'information était insuffisante pour motiver l'admissibilité. Certains des paiements non conformes sont dus à une interprétation antérieure à 1990, qui tenait compte de la possibilité d'obtenir ou non un emploi. Dans la majorité des recommandations où l'information au dossier était insuffisante, les requérants étaient âgés de plus de 60 ans. En pratique, la Régie exige moins d'information de cette clientèle, qui pourrait par ailleurs être admissible à une rente de retraite réduite.

14.34 Nous avons recommandé à la Régie de se doter de mécanismes structurés pour assurer la qualité de l'opinion médicale à l'appui de la décision rendue dans l'attribution d'une rente d'invalidité et d'une allocation pour enfant handicapé.

Information relative à l'invalidité

14.35 La Régie doit posséder de l'information lui permettant d'évaluer si ses critères d'évaluation sont toujours valables et si des ajustements doivent être apportés à son processus d'évaluation de l'admissibilité à une rente d'invalidité.

14.36 La Régie ne possède pas une information médicale systématisée, notamment sur les causes des changements de décision en deuxième instance et les maladies rattachées le plus souvent à ces changements, même si le taux de renversement des décisions en deuxième instance est d'environ 50 p. cent. Cette lacune ne facilite pas la prise de décision quant à l'admissibilité médicale à la rente d'invalidité pour les demandes en première instance.

14.37 Par ailleurs, la Régie effectue des contrôles du maintien de l'admissibilité à la rente d'invalidité en vérifiant les revenus d'emploi des bénéficiaires. Au cours des trois derniers mois de 1994, elle a découvert une douzaine de cas de paiement de rente d'invalidité à des bénéficiaires qui occupaient un emploi véritablement rémunérateur. Les sommes à recouvrer pour ces 12 cas totalisent presque 115 000 dollars. La Régie pourrait utiliser les résultats des contrôles de maintien pour évaluer ses critères d'admissibilité, notamment en déterminant les types de maladies en cause, mais ce n'est pas fait.

14.38 Nous avons recommandé à la Régie de se doter d'information médicale systématisée sur les causes des changements de décision en deuxième instance et d'analyser les résultats des contrôles de maintien de l'admissibilité à une rente d'invalidité.

Communication de la décision au requérant

14.39 En première instance, la lettre-réponse adressée au requérant ne présente pas de façon claire et précise les raisons médicales du refus de la demande.

14.40 Cette lacune incite le requérant à effectuer une demande de révision, d'autant plus qu'il dispose d'une année pour le faire, et ce, sans frais. Plus de la moitié des requérants refusés en première instance demandent une révision, ce qui entraîne des coûts importants (par exemple, en expertises) pour la Régie.

14.41 Nous avons recommandé à la Régie d'assortir ses avis de refus en première instance des raisons médicales justifiant sa décision.

Les délais de traitement

14.42 La Régie doit viser à traiter les demandes dans des délais raisonnables. De plus, il importe qu'elle possède une information précise sur les délais de traitement des demandes. Enfin, des correctifs appropriés doivent être apportés lorsque les délais deviennent excessifs.

Objectifs relatifs aux délais de traitement

14.43 En première instance, la Régie a déterminé que les demandes de rente d'invalidité devaient être traitées en 40 jours ouvrables, soit 10 jours pour le traitement administratif et 30 jours pour l'évaluation médicale des demandes. Pour les demandes d'allocation pour enfant handicapé, le traitement administratif doit être fait en 10 jours. Toutefois, aucun objectif n'a été fixé pour l'évaluation médicale des demandes concernant l'allocation pour enfant handicapé ni pour les demandes de révision relatives à la rente d'invalidité et à l'allocation pour enfant handicapé.

Information de gestion

14.44 La Régie compile ses délais pour l'évaluation médicale des demandes de rente d'invalidité en première instance, à partir des plus vieux dossiers qui restent à traiter. En décembre

1994, l'évaluation médicale des demandes de rente d'invalidité en première instance prenait 55 jours ouvrables, soit presque le double du temps prévu. Le délai augmente constamment depuis juin 1994. Par conséquent, il reste 2 400 demandes à traiter à la fin de 1994, ce qui dépasse largement l'objectif de maintenir cet inventaire à 1 000 demandes au maximum.

14.45 La Régie ne produit pas régulièrement l'information sur le délai de traitement des demandes de rente d'invalidité en révision. En décembre 1994, le délai était supérieur à six mois.

14.46 Notre examen des rentes d'invalidité ayant pris effet au cours des cinq dernières années nous a permis de constater que presque 40 p. cent des demandes ont été traitées dans un délai supérieur à six mois. Pour plus de 15 p. cent des rentes d'invalidité, le délai de traitement a été de plus d'un an.

14.47 En 1993-1994, plus de 60 p. cent des plaintes reçues à la Régie, relatives au Régime de rentes du Québec, avaient pour objet la rente d'invalidité. Dans la majorité des cas (58 p. cent), les délais de traitement étaient la cause de la plainte.

14.48 Depuis le 1er mai 1994, la Régie doit payer des intérêts aux requérants reconnus invalides à compter du premier jour du cinquième mois suivant celui de la réception de la première demande. Pour les sept mois terminés le 30 novembre 1994, la dépense d'intérêt attribuable au traitement tardif des demandes de rente d'invalidité a été de plus de 180 000 dollars. En 1995-1996, la Régie a prévu qu'elle sera de 450 000 dollars.

Jusqu'à présent, la cessation du versement de rentes d'invalidité à des bénéficiaires non admissibles permettra à la Régie d'économiser plus de 800 000 dollars annuellement.

14.49 Par ailleurs, la Régie ne connaît pas le délai lié à l'évaluation médicale des demandes d'allocation pour enfant handicapé en première instance et en révision.

14.50 Nous avons recommandé à la Régie de fixer des objectifs relatifs au délai de traitement des demandes, de se doter de l'information de gestion concernant ce délai et d'apporter les correctifs appropriés pour traiter les demandes en fonction des objectifs déterminés.

Facturation des rentes d'invalidité du Régime de pensions du Canada

14.51 Le ministère du Développement des ressources humaines du Canada administre plusieurs comptes pour des cotisants qui participent à la fois au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec. En vertu de l'entente intervenue entre les administrateurs de ces deux régimes, la rente est accordée en vertu de la loi, des règlements et des procédés en vigueur par l'organisme payeur. La portion des rentes et prestations payables par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec est établie en fonction des contributions versées à chaque régime. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1995, la Régie a reçu une facture relative aux rentes d'invalidité de 25 millions de dollars de la part du Régime de pensions du Canada.

14.52 Une vérification, effectuée par le Vérificateur général du Canada pour l'année financière terminée le 31 mars 1992, a démontré que les contrôles exercés par le ministère du Développement des ressources humaines du Canada quant au suivi des rentes d'invalidité sont insuffisants. Selon le Vérificateur général du Canada, le Ministère paie des rentes d'invalidité à des bénéficiaires non admissibles parce qu'ils occupent un emploi véritablement rémunérateur.

14.53 Le Ministère a pris certaines dispositions pour redresser cette situation. Il a atteint environ 20 p. cent des objectifs à court terme qu'il s'était fixés. Jusqu'à présent, la cessation du versement de rente d'invalidité à des bénéficiaires non admissibles permettra à la Régie d'économiser plus de 800 000 dollars annuellement. La Régie exerce un suivi sur les actions prises par le Ministère.

14.54 Par ailleurs, certaines maladies, telles que la fibromyalgie ou le syndrome de fatigue chronique, sont acceptées par le Régime de pensions du Canada et refusées par la Régie lorsqu'elles sont la principale cause de la demande. Par conséquent, la Régie paie des rentes d'invalidité à des bénéficiaires qu'elle aurait considérés comme non admissibles si leurs demandes avaient été traitées au Québec. Pour la fibromyalgie seulement, le Régime

de pensions a facturé plus de 350 000 dollars à la Régie en 1993-1994.

14.55 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer de ne verser de rente d'invalidité qu'aux bénéficiaires qui y ont droit.

Programme d'allocations d'aide aux familles

14.56 Le Programme d'allocations d'aide aux familles a été mis en place par le gouvernement du Québec pour soutenir financièrement les familles. Il comprend quatre formes d'aide et représente un déboursement total de 626 millions de dollars pour l'année 1994.

14.57 L'allocation familiale du Québec est la mesure de base du programme. En effet, il faut d'abord la recevoir pour être admissible aux autres types de subsides. Toute famille qui réside au Québec a droit à cette mensualité pour tout enfant de moins de 18 ans. Le bénéficiaire en est la personne qui prend soin de l'enfant ou qui subvient à ses besoins.

14.58 Par ailleurs, l'allocation pour jeune enfant est une aide supplémentaire accordée pour chaque enfant de moins de six ans, tandis que l'aide à la naissance est octroyée à la famille à l'occasion de la venue d'un nouvel enfant ou de l'adoption d'un enfant de moins de cinq ans. Finalement, l'allocation pour enfant handicapé vient en aide aux familles qui assument le coût de services spécialisés de réadaptation, de rééducation, de scolarisation ou de traitement rendus nécessaires par le handicap de cet enfant.

14.59 En 1994, quelque 964 000 familles recevaient une ou plusieurs de ces allocations pour subvenir aux besoins d'environ 1 665 000 enfants. La figure 14.3 présente diverses statistiques pour l'année 1994 quant à ce programme.

14.60 Le Programme d'allocations d'aide aux familles relève du ministère de la Sécurité du revenu. Toutefois, son administration a été confiée à la Régie des rentes du Québec qui doit déterminer l'admissibilité des bénéficiaires et effectuer le versement des allocations. Les coûts administratifs s'élèvent à 4,4 millions de dollars en 1994-1995 et sont remboursés par le ministère de la Sécurité du revenu. Les sommes nécessaires au versement des allocations proviennent des recettes fiscales du ministère du Revenu.

Évaluation du programme

14.61 Le ministère de la Sécurité du revenu a la responsabilité d'évaluer l'atteinte des objectifs du Programme d'allocations d'aide aux familles.

14.62 Le Ministère n'a pas procédé à l'évaluation de l'atteinte des objectifs pour chacun des quatre types d'allocations de ce programme. Les objectifs définis pour la plupart des volets du programme sont généraux et, par conséquent, difficilement mesurables. Citons en exemple l'allocation familiale du Québec qui consiste à aider financièrement les familles. Cet objectif n'a pas été précisé par le Ministère.

14.63 Par ailleurs, bien qu'un volet soit assorti d'objectifs plus précis, il n'a pas fait non plus l'objet d'une évaluation. En effet, l'allocation à la naissance a été mise en place afin de hausser le taux de natalité, particulièrement la venue des enfants du troisième rang ou plus. Sans avoir évalué le programme, le Ministère ne peut déterminer dans quelle mesure les 993 millions de dollars versés à ce chapitre depuis l'instauration de l'allocation à la naissance en mai 1988 ont influé sur la natalité au Québec, alors que les statistiques indiquent que l'indice de fécondité au Québec (nombre moyen d'enfants qu'une femme aura durant sa période de fécondité) augmente depuis septembre 1987 et a commencé à baisser depuis 1992 (figure 14.4).

Sans avoir évalué le programme, le Ministère ne peut déterminer dans quelle mesure les 993 millions de dollars versés depuis l'instauration de l'allocation à la naissance en mai 1988 ont influé sur la natalité au Québec.

	ALLOCATION FAMILIALE	ALLOCATION POUR JEUNE ENFANT	ALLOCATION À LA NAISSANCE	ALLOCATION POUR ENFANT HANDICAPÉ
Nombre de familles bénéficiaires	964 000	415 000	183 000	28 000
Nombre d'enfants donnant lieu à des allocations	1 665 000	562 000	199 000	30 000
Déboursements (000 $)	259 000	135 000	186 000	45 000

FIGURE 14.3
Statistiques pour l'année 1994 du Programme d'allocations d'aide aux familles

14.64 Nous avons recommandé au Ministère de préciser les objectifs du Programme d'allocations d'aide aux familles, d'en évaluer le degré d'atteinte et d'en rendre compte.

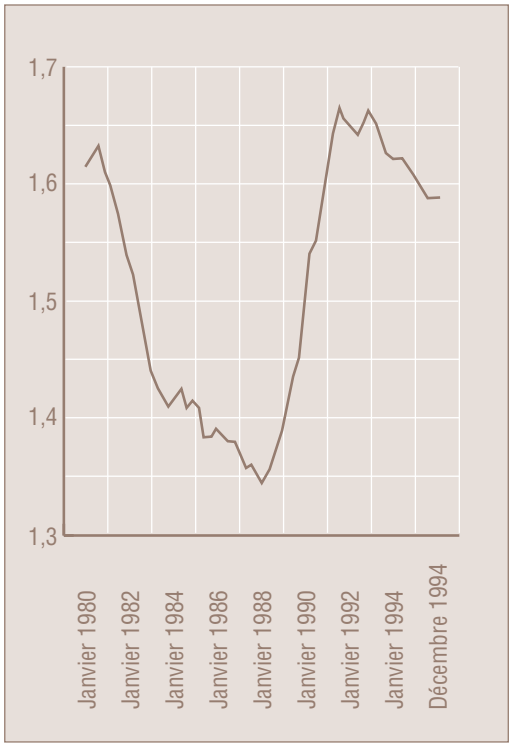
Fiabilité des informations sur les bénéficiaires et sur leurs enfants

Certaines données transmises par Revenu Canada ne correspondent pas aux besoins de la Régie.

14.65 La Régie des rentes doit veiller à ce que tous les bénéficiaires reçoivent les allocations auxquelles ils ont droit. Par conséquent, elle doit disposer de données fiables sur les bénéficiaires et sur leurs enfants.

14.66 Pour établir l'admissibilité des bénéficiaires et effectuer le versement de l'allocation familiale, pour jeune enfant et à la naissance, la Régie se base sur les informations recueillies par Revenu Canada dans le cadre de son programme de prestations fiscales fédérales pour enfant.

FIGURE 14.4
Nombre d'enfants par femme



Source : Bureau de la statistique du Québec

14.67 Ainsi, la Régie reçoit de Revenu Canada des informations, notamment sur les bénéficiaires, le lieu de résidence des enfants, les naissances et les décès. La figure 14.5 présente le genre d'informations transmises par Revenu Canada et qui influent sur le montant versé.

14.68 Certaines données transmises par Revenu Canada ne correspondent pas aux besoins de la Régie. Bien que similaires sur de nombreux points, les deux programmes diffèrent, par exemple quant aux critères d'admissibilité ou à la fréquence du versement des allocations. Ainsi, la Régie est obligée soit de corriger les données pour qu'elles répondent à ses besoins, soit d'adapter le traitement des allocations en fonction de l'information reçue. Par exemple, la date de départ du Québec ou d'arrivée dans cette province n'est pas définie de la même façon par les deux entités. Pour Revenu Canada, elle correspond généralement à la date où il reçoit l'information du déménagement, tandis que la Régie doit, en vertu de la loi, tenir compte de la date réelle de l'événement lui-même. Ainsi, un montant net de plus de 400 000 dollars d'allocations est versé en trop chaque année sans faire l'objet de recouvrement.

14.69 L'échange de données entre Revenu Canada et la Régie ne fait l'objet d'aucune entente écrite qui préciserait les responsabilités et les obligations des deux parties concernant les données transmises, notamment en ce qui a trait à la nature de ces informations et aux contrôles de qualité effectués par Revenu Canada. Aucun processus n'est prévu non plus pour informer la Régie des modifications apportées aux systèmes de Revenu Canada. La Régie se borne à redresser la situation lorsque de nombreuses transactions sont rejetées ou que les bénéficiaires portent plainte.

FIGURE 14.5

INFORMATIONS	VOLUME MOYEN ANNUEL
Décès d'enfants	900
Départs d'enfants pour d'autres provinces canadiennes	9 000
Arrivées au Québec d'enfants d'autres provinces	6 000
Arrivées au Québec d'enfants ayant le statut d'immigrant	13 000
Naissances	92 000

14.70 Compte tenu de ces difficultés, la Régie doit effectuer des contrôles de la qualité des données qu'elle utilise. D'une part, elle demande aux bénéficiaires de lui confirmer des informations, par exemple le nombre et l'âge des enfants visés par les allocations (contrôles de maintien de l'admissibilité) et, d'autre part, elle révise les transactions saisies par les agents de rente. Malheureusement, les contrôles de la qualité ne sont ni structurés ni effectués sur une base régulière. Les critères de sélection et le nombre des échantillons sont établis arbitrairement, puisque la Régie n'a pas déterminé quelles sont les informations et les situations ayant des effets importants sur le versement des allocations et où les risques d'erreurs sont les plus grands. L'accès à ce type d'information est problématique avec les systèmes actuels. Les contrôles de maintien de l'admissibilité n'ont été instaurés qu'en 1990-1991 et aucun n'a été fait en 1992-1993.

14.71 Les résultats des contrôles ne sont pas analysés, ce qui permettrait d'établir des constats, d'implanter des contrôles compensatoires ou de modifier les stratégies de vérification. Par exemple, si un bénéficiaire ne répond pas à un contrôle de maintien de l'admissibilité ou si l'envoi postal fait l'objet d'un retour à l'envoyeur, la Régie met fin au paiement mais ne procède à aucune analyse supplémentaire. Par conséquent, elle ne peut connaître les causes de ces erreurs ni revoir sa stratégie de vérification. En 1994 notamment, sur 10 000 bénéficiaires visés par un contrôle de maintien de l'admissibilité, 289 n'ont pas répondu. La Régie a donc arrêté de payer ces bénéficiaires, sans analyse supplémentaire. De plus, 80 p. cent de ces dossiers ont été réactivés par Revenu Canada et la Régie n'a demandé aucune information supplémentaire.

14.72 La Régie enregistre les mises à jour reçues de Revenu Canada mais, depuis 1990, elle ne compare pas l'ensemble de ses données avec celles du gouvernement fédéral, pour s'assurer de leur intégralité et de leur exactitude, et ce, même si les sources d'information ont changé et bien que les systèmes des deux entités aient fait l'objet de modifications importantes. Finalement, les contrôles de traitement de l'information reçue de Revenu Canada ne permettent pas de s'assurer de l'exactitude et de l'intégralité de la mise à jour des dossiers à la Régie.

14.73 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer de la fiabilité des informations utilisées pour l'établissement de l'admissibilité des bénéficiaires et le versement des allocations, notamment en implantant des contrôles de validation de la fiabilité et de l'intégralité de ces informations et en précisant, avec Revenu Canada, les responsabilités de chacune des parties.

Sommes versées en trop

14.74 Les sommes indûment payées à des bénéficiaires à la suite de la révision de leur dossier sont récupérées à même les allocations futures. Si elles ne peuvent être recouvrées par compensation, des mesures administratives, notamment sur le plan légal, sont entreprises; sur un montant de 2,3 millions de dollars, celles-ci n'ont permis le recouvrement que de 450 000 dollars environ de comptes à recevoir. Le compte à recevoir est radié 18 mois après son établissement, si les démarches de recouvrement ne donnent pas les résultats escomptés.

14.75 La Régie ne se soucie pas outre mesure de l'évolution des comptes à recevoir, qui sont passés de 700 000 dollars en avril 1993 à plus de 2,4 millions en décembre 1994. Elle ne suit pas l'âge chronologique des comptes en souffrance afin d'évaluer l'ampleur des mauvaises créances. La compensation à même les allocations ne permettra pas de récupérer l'augmentation des sommes dues depuis deux ans, puisque 75 p. cent des créances sont relatives à des bénéficiaires pour lesquels il n'y a plus d'allocation à verser. Par conséquent, le gouvernement encourra des pertes importantes si des mesures plus efficaces de recouvrement ne sont pas mises en place. Toutefois, la Régie n'a pas révisé sa gestion des comptes à recevoir. Pourtant, l'une de ses études a établi, à partir d'un échantillon représentant 46 500 dollars de créances de plus de six mois, qu'elle aurait pu récupérer 35 p. cent de ce montant à même les remboursements d'impôt versés en 1993 par le ministère du Revenu du Québec.

Les comptes à recevoir sont passés de 700 000 dollars en avril 1993 à plus de 2,4 millions en décembre 1994.

14.76 Nous avons recommandé à la Régie d'évaluer sa gestion des comptes à recevoir, notamment en mettant en place des mesures efficaces pour récupérer les sommes versées en trop.

Rapport annuel

14.77 Bien que le rapport annuel de la Régie des rentes ait été déposé dans les délais prescrits, des modifications pourraient être apportées à son contenu afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population quant à l'atteinte de ses objectifs et à l'administration de ses programmes. La Régie a d'ailleurs amorcé, en décembre 1993, un projet qui devrait permettre que le rapport annuel pour l'année 1996 soit amélioré.

14.78 La Régie a pour mission de contribuer à la sécurité du revenu des Québécois et des Québécoises. Pour ce faire, elle verse des rentes à 910 000 bénéficiaires et des allocations d'aide à 964 000 familles. Malheureusement, elle ne donne aucune information sur l'importance des rentes et allocations versées par rapport aux autres revenus des bénéficiaires et n'indique pas non plus jusqu'à quel point cette aide leur permet d'atteindre un niveau de vie acceptable. Le lecteur ne peut donc évaluer si les programmes administrés par la Régie contribuent de façon importante à la sécurité du revenu et s'ils répondent aux besoins pour lesquels ils ont été conçus.

14.79 La Régie fait part de ses activités liées à la *Loi sur le Régime de rentes du Québec*, à la *Loi sur les allocations d'aide aux familles* et à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, mais elle ne fait qu'exposer des constatations quant aux résultats, sans que l'on connaisse ses objectifs ni que l'on sache s'ils ont été atteints. En effet, dans la plupart des cas, elle se limite à indiquer le volume de ses activités, leur évolution et les délais de traitement. Aucune comparaison des résultats avec les objectifs ou les résultats d'organismes similaires n'est présentée. De plus, la Régie ne mentionne ni les ressources ni les coûts qu'elle a affectés à ces activités. Ainsi, le lecteur ne peut évaluer ni la productivité ni la performance du personnel de la Régie.

14.80 Le rapport d'activité fait également mention des nouvelles réalisations de la Régie. Cependant, aucune comparaison n'est établie entre les ressources et les coûts consacrés à ces activités et les bénéfices qu'elles ont suscités. Par exemple, le lecteur est informé du plan triennal sur la qualité des données. Ce plan comporte 29 projets, assortis d'un budget de 1,6 million de dollars, et vise à assurer la fiabilité des données utilisées par la Régie pour déterminer les rentes versées. La Régie ne mentionne malheureusement ni le degré d'avancement de ce plan, ni les coûts investis. Elle ne dit pas non plus si les efforts consacrés à ces projets obtiennent les résultats escomptés.

14.81 La Régie s'est dotée d'une gestion orientée vers le client au cours des dernières années. Dans son rapport, la Régie fait d'ailleurs part de la nature des plaintes reçues, des délais de traitement et des résultats d'un sondage mené auprès de sa clientèle. Selon celui-ci, plus de 40 p. cent des personnes interrogées craignent que la Régie ne puisse verser leur rente au moment de leur retraite et, par conséquent, sont très préoccupées. Pourtant, la Régie ne fait aucun effort particulier pour que le lecteur du rapport annuel soit en mesure d'évaluer la situation financière du régime et sa viabilité à long terme. En effet, la Régie fait mention du dépôt d'une évaluation actuarielle du régime de rentes et présente un historique de ces revenus ainsi que le détail des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Cependant, elle n'indique pas la qualité du rendement obtenu ni les facteurs pris en compte dans l'évaluation actuarielle. Elle ne compare pas non plus la situation financière du régime avec celui d'autres pays et se montre avare d'information sur la viabilité à long terme du régime.

14.82 Nous avons recommandé à la Régie d'améliorer le contenu de son rapport annuel.

14.83 Commentaires de la Régie : Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé.

Communications avec les médecins. « La Régie a procédé à la révision du formulaire d'évaluation médicale accompagnant la demande de rente d'invalidité pour obtenir du médecin traitant :

- *une meilleure description des incapacités du requérant; et*
- *des documents pertinents qui corroborent l'examen du médecin;*
- *ce nouveau formulaire sera disponible en octobre 1995.*

« La Régie a également procédé à la révision du formulaire de demande d'allocation pour enfant handicapé et du rapport du professionnel qui accompagne cette demande. Ce nouveau formulaire sera disponible en décembre 1995.

« Enfin, il y a lieu de mentionner que la Régie communique de façon régulière avec les médecins traitants pour faciliter l'interprétation de leurs conclusions ou avoir des précisions sur certains volets de leur rapport. De telles communications sont maintenant inscrites au dossier des requérants suite à une directive à cet effet. »

Critères d'évaluation. *« La formation, l'expérience professionnelle des médecins évaluateurs et la référence à un ensemble de textes (guide de la Social Security Administration des États-Unis, barèmes québécois et internationaux, jurisprudence de la Commission des affaires sociales) balisent l'analyse des dossiers médicaux. La Régie travaille présentement, de concert avec le Collège des médecins et les fédérations des médecins spécialistes et des médecins omnipraticiens du Québec, à réunir ces différents critères dans un guide d'évaluation médicale dont une première édition devrait être prête en juillet 1996. L'étape d'inclusion réglementaire viendra par la suite.*

« Un projet visant à préciser les critères d'admissibilité à l'allocation pour enfant handicapé est en cours. Il devrait apporter d'ici mars 1996 les précisions requises à ce chapitre. De plus, une révision du Règlement sur les allocations d'aide aux familles, en vigueur depuis le 16 mars 1995, a apporté certaines précisions sur la reconnaissance des handicaps, notamment au niveau des mesures spécialisées. »

Contrôle de la qualité des recommandations.
« La Régie n'a aucune raison de mettre en doute les décisions médicales prises par ses médecins. L'opinion des deux médecins externes auxquels le Vérificateur général a soumis certains dossiers ne constitue qu'une opinion différente qui ne devrait pas prévaloir sur celle de médecins expérimentés œuvrant à la Régie depuis plusieurs années. L'émission d'opinions divergentes est fréquente dans le milieu médical, ce qui ne constitue pas pour autant une évaluation de la qualité de ces opinions. Elle contribue cependant à la réflexion inhérente au processus d'amélioration de l'évaluation médicale.

« Les nouveaux médecins qui arrivent au sein de l'équipe médicale de la Régie sont en formation pour une période de deux à trois mois au cours de laquelle ils se familiarisent avec l'interprétation de la loi et l'environnement juridique et administratif entourant l'attribution de la rente d'invalidité. Un échantillon élevé de leurs opinions est vérifié par le chef de l'équipe médicale et les corrections qui s'imposent sont discutées avec le médecin. Les opinions médicales émises dans les cas limites font l'objet d'une discussion avec l'ensemble de l'équipe médicale, permettant ainsi à chacun de développer son expertise. De plus, les médecins de l'équipe médicale tiennent compte des décisions du comité d'orientation de la Régie ainsi que de la jurisprudence établie par la Commission des affaires sociales. Les deux médecins externes ne bénéficiaient d'aucune préparation adaptée à l'environnement de la Régie. Ils ne disposaient donc pas d'une information suffisante pour les guider dans l'évaluation de tels dossiers.

« De plus, à la suite d'échanges avec le Collège des médecins, la Régie considère justifiée sa position à l'effet qu'il est acceptable et raisonnable que des opinions divergentes soient émises sur un même cas. La Régie est donc en désaccord avec les allégations du Vérificateur général qui mettent en cause la qualité des décisions médicales et les contrôles effectués sur celles-ci.

« En ce qui concerne la reconnaissance de l'invalidité des personnes de plus de 60 ans, la loi étant moins exigeante puisqu'il suffit de ne plus être en mesure d'exercer l'emploi actuel, l'information médicale requise ne peut être de la même envergure que lorsque la loi exige de ne plus pouvoir exercer aucun travail rémunérateur, ce qui est le cas pour les requérants de moins de 60 ans.

« Quant à la recommandation du Vérificateur général, la Régie est d'accord pour mettre en place des mécanismes structurés supportant l'évaluation médicale :

- *pour la rente d'invalidité, une telle démarche est intégrée au plan d'action pour l'amélioration du service à la clientèle lors du traitement de cette rente. La réalisation de ce plan est présentement en cours.*
- *pour l'allocation pour enfant handicapé, la Régie a déjà entrepris de préciser les critères d'évaluation et de diagnostic supportant l'acceptation ou le refus en vue de faciliter la prise de décision médicale. »*

Information relative à l'invalidité. *« La Régie est d'avis que l'information de gestion concernant les causes des renversements lors des décisions prises à des instances supérieures et les motifs de terminaison de rentes lors des contrôles des maintiens de l'admissibilité lui serait utile. C'est pourquoi un projet sur la systématisation de cette information sera réalisé dans le cadre de la démarche d'amélioration du service à la clientèle lors du traitement de la rente d'invalidité. »*

Communication de la décision au requérant. *« Ce constat ayant également été effectué à la Régie par une équipe d'amélioration de la qualité, la Régie, dans le cadre du plan d'action pour améliorer le service à la clientèle lors du traitement des demandes de rente d'invalidité, examinera cette recommandation. »*

Les délais de traitement. *« La Régie s'est dotée d'un plan d'action pour améliorer le service à la clientèle lors du traitement des demandes de rente d'invalidité en première et deuxième instance.*

« L'objectif principal du plan d'action est d'assurer un délai moyen de traitement de 60 jours pour les demandes en première instance et de 90 jours pour celles en deuxième instance.

« Ce plan d'action est constitué de 14 projets dont certains ont débuté en juin 1995 pour se terminer dans son ensemble en avril 1997. La Régie dispose de données statistiques sur le délai global d'attente du client. Afin de compléter cette information, un des projets de ce plan d'action vise à identifier les sous-délais liés aux diverses étapes du traitement de cette rente pour obtenir une information de gestion plus précise et permettant un meilleur suivi des dossiers. »

Facturation des rentes d'invalidité du Régime de pensions du Canada. *« En vertu de l'article 177 de la* Loi sur le régime de rentes, *lorsqu'il existe une entente avec un Régime équivalent (Régime de pensions du Canada), le montant global de toute prestation est payable en vertu de l'une ou de l'autre loi. Par voie de conséquence, conformément à l'entente intervenue entre le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec au regard de l'administration des cas des personnes ayant cotisé aux deux régimes, la rente est payée en vertu des lois, règlements et procédures en vigueur par l'organisme payeur.*

« Quoiqu'il en soit, la question sera portée à l'attention des responsables du Régime de pensions du Canada dans le cadre de la prochaine rencontre bi-annuelle du Forum RPC/RRQ.

« De plus, la Régie des rentes s'apprête à collaborer avec le Régime de pensions du Canada, ce qui devrait permettre de répondre à certaines questions relatives aux pathologies reconnues ou non par les deux organismes. Pour ce faire, deux médecins de la Régie procéderont à l'évaluation médicale de 500 dossiers de rentes d'invalidité acceptées au Régime de pensions du Canada (octobre 1995). »

Programme d'allocations d'aide aux familles.
Fiabilité des informations sur les bénéficiaires et sur leurs enfants. *« Les modalités de fonctionnement dans l'attribution des allocations d'aide aux familles ne permettent pas à la Régie de définir les façons de faire de Revenu Canada. Mais la Régie souhaite sa collaboration pour améliorer la fiabilité des informations qui lui sont transmises.*

« C'est pourquoi au cours de la présente année financière, les rencontres avec Revenu Canada se poursuivront pour préciser les données qui devraient être transmises à la Régie, négocier une entente précisant les responsabilités des deux parties concernant les données transmises par Revenu Canada et instaurer des contrôles de qualité des données reçues de Revenu Canada.

« De plus, dans le plan triennal 1995-1998 sur la qualité des données, la Régie prévoit investir près de 150 000 dollars pour faire des comparaisons de fichiers avec ceux de Revenu Canada, mesurer annuellement l'intégralité et mettre en place des mesures correctrices. »

Sommes versées en trop. *« L'origine de la création des comptes à recevoir ainsi que notre mode de perception seront analysés au cours de l'année financière 1995-1996. »*

Rapport annuel. *« La Régie a toujours eu la préoccupation de produire son rapport annuel dans les délais prescrits par la loi et d'y véhiculer les informations pertinentes pour rendre compte des responsabilités qui lui sont confiées. Pour améliorer sa performance à cet égard, la Régie a inclus, dans son plan stratégique 1993-1996, une cible qui porte sur la communication de l'information en matière d'efficacité.*

« À ce moment, elle pouvait compter sur le soutien du Vérificateur général qui, en plus de faire la promotion du cadre de travail de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, participait à son implantation dans les organisations, allant jusqu'à attester le contenu des rapports annuels. Le Vérificateur général s'est depuis retiré de ce champ d'activité.

« Malgré cela, pour concrétiser son orientation stratégique, la Régie a retenu le cadre de travail proposé par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et lancé la réalisation d'un projet pilote qui vise un large secteur de l'organisation. Les résultats de ce projet, qui se déroule parallèlement à la préparation du rapport annuel de l'exercice 1994-1995, ont influencé l'élaboration de ce dernier mais guideront davantage la production du rapport 1995-1996.

« Quant aux commentaires portant sur le rapport 1993-1994, nous en prenons bonne note mais il convient de mentionner qu'ils ont été formulés à partir d'un ensemble de critères avec lesquels la Régie était peu familière à l'époque mais qui guideront la production des rapports annuels à venir. »

14.84 Commentaires du ministère de la Sécurité du revenu : Évaluation du Programme d'allocations d'aide aux familles. *« Il est entendu que les mesures d'aide à la famille au Québec sont multiples mais complémentaires. Elles ont comme objectif général d'apporter un soutien financier aux familles avec enfants et comportant certains sous-objectifs plus spécifiques, notamment la couverture des besoins essentiels des enfants, l'amélioration du pouvoir d'achat des familles, l'équité horizontale dans les revenus et l'augmentation de la natalité.*

« À l'instar du gouvernement fédéral qui a introduit en 1993 sa prestation fiscale pour enfants, divers ministères et organismes du Québec sont actuellement à étudier différents scénarios de simplification des mesures d'aide à la famille. Cet exercice devrait en outre permettre de revoir les objectifs même d'un régime simplifié d'aide à la famille. »

14.85 Réaction aux commentaires de la Régie sur le contrôle de la qualité des recommandations.

La Régie n'a fixé des critères d'évaluation que pour quelques types de maladies. De plus, elle considère comme acceptable et raisonnable que des opinions divergentes soient émises sur un même cas. Il est donc essentiel d'instaurer des contrôles pour assurer la qualité des décisions médicales du personnel de la Régie.

Les conclusions de notre examen ont été soumises au chef de l'équipe médicale de la Régie. Il nous a fourni toutes les explications et documents qu'il jugeait nécessaires et nos conclusions tiennent compte de ses commentaires. Nous étions donc en mesure d'évaluer les dossiers, sauf quand l'information motivant l'admissibilité était manquante.

Soulignons que la majorité des dossiers comportant des divergences avaient principalement trait à deux éléments : d'une part, la possibilité pour le requérant d'occuper un emploi, critère à présent inacceptable selon la Régie; d'autre part, les individus âgés de plus de 60 ans.

Bien que la loi soit moins exigeante vis-à-vis des personnes âgées de plus de 60 ans quant à leur admissibilité à une rente d'invalidité, il n'en reste pas moins que l'information versée au dossier doit être suffisante, ce qui n'est pas toujours le cas. Par conséquent, nous considérons que nous n'avons pas remis en question la qualité des décisions médicales du personnel de la Régie.

Financement du Régime de rentes

14.86 Contrairement à la plupart des régimes privés de pensions, le Régime de rentes du Québec n'est pas assujetti à une capitalisation anticipée. Néanmoins, une réserve est constituée qui vise principalement à donner au régime une certaine autonomie et une stabilité financière relative au regard des situations économiques changeantes.

14.87 Depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes du Québec, en janvier 1966, les cotisations et les revenus de placement qui s'y rapportent ont compensé les rentes et les prestations versées et les frais d'administration du régime, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 14,7 milliards de dollars au 31 mars 1995.

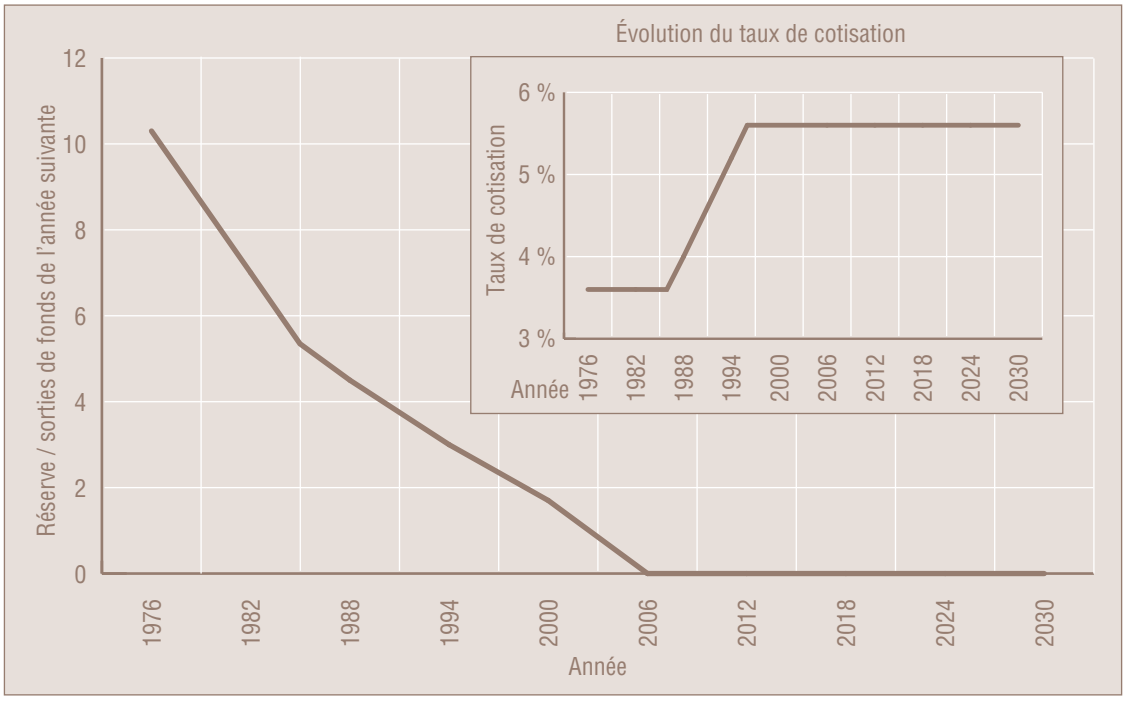
14.88 Cette réserve représente trois fois les rentes et les prestations à verser au cours de l'exercice 1995-1996. En vertu de ce mode de financement, chaque génération active paie une portion importante des prestations de la génération retraitée, de même que les générations futures paieront à leur tour une partie des prestations de la population active actuelle.

14.89 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation au régime était fixé à 3,6 p. cent des gains cotisables des travailleurs. En 1987, ce taux est passé à 3,8 p. cent et il a augmenté successivement de 0,2 p. cent par année pour atteindre 5,4 p. cent en 1995.

14.90 Les dispositions actuelles de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* stipulent que le taux de cotisation augmentera de 0,2 p. cent en 1996 pour atteindre 5,6 p. cent. Ces taux sont partagés également entre les employés et les employeurs et sont identiques à ceux du Régime de pensions du Canada.

14.91 La plus récente analyse actuarielle effectuée par la Régie des rentes du Québec prévoit que, en maintenant le taux de cotisation à 5,6 p. cent à compter de 1996, cette réserve diminuera pour devenir nulle en l'an 2006. Par conséquent, le régime ne pourrait plus respecter ses obligations sans financement additionnel. De tels résultats découlent principalement d'un taux de cotisation insuffisant depuis le début du régime et du bouleversement de la structure démographique traditionnelle. La figure 14.6

FIGURE 14.6
Projection de la réserve selon un taux fixe de cotisation



Source : Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1994, Régie des rentes du Québec, p. 103.

présente l'évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante.

14.92 L'évaluation actuarielle prévoit également que, si ce taux augmente de 0,40 p. cent annuellement de 1997 à 2001, puis de 0,25 p. cent jusqu'à ce qu'il atteigne 13 p. cent en 2023, les fonds accumulés seront suffisants pour verser les rentes et les prestations payables au cours de la période de projection, qui s'échelonne jusqu'en 2050. Le gouvernement du Québec devra déterminer par voie de législation les taux de cotisation qui s'appliqueront après 1996 (figure 14.7).

14.93 ***Commentaires de la Régie :*** *« Les commentaires du Vérificateur général sont conformes aux conclusions de l'analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1994.*

« Le financement du régime a toujours été au centre des préoccupations de la Régie. »

Registre des cotisants

14.94 Le montant des rentes et des prestations versées par la Régie s'établit principalement à partir des contributions des cotisants au Régime de rentes du Québec. Ces contributions lui sont transmises, en grande partie, par le ministère du Revenu du Québec et sont inscrites au registre de chaque cotisant. La Régie accumule dans un fichier temporaire les contributions qu'elle ne peut attribuer à ces derniers.

14.95 En 1993-1994, la Régie a exécuté un projet visant à mesurer, entre autres, l'intégralité de son registre des cotisants. À ce chapitre, elle a constaté des erreurs importantes survenues au cours des premières années du régime et qui ont pour effet de sous-évaluer les rentes versées. Certaines de ces erreurs étaient connues de la Régie grâce au « Registre des gains non identifiés » qui cumulait les données non appariées jusqu'en 1985. En 1994-1995, la Régie a élaboré avec le ministère du Revenu un plan d'action dont l'un des volets permettra de reconnaître des gains et des contributions à plusieurs cotisants ou bénéficiaires. L'ensemble de l'opération devrait prendre fin en mars 1996. La Régie n'est cependant pas en mesure de quantifier, avec suffisamment de précision, les déboursements de rentes qui pourraient en résulter.

14.96 Au 31 mars 1995, le nouveau fichier temporaire, « Registre des cotisants non identifiés », faisait état de 297 000 contributions

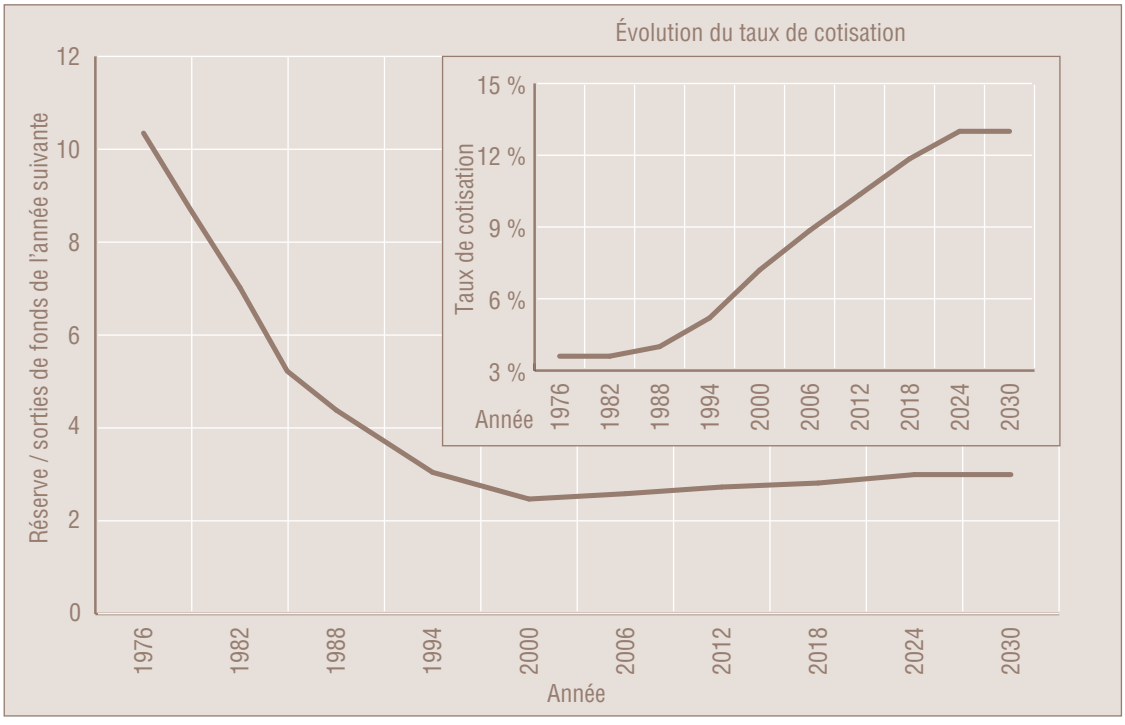


FIGURE 14.7
Projection de la réserve selon un taux croissant de cotisation

Source : Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1994, Régie des rentes du Québec, p. 18.

d'une valeur totale de 9,5 millions de dollars. Ces contributions se rapportent principalement aux années 1986 à 1991, les années subséquentes n'ayant pas été entièrement conciliées et transmises par le ministère du Revenu. La Régie estime que l'effet de ces 297 000 contributions non appariées représente un sous-paiement cumulatif de 1,8 million de dollars en déboursement de rentes. Pour chaque cotisant concerné, l'effet sur sa rente serait en moyenne de 34 dollars par année.

14.97 Nous avons recommandé de nouveau à la Régie de poursuivre ses démarches afin de reconnaître les gains et les contributions de chaque cotisant ou bénéficiaire.

14.98 ***Commentaires de la Régie :*** *« Comme prévu, la Régie procède présentement, de concert avec Revenu Québec, à diverses opérations qui ont pour but de compléter l'intégralité de son Registre des cotisants, tant pour les cotisations que pour certaines données nominatives portant notamment sur les dates de naissance des bénéficiaires et certaines périodes de réception d'allocations familiales. Les résultats de ces opérations seront connus au cours du premier trimestre de l'exercice 1996-1997.*

« Quant à l'identification des gains et contributions inscrits au Registre des cotisants non identifiés, la Régie a atteint et même dépassé ses objectifs. Elle poursuivra ses efforts sur une base continue, dans le cadre de son Plan d'action 1995-1998 relatif à la qualité des données. »

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Étude sectorielle portant principalement sur l'effectif médical et l'allocation des ressources

Mission sociale

Table des matières

Faits saillants	15.1
Vue d'ensemble	15.10
Mandat et portée de notre vérification	15.12
Résultats de notre vérification	
Effectif médical	15.18
Planification de l'effectif médical	15.20
Nombre de médecins	15.21
Spécialisation des médecins	15.25
Ratio omnipraticiens / spécialistes recherché	15.29
Répartition de l'effectif médical	15.32
Prise en compte des besoins de la population	15.34
Information sur l'activité médicale en cabinet privé	15.38
Contrôle de l'installation des médecins spécialistes dans les régions universitaires	15.41
Mesures de répartition de l'effectif médical	15.46
Administration des ententes conclues avec les fédérations de médecins	15.52
Financement des mesures de répartition	15.55
Allocation des ressources	
Allocation des ressources entre les régions	15.58
Répartition du budget de développement pour compenser l'alourdissement de la clientèle « personnes âgées » et du budget nécessaire au respect des priorités régionales	15.62
Répartition des compressions entre les régions	15.66
Répartition intrarégionale des compressions	
Approche programme-clientèle	15.75
Accessibilité aux services	15.78
Approbation par le Ministère des plans de compression des dépenses des régions	15.82
Suivi budgétaire et financier	15.88
Fonds des locations d'espaces et Fonds des immobilisations	15.93
Fonds des locations d'espaces	15.96
Fonds des immobilisations	15.99
Transferts entre Fonds	15.101
Recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif	15.105
Pratiques de comptabilisation des dépenses	15.112
Reddition de comptes	15.114
Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux	15.116
Résumé des commentaires des régies régionales	15.117
Commentaires du Ministère sur le Fonds des locations d'espaces et le Fonds des immobilisations et sur le recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif	15.118

FAITS SAILLANTS

15.1 La vérification effectuée au ministère de la Santé et des Services sociaux avait pour objets l'effectif médical et l'allocation des ressources. De plus, des travaux de vérification ont été menés dans cinq régies régionales. Ceux-ci portaient, entre autres, sur la répartition des compressions budgétaires, sur le suivi budgétaire et financier exercé auprès des établissements de leur territoire et sur certains éléments de la réglementation en vigueur relativement au Fonds des locations d'espaces, au Fonds des immobilisations et au Fonds des équipements.

15.2 Si le Ministère ne prend pas les dispositions requises afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux, il ne pourra vraisemblablement pas résorber, pour l'an 2006 comme l'a statué le gouvernement, le surplus de médecins constaté depuis 1987. Par ailleurs, pour certaines spécialités, il y a discordance entre le nombre de médecins formés par les universités et celui que requièrent les régies régionales pour leurs établissements. En outre, le ratio omnipraticiens / spécialistes actuellement recherché dans le système de la santé et des services sociaux n'est pas appuyé par une analyse. Pourtant ce ratio influe sur l'organisation et le coût des services médicaux.

15.3 La répartition géographique des médecins spécialistes pose problème puisque ceux-ci sont trop concentrés dans les régions universitaires. Cette situation résulte, d'une part, du manque de rigueur dans l'application de la rémunération réduite imposée dans les grands centres urbains et du fait que, malgré l'encadrement du plan de répartition de l'effectif médical, bon nombre de médecins continuent de s'installer dans les régions universitaires. D'autre part, le déploiement de l'effectif médical dans différentes régions ne s'appuie pas toujours sur un plan d'organisation qui a pour objectif de préciser les services nécessaires pour répondre aux besoins de la population.

15.4 Par ailleurs, les différentes mesures instaurées pour favoriser une meilleure répartition de l'effectif médical, dont le coût pour 1993-1994 est estimé par le Ministère à 70 millions de dollars environ, ne sont pas toujours harmonisées les unes avec les autres afin qu'elles contribuent de manière cohérente et au moindre coût à l'amélioration de la répartition géographique des médecins.

15.5 Malgré les exigences de la loi quant à la répartition équitable des ressources, la programmation budgétaire du Ministère est encore faite, en 1995-1996, sur la base d'un financement antérieur aux établissements, lequel ne repose pas sur une évaluation des besoins des clientèles. Il s'agit d'une reconduction des budgets des établissements d'année en année qui ne vise pas particulièrement à corriger les iniquités entre les clientèles et entre les régions.

15.6 Le Ministère n'a pas été en mesure d'intégrer à sa méthode tous les facteurs influant sur les coûts de dispensation des services. Ainsi, les résultats de la méthode appliquée intégralement permettaient d'anticiper, pour 1994-1995, une réduction des écarts interrégionaux de l'ordre de 8 p. cent, ce qui n'a pas été accepté par les régies régionales. Les négociations ont conduit à une répartition des compressions qui n'a corrigé que 1,3 p. cent des écarts de richesse. Même si le Ministère n'a pas fixé d'échéance pour rétablir l'équité, on constate que, au rythme actuel, il faut prévoir plusieurs décennies avant de l'atteindre.

15.7 En 1994-1995, le Ministère a accepté la répartition intrarégionale des compressions de dépenses des régies régionales même si certaines d'entre elles ne respectaient pas l'approche programme-clientèle pourtant exigée par la loi. De plus, il n'avait pas toute l'information nécessaire pour s'assurer que les services directs à la population n'étaient pas diminués, bien qu'il en ait fait une exigence.

15.8 Des frais s'élevant à 6 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 1995 ont été réclamés par les régies régionales pour la gestion des fonds affectés qui leur sont confiés par le Ministère. Or, cette pratique ne respecte pas les règles du Conseil du trésor et elle mène à l'utilisation de crédits à des fins non prévues.

15.9 Il ressort des travaux de vérification effectués dans cinq régies régionales que la répartition des compressions budgétaires n'a pas toujours concouru à un meilleur équilibre intrarégional et n'a pas toujours favorisé l'équité quant à l'accès aux services pour les clientèles qui résident dans des régions éloignées des centres urbains. Par ailleurs, les régies n'ont pas toujours le souci de respecter la réglementation en vigueur quant à certains fonds affectés et au respect des délais impartis par la loi pour le dépôt du rapport annuel des activités de l'ensemble des établissements de leur région. Enfin, une régie régionale a recours à un organisme sans but lucratif pour faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

Vue d'ensemble

15.10 La réforme de la santé et des services sociaux, amorcée il y a cinq ans, a amené un changement de perspective qui, selon le document publié en décembre 1990 intitulé *Une réforme axée sur le citoyen*, consiste à allouer les ressources en fonction des populations, plutôt qu'au regard des établissements, dans une recherche d'équité. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* adoptée en 1991, précise le rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux et des régies régionales dans la répartition des ressources. La Politique de la santé et du bien-être, livrée par le ministre de la Santé en 1992, a défini cinq champs d'activité et a déterminé les objectifs de santé et de bien-être pour chacun, relativement aux problèmes qui touchent le plus la population.

15.11 Pour l'exercice 1994-1995, près de 13 milliards de dollars ont été consacrés au secteur de la santé et des services sociaux dont 2,1 milliards pour les services médicaux. En conformité avec la Politique, le ministre de la Santé et des Services sociaux établit les politiques et les programmes de santé et de services sociaux et voit à leur mise en application par les régies régionales. À cette fin, selon les articles 431 et 463, il doit répartir équitablement les ressources, y compris l'effectif médical, entre les 18 régions, en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires. Les régies régionales allouent à leur tour les ressources financières aux établissements et aux organismes communautaires de leur territoire par programme, compte tenu des besoins de leur population.

Mandat et portée de notre vérification

15.12 Nous nous sommes assurés plus particulièrement que la répartition de l'effectif médical et l'allocation des ressources étaient conformes à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.*

15.13 De plus, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. v-501), nous avons effectué une vérification dans cinq régies régionales.

15.14 Le choix des cinq régies régionales retenues aux fins de la vérification s'est fait de façon à ce que l'échantillonnage soit représentatif. L'importance du budget, l'emplacement et le caractère urbain ou rural des régions sont quelques-uns des critères considérés au moment de la sélection.

15.15 Nous avons vérifié, d'une part, la conformité de la répartition des compressions budgétaires entre les établissements avec la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et les orientations ministérielles. D'autre part, nous nous sommes assurés que le suivi budgétaire et financier exercé auprès des établissements était conforme à la loi et à la réglementation.

15.16 Par ailleurs, nos travaux ont porté sur certains éléments de la réglementation en vigueur quant aux fonds suivants : Fonds des locations d'espaces, Fonds des immobilisations et Fonds des équipements. Enfin, nous nous sommes assurés que les rapports annuels exigés par la loi étaient déposés dans les délais impartis.

15.17 Nous avons considéré surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1995, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures ou postérieures à cette date.

Résultats de notre vérification

Effectif médical

15.18 Le régime d'assurance-maladie instauré en 1970 repose sur le principe d'accès universel aux soins et prévoit le paiement des services nécessaires rendus par les médecins. Responsable des règles générales de fonctionnement du régime, le ministère de la Santé et des Services sociaux a mis en place différents mécanismes pour contrôler l'augmentation du nombre de médecins et les répartir équitablement sur l'ensemble du territoire à desservir. C'est ainsi qu'ont été graduellement introduites des mesures de contingentement dans les universités, des cibles régionales de croissance ou de décroissance de l'effectif médical destinées à encadrer l'exercice régional de planification de l'effectif, ainsi que des mesures propres à répartir les médecins géographiquement.

Nécessité de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux pour l'an 2006.

15.19 Plus récemment, au moment de la réforme de 1990, le Ministère fixait comme objectifs de combler la pénurie dans des spécialités de base, d'améliorer la répartition géographique des médecins et de ramener l'augmentation de leur nombre à un rythme compatible avec l'évolution sociodémographique.

Planification de l'effectif médical

15.20 Compte tenu de son incidence sur l'accessibilité, la qualité et les coûts des services médicaux, la planification de l'effectif médical constitue une fonction déterminante dans l'administration du régime d'assurance-maladie québécois. Cet exercice doit viser une adéquation optimale entre les ressources humaines en place et la demande de services médicaux.

Nombre de médecins

15.21 La planification de l'effectif médical élaborée par le Ministère repose sur le postulat que le nombre de médecins qu'il y avait en 1986 était alors suffisant pour répondre aux besoins de la population. Dans le but de déterminer le nombre de médecins nécessaire pour maintenir cet équilibre et mesurer l'incidence des admissions en médecine sur le nombre de médecins disponibles au Québec, un modèle de projection sur 30 ans de l'offre et de la demande de services médicaux a été élaboré sous l'égide de la Table de concertation permanente sur la planification des effectifs médicaux. Cette instance consultative a été créée par le ministère de la Santé et des Services sociaux qui est responsable, avec le ministère de l'Éducation, de proposer annuellement au gouvernement le nombre d'inscriptions dans les universités, pour combler les besoins en services médicaux futurs.

Discordance entre le nombre de spécialistes sortant des universités et celui que requièrent les régies régionales pour leurs établissements.

15.22 Devant le surplus de médecins constaté depuis 1987, le gouvernement a statué en 1991 sur la nécessité de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux pour l'an 2006. Le surplus de l'offre était estimé par la Régie de l'assurance-maladie, pour 1993-1994, à 761 ETC (équivalent temps complet), dont le coût était de 100 millions de dollars. Basée principalement sur les projections du modèle, la Politique triennale des inscriptions aux programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine a été retenue comme instrument pour contenir l'offre de services médicaux.

15.23 Les efforts du ministère de la Santé et des Services sociaux pour atteindre l'équilibre en l'an 2006 ne produiront cependant pas les résultats escomptés. L'un des problèmes réside dans la difficulté du Ministère à intégrer fidèlement et rapidement au modèle les répercussions des changements qui se produisent dans la profession. Ainsi en est-il de l'augmentation du volume moyen de services fournis par médecin, qui n'est pris en compte qu'en partie dans les projections du Ministère. Le temps qu'il met à ajuster en conséquence le nombre d'inscriptions dans les universités pourrait repousser l'atteinte de l'équilibre jusqu'en l'an 2016.

15.24 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les dispositions requises afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux pour l'an 2006, comme l'a statué le gouvernement.

Spécialisation des médecins

15.25 La planification de l'effectif médical doit également permettre d'assurer la disponibilité dans la spécialité appropriée. À cet égard, la Politique triennale des inscriptions aux programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine fixe le nombre d'admissions selon le champ d'activité.

15.26 Une étude de la situation datant d'avril 1995 et menée conjointement par le Ministère et les régies régionales a fait ressortir une discordance entre le nombre de spécialistes sortant des universités et celui que requièrent les régies régionales pour leurs établissements. La figure 15.1 présente, pour la période 1993-1996, les principaux écarts observés entre l'ajout de médecins demandé par les régies régionales et l'augmentation du nombre de médecins projetée pour cette période, laquelle tient compte des prévisions relatives aux nouveaux médecins disponibles.

15.27 Selon l'étude, cette situation résulte notamment de la prise en compte insuffisante des priorités ministérielles et régionales, de la part des ministères de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux. Les pénuries et les surplus de médecins spécialistes observés sont susceptibles d'avoir des conséquences sur l'organisation du travail, les coûts des services médicaux et l'accessibilité aux soins.

15.28 Nous avons recommandé au Ministère de déterminer les inscriptions aux programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine, conjointement avec le ministère de l'Éducation, en tenant compte davantage des priorités ministérielles et régionales, afin d'assurer la disponibilité dans la spécialité appropriée.

Ratio omnipraticiens / spécialistes recherché

15.29 La Politique triennale des inscriptions aux programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine vise notamment l'atteinte d'un ratio omnipraticiens / spécialistes. Il y a quelques années, un rapport d'omnipraticiens de l'ordre de 60 p. cent était recherché; maintenant, c'est dans une proportion égale à celle des médecins spécialistes qu'ils sont requis dans le système de la santé et des services sociaux.

15.30 Ce ratio influe sur l'organisation des services médicaux puisque, selon le type et le nombre de médecins disponibles, le champ de pratique propre à une discipline peut varier. Le cas de certains spécialistes qui offrent des services pouvant être prodigués par des généralistes illustre bien ce problème. Le ratio retenu a également une incidence importante sur le coût des services médicaux. À titre d'exemple, basée sur la simple comparaison du revenu moyen brut des omnipraticiens et des spécialistes, chaque variation de 1 p. cent du ratio représente 6 millions de dollars. Or, nous n'avons retracé aucune analyse appuyant le choix d'un tel ratio.

15.31 Nous avons recommandé au Ministère de justifier le ratio omnipraticiens / spécialistes recherché, compte tenu de son incidence tant sur l'organisation que sur les coûts des services médicaux.

Répartition de l'effectif médical

15.32 La répartition géographique des médecins a été une préoccupation constante du gouvernement depuis l'implantation du régime actuel d'assurance-maladie. Pour lutter contre la trop grande concentration de médecins dans les régions urbaines nanties d'un centre universitaire, différentes mesures incitatives ont été introduites. Il s'agit principalement de compensations accordées aux médecins pratiquant sur des territoires insuffisamment pourvus de médecins, telles qu'une rémunération majorée, le remboursement de certains frais de ressourcement, de déménagement et de sortie, ainsi que l'octroi de primes d'installation, d'éloignement, de revalorisation et de rétention. D'autres mesures s'adressent aux étudiants en médecine : stages qui leur font connaître le travail en région, droit ou bourse d'études en médecine

FIGURE 15.1

SPÉCIALITÉS	NOMBRE DE MÉDECINS SPÉCIALISTES	
	AJOUT DEMANDÉ PAR LES RÉGIONS *	AJOUT NET PROJETÉ
Spécialités pour lesquelles il y aura insuffisance de médecins		
Psychiatrie	59	15
Médecine interne	41	14
Chirurgie générale	18	(3)
Santé communautaire	18	5
Spécialités pour lesquelles il y aura un excédent de médecins		
Pédiatrie	14	47
Dermatologie	(5)	18
Physiatrie	5	11
Pneumologie	3	23
Ophtalmologie	1	20
Oto-rhino-laryngologie	5	12
Radiologie diagnostique	19	27
Microbiologie	4	14

* Les données n'étaient pas disponibles pour deux régions.

qui lie leur pratique future à des territoires désignés pour une période donnée. Enfin, une série de mesures négociées avec les fédérations de médecins permettent de maintenir l'accès aux services médicaux pour tous les citoyens dans des situations particulières. Pour 1993-1994, le Ministère évalue le coût de l'ensemble de ces mesures à 70 millions de dollars environ.

15.33 Par ailleurs, le recrutement de nouveaux médecins par les établissements est encadré depuis 1987 par un plan triennal de répartition de l'effectif médical fixant des cibles de croissance et de décroissance pour chaque région. Ce plan a essentiellement pour but d'assurer une plus grande équité dans l'accès aux services médicaux.

Prise en compte des besoins de la population

15.34 Les régies régionales sont responsables de l'organisation des services médicaux sur leur territoire. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* mentionne qu'elles doivent élaborer et mettre en œuvre un plan d'organisation qui préciserait, entre autres choses, les services nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Or, plusieurs de ces plans n'ont pas encore été produits par les régies régionales. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que l'effectif médical est réparti avec un souci d'efficience et d'efficacité.

15.35 Par exemple, notre examen de neuf centres hospitaliers de courte durée situés à proximité les uns des autres, dans une région universitaire où la régie régionale n'a pas produit de plan d'organisation des services, a fait ressortir que la majorité d'entre eux offrent les mêmes spécialités médicales et chirurgicales (figure 15.2).

15.36 Ne connaissant pas les services requis pour répondre aux besoins de la population, le Ministère n'a pas l'assurance de la nécessité de ces spécialités dans la majorité des établissements. La dispersion des spécialités multiplie les investissements en équipement et entraîne des coûts récurrents.

15.37 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le déploiement de l'effectif médical s'appuie sur une analyse de l'organisation des services dans chaque région (plan d'organisation).

Information sur l'activité médicale en cabinet privé

15.38 Une grande partie de l'activité médicale du Québec se fait en cabinet privé. En 1993-1994, près de 40 p. cent des coûts des services médicaux y étaient consacrés, soit 773 millions de dollars. Le nombre des médecins qui travaillent exclusivement en cabinet privé a augmenté de quelque 33 p. cent au cours des dix dernières années.

15.39 Compte tenu de l'importance des services et des coûts qui y sont rattachés, le Ministère doit s'assurer que le type de pratique exercée en cabinet privé concourt aux priorités ministérielles et régionales en matière de santé et de services sociaux, mais il ne possède pas une information assez complète pour ce faire. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que les activités médicales en cabinet privé sont conformes aux priorités ministérielles et à celles qu'ont définies les régies régionales.

15.40 Nous avons recommandé au Ministère d'obtenir l'information lui permettant de s'assurer que le type de pratique exercée en cabinet privé concourt aux priorités ministérielles et régionales en matière de santé et de services sociaux.

FIGURE 15.2
Nombre d'établissements disposant de médecins, par spécialité

Cardiologie	8 sur 9	Ophtalmologie	9 sur 9
Chirurgie générale	9 sur 9	Orthopédie	6 sur 9
Chirurgie plastique	6 sur 9	Oto-rhino-laryngologie	8 sur 9
Gastro-entérologie	8 sur 9	Pneumologie	6 sur 9
Hématologie	7 sur 9	Psychiatrie	7 sur 9
Médecine interne	8 sur 9	Urologie	6 sur 9
Obstétrique	8 sur 9		

Contrôle de l'installation des médecins spécialistes dans les régions universitaires

15.41 Une étude réalisée par le Ministère, en octobre 1994, conclut que, bien que les omnipraticiens soient relativement bien répartis sur le territoire, un problème majeur de déploiement de spécialistes persiste dans la majorité des régions du Québec. Dans plusieurs champs d'activité, trop de médecins spécialistes sont concentrés dans les régions universitaires, ce qui, selon le Ministère, amène une plus grande consommation de services médicaux et contribue à réduire l'accès aux services spécialisés dans les régions intermédiaires et éloignées.

15.42 Ce problème est dû notamment à l'incapacité, malgré l'encadrement du plan de répartition de l'effectif médical attaché aux établissements, d'empêcher l'installation de nouveaux médecins spécialistes dans les régions universitaires. Par exemple, aux prises avec un surplus de médecins spécialistes, la région de Montréal s'est vu fixer un objectif de décroissance de 44 médecins pour la période 1993-1996. Pendant la première moitié de ce cycle, le nombre de médecins spécialistes dans cette région s'est tout de même accru de 66 individus, soit plus de 35 p. cent de l'augmentation nette de médecins spécialistes observée pour l'ensemble de la province.

15.43 Enfin, la rémunération réduite instituée pour s'opposer à l'installation des médecins dans les régions universitaires n'a pas toujours été mise en pratique avec rigueur, principalement en raison de l'exemption accordée à de nombreux médecins qui en sont à leurs trois premières années d'exercice et qui sont nommés professeurs par l'une ou l'autre des universités. En mai 1993, par exemple, plus de 300 médecins n'étaient pas assujettis à la rémunération réduite.

15.44 En juin 1993, le nombre de médecins pouvant profiter simultanément de cette exemption était limité à 150 par le gouvernement. Ce plafond – dont le coût annuel est évalué par le Ministère à environ 6,8 millions de dollars, c'est-à-dire 45 000 dollars par médecin – ne repose pas sur une étude qui évaluerait le nombre des professeurs nécessaires et en fonction.

15.45 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer qu'un contrôle de l'installation des médecins dans les régions universitaires, plus particulièrement celle des médecins spécialistes, est exercé avec rigueur et que la politique de la rémunération réduite est appliquée avec rigueur.

Mesures de répartition de l'effectif médical

15.46 Depuis 1974, différentes mesures ont été introduites de façon cumulative pour faire face à divers problèmes de répartition des médecins. Selon leur situation, ces derniers peuvent maintenant bénéficier d'une ou de plusieurs mesures administrées par le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie de l'assurance-maladie ou les régies régionales.

Incapacité d'empêcher l'installation de nouveaux médecins spécialistes dans les régions universitaires.

15.47 Ces mesures n'ont cependant pas toujours été harmonisées les unes avec les autres afin qu'elles contribuent de manière cohérente et au moindre coût à l'amélioration de la répartition des médecins. Par exemple, des médecins s'étant déjà engagés à exercer sur un territoire insuffisamment pourvu pour une ou plusieurs années à la suite de l'attribution d'un droit ou d'une bourse d'études en médecine ou en formation ont également bénéficié d'une prime pour s'y installer. Ainsi, depuis l'instauration des primes d'installation en 1985-1986, 385 médecins en ont bénéficié sans nécessité, pour un coût total de 7,4 millions de dollars.

15.48 Par ailleurs, certaines mesures pourraient être plus efficientes. Il en est ainsi des bourses d'études créées en 1975 dans le but d'inciter les nouveaux diplômés en médecine à établir leur pratique sur des territoires insuffisamment pourvus de médecins. Compte tenu de la baisse de popularité de ces bourses depuis 1988-1989, une évaluation en a été faite par le Ministère en novembre 1992. Elle a fait ressortir, pour la période de 1985 à 1992, que plus de 50 p. cent des bourses accordées n'ont pas contribué à pourvoir les territoires qui manquent de médecins. D'une part, ces bourses ont été remboursées par leurs récipiendaires dans une proportion de 40 p. cent. D'autre part, près de 11 p. cent des boursiers se sont installés dans des régions non reconnues comme insuffisamment

pourvues de médecins, sans que le Ministère ait dûment étayé les motifs justifiant ces dérogations.

15.49 Nous avons également constaté un manque de rigueur dans le suivi des engagements pris par certains étudiants d'exercer dans une région insuffisamment pourvue de médecins à la suite de l'attribution d'un droit d'études en médecine. Cet engagement, d'une période maximale de quatre ans, peut être assorti d'une pénalité de 200 000 dollars s'il n'est pas respecté.

15.50 En effet, une étude récente du Ministère, ayant notamment pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les contractants ont effectivement respecté leur engagement, a fait ressortir plus de 15 p. cent de cas de délinquance relativement aux places de résidence en spécialité et aux places des diplômés à l'extérieur du Canada et des États-Unis. Or, le Ministère n'a pu démontrer que la pénalité prévue a été appliquée dans tous les cas de non-respect. En outre, quand une procédure de recouvrement est amorcée, le taux de règlement demeure très faible. Le manque de qualité du suivi et de la perception risque donc d'annihiler en partie l'incidence de cette mesure.

15.51 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de l'efficience et de l'efficacité des mesures de répartition de l'effectif médical.

Administration des ententes conclues avec les fédérations de médecins

15.52 En vertu de la *Loi sur l'assurance-maladie*, le ministre de la Santé et des Services sociaux peut conclure des ententes avec les organismes représentatifs de toute catégorie de professionnels de la santé. Ces ententes, habituellement administrées par la Régie de l'assurance-maladie du Québec, régissent actuellement la participation des médecins au régime d'assurance-maladie, leur rémunération, ainsi que les conditions d'exercice de leur profession, et elles résultent d'un processus de négociation, tantôt cyclique pour les ententes de base, tantôt permanent pour le règlement de problèmes particuliers. Selon une étude de la Régie, la gestion des modifications apportées aux ententes monopolise annuellement près de 200 postes en ETC, soit l'équivalent de plus de 10 millions de dollars.

15.53 Depuis quelques années, la Régie de l'assurance-maladie éprouve des difficultés importantes dans l'administration des ententes. Elle évoque notamment le caractère permanent des négociations qui entraînent continuellement des modifications, la prise en compte insuffisante des efforts nécessaires à l'administration des ententes au moment des négociations ainsi que le peu de temps qui lui est laissé pour implanter les modifications et informer ses partenaires. Selon la Régie, ce mode de fonctionnement essentiellement réactif compromet la qualité même de ses produits et services, et il engendre des coûts additionnels.

15.54 Nous avons recommandé au Ministère d'apporter une attention particulière aux conditions d'administration des ententes qu'il confie à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, notamment quant à leur complexité et au délai de leur implantation, et d'assurer une meilleure concertation.

Financement des mesures de répartition

15.55 Le Ministère a introduit en 1982 la rémunération différenciée selon le territoire et quatre mesures incitatives, soit le remboursement de frais de ressourcement, de déménagement et de sortie, ainsi que l'octroi de primes d'éloignement. Le Conseil du trésor demandait alors que les économies de rémunération réalisées dans les grands centres financent à la fois la rémunération supplémentaire versée dans les régions insuffisamment pourvues de médecins et le coût des nouvelles mesures. Or, en juin 1993, le coût net cumulatif de ces mesures était de 130 millions de dollars. Pour la seule période de juin 1992 à juin 1993, il représente 25 millions de dollars.

15.56 Bien qu'il ait été informé de ces coûts supplémentaires, le Ministère n'a pas ajusté le niveau de la rémunération en fonction du nombre de médecins assujettis à la rémunération réduite ou majorée. Par exemple, en plus de l'exemption relative à la rémunération réduite pour les médecins nommés professeurs, différents ajustements aux territoires ont contribué, depuis 1990, à hausser les coûts. Par ailleurs, les économies réalisées par la rémunération réduite, applicable dans les régions universitaires, n'ont cessé de décroître.

15.57 Nous avons recommandé au Ministère de gérer les mesures de répartition conformément aux principes énoncés par le Conseil du trésor.

Allocation des ressources

Allocation des ressources entre les régions

15.58 La loi met de l'avant la notion de programme qui doit guider l'organisation des services de santé et des services sociaux et l'allocation des ressources. Cette notion regroupe plusieurs types de services autour d'une clientèle, d'une population ou d'un problème donné (personnes âgées en perte d'autonomie, jeunes en difficulté, santé mentale, etc.) que l'on désigne comme programme-clientèle. La Politique de la santé et du bien-être a défini cinq champs d'activité qui se subdivisent actuellement en huit programmes-clientèles.

15.59 Le Ministère doit allouer les ressources sur la base des programmes-clientèles et viser l'équité entre les clientèles. Il doit justifier la répartition des ressources en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

15.60 Malgré les exigences de la loi quant à la répartition équitable des ressources, la programmation budgétaire du Ministère est encore faite, en 1995-1996, sur la base d'un financement aux établissements, lequel ne repose pas sur une évaluation des besoins des clientèles. Il s'agit d'une reconduction des budgets des établissements d'année en année qui ne vise pas particulièrement à corriger les iniquités entre les clientèles et entre les régions.

15.61 Nous avons recommandé au Ministère de répartir les ressources par programme-clientèle en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

Répartition du budget de développement pour compenser l'alourdissement de la clientèle « personnes âgées » et du budget nécessaire au respect des priorités régionales

15.62 Le Ministère a alloué aux régies régionales, en 1994-1995, 12 millions de dollars pour compenser l'alourdissement de la clientèle « personnes âgées » et 8 millions pour concrétiser leurs priorités.

15.63 Les crédits pour l'alourdissement de la clientèle « personnes âgées » en perte d'autonomie ont été répartis entre les régions de manière que les moins bien nanties reçoivent une part plus importante. Toutefois, le Ministère a alloué à 8 régions, aux dépens des autres, des montants supérieurs à ce qu'elles auraient dû recevoir. Cette pratique a encore éloigné l'objectif de réduire les iniquités entre les régions.

15.64 Au regard des budgets supplémentaires octroyés pour les priorités régionales, le Ministère a réparti ces ressources, comme il se devait, en fonction de la progression vers l'équité interrégionale.

15.65 Nous avons recommandé au Ministère d'attribuer les nouveaux crédits aux régies régionales de façon à réduire les iniquités entre les régions.

Répartition des compressions entre les régions

15.66 Le Ministère est tenu de répartir équitablement les compressions entre les régions en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires. Il doit inventorier les ressources de chaque région par programme-clientèle, utiliser des indicateurs pertinents lui permettant de tenir compte des caractéristiques des populations régionales, évaluer par région et par programme l'adéquation des ressources et des besoins, et corriger, le cas échéant, les iniquités constatées.

La programmation budgétaire ne repose pas sur une évaluation des besoins des clientèles.

15.67 Le Ministère a élaboré une méthode d'allocation qui vise à partager équitablement entre les régions les ressources disponibles pour chaque programme-clientèle. La méthode permet de calculer la richesse relative de chaque programme-clientèle par région, laquelle est établie en comparant les ressources disponibles avec les besoins à combler. Cette méthode ne change pas les ressources disponibles pour chaque programme-clientèle, mais elle amène des réallocations entre les régions pour un programme-clientèle donné. Le Ministère a mis cette méthode en application pour répartir les compressions budgétaires qui ont été de

156 et de 194 millions de dollars pour les années 1994-1995 et 1995-1996 respectivement.

15.68 En 1994-1995, afin de connaître les ressources disponibles pour chacun des programmes-clientèles, le Ministère a partagé les dépenses de la santé et des services sociaux entre eux. Il a inclus dans ces dépenses les services médicaux payés par la Régie de l'assurance-maladie qu'il a imputés en totalité au programme « santé physique », même si ces dépenses concernent aussi d'autres programmes, particulièrement ceux de la « santé mentale » et des « personnes âgées ». Cette façon de faire augmente les ressources disponibles pour le programme-clientèle « santé physique » qui se fera ainsi imposer une portion plus importante des 156 millions de dollars de compressions.

15.69 Le Ministère a mis à profit des résultats d'enquête pour connaître les besoins en santé et services sociaux de la population. En outre, il a utilisé des indicateurs afin de refléter les besoins régionaux des clientèles. En vue de la répartition des compressions pour 1995-1996, le Ministère a été en mesure, contrairement à 1994-1995, de pondérer les populations régionales pour tenir compte des besoins de toutes les clientèles. Toutefois, ces indicateurs sont perfectibles, surtout en ce qui concerne la clientèle « santé mentale ». De plus, ils ne sont pas toujours mis à jour de façon régulière.

15.70 Le Ministère ne tient compte qu'en partie de la mobilité de toutes les clientèles entre les régions afin de déterminer le bassin de population régional de chaque programme-clientèle. Il n'a considéré la mobilité que pour les programmes-clientèles « santé physique » et « santé mentale » et, dans ce dernier cas, la partie courte durée seulement. Cette façon de procéder fausse l'évaluation de la richesse relative de tous les programmes par région et n'incite pas les régions à desservir une autre population que la leur, ce qui limite l'accessibilité aux services.

15.71 Dans l'évaluation des ressources des régions, il est important de prendre en considération les coûts différenciés de dispensation de services entre elles. En effet, pour être équitable, le Ministère doit pondérer leurs dépenses pour tenir compte de certains facteurs qui influent sur les coûts de production des services, tels la dispersion de la population, l'étendue de certains territoires et l'éloignement des régions universitaires. De plus, la pondération doit permettre de respecter autant la nécessité de maintenir certains services – même si le bassin de desserte ne le justifie pas d'un point de vue économique dans certaines régions – que la dispensation de services spécialisés très coûteux dans d'autres régions.

15.72 Le Ministère n'a pas été en mesure d'intégrer à sa méthode tous les facteurs influant sur les coûts de dispensation des services. Ainsi, les résultats de la méthode appliquée intégralement permettaient d'anticiper, pour 1994-1995, une réduction des écarts interrégionaux de l'ordre de 8. p. cent, ce qui n'a pas été accepté par les régies régionales. Les négociations ont conduit à une répartition des compressions qui n'a corrigé que 1,3 p. cent des écarts de richesse. Même si le Ministère n'a pas fixé d'échéance pour rétablir l'équité, on constate que, au rythme actuel, il faut prévoir plusieurs décennies avant de l'atteindre.

15.73 Quant à la répartition des compressions pour 1995-1996, bien que la méthode ait été améliorée à plusieurs égards, elle ne fait toujours pas l'objet d'un consensus auprès de l'ensemble des régies régionales. Des travaux conjoints entre le Ministère et les régies se poursuivent pour la bonifier.

15.74 Nous avons recommandé au Ministère de parfaire et d'appliquer sa méthode d'allocation qui vise à partager équitablement entre les régions les ressources disponibles.

Répartition intrarégionale des compressions Approche programme-clientèle

15.75 Les régies régionales sont tenues de répartir les compressions budgétaires selon l'approche programme-clientèle. Elles doivent établir les dépenses de leur région en fonction de cette base pour déterminer l'importance monétaire de chacun des programmes-clientèles et viser à corriger les iniquités entre les clientèles.

15.76 La majorité des régies régionales visitées n'ont pas réparti les compressions

d'apprécier l'importance des ressources consacrées aux différentes clientèles ont été utilisées par les régies. De plus, elles n'ont pas corrigé les iniquités qui existaient entre les clientèles et que le Ministère avait signalées.

15.77 Nous avons recommandé aux régies régionales de répartir les compressions budgétaires selon l'approche programme-clientèle et de corriger les iniquités entre les clientèles.

Accessibilité aux services

15.78 Les régies régionales doivent diviser leur région selon les caractéristiques de leur population et de leur géographie, et mesurer la richesse relative par programme sur les différents territoires afin de corriger les iniquités dans l'accès aux services. Pour ce faire, elles sont tenues de pondérer les dépenses des établissements pour tenir compte des variations dans les coûts de production des services lorsque leurs territoires présentent des disparités importantes influant sur les coûts.

15.79 Certaines régies n'ont pas divisé leur région en territoire. Elles n'ont donc pas évalué par clientèle l'accessibilité aux services et corrigé les iniquités entre les territoires.

15.80 La majorité des régies n'ont pas pondéré les dépenses des établissements pour tenir compte des coûts non productifs attribuables à l'éloignement et au maintien obligatoire de certains services, même pour une population de petite taille. Cette omission a empêché les régies concernées d'être équitables envers les clientèles qui résident sur des territoires éloignés des centres urbains ou qui présentent, entre autres, des particularités socioculturelles.

15.81 Nous avons recommandé aux régies régionales concernées de découper leur région en fonction des caractéristiques de leur population, de pondérer les dépenses des établissements pour tenir compte des coûts différenciés et, finalement, de corriger les iniquités entre les territoires.

Approbation par le Ministère des plans de compression des dépenses des régions

15.82 Le Ministère doit s'assurer que la répartition intrarégionale des ressources effectuée par les régies régionales se fait selon l'approche programme-clientèle. Il est également tenu de voir à ce qu'elles respectent les orientations ministérielles qui leur ont été transmises au moment des compressions budgétaires.

Il n'y a pas de perception commune quant à la façon de répartir les compressions entre les établissements.

15.83 Le Ministère exige que les régies lui soumettent, pour approbation, leur méthodologie de répartition intrarégionale des compressions des dépenses. Pour 1994-1995, toutes les méthodes soumises par les régies régionales, bien que fort différentes, ont été acceptées, même celles qui ne respectaient pas l'approche programme-clientèle, pourtant exigée par la loi. Nos visites dans cinq régies régionales ont permis de constater qu'il n'y a pas de perception commune quant à la façon dont elles doivent répartir les compressions entre les établissements. Nous convenons que les régions connaissent des réalités particulières. Par contre, la loi leur impose de gérer par programme-clientèle.

15.84 Le Ministère a transmis aux régions des orientations relatives à la répartition intrarégionale des compressions qu'elles doivent absorber. Les régies régionales étaient tenues de s'assurer que les services directs offerts à la population n'étaient pas diminués pour autant. Elles devaient, pour ce faire, favoriser le recours à la ressource la plus légère pour dispenser un service, favoriser l'augmentation de la performance et la rationalisation des services administratifs, de soutien et de laboratoire des établissements.

15.85 Au moment de l'approbation, par le Ministère, des répartitions intrarégionales des compressions pour 1994-1995, celui-ci n'avait pas toute l'information nécessaire pour s'assurer que les services directs à la population n'étaient pas diminués. À titre d'exemple, il ne savait pas si les délais d'attente pour obtenir des examens diagnostiques dans les établissements publics avaient augmenté, dans quelle mesure la clientèle s'était dirigée vers les services privés de prélèvement ou si le non-remplacement du personnel temporairement absent comme mesure

d'économie diminuait la qualité des soins dans les établissements. D'ailleurs, il n'existe pas actuellement d'indicateurs pour mesurer les effets d'une diminution de ressources sur la quantité et la qualité des services directs dispensés à une population.

15.86 En 1994-1995, les régies n'ont pas entrepris la rationalisation des services, étant donné les délais trop courts qui leur étaient accordés. Cependant, à la lumière d'études fournies par le Ministère sur la performance et les économies potentielles à réaliser, elles devraient en tenir compte dans la répartition des compressions pour 1995-1996.

15.87 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les régies régionales répartissent les compressions par programme-clientèle et qu'elles respectent les orientations ministérielles.

Suivi budgétaire et financier

15.88 Les régies régionales sont responsables du suivi budgétaire et financier des établissements de leur territoire depuis le 1er avril 1993. Leur travail consiste, pour chaque établissement, à valider et à approuver les rapports budgétaires soumis, à en constater la réalisation de façon périodique et à analyser la situation financière en fin d'année. Auparavant, cette responsabilité était celle du ministère de la Santé et des Services sociaux.

La majorité des budgets détaillés et plusieurs plans d'équilibre budgétaire n'ont pas été transmis aux régies régionales dans les délais impartis par la loi.

15.89 Nous avons constaté que la majorité des budgets détaillés et plusieurs plans d'équilibre budgétaire produits par les établissements n'ont pas été transmis aux régies régionales dans les délais impartis par la loi. Nous avons noté des retards de plus de trois mois. En outre, le processus d'attribution budgétaire actuel du gouvernement du Québec a pour effet d'octroyer les budgets des établissements deux ou trois mois après le début de l'exercice financier. Il en résulte donc que la production de certains plans d'équilibre budgétaire survient parfois plus de six mois après le début de l'exercice financier, compte tenu des retards déjà mentionnés. Ces délais importants réduisent la marge de manœuvre qui permettrait aux établissements de donner suite au plan d'équilibre budgétaire.

15.90 Certaines régies régionales n'ont pas adopté de procédure d'analyse pour les budgets détaillés, les plans d'équilibre budgétaire et les rapports périodiques. Par conséquent, ces régies n'ont pas établi de norme minimale quant au travail d'analyse qui devrait être fait.

15.91 Par ailleurs, nous avons constaté, dans la majorité des régies, que des plans d'équilibre budgétaire pour 1994-1995 ont été acceptés, même s'ils dépassaient la période permise par la loi. Cette dérogation a eu pour conséquence d'augmenter de 3,3 millions de dollars au 31 mars 1995 les autorisations d'emprunts temporaires liés à ces plans et d'entraîner, pour les établissements concernés, le paiement des intérêts qui s'y rattachent.

15.92 Nous avons recommandé aux régies régionales de s'assurer que les établissements produisent leurs rapports budgétaires dans les délais impartis par la loi. De plus, nous avons recommandé aux régies concernées de se doter d'une procédure d'analyse des rapports budgétaires et de n'approuver que les plans qui permettent d'atteindre l'équilibre au cours de la période permise par la loi.

Fonds des locations d'espaces et Fonds des immobilisations

15.93 Les fonds affectés à des programmes particuliers sont constitués de subventions confiées par le Ministère aux régies régionales, pour être attribuées à des établissements ou à des organismes du réseau de la santé et des services sociaux. Ces derniers ont alors le mandat de prendre en charge des activités relatives aux services pour lesquels ces subventions sont octroyées.

15.94 Notre vérification, pour 1992-1993 et 1993-1994, a porté plus particulièrement sur le respect de la *Loi sur les services de santé et es services sociaux* et de la réglementation en vigueur pour les fonds suivants : Fonds des locations d'espaces et Fonds des immobilisations.

15.95 Nous livrons ci-après certains constats résultant de nos travaux.

Fonds des locations d'espaces

15.96 Dans la majorité des régies régionales, les dossiers examinés ont révélé que des baux ont été conclus sans l'autorisation préalable de la Régie.

15.97 De façon à faciliter l'installation des employés dans les régions éloignées, les conventions collectives du personnel du réseau de la santé et des services sociaux attribuent des responsabilités à l'employeur au regard du logement des nouveaux arrivants. L'employé n'assume alors qu'une partie du loyer relatif au logement fourni par l'employeur.

15.98 L'une des régies concernées ne s'assure pas que les sommes versées par les employés sont défalquées des montants demandés au Ministère par la Régie pour le paiement des baux des établissements. En 1993-1994, nous avons noté, pour deux établissements, que la Régie a bénéficié d'une somme de plus de 75 000 dollars en n'exerçant pas ce contrôle.

Fonds des immobilisations

15.99 Des dépassements de coût des travaux ont été payés sans que les établissements concernés aient obtenu les autorisations préalables. De plus, certains dossiers ne contenaient pas la preuve du processus d'appel d'offres, ni de l'acceptation de la soumission retenue avant la signature du contrat, ni, dans un cas, l'autorisation du ministre et du Conseil du trésor, même si une modification apportée au contrat portait à plus de un million de dollars le coût des travaux de construction.

15.100 Nous avons recommandé aux régies régionales de respecter la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et la réglementation en vigueur quant aux fonds affectés à des programmes particuliers, et à la régie régionale concernée de tenir compte des montants versés par les employés pour leur logement dans le calcul des sommes demandées au Ministère à titre de location d'espace.

Transferts entre Fonds

15.101 Le Ministère attribue aux régies régionales des subventions pour les activités ou les services dont la responsabilité leur est confiée, tels la location d'espace, les immobilisations et l'équipement. Ces activités et services sont alors gérés avec des fonds affectés distincts.

15.102 Notre examen des opérations des fonds affectés pour l'ensemble des régies régionales a fait ressortir leur transfert partiel, sous forme de frais de gestion, au fonds d'exploitation. Annuellement, ces transferts représentent quelque 6 millions de dollars.

15.103 Or, nous n'avons pu établir de relation entre le montant des frais de gestion en question et les services effectivement rendus. Cette pratique ne respecte pas les règles du Conseil du trésor qui prohibent tout transfert entre les fonds et elle mène à l'utilisation de crédits à des fins non prévues.

15.104 Nous avons recommandé au Ministère de se conformer aux règles de gestion autorisées par le Conseil du trésor concernant les transferts entre fonds.

Recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif

15.105 Une régie régionale (anciennement un conseil régional de la santé et des services sociaux) a recours, depuis 1980, à un organisme sans but lucratif, constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec*, ayant pour mission de construire, d'acquérir, de louer, de posséder, d'améliorer, d'administrer et d'aliéner des immeubles et biens meubles servant en priorité aux personnes qui travaillent dans le réseau de la santé et des services sociaux ou qui bénéficient de ses services.

Recours à un organisme sans but lucratif pour faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement.

15.106 À la suite de discussions avec le Ministère, des dispositions ont été incluses dans les lettres patentes de cet organisme de façon qu'un contrôle soit exercé par la régie régionale, notamment quant à la composition de son conseil d'administration, à sa capacité d'emprunter et de nantir des biens ainsi qu'à ses règlements. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* impose à la régie régionale certaines restrictions quant aux pouvoirs qu'elle peut exercer sans l'autorisation expresse du ministre. Tel que nous le décrivons ci-après, le recours à un tel organisme permet notamment à la régie de faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

15.107 La régie régionale verse certaines sommes à l'organisme, pour l'acquisition ou la construction d'immeubles, pour des ressources intermédiaires ou pour le logement du personnel des

établissements. De tels versements ne sont pas prévus par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.*

15.108 Depuis 1987, la régie régionale a cautionné au moins trois emprunts de l'organisme et, à une occasion, elle a autorisé celui-ci à le faire à l'égard d'un tiers, pour une valeur totale de plus de 4,5 millions de dollars, bien que ce pouvoir ne lui soit pas donné par la loi. De plus, au moment où ces cautionnements ont été effectués, elle ne pouvait s'assurer de la disponibilité des fonds nécessaires pour donner suite à ses engagements, le cas échéant.

15.109 De plus, face aux problèmes de gestion importants d'un établissement, le ministre de la Santé et des Services sociaux a assumé l'administration de cet établissement en 1990, par l'entremise d'un fondé de pouvoir. Dans le cadre de cette tutelle et avec l'autorisation de la régie régionale, l'organisme a contracté, en mai 1992, un emprunt de un million de dollars expirant en août 2006, pour permettre notamment à l'établissement d'acquérir de nouveaux immeubles et d'effectuer des réparations à ceux qu'il possédait déjà. Le remboursement devait être financé par la majoration du loyer et la prolongation de trois baux, ce qui a été remis en question par le Ministère. Devant ce refus, l'organisme a remboursé 783 321 dollars en septembre 1993 et il élabore actuellement un plan de recouvrement auprès de l'établissement concerné et de la régie régionale pour le remboursement du solde en capital et des intérêts relatifs à l'emprunt.

15.110 Par ailleurs, la régie régionale ne s'assure pas que les coûts de location facturés par l'organisme aux établissements se limitent à ceux qui ont été réellement assumés. Elle ne contrôle pas non plus l'utilisation des surplus de l'organisme comme le prévoient les règlements de celui-ci, et elle ne facture pas intégralement, à leur valeur réelle, les services qu'elle rend à l'organisme.

15.111 Nous avons recommandé à la régie régionale de se limiter aux transactions que la loi l'autorise à faire et d'exercer un contrôle plus rigoureux.

Pratiques de comptabilisation des dépenses

15.112 Une régie a comptabilisé, de 1992-1993 à 1994-1995, des engagements de quelque 2,6 millions de dollars dans certains fonds, sans qu'ils découlent d'une obligation envers un tiers et sans que l'opération ou le fait à l'origine de l'engagement se soit produit. Cette pratique a eu pour effet de surévaluer les dépenses de ces exercices d'un montant équivalent.

15.113 Nous avons recommandé à la régie régionale de procéder à l'engagement de dépenses uniquement si une obligation envers un tiers peut être démontrée à la date de fin d'exercice.

Reddition de comptes

15.114 En ce qui a trait à la majorité des régies régionales, le rapport annuel des activités de l'ensemble des établissements et des organismes communautaires qu'elles subventionnent n'a pas été produit dans les délais impartis par la loi.

15.115 Nous avons recommandé aux régies régionales de produire le rapport annuel des activités de l'ensemble des établissements et des organismes communautaires qu'elles subventionnent dans les délais impartis par la loi.

15.116 ***Commentaires du Ministère : Planification de l'effectif médical. Nombre de médecins.*** *« Des dispositions ont déjà été prises par le gouvernement afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux. En particulier, une réduction de 10 admissions d'étudiants québécois en médecine a été décrétée en 1994-1995 et une réduction additionnelle de 25 a été décidée pour 1995-1996. Des consultations se poursuivent pour une réduction additionnelle en 1996-1997.*

« L'équilibre entre l'offre et la demande peut aussi être atteint en agissant sur les départs. Ainsi, des négociations avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec ont permis de mettre en place un programme d'encouragement à la retraite. Des négociations sont en cours sur la même question avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec.

Spécialisation des médecins. *« Des travaux ont déjà été entrepris avec le ministère de l'Éducation et la Table de concertation permanente sur la planification de l'effectif médical du Québec pour ajuster les inscriptions aux programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine afin de tenir compte des priorités ministérielles et régionales.*

Ratio omnipraticiens / spécialistes recherché. *« En ce qui concerne le ratio omnipraticiens / spécialistes, il n'existe pas de ratio idéal, l'objectif actuel de 50 / 50 étant le résultat d'un consensus reproduisant grosso modo la situation qui existe dans les autres provinces canadiennes.*

« Le Conseil médical du Québec poursuit présentement une réflexion sur l'organisation de la dispensation des services médicaux. Ces travaux de même que les besoins exprimés par les régies régionales dans le contexte de la transformation du réseau devraient permettre de documenter les changements qu'il y a lieu d'apporter à ce ratio.

Répartition de l'effectif médical. *« En ce qui regarde les différentes mesures incitatives de répartition des effectifs médicaux, le Ministère prévoit réviser l'ensemble des mesures de répartition existantes afin d'évaluer l'opportunité de les maintenir, de les modifier, de les remplacer ou de les abroger en négociation avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec et avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec.*

« Une entente a été conclue avec la Fédération des médecins spécialistes à cet effet.

« Pour ce qui est des plans régionaux d'effectifs médicaux, l'évaluation du cycle 1993-1996 effectuée au Ministère et dans les régies régionales amène des conclusions similaires à celles du Vérificateur général. Le plan de répartition de l'effectif médical 1996-1999 actuellement en préparation et les règles de gestion qui en feront partie devraient permettre de solutionner ces problèmes. Notons que des modifications législatives seront nécessaires.

Administration des ententes conclues avec les fédérations de médecins. *« Le Ministère est d'accord pour mieux concerter ses actions avec la Régie de l'assurance-maladie du Québec sur les questions relatives à l'administration des ententes confiées à celle-ci.*

Financement des mesures de répartition. *« Les nouvelles orientations budgétaires du Conseil du trésor et du gouvernement impliquent la stabilisation de l'enveloppe budgétaire de la RAMQ. C'est dans ce contexte que se font actuellement les négociations avec les fédérations médicales, concernant les mesures de répartition de l'effectif médical. »*

Allocation des ressources. Allocation des ressources entre les régions. *« L'approche retenue pour l'allocation des enveloppes de crédits aux régies régionales en 1995-1996 intègre les concepts et la méthodologie d'équité interrégionale développée par le Ministère en collaboration avec les responsables des régies régionales. Ainsi, les montants de réductions aux enveloppes régionales et les montants de réallocations de nouveaux crédits aux régies régionales ont été déterminés sur la base de l'équité interrégionale qui tient compte de la notion de programmes-clientèles.*

« La méthodologie d'équité interrégionale permet en effet de répartir les montants de réduction des dépenses et d'allouer les nouvelles ressources en tenant compte des caractéristiques et des besoins des populations à desservir pour les différents programmes-clientèles; elle permet aussi de prendre en considération la richesse relative des différentes régions en ressources de santé et de services sociaux pour ces mêmes programmes-clientèles.

Répartition du budget de développement pour compenser l'alourdissement de la clientèle « personnes âgées » et du budget nécessaire au respect des priorités régionales. *« Pour ce qui est de l'allocation de ressources pour l'alourdissement des clientèles et les priorités régionales en 1994-1995, les régies régionales et le Ministère ont convenu d'apporter certains ajustements aux montants qui avaient été déterminés par l'approche d'équité interrégionale. Tout en maintenant les principes de base de l'équité interrégionale, ces ajustements permettaient de mieux tenir compte des infrastructures disponibles pour utiliser le plus efficacement possible les crédits alloués.*

Pour 1995-1996, les montants de réallocation de nouveaux crédits ont été établis pour chaque régie régionale sur la base de l'équité interrégionale et d'une péréquation visant à faire en sorte que chaque régie régionale puisse disposer d'un minimum de réallocations. Cette approche a fait l'objet d'un consensus entre les régies régionales et le Ministère.

Répartition des compressions entre les régions. *« Les principaux aspects affectant l'équité entre les régions sont pris en compte par la méthodologie utilisée et elle comporte un degré de fiabilité suffisamment élevé pour atteindre les objectifs recherchés. En ce qui concerne plus spécifiquement la mobilité des clientèles, elle est considérée pour les deux programmes-clientèles où elle comporte des impacts significatifs sur les clientèles desservies par les régions.*

« Par ailleurs, compte tenu de la complexité de la situation que doit refléter cette méthodologie, elle pourra toujours être bonifiée. C'est pourquoi un processus de révision continu a été mis en place afin d'identifier et de réaliser les améliorations possibles et de mettre à jour annuellement les différents indicateurs utilisés lorsque de nouvelles données sont publiées et disponibles pour calculer ces indicateurs.

« L'équité entre les régions constitue une priorité que le Ministère entend poursuivre dans le cadre de l'allocation des ressources aux régies régionales. Le rythme suivant lequel cet objectif peut être atteint est toutefois en partie conditionné par les infrastructures de santé et de services sociaux en place dans les différentes régions et par la recherche d'un consensus entre les différents partenaires régionaux et ministériels sur cette question.

Approbation par le Ministère des plans de compression des dépenses des régions. *« Dans la foulée de la mise en œuvre de la réforme, le Ministère doit faire évoluer les exigences qu'il impose aux régies régionales afin de rendre réellement opérationnels les changements fondamentaux imposés par la nouvelle loi. Dans cette optique, le Ministère n'a pas fixé un « carcan » prédéterminé de distribution des compressions selon les programmes-clientèles, mais a plutôt opté pour l'orientation des régies en ce sens. La méthode retenue favorise l'imputabilité et la responsabilisation réelle des régies pour qu'elles assument, dans la gestion opérationnelle, les priorités fixées par la loi. Les régies ont donc disposé d'une latitude suffisante pour adapter leur panier de services aux besoins réels de la population desservie que nous classons à des fins technocratiques en programmes-clientèles. Après analyse, les méthodologies utilisées par les régies régionales sont conformes aux orientations qui avaient été données par le Ministère. C'est pourquoi elles ont été acceptées.*

« En ce qui touche l'identification des impacts des réductions de dépenses sur les services, il était impossible, au moment de l'approbation des propositions de répartition des régies régionales, de les évaluer pleinement. En effet, ce n'est que lorsque les établissements ont identifié les mesures de rationalisation qu'ils mettront en place qu'il est possible d'évaluer ces impacts. Un dossier d'évaluation des impacts de l'application des réductions de dépenses 1994-1995 a par ailleurs été préparé pour chaque région, lorsque les informations pertinentes ont pu être disponibles; un sommaire a également été présenté aux autorités du Ministère.

Transferts entre fonds. *« Le financement qui a pu être accordé aux régies régionales pour leur administration est inférieur d'environ 6 millions de dollars par rapport au montant qu'il avait été convenu de leur accorder lors de leur consolidation. Ce sous-financement est connu des autorités du Ministère et du Secrétariat du Conseil du trésor.*

« Le Ministère a donc autorisé des régies régionales à financer ce manque par des transferts à même les surplus qui ont pu être dégagés dans certains fonds affectés administrés par les régies régionales. Il est à noter qu'une somme substantielle a pu être libérée en 1995-1996 afin de combler de façon récurrente une partie du sous-financement des régies régionales. »

15.117 ***Commentaires des régies régionales : Répartition intrarégionale des compressions. Approche programme-clientèle.*** *Les régies nous ont fait part de ce que le Ministère, en signalant les iniquités, ne tient pas suffisamment compte des réalités géographiques et des modes de*

dispensation des services. C'est pourquoi elles ont adopté, pour les compressions 1994-1995, une méthode de répartition qui respecte les orientations ministérielles. Par ailleurs, la méthode retenue pour la répartition des compressions 1995-1996 est davantage basée sur l'atteinte de l'équité entre les clientèles.

Accessibilité aux services. *Les régies conviennent avec le Vérificateur général qu'il faut réduire les iniquités dans l'accès aux services. Toutefois, elles ont mentionné qu'elles l'avaient déjà fait, du moins en partie.*

Suivi budgétaire et financier. *Les régies régionales nous ont signalé qu'elles rappellent aux conseils d'administration les délais prescrits par la loi au moment de la transmission du budget initial aux établissements. Cependant, elles précisent qu'elles ne peuvent se substituer à eux. Malgré tout, elles ont mis en place différents mécanismes afin d'assurer que les rapports seront produits en temps opportun.*

Les régies nous ont informés qu'elles systématisent la procédure d'analyse des rapports budgétaires et que les plans d'équilibre budgétaire permettent tous d'atteindre leur objectif un an après leur réception.

Fonds des locations d'espaces et Fonds des immobilisations. Fonds des locations d'espaces. *Les régies régionales nous ont signalé que certains établissements ont pu les placer devant les faits accomplis, mais que ces cas particuliers ne correspondent pas à la pratique courante.*

En outre, voici les commentaires de la régie régionale concernée par les sommes versées par les employés pour leur logement : « Les opérations nécessaires à la gestion des revenus de loyer sont lourdes et exigent beaucoup d'énergie et de temps pour les établissements et la régie régionale. De plus, le budget de location d'espace ne couvre pas les crédits additionnels requis lors du remplacement d'employés célibataires par des employés avec dépendants, ainsi que lors du remplacement d'employés recrutés localement par des employés recrutés à l'extérieur. Par conséquent, si, par une bonne gestion, un établissement décide de prélever des revenus de loyer auprès de ses employés, il nous apparaît tout à fait convenable que ces revenus soient appliqués aux dépenses précitées qui ne sont pas couvertes par le budget de location d'espace et par le budget de fonctionnement de l'établissement. »

Fonds des immobilisations. *Les régies régionales nous ont rapporté que, « bien qu'elles n'effectuent pas un suivi systématique quant à la limite de 7 p. cent, elles se prononcent sur la pertinence de chaque dépassement, en acceptant des ordres de changement. Par ailleurs, elles nous signalent que, à l'occasion, la documentation contenue dans le dossier peut ne pas être complète.*

La régie régionale en cause nous a dit qu'« aucune autorisation préalable du ministre et du Conseil du trésor n'a été obtenue dans le cadre de ce dossier. Nous avons dû procéder rapidement, compte tenu que tout délai additionnel relié aux demandes d'autorisation risquait de compromettre la réalisation du projet (arrivée de l'hiver). »

Recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif. *Les commentaires de la régie régionale concernée sont les suivants : « À notre avis, le recours à cet organisme sans but lucratif ne constitue pas un précédent car la mise sur pied de corporations de développement municipales, par plusieurs municipalités du Québec, leur permet ainsi de réaliser des activités non prévues dans le cadre de la Loi des cités et villes.*

« D'autre part, comme mentionné, la régie régionale exerce un contrôle serré sur les décisions d'acquisition et de disposition des actifs de l'organisme sans but lucratif de même que sur ses surplus et ses emprunts.

« Les versements faits par la régie régionale à l'organisme sans but lucratif ont été effectués uniquement dans le but de faciliter la gestion des projets et des transactions financières et d'éviter également tout délai indu.

« Des mesures ont récemment été mises en place pour que les sommes ainsi versées dans le cadre d'un projet réalisé par l'organisme sans but lucratif soient accordées à l'établissement, et ce, conformément à la loi.

« Pour ce qui est de l'établissement du coût du loyer, rappelons qu'au départ, compte tenu que l'organisme n'avait pas ou peu de crédibilité, l'institution financière prêteuse a exigé la caution de la régie pour chaque emprunt.

« Les coûts de loyer ont été basés sur le montant des remboursements de capital et intérêts ainsi que les autres frais d'exploitation des immeubles, soit le chauffage, l'électricité et les taxes. Or, comme tout individu qui gère ses hypothèques, l'organisme a renégocié, à l'intérieur de son bail de dix ans, des taux d'intérêts lorsque ceux-ci étaient à la baisse, ce qui lui a permis de diminuer sa période de remboursement et de se dégager une certaine marge de manœuvre lui permettant de payer à la régie régionale des frais de gestion. Car il faut se rappeler qu'au départ l'organisme ne pouvait assumer des frais de gestion, étant déficitaire. D'autre part, le montant discrétionnaire qui a été ajouté dans certains baux a également permis de couvrir en partie certains coûts de gestion.

« Toutefois, une révision des modalités de financement est amorcée et conduira à un réajustement des coûts de loyer à l'échéance des baux si le remboursement de l'hypothèque est terminé.

« Des démarches sont en cours en vue de déposer les surplus de l'organisme dans un compte en fiducie.

« Les règlements généraux de l'organisme prévoient déjà que l'utilisation des surplus de fonctionnement se fasse par règlements et que ceux-ci doivent être ratifiés par le conseil d'administration de la régie régionale.

« La régie est d'accord pour facturer intégralement, à leur valeur réelle, les services rendus à l'organisme. »

Pratiques de comptabilisation des dépenses. *La régie régionale nous a signalé que, à compter de l'exercice 1995-1996, elle procédera « à l'engagement uniquement si une obligation envers un tiers est démontrée ».*

Reddition de comptes. *Les régies régionales nous ont affirmé que des mesures seront prises afin que le rapport sur les activités de l'ensemble des établissements de la région soit produit dans les délais impartis par la loi.*

15.118 ***Commentaires du Ministère sur le Fonds des locations d'espaces et le Fonds des immobilisations et sur le recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif.***

Fonds des locations d'espaces. *« Il a été identifié qu'une régie régionale ne s'assure pas que les sommes versées par les employés sont défalquées des montants demandés au Ministère (1993-1994 plus de 75 000 dollars).*

« Le Ministère, dans l'attribution des enveloppes régionales, a tenu compte en partie de ce phénomène puisque depuis 1990-1991 une somme de 25 000 dollars avait été considérée dans la fabrication de l'enveloppe régionale. Cette somme avait été établie sur un estimé préliminaire et des discussions ont toujours lieu avec la régie pour établir le montant réel.

« Cependant, le Ministère tiendra compte de la remarque du Vérificateur général dans le transfert de l'enveloppe des locations pour 1995-1996. »

Fonds des immobilisations. *« En ce qui concerne la modification à un contrat qui portait le coût des travaux à plus de 1 million de dollars, le Ministère est intervenu auprès du Conseil régional pour rappeler les responsabilités de l'établissement et du Conseil dans le dépassement non autorisé, et l'informer que le Ministère ne pouvait l'entériner sans avoir une ratification du Conseil du trésor.*

« Le Conseil régional a par la suite assumé le dépassement sans requérir ni la ratification du Conseil du trésor ni celle du Ministère. »

Recours d'une régie régionale à un organisme sans but lucratif. *« Le Ministère souscrit à l'analyse faite par le Vérificateur général puisqu'un document interne relatait sensiblement les mêmes faits.*

« Afin de corriger cette situation, le Ministère, en mai 1995, a posé certaines actions et la régie régionale a donné son accord aux principales dispositions. Le 30 mai 1995, le Ministère proposait à la régie régionale une entente administrative à intervenir entre le Ministère et la régie régionale sur la gestion de certaines immobilisations.

« Le 26 juin dernier, le Ministère signifiait au conseil d'administration de la régie régionale, qu'il était toujours en attente de l'approbation concernant le projet d'entente administrative qui clarifie le rôle et l'encadrement légal de l'organisme sans but lucratif, ce qui permettrait de se conformer à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

« Enfin, concernant l'emprunt de 1 million de dollars contracté par l'organisme sans but lucratif et qui devait être remboursé par la prolongation de trois baux, le Ministère a refusé que ces baux soient prolongés puisque l'établissement concerné devenait propriétaire des bâtiments en août 1996.

Les activités de recouvrement

Étude sectorielle conduite auprès du ministère de la Sécurité du revenu

Mission sociale

Table des matières

Faits saillants	16.1
Vue d'ensemble	16.12
Objectifs et portée de notre vérification	16.17
Résultats de notre vérification	
Recouvrement des créances auprès des prestataires et des ex-prestataires	
Évolution et objectifs du recouvrement	16.20
Information de gestion	16.30
Coût de récupération par dollar de créance	16.42
Efficacité du recrouvrement	16.50
Processus de recouvrement	
Organisation du travail et attribution des créances aux agents de recouvrement	16.60
Cotation du risque des débiteurs	16.70
Uniformité du processus	16.74
Gestion d'un dossier de recouvrement	16.81
Respect et application clémente de la loi	16.97
Prescription	16.104
Recouvrement auprès de tiers	
Pensions alimentaires	16.108
Dépistage des pensions alimentaires potentielles	16.112
Validité des ententes entre ex-conjoints	16.115
L'exercice des recours légaux	16.120
Recouvrement des arrérages en pension alimentaire	16.128
Contributions parentales	16.136
Immigrants parrainés	16.147
Rapport annuel	16.156
Atteinte des objectifs	16.159
Administration des programmes	16.165
Commentaires du Ministère	16.170

FAITS SAILLANTS

16.1 En vertu du régime de la sécurité du revenu, le ministère de la Sécurité du revenu verse des sommes d'argent à des personnes privées de leurs moyens de subsistance. Au cours de 1994-1995, le Ministère versera près de 3,9 milliards de dollars à sa clientèle. Parfois, le Ministère doit récupérer l'argent qu'il a versé auprès des prestataires et des ex-prestataires de la sécurité du revenu ainsi qu'auprès des tiers qui n'ont pas respecté leurs engagements ou leurs obligations envers eux. Notre vérification a porté sur les activités liées au recouvrement de ces créances.

16.2 Le Ministère fait face à un contexte particulier pour exercer ses activités. Ses débiteurs ont généralement une capacité de payer plutôt restreinte. Ils peuvent être prestataires de la sécurité du revenu ou présenter un risque élevé de le redevenir. Ainsi, il a du mal à récupérer plusieurs de ses créances et son potentiel de recouvrement est moins élevé que celui en vigueur dans le milieu de la perception.

16.3 Le Ministère a investi des efforts importants dans le dépistage des dossiers non conformes et dans leur traitement au cours des derniers exercices. Il a aussi posé des gestes concrets pour accélérer le recouvrement de ses comptes à recevoir. Par exemple, il en a confié une partie aux centres Travail-Québec, a pris davantage de mesures légales et a mis en place un nouveau système informatique. Au moment de notre vérification, il poursuivait la révision de son mode de fonctionnement et différents projets-pilotes étaient en cours. Malgré les efforts consentis par le Ministère pour améliorer la gestion des activités de recouvrement, nous avons relevé plusieurs lacunes dans les secteurs vérifiés.

16.4 Les comptes à recevoir relatifs à des sommes versées en trop dans le cadre du programme de sécurité du revenu ont augmenté de près de 100 millions de dollars au cours des dernières années et le Ministère n'atteindra pas son objectif d'en réduire et d'en maintenir à la baisse le montant global.

16.5 L'information de gestion disponible permet difficilement de suivre les activités de recouvrement des comptes à recevoir et d'en évaluer la performance. Le Ministère manque d'information utile pour le choix des moyens les plus efficaces. Il a effectué une étude pour calculer le prix de revient pour récupérer les comptes à recevoir mais elle mérite d'être plus précise et détaillée pour permettre un contrôle efficace.

16.6 La dispersion des activités augmente le nombre d'intermédiaires et accentue la lourdeur du processus. Il n'a pas fixé le nombre d'agents de recouvrement nécessaires à la récupération de ses créances et ne s'assure pas que la répartition du travail est adéquate.

16.7 Le Ministère n'a pas attribué de cote de risque à ses débiteurs de sorte que l'ordre de traitement des dossiers varie d'un agent à l'autre. De même, les créances sont soumises à un processus de recouvrement uniforme sans égard au montant des dettes et au fait que plusieurs réclamations ont pour origine de fausses déclarations.

16.8 Les dossiers ne sont pas toujours traités promptement. Les ententes de remboursement ne sont pas nécessairement appuyées par des analyses étoffées de la capacité de rembourser des débiteurs. Enfin, le Ministère n'a pas encore fixé de mesures pour éviter que des créances deviennent irrécouvrables à cause de la prescription.

16.9 Le Ministère verse des prestations aux familles monoparentales qui pourraient être moindres. En effet, il éprouve des difficultés en ce qui a trait au dépistage de pensions alimentaires potentielles, à l'évaluation de la suffisance des pensions et à la récupération des sommes dues.

16.10 Le Ministère verse des prestations à des adultes pour lesquels les parents n'assument pas leurs obligations. Il entreprend peu de démarches pour récupérer ces sommes auprès des parents en défaut.

16.11 Dans le cas des immigrants parrainés qui reçoivent des prestations, les responsabilités et les rôles interministériels sont mal définis quant à la récupération de ces sommes auprès de leurs garants.

Vue d'ensemble

16.12 Le ministère de la Sécurité du revenu offre une multitude de services dans le domaine de la sécurité du revenu et de l'aide à l'emploi. Le régime de sécurité du revenu est une aide financière temporaire de dernier recours pour les personnes privées de leurs moyens de subsistance. Cette aide assure le minimum auquel chacun a droit dans la société afin de subvenir à ses besoins de base. Au cours de l'exercice 1994-1995, le Ministère versera près de 3,9 milliards de dollars à sa clientèle.

16.13 Il peut arriver que le Ministère doive récupérer des sommes qu'il a versées. Par exemple, un changement de situation du prestataire dont le Ministère est informé tardivement, la découverte d'une fausse déclaration ou encore la réalisation d'un droit en vertu duquel un prestataire a reçu une aide conditionnelle entraînent l'établissement d'une réclamation et des démarches de recouvrement.

16.14 Le Ministère vient également en aide aux personnes privées de leurs moyens de subsistance parce que des individus ne respectent pas leurs engagements ou leurs obligations envers elles. La *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit les circonstances dans lesquelles le Ministère peut récupérer, auprès de tiers délinquants, des sommes qu'il a dû verser. Les cas les plus fréquents concernent l'ex-conjoint d'un prestataire de la sécurité du revenu qui ne verse pas la pension alimentaire qu'il doit, l'immigrant parrainé par un garant qui n'honore pas son engagement de subvenir à ses besoins ou les parents d'un jeune adulte qui refusent de lui venir en aide.

16.15 Pour assurer une saine gestion des fonds publics, il importe de verser à chaque personne la prestation à laquelle elle a droit, mais il est également essentiel d'établir rapidement les montants à réclamer et d'amorcer le processus de recouvrement. La mise en œuvre d'une politique de recouvrement ainsi que la gestion

de la perception des comptes à recevoir complètent le cycle d'attribution de l'aide de dernier recours.

16.16 En 1994-1995, le Ministère a affecté au recouvrement 199 années-personnes et un budget de fonctionnement, excluant les traitements, de 1,6 million de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

16.17 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le Ministère récupère les montants qui lui sont dus, grâce à des activités de recouvrement efficientes, efficaces et économiques, tout en respectant les lois et les règlements.

16.18 Nous avons réalisé notre travail de vérification à la Direction du recouvrement et des encaissements (DRE) ainsi que dans huit centres Travail-Québec (CTQ). Nous avons examiné les activités de l'année financière 1994-1995 jusqu'à la fin de décembre 1994, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures. De plus, nous avons étudié les pratiques de recouvrement en vigueur dans d'autres organisations publiques et rencontré les dirigeants de deux entreprises spécialisées dans ce domaine. Nous nous sommes également penchés sur des rapports émis par d'autres vérificateurs législatifs au Canada et avons discuté avec eux des constatations et des observations qu'ils avaient faites.

16.19 Enfin, nous avons examiné les informations contenues dans le rapport annuel du Ministère pour l'année 1993-1994, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes envers l'Assemblée nationale.

Résultats de notre vérification

Recouvrement des créances auprès des prestataires et des ex-prestataires

Évolution et objectifs du recouvrement

16.20 Les comptes à recevoir relatifs à des sommes versées en trop dans le cadre du programme de sécurité du revenu ont augmenté considérablement au cours des dernières années. S'ils se situaient autour de 255 millions de dollars entre 1989 et 1991, ils atteindront 358 millions au 31 mars 1995, soit une augmentation de 40,5 p. cent. Cette progression a été marquée, au cours des trois dernières années, par une augmentation annuelle de 8,2 p. cent, 13,2 p. cent et 11,8 p. cent.

16.21 Le Ministère a investi des efforts importants dans le dépistage des dossiers non conformes et dans leur traitement au cours des derniers exercices. En effet, le montant de la facturation annuelle, qui était d'environ 55 millions de dollars entre 1980 et 1990, est passé à 69, 98 et 116 millions au cours des trois derniers exercices. Selon le Ministère, cette tendance devrait se maintenir.

16.22 Le règlement des créances par l'encaissement et la radiation a augmenté continuellement depuis quelques années, mais son niveau n'a jamais atteint celui de la facturation. En conséquence, le montant des comptes à recevoir du Ministère est toujours croissant.

16.23 La figure 16.1 illustre l'évolution de la facturation annuelle et celle du règlement des créances par l'encaissement et par la radiation.

16.24 Le Ministère a posé des gestes concrets au cours des dernières années pour accélérer le recouvrement de ses comptes à recevoir. Par exemple, il en a confié une partie aux centres Travail-Québec (CTQ). De plus, il a élaboré un

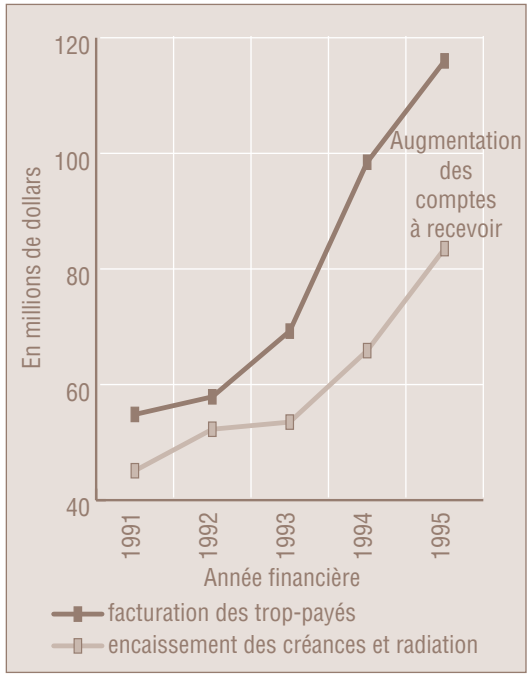


FIGURE 16.1
Évolution de la facturation, de l'encaissement et de la radiation

Le Ministère n'atteindra pas son objectif de réduire et de maintenir à la baisse le montant global des comptes à recevoir.

guide d'intervention, pris davantage de mesures légales et mis en place un nouveau système informatique. Au moment de notre vérification, le Ministère poursuivait la révision de son mode de fonctionnement et différents projets-pilotes étaient en cours.

16.25 Le Ministère a aussi élaboré une politique en matière de recouvrement en vue de mieux orienter ses méthodes et de les rendre plus efficaces. Cette politique repose sur trois objectifs généraux :

- assurer une saine gestion des fonds publics par le recouvrement des sommes dues, grâce à des mesures économiques et efficaces;
- établir l'équité envers les débiteurs du Ministère;
- augmenter les sommes recouvrées et instaurer un processus continu de radiation des créances irrécouvrables, pour réduire et maintenir à la baisse le montant global des comptes à recevoir. (En ce qui concerne ce dernier objectif, un document d'orientation, daté de janvier 1994, mentionne que le Ministère est résolu à ce que le solde des comptes à recevoir atteigne un seuil minimum d'ici quatre ans.)

16.26 Le Ministère n'a pas déterminé ce qu'il vise en ce qui concerne les deux premiers objectifs mentionnés dans sa politique. Par exemple, il n'a pas établi ce qu'il juge souhaitable en matière de pourcentage de perception des comptes à recevoir, de coût de récupération par dollar de créance et de délai de recouvrement.

16.27 La stratégie du Ministère en matière de recouvrement a pour but premier d'augmenter les encaissements. Ainsi, en 1994-1995, il visait à percevoir 36 millions de dollars au chapitre des créances des ex-prestataires, soit 33 p. cent de plus que l'année précédente. Toutefois, aucun objectif précis et mesurable n'a été fourni à ses agents chargés du recouvrement pour les diriger vers cette cible. De plus, la volonté d'augmenter l'encaissement des sommes dues n'est pas suffisamment assortie d'indices de performance pour permettre d'en évaluer les résultats, par exemple le coût et le taux d'encaissement.

16.28 Les efforts du Ministère se traduiront probablement par une augmentation de 16 p. cent des sommes encaissées pour l'ensemble des créances en 1994-1995 par rapport à l'exercice précédent. Malgré ce fait, les comptes à recevoir continueront d'augmenter de 12 p. cent, car le total des encaissements et de la radiation demeure inférieur à celui de la facturation. Ainsi, le Ministère n'atteindra pas son objectif de réduire et de maintenir à la baisse le montant global des comptes à recevoir.

16.29 Nous avons recommandé au Ministère d'établir des stratégies et des cibles pour chaque élément de sa politique de recouvrement.

Information de gestion

16.30 La politique ministérielle en matière de recouvrement prévoit les étapes du processus ainsi que les rôles et les responsabilités des diverses parties. Un avis de réclamation informe le débiteur prestataire ou ex-prestataire de la sécurité du revenu du montant qu'il doit rembourser, des raisons de la réclamation, de ses droits et de ses obligations. La *Loi sur la sécurité du revenu* permet au débiteur de demander une révision et, s'il y a lieu, d'en appeler d'une décision, sans dépasser certains délais. Durant cette période, la créance n'a pas encore acquis un caractère définitif, mais le débiteur peut à son gré rembourser ou conclure une entente à cet effet. Lorsque la réclamation devient définitive et que la dette n'est pas encore acquittée, le Ministère procède à la délivrance d'un certificat qui donne un caractère légal à la créance.

16.31 Les règlements exigent un paiement mensuel d'au moins 56 dollars qui est porté à 112 dollars si la réclamation a pour origine une fausse déclaration. Les moyens de recouvrement des sommes dues dépendent du statut du débiteur. S'il est prestataire de la sécurité du revenu, la réglementation prévoit que le remboursement de sa créance sera fait par une retenue sur ses prestations mensuelles. Quant au débiteur qui n'est plus prestataire de la sécurité du revenu et qui ne peut acquitter complètement sa créance au moment de la réclamation, il sera soumis à une intervention d'un agent de recouvrement pour prendre entente avec lui. Dans tous les cas, le Ministère récupère le solde des créances à même les remboursements d'impôt provenant du ministère du Revenu (MRQ) auxquels ce débiteur a ou aurait droit.

16.32 Les premières démarches de recouvrement auprès des ex-prestataires de la sécurité du revenu s'effectuent dans les CTQ. L'agent de recouvrement local communique avec le débiteur pour déterminer avec lui les modalités de remboursement applicables. Il tente d'obtenir un paiement immédiat du total de la créance, à défaut de quoi il négocie des arrangements en ce sens. Les règlements exigent le remboursement total dans un délai maximal de 36 mois. Lorsque le Ministère et le débiteur concluent une entente, aucun intérêt n'est imposé.

16.33 Si l'agent ne peut s'entendre avec le débiteur ou dans certains cas particuliers (faillite, succession, débiteur introuvable, etc.), le dossier est transféré à la DRE. Cette direction, située à Québec, se charge notamment de l'encaissement, de la radiation des comptes ainsi que de l'adoption de mesures légales. La figure 16.2 présente la répartition des comptes à recevoir au 31 octobre 1994, selon les diverses catégories de comptes et les intermédiaires déjà mentionnés.

16.34 Le recouvrement donne lieu à un grand nombre d'activités au Ministère qui produit chaque mois 9 000 réclamations, établit 6 700 nouveaux comptes à recevoir et règle 4 800 dossiers de créance.

16.35 Compte tenu de ce volume d'opérations, il importe que les gestionnaires disposent d'une information de gestion de qualité pour assurer un traitement efficace. Le Ministère possède actuellement deux outils informatisés pour gérer les activités de recouvrement : le système des comptes recevables assure le suivi des créances et des ententes de remboursement et le système AGENDA informe les employés du travail à faire.

16.36 Bien que ces systèmes informatiques implantés au Ministère en 1993 contiennent quantité de données, ils ne permettent pas encore la production systématique et régulière des renseignements nécessaires à la gestion.

16.37 Actuellement, la DRE doit formuler des demandes particulières pour obtenir des informations de gestion qui répondent à ses besoins. Par conséquent, l'extraction des renseignements informatisés est difficile et les rapports de gestion sont peu nombreux. Contrairement aux agences privées de recouvrement qui disposent d'information de gestion permettant de suivre leurs activités et d'évaluer les résultats, le Ministère n'a que peu de statistiques quant à l'âge de ses comptes, au taux de recouvrement des diverses catégories de créances et au coût de traitement de ses dossiers. Quant à l'information de gestion des CTQ sur leurs comptes à recevoir, elle est pour ainsi dire inexistante.

16.38 La composition du portefeuille de créances de chaque agent est inconnue du Ministère et de l'agent lui-même. Les résultats du recouvrement concernent généralement l'ensemble des créances sans qu'ils soient ventilées par centre de responsabilité ou par agent. Par voie de conséquence, ils peuvent difficilement permettre le suivi et l'évaluation de la performance. À titre d'exemple, le Ministère ne compare pas les sommes encaissées par les agents avec la valeur des créances qui leur sont confiées. Pourtant, s'il le faisait, il aurait entre les mains un outil pour suivre ses agents et prendre des mesures pour améliorer leur rendement, le cas échéant.

16.39 L'information de gestion sur les activités exercées par les agents de recouvrement est également nettement déficiente et ne permet pas d'assurer le contrôle des opérations. Bien que le Ministère détienne un grand nombre de données intéressantes à ce sujet, il ne les utilise pas à des fins d'analyse. Ainsi, il ne connaît ni les activités réalisées ou à réaliser par ses agents, ni les délais d'intervention, ni les retards.

CATÉGORIE DE COMPTES	Millions de dollars	Pourcentage
Prestataires	130	38
Ex-prestataires		
■ responsabilité CTQ	71	21
■ responsabilité DRE	143	41
	344	**100**

FIGURE 16.2
Répartition des comptes à recevoir au 31 octobre 1994

16.40 En octobre 1994 par exemple, les agents ont inscrit dans le système AGENDA qu'ils avaient participé à 8 400 activités liées à la négociation d'ententes. Comme 3 700 ententes ont été effectivement conclues au cours du même mois, il pourrait être intéressant pour le Ministère de connaître les raisons de cet écart.

16.41 Nous avons donc recommandé au Ministère d'obtenir l'information nécessaire à la gestion de ses comptes à recevoir et de ses activités de recouvrement.

Coût de récupération par dollar de créance

16.42 Le coût de récupération par dollar de créance est un indicateur de gestion très important dans un service de recouvrement, parce qu'il permet d'en calculer la rentabilité. Il facilite la prise de décision quant au choix des activités de recouvrement et des moyens à privilégier, selon le type de créance. Les agences privées et les entreprises dotées de services de recouvrement importants non seulement utilisent cet indicateur, mais encore en tiennent compte pour chaque catégorie de créance et chaque procédé adopté.

16.43 En août 1994, le Ministère a établi le prix de revient du recouvrement des comptes à recevoir des ex-prestataires de la sécurité du revenu. Cette étude a conclu que le coût moyen d'encaissement par dollar était de 0,28 dollar.

16.44 La situation réelle est pourtant moins nette que cette conclusion. En effet, le Ministère ne tient pas compte de ce que le travail de recouvrement ne s'applique qu'aux comptes en souffrance. En d'autres termes, il répartit les frais engagés entre toutes les réclamations émises, même si plusieurs débiteurs remboursent immédiatement le montant qu'on leur réclame. En n'établissant pas de distinction entre les encaissements découlant de la gestion courante des comptes à recevoir et ceux que suscitent les activités de recouvrement, il sous-évalue le coût de récupération des sommes touchées à la suite de démarches de perception.

16.45 Certaines sommes encaissées exigent peu d'efforts. Plusieurs ex-prestataires, surtout lorsque des petits montants sont en cause, paient leur compte sur réception de la facture. De même, la réclamation de l'aide versée dans l'attente de la réalisation d'un droit (aide conditionnelle) est généralement établie au moment où le Ministère en reçoit le remboursement.

16.46 Nous avons analysé les encaissements du Ministère entre mai et novembre 1994 pour constater que 41 p. cent des sommes encaissées se rapportent à des créances de 30 jours ou moins.

16.47 Nous avons donc repris l'étude du Ministère en excluant, dans un premier temps, les encaissements liés à des réclamations de moins de 30 jours. Le coût moyen de recouvrement pour l'ensemble du Ministère passe alors à 0,41 dollar. Ventilés par région administrative, y compris la DRE, il fluctue de 0,17 à 0,86 dollar. La figure 16.3 présente ce coût par région et, en regard, le nombre moyen de dossiers confiés à chaque agent de recouvrement.

16.48 L'étude du Ministère pour calculer le coût de récupération par dollar a été effectuée de façon ponctuelle et elle n'est pas suffisamment précise et détaillée pour permettre un contrôle efficace. Compte tenu que les moyens de recouvrement changent et que les résultats sont variables, il faut que le coût de recouvrement soit ventilé, par exemple selon la région, la catégorie de créances ou le procédé de recouvrement, et qu'il fasse l'objet d'un processus d'évaluation continu.

16.49 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place des mécanismes permettant d'établir, précisément et en détail, le coût de ses activités directement liées au recouvrement, afin de pouvoir le contrôler.

Efficacité du recouvrement

16.50 Plusieurs indicateurs sont utilisés pour mesurer l'efficacité du recouvrement, par exemple l'encaissement moyen, le taux de recouvrement, le taux de débiteurs qui honorent leurs engagements, les délais de récupération et le pourcentage des radiations.

16.51 La difficulté de recouvrer une créance augmente généralement en fonction de son âge, de l'importance de la créance et du degré de risque que représente le débiteur. Le Ministère doit choisir des moyens de recouvrement adaptés à ces différentes caractéristiques.

16.52 Les débiteurs du Ministère ont généralement une capacité de payer plutôt restreinte. Ils peuvent être prestataires de la sécurité du revenu ou présenter un risque élevé de le redevenir. De plus, près de 55 p. cent du montant total des réclamations ont de fausses déclarations pour origine. Par conséquent, le Ministère a du mal à récupérer plusieurs de ses créances et son potentiel de recouvrement est généralement moins élevé que celui en vigueur dans le milieu de la perception, ce qu'il reconnaît. En effet, il établit, pour les ex-prestataires, une provision pour mauvaises créances qui équivaut à 71,5 p. cent de leur valeur totale au 31 mars 1994.

16.53 Il est important que le Ministère mesure l'efficacité de tous les moyens de recouvrement afin d'être en mesure de choisir le plus approprié. Pourtant, il est peu outillé pour le faire. Par exemple, il ne dispose pas d'une information détaillée, par CTQ ou pour la DRE, quant à la façon dont les dossiers ont été réglés durant une période donnée, soit par encaissement, par radiation ou grâce à tout autre ajustement. Il ne connaît pas davantage les délais de récupération.

16.54 En 1994, dans le cadre d'un projet-pilote, le Ministère a confié à une agence privée le recouvrement de 13,5 millions de dollars de créances radiées depuis plus de deux ans. L'agence a recouvré près de 10 p. cent du montant total de ces créances en six mois d'efforts et elle a obtenu un encaissement moyen de 555 dollars. Le Ministère, pour sa part, ne récupère en 12 mois que 5 p. cent des créances de plus de un an. L'agence n'a réclamé que 0,20 dollar par dollar encaissé tandis que le coût moyen de recouvrement assumé par le Ministère pour l'ensemble de ses créances est supérieur à ce montant. Ces résultats démontrent, malgré un contexte difficile pour effectuer du recouvrement au Ministère, qu'il est possible d'augmenter l'efficacité des activités.

Le Ministère a du mal à récupérer plusieurs de ses créances et son potentiel de recouvrement est généralement moins élevé que celui en vigueur dans le milieu de la perception.

16.55 Nous avons analysé certains aspects des mesures de recouvrement pour en tirer des indications sur leur efficacité.

16.56 La figure 16.4 montre que, pour chaque dollar de créance, le Ministère recouvre près de 0,64 dollar depuis le 1er avril 1988. De ce montant, la somme de 0,34 dollar est récupérée grâce à des programmes de compensation, ce qui n'entraîne que peu de frais puisque l'intervention d'un agent n'est pas nécessaire. Ce procédé permet de récupérer une bonne proportion des

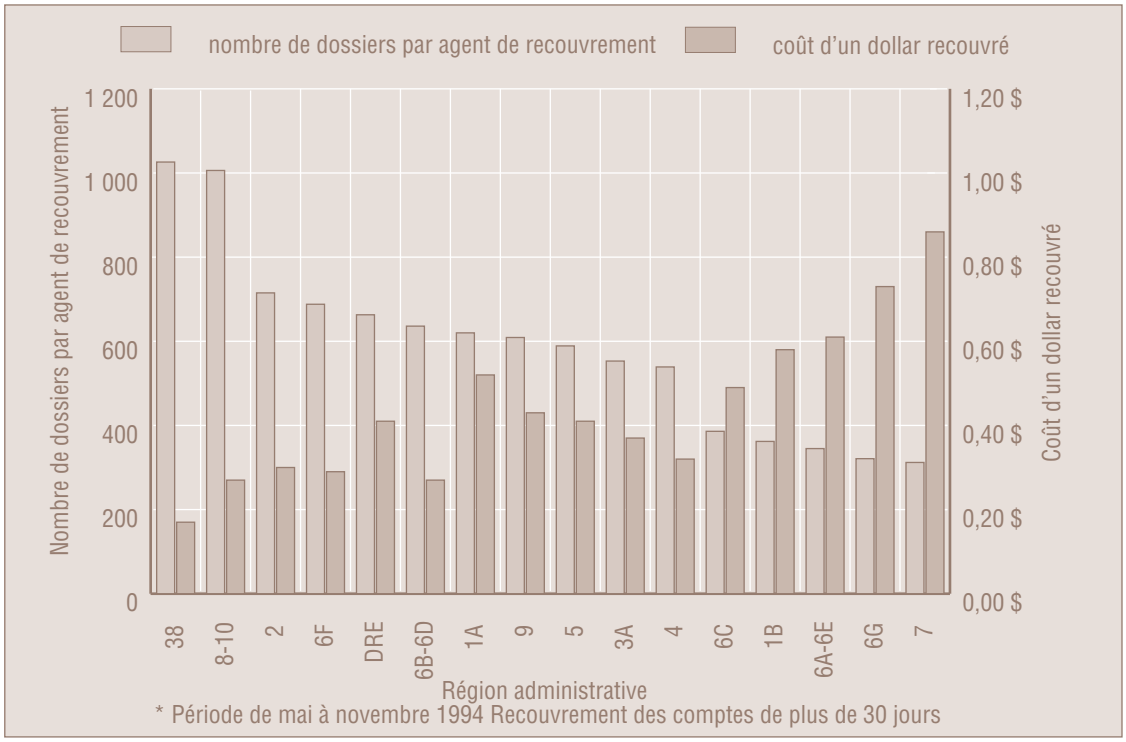


FIGURE 16.3
Coût d'un dollar recouvré selon les régions

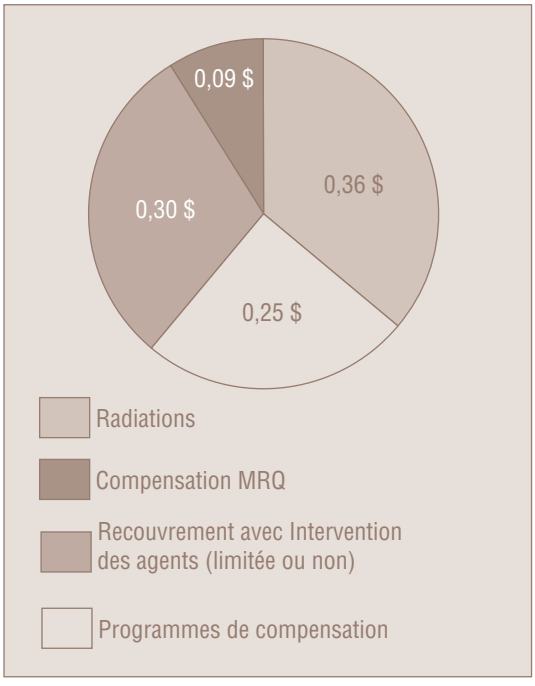
sommes dues, même s'il ne favorise pas toujours un encaissement rapide des créances importantes. En effet, la compensation avec le MRQ peut parfois être faite plusieurs mois après l'inscription de la dette. De même, celle qui est effectuée à même les prestations de la sécurité du revenu est limitée au montant fixé par la réglementation.

16.57 De même, on remarque qu'une faible proportion des sommes encaissées découle directement des efforts des agents de recouvrement. En effet, l'encaissement de 0,30 dollar effectué auprès d'ex-prestataires comporte en grande partie le remboursement volontaire de créances et de l'aide conditionnelle, ce qui n'exige que peu d'intervention de la part des agents.

16.58 Comme le Ministère ne procède pas à de telles analyses, il lui est difficile de connaître les moyens les plus efficaces. S'il le faisait, il pourrait par exemple déterminer, parmi les créances d'ex-prestataires, celles pour lesquelles il est avantageux de faire intervenir un agent de recouvrement et les autres, où les seules mesures de compensation sont suffisantes. De même, il n'est pas évident que les agents doivent intervenir quand les créances sont minimes.

16.59 Nous avons recommandé au Ministère de se doter de moyens pour mesurer et augmenter l'efficacité de ses activités de recouvrement.

FIGURE 16.4
Recouvrement d'un dollar réclamé depuis avril 1988 pour l'ensemble des créances du Ministère



Processus de recouvrement

Organisation du travail et attribution des créances aux agents de recouvrement

16.60 Il y a 56 agents de recouvrement répartis dans 50 CTQ. Ce partage a été fait en fonction du nombre de prestataires de la sécurité du revenu dans chaque CTQ. Il arrive qu'un agent soit responsable du recouvrement des créances de quelques CTQ avoisinants. Chaque agent est supervisé par un chef d'équipe qui relève du directeur du CTQ et la coordination est assurée par les bureaux régionaux et par la DRE.

16.61 La structure du Ministère fait en sorte que les efforts de recouvrement sont plutôt dispersés. Sa performance pourrait être améliorée en favorisant la spécialisation des tâches, une supervision serrée du travail et des échanges réguliers au sujet de la manière d'aborder certains cas.

16.62 Comme les agents sont souvent seuls au sein de leur unité, ils ne sont pas en mesure de se spécialiser dans le recouvrement d'un type de créance. D'ailleurs, plusieurs CTQ sont incapables de remplacer les agents durant les vacances. De plus, ces employés ne peuvent pas consacrer tout leur temps à la perception. Selon les agents que nous avons rencontrés, environ 60 p. cent de leur temps se passe à répondre à des demandes d'information au sujet des réclamations et à effectuer des tâches qui pourraient être assumées par le personnel de soutien.

16.63 Le chef d'équipe et le directeur de CTQ ne sont pas en mesure de soutenir efficacement l'agent de recouvrement dans son travail ni de l'assurer d'une supervision adéquate. En effet, il ne leur est pas toujours possible de traiter le recouvrement comme une priorité, compte tenu de leurs nombreuses autres tâches. Par ailleurs, ils connaissent peu ce domaine et n'ont pas reçu de formation suffisante à cet égard.

16.64 La dispersion des activités augmente le nombre d'intermédiaires et accentue la lourdeur du processus de recouvrement. S'il y a 56 agents de recouvrement sur le plan local qui sont en contact direct avec les débiteurs pour négocier des ententes, la structure fait en sorte qu'on compte 117 autres personnes qui assument des responsabilités de coordination ou de supervision

sur ces agents. De plus, comme les agents locaux transfèrent les dossiers à la DRE lorsque les débiteurs n'effectuent aucun versement pendant six mois, d'autres employés interviennent, ce qui retarde le traitement et ne favorise ni l'efficience ni la responsabilisation.

16.65 Le Ministère n'a pas établi la charge de travail normale d'un agent de recouvrement. Il n'est pas en mesure de fixer le nombre d'agents nécessaires pour effectuer l'ensemble de la tâche ni d'assurer une utilisation optimale des ressources. De plus, comme il ne s'assure pas que la répartition du travail est adéquate, il ne peut savoir si les dossiers sont traités dans les plus brefs délais.

16.66 Selon notre analyse, le portefeuille de créances de chacun des agents de recouvrement varie considérablement d'une région à l'autre. Dans les CTQ, le portefeuille d'un agent varie entre 312 et 1 026 dossiers et les montants en cause se situent entre 0,9 million de dollars et 2,3 millions. À la DRE, un agent est responsable de 663 dossiers en moyenne, ce qui représente une somme de 3,8 millions de dollars.

16.67 Pour un montant de créances régulières d'ex-prestataires sensiblement égal, le nombre d'agents de recouvrement affectés à la DRE est presque trois fois moindre que celui du réseau des CTQ.

16.68 L'analyse des statistiques fournies par le système AGENDA sur les activités de négociation et de suivi des ententes en défaut pour octobre 1994 est également révélatrice. Le nombre de dossiers dont le traitement est en retard est 4,7 fois plus grand pour un agent de la DRE (481) que pour un agent de CTQ (103). En ce qui a trait à la charge de travail, 42 p. cent des activités amorcées au cours du mois ont été attribuées à des agents de recouvrement de la DRE, bien que ceux-ci ne représentent que 26 p. cent de l'effectif.

16.69 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les activités de recouvrement permettent un traitement efficient des créances. Nous lui avons également suggéré d'établir des normes quant à la charge de travail des agents de recouvrement dans les CTQ et à la DRE et l'avons incité à revoir son processus d'attribution des dossiers.

Cotation du risque des débiteurs

16.70 Plusieurs entreprises utilisent des systèmes de cotation du risque assortis des profils des débiteurs, afin de prendre des mesures de recouvrement adaptées à chaque cas : plus la cote est élevée, plus les mesures sont corsées et prioritaires.

16.71 Le Ministère n'attribue pas de cote de risque à ses débiteurs, ce qui lui permettrait pourtant d'établir dans quel ordre il devrait soumettre ses comptes à des mesures de recouvrement. Bien qu'il classifie ses créances en fonction des antécédents de chaque débiteur pour établir sa provision pour mauvaises créances à la fin de l'exercice financier, il n'utilise pas ces données pour fixer la priorité du traitement des dossiers. Le Ministère ne se sert pas non plus des nombreux renseignements recueillis avant d'accorder de l'aide pour déterminer des cotes de risque. Au moment de notre vérification, un mandat était en cours pour établir le profil des débiteurs.

16.72 Actuellement, le système AGENDA accorde une priorité de 1 à 6 aux activités que doivent réaliser les agents. Toutefois, cette échelle ne tient pas compte des caractéristiques de chaque compte à recevoir. Les agents de recouvrement se fient peu à ce système pour établir l'ordre de traitement des dossiers. Ils estiment que les activités sont tellement nombreuses et diversifiées que les priorités établies perdent toute signification. Ainsi, l'ordre de traitement des dossiers varie d'un agent à l'autre.

16.73 Nous avons recommandé au Ministère d'utiliser la méthodologie basée sur l'attribution d'une cote de risque au débiteur pour établir des priorités de traitement.

Uniformité du processus

16.74 Dans le secteur privé comme dans certains organismes publics, des mesures de recouvrement automatisées sont généralement appliquées aux comptes dont le solde est minime. De la sorte, les agents de recouvrement n'interviennent que pour les créances dont le montant le justifie, en adaptant leur démarche au risque que représente le compte.

Au 30 novembre 1994, seulement 26 p. cent des 45 000 débiteurs ex-prestataires de la sécurité du revenu avaient conclu une entente de remboursement mensuelle toujours en vigueur.

16.75 Quant au Ministère, il ne fait aucune distinction entre les diverses créances. Il confie tous les comptes à ses agents et suit uniformément la même procédure de recouvrement, peu importe le montant en cause. Cette façon de procéder augmente indûment la charge de travail des employés qui, d'ailleurs, peut varier grandement d'un mois à l'autre. Par exemple, au cours du seul mois d'octobre 1994, plus de 200 nouveaux dossiers ont été attribués à chacun des agents.

16.76 Il est important de prévoir un traitement allégé pour certains dossiers. En effet, environ 29 p. cent de l'ensemble des comptes à recevoir se rapportent à des créances inférieures à 325 dollars, ce qui ne représente que 1 p. cent du montant total.

16.77 Par ailleurs, un grand nombre de réclamations sont produites pour des montants peu élevés. Nous avons constaté que près de 17 000 réclamations inférieures à 100 dollars ont été émises en sept mois, ce qui représente 21 p. cent des réclamations pour cette période. Cette façon de procéder alourdit les activités de recouvrement. La rentabilité de réclamer de si faibles montants n'est pas démontrée.

16.78 Même si certains agents ajustent leurs efforts en fonction de la valeur de la dette, d'autres appliquent les mêmes mesures à toutes les créances. Nous avons constaté que certaines démarches sont entreprises pour recouvrer des créances de 100 dollars, tandis que des comptes à recevoir de plus de 20 000 dollars n'ont fait l'objet ni d'une analyse ni d'une évaluation de la capacité de rembourser du débiteur. Un processus de recouvrement uniforme néglige les créances qui offrent un plus grand potentiel de récupération.

16.79 Enfin, les démarches de recouvrement ne tiennent pas compte de la nature de la réclamation. On présume que tous les débiteurs sont de bonne foi, même si la dette a souvent pour origine de fausses déclarations. Si tel est le cas, la procédure de recouvrement n'est pas modifiée pour valider les informations obtenues des débiteurs ou pour adopter des mesures de recouvrement plus énergiques.

16.80 Nous avons recommandé au Ministère d'adapter ses mesures de recouvrement selon la nature de la dette, les montants en cause et le risque que représente le débiteur.

Gestion d'un dossier de recouvrement

16.81 Pour que le Ministère puisse minimiser les risques de pertes financières, il doit suivre rigoureusement les dossiers de ses débiteurs. Au 30 novembre 1994, seulement 26 p. cent des 45 000 débiteurs ex-prestataires de la sécurité du revenu avaient conclu une entente de remboursement mensuelle toujours en vigueur. Nous avons également constaté que seulement 50 p. cent des ententes sont respectées après trois mois.

Délai des interventions

16.82 La politique ministérielle de recouvrement indique que le Ministère doit mettre en œuvre tous les moyens pour récupérer rapidement une créance. Dans ce domaine, il est reconnu que des interventions rapides et successives sont nécessaires pour parvenir à des ententes et en effectuer le suivi. Par exemple, le système informatique d'une agence privée que nous avons visitée ne permettait pas que les interventions des agents soient espacées de plus de 21 jours, en attendant la négociation d'une entente.

16.83 Les interventions du Ministère ne sont pas toujours faites dans les plus brefs délais et sont souvent espacées. Par exemple, à la fin d'octobre 1994, le système AGENDA montrait que, sur 26 000 activités relatives à la négociation d'une entente de remboursement, plus de la moitié accusaient un retard par rapport au délai de 30 jours fixé par le Ministère. Le processus à enclencher concernant les ententes en défaut présente également des faiblesses. D'une part, le défaut de paiement n'est signalé à l'agent que trois mois après le fait. D'autre part, notre analyse des données du système AGENDA en octobre 1994 révèle que près de 67 p. cent des activités ne sont pas effectuées dans les délais prévus. On constate des retards de plus de 6 mois pour 22 p. cent de ces activités, et certains atteignent jusqu'à 16 mois. De plus, nous avons observé qu'à partir du défaut de paiement, il s'écoule au moins neuf mois avant que le Ministère prenne la décision de radier un compte ou de prendre des mesures légales.

16.84 Enfin, depuis juin 1993, certaines fonctions du système informatique des comptes recevables, nécessaires aux agents de recouvrement, sont fréquemment inaccessibles, ce qui ne

contribue guère à améliorer les délais du traitement des dossiers.

16.85 Nous avons recommandé au Ministère d'effectuer des interventions rapides et successives pour recouvrer ses créances.

Analyse et évaluation de la capacité de remboursement

16.86 Il importe d'établir correctement la capacité de payer du débiteur avant d'entreprendre le processus de négociation. Nous avons noté que les analyses effectuées par les agents locaux ne sont pas suffisamment étoffées pour assurer que les ententes sont basées sur la capacité réelle de rembourser. Des données sur les actifs sont rarement notées. Certains dossiers faisant état d'une dette de plus de 20 000 dollars comportent des ententes de remboursement fixées au montant minimal sans communiquer aucun renseignement sur la situation financière de l'individu. Dans d'autres cas, on accepte les dépenses déclarées sans les remettre en question pour obtenir un remboursement plus rapide de la créance.

16.87 L'agent de CTQ n'est guère en mesure de recueillir de l'information valable sur les débiteurs. Les renseignements dont il dispose pour négocier des ententes de remboursement proviennent des dossiers d'attribution des prestations de la sécurité du revenu et des débiteurs eux-mêmes. Par conséquent, ils datent souvent de plusieurs mois et ne peuvent tenir compte des revenus courants de ces personnes. De plus, ces particuliers ne communiquent que l'information qu'ils sont prêts à dévoiler. Le Ministère ne fournit à ses agents ni guide ni méthode pour juger de la capacité de payer des débiteurs, leur laissant toute latitude.

16.88 Bien que le Ministère ait sensibilisé ses agents à obtenir le remboursement maximal de la créance, l'examen des dossiers ne démontre pas que les agents essaient toujours de l'obtenir; souvent, ils s'en tiennent aux limites minimales de remboursement prévues par le règlement. D'ailleurs, ils ont admis ne faire aucun effort supplémentaire si le remboursement de la dette s'effectue selon les versements minimums prévus par la réglementation. Entre avril et octobre 1994, le montant mensuel moyen des ententes de remboursement était de 90 dollars, se situant près des seuils fixés par le règlement, soit 56 et 112 dollars.

16.89 Enfin, les directives en vigueur prévoient la révision des ententes de remboursement une fois l'an. Pourtant, dans le secteur privé et d'autres services de recouvrement, cette révision est faite tous les trois ou six mois et elle comprend une mise à jour des données sur les débiteurs.

16.90 Nous avons noté que les évaluations de la capacité de payer effectuées par la DRE en vue de prendre des mesures légales ou de radier un compte sont d'une plus grande qualité. Toutefois, elles sont effectuées trop tard pour permettre de déterminer rapidement les créances qu'il est improbable de récupérer et de concentrer les efforts sur celles qui présentent un plus fort potentiel de récupération.

16.91 Conscient de l'importance de l'analyse et de l'évaluation de la capacité de payer des débiteurs, le Ministère a mené un projet-pilote à ce sujet entre mars et décembre 1994. Les résultats de ce projet n'étaient pas disponibles au moment de notre vérification.

16.92 Nous avons donc recommandé au Ministère de bien évaluer la capacité de payer des débiteurs avant d'entreprendre la négociation d'ententes de remboursement et de s'assurer d'obtenir le remboursement maximal de la créance.

Suivi des créances radiées

16.93 Le Ministère procède à la radiation des créances et met fin aux mesures de recouvrement lorsqu'il estime qu'elles ne sont plus rentables. Jusqu'à maintenant, 33 000 dossiers ont été radiés, ce qui représente une somme totale de 59 millions de dollars. Au 30 novembre 1994, d'autres dossiers étaient sur le point de l'être pour une somme supplémentaire de 20 millions de dollars.

16.94 Les créances radiées font toujours l'objet de compensation à même les remboursements du MRQ, si possible. De plus, comme la situation financière d'un débiteur est susceptible de varier avec le temps, le Ministère demande d'effectuer un suivi de ces créances lorsqu'il encaisse une somme du débiteur ou du MRQ à la suite d'une compensation ou chaque fois qu'il émet une nouvelle réclamation. Toutefois, le suivi des dossiers résultant d'un encaissement ou d'une compensation avec le MRQ n'est pas effectué. En novembre 1994, 3 500 activités étaient inscrites à l'AGENDA pour ce type de dossier.

16.95 La majorité des comptes radiés l'ont été à un moment où le processus de recouvrement était moins rigoureux qu'à présent et ils représentent peut-être encore un bon potentiel de récupération. D'ailleurs, le projet-pilote mené avec une agence privée à laquelle on a confié le recouvrement de 13,5 millions de dollars de créances déjà radiées confirme ce fait. Après six mois d'efforts, elle a réussi à récupérer 10 p. cent de ce montant. Le Ministère estime que ce pourcentage aurait pu atteindre 23 p. cent après un an. En appliquant ce pourcentage à l'ensemble des comptes radiés ou en voie de l'être, la récupération de ces créances pourrait représenter environ 14 millions de dollars.

16.96 Nous avons recommandé au Ministère de faire le suivi des créances radiées importantes de manière à les soumettre, si nécessaire, à la procédure de recouvrement.

Respect et application clémente de la loi

16.97 La loi et les règlements prévoient qu'un débiteur doit rembourser sa dette dans un délai maximal de 36 mois et effectuer une remise mensuelle minimale pour qu'aucun intérêt ne soit exigé, à moins d'une entente particulière avec le ministre. Lorsque le débiteur ne se conforme pas à l'entente de remboursement, la somme due devient exigible en totalité. Les directives du Ministère mentionnent également qu'il est possible d'excéder exceptionnellement 36 mois pour rembourser une dette. Par conséquent, le Ministère doit gérer les ententes de remboursement en tenant compte de ces critères.

16.98 Le Ministère ne prévoit pas de mécanisme exigeant la révision du travail de l'agent quand celui-ci accepte de déroger à la règle du remboursement en un maximum de 36 mois ou lorsqu'il négocie une nouvelle entente à la suite d'un défaut de paiement. L'examen des ententes de remboursement négociées au cours de quelques mois révèle que près de 30 p. cent d'entre elles ne permettent pas le remboursement complet en moins de 36 mois. Nous avons noté plusieurs cas où les remboursements s'échelonnent sur de longues périodes, et ce, sans mécanisme de contrôle. Par exemple, une entente a été conclue avec un débiteur âgé de 66 ans, en vertu de laquelle les versements mensuels ne permettront de rembourser qu'au bout de 45 ans. Le dossier ne fait pas état d'une analyse adéquate de la capacité de payer ni d'une approbation d'un supérieur.

16.99 Nous avons noté que les agents de recouvrement sont souvent tolérants quand les débiteurs ne respectent pas les ententes de remboursement. Ils acceptent fréquemment de négocier de nouvelles ententes sans exiger le remboursement total de la dette ou sans récupérer les montants en souffrance.

16.100 En outre, le recouvrement des dettes liées à de fausses déclarations n'est pas toujours soumis au montant minimal de 112 dollars par mois. C'est en 1989 que la *Loi sur la sécurité du revenu* a été modifiée pour remplacer la notion de « mauvaise foi » par celle de « fausse déclaration » pour classifier les dettes. À ce moment, 12 000 dettes classifiées comme « de mauvaise foi » ont été converties en dettes régulières. Il aurait plutôt fallu procéder à une analyse de chacun des dossiers pour déterminer s'ils répondaient au critère de « fausse déclaration ». Voilà pourquoi, depuis août 1989, la compensation mensuelle concernant certains de ces débiteurs est de 56 dollars au lieu de 112. De plus, des ententes de remboursement établissent les versements mensuels à 56 dollars bien que, depuis 1993, la réglementation indique qu'ils devraient être de 112 dollars. Au moment de notre vérification, le Ministère n'a pu nous dire combien de dossiers n'ont pas encore été régularisés.

16.101 Depuis août 1989, les conjoints, à moins de circonstances particulières, sont tenus solidairement responsables du remboursement des prestations versées indûment à leur famille. Or, les retenues à même les prestations de la sécurité du revenu et les sommes dues par le MRQ ne sont pas effectuées pour tous les débiteurs de dettes solidaires. En effet, au moment de la mise en opération du nouveau système informatique en mai 1993, les débiteurs de créances solidaires antérieures à septembre 1991 n'ont pas fait l'objet d'une conversion informatique et, par conséquent, ils n'ont pas tous été inscrits. Le Ministère a plutôt décidé que ces débiteurs, environ 6 000, seraient plus tard enregistrés manuellement. Au moment de notre vérification, nous avons constaté que ces débiteurs n'avaient pas tous été inscrits, mais le Ministère n'a pas pu nous indiquer leur nombre.

16.102 Par ailleurs, les mécanismes en place n'assurent pas que la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* est toujours respectée. Le Ministère poursuit la compensation à même les prestations, de la réception de l'avis de cession des biens à la libération du failli, sans en obtenir l'autorisation d'un tribunal. De plus, sur réception de l'avis de libération du syndic, le Ministère doit radier de ses livres le solde des dettes à l'exception de celles qui résultent de fausses déclarations, puisque le failli en demeure responsable. Nous avons pourtant noté que le Ministère effectue des démarches de recouvrement, après la libération du failli, pour des dettes qui ne découlent pas de fausses déclarations. Ces façons de faire sont contraires à la loi.

16.103 Nous avons recommandé au Ministère d'encadrer les ententes de remboursement qui couvrent plus de 36 mois et celles qui font l'objet d'une renégociation à la suite d'un défaut de paiement, à l'aide de mécanismes de contrôle et de normes précises. Nous lui avons demandé de s'assurer que le recouvrement des dettes consécutives à de fausses déclarations respecte le montant prévu par le règlement et que les retenues à même les prestations de la sécurité du revenu et les sommes dues par le MRQ sont effectuées pour tous les débiteurs solidaires. Nous lui avons également recommandé de s'assurer que la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* est toujours respectée.

Prescription

16.104 La *Loi sur la sécurité du revenu*, en vigueur depuis août 1989, prévoit un délai de prescription pour le recouvrement d'une somme due. Certaines créances du Ministère, établies après cette date, pouvaient donc s'éteindre à compter d'août 1992. Le Ministère estime à 17 millions de dollars les créances pour lesquelles la prescription s'applique en novembre 1994. À défaut de la reconnaissance de la dette par le débiteur ou d'actions du Ministère pour interrompre la prescription, le nombre et le montant de ce type de créance ne cessent d'augmenter avec le temps.

16.105 Le Ministère n'a pas géré la prescription avec diligence. Plus de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi et plus de deux ans après que certaines créances ont pu faire l'objet d'une prescription, le Ministère n'a pas encore fixé de mesures pour éviter que des sommes dues deviennent irrécouvrables du seul fait de l'écoulement du temps.

16.106 Par ailleurs, un jugement de juillet 1994 rend les règles de prescription applicables aux dettes contractées en vertu de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale*. Des créances totalisant 96 millions de dollars sont touchées par ce jugement. Le Ministère n'accepte pas la décision prise et il a interjeté appel. Peu importe le nouveau jugement qui sera rendu par les tribunaux, le Ministère estime que ces dettes seront soumises à la prescription à compter du 1er janvier 1997, compte tenu des règles du nouveau Code civil du Québec. Le Ministère doit absolument agir rapidement s'il veut éviter que d'autres créances soient prescrites.

16.107 Nous avons recommandé au Ministère d'établir des mécanismes pour éviter la prescription des créances.

Recouvrement auprès de tiers

Pensions alimentaires

16.108 Le Code civil du Québec prévoit que les parents, peu importe leur état matrimonial, ont des obligations envers leurs enfants. Le tribunal est souvent appelé à déterminer le montant de la pension alimentaire quand il y a dissolution de l'union conjugale. La cour tient compte des moyens et des besoins des parties en cause, et fixe le montant de la pension alimentaire. Souvent, les débiteurs n'assurent pas le soutien financier conformément aux jugements de la cour, même s'ils en ont la capacité financière.

16.109 Le Ministère verse annuellement près de un milliard de dollars en prestations de la sécurité du revenu à environ 96 000 familles monoparentales. Sur cinq familles monoparentales inscrites à l'aide, une seule déclare des revenus de pension alimentaire, mais ces revenus ne sont pas toujours perçus. Ainsi, en 1994, le Ministère a dû verser à même les prestations de la sécurité du revenu environ 38,5 millions de dollars pour compenser ce qui n'avait pas été versé par les débiteurs alimentaires. La *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit que le Ministère est subrogé de plein droit, dans ces

circonstances. À la fin de 1994, les arrérages accumulés à ce chapitre, et que le Ministère devait récupérer, représentaient près de 120 millions de dollars.

16.110 Tout créancier d'une pension alimentaire peut, dès qu'un versement n'est pas fait à l'échéance, demander l'intervention du Percepteur des pensions alimentaires qui relève du ministère de la Justice (MJQ). En vertu de la *Loi pour favoriser la perception des pensions alimentaires*, ce dernier a le pouvoir de faire exécuter tout jugement accordant une pension, que ce soit par la saisie du salaire, de meubles ou d'immeubles. Le Ministère, comme tout créancier de pension alimentaire, recourt aux services du Percepteur pour faire exécuter un jugement ordonnant le versement d'une pension alimentaire.

Le Ministère éprouve beaucoup de difficultés à faire appliquer la loi en ce qui concerne plusieurs aspects liés aux pensions alimentaires.

16.111 Nous avons constaté que le Ministère éprouve beaucoup de difficultés à faire appliquer la *Loi sur la sécurité du revenu* en ce qui concerne plusieurs aspects liés aux pensions alimentaires.

Dépistage de pensions alimentaires potentielles

16.112 Dès le dépôt d'une demande d'aide, l'agent d'attribution du CTQ prend connaissance de la raison de la demande, de l'état civil du requérant, de l'existence d'enfants à charge et de revenus de pension alimentaire. Il doit ainsi identifier les personnes potentiellement admissibles à une pension alimentaire. Il est alors prévu de procéder à l'analyse de la situation de l'ex-conjoint et de demander au requérant, s'il y a lieu, d'entreprendre des démarches légales pour faire valoir ses droits.

16.113 Près de 10 000 dossiers, soit près de 10 p. cent des familles monoparentales inscrites à la sécurité du revenu, n'ont pas fait l'objet d'un examen pour déterminer s'il y avait possibilité de recours en pension alimentaire. La forte majorité de ces familles reçoivent de l'aide depuis plusieurs années. Le Ministère verse donc des prestations qui pourraient être moindres pour les personnes ayant droit à une pension.

16.114 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que tous les dossiers d'aide aux familles monoparentales sans revenu de pension alimentaire font l'objet d'une analyse pour déterminer si les prestataires devraient faire valoir leurs droits.

Validité des ententes entre ex-conjoints

16.115 Lorsqu'un prestataire déclare des revenus de pension alimentaire, le Ministère doit savoir s'ils découlent d'une entente à l'amiable ou d'un jugement et si le débiteur respecte ses obligations financières. Dans 25 p. cent des cas, les pensions alimentaires sont versées aux prestataires de la sécurité du revenu en vertu d'ententes à l'amiable.

16.116 Le Ministère doit établir si le montant fixé par l'entente correspond à la capacité de payer du débiteur. De plus, s'il y a lieu, il doit enjoindre au requérant d'entreprendre les démarches appropriées pour faire valoir ses droits si le montant de l'entente est insuffisant ou si celle-ci n'est pas respectée. Nous avons constaté que les versements mensuels moyens sont de 173 dollars en vertu d'ententes et d'environ 250 dollars quand ils sont faits pour respecter un jugement.

16.117 Le Ministère se limite à recueillir des renseignements auprès du requérant sans aucune vérification. De plus, il ne s'est pas doté d'outils, par exemple une grille de référence, pour juger si les montants fixés à l'entente sont acceptables.

16.118 Ces façons de procéder augmentent le risque que le Ministère assume sans justification une partie des besoins financiers de la famille.

16.119 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer si les ententes à l'amiable intervenues entre les ex-conjoints sont acceptables en fonction de la capacité de payer du débiteur.

L'exercice des recours légaux

16.120 La *Loi sur la sécurité du revenu* exige que toute personne qui requiert de l'aide financière du Ministère exerce tous ses recours. Le Ministère, outre qu'il est subrogé de plein droit si un débiteur ne verse pas la pension alimentaire octroyée par jugement, peut, d'office et sans préavis, intervenir comme tierce partie dans toutes les causes visant à modifier, annuler ou fixer une pension alimentaire.

16.121 Lorsque le Ministère demande aux requérants de faire valoir leurs droits pour obtenir une pension alimentaire, les avocats qui les représentent confirment souvent qu'il est impossible d'exercer de recours. Les raisons qu'ils invoquent sont l'information insuffisante pour retracer l'ex-conjoint ou son incapacité à

payer. Or, ces conclusions ne reposent souvent que sur les déclarations du prestataire.

16.122 Le Ministère procède à la révision annuelle des dossiers concernant les familles monoparentales afin d'évaluer, s'il y a lieu, de redemander au prestataire d'entreprendre des démarches pour faire valoir ses droits. Au moment de cette révision, la situation financière de l'ex-conjoint est toujours basée uniquement sur les déclarations du prestataire.

16.123 Le Ministère n'a pas encore établi de mécanismes pour retracer l'ex-conjoint quand le requérant et son avocat ne parviennent pas à le faire ou pour évaluer la capacité de payer une pension. Pourtant, les résultats d'un récent projet-pilote du Ministère tendent à démontrer l'utilité d'agir en ce sens.

16.124 Nous avons également constaté que le Ministère ne s'est pas doté de moyens propres à déterminer s'il est opportun de déposer une requête en révision du montant des pensions alimentaires. Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance que ces pensions correspondent à la capacité de payer du débiteur et il risque d'assumer une part excessive des besoins des familles monoparentales.

16.125 En effet, le Ministère n'exerce pas son droit d'intervenir comme tierce partie devant le tribunal quand il y a procès pour fixer le montant d'une pension alimentaire. Il serait très important de le faire puisque certains jugements mentionnent que le montant de la pension a été établi en tenant compte du fait que la partie demanderesse a droit à des prestations d'aide de dernier recours et que, si elle ne pouvait recevoir de tels revenus, la pension alimentaire serait augmentée. Au moment de notre vérification, le Ministère menait un projet, avec le Procureur général, pour connaître quelle serait l'incidence de son intervention comme tierce partie.

16.126 De même, le Ministère n'a jamais exigé d'un prestataire qu'il dépose une requête en révision à la hausse du montant de sa pension même si les pensions alimentaires sont sujettes à ce processus.

16.127 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place des mécanismes supplémentaires pour retrouver l'ex-conjoint et évaluer sa capacité de payer quand le requérant et son avocat ne parviennent pas à le faire. Nous lui avons également demandé de déterminer les circonstances où il serait opportun d'entreprendre des démarches en vue de faire hausser le montant de la pension alimentaire.

Recouvrement des arrérages en pension alimentaire

16.128 Le Ministère éprouve de la difficulté à récupérer les sommes qui lui sont dues en vertu des pensions alimentaires. D'ailleurs, au 31 mars 1994, il a constitué une provision d'environ 83 p. cent sur des créances comptabilisées à ce titre pour tenir compte de cette réalité.

16.129 Lorsqu'il y a défaut de paiement des débiteurs, le Ministère transfère le dossier au MJQ qui procède à la recherche d'adresse du débiteur et analyse sa capacité de payer avant de soumettre le dossier au Percepteur. Il est prévu que ce dernier encaissera environ 12 millions de dollars en 1994-1995 relativement aux dossiers du Ministère.

16.130 Nous avons constaté que le ministère de la Sécurité du revenu retarde souvent le transfert des dossiers. Plus de la moitié des dossiers accusent un délai de plus de six mois après le défaut de paiement. Dans plusieurs cas, le non-paiement dure depuis plus de trois ans quand le MJQ en est avisé. Durant ce temps, le Ministère assume les obligations du débiteur et le montant non perçu de la pension alimentaire s'accroît. En outre, la probabilité de recouvrement diminue dans la mesure où les délais s'allongent.

16.131 Le Ministère n'a pas instauré de mécanismes pour s'assurer que tous les dossiers justifiant des recours légaux sont effectivement transmis au MJQ. De plus, le Ministère ne fait pas le suivi des dossiers confiés au MJQ. C'est ainsi qu'il ne connaît pas l'état de 2 000 dossiers transmis pour exécution de jugement et au sujet desquels aucun montant n'a été encaissé depuis au moins six ans. Pourtant, ces dossiers correspondent à des arrérages de 19,2 millions de dollars. Le Ministère ne peut donc être assuré que tous les dossiers qu'il a ainsi répertoriés sont effectivement confiés au MJQ ni qu'ils font l'objet de réels efforts de récupération.

16.132 Nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas d'une information précise et complète quant au nombre de dossiers et à la valeur des arrérages. Selon notre examen des informations inscrites à son système informatique, près du tiers des comptes affichent un solde incorrect. Dans certains dossiers, l'erreur d'évaluation des arrérages peut aller jusqu'à 18 000 dollars. En conséquence, chaque fois qu'un employé désire connaître le solde dû par un débiteur, le montant des arrérages de pension doit être révisé et mis à jour.

16.133 En 1994, le Ministère a mis sur pied une équipe spécialisée pour recouvrer les arrérages de pensions alimentaires. En procédant ainsi, il espère améliorer la fiabilité des données cumulées, les délais de traitement des dossiers et le contrôle dans ce domaine pour favoriser une récupération plus efficace de ces créances.

16.134 Au début de 1995, un projet de loi pour faciliter le paiement des pensions alimentaires a été déposé à l'Assemblée nationale. Il propose que, en vertu de tout nouveau jugement, le débiteur de pension alimentaire verse la pension au MRQ au bénéfice du créancier, sauf si le tribunal en décide autrement. La perception pourrait s'effectuer par retenues sur le salaire ou par ordre de paiement du MRQ, ce qui pourrait faciliter la tâche du Ministère pour recouvrer les pensions alimentaires.

16.135 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que tous les dossiers de pension alimentaire accusant des arrérages sont transmis promptement au MJQ, qu'un suivi approprié est exercé et que l'on dispose de données fiables et à jour à ce sujet.

Contributions parentales

Le Ministère éprouve certaines difficultés à appliquer la loi et la réglementation en ce qui concerne la contribution parentale.

16.136 La *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit les circonstances dans lesquelles un adulte est réputé recevoir une contribution de ses parents, déterminée en fonction de leurs revenus. Le montant des prestations de sécurité du revenu que reçoit l'adulte est alors réduit de l'équivalent de la contribution parentale, pendant une période maximale de trois ans.

16.137 La *Loi sur la sécurité du revenu* fait également état des situations qui excluent l'adulte de cette mesure parce qu'il est considéré comme financièrement indépendant de ses parents, par exemple :

- il réside ailleurs qu'au domicile de ses parents et a subvenu à ses besoins pendant au moins deux ans sans être aux études;
- il est marié ou a un enfant à sa charge;
- ses parents sont introuvables ou refusent absolument de lui prêter leur concours.

16.138 À la fin de 1994, l'application de la contribution parentale a fait en sorte que 2 470 prestataires ont vu leurs prestations réduites. La moyenne de cette diminution était de 160 dollars par mois par adulte, soit une somme annuelle globale d'environ 5 millions de dollars.

16.139 Chaque année, selon le Ministère, environ 5 000 demandes de prestations de la sécurité du revenu sont annulées, retirées ou refusées en vertu de la contribution parentale, ce qui représente une économie additionnelle de près de 14 millions de dollars.

16.140 C'est le Ministère qui détermine si l'adulte devrait recevoir une aide parentale, en fonction des renseignements que le demandeur lui fournit. Si celui-ci répond aux critères fixés par la loi, le Ministère réclame l'information relative aux revenus des parents, ce qui permet d'établir le montant de leur contribution et celui des prestations.

16.141 Quand les parents refusent de communiquer ces renseignements ou, tout simplement, de contribuer, le Ministère doit demander au prestataire, à qui il verse alors le plein montant de l'aide, de faire valoir son recours en justice. En cas de refus, le Ministère est subrogé au prestataire pour réclamer une pension alimentaire.

16.142 Depuis deux ans, le nombre de prestations qui ont été ajustées en fonction d'une contribution parentale a baissé de 503, soit 17 p. cent, tandis que le nombre de personnes admissibles à la contribution parentale est resté stable.

16.143 Nous avons constaté que le Ministère éprouve certaines difficultés à appliquer la loi et la réglementation en ce qui concerne la contribution parentale. Par conséquent, il assume en partie les responsabilités financières des parents. Plusieurs facteurs peuvent en être la cause.

16.144 Depuis deux ans, le nombre de parents qui ont refusé de contribuer est passé de 699 à 1 067, soit une augmentation de 52 p. cent. En cas de refus des parents, les efforts du Ministère se limitent à demander au requérant de faire valoir lui-même son recours alimentaire auprès de ses parents. Si le requérant n'agit pas, le montant total de l'aide est tout de même versé et le Ministère est subrogé de plein droit. Cependant, il n'a jamais recouru aux tribunaux pour faire respecter la loi.

16.145 La situation est la même quand la contribution parentale n'est versée qu'en partie. En effet, la prestation du Ministère n'est réduite que de la participation obtenue et le Ministère n'entreprend aucune démarche pour récupérer la partie non payée par les parents. De surcroît, les mécanismes mis en place ne permettent pas au Ministère de s'assurer que les revenus déclarés par les parents sont toujours exacts. Le Ministère se limite à demander aux parents une autorisation de vérifier ces informations auprès du MRQ mais il ne fait aucune autre démarche s'ils refusent. Cette tolérance n'incite pas au respect de la contribution parentale et oblige le Ministre à assumer des coûts.

16.146 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de l'application de la contribution parentale.

Immigrants parrainés[1]

16.147 La *Loi sur l'immigration du Canada* autorise un citoyen ou un résident permanent à parrainer des proches parents vivant à l'étranger pour qu'ils puissent s'établir au Canada. Cette disposition a pour but de faciliter la réunification des familles. Au Québec, la *Loi sur le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration* et le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers prévoient les responsabilités des personnes concernées relativement à l'immigration.

16.148 Au Québec, la personne garante s'engage auprès du gouvernement du Québec par l'entremise du ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (MAIICC) à subvenir aux besoins essentiels du parent immigrant et de ses personnes à charge durant une période qui peut aller jusqu'à dix ans. Elle promet également de rembourser au gouvernement du Québec toute aide financière de dernier recours qu'il accorderait à l'immigrant durant cette période.

16.149 Depuis quelques années, le nombre d'immigrants parrainés qui reçoivent des prestations de la sécurité du revenu a connu une très forte augmentation. Par conséquent, les garants qui n'ont pas respecté leur engagement doivent des sommes très importantes au gouvernement du Québec.

16.150 Selon le Ministère, les ménages parrainés auraient reçu, depuis 1987, près de 237 millions de dollars en prestations de sécurité du revenu, dont 51 millions ont été versés à 8 500 ménages au cours des neuf premiers mois de 1994-1995. Actuellement, l'augmentation du nombre d'immigrants parrainés qui reçoivent de l'aide est d'environ 120 ménages par mois (figure 16.5).

[1] Sujet également traité au chapitre 11 du présent rapport.

EXERCICE	NOMBRE DE MÉNAGES	PRESTATIONS VERSÉES (M $)
1986-1987	250	1,7
1987-1988	646	4,2
1988-1989	1 381	9,8
1989-1990	1 965	12,4
1990-1991	3 935	26,0
1991-1992	4 500	30,8
1992-1993	5 889	43,9
1993-1994	7 550	57,0
1994-1995*	8 500 *	51,3 *
		237,1

• D'avril à décembre 1994.

FIGURE 16.5
Prestations versées aux immigrants parainés par année financière

16.151 Quand une personne demande l'aide de dernier recours avant la fin de la période de parrainage, le Ministère l'oblige à exercer ses droits envers son garant. On fera exception à cette règle si le garant est lui-même prestataire de l'aide de dernier recours, failli, introuvable ou s'il ne vit plus au Canada. Dans les cas où les immigrants parrainés tentent de faire valoir leurs droits, nous constatons les mêmes faiblesses que celles que nous avons déjà exposées dans la section « Pensions alimentaires » relativement à la validité des ententes à l'amiable, à la recherche du débiteur, à l'évaluation de sa capacité de payer ainsi qu'à la fixation et à la révision des pensions. Ainsi, jusqu'à présent, l'exercice de recours légaux par les immigrants parrainés a donné peu de résultats et le Ministère verse le plein montant des prestations.

16.152 Il est convenu que le Ministère avise le MAIICC lorsqu'un immigrant parrainé par un Québécois reçoit l'aide de dernier recours. Le MAIICC communique ensuite avec le garant qui n'a pas respecté son engagement et lui demande de rembourser les sommes versées en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu*. Il l'informe également qu'il est passible de poursuites judiciaires s'il n'assume pas ses responsabilités et qu'il ne peut souscrire un autre engagement.

16.153 Plusieurs dossiers examinés nous ont permis de noter que le Ministère n'avise pas toujours le MAIICC. De plus, lorsqu'il le fait, le Ministère n'effectue pas de suivi des dossiers, ni lui ni le MAIICC ne prévoient d'autres mesures pour essayer de récupérer les sommes dues, par exemple des rencontres avec les garants ou l'émission d'une réclamation et d'un état de compte.

En ce qui concerne le recours en réclamation contre les garants fautifs, les rôles et responsabilités du Ministère et du MAIICC ne sont pas clairement définis.

16.154 En ce qui concerne le recours en réclamation contre les garants fautifs, les rôles et responsabilités du Ministère et du MAIICC ne sont pas clairement définis. Les efforts en ce sens ont été très limités depuis dix ans et seules quelques expériences récentes ont été tentées. De plus, l'analyse du Ministère quant aux résultats de ces démarches permet difficilement de dégager des estimations fiables pour déterminer l'à-propos de recourir à des actions légales. Par exemple, il n'a pas évalué l'incidence potentielle des mesures légales exercées sur les prestations futures. Il n'a pas non plus tenu compte des frais de récupération du MJQ pour les démarches judiciaires. Enfin, l'information dont il dispose sur les immigrants parrainés qui reçoivent toujours de l'aide devrait être précisée et comparée à celle du MAIICC pour en assurer l'exactitude.

16.155 Nous avons recommandé au Ministère

- **de préciser, avec la collaboration du MAICC, les rôles et responsabilités en ce qui concerne les démarches à entreprendre envers les garants fautifs;**
- **d'aviser le MAIICC de tous les cas d'immigrants parrainés qui reçoivent de l'aide et faire un suivi de ces dossiers;**
- **de réunir une information suffisante et fiable concernant les immigrants parrainés et leurs garants, afin de déterminer s'il est à propos de recourir à l'action légale, compte tenu du potentiel de recouvrement, des coûts de cette démarche et de l'incidence de ces mesures sur les prestations futures.**

Rapport annuel

16.156 Dans le cadre de nos travaux de vérification effectués au Ministère, nous avons examiné le rapport annuel pour l'année financière 1993-1994, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

16.157 En effet, le rapport annuel est l'un des principaux moyens dont dispose le Ministère pour rendre compte de son efficacité et pour permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport d'activité doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse. Les gestionnaires ont la responsabilité de rendre compte des résultats. Pour ce faire, ils doivent interpréter les données, tirer les conclusions qui s'imposent et les énoncer dans le rapport annuel qui sera transmis dans les délais prévus.

16.158 Bien que le rapport annuel du Ministère ait été déposé dans les délais prescrits, plusieurs améliorations pourraient y être apportées afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population de sa performance.

Atteinte des objectifs

16.159 Le rapport annuel fait ressortir la volonté du Ministère de contribuer à développer le dynamisme économique et social du Québec, en assurant à chaque personne et à chaque famille la sécurité financière nécessaire pour mener une vie convenable et digne, et en facilitant l'intégration au travail et la participation à des activités utiles à la collectivité.

16.160 Les valeurs préconisées par le Ministère, les cibles retenues après une démarche de planification stratégique ainsi que les principaux volets d'un effort d'amélioration continue de la qualité présentent bien les grandes orientations du Ministère. Toutefois, le rapport fait mention de ces éléments sans les rattacher à des objectifs précis et quantifiables qui permettraient l'évaluation des résultats.

16.161 Il en va de même des différents programmes et services qu'il offre en matière de sécurité du revenu et de développement de l'employabilité et de l'intégration à l'emploi. Le Ministère décrit chacun de ces programmes ainsi que les différentes clientèles visées. Mais, encore une fois, aucun objectif opérationnel mesurable ne permet d'évaluer l'atteinte des résultats. De plus, les résultats ne sont pas communiqués par rapport à des objectifs annuels ou à la performance des années antérieures, de sorte qu'il est impossible de les apprécier. Enfin, le rapport expose insuffisamment les besoins à satisfaire et dans quelle mesure les programmes ou les champs d'activité existants sont toujours nécessaires.

16.162 Par exemple, la mesure « rattrapage scolaire » vise à permettre aux prestataires de terminer leurs études secondaires, si besoin en est. Le rapport annuel décrit le programme, présente les critères d'admissibilité ainsi que le nombre de participants en 1993-1994, soit 57 541 personnes, et un coût global de 55 millions de dollars. Toutefois, il ne fait pas état de l'ampleur des besoins à satisfaire, ni dans quelle mesure ils sont comblés de cette façon. En outre, aucun objectif opérationnel mesurable ne permet d'évaluer l'atteinte des résultats.

16.163 Il aurait été également pertinent de faire connaître au lecteur les objectifs et les résultats concrets des diverses mesures prises par le Ministère pour s'assurer que le montant versé aux bénéficiaires de la sécurité du revenu est correctement calculé. Bien qu'il énumère certaines mesures prises en ce sens, le Ministère parle peu de leurs objectifs et de leur effet. Il ne divulgue pas non plus les résultats de ses évaluations en vue de déterminer les taux d'erreurs administratives ni ceux qui découlent de la fausse déclaration des bénéficiaires au moment du versement des prestations de la sécurité du revenu.

16.164 Si le Ministère mentionne qu'il a mené un sondage dans plusieurs régions quant au service offert par le personnel du réseau, il n'en indique pas les résultats. Il ne renseigne pas non plus sur les indicateurs de niveau de service relatifs aux activités des CTQ afin d'établir un parallèle entre ce niveau et l'effectif qui s'y consacre.

Administration des programmes

16.165 L'effectif du Ministère représente 4 378 années-personnes, si l'on tient compte du personnel occasionnel. Le rapport est muet sur la productivité des ressources et sur leur compétence. Il renseigne peu sur les programmes de formation offerts, ainsi que sur les efforts investis par le Ministère au sujet de la sécurité du travail.

16.166 Le Ministère présente d'une façon générale ses dépenses par secteur d'activité, mais ne parle pas des revenus qu'il doit gérer. S'il fournit les résultats comparatifs par année financière, il n'en explique pas les variations ni l'évolution. S'il veut en savoir davantage, le lecteur doit se reporter aux Comptes publics pour se renseigner sur les salaires versés, les dépenses en capital, le coût des fournitures ou même les subventions versées par le Ministère. Dans son rapport annuel, le Ministère n'aborde pas le prix de revient de ses produits et services. Cependant, il signale qu'il compte l'établir au cours de la prochaine année, à l'occasion de l'opération de restructuration du gouvernement.

16.167 Le rapport annuel ne fait pas suffisamment ressortir quels sont les actifs indispensables à la bonne marche des activités ni les mécanismes mis en place pour minimiser autant que possible les risques de perdre ces actifs. En ce qui a trait au système informatique utilisé pour la gestion des

programmes de sécurité du revenu « Apte » et « Soutien financier », le Ministère aurait dû se prononcer sur les mécanismes mis en place pour sauvegarder les informations et la continuité des opérations en cas de désastre, car ces programmes représentent une dépense annuelle de plus de 3 milliards de dollars.

16.168 Dans le domaine des efforts consentis en matière de développement des systèmes informatiques, le Ministère est encore avare d'informations. Il a entrepris, au cours des dernières années, une importante refonte qui réclame un investissement d'environ 130 millions de dollars. Toutefois, les informations que divulgue le rapport à ce sujet ne permettent pas au lecteur de juger, notamment, ni de la pertinence de cette réforme, ni de l'importance des sommes et des efforts consentis, ni de son effet sur la gestion des ressources.

16.169 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer le contenu de son rapport annuel pour qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.

16.170 ***Commentaires du Ministère :***

*« **La particularité des débiteurs.** En raison des forts taux de sans-emploi et de pauvreté que connaît présentement le Québec, le nombre de prestataires à la Sécurité du revenu a augmenté de façon constante et importante au cours des dernières années. Actuellement, le Ministère procure une aide à près de 800 000 citoyens et les sommes affectées à ces programmes représentent plus de 4,4 milliards de dollars en 1994-1995.*

« L'augmentation du nombre de prestataires et des budgets réservés à la sécurité du revenu entraîne une croissance du nombre de débiteurs et des montants réclamés. En 1991-1992, un montant de 64,9 millions de dollars a été réclamé aux débiteurs alors qu'en 1994-1995 cette somme s'est élevée à 117,7 millions de dollars, soit une augmentation de 81 p. cent.

« La nature particulière des débiteurs rend les actions de recouvrement plus complexes. Ces personnes étant issues du bassin de la population le plus démuni de la société, elles offrent, dans bien des cas, un potentiel de recouvrement peu élevé; en effet, même si elles ne sont plus prestataires, bien souvent leur situation financière demeure précaire au point de limiter nos interventions.

*« **Les modes d'intervention adaptés.** C'est dans ce contexte unique que le Ministère a dû développer depuis quelques années ses pratiques de recouvrement. Il ne peut, pour la majorité de ses débiteurs, intervenir comme il est possible de le faire pour l'application d'autres lois, comme celles relatives à l'impôt, ou utiliser des moyens propres à l'entreprise privée en matière de recouvrement sans égard à la situation familiale et économique des débiteurs.*

« Dans bien des cas, poser des actions coercitives auprès des débiteurs condamnerait ces derniers, dont la situation financière est fragile, à un retour à l'aide de dernier recours. Cette particularité doit donc être présente dans l'élaboration des stratégies de recouvrement.

« Cette problématique particulière se reflète à toutes les étapes du processus de recouvrement et influence les modes d'intervention par rapport à certaines normes généralement reconnues en matière de recouvrement.

*« **Le contexte administratif et budgétaire.** La mission première du Ministère est orientée vers la lutte à la pauvreté par une intégration de sa clientèle au marché du travail et dans la société et en assurant à chaque personne la sécurité financière qui permettra une vie convenable dans la dignité.*

« Le Ministère doit donc prioriser, dans un contexte de ressources limitées, l'affectation de ses ressources à l'intérieur de sa mission. Les activités de l'attribution financière et d'insertion au marché du travail sont donc au premier plan des interventions du Ministère. Les activités de recouvrement, bien que fondamentales, sont de ce fait des activités complémentaires d'intervention. Il importe de s'assurer principalement d'une attribution adéquate pour éviter l'émission de trop-payé et d'une insertion judicieuse des prestataires à l'emploi.

*« **Les efforts déployés par le Ministère.** Malgré ce contexte, le Ministère a pu accroître ses résultats de recouvrement. Les sommes recouvrées qui se situaient à 41,4 millions de dollars en 1990-1991, se sont élevées à 74,3 millions de dollars en 1994-1995, soit une augmentation de 79,5 p. cent.*

« Les problèmes soulevés par le Vérificateur général sont connus du Ministère. Déjà des améliorations importantes ont été réalisées ou initiées comme en fait foi l'amélioration des résultats quantifiables. Parmi ces améliorations, mentionnons :

« ■ La révision des processus opérationnels pour le recouvrement des trop-payés de la Sécurité du revenu;

« ■ L'analyse de la solvabilité des débiteurs;

« ■ L'implantation de systèmes informatiques plus modernes tant pour le recouvrement des trop-payés que des pensions alimentaires;

« ■ Le développement d'informations de gestion et d'indicateurs de performance;

« ■ L'amélioration de l'échange d'information avec d'autres organismes;

« ■ L'amplification de la formation et du support au personnel de première ligne;

« ■ La révision des communications avec la clientèle;

« ■ L'accentuation de l'intervention régionale;

« ■ La révision de plusieurs politiques et pratiques administratives de recouvrement;

« ■ La révision des processus opérationnels pour la récupération des arrérages de pensions alimentaires;

« ■ La réalisation de projets pilotes pour s'assurer que les garants d'immigrants respectent leur engagement à l'égard de la Sécurité du revenu.

« Le Ministère est conscient que des sommes additionnelles importantes peuvent être récupérées. Il souhaite améliorer davantage sa performance et s'assurer que tous les moyens rentables seront mis en oeuvre pour récupérer les sommes dues à l'État dans le respect de sa clientèle particulière qui est celle d'ex-prestataires de la Sécurité du revenu. »

Le logement social

Étude sectorielle conduite auprès de la Société d'habitation du Québec

Mission sociale

Table des matières

Faits saillants	17.1
Vue d'ensemble	17.9
Objectifs et portée de notre vérification	17.19
Résultats de notre vérification	
Les besoins, les priorités et les objectifs	
Connaissance des personnes nécessitant une aide en matière de logement	17.21
Priorités et objectifs	17.23
Les interventions	
Choix des modes d'intervention	17.27
Réponse aux besoins de la clientèle	17.40
Attribution des logements	17.46
Critères de sélection et catégories de logement	
Sélection des locataires	17.78
Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires	17.84
L'exploitation des logements	17.87
Encadrement des organismes mandataires	17.89
Structure et budget des organismes	17.98
Contribution des locataires	17.111
Énergie	17.112
État du parc de logements	17.124
La reddition de comptes	17.131
Commentaires de la Société	17.140

FAITS SAILLANTS

17.1 La Société d'habitation du Québec met à la disposition des ménages à faible revenu, qui sont mal logés ou qui consacrent une part trop grande de leur budget au logement, des habitations à loyer modique (HLM) dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif public et privé. Par ailleurs, elle offre à cette même clientèle le programme de supplément au loyer qui lui donne la possibilité de résider dans une unité du marché locatif privé aux mêmes conditions financières que dans un logement à loyer modique. Notre vérification à la Société a surtout porté sur ses interventions en fonction des besoins de la clientèle et sur l'exploitation des logements.

17.2 La Société a une connaissance des besoins de sa clientèle en matière de logement social. Cependant, elle n'a pas formulé de priorités ni d'objectifs mesurables qui intégreraient tous ses modes d'intervention. Ainsi, il lui est difficile d'évaluer si les efforts qu'elle déploie répondent adéquatement aux besoins de sa clientèle.

17.3 Malgré les contraintes découlant de l'entente-cadre Canada-Québec et des demandes des municipalités, la Société disposait d'une certaine latitude quant au choix des modes d'intervention. Pourtant, ses choix n'ont pas toujours été les plus économiques. Au cours des dernières années, elle s'est peu servie des unités de logement déjà disponibles sur le marché privé et elle a préféré en construire de nouvelles. Pourtant, le coût pour en construire en est deux fois plus élevé. De plus, cette formule s'adapte plus difficilement à l'évolution des besoins; les données les plus récentes indiquent que 8 000 logements n'étaient pas utilisés à leur pleine capacité en 1991. Ainsi, la Société comble les besoins en logement d'un nombre plus restreint de personnes. La Société n'a pas non plus réparti les unités de logement entre les différents types de clientèle proportionnellement à leurs besoins. En effet, elle a comblé davantage les besoins des personnes âgées au détriment de ceux des familles, qui représentent pourtant l'une des priorités.

17.4 Au 31 décembre 1994, environ 30 000 ménages attendaient l'attribution d'un logement social. Les critères de sélection retenus comportent plusieurs lacunes, ce qui ne favorise pas une nette démarcation entre les ménages en attente, et ils limitent considérablement l'accès aux logements pour les travailleurs à temps plein au salaire minimum. Dans les coopératives d'habitation, les critères de sélection manquent d'objectivité et ils ne sont pas toujours appliqués. De plus, il n'y a pas de coordination entre les différents organismes responsables de la sélection sur un même territoire, de sorte que la clientèle a du mal à s'orienter.

17.5 Au regard de l'exploitation des logements, la Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer avec efficience. En effet, près de la moitié des sommes attribuées à l'administration, à l'exploitation (sauf l'énergie) et à l'entretien ne reposent pas sur des normes adéquates. De même, ces coûts augmentent généralement en proportion de la taille des offices municipaux d'habitation, ce qui va à l'encontre du principe des économies d'échelle. À cet égard, certains offices s'écartent sensiblement de la moyenne provinciale, ce qui occasionne des coûts additionnels d'administration et d'exploitation de 9,4 millions de dollars par année.

17.6 En ce qui concerne les dépenses énergétiques, des efforts importants doivent encore être consentis par la Société. Différentes mesures de contrôle d'énergie ne sont pas appliquées, ce qui la prive d'économies d'environ 700 000 dollars annuellement. Par ailleurs, les effets bénéfiques de son programme de gestion de l'énergie sont réduits du fait que le mode de calcul du loyer des locataires ne tient pas compte de leur consommation.

17.7 Le parc de logements vieillit; pourtant, malgré ses efforts, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état de ce parc, puisqu'elle ne compile pas les plans triennaux des améliorations et des modernisations préparés par les offices et que ses visites d'inspection sont faites de façon irrégulière.

17.8 Enfin, la qualité de la reddition de comptes de la Société n'est pas suffisante pour permettre d'évaluer son efficacité.

Vue d'ensemble

17.9 La Société d'habitation du Québec a été constituée en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Depuis 1987, le gouvernement a confié au ministre des Affaires municipales la responsabilité de l'habitation.

17.10 La Société a pour objet, entre autres :

- de conseiller le ministre au sujet des besoins, priorités et objectifs de tous les secteurs de l'habitation;
- de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique.

17.11 En matière de logement social, la Société met à la disposition des ménages à faible revenu, qui sont mal logés ou qui consacrent une part trop grande de leur budget au logement, des habitations à loyer modique (HLM) dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif public et privé. Par ailleurs, elle offre à cette même clientèle le programme de supplément au loyer qui lui donne la possibilité de résider dans une unité du marché locatif privé aux mêmes conditions financières que dans un logement à loyer modique. Au 31 décembre 1993, le nombre d'unités de logement relatives aux programmes précédents s'élevait à près de 83 000. Ces logements sont administrés localement par des mandataires de la Société, soit quelque 650 offices municipaux d'habitation et des organismes privés, tels que des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif. La Société supervise l'exploitation des logements administrés par ses mandataires.

17.12 Le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ) permet d'aider certains propriétaires-occupants à faible revenu, dont le logement est détérioré, à le restaurer pour le rendre

conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Le Programme de rénovation d'immeubles locatifs (PRIL) a pour objet de contribuer à la rénovation de logements détériorés, loués en grande partie par des ménages à faible revenu. Enfin, le programme Logirente procure aux personnes à faible revenu de 57 ans ou plus une allocation-logement qui vise à réduire la part du revenu de leur ménage consacrée au logement.

17.13 En 1994, l'ensemble des interventions de la Société en matière de logement social ont touché près de 150 000 ménages. Selon les dernières données de Statistique Canada, il y avait au Québec, en 1991, 341 000 ménages à faible revenu qui n'avaient pas bénéficié d'aide au logement dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif public et privé et de supplément au loyer.

17.14 Depuis 1986, en vertu de l'entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale, la Société est responsable de la mise en œuvre de tous les programmes à frais partagés avec le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). Cette entente définit le cadre selon lequel les programmes conjoints peuvent être planifiés, élaborés, livrés et administrés, ainsi que la façon de partager les coûts.

17.15 Tous les programmes d'aide au logement social font partie de l'entente-cadre, à l'exception de Logirente et de PRIL, entièrement financés par le gouvernement du Québec. Les coûts des programmes rattachés à l'entente-cadre sont partagés entre les gouvernements du Canada et du Québec et les municipalités, dans des proportions qui varient suivant le type de programme. Depuis 1994, le gouvernement fédéral s'est retiré du financement de nouveaux projets d'habitation sociale.

17.16 Outre les programmes d'aide au logement social, la Société gère ceux qui favorisent l'accès à la propriété et l'amélioration de l'habitat.

17.17 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994, le coût des programmes administrés était de 519 millions de dollars, réparti comme suit : 248 millions consacrés aux habitations à loyer modique du secteur public, 46 millions au logement sans but lucratif privé, 32 millions au supplément au loyer, 94 millions aux programmes de rénovation d'immeubles locatifs et de restauration résidentielle, 25 millions pour l'accès à la propriété, 37 millions pour Logirente, 5 millions pour les autres programmes et, enfin, 32 millions de dollars pour les frais d'administration.

17.18 Le ministère de la Sécurité du revenu intervient également dans le secteur du logement grâce à son programme d'allocation-logement qui fournit un apport financier à certaines familles qui bénéficient déjà de son aide. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1994, cette aide s'élevait à environ 65 millions de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

17.19 Nous avons examiné si la Société dispose d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités en matière de logement social. Notre vérification a surtout porté sur ses interventions en fonction des besoins de la clientèle et sur l'exploitation des logements. Nous n'avons pas vérifié les activités de la Société relatives au mandat en ce qui a trait à l'amélioration de l'habitat et à l'accès à la propriété. Notre travail sur la reddition de comptes porte cependant sur l'ensemble des activités de la Société.

17.20 Notre vérification nous a amenés à visiter des organismes qui administrent des logements pour le compte de la Société. Nous avons surtout examiné les activités des exercices terminés les 31 décembre 1993 et 1994, bien que certains commentaires concernent des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Les besoins, les priorités et les objectifs

Connaissance des personnes nécessitant une aide en matière de logement

La Société connaît les besoins de la clientèle.

17.21 Selon l'entente-cadre, les ménages qui ont un besoin impérieux de logement sont ceux pour qui les coûts de base (loyer, électricité, eau chaude et chauffage) pour occuper un logement adéquat et convenable dans leur secteur du marché s'élève à 30 p. cent ou plus de leurs revenus. Pour avoir

une connaissance à jour, par type de clientèle, du nombre de personnes qui ont un tel besoin, la Société utilise les données de deux études effectuées périodiquement par Statistique Canada. L'une est l'enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM), menée tous les trois ans, et l'autre est le recensement fédéral, fait tous les cinq ans.

17.22 Selon les deux dernières enquêtes ERMEM de 1988 et de 1991, 360 000 et 341 000 ménages au Québec avaient un besoin impérieux de logement, selon la répartition suivante :

	1988	1991
Personnes seules	34 %	40 %
Familles	41 %	33 %
Personnes âgées (65 ans ou plus)	25 %	27 %

Priorités et objectifs

17.23 La Société réalise ponctuellement des études pour être au fait des diverses facettes du secteur de l'habitation sociale et renseigne le ministre sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec, tel que le prévoit son mandat.

17.24 Pour les programmes inclus dans l'entente-cadre, des priorités sont déterminées grâce à des plans triennaux. Dans ceux de 1991-1993, de 1992-1994 et de 1993-1995, la Société a décidé de privilégier la construction de logements sociaux, d'accorder une priorité aux familles et aux personnes seules et de s'assurer que les unités construites pour les personnes âgées sont adaptées en fonction de leur perte d'autonomie. Quant aux programmes entièrement financés par le gouvernement, leurs objectifs sont déterminés et approuvés par celui-ci à la suite, dans certains cas, des avis de la Société.

L'ensemble des modes d'intervention ne sont pas intégrés.

17.25 Cependant, la Société n'a pas formulé de priorités et d'objectifs mesurables qui intégreraient l'ensemble de ses modes d'intervention en matière de logement social prévus aux programmes dans l'entente-cadre et dans ceux entièrement financés par le gouvernement. Ainsi, il lui est difficile d'évaluer si les efforts qu'elle déploie répondent adéquatement aux besoins de la clientèle en cette matière.

17.26 Nous avons recommandé à la Société de formuler des priorités et des objectifs mesurables en matière de logement social qui intégreraient l'ensemble de ses modes d'intervention.

Les interventions

Choix des modes d'intervention

17.27 Dans le choix des modes d'intervention prévus dans l'entente-cadre, la Société était soumise à certaines contraintes. D'une part, l'entente-cadre ne favorisait pas le choix de modes d'intervention pour répondre au plus grand nombre possible de besoins avec les sommes disponibles. En effet, avant 1991, une province ayant largement recours à un mode d'intervention moins coûteux recevait proportionnellement moins d'argent qu'une autre qui se serait servie d'un moyen plus dispendieux. Elle se voyait allouer toutefois un nombre d'unités correspondant à sa proportion du total des ménages ayant des besoins impérieux au Canada. Ce défaut du modèle de répartition a été corrigé en 1991 en tenant compte davantage des conditions du marché locatif de chaque province. Le modèle utilisait également les hypothèses de coût de construction élaborées dans chaque province. Par conséquent, une province qui s'efforçait de réduire ses coûts se voyait allouer un budget moindre, tandis qu'une autre, gérant avec moins de circonspection, recevait des crédits augmentés.

17.28 D'autre part, les choix de la Société dépendaient des demandes des municipalités, qui ont largement préféré le programme sans but lucratif public, par rapport au supplément au loyer. Elles avaient intérêt à opter en ce sens, car elles récupèrent davantage en nouvelles taxes sur les immeubles que les 10 p. cent du déficit d'exploitation qu'elles assument. Par exemple, en 1993, elles ont déboursé 22 millions de dollars pour le déficit d'exploitation, mais, même si elles ont rendu des services municipaux, elles ont perçu en revenus de taxes un montant de 52 millions.

17.29 Malgré les contraintes précédentes, la Société disposait d'une certaine latitude quant au choix des modes d'intervention, qui dépendaient du type de besoin à satisfaire et des conditions locales du marché. Par exemple, elle considérait

que le programme de supplément au loyer était moins approprié pour les personnes âgées que les programmes de logement sans but lucratif public et privé, puisque cette clientèle recherche d'abord la sécurité.

17.30 Seulement 24 p. cent des unités de logement pour lesquelles la Société et la Société canadienne d'hypothèque et de logement se sont engagées à verser des subventions, de 1990 à 1993, ont fait l'objet d'un versement de supplément au loyer, programme qui s'est avéré pourtant beaucoup plus économique que les deux autres, soit les programmes sans but lucratif. Par exemple, pour les unités mises en exploitation au cours de l'année budgétaire se terminant le 31 mars 1994, le coût moyen mensuel estimé par logement, avant la contribution de la municipalité le cas échéant, était de 583 dollars pour le programme sans but lucratif public, de 623 dollars pour le programme sans but lucratif privé et de 265 dollars pour le supplément au loyer.

17.31 D'après ces données, les unités de logement rattachées aux programmes sans but lucratif public et privé coûtent au moins le double de celles que subventionne le supplément au loyer.

17.32 Selon la Société, cet écart s'inverse à long terme. Nous ne faisons pas nôtres les conclusions de l'étude qu'elle a menée à ce sujet et qui révèlent que le programme de logement sans but lucratif public est plus rentable que le supplément au loyer après 21 ans. Cette étude tient compte d'une plus-value annuelle de 5 p. cent sur les immeubles à partir des coûts d'origine, ce qui, à notre avis, n'est pas réaliste. En effet, à l'exclusion des immeubles situés dans les villages nordiques, la valeur marchande des édifices de la Société et des offices municipaux d'habitation, qui correspond à l'évaluation municipale, était de 2,29 milliards de dollars au 31 décembre 1994, tandis que leur coût d'origine, auquel nous ajoutons celui des réparations majeures, était de 2,26 milliards. Considérant que l'âge moyen des immeubles se situe entre 15 et 20 ans, ceux-ci n'ont pour ainsi dire pas connu de plus-value dans l'ensemble.

17.33 Outre qu'elles ne sont pas économiques, les interventions effectuées relativement aux programmes de logement sans but lucratif public et privé ne sont pas flexibles. Par conséquent, la Société peut difficilement les adapter aux besoins de la clientèle qui, eux, évoluent avec le temps. Dans les années 1970, les familles comptaient plus d'enfants et par conséquent, plusieurs logements sociaux comportaient trois, quatre et même six chambres à coucher. Depuis, la situation démographique du Québec a changé considérablement. C'est pourquoi plusieurs de ces logements devraient être convertis en unités plus appropriées aux besoins d'aujourd'hui. D'ailleurs, nombre d'entre eux sont vacants ou sous-occupés.

Outre qu'elles ne sont pas économiques, les interventions effectuées relativement aux programmes de logements sans but lucratif public et privé ne sont pas flexibles.

17.34 Selon les dernières données disponibles de 1991, environ 8 000 logements sociaux n'étaient pas utilisés à leur pleine capacité. En particulier, parmi les logements de quatre chambres à coucher qui peuvent abriter un minimum de cinq personnes, 80 étaient habités par une seule personne, 273 l'étaient par un ménage de deux personnes, 501 l'étaient par un ménage de trois personnes et, finalement, 903 unités étaient habitées par un ménage de quatre personnes. Ainsi, la Société comble les besoins en logement d'un nombre plus restreint de personnes.

17.35 Par ailleurs, dans le cadre d'une autre étude interne de ses activités, menée en 1994, la Société a analysé les avantages et les inconvénients de ses différents modes d'intervention. Le supplément au loyer est une formule qui permet d'utiliser les logements libres sur le marché privé et il favorise la mixité sociale, en intégrant les bénéficiaires du programme dans des milieux naturels. Cependant, il n'est pas permanent et la Société n'accumule aucune valeur par rapport aux sommes déboursées, contrairement aux immeubles construits en vertu du programme sans but lucratif public.

17.36 L'étude révèle également que les interventions selon les formules de logement sans but lucratif public et privé et de supplément au loyer ne répondent qu'aux besoins d'un nombre limité de ménages. Elles engendrent ainsi un sentiment d'iniquité chez un grand nombre de ménages démunis qui n'y ont pas accès. Par contre, ces modes d'intervention ont permis à des ménages à faible revenu d'obtenir des logements sécuritaires et salubres à des prix convenables. Selon l'étude toutefois, ces

interventions contribuent, à long terme, à développer chez les usagers une dépendance envers l'État.

17.37 En outre, l'étude interne indique que le programme Logirente favorise l'équité et l'égalité des chances puisqu'il satisfait tous les ménages admissibles sans exception. Cependant, ce programme ne tient pas compte de la qualité physique du logement et la Société n'a pas de preuve que l'argent versé sert à améliorer les conditions d'habitation du bénéficiaire.

17.38 Enfin, la Société estime que, du point de vue économique, les effets multiplicateurs des programmes PRIL et PARCQ permettent à l'État de récupérer une partie de ses investissements en retours fiscaux de toutes sortes. Ils ont aussi l'avantage de fournir, pour un même coût, une aide à plus de bénéficiaires, comparativement aux programmes sans but lucratif public et privé et au supplément au loyer.

17.39 Nous avons recommandé à la Société d'orienter ses modes d'intervention en fonction de leurs coûts, du marché locatif et des besoins de la clientèle.

Réponse aux besoins de la clientèle

17.40 Afin de s'assurer que la Société répond de façon optimale aux besoins en matière de logement, nous avons examiné la répartition de ses interventions de 1991 à 1993, comparativement aux ménages ayant un besoin impérieux de logement et qui ne recevaient pas d'aide de la Société en 1991. La figure 17.1 en expose les résultats.

La Société a comblé davantage les besoins des personnes âgées, au détriment de ceux des familles.

17.41 Force est de constater que la Société a comblé davantage les besoins des personnes âgées, au détriment de ceux des familles, qui représentaient pourtant une des priorités dans les plans triennaux. D'autant plus que, en 1991, la proportion des ménages qui recevaient déjà de l'aide était de 55 p. cent pour les personnes âgées, 25 p. cent pour les familles et 20 p. cent pour les personnes seules. Il faut noter que le programme Logirente ne répond que partiellement aux besoins des nouveaux ménages aidés qui avaient un besoin impérieux.

17.42 Les données précédentes excluent les interventions en vertu des programmes de rénovation d'immeubles locatifs et d'aide à la restauration Canada-Québec, car la Société ne connaît pas leur répartition par type de clientèle. De plus, dans sa planification, elle ne tient pas compte des ménages qui reçoivent une aide octroyée grâce au programme d'allocation-logement du ministère de la Sécurité du revenu. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1994, environ 125 000 familles ont bénéficié d'une aide s'élevant en moyenne à 43 dollars par mois.

17.43 Par ailleurs, en 1993, la Société a procédé à un sondage auprès d'un certain nombre de locataires d'un logement rénové dans le cadre du programme PRIL. Les résultats ont révélé que plusieurs d'entre eux n'avaient pas besoin d'un logement de façon impérieuse. Le revenu moyen pour qu'une personne ait un besoin impérieux de logement en 1993 était d'environ 20 500 dollars. Or, 18 p. cent des répondants avaient des revenus supérieurs à 30 000 dollars. Cependant, il était impossible de connaître le pourcentage des locataires dont les revenus excèdent 20 500 dollars et qui, de ce fait, n'avaient pas besoin d'aide en matière de logement. La situation financière des locataires n'est pas un critère d'admissibilité à ces logements : la Société tient pour acquis que les limites des loyers qu'elle fixe assurent que les locataires sont dans le besoin.

FIGURE 17.1

TYPE DE CLIENTÈLE	MÉNAGES EN BESOIN IMPÉRIEUX NE RECEVANT PAS UNE AIDE DE LA SOCIÉTÉ EN 1991		NOUVEAUX MÉNAGES AIDÉS DE 1991 À 1993	
	NOMBRE	%	NOMBRE	%
Personnes âgées	57 000	18	5 000	27
Familles	147 000	46	5 500	29
Personnes seules	115 000	36	8 200	44
Total	319 000	100	18 700	100

17.44 Le manque d'information et d'harmonisation fait en sorte que la Société n'est pas en mesure de s'assurer qu'elle répond de façon optimale aux besoins.

17.45 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que ses interventions dans le domaine du logement social sont cohérentes par rapport aux priorités qu'elle s'est données. Nous lui avons aussi recommandé de tenir compte des interventions du ministère de la Sécurité du revenu.

Attribution des logements

17.46 Les organismes dont le déficit d'exploitation est subventionné par la Société sont responsables d'attribuer les logements qu'ils administrent sur leur territoire; ce sont les offices municipaux d'habitation, certaines coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif. À cet égard, le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique encadre le processus de sélection des personnes qui désirent habiter un logement social.

17.47 L'attribution des logements porte principalement sur le parc existant, puisqu'il n'y a plus de nouvelles unités pour lesquelles la Société et la SCHL se sont engagées à verser des subventions depuis 1994. Environ 7 000 des quelque 83 000 unités se libèrent annuellement et, au 31 décembre 1994, au-delà de 30 000 requérants étaient sur une liste d'attente.

17.48 Les logements sont classés en trois catégories : pour les personnes âgées, les familles et les personnes ayant besoin d'installations spéciales ou d'assistance personnelle; une personne seule fait partie des personnes âgées ou des familles, selon son âge. Il existe également des sous-catégories selon qu'il s'agit d'une chambre, d'un studio ou du nombre de chambres à coucher. La sous-catégorie doit correspondre aux barèmes fixés en fonction du nombre de membres du ménage.

17.49 Toute personne qui désire habiter un logement doit faire une demande auprès d'un organisme et fournir des informations, notamment sur les revenus et la valeur des biens du ménage, sur sa composition, ainsi que sur le coût et les carences du logement occupé.

Critères de sélection et catégories de logement

Critères de sélection

17.50 Le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique fixe des critères de sélection quant à l'admissibilité des personnes et à l'établissement d'un ordre de priorité parmi elles.

17.51 Le requérant doit remplir certaines conditions pour être admissible, notamment que les revenus de son ménage soient égaux ou inférieurs au montant maximal fixé annuellement par la SCHL pour la région qui comprend le territoire de sélection de l'organisme.

17.52 Lorsque le requérant est admissible, l'organisme doit d'abord lui attribuer un classement en fonction de la catégorie et de la sous-catégorie de logement à laquelle il a droit selon son âge et la composition de son ménage. Puis, sauf dans certains cas particuliers, telle la destruction d'un logement par un sinistre, la priorité est déterminée par un classement selon un cumul de points basé sur les critères suivants :

- la condition économique du ménage, soit les revenus et les biens (40 points);
- les frais de logement (30 points);
- la qualité physique du logement (25 ou 30 points);
- l'état de surpeuplement du logement (10 points);
- l'ancienneté de la demande (10 points);
- chaque enfant mineur du demandeur (5 points).

17.53 D'autres critères sont facultatifs et les organismes peuvent les utiliser s'ils adoptent un règlement interne en ce sens :

- les facteurs sociaux ou psychosociaux ou de santé (5 points);
- la violence conjugale (5 points);
- les facteurs liés aux objectifs particuliers et à la gestion des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif (30 points).

17.54 Pour certains critères, des grilles de pondération précisent le nombre de points. Lorsqu'un logement se libère, l'organisme l'offre aux demandeurs selon l'ordre de priorité établi sur

la liste d'admissibilité. L'inscription sur la liste est valide pour un an et le requérant doit aviser l'organisme s'il désire la renouveler.

Les critères de sélection ne permettent pas de démarquer nettement les ménages les plus démunis.

17.55 Le pointage des nombreux requérants inscrits sur les listes d'admissibilité est très serré. Nous avons analysé les listes disponibles en janvier 1995 de 17 offices ou territoires de sélection et la moyenne de l'écart entre chacun des 30 premiers requérants est de moins de un point. Ainsi, la sélection doit reposer sur des critères objectifs et précis et le système de pointage doit permettre de démarquer nettement les ménages les plus démunis. Pourtant, notre vérification révèle plusieurs faiblesses à cet égard.

17.56 Tout d'abord, les critères liés à la condition économique ne fixent pas de limite à la valeur des biens du ménage et au-delà de laquelle il ne serait plus admissible. Il est vrai que l'organisme qui le désire peut adopter un règlement interne en ce sens, mais plusieurs ne l'ont pas fait. Pourtant, un autre programme de la Société, soit Logirente, établit un montant maximum pour la valeur des biens du ménage, pour qu'il reste admissible.

17.57 La grille de la valeur des biens, quant à elle, est pondérée selon une échelle de 0 à 60 000 dollars. Cependant, pour la valeur des actifs qui dépasse ce montant, le demandeur n'est pas pénalisé davantage dans son classement. De plus, la Société permet aux organismes d'exclure jusqu'à 5 000 dollars pour la valeur de l'automobile du ménage du calcul de ses biens. De surcroît, certains organismes laissent complètement de côté la valeur de l'automobile quand ils déterminent la valeur des biens du ménage.

17.58 L'application du critère des frais de logement est objective, puisque la pondération repose sur une grille et que le nombre de points accordés augmente selon le coût du loyer. Il en va autrement de la qualité physique du logement pour laquelle des points sont accordés en fonction d'éléments manquants ou défectueux dans le logement. Nous avons relevé des différences dans l'application de ce critère au sein des organismes visités. En effet, une analyse des listes d'admissibilité de la catégorie « familles » de neuf offices municipaux d'habitation démontre, pour les 35 premiers requérants, que la moyenne des points liés à la qualité physique comporte des écarts importants entre les offices; certains d'entre eux ne prennent pas en compte la qualité physique, tandis que d'autres lui accordent une grande importance.

17.59 Également, la pondération maximale accordée aux critères de la qualité physique et des frais de logement, soit 55 ou 60 points, est supérieure à celle qui se rapporte à la condition économique, soit 40 points. Conséquemment, il est possible qu'un requérant ayant un revenu nettement inférieur à un autre se classe moins favorablement sur la liste d'admissibilité. Par exemple, dans un office, un ménage ayant des revenus de 5 899 dollars figure au 18e rang sur une liste, tandis que celui qui le devance d'un rang déclare des revenus de 14 286 dollars. Sur une autre liste, un ménage gagnant 12 519 dollars se classe au 30e rang, favorisé par rapport à celui qui occupe le 34e rang et qui a des revenus moindres, soit 7 944 dollars.

17.60 De plus, selon les informations obtenues de diverses sources, des requérants peuvent utiliser certains subterfuges, afin d'obtenir un meilleur rang sur la liste d'admissibilité, ce qui leur donne plus de chances de se voir attribuer un logement.

17.61 En ce qui a trait aux critères facultatifs, ils ont pour but de favoriser l'équité dans l'attribution des logements, car ils permettent à l'organisme de tenir compte de l'aspect social et de la santé des demandeurs. Cependant, plusieurs organismes ne les ont pas retenus. Pourtant, les critères psychosociaux et la violence conjugale peuvent modifier de façon importante la classification d'un requérant.

17.62 Par ailleurs, les interventions de la Société diminuent de façon importante l'avantage monétaire de travailler et, dans certains cas, elles créent un désavantage. En effet, le critère de sélection lié aux revenus limite considérablement l'accès aux logements à loyer modique aux travailleurs à temps plein au salaire minimum, car il tient compte des revenus bruts de travail et non du revenu disponible. Par conséquent, ils doivent se loger sur le marché privé où les coûts de logement sont plus élevés. Par exemple, pour la famille monoparentale avec deux enfants, l'avantage du travail n'est plus que de 7 p. cent, tandis que, dans le cas des couples sans enfant et des personnes seules, le travail leur procure un désavantage de 29 et de 26 p. cent.

17.63 Les faiblesses de ce critère de sélection expliquent en partie que les travailleurs n'occupent que 10 p. cent des logements gérés par les offices, même s'ils représentent 26 p. cent des ménages qui en ont un besoin impérieux. Ce faible taux d'occupation limite les effets bénéfiques de la mixité entre les clientèles.

17.64 Nous avons recommandé à la Société de revoir les critères d'admissibilité et de sélection des requérants et de s'assurer de leur application.

Catégories de logement

17.65 Les catégories de logement ont été créées pour réserver, dans la mesure prévue, l'attribution de logements situés en tout ou en partie dans un même immeuble aux personnes qui appartiennent à un même groupe. Elles servent aussi à accorder un degré de priorité, selon les époques, aux personnes âgées, aux familles ou à d'autres personnes, en fonction de leurs besoins.

17.66 Les catégories font en sorte que, dans certaines régions, des couples de personnes âgées accèdent à des logements, alors qu'ils n'en ont pas un besoin impérieux. En effet, leurs revenus, composés de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, excèdent le maximum utilisé par la Société pour déterminer un tel besoin; les directives de l'entente-cadre permettent d'accepter jusqu'à 10 p. cent des locataires dans cette situation.

17.67 De plus, les catégories « personnes âgées » et « familles » ont des grilles de pondération des revenus différentes, bien qu'elles s'échelonnent toujours de 1 à 40 points. La figure 17.2 illustre, pour une région, l'écart entre les revenus des personnes âgées et ceux des familles selon trois niveaux de pondération choisis dans les grilles utilisées en 1994.

17.68 Ce tableau démontre que les catégories permettent d'admettre des personnes moins démunies financièrement qui, autrement, ne seraient probablement pas admises.

17.69 Le nombre de requérants inscrits sur les listes d'attente représente pour les organismes un indicateur des besoins actuels. Nous constatons que le nombre de logements qui a été réservé à chaque catégorie ne reflète pas les besoins exprimés sur leurs listes d'attente.

17.70 Nous avons compilé des données pour 13 offices de diverses tailles et dans différentes régions selon des listes d'attente disponibles en décembre 1994. Par rapport au nombre de requérants sur les listes, le nombre de logements réservés pour la catégorie « familles » est nettement inférieur à celui de la catégorie « personnes âgées » et cette remarque est vérifiable particulièrement dans les offices de petite et de moyenne tailles, généralement situés en région. Par exemple, pour 11 offices sur 13, la catégorie « familles » comporte en moyenne 1,4 logement pour un requérant, tandis que la catégorie « personnes âgées » en a 6,2.

17.71 De plus, quelque 400 offices sur 656, qui représentent près de 20 p. cent du total des unités, n'offrent pas de logement de la catégorie « familles ». La Société ne peut évaluer le nombre de ménages de cette catégorie qui pourraient accéder à ces logements.

17.72 Bien que la mixité entre les personnes âgées et les familles soit soumise à certaines contraintes, par exemple la dimension des logements et les habitudes des personnes âgées, la Société n'incite pas assez les organismes à corriger ce déséquilibre, même si plusieurs offices en région ont déjà abaissé l'âge de la catégorie « personnes âgées » ou agrandi leur territoire de sélection à d'autres municipalités.

FIGURE 17.2

	REVENUS ANNUELS			
PONDÉRATION (POINTS)	**UNE PERSONNE ÂGÉE ($)**	**UNE PERSONNE « FAMILLES » ($)**	**COUPLE ÂGÉ ($)**	**COUPLE « FAMILLES » ($)**
40	9 864	6 624	15 996	10 620
20	14 040	12 456	17 028	14 400
1	18 000	18 000	18 000	18 000

Les catégories défavorisent les personnes de moins de 65 ans qui, pourtant, sont davantage dans le besoins que celles de 65 ans ou plus.

17.73 Ces anomalies font en sorte que les catégories défavorisent les personnes de moins de 65 ans qui, pourtant, sont davantage dans le besoin que celles de 65 ans ou plus. D'ailleurs, selon l'indicateur du niveau de faible revenu utilisé par Statistique Canada en 1990, la situation des personnes de 65 ans ou plus s'est améliorée au cours des dix dernières années, tandis que les personnes du groupe des 34 ans ou moins ont vu leurs conditions de vie se détériorer substantiellement. De surcroît, les dispositions déjà exposées ne tiennent pas compte du fait que les personnes de 57 ans ou plus sont admissibles au programme Logirente.

17.74 Par ailleurs, au 31 décembre 1994, les offices comptaient 508 logements vacants depuis plus de quatre mois et plusieurs étaient libres depuis plus de un an. La majorité de ces unités sont destinées aux personnes âgées et se trouvent en milieu rural, c'est-à-dire dans des municipalités de moins de 2 500 habitants. Selon des sources extérieures à la Société, plusieurs logements ont été construits dans ces municipalités au fil des années pour répondre à des besoins souvent ponctuels.

Certaines coopératives d'habitation n'appliquent pas le règlement concernant l'attribution des logements ou l'appliquent mal.

17.75 Les logements vacants diminuent les revenus des organismes, ce qui a pour conséquence d'augmenter les déficits d'exploitation assumés par les différents paliers de gouvernement. Sur la base du nombre de logements vacants depuis plus de quatre mois, soit environ 500 unités, nous avons évalué une perte annuelle de revenus de 1,5 million de dollars. Même si ces logements ne représentent que 0,84 p. cent de toutes les unités, la Société ne peut se permettre de laisser des unités vacantes trop longtemps, quand plusieurs ménages attendent un logement, à plus forte raison en période de restrictions budgétaires.

17.76 Enfin, la Société ne dispose pas d'information de gestion quant au nombre de logements vacants dans les coopératives et les organismes sans but lucratif dont elle assume le déficit. Toutefois, elle prévoit instaurer prochainement un système visant à lui fournir cette information.

17.77 Nous avons recommandé à la Société de revoir la notion des catégories de logement de façon à mieux répartir les unités en fonction des besoins.

Sélection des locataires

17.78 Même si, dans l'ensemble, les offices municipaux d'habitation observent le règlement concernant l'attribution des logements, plusieurs coopératives d'habitation et organismes sans but lucratif présentent des failles dans ce domaine, allant même, dans un nombre important de cas, jusqu'à faire fi complètement du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique.

17.79 D'ailleurs, selon un rapport du vérificateur interne de la Société pour l'exercice 1992-1993 qui portait sur 12 coopératives d'habitation, trois d'entre elles n'appliquaient pas le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique pour effectuer la sélection des locataires et deux n'avaient pas de liste d'admissibilité pour combler leurs logements vacants. De plus, dans les coopératives et organismes sans but lucratif que nous avons visités, la validation des actifs déclarés par les requérants est faible. Par exemple, dans un cas, la valeur d'un régime enregistré d'épargne-retraite n'a pas été prise en compte.

17.80 Une priorité est accordée aux locataires de coopératives ou d'organismes sans but lucratif dont le déficit n'est pas subventionné par la Société, mais qui gèrent des unités subventionnées dans le cadre du programme de supplément au loyer. Ainsi, lorsqu'une de ces unités se libère, les autres locataires de la coopérative ou de l'organisme, qui ne bénéficient pas du supplément au loyer, obtiennent la priorité s'ils sont admissibles. Une telle façon de procéder exclut les requérants inscrits sur les listes d'admissibilité de ces organismes et qui auraient préséance si le processus normal de classement était appliqué.

17.81 Le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique permet aux coopératives d'habitation d'adopter un règlement interne pour recourir à des critères facultatifs concernant leurs objectifs particuliers et la participation du requérant à la gestion de l'organisme. Ces critères ont un poids déterminant dans la sélection des locataires, mais manquent souvent d'objectivité, tant dans leur contenu que dans leur application. Par exemple, dans les coopératives visitées, il n'y a pas de documentation pour étayer l'application des critères et, dans certains cas, aucun barème ne

justifie le nombre de points accordés. L'une d'entre elles n'est pas intéressée à la clientèle de HLM, c'est-à-dire en général les ménages prestataires de la sécurité du revenu, et l'application de ces critères peut lui permettre d'exclure cette clientèle. Ainsi, les coopératives finissent par créer des mécanismes d'exclusion sociale des candidats dont le profil diffère de celui qui distingue et rassemble leurs membres.

17.82 Enfin, la Société a élaboré un système pour connaître le nombre de requérants inscrits sur les listes par catégorie et sous-catégorie, mais il n'a jamais été opérationnel. Une telle information lui permettrait d'améliorer la sélection. Notamment, elle aurait une meilleure connaissance des besoins exprimés par type de clientèle. Aussi pourrait-elle repérer des irrégularités évidentes. Par exemple, dans un office, la liste d'admissibilité de novembre 1994 répartissait, à tort, la catégorie « personnes âgées » en trois groupes - 65 ans ou plus, 60-64 ans et 50-59 ans - ce qui fausse la sélection.

17.83 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer le processus de sélection des locataires.

Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires

17.84 Le processus actuel de sélection des locataires ne permet pas de favoriser la coordination entre les différents organismes sur un même territoire. Souvent, plusieurs organismes administrent les logements sociaux dans une même municipalité. Par exemple, à Montréal, se côtoient l'office municipal d'habitation, les coopératives d'habitation, les organismes sans but lucratif et une société paramunicipale. Le tableau suivant présente le nombre d'organismes pour quelques municipalités :

MUNICIPALITÉ	NOMBRE D'ORGANISMES
Montréal	125
Québec	24
Sherbrooke	12
Lévis	12
Laval	11
Chicoutimi	10

17.85 Plusieurs de ces organismes sont sujets à l'application du règlement concernant l'attribution, et, par conséquent, ils ont chacun leur propre liste d'admissibilité pour des territoires communs desservant souvent la même clientèle, soit les ménages à faibles revenus. Comme il n'y a pas de guichet unique de renseignement ou d'inscription, les requérants ont souvent du mal à s'orienter.

17.86 Nous avons recommandé à la Société de favoriser la coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires.

L'exploitation des logements

17.87 Au 31 décembre 1993, le parc de logements comptait 82 642 unités administrées localement par des organismes mandataires, soit les offices municipaux d'habitation, des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif.

17.88 La figure 17.3 présente la répartition du parc de logements administrés par ces organismes au 31 décembre 1993 et dont la Société supervise l'exploitation.

FIGURE 17.3

TYPE D'ORGANISME	NOMBRE D'ORGANISMES	NOMBRE DE LOGEMENTS	NOMBRE D'UNITÉS DE SUPPLÉMENT AU LOYER	TOTAL DES UNITÉS
Offices municipaux d'habitation	650	61 500 *	5 790	67 290
Coopératives dont le déficit d'exploitation est subventionné	80	1 273	0	1 273
Organismes sans but lucratif dont le déficit d'exploitation est subventionné	203	2 896	0	2 896
Autres coopératives et organismes		4 503	6 680	11 183
TOTAL		**70 172**	**12 470**	**82 642**

* Inclut les quelque 1 500 logements gérés par la Société de gestion immobilière SHQ.

Encadrement des organismes mandataires

17.89 La Société a mis en place certains mécanismes afin d'encadrer la gestion des organismes mandataires. À titre d'exemple, il existe des conventions d'exploitation entre la Société et ces organismes. De plus, elle a élaboré un guide de gestion, mis en place un suivi budgétaire et procède à des vérifications administratives.

Conventions d'exploitation

17.90 Pour chaque projet de logements administrés par un office municipal d'habitation, une convention d'exploitation est signée entre celui-ci, la Société et la municipalité, généralement pour une période de 50 ans. Les coopératives et les organismes sans but lucratif, dont le déficit est subventionné par la Société, sont également liés à la Société par une convention, généralement pour une période de 35 ans. La convention détermine les modalités financières et administratives de l'exploitation des logements.

Les vérifications administratives ne sont pas planifiées selon le risque que représente l'organisme.

17.91 Les conventions d'exploitation avec les offices municipaux d'habitation prévoient que l'organisme doit prendre les dispositions nécessaires pour intéresser l'occupant du bâtiment à l'entretien et à l'administration de l'immeuble. Cependant, les offices n'ont généralement pas mis en place de telles mesures et la Société ne les y a pas incités. La convention n'incite pas non plus les dirigeants d'organismes à la bonne gestion. Certains gestionnaires d'offices municipaux ont admis qu'ils n'étaient pas enclins à dépenser moins que le budget ne les y autorise. En outre, la Société a comme politique de ne pas permettre que les membres des coopératives dont le déficit est subventionné soient rémunérés pour une quelconque participation. Par conséquent, les occupants ne se consacrent pas à diverses tâches, ce qui constitue un problème de gestion important pour ce type de coopératives.

17.92 En ce qui concerne les coopératives et les organismes sans but lucratif, la convention et les exigences légales liées à leur création ne permettent pas à la Société de mettre l'organisme en tutelle ou de nommer l'un de ses représentants au conseil d'administration en cas de mauvaise gestion, contrairement à ce qui est prévu dans les lettres patentes des offices municipaux. De plus, les administrateurs n'ont pas l'obligation de transmettre leurs procès-verbaux à la Société, ni la liste des loyers vacants, pas plus que les résolutions en cas de changement d'administrateur, comme les offices sont tenus de le faire. Pourtant, les offices présentent moins de risques, car ce sont souvent des administrateurs professionnels qui gèrent les logements et, s'il y a un déficit plus élevé que prévu, c'est la municipalité qui doit l'assumer.

Vérifications administratives

17.93 Quand elle procède à la vérification administrative d'un organisme, la Société examine notamment la composition du conseil d'administration et du comité de sélection, la fréquence de leurs réunions, le respect de la réglementation quant à l'attribution et aux calculs du loyer, et la gestion de l'entretien des immeubles.

17.94 La Société ne planifie pas ses vérifications administratives selon le risque que représente l'organisme. Elle a pour objectif de vérifier tous les offices par cycle de trois ans, mais cet objectif n'est pas atteint. Les coopératives et les organismes sans but lucratif ne font partie des plans de vérification administrative de la Société que depuis juin 1993. Pourtant, toutes proportions gardées, beaucoup plus d'organismes que d'offices connaissent des difficultés financières. Les causes le plus souvent signalées sont le manque de formation et de compétence administrative des gestionnaires.

17.95 La Société ne compile pas non plus de statistiques quant au nombre d'organismes ayant fait l'objet d'une vérification administrative ni quant aux résultats, tels que la nature et le type de faiblesses relevées. Selon les informations que nous avons obtenues des responsables de dossiers, plusieurs offices n'ont pas été visités depuis trois ans. De plus, certains rapports de vérification administrative menée au cours des trois dernières années n'ont pas été conservés, ce qui ne permet pas un suivi adéquat des faiblesses de gestion relevées alors.

17.96 Ainsi privée d'information sur les organismes qu'elle subventionne, la Société n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement le risque

que chacun représente ni de fixer le degré d'encadrement qu'elle doit leur accorder. Par conséquent, elle ne sait pas si son allocation des ressources est pertinente.

17.97 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer l'encadrement des organismes mandataires, notamment en tenant compte du risque qu'ils représentent.

Structure et budget des organismes

17.98 Les normes budgétaires sont essentielles à l'analyse et à l'approbation des demandes budgétaires des organismes et elles constituent des balises importantes qui permettent à la Société de s'assurer de leur bonne gestion. Cependant, la Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer les logements avec efficience.

17.99 En effet, près de la moitié du budget alloué à l'administration, à l'exploitation (à l'exception de l'énergie) et à l'entretien ne reposent pas sur des normes adéquates. À titre d'exemple, la Société ne tient pas suffisamment compte de l'âge des bâtiments, pour établir la norme d'entretien des immeubles, pas plus qu'elle ne considère la surface intérieure à entretenir dans la norme de conciergerie. Aussi, la Société autorise-t-elle des demandes budgétaires importantes pour certains offices qui s'écartent des normes établies. Cette situation entraîne des coûts d'opération plus élevés que la moyenne des offices.

17.100 De plus, la règle pour l'établissement du budget des frais d'administration des coopératives et des organismes sans but lucratif est d'appliquer un taux de 12 p. cent aux dépenses totales, déduction faite des versements hypothécaires. Cette façon de faire n'incite pas ces organismes à réduire leurs dépenses contrôlables, telles que l'énergie, les assurances et les frais de vérification, car, plus leurs dépenses totales sont élevées, plus l'enveloppe budgétaire de l'administration augmente. D'ailleurs, l'analyse des états financiers d'une dizaine de coopératives et d'organismes sans but lucratif démontre des écarts importants pour ces types de dépenses. Par exemple, pour un immeuble de 27 logements, les assurances ont coûté 9 300 dollars, par rapport à 2 503 dollars pour un autre immeuble de taille identique.

17.101 Également, en vertu des conventions d'exploitation signées avec les offices, les municipalités doivent assumer toute dépense excédant le montant autorisé par la Société. Cependant, elles ne le font que très rarement, car, dans la plupart des cas, la Société réajuste à la hausse le budget si elle juge que les explications sont appropriées.

17.102 Par ailleurs, la taille des offices basée sur le nombre de logements qu'ils gèrent est très variée. En 1993, près de 80 p. cent des 656 offices géraient 50 unités ou moins, soit 14 p. cent du parc de logements, alors qu'environ 20 p. cent des offices exploitaient 86 p. cent du parc. Nous avons fait une analyse comparative des coûts les plus contrôlables, soit ceux d'administration, d'exploitation et d'entretien des offices. Ils représentaient, en 1993, 21 p. cent de leur budget de 432 millions de dollars.

La Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer les logements avec efficience.

17.103 Dans la figure 17.4 nous avons utilisé comme mesure le coût par logement et par mois et nous constatons que, en général, il augmente avec la taille des offices, ce qui va à l'encontre du principe des économies d'échelle.

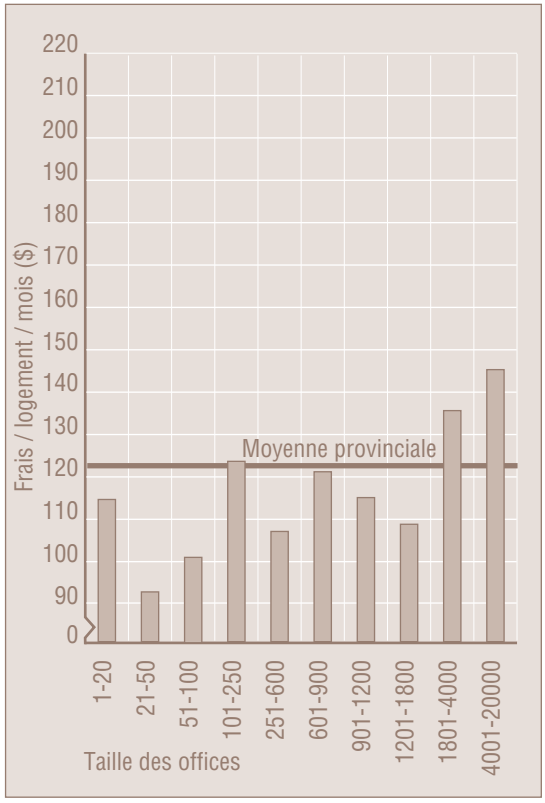


FIGURE 17.4
Comparaison des frais d'administration, d'exploitation et d'entretien

17.104 De plus, plusieurs offices s'écartent sensiblement de la moyenne provinciale au regard de leurs frais d'administration et d'exploitation.

Frais d'administration

17.105 Les frais d'administration comprennent notamment les salaires du personnel de bureau et des cadres, les frais de bureau, les services professionnels et l'informatique. La figure 17.5 présente ces coûts par logement et par mois, selon la taille des offices.

17.106 La courbe démontre qu'il n'y a pas d'économies d'échelle pour les offices ayant 20 logements ou moins et pour ceux qui gèrent plus de 1 800 logements. Les petits offices ont des frais fixes qui ne peuvent être amortis en raison du nombre peu élevé de logements. À partir de 100 logements, la norme actuelle permet à l'office d'embaucher une personne à temps plein, ce qui explique la hausse des coûts administratifs dans la strate de 101 à 250 logements. Il y a en effet un écart important entre la rémunération d'un directeur à temps partiel et celle d'un directeur à temps complet.

17.107 Nous avons procédé à une analyse comparative des coûts d'administration en nous basant sur la moyenne des offices les plus représentatifs, soit en excluant les offices de 20 logements ou moins et ceux de plus de 1 800 logements. La moyenne ainsi déterminée est de 45,59 dollars par logement et par mois. Selon cette moyenne, les offices moins représentatifs occasionnent des coûts annuels additionnels de 4,9 millions de dollars.

Frais d'exploitation

17.108 Les frais d'exploitation comprennent notamment les salaires des personnes affectées à la conciergerie, leurs frais de déplacement, les contrats de déneigement et les assurances. La figure 17.6 présente ces coûts par logement et par mois, selon la taille des offices.

17.109 Nous avons procédé à l'analyse des frais d'exploitation en nous basant sur la moyenne des coûts des offices les plus représentatifs, soit en excluant les offices de plus de 1 800 logements. La moyenne ainsi déterminée est de 32,27 dollars par logement et par mois. Selon cette moyenne, les offices moins représentatifs occasionnent des coûts annuels additionnels de 4,5 millions de dollars.

FIGURE 17.5 Comparaison des frais d'administration

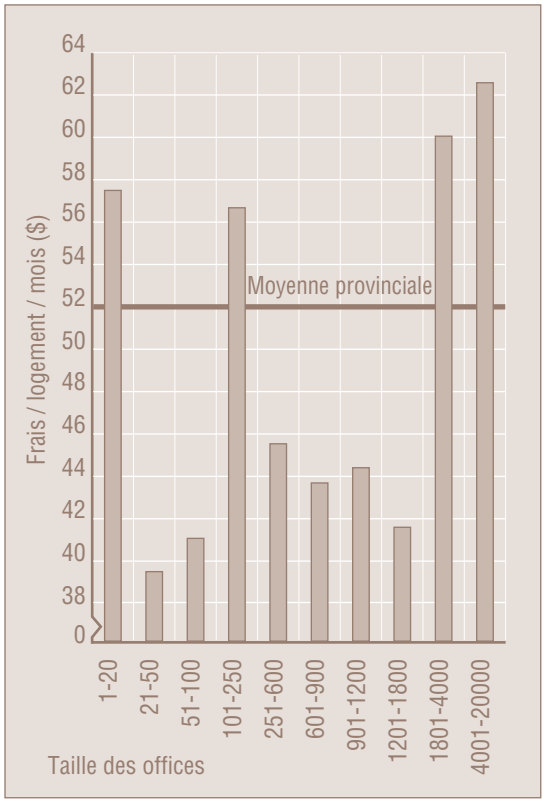
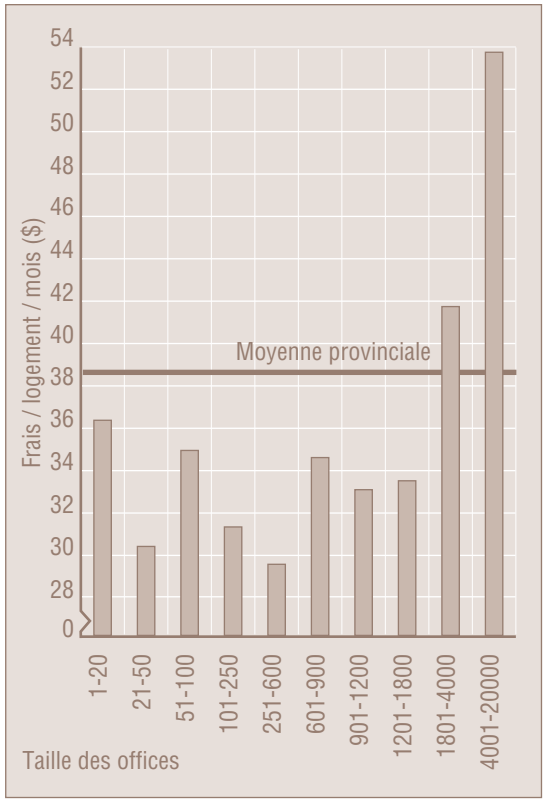


FIGURE 17.6 Comparaison des frais d'exploitation



17.110 Nous avons recommandé à la Société de revoir les normes budgétaires liées à l'administration, l'exploitation et l'entretien des immeubles et inciter les organismes à gérer avec un plus grand souci d'économie.

Contribution des locataires

17.111 La contribution des locataires de logements est prévue dans le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique. Dans les organismes subventionnés que nous avons visités, ce règlement était respecté dans l'ensemble.

Énergie

17.112 La facture énergétique des 61 500 logements administrés par les offices s'établissait à environ 58 millions de dollars en 1993, soit près de 13 p. cent de leur budget. Ces logements sont répartis dans environ 10 000 immeubles de tout genre, soit unifamilial jumelé, unifamilial en rangée, duplex, triplex et multifamilial.

17.113 Depuis une dizaine d'années, la Société a fait des efforts en matière d'énergie. Elle s'est dotée d'un programme de gestion de l'énergie comprenant diverses mesures, notamment l'adoption de normes pour réduire la consommation d'énergie au moment de la construction ou de la rénovation de logements sociaux et l'application du programme d'entretien préventif. La Société a également privilégié le programme d'éclairage efficace d'Hydro-Québec depuis 1989 et elle a élaboré un outil de gestion permettant aux offices de comparer des immeubles ayant les mêmes caractéristiques énergétiques. En 1994, elle a mis sur pied un groupe de travail sur l'énergie.

17.114 Nous constatons cependant que le suivi de certaines de ces mesures est faible et des efforts importants doivent encore être consentis en matière d'économie d'énergie. La Société n'utilise pas de normes budgétaires en ce domaine pour contraindre les offices à profiter des mesures d'économie.

17.115 Le programme d'éclairage efficace est appliqué de concert avec Hydro-Québec qui subventionne des composantes électriques plus performantes. La Société a demandé aux offices d'adhérer à ce programme et de rédiger un rapport décrivant leurs composantes d'éclairage et l'ampérage correspondant. Avec l'aide d'un consultant accrédité par Hydro-Québec, l'office estimait les économies annuelles ainsi que la période de récupération de l'investissement. La Société, quant à elle, n'a pas évalué le total des économies potentielles d'un tel programme.

17.116 En septembre 1993, seulement 98 offices s'étaient intéressés à ce programme. Au moment de notre vérification, la Société n'était pas en mesure de déterminer le nombre d'offices ayant bénéficié du programme, ni les économies qui en découleraient.

17.117 Nous avons fait une estimation des économies à partir des travaux exécutés sur 45 immeubles comprenant 1 548 logements. Nous en sommes arrivés à la conclusion que, si le programme était appliqué dans l'ensemble des offices, environ 500 000 dollars d'économies annuelles seraient réalisées après une période de récupération de l'investissement de deux ans et quatre mois.

17.118 En 1993, la Société a élaboré un rapport qui permet de classer les immeubles selon leur performance énergétique. Cependant, 26 p. cent des logements du parc n'ont pas été analysés car certaines données de consommation étaient manquantes. Ce rapport tient compte de l'année de construction, de la surface et de la consommation normalisée en fonction des conditions locales de température. En avril 1994, la Société avait transmis les rapports à la majorité des offices; c'est un outil privilégié pour gérer leur consommation énergétique, par exemple en prenant des mesures correctrices dans les immeubles énergivores.

17.119 Cependant, la Société n'est pas intervenue avec diligence dans le cas des immeubles ayant une consommation excessive par rapport à ceux de la même catégorie. À titre d'exemple, le coût annuel d'énergie varie de 975 dollars à 2 516 dollars par logement pour les immeubles d'une même catégorie.

Des efforts importants doivent encore être consentis en matière d'économie d'énergie.

17.120 D'autres économies d'énergie importantes pourraient être faites en investissant des sommes qu'il est possible de récupérer rapidement. En ce qui concerne, par exemple, l'énergie consommée par les chauffe-moteur, environ 11 800

stationnements sont dotés de prises dont la consommation n'est pas contrôlée. Selon nos estimations, si la consommation des prises utilisées était contrôlée, il en résulterait une économie annuelle d'au-delà de 200 000 dollars, après une période de récupération de un an.

17.121 Selon le mode actuel de calcul du loyer du locataire, la consommation d'électricité domestique mensuelle est établie selon un montant forfaitaire qui varie en fonction de la taille du logement, tandis que le chauffage et l'eau chaude domestique sont inclus dans le prix du loyer. D'après notre analyse, le montant payé par le locataire est d'environ le tiers du coût réel de l'énergie consommée. Ainsi, les effets bénéfiques du programme d'énergie de la Société sont réduits du fait que le mode de facturation ne tient pas compte de la consommation.

17.122 Enfin, aucune mesure d'économie d'énergie n'a été mise de l'avant pour les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif dont la Société assume le déficit d'exploitation.

17.123 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de l'application des mesures d'économie d'énergie adoptées par les offices et inciter tous les organismes mandataires à prendre de telles dispositions.

État du parc de logements

17.124 Le parc de logements sociaux représente un investissement important et un bien collectif acquis et enrichi depuis plusieurs années. Au 31 décembre 1993, il comptait environ 10 000 immeubles, dont la valeur amortie était de 2 500 millions de dollars, soit 280 millions pour les logements appartenant aux coopératives et aux organismes, 307 millions pour ceux des offices et 1 913 millions pour ceux de la Société.

Malgré les efforts consentis, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état du parc de logements.

17.125 Le parc de logements vieillit. En février 1995, 61 p. cent des bâtiments appartenant aux offices et à la Société dataient de 15 ans ou plus et, parmi ceux-ci, 71 p. cent avaient plus de 20 ans. En raison de ce vieillissement, des frais de plus en plus élevés pour des réparations majeures devront être assumés au cours des prochaines années. En 1994, le montant budgétisé à ce chapitre était de 24 millions de dollars.

17.126 Pour connaître l'état de son parc, la Société dispose principalement de trois sources d'information. La première est le système d'entretien préventif, dont l'application relève des offices et qui consiste en une vérification détaillée et un suivi de tout l'équipement d'un immeuble, en fonction de périodes et de fréquences de vérification proposées. Ce système, qualifié d'efficace par les gestionnaires, n'est cependant pas implanté dans les coopératives et les organismes sans but lucratif, ni dans les unités destinées aux Inuits. La Société consacre environ 3,3 millions de dollars annuellement pour l'application de ce système.

17.127 Ensuite, les offices préparent chaque année un plan triennal des améliorations et des modernisations qu'ils présentent à la Société. Ce plan décrit la nature des réparations majeures relatives à toutes les composantes d'un immeuble ainsi que les sommes à y consacrer. Les données des deux dernières années des plans ne sont pas cumulées par la Société, si bien qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer l'ampleur des demandes à venir. Des gestionnaires d'office ont mentionné qu'il y a du rattrapage à faire à ce chapitre. De plus, la Société ne reçoit pas de tels plans des coopératives et des organismes sans but lucratif.

17.128 Enfin, les visites d'inspection régulière réalisées par la Société lui procurent de l'information sur l'état des composantes d'un immeuble et sur le bon fonctionnement du système d'entretien préventif. La Société a établi la fréquence de ces vérifications aux trois ans, mais elle est en retard sur sa planification. Elle y gagnerait en modulant la fréquence de ses visites en fonction des caractéristiques de chaque bâtisse, par exemple l'âge, les matériaux et la région.

17.129 Ainsi, malgré les efforts consentis, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état du parc de logements. Elle élabore des scénarios de réalisation de réparations majeures au fur et à mesure qu'elle reçoit les demandes des organismes, de sorte que les solutions qu'elle retient ne s'appuient pas sur une vision globale des besoins présents et futurs.

17.130 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer sa connaissance de l'état du parc de logements sociaux afin de mieux planifier les réparations majeures qui s'imposent.

La reddition de comptes

17.131 En examinant le rapport annuel de la Société pour l'année 1993, nous avons constaté que la qualité de la reddition de comptes n'est pas suffisante pour que le lecteur puisse évaluer son efficacité. De manière générale, le rapport contient beaucoup d'information sur les ressources de la Société ainsi que la description et le nombre d'interventions par programme, mais il ne présente pas suffisamment de données quant aux principaux éléments de la reddition de comptes.

17.132 Le rapport énonce le mandat de la Société et décrit brièvement la clientèle visée par les différents programmes et leurs objectifs. Cependant, il ne fait aucunement allusion à l'ampleur des besoins que la Société est appelée à satisfaire. Il ne dresse pas un portrait de la situation des ménages requérant de l'aide en matière de logement; par exemple, le nombre de ménages qui ont un besoin impérieux de logement et le nombre de requérants sur les listes d'admissibilité n'y apparaissent pas. On ne trouve pour ainsi dire aucune indication sur le parc d'immeubles locatifs au Québec, tels les perspectives du marché et l'état physique. Le rapport n'indique pas non plus quelle est la position de la Société en matière de logement et d'habitation par rapport aux autres acteurs, qu'ils soient du secteur privé ou public.

17.133 Bien que le rapport mentionne que la Société mettra l'accent sur l'aide financière aux ménages démunis mal logés sur le marché privé, elle ne peut rendre compte de priorités et d'objectifs mesurables qui intégreraient l'ensemble de ses activités, puisqu'elle n'en a pas formulé en ce sens, pas plus qu'elle ne s'est prononcée sur les résultats escomptés ni sur l'à-propos des moyens utilisés. Notamment, le rapport ne démontre pas l'effet de ses interventions sur l'ensemble des besoins de la clientèle en matière de logement social, sur l'amélioration de l'état du parc d'immeubles locatifs et sur l'accès à la propriété.

17.134 Des améliorations au contenu du rapport seraient nécessaires quant à la capacité d'adaptation de la Société, telle une présentation des prévisions des besoins des clientèles de logement social et des tendances socioéconomiques de l'habitation en général.

17.135 Par ailleurs, le rapport présente le coût moyen de construction d'une unité de logement ainsi que les résultats mensuels par unité pour les programmes sans but lucratif public et privé. Cependant, il n'y a pas de comparaison de ces données entre elles sur une base historique ni avec les montants budgétisés. De plus, le coût par logement du programme de supplément au loyer n'est pas présenté ni la valeur marchande des immeubles. Par conséquent, il n'est pas possible pour le lecteur de comparer entre eux les coûts des différents modes d'intervention de la Société.

17.136 Le rapport mentionne que la Société fait des efforts pour contrôler certains coûts importants, tels que les taxes foncières et l'énergie, mais les bénéfices n'y sont pas montrés. Le document est plutôt muet sur les moyens utilisés pour mesurer la productivité des employés. Il ne fait état d'aucun indicateur de rendement, par exemple le nombre de demandes traitées par agent et le temps accordé à chaque dossier.

17.137 Les résultats financiers de la Société sont assez bien commentés ainsi que l'environnement de travail des employés et certains aspects de la satisfaction de la clientèle. Les effets des interventions sur le plan social sont abordés pour certains types de clientèle, mais non sur le plan économique tels par exemple les montants investis en rénovation d'immeubles, grâce au programme PRIL, et les emplois correspondants.

17.138 Enfin, le rapport n'explique pas dans quelle mesure les moyens pour protéger les immeubles, principal actif de la Société, sont efficaces et il n'indique pas non plus l'information de gestion dont dispose la Société pour ses principales activités.

17.139 Nous avons recommandé à la Société de revoir le contenu de son rapport annuel de façon qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.

17.140 ***Commentaires de la Société : Priorités et objectifs.*** *« Nous partageons l'avis du Vérificateur général à ce sujet. La Société est en mesure d'influencer par des avis en ce sens, les objectifs et priorités des programmes entièrement financés par le Québec. Elle n'a toutefois pas une pleine maîtrise des*

interventions effectuées en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale puisque celles-ci doivent respecter les ententes, les directives et les principes édictés par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, la Société, à la demande du ministre responsable de l'Habitation, est à compléter une révision de l'ensemble de ses activités et programmes en habitation et les commentaires et recommandations du Vérificateur général y seront pris en considération. »

Choix des modes d'intervention. *« Le choix des modes d'intervention doit tenir compte des différentes contraintes imposées par le gouvernement fédéral. À titre d'exemple, la formule Logirente qui favorise l'équité et l'égalité des chances n'est pas acceptée en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale. Le fédéral refuse dès lors d'en partager les coûts.*

« La Société a cherché à tirer le meilleur parti possible des programmes à frais partagés. Depuis 1994 toutefois, aucun nouveau budget n'ayant été affecté à ces programmes, la Société a mis l'accent sur la rénovation résidentielle pour les motifs indiqués dans l'étude à laquelle le Vérificateur réfère. »

Réponse aux besoins de la clientèle. *« Les interventions effectuées en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec offrent des bénéfices, visent des objectifs et ont des priorités différentes des interventions entièrement financées par le Québec. Dans le contexte actuel, la vérification de la cohérence des interventions avec les priorités visées se fait pour les programmes de l'Entente-cadre d'une part et, pour les programmes québécois d'autre part.*

« Par ailleurs, une analyse, actuellement en cours à la Société, tente de dégager une vue d'ensemble tenant compte de toutes les interventions relatives à l'habitation. Dans le cadre de cette analyse globale et de la révision de tous les programmes, la position du Vérificateur général sera sûrement prise en compte dans les propositions et pistes d'action pour l'avenir de l'habitation au Québec. »

Critères de sélection. *« Pour mieux s'adapter aux spécificités locales, le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique permet aux gestionnaires des logements sociaux d'adopter sur 18 points des dispositions particulières.*

« Le rapport laisse entendre qu'il y aurait iniquité dans l'attribution des logements sociaux et des écarts de traitement de requérants entre les différentes municipalités. Il est bon de rappeler que ce programme est géré localement et que les règles appliquées sont les mêmes pour tous les requérants d'un territoire donné, même si elles peuvent varier, sur certains points précis, d'une municipalité à l'autre.

« En ce qui concerne la pondération de certains critères (v.g. conditions économiques, état et frais du logement), la Société proposera au gouvernement les modifications nécessaires au Règlement s'il s'avère que la situation constatée par le Vérificateur général n'est pas exceptionnelle.

« En ce qui a trait à l'absence des travailleurs en milieu HLM, il s'agit là d'une problématique complexe. Des discussions ont cours avec le ministère de la Sécurité du revenu et les associations concernées pour permettre que les travailleurs à faible revenu puissent jouir de certains avantages facilitant leur intégration au marché du travail tout en les maintenant en HLM. Selon les conclusions de ces discussions, la Société fera, le cas échéant, des recommandations au gouvernement pour apporter les modifications requises au Règlement. »

Catégories de logement. *« Les HLM pour personnes âgées ont été construits à la demande des municipalités et répondaient à un besoin exprimé par le milieu. Au fil des ans cependant, les besoins ont été comblés dans certains milieux alors que la situation économique des personnes âgées s'améliorait comparativement à celle des personnes seules et des familles monoparentales.*

« Dès 1993, la Société a mis en place des mesures pour réduire le nombre de logements vacants sans toutefois déséquilibrer la vie sociale dans les immeubles concernés et tout en conservant une clientèle homogène, comme le souhaitent souvent les personnes âgées. Certaines de ces mesures ont permis d'obtenir les effets bénéfiques de la mixité entre les clientèles.

« Le rapport fait état que dans certaines régions les couples de personnes âgées accèdent à des

logements sociaux même s'ils ne sont pas théoriquement en besoins impérieux. Il est vrai que cette situation existe mais l'écart entre les revenus des couples de personnes âgées et les plafonds de revenus fixés par la SCHL est inférieur à deux milliers de dollars. Il s'agit toutefois de cas marginaux qui s'inscrivent à l'intérieur de la marge de manœuvre dont bénéficie la Société et qui est prévue dans l'entente-cadre sur l'habitation sociale. »

Sélection des locataires. *« La Société prend note que cette recommandation s'adresse à des coopératives d'habitation et à des organismes sans but lucratif dont la structure administrative est relativement modeste car leur taille moyenne n'est que de 15 logements.*

« En vue de corriger la situation soulevée par le Vérificateur général, la Société, lors de sa réorganisation administrative de juin 1993, s'est donnée le même niveau d'encadrement pour les coopératives que pour les HLM publics. Ainsi, les mêmes vérifications sont effectuées afin d'assurer un respect rigoureux du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique. De plus, la Société travaille maintenant avec la Confédération québécoise des coopératives d'habitation afin que le mouvement coopératif en habitation exerce lui aussi un contrôle auprès de ses membres sur la nécessité de respecter rigoureusement les règlements. »

Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires. *« La clientèle des OMH, des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif est composée de gens à faible revenu. Cependant, pour les COOP, le désir de participer à la vie communautaire de l'immeuble et pour les OBSL, la spécificité culturelle ou sociale du groupe font que le bassin de recrutement ne concerne pas nécessairement les mêmes personnes que dans les OMH.*

« Le nouveau programme d'achat-rénovation de logements destinés aux coopératives et aux OSBL vise à mettre en place, à cette fin, une structure de sélection des requérants impliquant à la fois les OMH, les coopératives et les OSBL. L'évaluation de cette expérience nous permettra de conclure sur l'intérêt de la recommandation. »

Encadrement des organismes mandataires. *« Depuis 1993, les mêmes conseillers en gestion supervisent les OMH, les COOP et OSBL pour un territoire donné. Ils accordent également plus d'attention aux organismes connaissant certaines difficultés techniques et financières.*

« En outre, des rapports réguliers sur les organismes ayant des difficultés de gestion sont préparés et déposés à chaque réunion du Comité de planification et de suivi des ententes fédérales-provinciales.

« Par ailleurs, pour inciter les administrateurs sur le terrain à participer à l'effort de redressement des finances publiques, la Société mettra en place en janvier 1996 un processus d'enveloppe budgétaire inspiré de celui développé par le Conseil du trésor à l'endroit des ministères et organismes. Tout en permettant une plus grande marge de manœuvre dans la gestion quotidienne et certains transferts budgétaires, ce processus permet de mieux contrôler la croissance des dépenses.

« En dernier lieu, la Société entend avoir complété sa vérification de tous les organismes d'ici la fin de 1996. »

Structure et budget des organismes. *« Une nouvelle charte comptable, un mode d'allocation par enveloppe budgétaire et un nouveau système informatique seront mis en place à compter du 1er janvier 1996.*

« De plus, au regard des règles budgétaires, des consultations avec le milieu en 1995 ont permis de réajuster les normes afin de mieux refléter la réalité du parc de logements. Cette mesure devrait inciter à la bonne gestion dans un contexte où les subventions aux organismes sont appelées à diminuer.

« Les deux offices municipaux qui gèrent plus de 1 800 logements ont des coûts de gestion plus élevés que les autres offices. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : une proportion plus élevée de logements « familles » que les autres offices, la nécessité d'avoir du personnel spécialisé pour aborder les problèmes psychosociaux, de plus vieux ensembles d'habitation à gérer dans des quartiers souvent défavorisés, etc.

« L'écart observé entre ces offices et l'ensemble des offices tend à se résorber suite à l'imposition d'un effort de redressement de plus de 20 p. cent. Depuis 1993, cet effort représente une somme d'environ 2,8 millions de dollars. »

Énergie. *« Pour la Société, il n'y a aucun doute que la consommation d'énergie constitue une source importante d'économie potentielle. C'est pourquoi la Société tente d'améliorer continuellement ses outils visant, d'une part, à mesurer la consommation réelle de chaque immeuble d'habitation et, d'autre part, à réduire les niveaux de consommation observée.*

« Nous estimons que les efforts consentis en ce sens depuis 1983, par la Société et les offices, se traduisent par des économies annuelles récurrentes s'élevant à 14 millions de dollars en 1994.

« La SHQ a entrepris des démarches avec Hydro-Québec afin d'accélérer l'installation de thermostats électroniques dans le parc HLM. Ces démarches se poursuivent et devraient permettre la réalisation d'un projet-pilote touchant 1 500 logements. On s'attend à ce que cette opération génère une économie d'environ 10 p. cent de la facture de chauffage des bâtiments ainsi touchés.

« Relativement au contrôle de l'énergie consommée par les chauffe-moteurs, il convient de souligner qu'une prise thermostatique individuelle a été mise sur le marché à l'été 1995 en réponse à l'appel lancé par la SHQ à l'automne 1993. Ce nouvel appareil dont l'efficacité a été largement démontrée sera utilisé pour les stationnements de 40 places et moins. Quant aux stationnements ayant une plus grande envergure, la Société privilégie l'installation d'un contrôle central car ce type d'installation s'avère alors plus économique.

« Sur un autre plan, l'idée avancée par le Vérificateur général de facturer un locataire en fonction de sa consommation réelle d'énergie peut paraître attrayante à première vue. Le contexte du parc HLM nous impose cependant certaines réserves :

- *La plupart des bâtiments du parc HLM ne comptent qu'un seul compteur d'électricité par bâtiment. Il est donc impossible de mesurer la consommation liée à chaque logement. Nous estimons que les investissements requis pour modifier la situation seraient beaucoup trop élevés en regard des économies qui pourraient en découler.*

- *Les coûts de chauffage peuvent varier énormément d'un bâtiment à l'autre à cause, entre autres, des normes d'isolation moins exigeantes en vigueur jusqu'au début des années 1980 et des conditions climatiques variables d'une région à l'autre. Cette situation pourrait créer des inégalités entre les locataires de HLM. »*

État du parc de logements. *« La Société a reconnu cette nécessité. En effet, en plus du système d'entretien préventif jumelé aux plans triennaux de réparations majeures préparés par les OMH et des inspections régulières effectuées par ses services techniques, la Société a complété en juillet 1995 la première phase de son programme de réfection des composantes (PRC).*

« Le PRC vise à quantifier le vieillissement du parc HLM et à en prévoir l'évolution. Il permettra de diminuer les coûts associés aux travaux urgents et de garder le contrôle de la situation.

« En ce qui concerne les COOP/OSBL, l'intention de la Société est de se doter des mêmes systèmes de suivi. »

Reddition de comptes. *« La Société partage les préoccupations du Vérificateur général concernant la reddition de comptes. Elle estime toutefois qu'il n'est pas essentiel de fournir toutes les informations auxquelles le Vérificateur général réfère pour que le rapport annuel devienne un instrument de mesure de l'efficacité.*

« La Société est toutefois consciente que son rapport annuel peut être amélioré. Elle entend effectuer progressivement plusieurs des changements demandés, mais elle devra nécessairement tenir compte de la disponibilité de l'information. »

La Commission de la santé et de la sécurité du travail

Étude sectorielle sur la gestion de la prévention-inspection, des créances et de la sécurité informatique

Mission gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	18.1
Vue d'ensemble	18.10
Objectif et portée de notre vérification	18.14
Résultats de notre vérification	
Prévention-inspection	
Coordination de la prévention-inspection	18.16
Établissement des priorités d'intervention	18.18
Allocation de subventions	18.27
Mandats d'inspection	
Rôle de l'inspecteur	18.32
Méthode et outils de travail	18.38
Formation des inspecteurs	18.47
Supervision des inspecteurs	18.51
Gestion des créances	
Traitement et contrôle des surpayés non réels et en suspens	18.56
Recouvrement et radiation des créances	18.64
Planification et organisation du travail	18.66
Fonctionnement du recouvrement	18.69
Revenus de la Commission	18.78
Suivi et reddition de comptes	18.82
Sécurité informatique	18.85
Plan d'ensemble de la sécurité	18.87
Attribution des droits d'accès	18.93
Suivi des interventions des responsables sectoriels	18.97
Reddition de comptes au moyen du rapport annuel	18.99
Autres commentaires issus de nos travaux d'attestation financière	
Importance du déficit accumulé	18.108
Contrôles sur les données utilisées pour cotiser les employeurs	18.111
Contrôles sur les prestations versées	18.115
Commentaires de la Commission	18.123

FAITS SAILLANTS

18.1 La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit, parmi ses fonctions, élaborer et mettre en œuvre des énoncés de politique relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, de façon à assurer une meilleure qualité des milieux de travail. Ce rapport porte principalement sur les déficiences constatées dans la gestion de la prévention-inspection. Des commentaires sur la gestion de ses créances et sa sécurité informatique sont aussi formulés. Toutefois, ce rapport ne porte pas sur le secteur de la réparation dans lequel la Commission a investi des efforts importants au cours des dernières années afin de redresser sa situation financière.

18.2 Puisque la Commission n'a pas revu depuis plusieurs années sa méthode de planification pour déterminer plus justement les établissements à visiter, elle n'est pas assurée que ses interventions lui permettent de remplir adéquatement son rôle en matière de prévention.

18.3 Bien que la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* ait été adoptée il y a maintenant plus de 15 ans, seulement 25 p. cent des travailleurs québécois sont couverts par les mesures qui y sont prévues.

18.4 Au cours des cinq dernières années, la Commission a versé plus de 300 millions de dollars à ses différents partenaires externes en matière de santé et de sécurité. Pourtant, elle possède peu d'information sur les activités qu'ils réalisent et n'est pas en mesure d'affirmer que les sommes versées permettent d'améliorer la prévention.

18.5 L'organisation du travail des inspecteurs cause divers problèmes : il n'existe pas d'orientation claire quant à la nature des interventions à effectuer, les établissements ayant des activités en dehors des heures normales de travail sont rarement inspectés et les méthodes et outils de travail, ainsi que la formation des inspecteurs, laissent à désirer. Enfin, la plupart des régions visitées ne contrôlent pas le temps effectué par les inspecteurs. Dans les régions qui le vérifient, nous avons constaté qu'ils ne consacrent que 55 p. cent de leur temps à l'inspection proprement dite.

18.6 En ce qui concerne la gestion des créances, nous avons examiné celles qui sont dues à la Commission tant par les travailleurs que par les employeurs. Selon les régions, de 30 à 50 p. cent des dossiers de travailleurs examinés auraient dû être déclarés recouvrables bien que les agents d'indemnisation aient statué le contraire.

18.7 Pour ce qui est des créances dues par les employeurs, le suivi est relâché. Dans plusieurs dossiers, la Commission tarde à prendre action, ce qui réduit ses chances de recouvrer les sommes dues. De plus, la Commission ne fait pas de véritables recherches, dans les régions, pour connaître les entreprises non inscrites.

18.8 Dans le domaine de la sécurité informatique, l'absence de plan d'ensemble rend difficile la coordination des nombreux intervenants en ce domaine. La Commission accorde involontairement des droits d'accès à cause de son manque de vigilance dans leur attribution et elle ne s'assure pas toujours que les codes d'accès sont retirés promptement lorsqu'ils ne sont plus nécessaires.

18.9 Enfin, des commentaires issus de notre vérification financière portant sur l'importance du déficit accumulé, les contrôles des données utilisées pour cotiser les employeurs et des prestations versées apparaissent dans la dernière section de ce rapport.

Vue d'ensemble

18.10 La Commission de la santé et de la sécurité du travail a été constituée en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Elle a pour fonctions d'élaborer, de proposer et de mettre en œuvre des énoncés de politique relatifs à la santé et à la sécurité des travailleurs, de façon à assurer une meilleure qualité des milieux de travail. Elle perçoit des employeurs les sommes nécessaires à l'application de cette loi, à l'exception des coûts connexes à l'inspection qui sont remboursables par le gouvernement du Québec.

18.11 La Commission relève d'un conseil d'administration, formé de 15 membres désignés par le gouvernement, dont le président est d'office le chef de la direction. Les employeurs et les travailleurs délèguent sept membres chacun, choisis par le gouvernement après consultation des associations patronales et syndicales les plus représentatives.

18.12 Dans son rapport annuel, la Commission mentionne que « la stabilité financière et la survie même du régime ont constitué la préoccupation centrale au cours des dernières années. Consciente que les mesures administratives tentées jusqu'alors ne suffisaient pas à redonner au régime l'équilibre recherché, la Commission a fait valoir qu'avant de remettre en question certaines dispositions du régime, il était important et urgent de faire vivre l'esprit de la loi et de changer les façons de faire pour agir là où ça compte. Ainsi, des changements importants ont été entrepris afin d'améliorer la communication avec la clientèle en lui fournissant des explications, et surtout, en établissant dès le départ un contrat clair avec elle. »

18.13 Au 31 décembre 1994, l'effectif de la Commission était de 3 705 employés réguliers et occasionnels et ses besoins financiers s'élevaient à 1,8 milliard de dollars. Ces ressources sont réparties dans 21 directions régionales, au centre administratif de Montréal et au siège social situé à Québec.

Objectif et portée de notre vérification

18.14 Notre vérification, en plus des travaux menés annuellement sur l'attestation des données financières, avait pour but d'examiner les activités de la Commission liées à la prévention-inspection, à la gestion des créances et à la sécurité informatique.

18.15 Nous avons mené nos travaux dans certaines directions de la Commission ainsi que dans six directions régionales. Notre vérification couvre l'année financière 1994, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant. L'examen sur place a pris fin le 10 mars 1995.

Résultats de notre vérification

Prévention-inspection

Coordination de la prévention-inspection

18.16 La *Loi sur la santé et la sécurité du travail* a pour objet l'élimination à la source des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. Ainsi, l'un des rôles de la Commission est de permettre aux travailleurs, aux employeurs et à leurs associations de participer à l'amélioration des conditions de santé et de sécurité dans les milieux de travail et d'assurer pleinement les droits que leur reconnaît la loi et les obligations qu'elle leur impose.

18.17 Pour s'acquitter de cette responsabilité, la Commission peut compter sur ses ressources internes et des partenaires externes. D'une part, elle emploie 260 inspecteurs répartis dans 21 directions régionales pour visiter les établissements et les chantiers afin de s'assurer que la santé et la sécurité des travailleurs sont protégées. D'autre part, pour obtenir de l'aide dans l'accomplissement de sa mission, elle octroie annuellement près de 86 millions de dollars sous forme de subventions à ses partenaires externes.

Établissement des priorités d'intervention

18.18 Les inspecteurs de la Commission effectuent plusieurs types d'intervention. L'inspecteur doit intervenir lorsqu'une plainte est formulée ou lorsqu'un accident de travail survient. Il peut également être appelé à rendre une décision lorsqu'un travailleur exerce son droit de refus de travailler ou à agir à titre de conseiller en matière de santé et de sécurité du travail. Enfin, la Commission affecte la majeure partie de ses ressources en inspection aux interventions discrétionnaires. Aux fins de nos travaux, nous avons restreint notre analyse à ce dernier type d'intervention qui demande à la Commission de déterminer les établissements à visiter.

18.19 Les inspecteurs de la Commission visitent en moyenne 16 000 établissements par année sur 217 000 dont ils sont responsables. Ainsi, avec des ressources limitées, la Commission doit établir et revoir périodiquement les priorités d'intervention en fonction de critères préétablis.

18.20 De 1992 à 1994, l'une des priorités de la Commission consistait à vérifier l'application du programme de prévention par les employeurs de certains secteurs d'activité désignés par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail.* En effet, un tel programme doit être produit obligatoirement par les établissements désignés par le Règlement sur le programme de prévention, par exemple les entreprises de construction. La Commission a envoyé dans chaque région la liste de tous les établissements qui doivent, en vertu de la loi, produire un programme de prévention. Cependant, elle n'a pas établi de critères, telle la masse salariale, pour restreindre le nombre d'établissements à visiter, ce qui permettrait aux régions de déterminer les entreprises qui présentent le plus de risques.

18.21 Une autre priorité de la Commission consistait à vérifier des presses à métaux. Cette vérification a nécessité 3 478 visites d'établissements dont plus de 2 300 n'avaient pas un tel équipement. Nous avons constaté que, au cours de cette opération, cinq régions ont effectué 162 visites pour ne trouver que neuf presses à métaux sur leur territoire. La Commission a donc entrepris cette opération sans disposer de données fiables liées au risque de ce genre d'équipement sur la santé et la sécurité des travailleurs québécois. En effet, elle a appuyé sa décision sur des données américaines de 1980. De plus, la Commission ne possédait aucune donnée précise quant aux indemnités versées à la suite d'accidents liés à l'utilisation des presses à métaux au Québec.

18.22 Nous constatons également que la décision de visiter certains établissements ou chantiers ne tient pas toujours compte du nombre d'accidents survenus dans ces entreprises et des montants d'indemnisation qui leur ont été versés. Dans plusieurs cas, la Commission ne vise pas les établissements qui ont réclamé davantage. Ainsi, dans les régions visitées, nous avons mis en parallèle les indemnités versées aux travailleurs de certains établissements avec le nombre de visites effectuées par les inspecteurs de la Commission au cours des trois dernières années. Par exemple, dans l'une de ces régions, les inspecteurs ont effectué 13 visites dans un établissement de deux travailleurs où la Commission n'a versé qu'une

La décision de visiter certains établissements ou chantiers ne tient pas toujours compte du nombre d'accidents survenus dans les entreprises et des montants d'indemnisation qui leur ont été versés.

indemnité de 827 dollars au cours de cette période, alors qu'aucune visite n'a été faite dans un autre établissement d'environ 90 travailleurs où les déboursements ont atteint 187 000 dollars.

En dépit des millions de dollars versés annuellement, la Commission n'est pas en mesure d'affirmer que ces sommes permettent d'améliorer la prévention.

18.23 Une autre région a effectué 11 visites dans une entreprise pour laquelle des indemnités de 428 dollars ont été versées, tandis qu'on n'a procédé à aucune inspection là où les déboursements avaient été de 259 000 dollars.

18.24 Pour ces deux régions, les gestionnaires concernés n'ont pu expliquer adéquatement ce genre de disparité.

18.25 La Commission classe les employeurs en fonction du secteur d'activité économique dont ils relèvent. Les 32 secteurs d'activité sont répartis en six groupes dont la moitié sont présentement assujettis aux mesures prévues par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Cependant, il est important de noter que les trois autres groupes représentent 75 p. cent des travailleurs québécois. Pour remplir son mandat de prévention, la Commission n'a pas assuré la mise en place complète des mécanismes de prévention prévus par cette loi, dont le Comité de santé et de sécurité, le représentant à la prévention, le programme de prévention et le programme de santé propre à chaque établissement.

18.26 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de revoir sa méthode de planification pour déterminer plus justement les établissements à visiter;**
- **d'assurer la mise en place des mécanismes de prévention prévus à la loi afin de mieux protéger l'ensemble des travailleurs.**

Allocation de subventions

18.27 La Commission a versé plus de 300 millions de dollars au cours des cinq dernières années à ses partenaires externes afin de financer les services de santé au travail, de promouvoir la prévention en milieu de travail, de former et d'informer les travailleurs et les employeurs sur la santé et la sécurité du travail. Ces partenaires externes sont les régies régionales qui chapeautent des centres locaux de services communautaires (CLSC), les associations sectorielles paritaires, les associations syndicales et patronales. De plus, un montant de 77 millions de dollars a été versé à l'Institut de recherche en santé et sécurité du travail (IRSST) au cours de cette période.

18.28 Comme la Commission ne coordonne pas l'utilisation des subventions octroyées en matière de prévention et d'inspection, la plupart des subventions sont reconduites année après année. En dépit des millions de dollars versés annuellement, la Commission n'est pas en mesure d'affirmer que ces sommes permettent d'améliorer la prévention. La vérification de l'utilisation des subventions se limite la plupart du temps à un examen du rapport d'activité des organismes subventionnés.

18.29 La Commission possède peu d'information sur les activités de santé des régies régionales et sur l'utilisation des sommes qui leur sont octroyées, même si les régies reçoivent 60 p. cent des subventions versées. Ce sujet constitue d'ailleurs une préoccupation du conseil d'administration de la Commission.

18.30 Le réseau de communication entre l'IRSST et la Commission a été déficient durant plusieurs années. En effet, la Commission a procédé, en 1994, à un recensement des besoins en expertises liés à la prévention et à l'inspection auprès des directions régionales et des régies régionales. Sur les 105 besoins recensés, 40 p. cent avaient déjà fait l'objet d'une analyse par l'IRSST, ce qui démontre un manque de coordination entre cet organisme et la Commission.

18.31 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de coordonner les interventions de ses partenaires externes et s'assurer qu'elles sont conformes à ses objectifs;**
- **de s'assurer de l'efficacité des interventions effectuées par ses partenaires externes.**

Mandats d'inspection

Rôle de l'inspecteur

18.32 La Commission n'a pas défini ses besoins en ressources humaines en matière d'inspection, et ce, pour chacune des régions. La fonction d'inspecteur est exercée par du personnel de plusieurs catégories d'emploi : techniciens,

ingénieurs et autres professionnels. Par exemple, dans deux régions qui desservent sensiblement le même type d'établissement, nous avons constaté que l'une embauchait 36 p. cent de techniciens et que le ratio de l'autre était de 17 p. cent. La Commission devrait analyser cette situation afin de s'assurer que les ressources sont utilisées en fonction des compétences de chacun.

18.33 La Commission incite de plus en plus les employeurs et les travailleurs à prendre charge eux-mêmes de la santé et de la sécurité du travail. Ainsi, dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur peut être appelé à conseiller les employeurs et les travailleurs en cette matière. Il a également le loisir d'émettre des avis de correction et des constats d'infraction pour les établissements qui ne se conforment pas aux règlements.

18.34 La Commission n'a pas d'orientation claire en ce qui concerne la nature des interventions qu'il faudrait effectuer en prévention et en inspection. Dans certaines régions, les inspecteurs font preuve de souplesse alors que, ailleurs, l'approche est plus coercitive. Il existe donc des différences importantes quant à l'imposition des amendes d'une région à l'autre. Par exemple, pour les 11 premiers mois de 1994, les inspecteurs de deux régions similaires ont perçu chacun en moyenne des amendes totales de 190 et de 1 700 dollars respectivement.

18.35 En 1992, l'Université de Montréal menait une recherche portant sur l'évaluation de l'efficacité des approches et des interventions de la fonction prévention-inspection de la Commission (rapport GRASP). Même si ce rapport concluait qu'une combinaison d'interventions de contrôle et d'assistance (approche intégrée) est la seule façon d'améliorer la situation des établissements en matière d'accident du travail, la Commission n'y a toujours pas donné suite.

18.36 Les établissements ayant des activités en dehors des heures normales de travail ne sont pas inspectés, à moins qu'un accident important ne survienne ou qu'un travailleur exerce son droit de refus et que l'intervention d'un inspecteur soit sollicitée. Or, l'horaire des inspecteurs est peu flexible. En effet, ils travaillent du lundi au vendredi, de 8 heures à 17 heures, même si plusieurs établissements sont actifs principalement le soir, la nuit et les fins de semaine. À titre d'exemple, les entreprises du secteur des travaux routiers sont régulièrement actifs en dehors des heures ouvrables régulières. De plus, certaines entreprises de démolition effectuent des travaux dangereux pour la sécurité de leurs travailleurs durant la fin de semaine.

La Commission n'a pas défini ses besoins en ressources humaines en matière d'inspection, et ce, pour chacune des régions.

18.37 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de communiquer des orientations aux directions régionales quant à la nature des interventions à effectuer;**
- **de revoir l'horaire de travail des inspecteurs, afin de l'adapter aux réalités des établissements qu'ils doivent vérifier.**

Méthode et outils de travail

18.38 Le programme de prévention doit être produit obligatoirement par les établissements désignés par la loi. En fait, il s'agit de la planification des activités visant à éliminer les causes d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Comme nous l'avons déjà dit, l'une des tâches importantes de la Commission est de vérifier l'application du programme de prévention par les établissements désignés par la loi. Bien que la loi définisse ce que doit contenir un programme de prévention, la Commission n'a pas défini de modèle de contenu pour chacun des types d'établissement. Cependant, nous avons constaté que certains modèles ont été élaborés dans une région, sans que les autres puissent en bénéficier. Le manque de coordination entraîne un dédoublement des tâches pour les inspecteurs dans chacune des régions.

18.39 La Commission n'a pas d'information sur la façon dont les établissements visés par le règlement mettent en application les programmes de prévention. En effet, elle ne dispose d'aucune donnée à ce sujet.

18.40 Compte tenu des ressources actuellement limitées, la planification est primordiale pour coordonner les efforts des inspecteurs. À cette fin, la mise en place de programmes d'intervention s'avérerait utile pour faciliter une approche intégrée en prévention-inspection concernant des problèmes particuliers. Cependant, la Commission n'apporte que peu de soutien aux

régions en matière de programme d'intervention, qui devrait comprendre notamment un tour d'horizon de la situation, la description des outils de travail ainsi que la formation des inspecteurs.

L'information de gestion présentement disponible au sujet de la prévention et de l'inspection ne permet pas de dresser un portrait complet et à jour des établissements visités.

18.41 Dans certaines régions, des initiatives ont permis d'élaborer des programmes d'intervention particuliers qui, malheureusement, ne sont pas toujours communiqués aux autres régions. Par exemple, des outils d'intervention différents pour l'inspection des chariots élévateurs ont été mis au point dans deux régions, ce qui illustre un dédoublement du travail. Pourtant, l'échange de ces programmes d'intervention permettrait de meilleures interventions dans l'ensemble du réseau.

18.42 L'inspecteur a pour responsabilité de s'assurer que les établissements se conforment aux règlements et aux normes en matière de santé et de sécurité du travail. Ainsi, nous avons constaté que plusieurs de ces règlements sont désuets. De plus, des normes citées dans les règlements de la Commission ne sont plus d'actualité depuis plusieurs années. Bien que l'inspecteur puisse exiger de l'employeur qu'il se conforme à la norme actuelle, la désuétude des règlements lui impose un surcroît de travail. En effet, il doit effectuer des recherches pour vérifier les normes et justifier auprès de l'employeur sa décision d'appliquer une autre norme que celle qui apparaît dans les règlements.

18.43 L'information de gestion présentement disponible au sujet de la prévention et de l'inspection ne permet pas de dresser un portrait complet et à jour des établissements visités.

18.44 Le système informatique de la Commission compile les déboursements en fonction des dossiers financiers. Cependant, une entité peut avoir plusieurs établissements et un seul dossier financier. Ainsi, l'inspecteur qui s'apprête à visiter un établissement ne peut juger adéquatement de sa performance puisqu'il ne dispose pas d'une information propre à cet établissement.

18.45 Les inspecteurs n'ont pas d'outil qui leur permettrait d'avoir une vision globale de l'établissement visité. Si un inspecteur veut connaître l'état complet du dossier d'une entreprise, il doit réunir toutes les informations dont la Commission dispose et qui sont dispersées dans ses divers systèmes, ce qui entraîne des délais. Afin d'optimiser son intervention, l'inspecteur devrait connaître notamment les informations concernant la cotisation de l'employeur. Fort de ces informations, l'inspecteur pourrait plus facilement exposer à l'employeur les avantages financiers de la prévention et mieux évaluer le risque que ce dernier représente. De plus, l'inspecteur doit être au courant du détail des visites effectuées antérieurement par la Commission, de leurs résultats et des interventions effectuées par les équipes de santé des régies régionales, pour être en mesure de coordonner ses interventions avec les partenaires externes.

18.46 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les inspecteurs disposent des moyens et des outils adéquats afin d'optimiser leurs interventions.

Formation des inspecteurs

18.47 En ce qui a trait à la prévention et à l'inspection, les gestionnaires et les inspecteurs considèrent que la formation reçue est insuffisante. La formation dispensée aux inspecteurs varie beaucoup selon les régions. Nous constatons qu'il y a des écarts importants entre les inspecteurs des différentes régions quant au nombre de jours de formation suivie. Par exemple, en 1994, le nombre de jours moyen de formation par inspecteur varie de 0,6 à 8 jours selon les régions.

18.48 La Commission a établi pour priorité de vérifier l'application des programmes de prévention. Cependant, le rapport GRASP indique que 45 p. cent des inspecteurs n'ont pas reçu de formation quant à l'élaboration et à l'évaluation d'un tel programme.

18.49 Enfin, même si la Commission favorise la prise en charge de la prévention par les établissements, près de 60 p. cent des inspecteurs et 50 p. cent des gestionnaires de la Commission n'ont jamais suivi de session de formation sur l'implantation et le fonctionnement des comités de santé et sécurité du travail.

18.50 Nous avons recommandé à la Commission d'intensifier ses efforts en vue d'assurer la formation continue de ses inspecteurs.

Supervision des inspecteurs

18.51 La Commission encadre peu le travail effectué par ses inspecteurs. En général, le contrôle de la qualité est faible et n'est pas effectué de façon continue. Sauf dans l'une des régions visitées, aucun rapport n'est produit à la suite d'un contrôle de qualité.

18.52 La Commission ne vérifie pas toujours le temps effectué par ses inspecteurs. À titre d'exemple, trois des six régions visitées contrôlent les heures travaillées par leurs inspecteurs et une seule les compile.

18.53 À partir des données de certaines régions qui examinent le temps effectué par leurs inspecteurs, nous avons analysé les heures directement consacrées au dossier d'intervention. Ces heures comprennent la préparation du dossier, le déplacement, l'inspection même, la rédaction du rapport et d'autres travaux comme les consultations et les enquêtes. Le pourcentage ainsi obtenu révèle que les inspecteurs ne consacrent que 55 p. cent de leur temps aux activités d'inspection, le solde étant réservé aux activités de soutien comme l'administration, la formation, les réunions, etc.

18.54 Plus précisément quand il visite un établissement, l'inspecteur produit un rapport sur lequel il inscrit les heures de début et de fin de sa visite. Ces données sont ensuite saisies dans le système informatique de la Commission. C'est ainsi que, en faisant une extraction de l'ensemble des régions visitées, nous avons constaté que les inspecteurs ne passent que 32 p. cent de leur temps dans les établissements.

18.55 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de mettre en place les mécanismes nécessaires pour mieux encadrer le travail des inspecteurs;**
- **d'élaborer des indicateurs pour évaluer la productivité des inspecteurs.**

Gestion des créances

Traitement et contrôle des surpayés non réels et en suspens

18.56 L'une des principales activités de la Commission consiste à indemniser les travailleurs devenus incapables d'occuper leur emploi à la suite d'une lésion ou d'une maladie professionnelle. Chaque année, la Commission verse ainsi des indemnités à quelque 175 000 bénéficiaires, pour un montant total d'environ 1,2 milliard de dollars.

18.57 C'est un agent d'indemnisation qui s'occupe de la demande faite à la Commission par un travailleur. Dans la majorité des cas, l'agent prend la décision d'indemniser ou non un travailleur à partir des informations reçues de celui-ci, de son médecin traitant, de son employeur et du médecin désigné par l'employeur. Cependant, cette décision peut être contestée devant des instances de révision et d'appel. La majorité des modifications apportées à la décision première de l'agent d'indemnisation correspondent à un montant versé en trop à un employeur ou à un travailleur, ce que le jargon administratif appelle « surpayé réel ou non réel ».

Les inspecteurs ne consacrent que 55 p. cent de leur temps aux activités d'inspection dont 32 p. cent dans les établissements mêmes.

18.58 Le surpayé réel peut faire l'objet de démarches de recouvrement. S'il s'avère que la Commission n'arrive pas à récupérer le montant en cause, il sera radié avec l'autorisation d'un gestionnaire. Ainsi, depuis 1990, la Commission a radié des surpayés réels pour une somme totale de 67,7 millions de dollars.

18.59 Le surpayé est non réel quand le montant en question n'est pas recouvrable, que ce soit en vertu de certaines dispositions législatives ou selon des directives de la Commission. La particularité d'un surpayé non réel est qu'il équivaut à une radiation, mais sans que l'agent ait besoin de l'autorisation d'un gestionnaire pour inscrire ce statut. Au cours des dernières années, les surpayés non réels ont augmenté constamment pour totaliser 42,2 millions de dollars depuis 1990.

18.60 Nous avons constaté que les gestionnaires ne disposent pas des outils qui leur permettraient d'effectuer chaque mois un examen des nouveaux surpayés déclarés non réels. En dépit du fait que la Commission produit chaque mois une telle liste, aucune des régions visitées ne la recevait et certaines ignoraient même son existence. Par conséquent, la Commission effectue un contrôle et un suivi très limités des surpayés non réels, qui ont pourtant atteint 12,6 millions de dollars en 1994. Par comparaison, la radiation des surpayés réels doit être autorisée et représente 7,1 millions de dollars pour la même année.

18.61 Les tests que nous avons effectués démontrent d'ailleurs ce manque de contrôle et de suivi. Dans l'échantillon examiné, de 30 à 50 p. cent des dossiers classés non réels auraient dû être déclarés réels, selon les régions. Ce classement erroné qu'effectue l'agent a pour conséquence qu'aucune action de recouvrement ne peut être entreprise afin de récupérer ces montants. Cette perte doit être assumée par l'ensemble des employeurs, au moment de l'établissement du taux moyen de cotisation.

18.62 Certains surpayés restent « en suspens », c'est-à-dire sans attribution de statut et représentent une somme de 2,5 millions de dollars au 31 décembre 1994. Là-dessus, environ 350 dossiers totalisant 621 780 dollars dataient de plus de 12 mois. Notre vérification a permis de constater que les surpayés en suspens reçoivent un traitement différent d'une région à l'autre. Dans certaines régions, le surpayé demeure en suspens jusqu'à la décision des instances de révision ou d'appel. Ailleurs, il faut attribuer au surpayé un statut réel ou non réel dans les plus brefs délais. La Commission n'a pas émis de directives précises afin que les régions traitent les surpayés en suspens de la même façon. L'information de gestion produite ne donne donc pas une image exacte des surpayés en suspens.

La Commission ne suit pas de très près les démarches de recouvrement effectuées dans les régions.

18.63 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de mettre en place des mécanismes de contrôle lui permettant d'exercer un examen efficace des surpayés non réels et de s'assurer de leur traitement;**
- **de disposer d'une information pertinente et suffisante qui lui permettrait de traiter dans les plus brefs délais les surpayés en suspens.**

Recouvrement et radiation des créances

18.64 Les cotisations des employeurs constituent la majeure partie des comptes à recevoir de la Commission. En mars, chaque employeur reçoit un avis de cotisation qui fait état des sommes à payer pour l'année. Cet avis de cotisation est déterminé à partir d'un calcul qui tient compte de l'estimation de la masse salariale de l'entreprise pour l'année en cours, des salaires versés l'année précédente et d'un taux de cotisation.

18.65 Au 31 décembre 1994, les cotisations à recevoir représentaient 110,6 millions de dollars. Ce montant comprend 71,9 millions de dollars pour les dossiers actifs, 10,7 millions pour les dossiers inactifs, et 28 millions pour les faillites et les propositions concordataires. Évidemment, le potentiel de recouvrement des créances concerne surtout les dossiers actifs et inactifs. L'analyse des créances indique que, en ce qui a trait à ces deux types de dossiers, les comptes datant de plus de 180 jours totalisent 39,9 millions de dollars. L'âge des comptes constitue un facteur important car, plus les comptes vieillissent, plus les possibilités de recouvrement diminuent.

Planification et organisation du travail

18.66 En 1985, la Commission a confié aux régions certaines activités de financement, dont le recouvrement et, par conséquent, elle leur a donné une plus grande autonomie. Nous avons constaté que, en dépit de nos recommandations antérieures, la Commission ne suit pas de très près les démarches de recouvrement effectuées dans les régions. Elle n'a fixé ni barèmes ni objectifs en ce sens. Il en résulte que les régions ne font pour ainsi dire pas de reddition de comptes au siège social.

18.67 Chaque région organise ses activités de recouvrement selon le modèle qui lui convient. En général, les régions communiquent peu entre elles pour traiter les dossiers d'une entreprise ayant des établissements dans plusieurs régions. De plus, les gestionnaires sont peu au courant du temps consacré au recouvrement par leur personnel. Sous prétexte que le service à la clientèle constitue la priorité de la Commission, les agents de financement procèdent d'abord à l'enregistrement, à la classification et à la facturation des employeurs avant d'effectuer du recouvrement. Dans une région visitée, les activités de recouvrement sont très limitées, sinon inexistantes, durant certains mois de l'année. Dans quelques régions, une personne est affectée uniquement au recouvrement, ce qui, en général, a un effet bénéfique sur l'âge des créances. En effet, en examinant le pourcentage de créances de plus de 180 jours dans quelques régions, les meilleurs résultats sont atteints, à une exception près, là où une personne effectue du recouvrement à temps complet (figure 18.1).

18.68 Nous avons recommandé à la Commission de donner aux régions des orientations précises pour que la perception des cotisations et des intérêts à recevoir soit faite de façon rigoureuse et efficace.

Fonctionnement du recouvrement

18.69 Au 31 décembre 1994, les comptes à recevoir étaient constitués des soldes impayés relatifs à plus de 23 000 dossiers. À cause de ce volume élevé et puisque le recouvrement est l'une des activités les moins prioritaires, les régions ne traitent généralement pas tous ces comptes au cours d'un mois ou n'en font pas de suivi mensuel.

18.70 L'âge des comptes à recevoir ne constitue pas un facteur d'intervention prioritaire. Les efforts portent plutôt sur les montants les plus importants. En général, les agents agissent assez rapidement en ce qui concerne les comptes qui représentent une valeur excédant 5 000 dollars. Pourtant, dans une région visitée, nous avons constaté que les comptes inférieurs à 10 000 dollars faisaient l'objet de peu d'efforts de recouvrement.

Dans une région visitée, nous avons constaté que les comptes inférieurs à 10 000 dollars faisaient l'objet de peu d'efforts de recouvrement.

18.71 Dans l'un de ses rapports, la direction de la vérification interne mentionnait qu'« elle avait retracé des cas sur lesquels la Commission a émis et expédié un état de compte mensuellement plus de 50 fois consécutives sans qu'aucune action ne soit posée par le secteur du recouvrement ».

18.72 Les radiations sont principalement effectuées en région. Le siège social exerce un contrôle qui consiste à s'assurer qu'il existe un document de radiation et que les signatures requises ont été apposées. Il ne se préoccupe pas du bien-fondé de la radiation. En 1994, les comptes dont le solde était inférieur à 5 000 dollars et qui ont été radiés représentaient environ 4,5 millions de dollars. Depuis 1990, le montant total des radiations effectuées par la Commission est de 73,2 millions de dollars, dont 18,4 millions de dollars pour la seule année 1992. En outre, ces montants excluent les annulations d'intérêts effectuées à la suite du paiement partiel ou total de la cotisation, la Commission n'étant pas en mesure de déterminer la proportion des intérêts annulés.

18.73 Certains montants radiés concernent des dossiers relatifs à une faillite. Nous avons constaté que ces radiations ne sont pas faites au même moment dans les différentes régions. En effet, dans quelques régions, on annule la créance au moment de la déclaration de faillite; ailleurs, on attend la réception du rapport du syndic. D'une part, ce traitement différent ne permet pas à la Commission d'avoir un portrait exact de ses créances. D'autre part, elle devrait s'assurer que les régions ont effectué toutes les démarches requises avant la radiation de ces dettes.

18.74 Nous avons retracé plusieurs dossiers au sujet desquels la Commission a tardé à amorcer des démarches de recouvrement. Par conséquent la Commission fait face à des créances importantes dont le solde impayé remonte dans certains cas à plusieurs années et où les possibilités de recouvrement semblent peu élevées.

18.75 Enfin, dans une région, plusieurs dossiers du même secteur d'activité correspondent à une créance totale d'environ 2 millions de dollars. Dans certains cas, la Commission a attendu plusieurs mois, sinon quelques années, après

RÉGION	EN DOLLARS	EN %
A	1 842 133	37
B	2 314 972	48
C	4 598 000	67
D	4 733 509	74
E *	2 066 232	23
F *	2 647 294	37
G *	3 932 299	41
H *	3 077 425	42
I *	2 734 872	47

* Personne affectée à plein temps au recouvrement

FIGURE 18.1
Créances de plus de 180 jours, dossiers actifs et inactifs

l'échéance des factures avant d'entreprendre des démarches judiciaires. Parfois, même si les factures datent de plus d'un an, aucune procédure judiciaire n'a été amorcée. Dans plus d'une trentaine de ces dossiers, le litige porte sur la définition de « travailleur ». Les entreprises concernées soutiennent que leurs employés sont des travailleurs autonomes et que, par conséquent, elles n'ont pas à cotiser à la Commission pour assurer le salaire de ces personnes. Par ailleurs, la Commission plaide l'inverse en soutenant que ces entreprises exercent un lien d'autorité sur ces travailleurs. Bien que ces entreprises ne considèrent pas les travailleurs en question comme leurs employés, nous avons relevé un cas où la Commission a remboursé à l'entreprise les 14 premiers jours d'indemnisation d'un travailleur, ce qui revient à admettre qu'elle se reconnaît comme son employeur.

Le processus de recouvrement de la Commission est plutôt lent.

18.76 Tous ces exemples illustrent la lenteur du processus de recouvrement de la Commission. Les créances sont alors plus difficiles à récupérer et les sommes que la Commission considère comme non recouvrables sont assumées par tous les employeurs car elles sont prises en compte au moment de l'établissement du taux moyen de cotisation.

18.77 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de disposer d'une information de gestion pertinente qui lui permettrait de connaître le temps consacré par les régions au recouvrement et sur quels montants les efforts de recouvrement ont principalement porté;**
- **de donner aux régions des orientations afin qu'un contrôle adéquat soit exercé sur la radiation des créances et des intérêts.**

Revenus de la Commission

18.78 Les cotisations des employeurs représentent la principale source de revenus de la Commission. Lorsqu'une entreprise non inscrite est repérée, la loi prévoit qu'elle doit payer des intérêts sur ses paiements en retard. Dans les régions que nous avons visitées, cette politique n'est pas appliquée : seuls des frais d'administration sont ajoutés à la cotisation. En procédant de la sorte, la Commission se prive de revenus. De plus, les factures ne sont pas toutes calculées sur la même base. Dans certaines régions, les arrérages facturés ne dépassent pas cinq ans, parfois moins, selon la capacité de payer de l'entreprise. Ailleurs, nous avons retracé un cas où la facture couvrait les dix dernières années d'exploitation. La Commission devrait émettre des directives claires à ce sujet, afin d'uniformiser dans toutes les régions le traitement qu'elle applique.

18.79 En général, il n'y a pas de véritable recherche, dans les régions, pour connaître les entreprises non inscrites à la Commission. Pourtant, dans une région où un employé a consacré son temps à repérer des entreprises non inscrites, la Commission a ainsi recueilli, en seulement quatre mois, plus de 70 000 dollars. Elle devrait envisager la possibilité d'étendre ce projet à d'autres régions.

18.80 La Commission n'a pas non plus établi d'entente avec les ministères et organismes gouvernementaux pour qu'ils l'informent au sujet des entreprises de chaque secteur et de chaque région, ce qui lui permettrait de s'assurer qu'elles sont bien inscrites comme employeurs auprès de la Commission. Ainsi, elle pourrait augmenter ses revenus.

18.81 Afin de maximiser ses revenus, nous avons recommandé à la Commission :

- **d'appliquer les dispositions de la loi relativement aux intérêts à réclamer et donner aux directions régionales des orientations précises pour que les factures soient toutes calculées sur la même base lorsqu'une entreprise non inscrite est repérée;**
- **d'analyser, en collaboration avec les ministères et organismes du gouvernement, la possibilité d'optimiser les informations contenues dans ses fichiers, afin de faciliter l'application des lois qu'elle administre.**

Suivi et reddition de comptes

18.82 Chaque mois le siège social fait parvenir aux régions la liste informatique de tous les dossiers en perception. Dans la plupart des régions, les gestionnaires effectuent le suivi de leurs créances à l'aide du sommaire de ces listes où l'on trouve notamment le nombre de dossiers en perception et les montants en cause. Nous

avons constaté que les gestionnaires effectuent le suivi de leurs créances sans vraiment se préoccuper de l'âge des comptes à recevoir. Dans une région visitée, un système parallèle est utilisé afin d'obtenir de l'information sur les activités de recouvrement de chaque agent.

18.83 La Commission a également mis en place un système d'information de gestion dont une partie concerne plus particulièrement le recouvrement. Même si un rapport de la vérification interne mentionnait que ce système ne constituait pas un outil adéquat pour les activités de recouvrement effectuées par les régions, ce système est encore utilisé dans certaines d'entre elles. Il en résulte notamment un dédoublement des tâches en ce qui concerne la saisie des données. La Commission n'a pas réévalué ce système d'information de gestion afin d'éviter que les régions n'effectuent une double saisie.

18.84 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que l'information de gestion produite est pertinente et utile aux régions dans leurs efforts de recouvrement.

Sécurité informatique

18.85 La Commission dispose d'environ 1 700 terminaux et de 2 800 micro-ordinateurs reliés par des réseaux locaux. Ces postes de travail sont utilisés pour effectuer annuellement 700 000 transactions et émettre plus de 1,1 million de chèques.

18.86 La Commission recourt à plusieurs mécanismes pour contrôler l'accès à ses ressources informatiques. Ils sont différents selon qu'ils sont installés sur l'ordinateur central, sur les micro-ordinateurs et sur les réseaux locaux. Ces systèmes de contrôle accordent ou refusent l'accès en fonction du code d'identification de l'usager et des règles qui s'y rattachent.

Plan d'ensemble de la sécurité

18.87 La Commission ne dispose pas d'un plan d'ensemble de la sécurité informatique. La mise en place d'un tel plan est rendue nécessaire notamment à cause du nombre important de responsables sectoriels et de responsables de ressources et afin de coordonner les actions de tous ces responsables. Ce plan devrait fixer des objectifs précis, déterminés à la suite d'études de risques, des mécanismes de contrôle à mettre en place, des règles de sécurité et un tableau des responsabilités.

18.88 De plus, la Commission n'a pas défini d'objectifs précis en matière de sécurité informatique. Les manuels de procédure sont les seuls documents distribués au personnel qui fassent état des intentions de la Commission. Le rôle attribué aux responsables de la sécurité consiste à « appliquer les contrôles nécessaires à la sécurité des ressources logicielles qui lui ont été désignées ». Ce rôle, défini dans les manuels de procédure, ne constitue pas un objectif précis. Ainsi, les responsables de la sécurité ont du mal à déterminer les mesures à mettre en place. En l'absence d'objectifs clairs, ils peuvent difficilement refuser les demandes injustifiées.

18.89 Les codes d'identification permettent d'identifier l'utilisateur et les mots de passe qui leur sont associés valident l'identité déclarée. Tous les systèmes de contrôle d'accès doivent répondre à des critères minimums pour prévenir, détecter et empêcher l'usurpation d'identité. La Commission s'est dotée de plusieurs logiciels pour contrôler l'accès à ses ressources informatiques; de plus, elle a élaboré et mis en fonction un logiciel qui permet l'usage d'un mot de passe unique pour tous ces logiciels. Sans mécanisme de sécurité adéquat et uniforme, un individu pourrait mettre à profit la vulnérabilité d'un logiciel pour découvrir le mot de passe et usurper une identité en l'utilisant pour les autres logiciels de contrôle. Toutefois, la Commission n'a pas émis de directive pour déterminer les critères de base à respecter au moment de l'installation de ces logiciels. Notre examen a démontré que la longueur minimale et la fréquence de changement des mots de passe diffèrent d'un logiciel à l'autre. Certains ne permettent pas de suspendre un code d'identification après un nombre déterminé de violations, ni de verrouiller momentanément un poste de travail. Ces logiciels n'offrent pas tous la possibilité de cryptographier les mots de passe.

La Commission n'a pas déterminé clairement les fichiers de données et les programmes qui ne doivent être exposés à aucun risque, pas plus d'ailleurs que le niveau de protection nécessaire.

18.90 La Commission n'a pas déterminé clairement les fichiers de données et les programmes qui ne doivent être exposés à aucun risque, pas plus d'ailleurs que le niveau de protection nécessaire. De ce fait, la tâche des

Certains utilisateurs bénéficient de droits d'accès qui ne sont pas requis dans l'exercice de leurs fonctions.

responsables de ressources est complexe et les droits d'accès sont trop étendus. Nous avons constaté, par exemple, un droit d'accès excessif à des bibliothèques. Dans certains cas, tous les employés de la Commission ont accès à des programmes importants. Bien que nous ayons attiré l'attention sur cette situation depuis plusieurs années, elle n'a toujours pas été corrigée.

18.91 L'absence de plan de sécurité date de plusieurs années. Depuis 1989, nous signalons régulièrement cette lacune sans que la Commission en ait vraiment tenu compte. Ce n'est que tout récemment qu'une personne a été désignée pour prendre en charge la coordination de la sécurité. Au début de son mandat, ce responsable a pris connaissance de la situation de la Commission selon une approche structurée. Certains projets, dont l'un consiste à établir un plan de sécurité, ont été approuvés en février 1995. Nous souhaitons que ces projets apportent des résultats concrets.

18.92 Nous avons recommandé à la Commission de préparer, d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'ensemble de la sécurité informatique.

Attribution des droits d'accès

18.93 La Commission n'a pas émis de directive précise quant à l'attribution des droits d'accès, pour bien indiquer à ses responsables de ressources quels sont ses objectifs.

18.94 La Commission a délégué à chaque région le pouvoir d'organiser le travail comme elle l'entend. Aucun modèle d'organisation du travail n'a été imposé aux régions. Ainsi, des personnes occupant le même poste peuvent accomplir certaines tâches différentes d'une région à l'autre. Il est donc difficile aux personnes responsables des demandes de droits d'accès de juger du bien-fondé de celles-ci. En pratique, elles approuvent la quasi-totalité des demandes d'accès. Par exemple, nous avons constaté qu'un responsable de ressources a accordé un droit d'accès en mise à jour aux préposés aux renseignements.

18.95 La Commission accorde involontairement des droits d'accès par son manque de vigilance dans l'attribution des règles d'accès. Un logiciel de contrôle interprète chronologiquement ces règles jusqu'à ce qu'il reçoive une instruction d'arrêt de la recherche. À défaut de trouver une telle instruction à la fin des règles particulières, le logiciel poursuit sa recherche parmi les règles plus générales. Nous avons constaté, dans plusieurs cas, l'absence de cette instruction de fin de recherche après les règles particulières. Ainsi, certains utilisateurs bénéficient de droits d'accès qui ne sont pas requis dans l'exercice de leurs fonctions.

18.96 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de définir des objectifs précis pour le contrôle d'accès;**
- **de s'assurer que les droits d'accès sont attribués en fonction des tâches à accomplir par le personnel.**

Suivi des interventions des responsables sectoriels

18.97 La Commission ne s'assure pas que les responsables ont effectivement retiré les codes d'identification lorsqu'ils ne sont plus justifiés. La Commission leur fournit un outil automatisé qui permet d'inscrire dans un rapport les disparités, quant au poste occupé, entre le fichier du logiciel de contrôle d'accès et celui des ressources humaines. Depuis quelques années, nous avisons la Commission que, dans plus de 50 p. cent des cas, les codes d'identification ne sont pas retirés dans les 15 jours suivant le départ de l'employé et que les codes d'identification sont utilisés après le départ de l'employé dans une proportion de 15 p. cent. De plus, la Commission n'a émis aucune directive quant aux méthodes de contrôle à posteriori et au suivi qui doit en être fait. Dans certains cas, les responsables de ressources utilisent une méthode qui consiste à accorder l'accès demandé et à l'inscrire dans un journal qui devrait être révisé par la suite. Toutefois, les responsables n'effectuent pas une révision systématique de ces journaux, ce qui rend inexistant le contrôle de ces accès.

18.98 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de rédiger et diffuser des lignes directrices quant aux méthodes de contrôle à posteriori;**

- **de rédiger et diffuser des lignes directrices relatives à l'octroi et au retrait des codes d'identification;**
- **d'effectuer un suivi périodique des interventions des responsables sectoriels;**
- **d'inciter le personnel à éviter toute dérogation à ces lignes directrices.**

Reddition de comptes au moyen du rapport annuel

18.99 La reddition de comptes est un corollaire de la responsabilité de gestion et le rapport annuel constitue l'outil privilégié d'un organisme pour s'acquitter de cette responsabilité.

18.100 Pour permettre d'évaluer l'efficacité de l'organisme, le rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et être disponible en temps opportun. Nous constatons que la Commission a déposé son dernier rapport annuel dans les délais prescrits. Cependant, son contenu pourrait mieux renseigner quant à sa performance.

18.101 Tout d'abord, bien que la mission et la majorité des orientations de la Commission soient énoncées dans le rapport annuel, les termes utilisés sont généraux et vagues. Malheureusement, comme ces orientations ne reposent pas sur des objectifs mesurables, le lecteur ne peut évaluer dans quelle mesure les priorités de la Commission ont été respectées. Par exemple, l'un des rôles de la Commission est d'améliorer les conditions de santé et de sécurité dans les milieux de travail. Pourtant, le rapport est muet sur ses orientations en cette matière.

18.102 La Commission perçoit également des cotisations des employeurs pour financer ses activités. Cependant, le rapport ne précise pas les mécanismes mis en place pour percevoir les cotisations des employeurs afin que le lecteur puisse en apprécier l'à-propos. De plus, même si la Commission doit s'assurer de l'inscription des employeurs assujettis, son rapport ne précise pas les mécanismes qu'elle a mis en place.

18.103 De surcroît, bien que la Commission ait ouvert un bureau des plaintes en 1993, le rapport ne fournit aucune donnée au lecteur concernant le nombre et le type de plaintes reçues, ce qui lui permettrait de juger de la satisfaction de la clientèle desservie.

18.104 La Commission a recours à 3 800 années-personnes pour mener à bien ses travaux. Il lui en coûte près de 180 millions de dollars par année. Pourtant, le rapport est muet quant à la productivité de ces ressources, à leur niveau de compétence et aux efforts consacrés à la sécurité et à l'environnement au travail.

Le contenu du rapport annuel pourrait mieux renseigner quant à la performance de la Commission.

18.105 La Commission présente un rapport financier de ses activités de l'exercice. Les principales variations relatives à la tarification de l'année sont expliquées dans son rapport annuel. Cependant, il ne fournit aucune information quant aux autres écarts importants enregistrés par rapport à l'exercice précédent.

18.106 Enfin, la Commission devrait établir des comparaisons avec les autres provinces pour que le lecteur puisse juger de sa performance.

18.107 Nous avons recommandé à la Commission de réviser le contenu de son rapport annuel pour en arriver à fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance.

Autres commentaires issus de nos travaux d'attestation financière

Importance du déficit accumulé

18.108 En 1994, la Commission a réalisé, pour la première fois depuis 1989, un surplus de fonctionnement de 125,6 millions de dollars pour l'exercice courant. Bien que cela représente une amélioration de 248,4 millions de dollars par rapport à l'année précédente, il n'en demeure pas moins que le déficit accumulé de la Commission atteint plus de 3,3 milliards de dollars.

18.109 L'ampleur du déficit accumulé demeure une préoccupation importante même si, cette année, la Commission a respecté intégralement sa politique visant la pleine capitalisation pour l'an 2014. En effet, pour l'année 1995, la récupération d'une partie de ce déficit accumulé représente 0,11 dollar par dollar de cotisation.

18.110 Pour assurer la survie du régime sans que la capacité de payer des employeurs soit dépassée, il est essentiel que la Commission applique rigoureusement sa politique de capitalisation et poursuive ses efforts visant une gestion plus serrée de ses opérations.

Contrôles sur les données utilisées pour cotiser les employeurs

18.111 Les variables importantes utilisées dans le calcul des cotisations des employeurs sont principalement la masse salariale, la classification à une ou des unités selon la nature des activités économiques et les prestations versées aux travailleurs victimes de lésions professionnelles imputées à chacun des sous-dossiers financiers correspondant à des unités de classification.

18.112 Nous avons constaté que la Commission exerce des contrôles satisfaisants sur la masse salariale et la classification des employeurs. Par contre, l'imputation aux employeurs du coût des prestations versées n'est pas adéquatement contrôlée. Peu de travaux de révision à priori sont menés afin de s'assurer que les prestations sont imputées aux sous-dossiers financiers adéquats et que les corrections qui s'imposent sont effectuées promptement.

18.113 Annuellement, la Commission procède à une vérification à posteriori de certaines données fournies par les plus importants employeurs. Elle vérifie également les entreprises pour lesquelles le nombre et le coût des lésions professionnelles survenues chez elles sont significativement différents de la moyenne observée dans leur unité d'activités économiques. Bien que ces vérifications soient limitées à certains employeurs, la Commission détecte régulièrement des erreurs d'imputation de prestations à un ou des sous-dossiers financiers. Cette situation laisse croire que d'autres erreurs d'imputation pourraient exister chez les employeurs possédant plusieurs sous-dossiers financiers, d'autant plus que les cotisations de ces employeurs représentent près de 30 p. cent des revenus de ce type pour la Commission. Or, ces erreurs d'imputation peuvent fausser, entre autres, le taux de cotisation applicable à chaque unité d'activités économiques établi au moment de la tarification annuelle et entraîner un problème d'équité entre les employeurs.

Malgré nos recommandations des années antérieures, la Commission n'a toujours pas implanté de contrôles minimaux suffisants pour l'assurer de l'exactitude des données utilisées pour le calcul des indemnités.

18.114 Nous avons recommandé à la Commission de mettre en place des contrôles suffisants pour s'assurer que les prestations relatives aux lésions professionnelles sont imputées aux employeurs de façon adéquate.

Contrôles sur les prestations versées

18.115 Depuis les deux dernières années, la Commission a fait des efforts importants pour mieux contrôler la durée au cours de laquelle des indemnités sont versées aux travailleurs. À cet effet, elle a implanté des façons de faire basées sur le rapprochement avec sa clientèle et visant un meilleur traitement des dossiers, sans toutefois posséder les outils qui lui permettraient de déterminer dans quelle mesure elles l'aident à atteindre son objectif de réduction des coûts. Par ailleurs, les contrôles visant à s'assurer de la conformité avec les lois et de la justesse des prestations versées de plus de 1,2 milliard de dollars demeurent insuffisants.

18.116 En région, l'agent d'indemnisation dispose d'un grand pouvoir dans le traitement des dossiers. Il peut statuer sur l'admissibilité des réclamations, enregistrer et modifier les données servant au calcul des indemnités ainsi qu'autoriser et faire émettre les paiements. Cette situation, bien que justifiée par l'approche d'un bon service à la clientèle, représente un risque important d'erreur puisque la révision des décisions importantes prises par l'agent est déficiente.

18.117 Nous constatons que les mêmes erreurs se répètent d'année en année et, malgré nos recommandations des années antérieures, la Commission n'a toujours pas implanté de contrôles minimaux suffisants pour l'assurer de l'exactitude des données utilisées pour le calcul des indemnités.

18.118 Une rencontre à ce sujet a eu lieu en 1994 avec des dirigeants de la Commission afin d'expliciter notre point de vue et de présenter certaines avenues de solution pour le contrôle des prestations versées, sans grand résultat. La Commission mentionne, entre autres, qu'elle ne veut pas nuire à l'autonomie des régions et que l'application de validations supplémentaires répondant à certains critères serait discriminatoire pour les travailleurs.

18.119 Même si la Commission désire maintenir la latitude accordée aux régions, leurs interprétations peuvent être non conformes aux lois et règlements et non appliquées uniformément, puisque le contrôle de la qualité des décisions prises en région est quasi inexistant.

18.120 De plus, la Commission peut, depuis la modification en 1992 de l'article 365 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP), corriger la majorité de ses erreurs administratives, très souvent liées à l'utilisation de données de base erronées. Cependant, elle n'a pas mis en place les mécanismes nécessaires pour profiter pleinement de cette possibilité.

18.121 Enfin, la Commission ne dispose pas d'indicateurs précis permettant aux gestionnaires responsables de suivre les opérations liées aux activités d'indemnisation et de rendre compte de leur gestion. Plusieurs rapports sont produits mais ils sont volumineux et peu utilisés. Conséquemment, les activités de surveillance, autres que la production d'états financiers prévisionnels, sont fort limitées et ne peuvent à elles seules permettre de conclure à une gestion efficace, efficiente et conforme à la législation en vigueur.

18.122 Nous avons recommandé à la Commission :

- **de mettre en place des contrôles en qualité et en nombre suffisants pour s'assurer du respect des lois, de la justesse des prestations versées et du traitement uniforme des dossiers;**
- **de mettre en place les mécanismes nécessaires pour corriger en temps opportun les erreurs administratives décelées;**
- **d'élaborer des indicateurs précis pour permettre aux gestionnaires de suivre leurs opérations, d'évaluer si elles sont gérées efficacement et de rendre compte adéquatement de leur gestion.**

18.123 ***Commentaires de la Commission : Commentaire général.*** *« La Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a connu, de 1990 à 1993, une période difficile à la fois au niveau de sa situation financière et de la satisfaction de sa clientèle. En 1993, la Commission a débuté une réorganisation en profondeur touchant tous les volets de sa mission. Déjà, on peut souligner une amélioration de la situation financière : le surplus financier de 125,6 millions de dollars en 1994 ainsi que celui prévu de 51,6 millions de dollars pour 1995 en témoignent. De la même manière, les relations avec nos clientèles et partenaires se sont grandement améliorées.*

« Bien sûr, la réorganisation n'est pas terminée et il reste encore beaucoup à faire. La Commission aurait souhaité que le rapport du Vérificateur général fasse état des améliorations au lieu de mettre en évidence seulement les éléments négatifs. D'ailleurs, certaines constatations ne sont plus exactes en 1995.

Prévention-inspection. *« En matière de prévention-inspection, la Commission admet, de façon générale, qu'elle avait des faiblesses majeures à corriger. Toutefois, dans le cadre de sa réorganisation, elle a entrepris de faire un diagnostic sur les problématiques et de trouver des solutions. D'ailleurs, les éléments présentés dans le rapport du Vérificateur général proviennent de la grande table intervice-présidences sur la prévention-inspection qui avait été créée en 1994 pour poser un diagnostic et proposer des solutions.*

« Consciente des problématiques soulevées par le Vérificateur général et ses principaux partenaires, la Commission a décidé de relever le défi de faire vivre la Loi sur la santé et la sécurité du travail *(LSST). Cette loi est sans doute complexe mais elle est sans contredit une loi d'avant-garde. Ainsi, le défi en prévention-inspection fait appel à un changement important de culture. Ce changement interpelle non seulement le personnel de la CSST mais aussi les travailleurs et les employeurs sans oublier nos différents partenaires.*

« Pour s'assurer qu'il va y avoir un réel changement, la Commission a décidé d'y mettre le temps et d'y associer son personnel et ses partenaires. Tout d'abord, elle a créé en novembre 1994 une grande table intervice-présidences regroupant 70 personnes qui ont débattu des problématiques et dégagé un consensus sur les solutions mises de l'avant par deux sous-comités de travail. Les résultats de la grande table ont été présentés en septembre lors d'un colloque réunissant 160 personnes. Celles-ci ont convenu de l'importance de faire des modifications profondes et ont accepté de contribuer à la mise en place des nouvelles approches en prévention-inspection.

D'ici Noël, le changement à réaliser sera véhiculé auprès des employés afin de s'assurer de leur adhésion. Les solutions retenues seront expérimentées en région dans des projets pilotes avant d'être implantées graduellement dès 1996.

« Ainsi, la démarche de réalignement en prévention-inspection permettra d'améliorer les éléments soulignés par le Vérificateur général et portant sur la coordination des interventions, l'établissement des priorités, le ciblage des établissements visités, les outils utilisés, la classification, la formation et la supervision.

Gestion des créances. *« Les mauvaises créances représentent 1,3 p. cent des cotisations des cinq dernières années. Il faut cependant souligner que la Commission, en tant qu'assureur public en situation de monopole et de paritarisme, doit assurer tous les employeurs indépendamment de leur solvabilité. Il est également à noter que depuis novembre 1992, à la suite de la modification de la loi fédérale sur les faillites, la Commission a perdu son rang de créancier ordinaire. Dans ce contexte, il est difficile de n'avoir aucune mauvaise créance, mais la Commission reconnaît qu'il y a place à amélioration en ce domaine.*

« Toutefois, la Commission, en raison de son mandat, se doit d'être prudente avant d'exiger des sommes qui pourraient entraîner la faillite d'entreprises. Or, la période de 1990 à 1992 était une période économiquement difficile. Par ailleurs, par souci d'équité, la Commission se doit également d'être vigilante et exigeante envers les employeurs qui n'acquittent pas leur cotisation afin d'éviter un fardeau indu aux employeurs qui respectent leurs obligations.

« C'est dans cet esprit que la Commission se penche depuis le printemps 1995 sur l'efficacité de son processus de recouvrement. Ces travaux devraient donner lieu à des ajustements au cours de 1996. Également, en 1996, la réorganisation de la Commission se poursuivra et touchera les façons de faire en financement tant en région que dans les unités centrales. Là encore, les problématiques soulevées dans le rapport du Vérificateur général seront prises en compte.

Sécurité informatique. *« Le dossier de la sécurité de l'information est maintenant pris en charge par le Secrétariat général. Une évaluation complète de ce dossier a récemment été réalisée. De façon générale, le bilan a fait ressortir les points forts et les points faibles de la sécurité à la Commission.*

« Des projets ont été élaborés afin de corriger les problèmes. Par exemple, un plan institutionnel de sécurité est actuellement en voie de réalisation et sa mise en oeuvre est prévue d'ici la fin 1995. Ce plan s'échelonnera sur trois ans et servira de base au plan annuel de sécurité. Notons enfin que la Commission veut, dans la mesure du possible, harmoniser les changements en matière de sécurité avec ceux en cours au niveau des systèmes informatiques afin d'éviter le gaspillage de fonds.

Rapport annuel. *« Le contenu du rapport annuel est sûrement perfectible. Toutefois, la Commission considère avoir déjà un rapport de très grande qualité contenant plein de chiffres et de statistiques sur la performance de l'organisation. Ce rapport ne doit pas être perçu comme le seul et unique moyen pour une organisation de rendre compte de ses résultats et réalisations.*

« La Commission est cependant disposée à améliorer son rapport, notamment en introduisant des statistiques sur son évolution et des explications sur les travaux spécifiques à chaque vice-présidence.

« En ce qui concerne les comparaisons avec les autres provinces, la Commission a opté pour une publication distincte en raison de la complexité méthodologique.

Déficit. *« À l'égard du déficit accumulé, la Commission s'est assurée, depuis 1994, de respecter rigoureusement sa politique de capitalisation. La pleine capitalisation est visée en 2014 mais déjà en 2009 la moitié de la dette accumulée sera effacée. Enfin, il nous fait plaisir de mentionner que le déficit de 3,3 milliards de dollars n'est plus exact. En effet, les prévisionnels de mai 1995 indiquaient un déficit accumulé de 2,8 milliards de dollars.*

Indemnisation. *« Dans le cadre de sa réorganisation, la Commission a revu en 1994 toutes ses façons de faire en indemnisation. Elle procède actuellement à l'implantation de ses nouvelles façons de faire. De plus, la révision des systèmes informatiques est en cours pour mieux supporter les interventions et les décisions des agents d'indemnisation.*

« Par exemple, en matière de contrôle sur les prestations versées, certaines validations informatiques sur les bases de l'indemnité de remplacement du revenu seront intégrées dans le système de paiement. Depuis le 29 mai 1995, des messages aux agents d'indemnisation ont été prévus au système informatique pour éviter un double paiement.

« Un projet pilote sur l'imputation a été réalisé à la direction régionale de Laval à l'automne 1994. Ce projet a débouché en 1995 sur un processus d'information et de formation auprès du personnel qui devrait susciter la prise en charge de l'imputation dans toutes les régions et ce, dès la recevabilité d'une réclamation. Ceci devait sans aucun doute améliorer la qualité de l'imputation au dossier de l'employeur et conséquemment, lui assurer une facturation exacte et équitable.

« En terminant, la Commission est fière du travail accompli au cours des dernières années et des relations harmonieuses avec ses clientèles et partenaires. Une réorganisation de cette ampleur réalisée avec le personnel et exigeant un changement de culture demande du temps. Mais elle est garante d'une grande solidité. La santé financière de la Commission et la satisfaction de la clientèle sont des indicateurs stimulants. Déjà, la CSST s'est grandement améliorée et a l'intention de poursuivre dans cette direction au profit de ses clientèles travailleurs et employeurs. »

Les constats d'infraction au Code de la sécurité routière

Étude sectorielle conduite auprès du ministère de la Justice

Mission gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	19.1
Vue d'ensemble	19.7
Portée de notre vérification	19.9
Résultats de notre vérification	19.11
Gestion des constats d'infraction	19.12
Qualité des constats d'infraction	19.13
Retards dans le traitement des constats d'infraction	19.20
Avertissements de 48 heures	19.24
Gestion de l'information	19.27
Transmission de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude	
Délai légal de transfert	19.31
Suspension des permis de conduire	19.36
Commentaires du Ministère	19.39

FAITS SAILLANTS

19.1 La Direction des affaires pénales du ministère de la Justice entreprend des poursuites au nom de l'État au regard de plus de 70 lois, dont le Code de la sécurité routière représente, et de loin, la plus importante.

19.2 Ce rapport attire l'attention sur les déficiences observées dans la gestion des constats d'infraction au Code de la sécurité routière et la transmission de l'information pertinente à la Société de l'assurance automobile du Québec concernant les points d'inaptitude.

19.3 Tout d'abord, le Procureur général ne se préoccupe pas suffisamment des mandataires qui dressent des constats d'infraction erronés. Pour la seule année 1994, plus de 62 000 constats d'infraction contenaient des erreurs qui étaient, dans certains cas, d'une importance telle qu'elles ont entraîné le retrait des plaintes.

19.4 Ensuite, le traitement des constats d'infraction et des avis de 48 heures accuse des retards importants. De la sorte, le Ministère a été privé d'un revenu potentiel maximal de plus de 12 millions de dollars en 1994.

19.5 En ce qui concerne les individus reconnus coupables d'une infraction en vertu du Code de la sécurité routière, le Ministère transmet des avis à la Société de l'assurance automobile du Québec pour qu'elle comptabilise les points d'inaptitude. Cependant, il survient des erreurs de traitement et les délais légaux pour ce genre d'inscription ne sont pas respectés.

19.6 Finalement, la lenteur du système judiciaire déjà dénoncée dans nos rapports antérieurs permet à plusieurs contrevenants, qui ont pourtant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi, d'éviter de perdre leur permis de conduire.

Vue d'ensemble

19.7 L'État établit de nombreuses obligations aux citoyens, en vertu des lois qui sont adoptées. Il se doit de réprimander les individus qui contreviennent à ces lois de sorte que la punition ait un effet de dissuasion et d'exemplarité pour l'ensemble des justiciables. Le ministère de la Justice, par l'entremise de sa Direction générale des affaires criminelles et pénales, assume la poursuite dans les cas d'infraction au Code criminel, à d'autres lois fédérales et aux lois du Québec.

19.8 Le Ministère traite annuellement plus de 500 000 constats relatifs à des infractions au Code de la sécurité routière. Cependant, il ne s'occupe pas des constats d'infraction émis par la plupart des corps policiers municipaux.

Portée de notre vérification

19.9 L'an dernier, nous avions procédé à la vérification de la gestion de certaines activités des substituts du Procureur général en matière criminelle. Cette année, nous nous sommes attardés plus particulièrement à la gestion des

poursuites exercées en matière pénale par ces mêmes substituts. Ce rapport attire l'attention sur les déficiences observées dans la gestion des constats d'infraction au Code de la sécurité routière et la transmission de l'information pertinente à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) concernant les points d'inaptitude.

19.10 Notre période de vérification couvre l'année financière terminée le 31 mars 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant.

Résultats de notre vérification

19.11 Parmi les revenus que le Ministère perçoit, les amendes constituent une part importante : en 1993-1994, il a comptabilisé plus de 80 millions de dollars à ce chapitre. Le Ministère doit donc s'assurer de traiter adéquatement tous les constats d'infraction en matière pénale, et ce, dans les délais prescrits, d'une part pour permettre de corriger les comportements fautifs des contrevenants et, d'autre part, pour maximiser ses revenus.

Gestion des constats d'infraction

19.12 Le Ministère n'a pas mis en place tous les mécanismes qui favoriseraient le traitement intégral des constats d'infraction en matière pénale, et ce, dans les délais prescrits.

Qualité des constats d'infraction

19.13 Avec l'autorisation du Procureur général, les membres de la Sûreté du Québec ainsi que les contrôleurs routiers de la SAAQ émettent des constats en ce qui a trait aux infractions relevant du Code de la sécurité routière.

Pour l'année 1994, plus de 62 000 constats reçus de la Sûreté du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec comportaient des erreurs.

19.14 Une copie des constats d'infraction dûment remplis est transmise à la Direction des affaires pénales : c'est alors qu'elle décide de poursuivre ou non, puisque cette décision relève du Procureur général. Or, les constats comportent souvent des erreurs.

19.15 Pour l'année 1994, plus de 62 000 constats reçus de la Sûreté du Québec et de la SAAQ comportaient des erreurs qui ont nécessité pour le Ministère de coûteuses vérifications et l'ont amené, dans plusieurs cas, à engager une procédure administrative ou judiciaire additionnelle. Certaines erreurs étaient d'une telle importance qu'elles ont entraîné le retrait du constat. À titre d'exemple, si le montant réclamé sur le constat est égal à zéro, le Ministère ne peut entamer de poursuites.

19.16 Selon des évaluations, le Ministère estime ses pertes annuelles à 400 000 dollars, parce que le policier a inscrit une amende d'un montant inférieur à celui que prévoit la loi. En effet, quand le défendeur plaide coupable ou qu'il transmet le paiement complet de l'infraction, aucune rectification du Procureur général n'est possible puisque, à toutes fins utiles, un jugement a été rendu contre le fautif.

19.17 Le ministère de la Justice doit informer la SAAQ de toute déclaration de culpabilité en vertu de laquelle des points d'inaptitude doivent être inscrits, et ce, dans les 30 jours de la date de déclaration de culpabilité. Ainsi, le citoyen est reconnu coupable au moment de l'une des trois situations suivantes : s'il envoie au Ministère un avis de plaidoyer de culpabilité, s'il paie intégralement l'amende ou, enfin, s'il est reconnu coupable par le tribunal ou le greffier. Une analyse ponctuelle effectuée par la SAAQ démontre que 21 p. cent des données transmises par le Ministère sont erronées et, de ce nombre, 53 p. cent se rapportent à un numéro de permis de conduire invalide ou inexistant. Ainsi, comme la Société n'a qu'une information partielle ou incomplète, elle est souvent incapable de retracer le dossier de l'individu pour y inscrire les points d'inaptitude.

19.18 Finalement, le Ministère n'est pas assuré qu'il reçoit tous les constats, la suite numérique des constats d'infraction émis par la Sûreté du Québec et la SAAQ ne faisant l'objet d'aucun contrôle. Chaque année plus de 460 dossiers pour lesquels un paiement ou un plaidoyer de culpabilité a été reçu ne peuvent être appariés à un constat. Outre que la crédibilité du système judiciaire est entachée, le ministère de la Justice est ainsi privé de revenus importants.

19.19 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de s'assurer que tous les constats d'infraction émis par des mandataires du Procureur général lui sont transmis et qu'ils sont remplis adéquatement;**

■ **de transmettre une information complète à la SAAQ.**

Retards dans le traitement des constats d'infraction

19.20 La Direction des affaires pénales accuse des retards importants dans le traitement des constats d'infraction. En vertu du nouveau Code de procédure pénale, la majorité des constats d'infraction doivent être signifiés au défendeur au cours de l'année qui suit le délit, à défaut de quoi il y a prescription.

19.21 Ainsi, le Ministère a perdu près de 5 millions de dollars relativement à des billets d'infraction émis avant novembre 1993 et pour lesquels le délai de prescription s'est trouvé modifié avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Bien que cette perte ne soit pas récurrente, le Ministère n'a pas mis en place les moyens nécessaires pour respecter des délais plus courts. Ainsi, le contrevenant, non seulement ne paie pas l'amende, mais il évite également l'enregistrement de points d'inaptitude à son dossier à la SAAQ.

19.22 De plus, le Ministère a perdu plus de un million de dollars en 1994, se disant incapable de signifier dans les délais prescrits plus de 2 000 constats d'infraction émis au cours de l'année.

19.23 Finalement, lorsque le contrevenant omet de payer l'amende dans les 30 jours suivant l'infraction, son dossier est transféré à l'un des palais de justice. Les retards accumulés dans le traitement des dossiers à la Direction des affaires pénales, combinés avec les délais judiciaires, pourraient avoir des répercussions importantes en ce qui a trait aux dossiers présentés devant les tribunaux. En effet, depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale en novembre 1993, peu de dossiers ont abouti devant les tribunaux, notamment à cause de l'accumulation à la Direction des affaires pénales de 75 000 dossiers à transférer aux substituts du Procureur général. Comme un délai moyen de plus de 14 mois s'écoule entre la date de signification et celle du procès, le tribunal pourrait ordonner, dans plusieurs cas, un arrêt de procédure pour délai déraisonnable. Selon la jurisprudence, plusieurs magistrats ont déjà décrété des abandons de procédure pour des offenses commises un an auparavant.

Avertissements de 48 heures

19.24 Annuellement, près de 500 000 avertissements de 48 heures sont émis par les agents de la Sûreté du Québec et de la SAAQ. Ces agents reçoivent également des contrevenants les avis pour lesquels les réparations demandées ont été faites. Ils les apparient avec les constats émis et conservent ceux pour lesquels le délai prescrit a été respecté. Par la suite, ils acheminent au ministère de la Justice les seuls constats qui n'ont pas fait l'objet des réparations requises à l'intérieur du délai prescrit. Par le fait même, ces avis de 48 heures sont assortis d'une amende.

Près de la totalité des 100 000 constats d'infraction relatifs à des avertissements de 48 heures n'ont pas été traités par le Ministère.

19.25 En 1994, près de la totalité des 100 000 constats d'infraction reçus par le Ministère n'ont pas été traités. Ces retards l'ont privé d'un revenu potentiel maximal de 6,5 millions de dollars pour cette seule année ainsi que des intérêts afférents pour l'exercice en cours. L'expérience démontre toutefois que les magistrats n'ont pas tendance à prononcer une sentence à l'encontre des personnes qui ont fait effectuer les réparations exigées, mais avec un certain retard. Par conséquent, le Ministère ne peut compter récupérer la totalité de ces sommes. Demeure l'effet négatif que peut entraîner cette lenteur du Ministère à traiter les dossiers quand la sécurité routière fait l'objet de tant de campagnes de promotion.

19.26 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de traiter adéquatement tous les constats d'infraction et les avis de 48 heures qui lui sont acheminés, et ce, dans les délais prescrits.

Gestion de l'information

19.27 Afin de corriger les lacunes constatées précédemment, le Ministère doit se doter d'outils adéquats. Par exemple, bien qu'un mandataire puisse délivrer au contrevenant un constat d'infraction au nom du Procureur général, ce dernier n'a mis en place aucun moyen pour identifier ses mandataires qui produisent des constats de moindre qualité.

19.28 Le système d'information de gestion du Ministère ne lui permet pas non plus d'extraire toutes les données utiles à la prise de décision. Ainsi, il ne dispose pas d'indicateurs tels que le nombre d'interventions des employés de la Direction des affaires pénales. Le Ministère

Le Ministère ne respecte pas le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la Société de l'assurance automobile du Québec.

possède également peu d'information sur les délais de traitement des dossiers pour chacune des étapes du processus judiciaire.

19.29 Dans un autre ordre d'idées, nous constatons que la diffusion publique des résultats des poursuites judiciaires en matière pénale n'est pas uniforme pour l'ensemble des dossiers traités par le ministère de la Justice. En effet, celui-ci a mis à la disposition du public, dans la plupart des palais de justice de la province, un registre informatisé qui expose le dossier criminel et pénal d'un individu. En matière pénale, ce plumitif ne contient que l'information relative aux dossiers des personnes qui ne plaident pas coupable à l'infraction reprochée et qui font donc l'objet d'une procédure légale. Ainsi, un contrevenant qui conteste l'accusation portée contre lui verra l'information relative à son dossier rendue publique, alors que celui qui reconnaît immédiatement sa culpabilité évitera cette divulgation. Il en va de même de toutes les infractions criminelles et pénales traitées dans les 22 palais de justice non informatisés qui sont exclues du registre en question.

19.30 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'améliorer l'information de gestion, afin de faciliter le suivi des interventions des personnes à qui il délègue une partie de ses pouvoirs et de permettre l'évaluation de l'ensemble de ses activités;**
- **d'assurer une divulgation uniforme des résultats des poursuites pour l'ensemble des dossiers traités, afin d'obtenir un meilleur effet de dissuasion et d'exemplarité.**

Plusieurs contrevenants ayant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi ont profité de la lenteur du système judiciaire et n'ont pas perdu leur permis de conduire.

Transmission de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude

Délai légal de transfert

19.31 Le Ministère ne respecte pas le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la SAAQ.

19.32 Au moment de notre vérification, nous avons observé que les délais de saisie relatifs aux constats du Code de la sécurité routière atteignent près de quatre mois, ce qui représente une accumulation d'environ 138 000 constats. Ainsi, puisque les avis ne sont transférés à la Société qu'une fois les constats saisis, le Ministère qui reçoit un plaidoyer de culpabilité ou un paiement pour un constat émis ne peut, à cause de ces délais, transférer l'information à la SAAQ en moins de 30 jours, comme le prévoit le Code de la sécurité routière.

19.33 De plus, au cours de la dernière année, quelques centaines d'avis n'ont pas été envoyés à la Société dans le cas où le contrevenant avait payé son amende dans l'un des palais de justice.

19.34 Finalement, bien que le Ministère doive envoyer à la Société des avis de rectification et de rétractation pour la mettre au courant de la modification ou de l'annulation d'un jugement, il ne le fait pas toujours. Le nombre des points d'inaptitude inscrits au dossier du conducteur s'en trouve alors faussé.

19.35 Nous avons recommandé au Ministère de faire en sorte de respecter le délai légal pour la transmission des avis concernant les points d'inaptitude à la SAAQ.

Suspension des permis de conduire

19.36 Le délai moyen d'audition des causes devant les tribunaux est de quatre mois en sus des dix mois nécessaires au traitement des constats à la Direction des affaires pénales. En conséquence, un contrevenant dont la cause doit être entendue devant les tribunaux peut bénéficier d'un délai de près de 14 mois. Dans 97 p. cent des cas, il sera reconnu coupable. Ainsi, ce long délai permet souvent à l'individu de récupérer des points d'inaptitude déjà prescrits et lui évite de perdre son permis de conduire. Le taux d'acquittement, très faible quant aux infractions au Code de la sécurité routière, nous permet de croire que les individus, même s'ils savent très bien qu'ils seront condamnés par le tribunal, contestent l'offense reprochée pour éviter de perdre leur permis.

19.37 Ainsi, au cours de la période du 1er novembre 1993 au 31 octobre 1994, nous avons constaté que plusieurs contrevenants ayant dépassé le nombre de points d'inaptitude toléré par la loi ont profité de la lenteur du système judiciaire et n'ont pas perdu leur permis de conduire.

19.38 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place tous les moyens nécessaires pour accélérer le traitement administratif et

judiciaire des infractions au Code de la sécurité routière, afin d'assurer la répression des contrevenants à la loi.

19.39 ***Commentaires du Ministère :*** *« En ce qui a trait à la qualité des constats d'infraction, le Ministère considère qu'il est illusoire de croire que les centaines de milliers de constats rédigés par les policiers, dans des conditions difficiles, puissent être sans erreur, particulièrement la première année d'application d'une nouvelle procédure pénale. C'est pourquoi, il prend toutes les dispositions nécessaires pour vérifier et corriger la situation au besoin. Aussi, compte tenu des exigences légales, il limite au minimum les retraits de plaintes. De plus, conjointement avec la Sûreté du Québec et les autres intervenants, le Ministère recherche l'amélioration constante de la qualité des constats produits en dispensant des cours de formation et de l'information permanente.*

« Quant à la validation des numéros de permis de conduire, le Ministère n'estime pas qu'il en a la responsabilité. Il fournit un avis à l'effet qu'un jugement a été rendu contre un défendeur, à la suite d'une infraction comportant la possibilité d'ajustement de points d'inaptitude. Il transmet les données telles qu'indiquées sur le constat par les policiers qui, eux, ont accès aux banques de données pertinentes leur permettant d'inscrire la bonne information.

« Par ailleurs, le Ministère a déjà prévu les mécanismes nécessaires pour détecter les constats émis et non reçus par la Direction des affaires pénales. Une comparaison des fichiers informatiques de la SAAQ, de la Sûreté du Québec et de la Direction des affaires pénales sera bientôt réalisée. De plus, il est déjà possible d'identifier les constats pour lesquels les défendeurs se sont manifestés, mais qui n'ont pas été acheminés au Ministère. Toutefois, les retards de saisie attribuables aux restrictions budgétaires rendent cette vérification moins efficace.

« Le Ministère est conscient des retards dans le traitement des constats d'infraction. À cet effet, il présentera, sous peu, aux autorités gouvernementales un plan de redressement sur les mesures à prendre afin de régler l'insuffisance des ressources à la Direction des affaires pénales. En outre, une révision du cheminement des avertissements de 48 heures et des preuves de conformité a été amorcée avec la Sûreté du Québec. Ce dossier devrait avoir des suites incessamment.

« Pour ce qui est du traitement des avertissements de 48 heures, le Ministère a déjà entrepris les opérations de récupération du retard d'environ 100 000 dossiers. Les dossiers à traiter contiennent nombre de cas où le défendeur s'est conformé à l'avertissement reçu. Même si la réparation a été effectuée avec un certain retard, l'expérience démontre que les motifs invoqués par le défendeur sont, dans tous les cas, appréciés en sa faveur par les tribunaux. Le Ministère chiffre plutôt à environ 1 300 000 dollars les revenus potentiels retardés.

« De plus, le Ministère tient à souligner que ce retard résulte principalement d'un manque de ressources qui l'a amené à traiter d'abord les dossiers reliés aux grandes priorités gouvernementales et aux infractions de sécurité routière faisant l'objet de campagnes de promotion (vitesse, port de la ceinture, ...)..

« Le Ministère a déjà entamé les travaux d'analyse et de développement de statistiques de gestion. Les indicateurs retenus devront permettre, d'une part, de raffiner et d'ajuster la gestion globale et spécifique des dossiers d'infraction et, d'autre part, de mieux conseiller les ministères et organismes dans l'application des lois et règlements de nature pénale.

« En ce qui concerne la divulgation uniforme des résultats de poursuite, le Ministère considère qu'elle entraînerait des dépenses considérables que les demandes sporadiques actuelles ne peuvent justifier. D'ailleurs, conformément aux politiques internes du Ministère, cette information est toujours disponible.

« Le Ministère vise également à respecter le délai légal de transmission des avis à la SAAQ concernant les points d'inaptitude. Pour ce faire, il a déjà prévu les mesures nécessaires dans son plan de redressement.

« Finalement, en ce qui concerne le traitement administratif et judiciaire des infractions au Code de la sécurité routière, le Ministère a implanté un

système de gestion des infractions pour justement accélérer le traitement des infractions. Le système est conçu pour acheminer au tribunal les constats dans un délai normal de deux mois. Ce délai ne pourra cependant être respecté qu'avec l'approbation de ressources additionnelles. Il pourra ainsi réduire considérablement le délai moyen de traitement et permettre la suspension du permis de conduire. »

Les mesures pour combattre l'évasion fiscale

Étude sectorielle conduite auprès du ministère du Revenu

Mission gouvernementale

Table des matières

Faits saillants	20.1
Vue d'ensemble	20.13
Objectifs et portée de notre vérification	20.21
Résultats de notre vérification	
Gestion de l'information	
Information disponible au Ministère	20.22
Banques de renseignements informatisées incomplètes	20.23
Système d'information pour les sociétés	20.29
Échange d'informations au sein du gouvernement	20.31
Obtention de renseignements des ministères et organismes	20.32
Informations utiles à d'autres ministères et organismes	20.37
Obtention de renseignements d'organismes extérieurs au gouvernement	20.43
Recherche de l'évasion fiscale	
Détection des non-déclarants	20.45
Contribuables	20.46
Mandataires	20.60
Vérification des déclarations	20.71
Vérification au bureau des déclarations de revenus des particuliers	20.73
Vérification de l'impôt chez les contribuables	20.82
Vérification de la taxe chez les mandataires	20.90
Concertation des interventions avec Revenu Canada	20.94
Travailleurs au pourboire	20.97
Frais de garde	20.100
Évaluation des interventions	20.103
Sensibilisation	20.106
Environnement informatique	20.112
Gestion des codes d'identification de l'environnement mini-ordinateurs	20.116
Accès aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs	20.119
Accès aux données de production	
Mise à jour des données effectuée sans l'aide des programmes d'application	20.121
Mise à jour des données de production effectuée en direct à l'ordinateur central à l'aide des programmes d'application	20.124
Reddition de comptes	20.127
Commentaires du Ministère	20.137

FAITS SAILLANTS

20.1 La mission du ministère du Revenu est de percevoir les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Cependant, les revenus non déclarés ou le travail au noir ainsi que les dépenses et crédits d'impôt demandés mais non justifiés rendent sa tâche plus difficile et grèvent les revenus de la Province. Selon une étude, le travail au noir aurait atteint 2,76 milliards de dollars au Québec en 1993, principalement dans les secteurs de la construction, de la restauration, de la vente au détail, de la garde d'enfants et des services. Nous avons donc examiné les mécanismes mis en place par le ministère du Revenu pour combattre l'évasion fiscale.

20.2 Les banques de renseignements du Ministère sont incomplètes. Il n'utilise qu'une partie de l'information qu'il exige sur ses formulaires et qui porte sur différents genres de revenus et sur certaines déductions. Il ne saisit pas non plus tous les « relevés de renseignements » reçus sur support papier et ne réussit pas à apparier tous les relevés à des contribuables. Ainsi, la banque de renseignements sur les revenus de placement fait état de 2,8 milliards de dollars de revenus, tandis que les déclarations des particuliers totalisent 5,8 milliards à ce chapitre en 1993. Malgré tout, le Ministère récupère environ 5 millions de dollars par année grâce aux conciliations qu'il parvient à faire.

20.3 Le ministère du Revenu n'obtient pas toute l'information nécessaire à l'application des lois fiscales, que ce soit de sources extérieures au gouvernement ou des autres ministères et organismes. Nous avons comparé des données avec certains fichiers de la Régie de l'assurance-maladie et de la Commission de la construction, ce qui nous a permis de retracer plusieurs milliers de particuliers qui ont communiqué des renseignements divergents, qui ont déclaré des revenus différents ou qui n'ont tout simplement pas produit leurs déclarations de revenus.

20.4 De même, le Ministère dispose de renseignements susceptibles d'être utiles à d'autres ministères et organismes du gouvernement. Il estime notamment que des prestations de sécurité du revenu totalisant entre 40 et 50 millions de dollars devraient être remboursées par les bénéficiaires d'aide sociale au ministère de la Sécurité du revenu. Les échanges d'information pourraient donc se faire dans le cadre d'une concertation gouvernementale ayant pour objectif de lutter contre l'évasion fiscale.

20.5 En ce qui a trait à la recherche des sociétés non-déclarantes, le Ministère en élimine au départ près de 98 000 qu'il considère comme inactives, alors que nos travaux montrent que plus de 3 600 d'entre elles sont actives quant aux retenues à la

source ou à la taxe de vente. En matière de détection des particuliers non-déclarants, la procédure actuelle n'est pas suffisamment orientée vers les travailleurs autonomes. De plus, le Ministère verse des remboursements d'impôts pour une année d'imposition donnée à des particuliers n'ayant pas produit leur déclaration de revenus pour des années antérieures, sans obtenir aucune information au sujet de cette non-déclaration. Selon nos travaux, 207 000 remboursements ont ainsi été effectués pour l'année d'imposition 1993.

20.6 Quant à la taxe de vente, le Ministère n'exploite pas suffisamment l'information dont il dispose pour la recherche des mandataires non inscrits. Il ne fait pas suffisamment de croisements de données relatives à plusieurs lois. Notre vérification nous a permis de déceler plus de 31 400 sociétés actives en ce qui a trait à l'impôt, mais qui ne sont pas inscrites à la taxe de vente, bien qu'elles soient liées à un secteur économique où elles doivent normalement le faire. Également, le Ministère fait peu de recherche auprès d'organismes extérieurs au gouvernement pour repérer les mandataires non inscrits, par exemple en consultant les municipalités qui émettent des permis d'exploitation d'entreprises.

20.7 En ce qui concerne les vérifications au bureau des déclarations d'impôt des particuliers, le Ministère a établi des paramètres de sélection en fonction du risque de fausse déclaration. Or, le nombre de déclarations qui répondent à ces paramètres et qui ne sont pas analysées a augmenté considérablement au cours des dernières années, atteignant 694 000 en 1993 alors que les ressources affectées à ces activités génératrices de revenus ont diminué depuis 1990. Les vérifications au bureau rapportent entre 1 000 et 2 000 dollars par jour-personne, tandis qu'elles coûtent environ 120 dollars. Le Ministère a également diminué ses interventions relativement aux déclarations qui nécessitent plus d'analyse, notamment celles des particuliers présentant des revenus d'entreprise et de profession, lesquels ne sont pas assujettis aux retenues à la source. En 1993, 51 400 de ces particuliers salariés ont réclamé des pertes d'entreprises pour un montant global de 198,2 millions de dollars; de ce nombre, 17 800 réclament des pertes depuis au moins trois ans pour un total de 222,6 millions de dollars.

20.8 C'est surtout par des visites sur les lieux que le Ministère peut déceler des revenus non déclarés. Or, le Ministère vérifie annuellement moins de 2 p. cent de la population visée, malgré une rentabilité établie à près de 500 dollars l'heure. Les critères actuels pour sélectionner la clientèle à vérifier ne tiennent pas compte du risque de fausse déclaration. Le Ministère n'utilise pas toute l'information dont il dispose, notamment le chiffre d'affaires déclaré en vertu des autres lois, les secteurs d'activité économique, les états financiers, le découpage géographique ainsi que les dossiers des contribuables ayant déjà été pris en faute pour non-production de leur déclaration de revenus.

20.9 Bien que peu exploité par le Ministère, l'utilisation d'indices de richesse nous apparaît comme une méthode de sélection qui semble permettre de mieux cibler les revenus non déclarés. À titre d'exemple, le Ministère a identifié pour une région en particulier, 750 individus qui possèdent une résidence dont la valeur est plus de dix fois supérieure à la moyenne du revenu familial déclaré. Or, selon les critères de sélection traditionnels utilisés par le Ministère, seulement 3 p. cent de ces cas avaient fait l'objet d'une vérification au cours des dernières années, ce qui démontre que les méthodes traditionnelles de sélection ne visent pas nécessairement les cas où le risque d'évasion fiscale est plus élevé.

20.10 Selon une étude du Ministère couvrant les domaines de la restauration et de l'hôtellerie, 90 p. cent des pourboires ne sont pas déclarés par les particuliers concernés et les pertes de revenus pour le Ministère se situent entre 45 et 50 millions de dollars annuellement à ce chapitre. Or, les vérifications dans ce secteur sont pour ainsi dire inexistantes.

20.11 Les frais de garde d'enfants sont considérés par le Ministère comme un élément à risque. Toutefois, il n'exploite pas suffisamment les renseignements qu'il exige, par exemple en associant les reçus aux contribuables qui offrent des services de garde.

20.12 Le Ministère n'a fait que peu d'efforts pour sensibiliser la population au tort que peut causer l'évasion fiscale à l'ensemble de la collectivité. Une telle pratique constitue un vol collectif.

Vue d'ensemble

20.13 Les revenus de l'État proviennent principalement des contributions des citoyens sous forme d'impôts sur le revenu ou de taxes à la consommation. La mission du ministère du Revenu est de percevoir les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Il remplit sa mission grâce au travail de ses 6 500 employés. La clientèle du Ministère comprend des contribuables, c'est-à-dire des particuliers et des sociétés, ainsi que des mandataires qui ont la responsabilité de percevoir les retenues à la source et les taxes au nom du gouvernement. Cette clientèle se compose notamment de 4 745 000 particuliers, de 250 000 sociétés actives, de plus de 300 000 employeurs et de près de 410 000 mandataires chargés de percevoir les taxes. En 1993-1994, le Ministère a encaissé 37 milliards de dollars pour lui-même, pour certains organismes du gouvernement dont la Régie des rentes du Québec et le Fonds des services de santé, ainsi que pour le gouvernement du Canada dans le cadre de l'administration par le Québec de la taxe sur les produits et services (TPS).

20.14 Depuis quelques années, dans la plupart des pays industrialisés à économie de marché, on porte un vif intérêt à un type particulier d'économie que l'on appelle clandestine ou souterraine par opposition à l'économie marchande officielle. Il s'agit d'un secteur de l'économie qui n'a pas d'existence du point de vue de la comptabilité nationale. Les activités qui s'y déroulent sont généralement regroupées en deux grandes catégories. Il y a d'abord les activités de nature criminelle, telles que la prostitution, la drogue, le jeu et la contrebande. Puis, l'autre volet qui est composé d'activités imaginées pour échapper à la pression fiscale. Il s'agit de revenus non déclarés ou de travail au noir ainsi que des dépenses et crédits d'impôt demandés, mais non justifiés. Aux fins de notre mandat, c'est en fonction du second volet que nous définissons l'évasion fiscale.

Le travail au noir au Québec aurait atteint 2,76 milliards de dollars et représenterait de 1,5 à 2 p. cent du produit intérieur brut (PIB).

20.15 Le travail au noir est difficilement évaluable. Par définition, il échappe aux statistiques, qu'il s'agisse d'estimer la population concernée ou les sommes en cause. Pour répondre à cette préoccupation, le Ministère a utilisé les données d'une étude réalisée en 1987 par des chercheurs de l'Université Laval. Ces données ont été mises à jour en 1993 selon l'hypothèse que le travail au noir est demeuré constant. Cette étude est une référence largement acceptée. Selon ce texte, on estime que le travail au noir au Québec aurait atteint 2,76 milliards de dollars et représenterait de 1,5 à 2 p. cent du produit intérieur brut (PIB). La figure 20.1 présente les principaux secteurs à risque détectés dans cette étude.

20.16 Comme le mentionne la mise à jour de l'étude, l'estimation pour 1993 semble particulièrement au-dessous de la réalité, compte tenu des comportements d'évitement adoptés par la population québécoise après l'introduction de la taxe sur les produits et services (TPS) et les modifications apportées à la taxe de vente du Québec (TVQ). Pour sa part, le Ministère estime qu'un montant de 1,35 milliard de dollars de revenus fiscaux échappe annuellement au gouvernement du Québec, en incluant des revenus d'impôts et de taxes non remis au Ministère et provenant d'activités effectuées dans le cadre légal des affaires.

Le Ministère estime qu'un montant de 1,35 milliard de dollars de revenus fiscaux échappe annuellement au gouvernement du Québec.

20.17 Le Ministère a cerné plusieurs facteurs qui peuvent inciter les citoyens à éviter les lois fiscales. Mentionnons d'abord l'augmentation du fardeau fiscal imposé aux contribuables. Citons également l'ampleur des exigences administratives gouvernementales, la mauvaise perception de la population quant à la façon de dépenser de l'État, le sentiment d'iniquité créé par les abris fiscaux et l'impression que le risque de se faire prendre semble faible. Enfin, la non-conformité aux dispositions fiscales est socialement acceptée.

20.18 L'évasion fiscale rend plus difficile la lutte au déficit. Elle a des répercussions sur l'ampleur des services gouvernementaux offerts à la population et rend nécessaires des augmentations de taxes et d'impôts. L'évasion fiscale est un délit qui fait des victimes : des contribuables honnêtes portent un fardeau injuste et des entreprises légitimes subissent une concurrence déloyale.

20.19 Le Ministère a pris certaines mesures pour lutter contre l'évasion fiscale. C'est ainsi que, à l'automne de 1993, il a produit un document de planification qui présente sa stratégie face aux revenus non déclarés. Les principaux objectifs énoncés sont le repérage de secteurs à risque où des actions peuvent être entreprises rapidement, le recensement de moyens d'action pour sensibiliser la population et l'identification de sources d'information additionnelles.

20.20 De plus, en avril 1994, les ministres de Revenu Québec et Revenu Canada ont convenu d'un accord concernant une stratégie de concertation visant à lutter contre l'inobservation fiscale dans l'économie québécoise. Cet accord vise l'intensification des échanges de renseignements entre les organisations, la coordination des vérifications et enquêtes et la mise en commun des résultats.

FIGURE 20.1
Principaux secteurs à risque

SECTEUR	MONTANT M $	PROPORTION %
Construction	882	32,0
Restauration, vente	595	21,6
Garde d'enfants	485	17,6
Entretien domestique	298	10,8
Services professionnels	222	8,0
Services personnels	110	4,0
Réparation et entretien d'appareils	88	3,2
Location de chambres	49	1,8
Services de transport	28	1,0
TOTAL	2 757	100,0

Objectifs et portée de notre vérification

20.21 Nous avons examiné les mécanismes mis en place par le ministère du Revenu pour combattre l'évasion fiscale. Nous avons analysé l'information disponible au Ministère et l'utilisation qui en est faite. Nous avons également passé en revue les pouvoirs dont dispose le Ministère pour obtenir et transmettre l'information nécessaire à l'application des lois. Notre examen a aussi porté sur le mode de sélection des dossiers à analyser par le Ministère dans sa recherche des non-déclarants et des vérifications à effectuer. La façon dont le Ministère réalise ses activités de sensibilisation auprès de la population quant au problème de l'évasion fiscale a fait l'objet de nos travaux. Enfin, nous avons examiné l'environnement informatique ainsi que les informations contenues dans le rapport annuel du ministère du Revenu pour l'année financière 1993-1994, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes. Nous nous sommes aussi assurés du respect des exigences légales quant à la date de dépôt de ce rapport. Nos travaux se sont terminés sur place en mars 1995.

Résultats de notre vérification

Gestion de l'information

20.22 Dans un système d'autocotisation, les contribuables ont la responsabilité de déclarer leurs revenus et de juger des dépenses et des crédits d'impôt déductibles de ces revenus. Dans un contexte où l'évitement des lois fiscales est de plus en plus répandu, il est essentiel que le Ministère dispose de renseignements qui lui permettent d'identifier les non-déclarants ainsi que les contribuables et les mandataires qui produisent de fausses déclarations.

Information disponible au Ministère

Banques de renseignements informatisées incomplètes

20.23 Le Ministère exploite de l'information appelée « relevé de renseignements » pour l'impôt des particuliers. Il consigne cette information dans des banques de renseignements qu'il utilise par la suite pour des rapprochements informatiques avec les déclarations reçues.

Les banques de renseignements sur support magnétique du Ministère sont incomplètes.

20.24 Les banques de renseignements sur support magnétique du Ministère sont incomplètes parce qu'il n'utilise qu'une partie de l'information qu'il reçoit, qu'il ne saisit pas sur support informatique tous les relevés reçus sur format papier et qu'il ne réussit pas à apparier tous les relevés à des contribuables.

20.25 Le Ministère exige 22 types de relevés qui l'informent sur différents genres de revenus et sur certaines déductions. Actuellement, il enregistre six des principaux types de relevés dans ses banques de renseignements aux fins de validation fiscale. Les autres relevés ne sont pas utilisés et le Ministère n'a pas encore déterminé l'exploitation qu'il compte en faire. Cependant, il a récemment entrepris une démarche qui vise à inventorier l'information dont il dispose, ainsi qu'à en évaluer la pertinence et l'utilisation. Il n'en est qu'au début de sa réflexion.

20.26 Les mandataires ne sont pas obligés de fournir les relevés de renseignements sur un support magnétique. Le Ministère reçoit environ 40 p. cent des relevés sur support papier, ce qui nécessite un effort de saisie dispendieux. Ainsi, des types de relevés reçus sur format papier ne sont pas saisis. Il se prive donc d'une quantité importante de renseignements qui lui permettraient de récupérer des impôts impayés. La réception des relevés sur support magnétique constitue une solution avantageuse puisque ce format facilite grandement l'utilisation de l'information. Le Ministère a récemment entrepris une démarche qui vise à inciter un plus grand nombre d'émetteurs à produire les relevés de renseignements sur support magnétique, mais beaucoup de travail reste à faire à ce chapitre.

20.27 La banque de renseignements du Ministère sur les revenus de placement comporte un grand nombre de relevés qui ne portent pas de référence aux comptes des particuliers. Ces relevés ne peuvent donc faire l'objet de rapprochements informatiques. Annuellement, environ 20 p. cent des relevés de placement qui sont enregistrés dans cette banque n'ont pas de référence à des contribuables. Pour l'année fiscale 1993, cela représente près de 722 000 relevés, soit un montant de 695 millions de dollars qui n'a pu être apparié à des déclarations de revenus des particuliers. De ce nombre,

environ 55 p. cent comportent pourtant un numéro d'assurance sociale (NAS) mais le Ministère n'a pas mis en place les moyens de les attribuer à qui de droit. Quant aux autres, le NAS n'est pas fourni par les émetteurs.

Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés n'est pas utilisée par le système.

20.28 Conséquemment, la banque de renseignements informatique concernant les revenus de placement est incomplète. En effet, elle contient des revenus de placement pour 2,8 milliards de dollars, tandis que les particuliers en ont déclaré pour une valeur de 5,8 milliards en 1993. De plus, nous avons l'assurance que les particuliers ne déclarent pas la totalité des revenus de placement puisque les conciliations que le Ministère réussit à effectuer ultérieurement à la cotisation initiale lui permettent de récupérer environ 5 millions de dollars par année. Cela démontre qu'il vaut la peine de rendre la banque de renseignements sur les revenus de placement plus complète et que ce type de conciliation est souhaitable. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les revenus de placement ne sont pas assujettis à des retenues à la source.

Système d'information pour les sociétés

20.29 Selon une étude interne du Ministère, le système informatique qui est utilisé pour le traitement de l'impôt des sociétés ne répond plus aux besoins actuels. Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés n'est pas utilisée par le système, par exemple les revenus d'intérêts et la déduction pour les petites entreprises. La sous-informatisation se fait également sentir dans les domaines qui nécessitent l'utilisation de données historiques. À titre d'exemple, mentionnons le suivi des pertes reportées, les roulements d'actifs et de l'amortissement des immobilisations. Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure d'utiliser le système informatique relatif à l'impôt des sociétés pour effectuer un meilleur travail de vérification au bureau avant l'émission des avis de cotisation et pour améliorer la sélection des dossiers à vérifier parmi les sociétés.

Le Ministère n'obtient pas suffisamment des autres ministères et organismes du gouvernement, les informations nécessaires à l'application des lois fiscales.

20.30 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de mettre en place des mesures afin que ses banques de renseignements soient plus complètes :**
  - **en utilisant les relevés de renseignements qu'il reçoit des émetteurs;**
  - **en poursuivant ses efforts afin d'obtenir, sur support magnétique, les informations qu'il exige;**
  - **en prenant les mesures nécessaires pour réduire le nombre de relevés comportant un NAS et qui ne portent pas de référence à des particuliers;**
  - **en incitant tous les émetteurs à fournir un numéro d'assurance sociale sur tous les relevés de renseignements.**
- **de prendre les mesures nécessaires pour que son système d'information sur les sociétés réponde mieux à ses besoins.**

Échange d'informations au sein du gouvernement

20.31 Le ministère du Revenu dispose de pouvoirs légaux afin d'assurer l'application des lois fiscales. Ces pouvoirs lui sont principalement attribués en vertu de sa loi constitutive. Le Ministère peut obtenir de l'information à partir de formulaires prescrits par la loi ou en vertu d'ententes d'échange de renseignements non fiscaux.

Obtention de renseignements des ministères et organismes

20.32 Le Ministère n'obtient pas suffisamment, des autres ministères et organismes du gouvernement, les informations nécessaires à l'application des lois fiscales. À titre d'exemples, nous avons analysé la possibilité d'utiliser des informations provenant de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Régie de l'assurance-maladie du Québec et de la Commission de la construction du Québec.

Société de l'assurance automobile du Québec

20.33 Aux fins de l'application des lois fiscales qu'il est chargé d'administrer, le Ministère a conclu certaines ententes d'échange de renseignements. Cependant, il n'accède pas toujours à l'information de façon optimale. À titre d'exemple, il a une entente avec la Société de l'assurance automobile du Québec qui date de 1989. Elle a notamment comme objectif de permettre au Ministère

d'accéder à certains renseignements détenus par la Société aux fins de l'application des lois fiscales, lesquels permettent de comparer la valeur de certains véhicules de prestige entre les mains de particuliers avec les revenus familiaux déclarés. Or, l'échange d'information est limité au cas par cas. Si le Ministère obtenait un fichier complet de tous les détenteurs de véhicules de prestige, il pourrait l'utiliser pour comparer les données et pour être en mesure de mieux choisir les dossiers à vérifier pour détecter des revenus non déclarés.

Régie de l'assurance-maladie du Québec

20.34 En 1988, le Ministère a obtenu certains fichiers de la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Le but de cette opération était de détecter des professionnels de la santé qui déclarent des sommes au ministère du Revenu qui ne correspondent pas à celles que la Régie a versées. Le repérage des écarts dans les revenus déclarés s'est révélé impossible, puisque des erreurs se sont produites dans le traitement informatique. L'appariement des données a néanmoins permis de détecter des professionnels de la santé qui ne produisent pas de déclaration de revenus. L'opération a permis au Ministère de récupérer plus de un million de dollars. Le programme n'a pas été reconduit, bien que le Ministère dispose d'une entente avec la Régie qui permet, entre autres, l'échange de ce type de renseignements depuis avril 1992.

20.35 D'autres renseignements que possède la Régie pourraient également être utiles au Ministère, mais ils ne sont pas inclus dans l'entente actuelle. Nous avons comparé certaines données du Ministère avec l'information contenue dans les fichiers de la Régie. C'est ainsi que nous avons constaté qu'environ 4 000 particuliers sont considérés au ministère du Revenu comme non-résidents et n'ont pas produit de déclaration de revenus pour les années fiscales 1992 et 1993, alors qu'ils étaient admissibles au régime d'assurance-maladie pour l'année 1993. De ce nombre, au moins 600 ont reçu des services de santé. Même si ces résultats peuvent être influencés quelque peu étant donné que la notion de résidence comporte des différences entre le régime fiscal et le régime d'assurance-maladie, les deux organismes auraient avantage à coordonner leurs efforts pour analyser de tels cas.

Commission de la construction du Québec

20.36 Au cours de nos travaux, nous avons comparé des données provenant des fichiers de la Commission de la construction du Québec avec ceux du Ministère pour l'année d'imposition 1993. Même s'il ne s'agit pas d'une méthode exhaustive pour détecter la non-déclaration des revenus dans ce secteur d'activité, nous avons constaté que les revenus déclarés par les employés de la construction au Ministère et à la Commission ne correspondent pas toujours. En ce qui concerne certains contribuables, le Ministère a mis en place des mesures qui lui permettent de régulariser la situation au cours des années suivantes. Pour ce faire, il crée des fichiers de cas potentiels à travailler à partir de critères qu'il se fixe. Cependant, pour 3 000 employés et 160 entreprises individuelles, le Ministère n'a aucune possibilité de déceler les écarts dans les revenus déclarés puisque ces contribuables ne sont pas inclus dans ces fichiers de cas potentiels à travailler. Cela représente un potentiel de plus de 20 millions de dollars de revenus non déclarés. De ce nombre, 700 employés et 70 entreprises individuelles sont totalement inconnus du Ministère. La figure 20.2 présente les résultats de cette comparaison.

FIGURE 20.2
Revenus déclarés à la Commission et non déclarés au Ministère

CATÉGORIE DE CONTRIBUABLES	EMPLOYÉS	MILLIONS DE DOLLARS	ENTREPRISES INDIVIDUELLES
Inscrits dans le fichier de la Commission	95 000		3 000
Ayant déclaré au Ministère moins de revenus qu'à la Commission et ne faisant pas partie du fichier des cas potentiels à travailler	2 000	13,0	* n/d
N'ayant rien produit au Ministère et ne faisant pas partie du fichier des cas potentiels à travailler	1 000	7,3	160
Total	3 000	20,3	160

* Les revenus des entreprises individuelles ne sont pas disponibles dans les fichiers de la Comission.

Informations utiles à d'autres ministères et organismes

20.37 Outre le fait que les ministères et organismes du gouvernement disposent de renseignements susceptibles de servir au ministère du Revenu, celui-ci possède également des informations qui pourraient leur être utiles, même si l'échange de renseignements n'est pas prévu dans la *Loi sur le ministère du Revenu* ou dans les lois habilitantes des ministères et organismes.

Selon les informations dans ses systèmes, le Ministère estime entre 40 et 50 millions de dollars les prestations d'aide sociale qui devraient être remboursées au ministère de la Sécurité du revenu.

20.38 Dans le cadre de sa recherche et du dépistage de la fraude en regard des lois fiscales, le Ministère a évalué que certaines prestations d'aide sociale devraient être remboursées en tout ou en partie au ministère de la Sécurité du revenu, si celui-ci disposait de certains renseignements connus du ministère du Revenu. Bien que l'évaluation des montants en cause ne soit que préliminaire, selon les informations obtenues, on estime la somme entre 40 et 50 millions de dollars pour l'année 1992. Il n'existe pas d'entente d'échange de renseignements qui permettrait au Ministère de divulguer ce genre d'information.

20.39 Actuellement, le ministère du Revenu peut transmettre certains renseignements à d'autres ministères et organismes du gouvernement, sans qu'aucune mesure fiscale ne le prévoit. Pour ce faire, il leur faut obtenir une autorisation écrite des bénéficiaires des programmes qu'ils administrent. Tel est le cas du ministère de l'Éducation, dans le cadre du programme d'aide financière aux étudiants et de l'Office de services de garde à l'enfance. Quant au ministère de la Sécurité du revenu, des informations lui sont également transmises de façon ponctuelle lorsqu'il effectue des enquêtes.

20.40 Non seulement ces échanges d'informations sont nécessaires au ministère du Revenu pour lutter contre l'évasion fiscale, mais ils permettent aussi de retracer des personnes qui bénéficient de certains programmes gouvernementaux sans y avoir droit. Les échanges d'informations pourraient donc se faire dans le cadre d'une concertation gouvernementale visant un objectif commun d'augmentation des revenus fiscaux et de réduction des coûts des autres ministères et organismes du gouvernement.

20.41 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'intensifier ses efforts afin d'obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements qui lui sont nécessaires pour l'application des lois fiscales;**
- **d'obtenir toutes les informations auxquelles il a droit lorsqu'il a en main des ententes d'échange d'informations;**

20.42 Nous recommandons au gouvernement d'étudier la pertinence d'optimiser l'utilisation des informations contenues dans les fichiers du Ministère dans le but de faciliter l'application des lois relatives aux programmes qu'administrent les ministères et organismes du gouvernement.

Obtention de renseignements d'organismes extérieurs au gouvernement

20.43 Le Ministère n'obtient pas suffisamment d'informations des sources extérieures au gouvernement. En vertu de la *Loi sur le ministère du Revenu*, il peut conclure des accords ou exiger des renseignements d'identification prescrits à son sujet ou au sujet d'une autre personne. À titre d'exemple, le Ministère pourrait obtenir des corporations de professionnels un fichier de leurs membres incluant le NAS, d'autant plus qu'il accepte la déduction des frais relatifs aux cotisations professionnelles. Cette comparaison de fichiers pourrait faciliter l'identification de particuliers qui ne produisent pas leur déclaration de revenus chaque année.

20.44 Nous avons recommandé au Ministère d'intensifier ses efforts afin d'obtenir plus d'informations des organismes extérieurs au gouvernement afin de faciliter la détection de particuliers qui ne produisent pas leur déclaration de revenus.

Recherche de l'évasion fiscale

Détection des non-déclarants

20.45 La détection des non-déclarants a pour objectif de faire produire les déclarations des contribuables et des mandataires.

Contribuables

20.46 Des milliers de contribuables omettent chaque année de produire leur déclaration de revenus. Les particuliers sont tenus de produire une telle déclaration lorsqu'ils ont de l'impôt à payer, s'ils ont réalisé un gain en capital ou aliéné une immobilisation. Quant aux sociétés, elles doivent produire leur déclaration de revenus chaque année, qu'il y ait ou non de l'impôt exigible.

20.47 Le Ministère, par ses procédés, vise l'obtention de la déclaration de revenus des contribuables tenus de la produire en vertu de la loi. En ce qui concerne les particuliers, il tente d'identifier, à partir d'un bassin de non-déclarants, ceux qui sont tenus de produire une déclaration en estimant leur impôt à payer. En effet, le Ministère considère qu'il est alors rentable d'intervenir. Quant aux sociétés, puisqu'il ne peut les traiter toutes, il accorde la priorité à celles où il estime récupérer davantage.

Particuliers non-déclarants

20.48 Le Ministère ne tient pas compte de tous les particuliers lorsqu'il établit son bassin de non-déclarants. Pour l'année d'imposition 1992, à partir de données reçues de Revenu Canada et de certains relevés de renseignements, il estime à 350 000 le nombre de particuliers qui n'ont pas produit leur déclaration de revenus. L'information n'est pas encore disponible pour l'année fiscale 1993.

20.49 Comme les banques de renseignements sont incomplètes, d'autres informations pourraient servir à identifier les particuliers qui ne produisent pas leur déclaration. Par exemple, le Ministère dispose de données sur tous les particuliers qui ont produit une déclaration de revenus au moins une fois depuis 1985. Sans compter ceux qui sont décédés, les faillis et les non-résidents connus du Ministère, nos travaux effectués à partir de ces données ont permis de repérer 594 000 particuliers qui n'ont pas produit leur déclaration de revenus en 1992 et 708 000 en 1993. Bien entendu, il peut s'agir de particuliers déménagés hors du Québec sans en avoir informé le Ministère ou de personnes ayant des revenus insuffisants pour être tenues de produire. Il n'en reste pas moins que ces résultats sont préoccupants.

Le processus en place au Ministère pour identifier les particuliers non déclarants est davantage orienté vers les travailleurs salariés que vers les travailleurs autonomes.

20.50 Le processus en place au Ministère pour identifier les particuliers non-déclarants est davantage orienté vers les travailleurs salariés, bien que certains efforts aient été déployés en 1992 à l'égard des travailleurs autonomes, c'est-à-dire ceux qui ont des revenus d'entreprise et de profession. De plus, le Ministère n'effectue guère de démarches pour repérer les particuliers qui ont réalisé un gain en capital ou aliéné une immobilisation. Dans ces deux cas, le Ministère ne dispose pas de l'information nécessaire pour repérer ces particuliers.

Particuliers non-déclarants tenus de produire

20.51 Le processus de sélection utilisé par le Ministère ne permet pas de retenir, dans le bassin des non-déclarants, tous les particuliers tenus de produire en vertu de la loi. Il n'en retient en moyenne que 40 000 par année d'imposition. L'un des critères utilisés permet de retenir, comme potentiellement rentables, les particuliers qui ont eu un solde à payer l'année précédente, tandis que ceux qui ont obtenu un remboursement ne sont pas retenus. Or, un particulier a intérêt à produire sa déclaration de revenus lorsqu'il a droit à un remboursement, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il doit de l'impôt au Ministère. Le résultat d'une seule année n'est donc pas le garant des années suivantes. Pourtant, certains dossiers de particuliers qui ont eu un remboursement l'année précédente ont été éliminés pour cette raison.

20.52 De plus, la méthode de travail pour recenser les particuliers tenus de produire ne donne pas les résultats attendus. Parmi les particuliers qui produisent leur déclaration à la suite des interventions du Ministère, seulement la moitié ont réellement eu de l'impôt à payer. Le Ministère n'utilise pas suffisamment d'informations qualitatives pour cibler les particuliers non-déclarants tenus de produire une déclaration de revenus. Une utilisation accrue de la date de naissance permettrait de concentrer davantage ses efforts parmi la population active. Selon nos travaux, 70 p. cent des particuliers que nous avons identifié comme n'ayant pas produit leur déclaration de revenus pour l'année d'imposition 1993 font partie de la population active âgée de 26 à 60 ans. L'exploitation du code de profession lui

permettrait aussi de mieux orienter ses efforts vers les secteurs à risque quant à l'évasion fiscale, particulièrement chez les travailleurs autonomes.

Le Ministère ne réussit que dans une faible mesure à obtenir les déclarations de revenus des contribuables non-déclarants que le Ministère a ciblé comme étant tenus de produire.

Sociétés non-déclarantes

20.53 En février 1995, selon les données du Ministère, 87 000 sociétés n'avaient pas produit au moins une déclaration de revenus entre 1989 et 1994. Cependant, cet inventaire est incomplet puisque d'autres sociétés, enregistrées comme étant « inactives administrativement » aux fins de l'impôt, pourraient être considérées comme non-déclarantes. Il s'agit notamment de sociétés inopérantes, abandonnées ou en faillite. Le Ministère cesse d'expédier des formulaires à ces sociétés et ne s'attend plus à la production d'une déclaration de revenus de leur part.

20.54 Or, le Ministère n'a pas l'assurance que les sociétés « inactives administrativement » le sont vraiment. Selon nos travaux, sur les 98 000 sociétés « inactives administrativement » en février 1995, 3 600 étaient actives en ce qui a trait aux retenues à la source ou à la taxe de vente du Québec. Ainsi, elles devraient être considérées comme actives aux fins de l'impôt des sociétés et faire partie du bassin des sociétés sujettes à l'analyse du Ministère.

Traitement des contribuables non-déclarants

207 000 particuliers ont eu droit à un remboursement d'impôts pour l'année d'imposition 1993, même s'ils n'avaient pas produit leur déclaration de revenus au moins une fois au cours des années 1989 à 1992.

20.55 De façon générale, pour faire produire un contribuable qui est tenu de le faire, le Ministère procède à l'envoi informatisé d'avis de non-production, à des mesures de relance par son personnel puis, en cas d'insuccès, il amorce une procédure légale. En dépit de ce travail, il ne réussit que dans une faible mesure à obtenir les déclarations de revenus des contribuables non-déclarants qu'il a ciblé comme étant tenus de produire. Par exemple, il n'a réussi à faire produire que 57 p. cent des déclarations de 1990 qu'il a travaillées pour le bureau de Québec et 39 p. cent pour le bureau de Montréal. Pour les années suivantes, les résultats sont moindres puisque le processus n'est pas terminé. La figure 20.3 présente ces résultats.

20.56 Lorsque le Ministère commence à travailler sur le dossier d'un non-déclarant tenu de produire une déclaration de revenus pour une année d'imposition donnée, il l'analyse sans tenir compte des années antérieures pour lesquelles des démarches sont peut-être déjà en cours. Par conséquent, un particulier qui ne produit pas sa déclaration à plusieurs reprises constitue autant de dossiers à régler pour le Ministère, ce qui signifie que, pour certaines années, il peut être à l'étape des avis de non-production, tandis que, pour d'autres, le Ministère peut être rendu au stade de la procédure légale. Nos travaux montrent que, en février 1995, 3 400 particuliers avaient plus d'un dossier à différentes étapes d'intervention. Cette façon de procéder n'est pas efficiente et laisse l'impression aux non-déclarants récidivistes que le travail du Ministère est incomplet.

20.57 Le Ministère émet également des remboursements d'impôts pour une année d'imposition donnée à des particuliers qui n'ont pas produit leur déclaration de revenus pour des années antérieures, sans obtenir aucune information supplémentaire au sujet de cette non-déclaration. Selon nos travaux, 207 000 particuliers ont eu droit à un remboursement d'impôts pour l'année d'imposition 1993, même s'ils n'avaient pas produit leur déclaration de revenus au moins une fois au cours des années 1989 à 1992.

20.58 Depuis l'exercice 1991-1992, le Ministère est intervenu auprès de 149 000 sociétés qui n'avaient pas produit leur déclaration de revenus. Au mois de décembre 1994, il a réussi à obtenir une déclaration de revenus de seulement 44 p. cent d'entre elles, ce qui est peu si l'on considère que toutes les sociétés sont tenues de produire et que la majorité d'entre elles doivent payer un montant minimum de 250 dollars de taxe sur le capital. Parmi les raisons qui expliquent ce faible taux de réussite, mentionnons que, pour 52 p. cent des sociétés non-déclarantes en février 1995, le Ministère a attendu 300 jours après la date légale de production avant de faire parvenir un premier

FIGURE 20.3
% des déclarations obtenues des particuliers à la suite des interventions du Ministère

DÉCLARATIONS DE REVENUS OBTENUES	1990	1991	1992
Bureau de Québec	57 %	48 %	27 %
Bureau de Montréal	39 %	28 %	25 %

avis de non-production. De plus, au bureau de Montréal, aucune mesure de relance de la part du personnel n'a été effectuée auprès des sociétés non-déclarantes entre le 1er avril et le 1er novembre 1994.

20.59 Nous avons recommandé au Ministère :

- **de mieux évaluer son bassin de particuliers non-déclarants :**
  - **en considérant les relevés de renseignements à sa disposition;**
  - **en tenant compte de tous les particuliers déjà inscrits dans ses fichiers;**
  - **en considérant ceux qui réalisent un gain en capital ou qui font une aliénation d'immobilisation;**
  - **en mettant plus d'efforts sur ceux qui ont des revenus d'entreprise et de profession.**
- **d'effectuer la sélection des dossiers à analyser :**
  - **en n'éliminant pas des particuliers parce qu'ils ont eu un remboursement l'année précédant celle de non-déclaration;**
  - **en considérant d'autres renseignements qualitatifs comme l'âge et le code de profession.**
- **de s'assurer que les sociétés considérées comme « inactives administrativement » le sont vraiment, notamment en consultant les informations contenues dans ses fichiers;**
- **de revoir ses méthodes de travail pour les non-déclarants récidivistes afin d'éviter que les dossiers d'un même particulier se trouvent à des étapes d'intervention différentes pour chacune des années de non-production;**
- **de ne pas émettre de remboursements d'impôts à des particuliers qu'après avoir obtenu des informations supplémentaires au sujet de la non-déclaration des années précédentes;**
- **d'émettre plus rapidement des avis de non-production aux sociétés qui ne produisent pas leur déclaration de revenus.**

Mandataires

20.60 Dans le domaine de l'évasion fiscale, deux situations nous semblent problématiques en ce qui concerne les mandataires. Il s'agit de ceux qui ne sont pas inscrits dans le fichier du Ministère ou qui, étant inscrits, ne produisent pas leur rapport de remise.

Non-inscription dans le fichier du Ministère

20.61 De façon générale, est tenue de s'inscrire au fichier de la taxe de vente du Québec toute personne qui exploite une entreprise, à l'exception de celles dont les recettes annuelles n'excèdent pas 30 000 dollars et dont 90 p. cent ou plus de ces recettes proviennent de fourniture de services. Depuis le 1er août 1995, il n'y a plus de distinction quant à la provenance des recettes. Également, à partir du 10 mai 1995, les personnes qui résident au Canada mais à l'extérieur du Québec qui exploitent une entreprise au Québec sont tenues de s'inscrire.

20.62 Récemment, le Ministère a entrepris des démarches afin de faciliter la recherche de mandataires non inscrits au fichier de la taxe de vente, notamment certains échanges avec Revenu Canada et des comparaisons de données dans les fichiers du Ministère. Par exemple, une comparaison de fichiers effectuée à l'automne de 1994 par le Ministère a permis d'identifier 1 200 mandataires inscrits pour les retenues à la source mais non inscrits pour la taxe de vente du Québec. Certains de ces cas sont sujets à devoir s'inscrire pour la taxe de vente. Au 31 mars 1995, très peu de cas avaient été complétés par le Ministère.

20.63 Néanmoins, le Ministère n'exploite pas suffisamment l'information dont il dispose pour la recherche des mandataires non inscrits. Il ne fait pas suffisamment de croisements de données relatives à plusieurs lois. Par exemple, à partir du fichier des sociétés tenues de produire en impôt, nous avons vérifié leur enregistrement à titre de mandataires en taxe de vente du Québec. Nous avons exclu, selon le code d'activité économique, les sociétés étant le moins susceptibles de devoir s'inscrire en vertu de la taxe de vente du Québec. Nos travaux ont démontré que 31 400 sociétés ne sont pas enregistrées à titre de mandataires en taxe de vente du Québec. De ce nombre, 5 100 sociétés ont eu un chiffre d'affaires de

Le Ministère n'exploite pas suffisamment l'information dont il dispose pour la recherche des mandataires non inscrits.

30 000 dollars ou plus en 1993 et peuvent être susceptibles de devoir s'inscrire. Aussi, pour 14 400 d'entre elles, le chiffre d'affaires n'est pas saisi. Ainsi, le Ministère ne peut pas confirmer si ces sociétés ont à s'inscrire et à produire un rapport de remise. Pourtant, une telle information est disponible dans les états financiers.

20.64 Nos travaux nous ont également permis d'identifier 900 autres sociétés qui ont déclaré pour plus de 2 milliards de dollars de chiffre d'affaires aux fins de l'impôt des sociétés en 1993 tandis que leur obligation de produire leur remise de taxe a été suspendue ou annulée par le Ministère puisqu'elles sont considérées, aux fins de cette loi, avoir cessé leurs opérations.

20.65 Le Ministère fait peu de recherche auprès d'organismes extérieurs au gouvernement pour déceler des mandataires non inscrits. Par exemple, il n'obtient pas d'information des municipalités relativement aux permis émis pour l'exploitation d'entreprises. De plus, s'il faisait plus de visites des places d'affaires, sa présence constituerait un moyen de dissuasion.

Non-production des rapports de remise des mandataires

20.66 Tout mandataire est tenu de produire selon la fréquence à laquelle il est inscrit. Or, depuis environ un an, le nombre des mandataires non-déclarants est demeuré très élevé, soit plus de 100 000. Environ la moitié de ces dossiers accusent plus de 90 jours de retard et le Ministère limite quand même ses interventions aux envois postaux générés par le système informatique. Par conséquent, les mandataires sont peu incités à produire leur remise de taxe. Même si le Ministère estime pour la plupart d'entre eux qu'il s'agit d'un compte à recevoir égal à zéro, certaines études du Ministère, dont la plus récente produite en février 1995 concernant les critères de priorisation des dossiers en fonction des comptes à recevoir et de la délinquance, mentionnent que les comptes à recevoir potentiels qu'il a lui-même établis ne correspondent pas toujours à la réalité, surtout quand les mandataires n'ont jamais produit de remise de taxe.

20.67 De façon générale, le Ministère traite en priorité les mandataires non-déclarants dont il espère récupérer le plus. Un programme spécial a récemment été instauré afin de permettre d'analyser d'autres mandataires dont la rentabilité anticipée est moindre. Or, parmi les non-déclarants qu'il a réussi à faire produire, 52 p. cent des cas ont été réglés sans incidence monétaire. Selon une étude interne du Ministère sur les mandataires en délinquance pour la remise de la taxe ou des retenues à la source datée de mai 1994, près de la moitié de ces cas concernent des mandataires qui omettent de produire sous prétexte qu'ils n'ont rien à verser au Ministère. Jusqu'à maintenant, très peu de mesures incitatives ont été prises pour faire produire ces mandataires et réduire l'inventaire de ce type de non-production, afin que le Ministère puisse orienter ses efforts vers d'autres cas plus rentables.

20.68 Le critère de rentabilité potentielle normalement utilisé n'est pas suffisant pour choisir les cas où il faut intervenir. Selon un rapport du Ministère daté d'avril 1994 à la suite de la vérification des activités de régularisation de la délinquance, des critères différents peuvent être envisagés. Par exemple, les non-déclarants dont on arrive à régler le cas sont le plus souvent des cas chroniques, c'est-à-dire ayant récidivé au moins cinq fois. L'étude mentionne que l'ajout d'un tel critère permettrait d'augmenter de 11 p. cent les cas réglés avec une incidence monétaire. Ainsi, l'exploitation du taux de récidive permettrait de mieux cibler les non-déclarants rentables.

20.69 Nous avons également constaté qu'il n'y a pas de critère visant à orienter les interventions vers les mandataires qui sont inscrits mais qui n'ont jamais produit de rapport de remise de taxe. Selon nos travaux, 12 600 mandataires sont inscrits en taxe de vente depuis un an ou plus et n'ont jamais produit de rapport de remise de taxe. Le Ministère ne disposant pas de données financières sur ces mandataires, la possibilité de les sélectionner en fonction du critère de rentabilité potentielle qu'il s'est donné est très faible.

20.70 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'intensifier sa recherche des mandataires non inscrits :**
  - **en utilisant davantage l'information dont il dispose dans ses fichiers;**

- **en tentant d'obtenir plus d'informations d'organismes extérieurs.**

- **de détenir dans ses fichiers toute l'information prévue, par exemple le chiffre d'affaires des sociétés;**

- **d'intensifier ses efforts afin de réduire le bassin de mandataires non-déclarants;**

- **de revoir ses critères de sélection afin de mieux cibler les non-déclarants en considérant notamment :**

  - **le taux de récidive;**

  - **ceux qui n'ont jamais produit de déclaration.**

Vérification des déclarations

20.71 Les activités de vérification effectuées par le Ministère visent à intervenir auprès de certains contribuables et mandataires qui, volontairement ou non, ne se conforment pas à la loi.

20.72 Plus le nombre de contribuables et de mandataires faisant l'objet de vérification augmente, plus forte est l'incitation à l'observation fiscale. Le Ministère a mis en place deux séries de mesures qui visent à assurer une présence auprès des contribuables et des mandataires. La première consiste à effectuer des vérifications au bureau au moment de la réception et du traitement des déclarations produites. La deuxième comporte des vérifications au moyen de visites chez les contribuables et les mandataires.

Vérification au bureau des déclarations de revenus des particuliers

20.73 Le Ministère vérifie, sur une base d'échantillonnage, certaines déclarations qui répondent à des paramètres de sélection. Il s'agit de la vérification avant la cotisation. Également, le Ministère effectue a posteriori des vérifications plus poussées de certains champs des déclarations de revenus jugés susceptibles de présenter des divergences.

Vérification des déclarations avant la cotisation

20.74 La vérification au bureau permet au Ministère d'examiner certaines déclarations de revenus, de façon partielle, avant la cotisation. Les déclarations examinées par le Ministère sont celles qui répondent aux paramètres de sélection qu'il s'est lui-même fixés en fonction des modifications apportées à la *Loi sur les impôts*, de l'expérience des années antérieures et d'études de comportement des particuliers. Or, le volume de déclarations qui répondent aux paramètres de sélection mais qui ne sont pas examinées a augmenté considérablement au cours des dernières années, comme le montre la figure 20.4.

Plus le nombre de contribuables et de mandataires faisant l'objet de vérification augmente, plus forte est l'incitation à l'observation fiscale.

Malgré une augmentation des déclarations qui répondent aux paramètres de sélection, les ressources affectées à ces activités génératrices de revenus ont diminué depuis l'année d'imposition 1990.

20.75 Malgré une augmentation des déclarations qui répondent aux paramètres de sélection, les ressources affectées à ces activités génératrices de revenus ont diminué depuis l'année d'imposition 1990, comme le montre la figure 20.5. Une telle situation ne favorise pas la correction des comportements déviants et tend à répandre la perception d'impunité dans la population.

ANNÉE D'IMPOSITION	1990	1991	1992	1993
Déclarations reçues	4 439 000	4 485 000	4 691 000	4 679 000
Déclarations qui répondent aux paramètres	658 000	703 000	955 000	1 002 000
Déclarations qui répondent aux paramètres mais non examinées avant la cotisation	289 000	362 000	540 000	694 000
Pourcentage des déclarations non examinées et répondant aux paramètres	43,9 %	51,5 %	56,5 %	69,2 %

FIGURE 20.4
Déclarations sélectionnées et non vérifiées avant la cotisation

ANNÉE D'IMPOSITION	1990	1991	1992	1993
Impôts additionnels cotisés ($)	26 399 000	22 600 000	19 730 000	21 918 000
Jours-personnes	24 362	21 746	14 169	18 204
Rentabilité par jour-personne ($)	1 084	1 039	1 392	1 204

FIGURE 20.5
Rentabilité de la vérification des déclarations avant la cotisation

20.76 Le Ministère a réussi à maintenir sa rentabilité en limitant ses interventions à une clientèle qui peut être traitée rapidement, avec peu ou pas de communication. Cette façon de procéder a eu pour effet de réduire l'intervention du Ministère relativement aux déclarations qui nécessitent plus d'analyse, notamment les particuliers qui présentent des revenus d'entreprise et de profession. Pourtant, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté au cours des dernières années, passant de 331 000 en 1990 à 360 000 en 1993. Les revenus de ces particuliers ne sont pas assujettis aux retenues à la source comme ceux des salariés et ils peuvent déduire directement les dépenses effectuées pour gagner des revenus. Pour évaluer si leurs revenus déclarés sont exacts, le Ministère ne reçoit comme information sur ces travailleurs que les états financiers qu'ils produisent. Par conséquent, cette clientèle est plus difficile à contrôler. Or, les vérifications au bureau effectuées par le Ministère portent sur une faible proportion de cette clientèle et leur nombre a diminué au cours des trois dernières années, comme le montre la figure 20.6.

Les vérifications au bureau qu'effectue le Ministère à l'égard des travailleurs autonomes portent surtout sur les dépenses réclamées, mais elles sont insuffisantes pour détecter les revenus non déclarés.

20.77 Les vérifications au bureau qu'effectue le Ministère à l'égard de ces particuliers portent surtout sur les dépenses réclamées, mais elles sont insuffisantes pour détecter les revenus non déclarés. Une meilleure façon de détecter de tels revenus est de procéder à des vérifications chez ces travailleurs, où la présence du Ministère est inférieure à 2 p. cent.

20.78 Pour tenter de remédier à cette situation, le Ministère a mis en place, à partir de l'année d'imposition 1993, un scénario de vérification au bureau selon lequel il prévoit assurer, par cycle de trois ans, une meilleure couverture du volume potentiel de déclarations de revenus qui répondent aux paramètres de sélection préétablis. Les principaux avantages sont une diversification accentuée de la clientèle visée et une augmentation des revenus fiscaux à long terme par une sélection plus judicieuse des cas à analyser. Toutefois, après une année d'exécution, il constate déjà que, au bureau de Montréal, le volume potentiel de déclarations de revenus qui répondent aux paramètres de sélection ne seront vérifiées que sur un cycle de 5,3 ans.

20.79 Parmi les travailleurs autonomes, plusieurs ont des revenus d'emploi et réclament des pertes d'entreprise, ce qui leur permet d'obtenir un remboursement d'impôts. Afin d'estimer l'ampleur de la situation, le Ministère a effectué une recherche qui montre que, pour l'année d'imposition 1993, 51 400 particuliers salariés ont réclamé des pertes d'entreprise pour un montant total de 198,2 millions de dollars. De ce nombre, 17 800 réclament des pertes depuis au moins trois ans pour un total de 222,6 millions de dollars. Certaines de ces entreprises s'apparentent à des passe-temps dont l'espérance de profit peut être mise en doute. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'aucun mécanisme n'est prévu pour restreindre le recours à ces pertes, comme c'est le cas dans d'autres situations. À titre d'exemple, les particuliers pour lesquels l'agriculture n'est pas la principale source de revenu ne peuvent déduire qu'une partie des pertes d'agriculture subies à l'encontre des revenus d'emploi et d'autres sources.

Vérification des déclarations a posteriori

20.80 La vérification a posteriori vise les situations où les contrôles ne peuvent être exercés avant l'émission des avis de cotisation originaux. En effet, même en augmentant les ressources affectées à cette activité en 1994-1995, la rentabilité par jour-personne s'est maintenue à environ 2 000 dollars, alors qu'il en coûte environ 120 dollars par jour-personne. L'augmentation des résultats pour les deux dernières années est attribuable à une opération d'envergure portant sur les personnes vivant seules. Les résultats obtenus à la suite de ces vérifications démontrent que le potentiel de récupération n'est pas pleinement exploité. Le gouvernement se prive ainsi de revenus additionnels. La figure 20.7 présente les résultats de ces programmes.

FIGURE 20.6
Vérification des déclarations des travailleurs autonomes

ANNÉE D'IMPOSITION	1991	1992	1993
Travailleurs autonomes	340 000	347 000	360 000
Déclarations vérifiées	9 323	9 338	6 305
Pourcentage vérifié	2,7%	2,7%	1,8%

20.81 Dans le rapport que nous avons présenté à l'Assemblée nationale en 1992, nous avons commenté le fait que le Ministère émettait des avis de cotisation à des particuliers dans le cadre de ses vérifications a posteriori pour un champ de la déclaration qui présente une divergence, sans tenir compte du fait que la déclaration de ces mêmes particuliers puisse présenter d'autres champs divergents. La situation est demeurée la même bien que le Ministère ait développé un système informatisé qui devait notamment corriger cette lacune. Le gouvernement est donc privé de revenus potentiels et les particuliers qui ont volontairement produit de fausses déclarations de revenus constatent que les vérifications effectuées au bureau sont incomplètes.

Vérification de l'impôt chez les contribuables

20.82 La vérification de l'impôt chez les contribuables vise les sociétés, les travailleurs autonomes ainsi que d'autres catégories de particuliers, notamment ceux qui déclarent des revenus de placement importants, des revenus de location ou qui réclament certains crédits d'impôt. C'est surtout par des visites sur les lieux que le Ministère peut déceler des revenus non déclarés. Or, le Ministère vérifie annuellement moins de 2 p. cent des contribuables visés, malgré une rentabilité de près de 500 dollars l'heure. Selon les données du Ministère, ces vérifications ont rapporté des revenus additionnels d'environ 200 millions de dollars pour l'exercice 1993-1994. Les sociétés ayant un chiffre d'affaires peu élevé ont fait l'objet d'une moins bonne couverture, comme le montre la figure 20.8.

20.83 Les critères actuels pour sélectionner la clientèle à vérifier sont établis principalement en fonction du seuil de résultat net d'exploitation de l'entreprise plutôt qu'en fonction du risque de fausses déclarations. Le Ministère n'utilise pas toute l'information dont il dispose, telle que le chiffre d'affaires déclaré dans les autres lois, les secteurs d'activité économique, les états financiers, le découpage géographique ainsi que les contribuables ayant déjà été pris en faute pour non-production de leur déclaration de revenus.

20.84 À titre d'exemple, le Ministère ne rapproche pas le chiffre d'affaires inscrit dans les déclarations de revenus des contribuables à des fins d'impôt avec celui que ces mêmes contribuables ont déclaré à titre de mandataires en taxe. Cette comparaison permettrait au Ministère d'identifier des contribuables dont les déclarations sont incohérentes et qui sont plus susceptibles de ne pas avoir observé la loi. Selon nos travaux, pour l'année 1993, 12 800 sociétés ont inscrit, dans leur déclaration de revenus, un chiffre d'affaires inférieur à celui qu'elles ont déclaré comme mandataires en taxe. L'écart totalise environ 5 milliards de dollars. Ainsi, le Ministère aurait avantage à effectuer des vérifications pour ces sociétés. Nous n'avons pas pu faire une telle comparaison pour les travailleurs autonomes, puisque la date d'exercice financier n'est pas saisie dans le système.

20.85 Le Ministère n'utilise pas non plus comme critère de sélection les secteurs d'activité économique pour tenir compte de ceux où le risque de revenus non déclarés est plus élevé. Par exemple, le secteur de la construction,

FIGURE 20.7
Rentabilité de la vérification des déclarations après cotisation

ANNÉE	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995
Impôts additionnels cotisés ($)	20 471 000	26 579 000	48 757 000	55 605 000
Jours-personnes	14 109	12 087	22 768	29 840
Rentabilité par jour-personne ($)	1 451	2 199	2 141	1 863

FIGURE 20.8
Vérification de l'impôt des sociétés

CHIFFRE D'AFFAIRES	NOMBRE DE SOCIÉTÉS	TAUX DE COUVERTURE
30 M$ ou plus	2 300	20,6 %
De 3 M$ à 30 M$	12 100	9,4 %
Moins de 3 M$	232 500	1,2 %

Lorsqu'il se présente chez un contribuable, le Ministère couvre en moyenne une période de trois ans.

Les critères utilisés par le Ministère pour la sélection des dossiers des contribuables à vérifier n'ont pas évolué suffisamment au cours des dernières années pour tenir compte de l'augmentation du travail au noir.

reconnu comme le secteur le plus à risque, représente 32 p. cent des revenus non déclarés. Or, les efforts de vérification déployés par le Ministère dans ce secteur ne correspondent pas à cet état de fait.

20.86 La récupération monétaire pour ce secteur est inférieure à celle qu'obtient le Ministère pour l'ensemble des vérifications. Ces résultats tendent à démontrer que les méthodes de travail du Ministère pour ce secteur à risque ne sont pas adaptées. La figure 20.9 compare les résultats de vérification dans le secteur de la construction avec l'ensemble qu'a obtenus le Ministère pour l'exercice 1993-1994.

20.87 Le Ministère dispose également des états financiers des sociétés et des particuliers en affaires. Il pourrait utiliser ces données pour établir des ratios financiers et des profils. Ce type de renseignement, jumelé à la notion de secteur d'activité économique et de région géographique, permettrait d'établir des tendances et d'améliorer la sélection des dossiers aux fins de vérification. Les états financiers des sociétés sont saisis en partie par Revenu Canada et le Ministère obtient ces données. Malgré tout, elles ne sont pas suffisamment prises en compte dans le processus de sélection des dossiers.

20.88 Enfin, le Ministère accorde peu d'importance aux dossiers des contribuables qui ont déjà été pris en faute pour non-production, lorsqu'il détermine les dossiers à vérifier. Cette catégorie de contribuables est hautement à risque, étant donné une première infraction de non-production. En effet, le Ministère a pour objectif de faire produire les non-déclarants, mais il n'effectue pas de suivi quant à l'exactitude des montants déclarés.

20.89 Donc, les critères utilisés par le Ministère pour la sélection des dossiers des contribuables à vérifier n'ont pas évolué suffisamment au cours des dernières années pour tenir compte de l'augmentation du travail au noir. Cela explique en partie que, pour les trois derniers exercices financiers, environ 30 p. cent des vérifications effectuées auprès des particuliers n'ont apporté aucun revenu supplémentaire. Pour les sociétés, ce taux s'établit à 25 p. cent. En conséquence, le Ministère n'accorde pas nécessairement la priorité aux contribuables dont la déclaration de revenus risque le plus de ne pas être conforme à la loi.

Vérification de la taxe chez les mandataires

20.90 La vérification de la taxe chez les mandataires a rapporté environ 200 millions de dollars en 1993-1994. Comme pour la vérification des déclarations de revenus, un nombre important de mandataires ont peu de chances de faire l'objet d'une vérification, comme le montre la figure 20.10.

20.91 L'augmentation du nombre de mandataires en 1992-1993 est attribuable au fait que les services sont devenus taxables depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe de vente du Québec, en juillet 1992. Le gouvernement fédéral a affecté environ 400 vérificateurs au ministère du Revenu du Québec qui administre la TPS depuis juillet 1992, ce qui a contribué à l'augmentation du nombre de vérifications effectuées.

20.92 Afin de cibler les mandataires auprès desquels le Ministère veut intervenir, deux approches de sélection sont retenues. L'une consiste en une série de critères orientés vers

FIGURE 20.9
Vérification du secteur de la construction

CONTRIBUABLES	PARTICULIERS EN AFFAIRES	SOCIÉTÉS
Pourcentage des heures de vérification en impôt	3 %	10 %
Récupération monétaire (Construction)	364 $ / heure	137 $ / heure
Récupération monétaire (Ministère)	470 $ / heure	494 $ / heure

FIGURE 20.10
Vérification des taxes chez les mandataires

ANNÉE	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994
Nombre de mandataires	222 000	233 000	267 000	411 000	411 000
Mandataires vérifiés	2 974	3 185	3 013	9 285	11 455
Pourcentage de mandataires vérifiés	1,3 %	1,4%	1,1 %	2,3 %	2,8 %

le risque d'inobservation de la loi qui donnent suite à des vérifications chez le mandataire. L'autre est fonction des remboursements de taxe demandés par les mandataires chez qui le Ministère vérifie les pièces justificatives étayant les dépenses.

20.93 Lorsqu'il sélectionne les demandes de remboursement à vérifier, le Ministère tient compte du secteur d'activité économique des mandataires. Cette information devrait lui permettre d'identifier des mandataires dont le solde de la remise est créditeur et qui font partie des secteurs d'activité économique où ils ont généralement un solde à payer au Ministère. Pourtant, 8 000 mandataires, ont eu plus de remboursement qu'ils n'ont versé de remises pour le total des quatre dernières années. Or, selon les critères de sélection en vigueur, seulement 12 p. cent de ces mandataires ont fait l'objet d'une vérification depuis juillet 1992.

Concertation des interventions avec Revenu Canada

20.94 À la suite d'un accord intervenu entre les ministres de Revenu Québec et de Revenu Canada, en avril 1994, le ministère du Revenu a élaboré des programmes de travail liés à l'économie clandestine. Ces programmes portent principalement sur la comparaison de certains fichiers du Ministère, sur certains secteurs de l'économie où le risque de revenus non déclarés est plus élevé et sur le repérage d'indices de richesse. Les résultats montrent que, en dirigeant les vérifications vers des contribuables et des mandataires chez qui le risque d'inobservation de la loi est élevé et en adoptant des méthodes de travail plus appropriées, le Ministère peut accroître la rentabilité de ses interventions comme l'indique la figure 20.11 en date du 31 mars 1995.

20.95 Bien que peu exploité par le Ministère, le recours aux indices de richesse nous apparaît une méthode qui permet de cibler davantage les revenus non déclarés. Il a néanmoins repéré certains particuliers qui possèdent une résidence dont la valeur est plus de dix fois supérieure à la moyenne du revenu familial déclaré en trois ans. Cet appariement a permis de détecter, pour une région donnée, 750 particuliers dans cette situation. Par exemple, un couple possédant une résidence évaluée à 286 000 dollars et ayant déclaré un revenu familial moyen de 15 400 dollars de 1990 à 1992 a été sélectionné. Or, selon les critères de sélection traditionnels utilisés par le Ministère, seulement 3 p. cent de ces cas avaient fait l'objet d'une vérification au cours des dernières années, ce qui démontre que les méthodes traditionnelles de sélection du Ministère ne visent pas nécessairement les cas où le risque d'évasion fiscale est le plus élevé.

Bien que peu exploité par le Ministère, le recours aux indices de richesse nous apparait une méthode qui permettrait de cibler davantage les revenus non déclarés.

20.96 Nous avons recommandé au Ministère :

- **d'intensifier ses efforts de vérification au bureau et chez les contribuables et les mandataires, étant donné la rentabilité de ces démarches et leur effet dissuasif;**
- **d'assurer une plus grande présence auprès des travailleurs autonomes, étant donné qu'il s'agit d'une clientèle à risque non assujettie aux retenues à la source;**
- **de donner suite à la problématique que représentent les entreprises qui s'apparentent à des passe-temps où l'espérance de profit peut être mise en doute.**
- **dans le cadre de ses vérifications a posteriori effectuées au bureau, de vérifier tous les champs de la déclaration de revenus qui présentent une divergence, avant d'émettre un avis de nouvelle cotisation;**

LOIS	IMPÔTS	TAXES
Heures de vérification	2 700	3 246
Récupération de droits et pénalités	2 759 000 $	2 671 000 $
Rentabilité horaire Programme de travail lié à l'économie clandestine	1 022 $	823 $
Rentabilité horaire Activités régulières de vérification	484 $	418 $

FIGURE 20.11
Vérification liée à l'économie clandestine

- **d'améliorer ses critères de sélection des dossiers à vérifier chez les contribuables afin de considérer par exemple :**
  - **les informations contenues dans ses fichiers;**
  - **les secteurs d'activité économique;**
  - **les données disponibles dans les états financiers reçus;**
  - **les contribuables qui ont déjà été des non-déclarants;**
  - **les mandataires qui réclament des remboursements alors qu'ils sont dans des secteurs d'activité économique où ils devraient normalement avoir un solde à payer;**
  - **les indices de richesse;**
- **de réévaluer son approche de vérification pour les secteurs d'activité économique où le risque d'inobservation de la loi est élevé, par exemple celui de la construction.**

Travailleurs au pourboire

Le Ministère estime que 90 p. cent des pourboires ne sont pas déclarés par les particuliers concernés et les pertes de revenus pour le Ministère se situent entre 45 et 50 millions de dollars annuellement.

20.97 En vertu de l'article 42.1 de la *Loi sur les impôts*, un particulier doit inclure dans le calcul de son revenu les pourboires qu'il reçoit. Selon une étude du Ministère, la pratique des pourboires non déclarés est réelle dans plusieurs secteurs. Aux fins d'estimation, le Ministère n'a retenu que les entreprises dont l'activité principale est de servir des aliments et des boissons. Ainsi, il estime que 90 p. cent des pourboires ne sont pas déclarés par les particuliers concernés et les pertes de revenus pour le Ministère se situent entre 45 et 50 millions de dollars annuellement. Or, les vérifications dans ce secteur sont pour ainsi dire inexistantes.

20.98 Puisque les activités de vérification contribuent à promouvoir l'observation fiscale, l'effet inverse se produit en leur absence. Pour l'année 1983, les particuliers ont déclaré près de 35 millions de dollars, tandis que les pourboires déclarés en 1990 ont été d'environ 25 millions de dollars. Il s'agit d'une baisse de 29 p. cent par rapport à l'année 1983, tandis que, pour cette même période, le salaire annuel moyen déclaré au Ministère est passé de 16 000 à 23 000 dollars, soit une hausse de 40 p. cent. Ainsi, le peu de vérification dans ce secteur explique, au moins en partie, la baisse des pourboires déclarés au fil des années.

20.99 Nous avons recommandé au Ministère d'effectuer des activités de vérification auprès des travailleurs au pourboire afin de les inciter à mieux observer la loi.

Frais de garde

20.100 L'évasion fiscale au sujet des frais de garde se pratique à deux niveaux. Tout d'abord, des particuliers obtiennent des revenus de cette activité sans les déclarer. De plus, certains particuliers présentent au Ministère de faux reçus de frais de garde. Ainsi, le gardiennage est un secteur considéré comme à risque. Toutefois, le Ministère intervient peu. Il n'exploite pas suffisamment les renseignements qu'il exige pour associer les reçus aux contribuables qui offrent des services de garde.

20.101 Le Ministère a analysé 543 déclarations de revenus de l'année 1989 dans lesquelles le contribuable avait réclamé des déductions pour frais de garde. Sans que le volume de déclarations examinées permette d'extrapoler les résultats à l'ensemble des déclarations des particuliers, cette analyse en démontre bien la problématique. Ainsi, sur les 543 déclarations de revenus examinées, seulement 33 p. cent ont déclaré leur revenu de garde d'enfants. De plus, 50 p. cent des contribuables ayant émis des reçus de ce genre n'ont pu être retracés dans les fichiers du Ministère, parce qu'ils n'ont pas produit leur déclaration de revenus ou que les reçus émis étaient incomplets ou illisibles. Quant au solde, soit 17 p. cent, les particuliers ont produit sans déclarer leurs revenus de garde d'enfants.

20.102 Nous avons recommandé au Ministère d'exploiter l'information qu'il exige quant à la déduction pour frais de garde d'enfants afin d'inciter à observer la loi.

Évaluation des interventions

20.103 Les résultats des activités du Ministère pour lutter contre l'évasion fiscale sont mesurés en fonction des revenus plutôt que des recettes. En effet, le Ministère ne connaît pas le règlement final des avis de cotisation émis, c'est-à-dire les

sommes recouvrées, les soldes non recouvrables et les cotisations annulées à la suite d'opposition ou de décision du tribunal. Si le Ministère avait une telle information, on aurait une image plus complète des répercussions des activités de vérification et de repérage des non-déclarants. On note également que les comptes à recevoir ont beaucoup augmenté au cours des cinq dernières années, comme le montre la figure 20.12.

20.104 Le Ministère n'évalue pas non plus ses interventions pour lutter contre l'évasion fiscale en fonction du taux de récidive. Par exemple, il ne sait pas combien de non-déclarants pris en faute produisent volontairement leurs déclarations de revenus par la suite. Il peut donc difficilement évaluer ses actions face au problème de la non-production. Il ne dispose pas non plus d'informations lui permettant de vérifier si le comportement de ceux qui ne produisent pas correctement change à la suite de ses interventions de vérification.

20.105 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer ses activités de recherche des non-déclarants et de vérification en fonction des sommes perçues et du taux de récidive.

Sensibilisation

20.106 Les contrôles que peut mettre en place le Ministère pour lutter contre l'évasion fiscale ont des limites car, dans certains cas, il est pour ainsi dire impossible de détecter des opérations financières qui sont, par exemple, non comptabilisées ou effectuées au comptant. Ainsi, l'un des moyens pour le Ministère d'intervenir auprès des particuliers est de sensibiliser la population a l'effet qu'une telle pratique est un vol collectif.

20.107 À l'automne de 1993, le Ministère a élaboré un plan de communication pour combattre la fraude fiscale. L'objectif de ce plan était de changer les mentalités, soit d'inculquer la notion que frauder le fisc, c'est voler la collectivité, et que la collaboration de chacun est nécessaire pour lutter contre l'évasion fiscale. Ainsi, le travail de sensibilisation devait viser à créer une concertation gouvernementale en ce qui concerne les revenus non déclarés et arrêter une stratégie commune de communication à long terme.

20.108 Le plan de communication élaboré par le Ministère proposait des moyens à mettre en place pour sensibiliser la population à l'importance et aux conséquences de l'économie clandestine. Or, deux ans plus tard, très peu d'actions concrètes ont été mises en place afin d'atteindre l'ensemble de la population.

20.109 Actuellement, l'une des actions posées par le Ministère est de soumettre aux principaux journaux de la province les résultats des condamnations à la suite des fraudes fiscales. La diffusion demeure cependant à leur discrétion.

20.110 On doit également noter que les interventions de vérification effectuées par le Ministère ont un effet dissuasif et sont considérées comme une forme de sensibilisation. Le nombre de contribuables et de mandataires touchés par des activités de vérification contribue à promouvoir l'observation fiscale.

Un des moyens pour le Ministère d'intervenir auprès des particuliers est de sensibiliser la population à l'effet que l'évasion fiscale est un vol collectif.

20.111 Nous avons recommandé au Ministère de favoriser davantage la sensibilisation de la population par rapport à l'évasion fiscale en réactivant son plan de communication.

Environnement informatique

20.112 Pour le traitement de ses données, le Ministère utilise des mini-ordinateurs pour la saisie de plus de 37 milliards de dollars d'encaissements, de 4,7 millions de déclarations de revenus des particuliers, d'environ 250 000

FIGURE 20.12
Évolution des comptes à recevoir et de la provision

ANNÉE	COMPTES À RECEVOIR M $	PROVISION M $
1990	875	323
1991	1 160	376
1992	1 400	525
1993	1 463	567
1994	1 676	816
1995	1 999	851

déclarations de revenus des sociétés, des remises de plus de 300 000 employeurs et des rapports de remise de taxes de 410 000 mandataires. Les données saisies sont ensuite transférées à l'ordinateur central en vue de mettre à jour les informations que le Ministère détient sur les contribuables et les mandataires.

20.113 Depuis deux ans, le Ministère recourt à l'échange de documents informatisés (EDI) pour percevoir les retenues à la source des mandataires pour qui certaines institutions financières offrent un service de préparation de paie. Les documents informatisés sont reçus sur des micro-ordinateurs dédiés à cette fin et traités ensuite comme des encaissements réguliers.

20.114 Dans la même foulée, depuis l'année d'imposition 1994, le Ministère accepte sous certaines conditions les déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique. Elles sont reçues sur des micro-ordinateurs, validées et mises en lots sur un mini-ordinateur, pour ensuite être traitées comme les déclarations de revenus des particuliers reçues sur support papier.

20.115 Ainsi, les commentaires que nous formulons au sujet de l'entretien des programmes d'application et de la gestion des règles d'accès et des codes d'identification sont d'une importance majeure pour la protection des données, puisque celles-ci sont utilisées pour émettre les avis de cotisation et les chèques de remboursement ainsi que pour mettre à jour les registres comptables.

Gestion des codes d'identification de l'environnement mini-ordinateurs

20.116 Les codes d'identification permettent d'identifier l'utilisateur et les mots de passe qui leur sont associés valident l'identité déclarée. Les droits d'accès associés aux codes d'identification déterminent, quant à eux, les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

20.117 Nous observons que depuis l'implantation de l'environnement mini-ordinateurs, les mesures prises par le Ministère quant à la gestion des codes d'identification n'assurent pas un contrôle suffisant des ressources informatiques :

- la majorité des usagers n'ont pas l'obligation de modifier régulièrement leur mot de passe, quelque codes d'identification ne sont pas assortis d'un mot de passe et certains codes d'identification sont attribués à des groupes de personnes. Ces éléments ne favorisent pas le caractère confidentiel du mot de passe;
- la mise à jour des codes d'identification n'est pas toujours effectuée avec diligence au moment du départ ou de la mutation d'employés. Ainsi il y a risque de destruction ou de modification non autorisées des données ou des programmes d'application.

20.118 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer sa gestion des codes d'identification de l'environnement mini-ordinateurs afin d'assurer un contrôle suffisant des ressources informatiques.

Accès aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs

20.119 Afin de s'assurer que les contrôles entourant le transfert des programmes d'application de l'environnement de test à l'environnement de production ne puissent être contournés, l'accès en mode écriture aux programmes en production devrait être réservé au groupe responsable de la mise en production. Pour la troisième année consécutive, nous constatons que certains programmes en production sont accessibles en écriture à des personnes non autorisées.

20.120 Nous avons recommandé au Ministère de limiter, aux responsables de la mise en production, l'accès en écriture aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs.

Accès aux données de production

Mise à jour des données effectuée sans l'aide des programmes d'application

20.121 Les applications contiennent des contrôles programmés ou manuels qui assurent l'exactitude et l'intégralité des données ainsi que l'autorisation de leur mise à jour. Ces mises à jour doivent être faites par le propriétaire des données ou par une personne autorisée, lorsque cela est requis dans

l'exercice de ses fonctions. Également, dans des situations particulières, les responsables du développement et de l'entretien des applications ont la responsabilité d'intervenir lorsque des données sont erronées.

20.122 Cependant, les contrôles concernant ces interventions sont insuffisants parce qu'ils ne permettent pas aux propriétaires des données d'en effectuer le suivi.

20.123 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux propriétaires des données de contrôler tous les accès aux données de production.

Mise à jour des données de production effectuée en direct à l'ordinateur central à l'aide des programmes d'application

20.124 Les transactions de télétraitement permettent d'utiliser les programmes d'application en production et, par conséquent, de mettre à jour les données de production. L'utilisation de ces transactions doit être permise uniquement au propriétaire des données ou à une personne autorisée par lui lorsque ses fonctions l'exigent.

20.125 Comme l'an dernier, nous avons constaté que ce n'est pas toujours le cas pour les transactions relatives aux encaissements et aux taxes. Ainsi, des membres du personnel du Ministère dont les tâches ne le justifient pas peuvent utiliser ces transactions pour mettre à jour des données de production.

20.126 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les fichiers de données de production à l'ordinateur central ne puissent être modifiés que par le propriétaire des données ou par une personne autorisée par lui, lorsque cela est requis dans l'exercice de ses fonctions.

Reddition de comptes

20.127 Le rapport annuel d'une entité, déposé conformément à la loi devant l'Assemblée nationale, est le véhicule privilégié d'une reddition de comptes bien comprise. On doit pouvoir y trouver la mission de l'organisme, la nature de ses activités, les moyens adoptés pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et la satisfaction de la clientèle.

20.128 Nous avons procédé à l'examen du rapport annuel du Ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1993. Compte tenu de l'importance de cet instrument, son contenu pourrait être amélioré en fonction des remarques qui suivent. En général, le Ministère expose des faits sur ses activités sans que l'on sache si ces réalisations ont atteint les objectifs prévus.

Dans son rapport annuel, le Ministère expose des faits sur ses activités sans que l'on sache si ces réalisations ont atteint les objectifs prévus.

20.129 Bien que la mission du Ministère et les mandats des unités administratives soient énoncés dans le rapport annuel, peu d'informations sont présentées sur les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels du Ministère. La vision du Ministère à l'égard de la vérification et de l'observance fiscale est énoncée; toutefois, les termes utilisés sont généraux et vagues. Ainsi, on apprend que les principaux thèmes retenus sont le respect des lois fiscales, le service à la clientèle et le personnel. Malheureusement, on ne précise pas cette vision par des objectifs mesurables, ce qui rend ainsi impossible l'évaluation des priorités que le Ministère s'est données.

20.130 Plusieurs données qualitatives et quantitatives sur les activités réalisées apparaissent dans le rapport. Il traite notamment des avis de cotisation délivrés, des encaissements, des récupérations de droits fiscaux et d'un indicateur d'efficience qui consiste à évaluer le coût des activités du Ministère par 100 dollars perçus. Ces données, bien qu'intéressantes, sont peu utiles, puisque le lecteur ne peut les interpréter sans savoir quels étaient les objectifs du Ministère.

20.131 Le rapport signale l'existence d'un groupe de travail sur l'amélioration des relations entre le Ministère et les contribuables et mandataires. Il mentionne que des actions ont été amorcées à l'égard de 18 des 43 recommandations énoncées dans le rapport du groupe de travail. Toutefois, il ne permet pas d'évaluer le degré de satisfaction des diverses clientèles, ce qui est pourtant un aspect primordial de l'évaluation de l'efficacité d'un organisme.

20.132 Le rapport présente les changements survenus dans l'environnement du Ministère, soit l'accroissement marqué du non-respect des lois fiscales et la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques, ce qui entraîne des contraintes budgétaires pour le Ministère. Il

présente les changements apportés par le Ministère dans le cadre de sa réorganisation. Toutefois, l'information présentée est de portée très générale et ne permet pas de juger dans quelle mesure il pourra s'adapter à ces changements. Entre autres, le rapport mentionne l'intention du Ministère d'intensifier ses activités de vérification, mais ne précise pas sa stratégie pour lutter contre l'évasion fiscale.

20.133 Le Ministère recourt à 6 500 employés pour mener sa mission à bien. Il lui en coûte près de 205 millions de dollars annuellement, soit un peu plus de 60 pour cent de ses dépenses de fonctionnement. Le rapport annuel ne fait nulle mention de la productivité de ces ressources, ni du niveau de compétence des employés, ni des programmes de formation et de perfectionnement, ni de la qualité des relations de travail.

20.134 Le budget de dépenses par programme, le sommaire des dépenses de fonctionnement ainsi que les revenus fiscaux pour les deux derniers exercices sont aussi présentés. Aucune comparaison n'est faite, ne serait-ce que pour établir et expliquer les écarts par rapport au budget initial ou les fluctuations de revenus et de dépenses d'une année à l'autre.

20.135 Le Ministère a encaissé plus de 37 milliards de dollars au cours de l'exercice 1993-1994. Or, le rapport ne donne pas d'information sur les contrôles mis en place à cet égard. Il ne présente pas non plus l'information de gestion dont il se sert pour planifier, effectuer le suivi des activités ou évaluer le rendement.

20.136 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et fiable sur ses activités et sa performance.

20.137 ***Commentaires du Ministère : Banques de renseignements informatisées incomplètes.*** *« Malgré des banques de renseignements non utilisées de façon optimale, le Ministère a procédé, au cours de l'exercice financier 1994-1995, à la récupération de 113 millions de dollars au niveau des déclarations des particuliers pour des programmes de nouvelles cotisations et de délinquance.*

« D'autre part, des actions administratives sont en cours pour apporter des correctifs, d'ici le 31 mars 1996, tant pour compléter les banques de renseignements informatisées que pour améliorer le processus de conciliation des relevés de renseignements. Concernant les efforts afin d'obtenir sur support magnétique les informations qu'il exige, le Ministère a réalisé plusieurs actions administratives en ce sens au cours des derniers mois. Actuellement, il incite sa clientèle à faire parvenir leurs relevés sur support d'information et il se propose de lui faire une relance annuellement afin de diminuer le nombre de ses clients qui produisent sur papier.

« Par ailleurs, au début de l'année 1994, les autorités du Ministère ont décidé de créer une unité administrative et de mettre en priorité dans son mandat le développement de la banque de renseignements. L'objectif premier est de développer un outil de validation afin de récupérer tous les impôts et taxes dus au gouvernement. Des travaux sont en cours et des décisions seront prises sur les améliorations à apporter au cours des prochains mois.

Système d'information pour les sociétés. *« Le Ministère a pris des mesures pour que son système d'information sur les sociétés réponde mieux à ses besoins. Les travaux de révision de celui-ci débuteront sous peu et doivent s'échelonner jusqu'à la date de son implantation prévue pour avril 1997.*

Obtention de renseignements des ministères et organismes. *« Règle générale, on doit préciser que le Ministère peut certes obtenir des renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales par le biais de formulaires et d'ententes, mais il peut également les obtenir sur simple demande. Tel est notamment le cas lorsque le Ministère se prévaut de l'article 71 de la* Loi sur le Ministère du Revenu *(L.M.R.). Il peut également les recevoir sur une base volontaire. Malgré les termes clairs employés par le législateur, l'efficacité de l'article 71 de la L.M.R. est, dans certains cas, amoindrie d'abord par le fait que les organismes publics assujettis à la* Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels *contraignent très souvent le Ministère à conclure une entente et à la soumettre pour avis à la Commission d'accès à l'information et ce, même si cette loi l'oblige dans certaines situations*

(art. 68, 68.1 et 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels *) et pas dans d'autres (art 67, 67.2 de la* Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*).*
La négociation d'une entente et l'obtention de l'avis de la Commission occasionnent certains délais dans le processus de vérification et de perception du Ministère.

« Le Ministère fait constamment des efforts afin d'obtenir des ministères et organismes du gouvernement des renseignements nécessaires pour l'application des lois fiscales. Cependant, s'il s'avère relativement facile d'obtenir des renseignements sur un individu ou une société, il n'en est pas de même pour obtenir, en tout ou en partie, une copie des fichiers ou une consultation élargie. Dans de tels cas, selon l'article 71 de la Loi sur le Ministère du Revenu, il faut que le Ministre expose que l'obtention des renseignements soit nécessaire pour l'application d'une loi fiscale. De plus, l'article 67 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels *stipule que la communication doit être nécessaire à l'application d'une loi au Québec.*

« Bien que le programme qui consistait à la détection des professionnels de la santé n'ait pas été reconduit, le Ministère n'a pas pour autant délaissé cette clientèle. En effet, depuis plus de quatre ans, le Ministère augmente sa présence dans ce secteur d'activité tout en ciblant mieux les professionnels les plus déviants grâce, entre autres, aux renseignements fournis par la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

Informations utiles à d'autres ministères et organismes. *« La communication de renseignements fiscaux à d'autres organismes gouvernementaux ne peut se faire que dans la mesure où la loi le permet spécifiquement, c'est-à-dire dans la mesure où ils y ont « légalement droit » au sens de l'article 69 de la L.M.R. Une telle rigueur s'explique, entre autres, par la relation particulière qui existe entre le fisc et le contribuable : l'État s'attend à ce que le contribuable lui révèle sur une base volontaire (autocotisation) les revenus et il lui assure en retour que ses renseignements financiers et de nature personnelle ne seront pas utilisés contre lui dans un contexte autre que fiscal. Ce qui est susceptible de nuire au contribuable peut avoir des répercussions sur la mission essentielle du Ministère. Ainsi, la communication de renseignements fiscaux à d'autres organismes publics, sans le consentement du contribuable ou sans que la situation ne soit expressément prévue par la loi, ne peut s'effectuer sans remettre en cause des intérêts publics fondamentaux.*

Obtention de renseignements d'organismes extérieurs au gouvernement. *« Sous réserve d'une étude plus étendue, une telle suggestion ne présente pas de problème particulier si ce n'est que le Ministre doit agir dans les limites prescrites par la loi. En effet, celle-ci précise un ensemble de dispositions permettant au ministère du Revenu d'obtenir autrement des renseignements nécessaires à l'application des lois fiscales.*

Détection des non-déclarants - Contribuables. *« Malgré certaines contraintes, le Ministère a effectué une intervention spéciale à l'intérieur de ses programmes de récupération en 1994-1995 qui lui a permis de récupérer plus de 35 millions de dollars. De plus, le Ministère prévoit échantillonner, d'ici le 31 mars 1996, plusieurs particuliers non déclarants qui ont des revenus d'entreprise et de profession, ou qui réalisent un gain en capital. De même l'établissement d'un profil de contribuable, afin de mieux cerner les cas rentables, est prévu d'ici la fin de l'exercice financier 1995-1996. Enfin, des mesures sont prises pour améliorer le processus de conciliation des relevés de renseignements pour la cotisation des déclarations de l'année d'imposition 1995.*

« Le Ministère est d'accord pour ne pas émettre de remboursements d'impôts à des particuliers délinquants. Cependant, la priorité de développement accordée à d'autres applications retarde la mise en place de cette procédure. Compte tenu qu'un grand nombre de contribuables non déclarants sont justifiés de ne pas produire, le Ministère s'efforcera au préalable d'améliorer, d'ici la fin de l'exercice financier 1995-1996, l'identification des particuliers qui doivent respecter leurs obligations fiscales. Par ailleurs, le Ministère

est d'avis que les cas où les particuliers ont eu un remboursement l'année précédant celle de la non-déclaration est plutôt la conséquence de l'application d'un des critères de sélection.

« Pour ce qui est des sociétés considérées comme « inactives administrativement », des mesures seront prises pour qu'elles fassent partie du bassin des sociétés sujettes à l'analyse du Ministère afin d'émettre des avis de non-production, s'il y a lieu.

Détection des non-déclarants - Mandataires. *« Le Ministère partage le constat du Vérificateur général sur le peu de recherche qui est fait pour tenter de retrouver des mandataires non inscrits. Nos investissements sont demeurés très modestes par rapport à d'autres priorités découlant directement de la prise en charge de la gestion de la TPS par le Ministère. Toutefois, des efforts constants sont déployés pour améliorer la gestion de cette activité. C'est ainsi que le Ministère a mis sur pied une équipe d'employés qui analysent et régularisent la liste des mandataires inscrits en TPS pour lesquels nous n'avons pas été en mesure de corréler de façon systémique un dossier TVQ.*

« Concernant l'obtention de renseignements d'organismes extérieurs au gouvernement, le processus d'enregistrement actuellement en place fait en sorte que le Ministère effectue des recherches externes avec quelques organismes partenaires, tout en respectant les contraintes imposées par l'article 69 de la Loi sur le Ministère du Revenu *ainsi que par la* Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

« D'autre part, maintenant que les accès au fichier du Centre informatique du registre des entreprises du Québec (CIDREQ) sont disponibles, le Ministère se propose de reprendre, au début de l'année 1996, le suivi de la délinquance d'enregistrement des nouvelles entreprises.

« En ce qui concerne la recommandation à l'effet qu'on devrait détenir dans nos fichiers toute l'information prévue, par exemple le chiffre d'affaires des sociétés, le Ministère a pris des mesures pour corriger la lacune observée par le Vérificateur général.

« Le Ministère déploie beaucoup d'efforts pour réduire le bassin des mandataires non déclarants et tend à contrôler la situation puisque 28 p. cent des dossiers sont déjà entre les mains des percepteurs, 28 p. cent constituent de nouveaux arrivages qui doivent faire l'objet d'avis de non-production avant d'être traités manuellement et 44 p. cent représentent un faible potentiel de récupération. Cependant, une partie de ce dernier pourcentage de dossiers (44 p. cent) sera prise en charge par le programme spécial en cours.

« Pour ce qui est du peu de mesures incitatives prises pour faire produire les mandataires qui omettent de le faire, le Ministère expédie des avis de non-production dans le but d'inciter les mandataires à produire leur formulaire avant une prise en charge manuelle. À cet égard, il nous apparaît opportun de souligner que l'harmonisation des fréquences de remise et des périodes de déclaration de la TVQ à la TPS annoncée dans le Discours sur le budget 1995-1996 viendra résoudre une bonne partie de ce problème, puisqu'un grand nombre de mandataires ayant une fréquence de remise mensuelle en TVQ se verront allouer une fréquence de remise trimestrielle ou annuelle.

« Quant aux critères visant à orienter le choix des cas à traiter, nous soulignons qu'un système de priorisation et d'assignation est présentement en préparation au Ministère, afin que l'on puisse assigner à des percepteurs les dossiers en fonction du taux de récupération et du risque de perte. Des critères reliés au profil du mandataire seront utilisés à cet effet. À l'égard des mandataires n'ayant jamais produit, le Ministère appose un indicateur spécifique afin qu'ils soient pris en charge plus hâtivement en raison du fait que l'évaluation du compte à recevoir potentiel est moins précise.

Vérification au bureau des déclarations de revenus des particuliers. *« Les résultats de la vérification au bureau des déclarations de revenus des particuliers pour l'exercice financier 1994-1995 auront permis de récupérer 77,5 millions de dollars.*

« Le Ministère entend de plus, améliorer sa performance au niveau de la vérification au bureau des particuliers en révisant l'ensemble de ses processus d'extraction et de travail au cours de l'exercice financier 1995-1996. D'une part, il complétera et intensifiera l'utilisation de son

nouveau système MAD (volet divergence) de façon à vérifier tous les champs divergents de la déclaration avant l'émission de l'avis. D'autre part, il a reçu une proposition d'une firme de consultants laquelle suggère de créer une banque de renseignements complète et de l'exploiter à fond. Cette proposition est actuellement sous étude dans les milieux gouvernementaux et le Ministère espère qu'une décision pourra être prise d'ici décembre 1995.

« Tel que prévu dans le discours du budget du 9 mai 1995, le Ministère intensifiera ses activités de vérification au bureau pour l'exercice financier 1995-1996 avec l'octroi des crédits de 6 millions de dollars consentis à cet effet où l'on prévoit encaisser des revenus additionnels de 82 millions de dollars.

« Par ailleurs, l'augmentation des déclarations qui répondent aux paramètres de sélection permet au Ministère d'améliorer l'échantillon des déclarations à revoir et maximise ainsi les efforts de vérification au bureau. Tenant compte que plusieurs contribuables se conforment à la loi et démontrent un bon comportement fiscal, le Ministère se doit d'orienter ses efforts vers les dossiers les plus importants.

Vérification de l'impôt chez les contribuables. *« Relativement aux critères pour sélectionner la clientèle à vérifier, les éléments tels le gain en capital déclaré, les revenus d'intérêts et de dividendes, la pension alimentaire versée, sont importants pour sélectionner ou non un dossier de particulier en affaires. Pour 1995-1996, au-delà de 27 critères sont utilisés et ces paramètres sont améliorés d'année en année. Pour les sociétés, les crédits d'impôt réclamés pour la recherche et le développement, la formation ou autre sont des critères que les sélectionneurs doivent prendre en compte avant d'assigner un tel dossier à des vérificateurs.*

« L'exemple utilisé par le Vérificateur général à l'effet que le Ministère ne rapproche pas le chiffre d'affaires inscrit dans les déclarations de revenus des contribuables à des fins d'impôt avec celui que ces mêmes contribuables ont déclaré à titre de mandataire en taxe n'est plus approprié. En effet, ce critère est utilisé depuis le début de l'exercice financier 1995-1996. Quant à la constatation à l'effet que nous n'utilisons pas toute l'information mise à notre disposition, nous tenons à préciser que les données mentionnées par le Vérificateur général sont pour la plupart présentes sur la fiche de sélection. Une analyse en est faite par les gestionnaires concernés en vérification afin de retenir les meilleurs dossiers à vérifier.

« Par ailleurs, les méthodes traditionnelles de vérification ne permettent pas toujours de détecter les sommes éludées dans le secteur de la construction et de la rénovation. Toutefois, des groupes spéciaux d'intervention ont été constitués à l'automne 1994 et les résultats de leurs travaux ont démontré, qu'en utilisant de nouvelles approches de vérification, on pouvait identifier des revenus non déclarés pour plusieurs des contribuables de ce secteur. Nul doute que ces groupes spéciaux d'intervention permettront d'améliorer les méthodes de travail de la vérification quoique nécessitant plus de temps de vérification.

Vérification de la taxe chez les mandataires. *« En regard des observations du Vérificateur général concernant les mandataires, il faut noter que le code d'activité économique doit régulièrement être modifié à la suite de la vérification sur place de mandataires. Selon l'équipe responsable d'analyser les clientèles des taxes, des codes d'activité économique inscrits dans nos systèmes présentent un certain pourcentage d'erreurs. Les vérificateurs du domaine des taxes, dans le cadre de leurs travaux, porteront une attention particulière au regard de ce constat.*

Concertation des interventions avec Revenu Canada. *« Le projet conjoint de lutte contre l'économie clandestine avec Revenu Canada, annoncé le 18 avril 1994, implique un partage des recherches dans le domaine de l'inobservance, une répartition des clientèles à vérifier et aussi des transferts d'expertise portant sur les méthodes de vérification. De part et d'autre, l'absence de registres et livres comptables chez plusieurs contribuables et mandataires sous enquête entraîne l'utilisation de méthodes de vérification alternatives, telle celle de l'avoir net. Le personnel affecté à ce projet maîtrise maintenant beaucoup mieux l'emploi de ces méthodes. Afin d'accélérer et approfondir ces*

connaissances, un programme spécial de formation à ce sujet a été réalisé au cours de l'exercice financier 1995-1996 à l'intention de vérificateurs du domaine des impôts. De plus, une formation d'appoint en techniques alternatives de vérification sera dispensée d'ici la fin du présent exercice et au cours de l'exercice financier 1996-1997 à la suite des ressources financières additionnelles allouées au Ministère dans le cadre du budget de mai 1995.

« À noter que le recours aux méthodes alternatives de vérification s'avère particulièrement efficace pour contrer le travail au noir dans la construction. En ce domaine, les interventions concertées de Revenu Québec et de Revenu Canada produisent un impact de dissuasion important. L'industrie de la construction est un des secteurs ciblés sous le volet de l'économie clandestine et nos deux organisations examinent pour l'instant la possibilité de mettre en oeuvre une stratégie conjointe où certains intervenants externes pourraient être mis à contribution. À la suite des annonces budgétaires récentes, des actions concrètes devront être prises et en unissant nos efforts, l'impact sera plus important.

Travailleurs au pourboire. *« Le Ministère souscrit aux remarques et à la recommandation du Vérificateur général. Une des cibles retenues dans le cadre du projet spécial de lutte à l'économie clandestine vise les travailleurs au pourboire de sorte que, à partir du présent exercice, le nombre de cotisations auprès de cette clientèle augmentera substantiellement.*

Frais de garde. *« Le Ministère, lors de sa planification annuelle, prévoit régulièrement l'affectation d'une partie des ressources allouées aux programmes de récupération fiscale. Les ressources étant limitées et les interventions rentables étant nombreuses, nous devons répartir les ressources disponibles de façon à couvrir l'ensemble de notre clientèle selon les multiples aspects de l'impôt et des taxes à la consommation. Le Ministère prend bonne note de la recommandation du Vérificateur général et il en tiendra compte lors de l'élaboration des programmes spéciaux de récupération fiscale.*

Évaluation des interventions. *« Le Ministère est favorable au développement d'un système d'information de gestion permettant de connaître les montants perçus à la suite de l'émission des avis de nouvelle cotisation. La connaissance de l'effet des vérifications sur le comportement ultérieur des contribuables et des mandataires serait aussi un outil de gestion très utile. Sauf pour le secteur des mandataires, où il est possible de suivre l'évolution des remises, il serait onéreux d'effectuer un tel suivi de façon systématique. Le Ministère évaluera la faisabilité de donner suite à cette recommandation.*

Sensibilisation. *« Le Ministère compte poursuivre ses efforts de sensibilisation et de dissuasion quant à l'évasion fiscale. C'est ainsi que dans le cadre de l'entente de collaboration et des activités complémentaires de lutte à l'évasion fiscale, Revenu Québec et Revenu Canada sont en train de développer une stratégie commune d'intervention publique.*

« Sur le plan stratégique, le Ministère a décidé d'intervenir à deux niveaux. Dans un premier temps, il a entrepris une vaste opération dans le domaine de l'évasion fiscale, c'est-à-dire contrer les revenus non déclarés dans le cas d'une clientèle connue du Ministère. Ainsi, en avril 1994, un comité fédéral provincial de coordination de lutte à l'économie clandestine, à l'évasion fiscale et la contrebande a été créé. Chacun des ministères du Revenu national et du Revenu du Québec a mis en place une structure et plusieurs projets ont été développés avec une orientation de complémentarité dans les opérations.

« Dans un deuxième temps, en janvier 1995, les autorités du Ministère assignaient un mandat à un comité ministériel de travail pour procéder à une analyse approfondie de la problématique du travail au noir et proposer un plan d'action à court, moyen et long terme qui permettra de lutter contre le travail au noir et l'économie clandestine. Il est important de mentionner que l'objectif de ce plan n'est pas la création d'un programme spécial ou l'augmentation, à court terme, des revenus du gouvernement mais plutôt l'élaboration d'une stratégie d'intervention pour amener le citoyen à modifier son comportement vis-à-vis le travail au noir, un peu à l'image de la Société d'assurance-automobile du Québec et du problème de l'alcool au volant.

« Enfin, au cours de l'année 1994, un comité sur le travail au noir dans le domaine de la construction a été mis sur pied au ministère des Finances pour regrouper tous les intervenants autour d'une même table et se concerter sur les moyens d'action. Le ministère du Revenu est membre du comité interministériel dont l'un des volets du mandat est de mettre en place une série de mesures de contrôle et des modifications réglementaires et législatives pour réduire davantage le travail au noir.

Environnement informatique. *« L'environnement relié aux mini-ordinateurs, et plus particulièrement l'aspect sécurité relatif à ce dernier, revêt une très grande importance pour le Ministère. Plusieurs mesures ont été prises pour corriger les lacunes relevées par le Vérificateur général et d'autres sont en voie de réalisation.*

Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures

Table des matières

Introduction	21.1
Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés	21.6
États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement	21.10
Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations	21.12
Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles	
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992	21.15
Intégration des activités internationales	21.18
Processus de gestion du Ministère	
Capacité d'analyse stratégique	21.21
Suivi et évaluation des activités	21.24
Reddition de comptes	21.26
Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie	
Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements	21.27
Encadrement des services à la clientèle	21.29
Activités relatives au commerce international	21.32
Ministère de l'Éducation	
Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992	21.37
Enseignement collégial	
Gestion des programmes d'enseignement collégial	21.40
Sanction des études collégiales	21.42
Contrôle de l'effectif scolaire des collèges	21.44
Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps	21.47
Autorisation et suivi des projets d'investissement des cégeps	21.49
Enseignement universitaire	
Règles de financement des universités	21.51
Contrôle de l'effectif scolaire des universités	21.53
Autorisation et suivi des projets d'investissement des universités	21.55
Contrôles en milieu informatique	
Gestion de la sécurité informatique	21.59
Entretien des programmes d'application	21.60
Analyse de programmes et vérification interne	21.61

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.

Ministère de la Sécurité publique

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991 21.64

Gestion des sentences de détention 21.66

Gestion de l'avoir des personnes incarcérées 21.68

Caisse de dépôt et placement du Québec

Exploitation de commerces 21.70

Contrôle corporatif de la légalité des placements 21.80

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement 21.86

Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement 21.90

Commission de la construction du Québec

Conformité avec la loi et les règlements 21.96

Dérogations à la réglementation

Dérogation au Règlement sur la délivrance des certificats de compétence 21.98

Dérogation au Règlement sur l'embauche et la mobilité des salariés dans l'industrie de la construction 21.101

Dérogation au Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction 21.103

Pouvoirs de la loi constitutive outrepassés 21.105

Adoption de pratiques administratives sans obtenir les approbations requises 21.109

Commission des valeurs mobilières du Québec

Protection des revenus publics 21.113

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Facturation et recouvrement 21.121

Inspecteur général des institutions financières

Retards dans l'encaissement et la comptabilisation des revenus reçus 21.126

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991 21.134

Fichier central des entreprises 21.137

Protection des épargnants

Mise à jour des guides de surveillance des institutions de dépôts 21.140

Mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts 21.144

Protection des assurés

Délais dans l'analyse des dossiers en assurance de dommages 21.146

Surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts des assureurs de personnes 21.148

Réalisation du plan d'action à l'égard des intermédiaires de marché 21.150

Qualité du service de renseignements 21.152

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.

Office des services de garde à l'enfance

Traitement des demandes de la clientèle	21.160
Suivi du développement du nouveau système informatique	21.162
Information de gestion	21.163
Performance du nouveau système informatique	21.164
Manque de souplesse du nouveau système informatique	21.166
Conclusion	21.167

Société de l'assurance automobile du Québec

Indemnisation des accidentés de la route	21.169
Avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec	21.175

Société de la Place des Arts de Montréal

Utilisation et comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière	21.179
Amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve	21.189

Société Innovatech du Grand Montréal

Présentation des participations financières de la Société	21.198
Rémunération d'un administrateur	21.206
Admissibilité à l'aide financière	21.211
Règlement sur l'effectif	21.223

Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches

Admissibilité à l'aide financière	21.227

Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

Conformité avec les lois et les règlements	
Approbation des programmes et de leurs modifications	21.233
Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)	21.236
SPRINT	21.241
Fonds d'aide à l'emploi créés au cours de l'exercice	21.243
Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)	21.246
Règles budgétaires de la Société	21.248
Ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants	21.251
Fonds décentralisé de création d'emplois - Respect des conditions prévues dans les protocoles d'entente avec les entreprises subventionnées	21.257

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

Conformité à la loi	21.266

Les commentaires des entités paraissent à la suite de chacune de leur section.

INTRODUCTION

21.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

21.2 Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données financières et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des entités dont les états financiers sont vérifiés et une appréciation d'ensemble des états financiers.

21.3 Dans les paragraphes qui suivent, nous formulons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement.

21.4 Nous faisons également état des restrictions que nous avons émises dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de certaines de ses organisations ainsi que des commentaires que nous avons formulés quant à l'observance de certaines stipulations légales, réglementaires ou administratives. Enfin, ce chapitre donne les résultats du suivi de vérifications antérieures.

21.5 Le Vérificateur général s'appuie sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement. Nous constatons que le gouvernement n'applique pas intégralement ces recommandations.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés

21.6 Le CCVSP a émis ses recommandations concernant la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements en novembre 1988. Il préconisait alors d'inclure immédiatement dans l'état de la situation financière tout montant d'obligations découlant des régimes de retraite qui n'avait pas encore été comptabilisé.

21.7 À cette époque, le gouvernement faisait face à une dette importante non comptabilisée d'obligations découlant des régimes de retraite. Il n'a pas appliqué la recommandation du CCVSP, mais, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée en juillet 1980, il a plutôt continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

21.8 Le montant de la dette non encore comptabilisée dans les états financiers du gouvernement relativement aux régimes de

retraite au 31 mars 1995 n'est pas présenté dans le présent rapport, les données n'étant pas disponibles lors de sa publication. Au 31 mars 1994, cette dette s'élevait à 10 milliards de dollars.

21.9 Bien que les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite paraissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter leur inscription, puisqu'elles constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement

21.10 Selon le CCVSP, « les états financiers du gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes et entreprises du gouvernement ».

21.11 Les états financiers publiés actuellement par le gouvernement n'incluent pas l'ensemble de ses activités et ressources. Ils portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils ne comprennent pas les données financières des fonds spéciaux ainsi que celles de certains organismes, telles la Corporation d'hébergement du Québec et la Société d'habitation du Québec.

Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations

21.12 Au cours de la période que couvre le présent rapport, le Vérificateur général a émis 160 rapports du vérificateur à la suite de ses travaux d'attestation financière. Ces rapports portent sur les états financiers du gouvernement, ceux des fonds spéciaux et ceux des organismes et entreprises du gouvernement.

21.13 Nous avons émis des restrictions dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et ceux des 14 organisations suivantes :

- l'Inspecteur général des institutions financières;
- la Société de la Place des Arts de Montréal;
- la Société Innovatech du Grand Montréal;
- le Musée d'Art contemporain de Montréal;
- le Fonds de la reprographie gouvernementale;
- le Fonds des approvisionnements et des services;
- le Fonds des moyens de communication;
- le Fonds des registres du ministère de la Justice;
- le Fonds des services de télécommunications;
- le Fonds des services informatiques;
- le Fonds du Bureau de la statistique du Québec;
- le Fonds du courrier et de la messagerie;
- le Fonds du service aérien gouvernemental;
- le Fonds Les Publications du Québec.

21.14 De plus, nous avons formulé des commentaires dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers de quatre organisations pour des manquements à des stipulations de leur loi constitutive ou de divers règlements. Ce sont :

- le Centre québécois de valorisation de la biomasse;
- la Commission de la construction du Québec;
- la Société Innovatech du Grand Montréal;
- la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches.

Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992

21.15 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère des Affaires internationales (maintenant le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles) en 1991-1992. Nous voulions savoir dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avions formulées. Nos travaux ont pris fin en septembre 1995.

21.16 La vérification de 1991-1992 portait sur la planification et l'évaluation des activités du Ministère, sur la façon dont il gérait ses ressources humaines et les affaires internationales dans le domaine de l'économie, ainsi que les frais liés à ses activités internationales, en particulier les titres de transport. Nous avions aussi observé de quelle façon le Ministère planifiait, organisait et dirigeait l'action à l'étranger du gouvernement, de ses ministères et organismes et coordonnait leurs activités au Québec en matière d'affaires internationales.

21.17 Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à certaines déficiences constatées à cette époque, notamment quant à la gestion de ses ressources humaines et des titres de transport pour ses employés.

Intégration des activités internationales

21.18 À l'occasion de notre vérification en 1991-1992, nous avions souligné les efforts du Ministère pour mettre en place un processus de programmation des activités internationales visant à intégrer l'ensemble des interventions des ministères et organismes du gouvernement à l'étranger. Cet exercice revêtait d'autant plus d'importance que le gouvernement venait d'adopter une politique en matière d'affaires internationales. Nous avions fait mention des problèmes de collaboration entre le Ministère et ses principaux partenaires qui empêchaient d'apprécier si les activités proposées par certains ministères et organismes étaient cohérentes par rapport aux objectifs et aux priorités du gouvernement.

21.19 Pour améliorer l'intégration des activités internationales, le Ministère a depuis mis en place une nouvelle approche en matière de programmation d'activités internationales pour 1994-1995. Cette nouvelle approche est basée sur une nomenclature de programmes classant les activités du Ministère non plus selon leur nature mais selon leur finalité. Malheureusement, le Ministère a mis de côté cette nouvelle approche au moment de la programmation des activités de 1995-1996. Nous avons donc constaté des problèmes analogues à ceux que nous avions soulignés en 1991-1992, c'est-à-dire que certains ministères actifs sur le plan international ont produit des documents permettant de situer leur action relativement aux orientations gouvernementales, tandis que d'autres n'ont présenté que des listes d'activités sans démontrer qu'elles sont cohérentes par rapport aux orientations.

21.20 De plus, nous avions déploré le fait que le Comité de coordination des affaires internationales ne jouait pas entièrement son rôle. Nous avons constaté que ce comité n'a pas tenu de séance depuis notre vérification.

Processus de gestion du Ministère
Capacité d'analyse stratégique

21.21 En 1991-1992, nous avions incité le Ministère à renforcer sa capacité d'analyse stratégique de façon qu'elle puisse contribuer à l'élaboration d'énoncés de politique sectorielle et guider son action ainsi que celle du gouvernement à l'étranger.

21.22 Un volet important de la mission du Ministère est de développer sa capacité d'analyse stratégique qui comporte plusieurs éléments : suivre l'évolution de la réalité internationale, en

évaluer les incidences pour le Québec, veiller à ce que la politique sectorielle québécoise tienne compte de cette dimension et à ce que l'action internationale soit déterminée en conséquence.

21.23 Le Ministère nous a fait part de plusieurs initiatives pour renforcer sa capacité d'analyse stratégique. Par exemple, nous avons noté des accès accrus à des banques d'information et la diffusion de guides d'accès aux marchés étrangers destinés aux entreprises. Par contre, nous avons constaté la dissolution d'une direction générale à qui étaient confiées des responsabilités particulières en matière d'analyse stratégique et qui avait pour mandat de contribuer à la définition de stratégies afin d'alimenter le processus de planification grâce à des documents d'orientation et des propositions de priorités. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas terminé le développement de sa capacité d'analyse stratégique.

Suivi et évaluation des activités

21.24 En 1991-1992, nous avions observé que le Ministère n'était pas en mesure d'effectuer un suivi de ses activités, malgré les efforts importants déployés en vue d'établir les objectifs à atteindre et les ressources à y consacrer, et ce, par unité administrative, par domaine d'intervention et par territoire. Nous avions formulé des remarques similaires concernant l'évaluation de ses activités, c'est-à-dire qu'il devait déterminer si elles demeuraient pertinentes et si elles correspondaient toujours aux besoins de la clientèle.

21.25 Le Ministère ne dispose toujours pas d'un système institutionnel de suivi et d'évaluation de ses activités. Nous avons noté, par contre, diverses initiatives prises par certaines unités administratives pour leur permettre de suivre ou d'évaluer leurs activités.

Reddition de comptes

21.26 Depuis notre vérification, les rapports annuels du Ministère, soit ceux des 31 mars 1993 et 1994 ont été déposés dans les délais prescrits, mais ils renseignent toujours insuffisamment sur les objectifs poursuivis et les résultats atteints en vue d'apprécier sa performance.

Gestion des affaires internationales dans le domaine de l'économie
Partage des rôles et des responsabilités en matière de développement industriel et d'investissements

21.27 Au cours de notre vérification, nous avions fait remarquer que les deux ministères d'alors, soit le ministère des Affaires internationales et celui de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, devenus le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles (MAIICC) et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), s'attribuaient des responsabilités similaires dans le domaine de la prospection des investissements, de sorte que certaines activités sur différents territoires étrangers se recoupaient et créaient une confusion chez la clientèle.

21.28 Au moment de notre suivi, cette déficience n'était toujours pas corrigée. Les deux ministères ne s'entendent pas sur le partage des responsabilités, ce qui entretient la confusion. Selon les renseignements obtenus, les activités du Ministère recoupent celles du MICST sous deux aspects : les relations avec les entreprises étrangères déjà établies au Québec et la porte d'entrée auprès du gouvernement du Québec pour les nouveaux investisseurs.

Encadrement des services à la clientèle

21.29 En 1991-1992, nous avions noté des lacunes à propos de l'encadrement des services à la clientèle, soit l'absence d'une définition précise des types de clientèle susceptibles de faire l'objet des interventions du Ministère, le manque d'un processus structuré de consultation, le défaut de lignes directrices quant à la nature et à l'étendue des services à offrir et l'absence de stratégies de communication pour faire connaître ses services.

21.30 Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a pris des mesures qui ont permis de connaître les divers clients et leurs besoins. Par contre, nous n'avons toujours pas pu retracer de lignes directrices quant à la nature et à l'étendue des services à la clientèle.

21.31 Le Ministère nous a fait part des divers moyens qu'il utilise pour faire connaître ses services, mais il ne dispose toujours pas de stratégie de communication à cet égard.

Activités relatives au commerce international

21.32 Au moment de notre vérification de 1991-1992, nous avions examiné les principales étapes de l'organisation des missions commerciales, des foires ou des expositions. Nous avions aussi constaté des lacunes concernant le recrutement des entreprises québécoises, ainsi que le déroulement et l'évaluation des activités à l'étranger.

21.33 En ce qui concerne le recrutement, nous avons noté que, dans le cas du Programme d'aide pour la promotion des exportations (APEX), le Ministère a notamment établi une collaboration systématique avec le MICST. Il a élaboré des outils qui devraient permettre de cibler des entreprises québécoises aptes à s'établir sur les marchés étrangers.

21.34 Le Ministère n'a cependant pas systématisé une approche similaire en ce qui concerne le recrutement des entreprises québécoises qui participent à des missions commerciales, des foires ou des expositions.

21.35 Nous n'avons pas effectué de suivi concernant le déroulement des activités à l'étranger et leur évaluation. Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment de notre suivi, le Ministère dispose maintenant d'un rapport d'activité qui devrait permettre l'évaluation de ses activités à l'étranger.

21.36 ***Commentaires du Ministère :***

« Le ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles a pris connaissance des commentaires exprimés par le Vérificateur général dans son suivi de rapport de vérification d'optimisation des ressources au Ministère, de l'année financière terminée le 31 mars 1992.

« Le Ministère est généralement satisfait des informations contenues dans ce suivi. Cependant, il y aurait lieu que le Vérificateur général prenne davantage en compte les efforts consentis par le Ministère depuis 1992 pour corriger les lacunes soulevées dans le rapport du Vérificateur de l'année financière 1992.

« Ainsi, le Ministère désire faire état notamment de la décentralisation vers les directions géographiques de l'analyse stratégique, de ses démarches de systématisation des processus visant à encadrer les activités des conseillers traitant avec la clientèle économique, et de la mise en application du processus de suivi et d'évaluation des résultats pour les participations à des missions, foires et expositions.

« Il tient également à faire valoir que, pour l'exercice de programmation 1995-1996, le Ministère a emprunté exactement la même approche qu'en 1994-1995 et a repris en outre les orientations adoptées à cette occasion. »

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1991-1992

21.37 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (maintenant le ministère de l'Éducation) en 1991-1992. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avions formulées. Nos travaux ont pris fin en septembre 1995.

21.38 La vérification de 1991-1992 visait la gestion des programmes de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire. Elle a été effectuée dans le but de voir si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les responsables de la gestion, s'ils avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte de leurs objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs décisions.

21.39 Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à certaines déficiences relevées alors, notamment en ce qui concerne les règles de financement des collèges et des universités, le suivi de l'utilisation des subventions des collèges et des universités, le respect de la *Loi sur le droit d'auteur* ainsi que la reddition de comptes.

Enseignement collégial
Gestion des programmes d'enseignement collégial

21.40 À l'occasion de notre vérification en 1991-1992, nous avions constaté que, au cours des 20 dernières années, l'élaboration et la révision des programmes d'enseignement avaient été faites d'une façon plus ou moins structurée. Par contre, le Ministère venait tout juste de mettre en place un processus de gestion de ces programmes qui allait de leur planification jusqu'à leur évaluation.

21.41 Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a poursuivi ses efforts grâce au renouveau de l'enseignement collégial. En effet, un cadre de développement et de révision des programmes d'enseignement préuniversitaire était en élaboration, des mécanismes de concertation avec l'enseignement secondaire ou universitaire avaient été mis en place, un nouveau règlement sur le régime des études collégiales était adopté et une nouvelle loi créait la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. Toutefois, nous n'avons pu vérifier les effets concrets de ces nouveaux mécanismes puisqu'ils ne se manifesteront qu'au cours des prochaines années.

Sanction des études collégiales

21.42 En 1991-1992, le Ministère n'exigeait pas des collèges, avant d'émettre les diplômes, toute l'information qui l'aurait assuré que les étudiants avaient atteint les objectifs d'un programme d'enseignement. En 1991, 10 p. cent des diplômes en formation préuniversitaire et 30 p. cent des diplômes en formation technique avaient été émis sans que tous les cours requis figurent sur le relevé de notes.

21.43 Bien que le Ministère ait apporté quelques changements à sa procédure de délivrance des diplômes, notamment par l'ajout de contrôles informatiques, il n'est pas encore en mesure de s'assurer que toute l'information requise est consignée dans les dossiers des étudiants avant l'émission des diplômes. D'ailleurs, un système de contrôle de la sanction cohérent par rapport à la structure des programmes d'études est prévu dans le plan d'implantation du renouveau de l'enseignement collégial.

Contrôle de l'effectif scolaire des collèges

21.44 Notre vérification de 1991-1992 nous avait permis de constater que les contrôles du Ministère ne l'assuraient pas de l'exactitude de l'effectif scolaire admissible au financement.

21.45 Pour recenser les étudiants, le Ministère a mis en place un système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial. Au moment de notre suivi, les contrôles d'environnement

informatique ne garantissaient toujours pas un degré de sécurité suffisant quant aux données et aux programmes de traitement informatique.

21.46 Pour vérifier l'effectif scolaire déclaré, le Ministère demande aux vérificateurs externes des collèges de se prononcer sur les méthodes de collecte des données et de leur versement dans le système. En 1991-1992, le Ministère ne fournissait pas aux vérificateurs externes l'information prévue dans le guide administratif du système pour la vérification de l'effectif scolaire. En juin 1995, un guide de vérification de l'effectif scolaire a été remis aux vérificateurs externes des collèges pour l'exercice terminé le 30 juin 1995. Les répercussions de ce document n'ont pu être évaluées.

Suivi des conditions de travail du personnel des cégeps

21.47 En 1991-1992, le Ministère ne disposait pas de toute l'information nécessaire pour s'assurer de l'application des conventions collectives et des règlements déterminant certaines conditions de travail du personnel des cégeps.

21.48 Le Ministère a progressé en récupérant les sommes indûment versées à cause d'une dérogation aux clauses monétaires et en documentant l'application du règlement qui détermine les conditions de travail du personnel de direction. Toutefois, sans mettre en question les résultats des travaux des vérificateurs externes, le Ministère n'a toujours pas l'assurance que le mandat qu'il leur confie lui permet un contrôle efficace des pratiques de rémunération du personnel. De plus, il ne dispose pas de toute l'information sur les clauses autres que monétaires, notamment quant aux pratiques relatives à l'attribution de la permanence, à la durée des vacances et à la disponibilité des enseignants.

Autorisation et suivi des projets d'investissement des cégeps

21.49 En 1991-1992, nous avions constaté que le Ministère autorisait des projets sans avoir les plans d'investissement des cégeps pour les prochaines années et sans appliquer systématiquement les critères de priorité aux projets admissibles qu'il avait lui-même établis.

21.50 Depuis notre vérification, le Ministère a élaboré des annexes au Régime budgétaire et financier pour décrire le processus d'analyse et les critères de sélection des projets d'investissement. Puisque la consultation est en cours et que la mise en application en est à ses débuts, il est difficile d'en évaluer les résultats pour l'instant.

Enseignement universitaire
Règles de financement des universités

21.51 Pendant nos travaux effectués en 1991-1992, nous avions constaté que le Ministère avait pris la décision de ne pas réviser la formule de répartition des subventions entre les universités, et ce, sans démarche systématique d'évaluation en profondeur.

21.52 Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment de notre suivi, le Ministère reconnaît avoir procédé à des ajustements plutôt qu'à une refonte globale.

Contrôle de l'effectif scolaire des universités

21.53 Au cours de notre vérification en 1991-1992, nous avions remarqué que le Ministère n'avait pas l'assurance que ses contrôles de l'effectif scolaire admissible au financement étaient efficaces.

21.54 Les subventions aux universités tiennent compte de la variation de l'effectif scolaire. Le Ministère dispose de moyens de contrôle de l'effectif dont l'un est le système de recensement de la clientèle universitaire. Au moment de notre suivi, les contrôles d'environnement informatique ne garantissaient toujours pas un degré de sécurité suffisant en ce qui a trait aux données et aux programmes de traitement informatique.

Autorisation et suivi des projets d'investissement des universités

21.55 Durant notre vérification effectuée en 1991-1992, nous avions remarqué que le Ministère autorisait des projets sans avoir les plans d'investissement des universités pour appuyer son plan quinquennal. Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment du suivi, le Ministère n'exige pas encore systématiquement les plans

quinquennaux d'investissement des universités comme le prévoit la loi. Il considère que les plans directeurs d'aménagement reçus fournissent une information équivalente.

21.56 En 1991-1992, un mécanisme pour gérer les demandes d'investissement ponctuelles était en voie d'implantation. Au moment de notre suivi, plusieurs universités n'avaient toujours pas élaboré leur plan directeur d'aménagement.

21.57 Le Ministère avait énoncé ses objectifs pour les projets d'investissement qu'il entendait subventionner. Cependant, il n'avait pas défini de critères de sélection des projets pour déterminer leur ordre de priorité.

21.58 Nous avions observé que le Ministère effectuait un suivi des projets d'investissement, mais qu'il ne procédait pas ainsi pour tous les autres projets subventionnés, telles les rénovations majeures. Selon les documents et les commentaires reçus au moment de notre suivi, la situation n'a pas changé.

Contrôles en milieu informatique
Gestion de la sécurité informatique

21.59 Comme en 1991-1992, les mesures prises par le Ministère quant à la sécurité informatique ne garantissent pas un contrôle suffisant. En effet, des employés ont encore accès en mode écriture aux fichiers de données de production des applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires », sans que l'exécution de leurs tâches le justifie.

Entretien des programmes d'application

21.60 Concernant les applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires », la graduation des programmes de l'environnement de test à l'environnement de production est encore réalisée par les employés responsables du développement et de l'entretien des programmes d'application plutôt que par un groupe d'employés indépendants.

Analyse de programmes et vérification interne

21.61 En 1991-1992, le Ministère n'assumait pas adéquatement ses responsabilités en matière d'analyse de programmes et de vérification interne. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère assume ses responsabilités en matière de vérification interne.

21.62 Cependant, le Ministère n'a toujours pas de plan d'application de la directive en matière d'analyse de programmes et l'évaluation structurée des programmes n'a pas encore été étendue à toutes les activités du Ministère.

21.63 ***Commentaires du Ministère :***

« Le ministère de l'Éducation constate que le Vérificateur général a pris acte des améliorations apportées à la gestion de l'enseignement collégial, de l'enseignement universitaire et de la reddition de comptes.

« Le Ministère reçoit également les recommandations et les commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts en vue d'une amélioration constante de ses pratiques de gestion. D'ailleurs, plusieurs actions ont déjà été prises en ce sens. Il entend poursuivre la tâche entreprise.

Enseignement collégial. *« Au cours des trois dernières années, le Ministère a mis en place un processus de vérification devant permettre un contrôle efficace du nombre minimal de cours requis pour l'obtention d'un diplôme.*

« L'application des règles relatives à l'attribution de la permanence, à la durée des vacances et à la durée hebdomadaire de la disponibilité des enseignants relève de chaque établissement. La mise en œuvre de procédures de contrôle efficaces entraînerait des coûts beaucoup plus élevés que les économies escomptées. Aussi, conformément au Code du travail, le Ministère considère-t-il que la capacité des syndicats locaux de recourir à l'arbitrage constitue une garantie suffisante du respect des conventions collectives.

Enseignement universitaire. *« Selon le Ministère, il n'y a pas lieu de déterminer l'ordre de priorité des projets d'investissement à subventionner, parce que ceux-ci sont suffisamment détaillés pour que le ministre de l'Éducation puisse exercer sa prérogative de choisir, parmi les projets présentés, ceux qui correspondent aux priorités gouvernementales.*

Contrôles en milieu informatique.
« Les accès en mode écriture aux fichiers de données de production des applications « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et « Recensement des clientèles universitaires » sont en voie de révision, et les correctifs seront complétés d'ici la mi-novembre 1995. »

« Les mécanismes de graduation des programmes de l'environnement de test à l'environnement de production ont été révisés. Au cours de la prochaine année, il est prévu que le « Système d'information et de gestion de l'effectif scolaire collégial » et le système « Recrutement des clientèles universitaires » se conformeront à ce nouveau cadre de gestion. »

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991

21.64 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée au ministère de la Sécurité publique en 1990-1991, plus particulièrement à la Direction générale des services correctionnels. Le but de cette démarche était de voir dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

21.65 La vérification de 1990-1991 couvrait les activités relatives à la gestion des sentences de détention, des sentences de probation et de l'avoir des personnes incarcérées. De façon générale, nous pouvons conclure que le Ministère a apporté des correctifs à la majorité des lacunes relevées antérieurement. Ces déficiences corrigées portaient principalement sur l'admissibilité aux absences temporaires, la gestion des sentences intermittentes et la gestion de la probation.

Gestion des sentences de détention

21.66 Quant une sentence est de plus de six mois, le Ministère doit élaborer, dans les 30 jours suivant l'admission de la personne incarcérée, un plan de séjour comportant les mesures jugées les plus susceptibles de favoriser la réinsertion sociale du détenu. Nous avons constaté que le Ministère ne respecte pas encore sa politique concernant les délais de production des plans de séjour puisque, dans plus de la moitié des dossiers examinés, des retards ont été constatés.

21.67 De même, seulement quelques établissements de détention enregistrent les demandes de renseignements nominatifs conformément à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.* En effet, un enregistrement de la demande est requis lorsqu'un renseignement nominatif est communiqué sans le consentement de la personne concernée.

Gestion de l'avoir des personnes incarcérées

21.68 Le Ministère a renforcé les contrôles qu'il exerce relativement à la gestion de l'avoir des personnes incarcérées, principalement grâce à la mise en place d'un logiciel comptable. Cependant, nous avons constaté qu'il existe toujours des disparités entre les centres de détention concernant les versements d'intérêt dans les comptes d'épargne. Également, la remise des sommes non réclamées au ministère des Finances n'est pas faite uniformément.

21.68 ***Commentaire du Ministère :*** *Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas de commentaire additionnel à formuler sur ce rapport.*

Exploitation de commerces

21.70 La *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* autorise la Caisse, compte tenu de certaines restrictions, à faire des placements, des opérations financières et des prêts. Toutefois, elle ne lui permet pas d'exploiter un commerce ou une industrie.

21.71 La Caisse peut investir dans des filiales dont l'activité consiste à acquérir ou détenir certains placements, dans la mesure où elle pourrait les acquérir ou les détenir directement. De même, elle peut investir dans des filiales ayant principalement pour objet d'acquérir, de détenir, de louer et d'administrer des immeubles, sans pour autant avoir le droit d'y exploiter un commerce ou une industrie.

21.72 Depuis quelques années, nous avons tenté d'éclaircir cet aspect de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* afin d'en arriver à une compréhension commune avec la Caisse relativement à l'exploitation d'un commerce et d'une industrie. Malgré ces efforts, nous constatons qu'un écart persiste dans l'interprétation que nous faisons, de part et d'autre, de cette loi.

21.73 La Caisse considère que le fait de confier un mandat de gestion ou de fiduciaire à un tiers, pour l'exploitation d'un commerce ou d'une industrie, n'est pas synonyme d'exploiter ce commerce ou cette industrie. Nous sommes évidemment en total désaccord avec cette vision puisque la Caisse s'expose alors aux risques liés à l'exploitation. Toutefois, le fait de confier à un tiers, à titre de concessionnaire, l'exploitation d'un commerce serait, quant à nous, acceptable et conforme à la loi constitutive de la Caisse si elle transférait à ce tiers tous les risques liés à l'exploitation commerciale. De la même façon, et contrairement à l'argumentation de la Caisse, la proportion, si infime soit-elle, du coût d'un investissement applicable à un commerce par rapport au coût total d'un investissement immobilier, ne justifie pas, sous prétexte de l'accessoire par rapport au principal, l'exploitation par la Caisse d'un commerce ou d'une industrie.

21.74 C'est ainsi qu'au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1994 la Caisse a acquis, par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, 50 p. cent des parts d'une société civile française qui exploite un commerce. À notre avis, cet investissement de près de 4,2 millions de dollars n'est pas conforme à la loi constitutive de la Caisse, qui se trouve ainsi à exploiter un commerce.

21.75 De plus, bien que la loi constitutive de la Caisse l'autorise, depuis juin 1992, à acquérir et à détenir la totalité des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à acquérir, à détenir ou à investir dans des ressources minérales, pétrolifères ou gazières, à les administrer et à en confier l'exploitation à des *tiers*, nous sommes d'avis que cette autorisation n'inclut pas l'exploitation de ces ressources par la Caisse, même par l'intermédiaire d'une fiducie ou d'un mandataire. En effet, le mot *tiers*, dans le contexte de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* qui fait d'elle essentiellement un organisme de placement, ne peut signifier autre chose qu'un entrepreneur indépendant, assumant seul les risques attachés à l'exploitation et qui n'a aucune relation de subordination, quant à la façon de procéder, par rapport à la Caisse.

21.76 Comme nous l'avions déjà mentionné à la Caisse dans un rapport à la direction relatif à la vérification de la conformité pour les exercices 1989 et 1990, nous sommes d'avis qu'elle ne se conforme pas à sa loi constitutive en confiant l'exploitation de ses ressources pétrolifères, détenues par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, à un mandataire auquel elle peut dicter une façon de faire plutôt qu'à un tiers indépendant qui assumerait tous les risques liés à l'exploitation. Les modifications apportées à la loi en juin 1992 permettent à la Caisse de détenir 100 p. cent des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à acquérir, à détenir ou à investir dans des ressources pétrolifères. Toutefois, elles ne lui permettent toujours pas d'exploiter une industrie pétrolifère

puisqu'elles précisent que l'exploitation de ces ressources doit être confiée à des tiers.

21.77 Nous avons donc recommandé à la Caisse de se conformer à sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de placement et qui ne lui confère pas le droit d'exploiter un commerce ou une industrie.

21.78 ***Commentaires de la Caisse :*** *« La* Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec *(Loi) autorise la Caisse à investir notamment dans des créances, des actions, des immeubles, et tous placements autres que ceux qu'elle est autorisée à faire en vertu de la loi, en respectant les paramètres qui y sont prévus.*

« La Caisse n'a pas exploité de commerce ou d'industrie au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1994 et ses investissements ont été acquis ou détenus en conformité avec la Loi.

« En premier lieu, la Caisse a acquis la totalité des actions de Capital Vignobles Inc. (Capital). En second lieu, Capital a acquis à part égale avec Société Grands Crus Investissements S.A. (Grands Crus), filiale de Crédit Agricole de France, la totalité des parts de Société Civile d'Exploitation des Laurets et de Malengin (Laurets). Capital a payé pour ses parts de Laurets 516,409 FF et a prêté à Laurets 16,5 millions FF. Le Vérificateur général du Québec prétend que l'acquisition par l'intermédiaire d'une filiale en propriété exclusive de 50 p. cent des parts de Laurets n'est pas conforme à la loi.

« Les articles 31 et 32 de la Loi prévoient que la Caisse peut acquérir et détenir la totalité des actions ordinaires d'une personne morale « s'il s'agit d'une personne visée au paragraphe a) de l'article 31 » c'est-à-dire qui a « principalement pour objet d'acquérir, détenir, louer ou administrer des immeubles ».

« La Caisse a obtenu deux opinions juridiques de cabinets reconnus confirmant la légalité de cet investissement en vertu de la Loi qui partagent notre analyse à l'effet que les actifs de Laurets se catégorisent comme des immeubles au sens de la Loi puisqu'environ 90 p. cent de l'investissement total pour ces actifs est attribuable à un fond de terre, sur lequel sont construits des pavillons et un bâtiment d'exploitation, dont la valeur dépend du privilège accordé par le droit français d'apposer au vin produit à partir de la vigne de ce vignoble, l'appellation contrôlée qui s'attache au territoire dont l'immeuble fait partie. Il est intéressant de noter que moins de 10 p. cent de l'investissement total est attribuable aux marques de commerce, au matériel d'exploitation et de stockage et à la clientèle du vignoble.

« S'agissant donc avant tout et principalement d'un immeuble, comme le prévoit le paragraphe a) de l'article 31, nous considérons que la Caisse est habilitée à détenir son placement en actions ordinaires de Capital.

« C'est Capital et non la Caisse qui a investi dans Laurets et sauf des circonstances bien particulières comme la levée du voile corporatif dans un cas de fraude, il est reconnu que la responsabilité d'un actionnaire se limite au montant déboursé pour l'acquisition des actions, que cet actionnaire détienne toutes les actions ordinaires ou une partie des actions ordinaires émises et en circulation d'une personne morale et sans considération du fait que la personne morale exploite ou non une entreprise.

« Par ailleurs, aucune disposition de la Loi ne mentionne que la Caisse ne peut détenir des titres d'une personne morale qui exploiterait une entreprise et il y a lieu de s'abstenir d'ajouter des mots au texte législatif, il s'agit là d'un principe d'interprétation des lois fréquemment répété.

« Capital doit administrer son investissement en vue de tirer le meilleur rendement possible et la Loi lui permet d'administrer un immeuble et de faire tout ce qui est raisonnablement nécessaire pour en tirer un meilleur rendement financier. À cette fin, Capital et son partenaire Grands Crus se sont associés dans Laurets, à des exploitants, soit Uniger, Société Moueix et la Société des Alcools du Québec pour assurer l'exploitation, le développement et la commercialisation du vignoble.

« Par ailleurs, conformément à l'intention originale de Capital et Grands Crus, et en vue d'éviter que Capital soit imposée en détenant une participation supérieure à 25 p. cent dans un immeuble agricole en France, Capital et Grands Crus, sont en voie de finaliser la transformation de Laurets en société par actions. Il est prévu qu'une filiale de la Caisse ne détiendra que 24 p. cent des actions ordinaires de Laurets.

« La seconde irrégularité prétendue par le Vérificateur général du Québec concerne l'acquisition, le 12 avril 1985, voilà plus de dix ans, de la totalité des actions de 2318-4518 Québec Inc. (Compagnie), laquelle a acquis de Norcen Energy Resources Limited (Norcen), avec des institutions et des caisses de retraite, des droits indivis dans des propriétés pétrolifères et gazières, ainsi qu'une portion indivise d'éléments d'actifs reliés à ces droits. La compagnie n'a pas d'employés qui s'occupent de l'exploitation des ressources pétrolifères et gazières mentionnées ci-dessus.

« Les droits indivis de la Compagnie visent cinq groupes de propriétés opérées par cinq opérateurs. Chacun des opérateurs tient une comptabilité détaillée des revenus, dépenses et investissements des propriétés opérées. Les opérateurs effectuent mensuellement à Norcen une remise du montant net des revenus des propriétés opérées, moins les dépenses d'opérations. Norcen est responsable, outre son rôle d'opérateur de certaines propriétés, de conserver les registres comptables des cinq groupes de propriétés, de faire vérifier les rapports d'entrées et de sorties de fonds annuels et de faire préparer une évaluation de la valeur des réserves par une firme indépendante d'ingénieurs spécialistes. De plus, Norcen est responsable de vendre par contrat le pétrole et le gaz produit lorsqu'il n'est pas entièrement vendu par contrat sous la responsabilité de l'opérateur.

« La Caisse a obtenu auprès de deux cabinets reconnus la confirmation de la légalité de la détention des actions ordinaires de la Compagnie en vertu de la Loi. Cette acquisition est autorisée en vertu du paragraphe a), premier alinéa de l'article 37.1 qui permet notamment à la Caisse d'acquérir et de détenir sans restriction la totalité ou une partie des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à détenir et administrer des ressources minérales, pétrolifères ou gazières.

« Suivant le paragraphe a) de l'article 37.1 de la Loi, la Compagnie peut confier l'exploitation de ses réserves minérales, pétrolifères et gazières à un tiers. L'expression « tiers » signifie une personne qui est étrangère à la personne morale. Le terme « confier » signifie, suivant le sens ordinaire des mots, « remettre aux soins d'un tiers, en se fiant à lui ». Comme les caisses de retraite qui détiennent également des intérêts indivis dans des ressources pétrolifères et gazières, la Compagnie a accepté par convention de se fier à des tiers, soit à Norcen et à d'autres experts dans ce domaine. »

21.79 Réactions aux commentaires de la Caisse : D'une part, l'interprétation de la Caisse, à l'effet que le pouvoir d'administrer un immeuble lui permet d'exploiter une entreprise, n'est pas conciliable avec sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de dépôt et de placement et non d'exploitation d'entreprises. Si la Caisse était propriétaire d'un immeuble dans lequel on fabriquait des automobiles, elle ne pourrait pour autant se lancer dans la production d'automobiles, peu importe la valeur monétaire attribuée au volet production par rapport au volet immobilisation.

D'ailleurs, l'intention du législateur de ne pas confondre l'administration et l'exploitation est clairement exprimée à l'article 37.1 par lequel il autorise la Caisse à administrer des ressources minérales, pétrolifères ou gazières pourvu qu'elle en confie l'exploitation à des tiers. Le pouvoir dévolu à la Caisse d'administrer des biens ne peut donc pas comprendre celui d'exploiter un vignoble.

D'autre part, nous convenons que le sens du mot « tiers » est susceptible de deux interprétations. Cependant, lorsque des mots d'une loi sont ainsi susceptibles de deux interprétations, une règle communément admise veut qu'on lui attribue celle qui va dans le sens général de la loi dans laquelle les mots se trouvent. La Caisse est un organisme de placement et en conséquence elle ne peut exploiter une entreprise. C'est l'interprétation qui se conforme à cette philosophie générale de la loi qui doit être adoptée pour définir le mot « tiers » au paragraphe a) du premier alinéa de l'article 37.1 de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec.*

En conséquence, les tiers, à qui la Caisse confie l'exploitation de ses ressources pétrolifères ou gazières, doivent être des entrepreneurs indépendants et non des employés, des gérants, des mandataires ou des agents de la Caisse, dont les actes rejaillissent dans le patrimoine de la Caisse plutôt que dans le leur.

Contrôle corporatif de la légalité des placements

21.80 Dans nos rapports de 1993 et de 1994, nous avons recommandé à la Caisse d'exercer, à priori et de façon continue, compte tenu de la complexité et du volume de ses transactions, un contrôle systématique de la conformité de ses placements avec sa loi constitutive.

21.81 Depuis plusieurs années, la Caisse inclut dans les priorités de son plan d'affaires l'établissement d'un système de contrôle interactif et à priori de ses activités de placement. Bien qu'elle ait entrepris certains travaux préparatoires à l'implantation de tels contrôles, les solutions proposées ne sont pas encore mises en application.

21.82 De plus, la Caisse n'a toujours pas précisé les modalités d'application, ni déterminé comment s'exercera le contrôle assurant le respect des limites imposées, notamment par l'article 37.1 de sa loi constitutive, concernant l'acquisition et la détention de placements par les entités spécialisées, ainsi que par le règlement relatif à la détermination et au cadre d'utilisation des instruments ou contrats de nature financière.

21.83 Nous avons réitéré notre recommandation des deux dernières années en vertu de laquelle la Caisse devrait contrôler à priori la légalité de ses placements afin de s'assurer du respect de tous les articles de sa loi constitutive.

21.84 Nous avons également recommandé à la Caisse de s'assurer de bien encadrer l'exercice du contrôle de la conformité avec la loi et ses règlements en fournissant des précisions quant aux modalités d'application.

21.85 ***Commentaires de la Caisse :*** *« Bien que les modifications apportées à la loi de la Caisse en 1992 aient substantiellement élargi, voire éliminé, certaines limites d'investissement établies antérieurement, le contrôle à priori de la légalité de tous ses placements demeure pour la Caisse une préoccupation constante et une priorité institutionnelle. Les éléments de contrôle à caractère organisationnel intégrés à notre processus d'investissement traduisent déjà cette volonté de façon non équivoque. Ils constituent selon nous des éléments de contrôle à priori qu'on doit prendre en compte dans l'évaluation globale des contrôles d'une organisation en complément aux mesures de type plutôt mathématique que la loi de la Caisse prévoit et dont il sera question plus loin. Les principaux éléments peuvent être énumérés comme suit :*

- *la politique de placement de la Caisse et les autorisations particulières du conseil d'administration;*
- *les autorisations permanentes de placement et les délégations d'autorité;*
- *les rôles et responsabilités des comités de placement;*
- *l'examen des investissements par les services juridiques;*
- *le suivi de la légalité des placements par la vérification interne;*
- *les contrôles préalables aux déboursements effectués par les Finances.*

« Et ils sont, selon les dossiers d'investissement en cause, ou visibles ou vérifiables dans le but de se former une opinion complète sur l'ensemble des contrôles appliqués en vue du respect de la loi de la Caisse.

« Sur le plan des limites plus globales fixées par la loi de la Caisse en ce qui concerne les maxima ou les restrictions d'investissement dans une ou des catégories de placement ou encore en rapport avec l'actif total, les validations pour lesquelles un système informatisé est en voie d'élaboration, doivent, compte tenu de la marge de manœuvre disponible dans la plupart des catégories d'actif de la Caisse, être effectuées sur une base quotidienne. Ledit système de surveillance sera vraisemblablement opérationnel en 1995 pour les catégories d'actions et des produits dérivés qui comptent pour 5 des 11 validations globales prévues par la loi de la Caisse. Cette application devrait être terminée l'année suivante en conjonction avec le remplacement des systèmes d'administration des investissements (actions, obligations et valeurs à court terme) et la constitution d'une base de données corporative rassemblant tous les types d'investissement de la Caisse.

« En ce qui a trait aux dispositions plus particulières de la loi concernant les entités spécialisées qui comptaient pour 128,7 millions

de dollars sur un actif total de 44,9 milliards de dollars au 31 décembre 1994, nous vérifions en ce moment l'interprétation juridique à donner à un type d'investissement important dans ce secteur, soit les parts de sociétés en commandite, afin d'orienter correctement les validations à effectuer et les traitements appropriés en vue du développement du système informatisé de validation décrit précédemment. Il en est ainsi quant au règlement relatif à la détermination et au cadre d'utilisation des instruments ou contrats de nature financière dont le conseil d'administration a fixé la limite à 25 p. cent de l'actif total, soit environ 11,1 milliards de dollars, et dont les valeurs en portefeuilles s'établissaient à quelque 8 milliards de dollars en valeur notionnelle absolue (4,9 milliards de dollars net) au 31 décembre 1994. À cette date, les dispositions de la totalité des instruments dérivés auraient coûté à la Caisse quelque 120 millions de dollars dont la majorité sont 116 millions de dollars de pertes sur change compensées par l'appréciation du capital des placements étrangers sous-jacents. Nous prévoyons établir et documenter d'ici la fin de l'année les modalités d'application et les mécanismes et procédés de suivi de ce type d'investissement dans l'ensemble de la Caisse. »

Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement

21.86 Selon les états financiers du 31 décembre 1993, la provision du RREGOP aux fins de financement s'élevait à 6,7 milliards de dollars. Selon la nouvelle évaluation actuarielle du RREGOP, produite en juin 1995, la provision est maintenant de 9,4 milliards de dollars en date du 31 décembre 1993, soit 39 p. cent des engagements à venir.

21.87 Cette provision est composée d'un montant visant à stabiliser le taux de cotisation en fonction du vieillissement des participants et d'un montant net résultant de la combinaison globale des gains et des pertes d'expérience. Elle résulte de la méthode actuarielle utilisée pour le financement du régime. Cette méthode a été déterminée à l'origine du régime, en 1973, par les parties en cause, c'est-à-dire le gouvernement et les représentants des participants.

21.88 La méthode actuelle entraîne une gestion automatique de la provision aux fins de financement. Ce type de gestion ne permet pas d'utiliser plus ou moins rapidement la provision dans le but de maintenir la stabilité du taux de cotisation ou de viser d'autres objectifs. Comme le mentionnait la Commission dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990, il n'y aurait pas d'automatisme dans la gestion de la provision aux fins de financement en vertu d'une autre méthode actuarielle. D'ailleurs, 95 p. cent des régimes de retraite privés du Québec utilisent une méthode qui ne comporte pas d'automatisme.

21.89 Dans la nouvelle évaluation actuarielle, comme dans l'évaluation précédente, la Commission attire l'attention sur l'évolution de la provision actuarielle découlant de la méthode actuelle. Elle recommande qu'une étude approfondie soit effectuée en raison du niveau actuel de la provision par rapport aux engagements du régime. Elle indique qu'il serait opportun de revoir, entre autres, le rythme d'accumulation de la provision, afin de viser une certaine stabilité du taux de cotisation, ainsi que la gestion de la provision actuelle et des excédents d'actif ou des déficits futurs. Elle indique aussi qu'il est nécessaire d'adopter une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision, advenant que la méthode actuelle soit remplacée. À ce sujet, nous sommes d'avis que, peu importe la méthode actuarielle choisie, une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision devrait être adoptée comme la Commission l'indiquait dans l'évaluation actuarielle du 31 décembre 1990.

Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement

21.90 Un participant non actif est une personne qui a cessé de cotiser à l'un des régimes de retraite et qui, à sa demande, a droit :

- à une rente de retraite; ou
- à un remboursement de cotisations, avec intérêt dans le cas du RREGOP et sans intérêt dans le cas du Régime de retraite des enseignants (RRE) et du Régime de retraite des fonctionnaires (RRF); ou
- à une rente différée, avec ou sans montant forfaitaire, à l'âge prévu dans son régime.

21.91 Au moment de notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1988-1989, nous avions mentionné qu'au 31 décembre 1987 les cotisations plus les intérêts des 84 800 participants non actifs du RREGOP, du RRE et du RRF atteignaient environ 400 millions de dollars. Nous avions recommandé à la Commission d'informer ces participants non actifs de leurs droits.

21.92 Depuis cette date, la Commission a traité uniquement les dossiers des participants non actifs de 65 ans ou plus, qui étaient au nombre de 8 400. En date du 31 décembre 1994, elle avait réglé 7 800 de ces cas.

21.93 Selon les dernières évaluations actuarielles, en date du 31 décembre 1993, le nombre de participants non actifs s'est accru, tel que le démontre la figure 21.1.

	RREGOP	RRE	RRF	Total
Ayant droit à une rente immédiate	3 963	260	123	4 346
Ayant droit au remboursement de leurs cotisations Groupe d'âge				
Moins de 45 ans	144 191	2 023	181	146 395
De 45 à 49 ans	21 553	4 685	134	26 372
De 50 à 54 ans	13 330	3 258	91	16 679
De 55 à 59 ans	8 234	1 768	56	10 058
60 ans ou plus	7 179	2 298	146	9 623
	194 487	14 032	608	209 127
Ayant droit à une rente différée	22 686	2 389	962	26 037
TOTAL	221 136	16 681	1 693	239 510

FIGURE 21.1
Nombre de participants non actifs

21.94 Nous avons recommandé à la Commission d'intensifier ses efforts en vue d'aviser les participants non actifs de leur droit à une rente et d'informer les autres de l'utilisation qu'ils peuvent faire, en vertu des régimes, des cotisations qu'ils ont versées.

21.95 ***Commentaires de la Commission : Provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) aux fins de financement.***
« Effectivement, dans le cadre de la ronde de négociations de 1995 dans les secteurs public et parapublic la Commission a invité les parties négociantes à requestionner la méthode de provisionnement du RREGOP. C'est ainsi que la lettre d'intention relative aux régimes de retraite du 6 septembre 1995, convenue entre les parties négociantes fait référence à la provision actuarielle et à la méthode de financement.

« Il a été entendu que les analyses techniques effectuées par la Commission sur la méthode de financement et le niveau de provision actuarielle seront soumises aux parties négociantes. Celles-ci pourront alors convenir des modifications.

Participants non actifs admissibles à une rente ou à un remboursement. *« La Commission poursuivra ses efforts pour rejoindre les participants ayant droit à une rente immédiate. Tel que le souligne le Vérificateur général, au cours des dernières années, l'intervention de la Commission a permis de régler 8 400 de ces dossiers.*

« La Commission est sensible à l'évolution importante du nombre de participants ayant droit au remboursement de leurs cotisations. Il convient de souligner que pour une bonne partie de cette clientèle, il n'est pas nécessairement avantageux d'obtenir le remboursement compte tenu de la possibilité d'un retour au travail dans un emploi visé. De plus, pour près de 195 000 participants au RREGOP, le service moyen représente 0,6 année et les cotisations versées s'accumulent avec intérêt si jamais ces personnes choisissaient de demander leur remboursement après la période d'attente prescrite.

« Concernant les participants ayant droit à une rente différée, la situation ne requiert pas d'intervention spéciale puisque ces participants n'ont pas d'autre choix que d'attendre l'âge d'éligibilité à la rente, soit dans la plupart des cas, 65 ans. Une fois cet âge atteint, ces participants, s'ils n'ont pas eux-mêmes demandé leur rente, seront inclus parmi ceux que la Commission tentera de rejoindre, tel que mentionné ci-dessus.

« Les statistiques citées par le Vérificateur général sont tirées des dernières évaluations actuarielles lesquelles comportent des modifications à la définition de ce qu'est un participant non actif. Dans ces évaluations, les actuaires ont défini un certain nombre de critères pour déterminer les diverses catégories de participants. Ainsi, les participants classés comme non actifs incluent un certain nombre de ces personnes qui ont cotisé en 1993, ce qui explique une partie de la progression importante du nombre de ces participants par rapport à l'évaluation de 1987. Il faut également rappeler que les régimes couvrent aussi les travailleurs occasionnels, à temps partiel ou sur liste de rappel. »

Conformité avec la loi et les règlements

21.96 La Commission de la construction du Québec est une entreprise du gouvernement constituée en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction.* Elle assume plusieurs fonctions relatives à l'application de sa loi constitutive, dont l'embauche, la formation professionnelle et la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et l'administration des régimes complémentaires d'avantages sociaux.

21.97 Comme dans son rapport de l'an dernier (p. 255 et p. 259 - 271), le Vérificateur général formule de nouveau cette année des commentaires au sujet de plusieurs dérogations à la loi et à la réglementation dans son rapport accompagnant les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994.

Dérogations à la réglementation
Dérogation au Règlement sur la délivrance des certificats de compétence

21.98 La Commission n'a pas mis en place les mécanismes permettant l'application de certaines clauses du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Par exemple, elle n'évalue pas la compétence des personnes qualifiées pour un métier qui désirent obtenir un certificat de compétence-compagnon après cinq ans d'inactivité.

21.99 En 1993, nous avions constaté que la plupart des exemptions émises à des personnes indispensables à l'exécution d'un travail de construction particulier ne respectaient pas les dispositions du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Cette dérogation existe toujours.

21.100 L'article du règlement relatif à l'attribution des certificats de compétence-apprenti en situation de pénurie n'a pas été modifié. En conséquence, il demeure inapplicable lorsque le bassin régional compte moins de 20 apprentis, puisque la Commission ne peut délivrer un nombre de certificats supérieur à 5 p. cent du nombre total de ceux qui ont été délivrés avant cette pénurie.

Dérogation au Règlement sur l'embauche et la mobilité des salariés dans l'industrie de la construction

21.101 La Commission ne vérifie pas systématiquement si les employeurs ont obtenu un numéro de confirmation d'embauche pour les salariés qu'ils déclarent dans leur rapport mensuel.

21.102 L'avis de conformité que donne la Commission à la suite d'un avis d'embauche communiqué par un employeur ne produit pas les résultats attendus. Rappelons que 63 p. cent des embauches refusées par la Commission en 1993 avaient tout de même eu lieu.

Dérogation au Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction

21.103 La Commission ne s'assure pas du suivi de la formation obligatoire des apprentis non diplômés admis à cause d'une pénurie de main-d'œuvre.

21.104 La Commission ne vérifie pas si 25 p. cent des apprentis embauchés par un employeur en sont rendus à la dernière période d'apprentissage de leur métier, comme le prévoit le règlement.

Pouvoirs de la loi constitutive outrepassés

21.105 Selon un avis juridique que nous avons obtenu, seul un employé peut bénéficier des régimes d'avantages sociaux prévus par la loi, le décret et le Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction. L'employeur, qu'il soit une corporation ou une société ainsi que leurs membres, ou une personne physique, doit être exclu de ces régimes. Il en va de même pour les entrepreneurs autonomes.

21.106 Pourtant, la Commission accepte la participation de certains employeurs, notamment plusieurs entrepreneurs autonomes, aux régimes d'avantages sociaux, en leur reconnaissant le statut de salarié. De plus, comme l'employeur décide de sa propre participation, il bénéficie d'un privilège qui n'est pas accordé aux autres salariés en déclarant des heures dans le rapport mensuel qu'il transmet à la Commission.

21.107 Signalons que la Commission accepte toujours la participation de plusieurs milliers d'employeurs aux régimes d'assurance.

21.108 La Commission a également déterminé, au début des années 1980, les conditions d'accessibilité aux régimes d'avantages sociaux en permettant la participation de tout représentant d'une association de salariés et d'un employeur professionnel, comme le stipule le règlement sur les avantages sociaux approuvé par un décret du gouvernement. Cependant, ni la loi ni le décret de la construction n'autorisent la Commission à permettre la participation d'employés qui ne sont pas des salariés de la construction assujettis au décret. Plus d'un millier de participants utilisent cette porte d'accès aux régimes d'avantages sociaux.

Adoption de pratiques administratives sans obtenir les approbations requises

21.109 La Commission délivre un certificat de compétence-apprenti lorsque la personne exemptée a effectué 1 000 heures de travail. Cette pratique administrative ne respecte pas les conditions de délivrance d'un tel certificat.

21.110 De plus, la Commission a déterminé une zone tampon permettant à un salarié d'être embauché sur un chantier d'une région voisine de la sienne, si ce chantier est situé à moins de 60 kilomètres de son domicile. Bien que la loi lui permette de délimiter des zones limitrophes, la Commission ne peut le faire que par règlement, ce qui n'a pas été le cas.

21.111 Nous avons recommandé à la Commission de poursuivre les efforts entrepris pour se conformer à sa loi constitutive et à sa réglementation.

21.112 ***Commentaires de la Commission :***
« La Commission a le souci du respect de sa réglementation. Elle revoit présentement l'ensemble de ses règlements portant sur la délivrance de certificats de compétence et sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction.

« Dès octobre 1995, le conseil d'administration sera saisi d'un projet de modification du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Ce projet a déjà reçu l'aval du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction (CFPIC) et assurera, à court terme, la conformité entre la pratique et la réglementation sur les éléments suivants :

- *émission d'une exemption à des personnes indispensables;*
- *délivrance d'un certificat de compétence-apprenti à la suite d'une exemption.*

« De plus, la Commission procédera à la refonte complète des deux règlements précités en vue d'arrimer les besoins de l'industrie, la capacité de vérification de la Commission et la réglementation. Les situations de dérogation suivantes seront corrigées :

- *attribution des certificats de compétence en situation de pénurie;*
- *suivi des numéros d'embauche sur les rapports mensuels;*
- *vérification de l'obligation pour l'employeur d'embaucher 25 p. cent d'apprentis en dernière période d'apprentissage;*
- *détermination d'une zone tampon.*

« Des plans d'action ont été réalisés par la Commission afin de mettre en application, d'ici février 1997, l'article du Règlement sur la délivrance portant sur l'évaluation de la compétence des compagnons inactifs ainsi que celui du Règlement sur la formation professionnelle qui porte sur la formation obligatoire des apprentis non diplômés.

« Au regard de la participation d'employeurs au régime d'avantages sociaux, l'article 92 de la loi 46 a modifié la disposition habilitante relative à la participation d'anciens salariés au régime d'avantages sociaux. La Commission revoit actuellement son Règlement sur les avantages sociaux. »

Commission des valeurs mobilières du Québec

Protection des revenus publics

21.113 La Commission des valeurs mobilières du Québec est un organisme du gouvernement constitué par la *Loi sur les valeurs mobilières.*

21.114 Au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1995, elle a perçu et viré au Fonds consolidé du revenu des droits d'environ 16,3 millions de dollars.

21.115 La Commission a l'obligation d'adopter des mécanismes de contrôle suffisants pour protéger adéquatement les fonds publics qui lui sont confiés contre les risques de perte dus à l'erreur ou à la fraude.

21.116 Pour satisfaire à cette obligation, dès la réception d'un paiement, les services opérationnels de la Commission préparent une pièce comptable indiquant la nature du service à rendre et le montant des droits perçus. Un rapport des pièces comptables émises, accompagné d'une copie des pièces comptables et des paiements, est ensuite acheminé au Service des finances qui utilise ces documents pour la préparation des dépôts bancaires et la comptabilisation des revenus aux livres du gouvernement.

21.117 Au cours des dernières années, le resserrement des règles administratives régissant les modalités d'encaissement, allié à la mise en fonction d'un système micro-informatique facilitant le contrôle de l'intégralité des pièces comptables, a permis de rapprocher des données qui ne pouvaient l'être autrefois.

21.118 Au cours de notre vérification, nous avons demandé à la Commission de concilier la liste annuelle des pièces comptables émises avec les dépôts bancaires enregistrés au système comptable du gouvernement. Une conciliation préliminaire de ces deux sources d'information indiquait un écart significatif inexpliqué pour les opérations de l'exercice financier terminé le 31 mars 1995.

21.119 À la suite de recherches entreprises pour expliquer cet écart, la Commission a trouvé des indices qui la portent à croire qu'elle a été victime d'un détournement de fonds, puisque certains montants reçus en paiement de droits n'ont pu être retracés parmi les dépôts bancaires ni dans les livres comptables. Elle a aussitôt avisé les autorités compétentes, notamment la Sûreté du Québec pour qu'elle fasse enquête.

21.120 La Commission a évalué le total des montants détournés entre 1986 et 1995 à environ 900 000 dollars. L'enquête policière suit son cours.

Facturation et recouvrement

21.121 La facturation et le recouvrement constituent des activités importantes pour la Corporation. La direction doit établir une procédure efficace et mettre en place les systèmes informatiques nécessaires à la production d'une information fiable, à l'émission de factures dans un délai raisonnable et au recouvrement rapide des sommes qui lui sont dues.

21.122 Bien qu'un processus de révision et de refonte des systèmes de facturation et de recouvrement soit prévu dans le plan directeur de la Corporation et qu'il soit même déjà enclenché, l'objectif quant au délai moyen de facturation est toujours de 23 jours, dans des conditions normales de traitement. Le retard qui en résulte augmente indûment le risque de mauvaises créances et nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement.

21.123 Nous faisons le même constat que les dernières années, c'est-à-dire que la Corporation ne dispose pas d'un système d'information efficace pour ses activités de facturation et de recouvrement.

21.124 Nous avons donc réitéré notre recommandation selon laquelle la Corporation devrait revoir tout son processus de facturation et de recouvrement dans les plus brefs délais.

21.125 ***Commentaires de la Corporation :***
« La Corporation est actuellement en processus de révision et de refonte des systèmes de facturation et de recouvrement. Plusieurs heures de travail ont déjà été consacrées par les personnes assignées à cette refonte. Les échéanciers sont actuellement respectés et on prévoit implanter les nouveaux logiciels au début de l'exercice financier commençant le 1er avril 1996. »

Retards dans l'encaissement et la comptabilisation des revenus reçus

21.126 Depuis le 1er janvier 1994, l'Inspecteur général des institutions financières est chargé d'administrer la *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales*. Celle-ci impose notamment que la personne ou le groupement assujetti produise annuellement une déclaration durant la période déterminée par règlement.

21.127 Au moment de notre vérification, en juin 1995, nous avons constaté des retards considérables dans l'encaissement des chèques accompagnant les déclarations annuelles. Ces retards atteignaient souvent six mois.

21.128 Malgré les efforts de l'Inspecteur général qui a engagé du personnel additionnel ainsi qu'une firme privée, pour un coût total de 770 000 $, les chèques accompagnant les déclarations annuelles reçues entre le 1er janvier et le 31 mars 1995 n'ont pu être encaissés et comptabilisés au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.129 L'Inspecteur général n'a pu déterminer la valeur des revenus reçus au 31 mars 1995 qui n'ont pas été comptabilisés puisque le contrôle interne exercé sur les revenus de droits et de permis comporte des lacunes importantes. En effet, il n'avait pas effectué le décompte des chèques en main au 31 mars 1995. Le Vérificateur général a donc émis une restriction dans le rapport du vérificateur concernant l'état financier de l'exercice terminé à cette date.

21.130 De plus, nous avons relevé des lacunes importantes qui découlent de ces retards d'encaissement :

- En attendant de les encaisser, les chèques reçus ainsi que les documents qui les accompagnent sont entreposés dans un endroit qui n'est pas protégé contre le vol ou le feu. Le 27 juin 1995, nous avons constaté la présence de 43 000 chèques non protégés, reçus au 31 mars 1995, pour une somme totale de 1,4 million de dollars. Il faut également noter que ces données ne tiennent pas compte des chèques reçus entre le 1er avril et le 27 juin 1995.

- En 1994-1995, plus de 3 500 chèques ont été refusés par les institutions financières au moment de leur encaissement par l'Inspecteur général, principalement parce que les comptes bancaires étaient fermés ou sans provision. L'Inspecteur général a donc dû préparer des factures afin de récupérer les sommes dues. De plus, il a fallu retourner de nombreux chèques à leurs émetteurs, en leur demandant de transmettre un autre chèque nouvellement daté, parce que le délai de six mois pour l'encaissement des premiers était dépassé.

- L'Inspecteur général se prive de revenus d'intérêts en encaissant les sommes d'argent reçues avec autant de retard.

- Les importants délais de traitement que nous avons constatés se sont répercutés sur la satisfaction de la clientèle et plusieurs plaintes ont été exprimées.

- Nous avons également constaté un retard important dans le microfilmage des documents. En attendant, ceux-ci sont conservés dans des boîtes, sans ordre chronologique, de telle sorte qu'il est impossible au prix d'un effort raisonnable de retrouver une pièce.

21.131 Les retards notés dans l'encaissement des revenus ont forcément entraîné des délais importants dans l'inscription ou la mise à jour du fichier central des organismes et personnes morales de droit public, puisque ces deux opérations sont faites presque simultanément. La *Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales* stipule que l'Inspecteur général inscrit au fichier la déclaration initiale, annuelle, modificative ou de radiation lorsqu'elle lui est présentée. À cause de cette dérogation, le fichier central perd de son efficacité car les renseignements fournis au public ne sont pas à jour et peuvent être erronés.

21.132 Le 7 juillet 1995, l'Inspecteur général n'avait pas encore rattrapé le retard accumulé ni démontré sa capacité de traiter les futures déclarations avec efficience. À ce propos, le 19 juillet 1995, le Conseil exécutif a modifié le règlement d'application de la loi afin de reporter au 15 septembre 1995 la période de dépôt des déclarations annuelles commençant le 1er août, considérant qu'il serait administrativement impossible de mener à bien l'opération à la date initialement prévue.

21.133 Nous avons recommandé à l'Inspecteur général des institutions financières de prendre les moyens nécessaires pour encaisser, comptabiliser les revenus reçus et mettre à jour promptement le fichier central des organismes et personnes morales de droit public, lorsque les déclarations conformes à la loi lui sont présentées.

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991

21.134 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de l'Inspecteur général des institutions financières en 1990-1991. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure l'organisme avait tenu compte des recommandations que nous avions formulées. Nos travaux ont pris fin en février 1995.

21.135 La vérification de 1990-1991 visait à déterminer si l'Inspecteur général exerçait une surveillance suffisante des institutions de dépôts et des assureurs dont il est responsable, et s'il administrait et exploitait adéquatement le fichier central des entreprises faisant des affaires au Québec.

21.136 Depuis notre vérification, l'Inspecteur général a apporté des correctifs à certaines lacunes relevées à cette époque.

Fichier central des entreprises

21.137 À l'occasion de notre vérification en 1990-1991, nous avions constaté des inexactitudes dans les renseignements et des délais dans la mise à jour du fichier central des entreprises. De plus, la production tardive et la non-production des rapports annuels retardaient la mise à jour du fichier et privaient l'Inspecteur général de revenus.

21.138 Un nouveau « fichier central des organismes et personnes morales de droit public » a été créé le 1er janvier 1994. Les personnes et groupements assujettis devaient s'enregistrer dans ce fichier avant le 1er janvier 1995.

21.139 Nos travaux ont révélés que la mise à jour de ce fichier accusait toujours des retards très importants en juillet 1995.

Protection des épargnants
Mise à jour des guides de surveillance des institutions de dépôts

21.140 En 1990-1991, nous avions relevé que le contenu d'un dossier d'inspection d'une fédération du Mouvement Desjardins était insuffisant pour démontrer que l'Inspecteur général avait obtenu l'assurance que celle-ci assumait adéquatement son rôle de contrôle et de surveillance. L'absence d'un ensemble de guides et de normes de surveillance à jour pour le personnel pouvait expliquer en partie la qualité moindre de ces travaux d'inspection.

21.141 Nous avions aussi constaté que les guides relatifs aux sociétés à charte québécoise pouvaient être améliorés quant à la surveillance des pratiques financières, commerciales et administratives de ces institutions.

21.142 Bien que l'Inspecteur général ait fait un pas en ce sens en se dotant d'un manuel de surveillance répondant à ses nouvelles orientations en matière d'inspection, il n'en a pas terminé la mise à jour. Ainsi, en ce qui concerne les sujets élaborés jusqu'à présent, il n'a pas encore mis au point les outils susceptibles de faciliter le travail des inspecteurs. De plus, plusieurs sujets, notamment ceux qui portent sur la qualité de l'actif et la gestion des risques, n'ont pas été complètement traités. Enfin, aucun échéancier n'a été préparé à ce sujet.

21.143 Des efforts supplémentaires devraient être déployés afin de mettre à jour les guides et les normes de surveillance, ce qui contribuerait à améliorer la qualité et l'uniformité des travaux d'inspection.

Mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance des institutions de dépôts

21.144 Nous avions constaté que les dossiers de surveillance des institutions de dépôts n'étaient pas toujours ou entièrement révisés. Des éléments pertinents pouvaient ainsi échapper à l'Inspecteur général. Nous avions recommandé d'améliorer les mécanismes de contrôle de la qualité des travaux de surveillance.

21.145 Selon les commentaires et les documents qui nous ont été soumis au moment du suivi effectué cette année, cette lacune n'a pas été corrigée.

Protection des assurés
Délais dans l'analyse des dossiers en assurance de dommages

21.146 Chaque année, l'Inspecteur général effectue un contrôle financier et actuariel de tous les assureurs faisant des affaires au Québec. Parmi ceux-ci, certains dossiers nécessitent une analyse plus approfondie. En 1990-1991, nous avions constaté que des dossiers d'assureurs, constitués en vertu de lois autres que québécoises et nécessitant cette analyse, attendaient d'être traités parfois jusqu'à six mois. Ces délais pouvaient retarder les interventions de l'Inspecteur général.

21.147 Au moment de notre suivi, nous avons remarqué, pour les années 1991 à 1994, qu'il existait encore des dossiers de même nature accusant des délais importants. De plus, en 1994, six dossiers d'assureurs devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie n'ont pas été traités, ce qui représente un délai de huit mois à la date de notre suivi.

Surveillance des filiales de portefeuille et des fonds distincts des assureurs de personnes

21.148 L'Inspecteur général planifie annuellement sa surveillance des assureurs de personnes et dispose de guides et de normes qui lui permettent de couvrir de manière satisfaisante les exigences de la *Loi sur les assurances.* Nous avions relevé, au moment de notre vérification antérieure, que ces mécanismes d'encadrement ainsi que les interventions de surveillance portaient peu sur les filiales de portefeuille et sur les avoirs qu'un assureur maintenait dans des fonds distincts. Ainsi, l'information dont dispose l'Inspecteur général est réduite quand il veut évaluer la situation globale des assureurs concernés.

21.149 Nous avons constaté, au cours de notre suivi, que cette lacune n'a pas été corrigée.

Réalisation du plan d'action à l'égard des intermédiaires de marché

21.150 En 1990-1991, l'Inspecteur général se dotait d'un plan d'action et élaborait des projets de procédure d'inspection afin de répondre aux responsabilités que lui confiait la *Loi sur les intermédiaires de marché*, adoptée en 1989. Ces responsabilités concernaient, entre autres, l'encadrement et la surveillance de quatre organismes d'autoréglementation soit, deux conseils et deux associations en assurance de dommages et de personnes, afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leur mission de protection du public.

21.151 Depuis notre vérification, l'Inspecteur général a développé et mis à jour des procédures d'inspection. Toutefois, au moment de notre suivi, il n'avait inspecté qu'un seul de ces organismes.

Qualité du service de renseignements

21.152 Antérieurement, nous avions constaté que l'Inspecteur général ne répondait pas assez rapidement aux demandes relatives à des informations qu'il possédait pourtant, mais qui n'étaient pas incluses dans le fichier central. Ainsi, une demande requérant la production d'une copie de microfilm de la corporation en cause retardait indûment la réponse de l'Inspecteur général.

21.153 Malgré les efforts faits et les actions prises afin de corriger cette situation, cette lacune persistait toujours au moment où nous avons effectué notre suivi.

21.154 ***Commentaires de l'Inspecteur général des institutions financières :*** *« Il est vrai qu'au début de l'été 1995, les opérations accusaient des retards considérables pour le traitement des déclarations annuelles de personnes physiques et des sociétés.*

« Toutefois, ces retards ont tous été rattrapés au courant de l'été 1995 grâce à l'ajout de personnel additionnel. Ainsi, la totalité des chèques avaient été encaissés le 10 août 1995 et l'ensemble des informations reçues avaient été inscrites au registre en date du 8 septembre 1995 et tous les documents ont été microfilmés.

« Des correctifs ont été apportés dans l'organisation du travail pour procéder à l'encaissement et à la comptabilisation des revenus de façon prioritaire par la création d'une unité administrative responsable de l'encaissement avec le pouvoir d'utiliser les effectifs des autres unités au besoin, dans le but de traiter tous les revenus dès leur réception. À ce jour, tous les revenus de la Direction des entreprises sont encaissés dans un délai égal ou inférieur à soixante douze heures.

Direction des entreprises. *« En date du 8 septembre 1995, toutes les informations reçues ont été inscrites au fichier et tous les documents ont été microfilmés ce qui nous permet de donner un meilleur service à notre clientèle.*

Direction des institutions de dépôts. *« La réalisation du manuel de surveillance se poursuit avec le maximum de diligence que permettent les contraintes budgétaires auxquelles notre organisme est soumis. D'ailleurs, les travaux exploratoires sont amorcés sur tous les aspects, et des versions préliminaires ont déjà fait l'objet d'échanges et d'expérimentation dans la plupart des cas.*

« Le contrôle de la qualité des travaux d'inspection s'effectue progressivement lors de discussions par les différents niveaux hiérarchiques avec le responsable du dossier avant de rencontrer la direction de l'institution et de produire un rapport final. De plus, nos travaux d'inspection sont planifiés en fonction des risques ce qui peut impliquer que des éléments jugés moins pertinents ne soient pas vérifiés.

Direction générale des assurances. *« Des priorités dans l'étude des dossiers ont dû être établies de telle sorte que les dossiers les plus préoccupants ont tous été traités dans des délais normaux de façon à permettre à l'Inspecteur général d'intervenir le plus rapidement possible s'il y avait lieu.*

« L'analyse des autres dossiers qui ont été jugés beaucoup moins préoccupants a donc dû être retardée. Toutefois, ces délais n'étaient pas de nature, en raison des problèmes identifiés, à causer quelque préjudice que ce soit aux assurés.

« En ce qui concerne les filiales de portefeuille, il convient de préciser que l'Inspecteur général dispose d'un guide afin d'encadrer les mesures de surveillance et de contrôle de ces filiales de portefeuille.

« De toute façon, il existe très peu de filiales de portefeuille actives au sein des assureurs. De plus, l'impact de ces placements se reflète au niveau des normes de capital que les assureurs doivent maintenir.

Direction générale des intermédiaires de marché et du courtage immobilier. *« Depuis votre vérification, nous avons maintenant inspecté un autre organisme et nous aurons terminé l'inspection de l'ensemble des organismes à l'automne 1996 afin de respecter notre cycle de 5 ans. »*

21.155 Le Programme appelé Services de garde à l'enfance vise à apporter une aide financière aux familles pour la garde des enfants et à assurer le développement et le fonctionnement de ces services. Le coût de ce programme était de 203,7 millions de dollars en 1994-1995. L'Office a versé directement aux services de garde et aux agences de services de garde en milieu familial 116,9 millions en 1994-1995 pour leur fonctionnement et différents besoins particuliers. Le Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde a pour but notamment d'inciter au travail les personnes à faible ou à moyen revenu en compensant une partie des frais de garde qu'elles doivent assumer. Environ 43 000 personnes bénéficient de cette aide dont le coût était de 86,8 millions de dollars en 1994-1995. L'aide financière accordée sous forme d'exonération d'une partie de la contribution exigée du parent est versée directement aux services de garde en lieu et place des parents admissibles. L'exécution du règlement est confiée par l'Office des services de garde à l'enfance au ministère de la Sécurité du revenu.

21.156 En janvier 1993, le gouvernement du Québec édictait le Règlement sur l'exonération et l'aide financière pour un enfant en service de garde qui entrait en vigueur en avril suivant. Afin d'administrer ce nouveau règlement, l'Office a entrepris, conjointement avec le ministère de la Sécurité du revenu, la mise en place d'un nouveau système informatique, dont le coût prévu était de 2,7 millions de dollars. Selon les prévisions le système devait être opérationnel en juin 1993.

21.157 Toutefois, l'Office a été amené à suspendre le développement du nouveau système en mai 1993 et à retarder le début de son exploitation, entre autres, en raison d'anomalies majeures observées par le Contrôleur des finances relativement au processus de calcul (algorithme) de l'exonération financière prévue par le règlement. L'Office a procédé à la correction des anomalies détectées. Il a également modifié le système pour tenir compte des diverses mesures de nature fiscale s'appliquant au programme d'exonération et d'aide financière annoncées dans le discours sur le budget du ministre des Finances, en mai 1994. À la suite des modifications législatives, il était prévu que le système informatique entrerait en vigueur en même temps que la nouvelle réglementation, soit le 19 septembre 1994.

21.158 En mars 1994, le Conseil du trésor confiait au Contrôleur des finances le mandat de suivre l'implantation du système informatique et de lui faire rapport à ce sujet.

21.159 Nous avons pris connaissance du rapport du Contrôleur des finances, produit en juin 1995, ainsi que des commentaires de l'Office et du ministère de la Sécurité du revenu faisant suite à ce rapport. À cette date, le coût du nouveau système atteignait 3,7 millions de dollars. Nous nous sommes appuyés sur les travaux effectués par le Contrôleur des finances sans toutefois en effectuer le suivi.

Traitement des demandes de la clientèle

21.160 Selon les prévisions, les parents bénéficiaires de l'aide financière sous forme d'exonération devaient recevoir, avant le 19 septembre 1994, un résumé de leur dossier pour qu'ils vérifient les données relatives au calcul de l'aide financière. Or, cette démarche n'a pu être faite comme prévu, compte tenu, notamment, des retards dans le traitement des demandes de la clientèle reçues par courrier et du délai apporté à la livraison de certaines unités de traitement. Le nouveau système a donc démarré avant que les parents bénéficiaires soient avisés de l'état de leur dossier. Il en est résulté des versements non effectués ou faits en retard et un nombre important d'erreurs dues à des données non à jour, notamment, des versements sous- ou surévalués, ou faits sans que les bénéficiaires soient formellement avisés des changements dans l'aide octroyée. Ces inconvénients ont suscité un état de crise dans le réseau des services de garde.

L'Office a dû verser des dédommagements de 3,2 millions de dollars aux services de garde et aux parents qui avaient subi des préjudices en raison du retard des versements ou qui s'étaient fait imposer une diminution de l'aide sans en avoir été préalablement avisés.

21.161 Le retard dans le traitement des demandes de la clientèle ne s'est résorbé qu'au milieu de décembre 1994. Quant à la correction des données erronées elle a commencé le 19 septembre 1994 et elle s'est échelonnée jusqu'en avril 1995.

Suivi du développement du nouveau système informatique

21.162 Pour s'assurer d'un bon résultat, un tel développement aurait dû, du début à la fin, être pris en charge par un gestionnaire responsable (pilote) qui aurait eu une vision globale de tout le projet et qui aurait pu assurer, tant pour l'Office que pour le Ministère, le suivi de toute la planification. Un pilote responsable de l'ensemble du projet et disposant de l'autorité nécessaire et des ressources compétentes, aurait pu conserver une vision globale et il aurait pu amener les parties à un consensus quand il y avait divergence d'opinions. Un tel pilote était particulièrement nécessaire, compte tenu du nombre de personnes en cause, de la culture des deux organismes et des firmes informatiques associées au développement du nouveau système informatique.

Information de gestion

21.163 Depuis son implantation, l'Office n'a pas accès au système et ne dispose pas d'informations de gestion à moins de les demander au Ministère. Il ne peut donc exercer de suivi sur la gestion du programme d'exonération, ni l'évaluer, ni faire des prévisions à ce sujet. Il ne peut pas non plus répondre aux plaintes qui lui sont directement adressées par la clientèle.

Performance du nouveau système informatique

21.164 Le nouveau système est non performant et lourd sur le plan administratif. À titre d'exemple, des opérations qui ont un volume considérable ne sont pas automatisées et doivent être prises en charge par les utilisateurs à partir de messages apparaissant à l'écran. De plus, l'information est trop dispersée dans le système, qui n'est guère utile pour les communications avec la clientèle.

21.165 Pour que la gestion du programme soit efficace, les dossiers doivent être à jour quant à la situation familiale et financière, à l'emploi et au domicile de la clientèle. Comme les changements de situation ne sont pas systématiquement signalés, il sera toujours difficile de gérer ce système.

Manque de souplesse du nouveau système informatique

21.166 Selon l'Office, le système n'offre pas un maximum de souplesse. Le Ministère estime qu'il faut établir de façon objective s'il est plus économique et plus avantageux d'adopter un nouveau système ou de modifier celui qui est en place pour le rendre performant.

Conclusion

21.167 Nous avons incité l'Office des services de garde à l'enfance et le ministère de la Sécurité du revenu à poursuivre leurs démarches pour se doter d'un système informatique performant qui permettrait de répondre à leurs besoins et à ceux de la clientèle.

21.168 ***Commentaires de l'Office et du ministère de la Sécurité du revenu.*** *« Le programme d'exonération et d'aide financière à une longue histoire. En passant à un règlement, l'Office et le ministère de la Sécurité du revenu avaient comme objectif de répondre à une multitude de situations familiales face à la garde des enfants. Compte tenu que le système utilisé antérieurement avait été déclaré désuet, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation devait être supportée par un nouveau système informatique. Ceci comportait un niveau de difficulté élevé, lequel avait été initialement pris en compte puisqu'il était impossible de procéder en deux étapes. Deux autres événements, la centralisation des opérations par le ministère de la Sécurité du revenu et le changement de plate-forme technologique ont engendré une problématique additionnelle, laquelle fut très*

difficile à surmonter lorsqu'il a fallu retarder l'entrée en vigueur du règlement en raison de problèmes identifiés.

« Les éléments de ce rapport ont été abondamment commentés dans les médias, par le Protecteur du citoyen et le milieu des services de garde. L'Office des services de garde et le ministère de la Sécurité du revenu ont répondu aux interrogations, expliqué les circonstances et travaillé à redresser la situation dès que les constatations ont été faites qu'il y avait de graves lacunes. L'Office a effectivement dû verser à deux reprises des dédommagements totalisant 3,2 millions de dollars. De plus, il a fallu accroître le budget d'un million pour le coût de développement du système, à la suite des mesures de bonification annoncées, afin que la firme puisse procéder aux modifications requises. Bien que ce type de situation ne soit pas courant dans la vie d'un organisme, il s'agit d'un difficile accident de parcours auquel l'Office et le ministère de la Sécurité du revenu ont dû faire face.

« Comme première action le ministère de la Sécurité du revenu, en collaboration avec l'Office a effectué une vaste tournée d'information auprès des services de garde et des agences. Cette tournée a permis de recueillir les commentaires des gestionnaires du programme et de transmettre de l'information en vue d'une meilleure compréhension de l'administration, ce qui se traduit déjà dans une gestion améliorée des dossiers. Partant du rapport préparé, suite à la tournée, il a été possible d'établir un plan d'action qui vise l'amélioration aussi bien du système, que de la gestion du programme, tant pour les organismes gouvernementaux que pour les gestionnaires des services de garde et des agences. Les échanges se poursuivent avec les représentants du milieu afin d'améliorer également la quantité et la qualité de l'information qu'ils doivent traiter et celle qui doit être véhiculée aux parents. De plus, les objectifs du programme et les moyens de les atteindre font l'objet d'une analyse.

« L'expérience acquise démontre qu'il est très risqué, dans ce genre de projet, de planifier un grand nombre de changements étant donné que les possibilités de dérapage augmentent proportionnellement en fonction du nombre de modifications. Elles s'accroissent davantage lorsqu'elles touchent à des facettes réglementaires, administratives, et technologiques. L'Office et le Ministère poursuivent donc les démarches avec les intervenants du milieu des services de garde afin de rendre plus performant le système informatique, en procédant par étape. »

Indemnisation des accidentés de la route

21.169 Le montant des rentes versées par la Société peut varier selon, entre autres choses, que les bénéficiaires reçoivent des prestations de la Régie des rentes du Québec ou qu'ils ont des personnes à leur charge. Il est donc important que la Société effectue un suivi de ces variables afin de rajuster les rentes, au besoin.

21.170 La *Loi sur le régime des rentes du Québec* a été modifiée le 15 juin 1993 afin d'élargir, à compter du 1er janvier 1994, les critères d'admissibilité à des rentes et de hausser le montant de certains types de rentes. Ce n'est qu'à l'automne 1994 que la Société a apporté les changements requis à ses systèmes pour que les rentes de la Société tiennent compte de ces modifications législatives, de sorte que pour la première partie de l'année, 825 000 dollars ont été versés en trop à des victimes qui recevaient en même temps une indemnité de la Régie. La Société a usé de son pouvoir discrétionnaire et a procédé à une remise de dette pour le total de cette somme.

21.171 De plus, la Société a découvert que des dossiers ne faisaient pas l'objet d'une validation périodique auprès de la Régie des rentes afin de connaître les modifications aux rentes versées. Ces lacunes dans l'échange de renseignements avec la Régie avaient entraîné le versement indu de 530 000 dollars, non récupérables, parce que versés depuis plus de trois ans (délai légal de prescription), et de 150 000 dollars supplémentaires récupérables mais pour lesquels la Société a procédé à une remise de dette.

21.1728 Par ailleurs, une mauvaise codification de 371 personnes à charge de bénéficiaires a empêché que les systèmes informatiques génèrent les suivis à effectuer pour connaître tout changement pouvant entraîner un rajustement de la rente à verser. La Société a constaté cette anomalie et a repéré des trop-versés de 100 000 dollars, qu'elle a décidé de ne pas recouvrer.

21.173 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les rentes qu'elle verse sont conformes à la *Loi sur l'assurance automobile.*

21.174 ***Commentaires de la Société :*** *« La Société a pris connaissance sur le tard des modifications apportées à la Loi sur le régime des rentes. C'est à ce moment qu'elle a entrepris les modifications requises aux systèmes informatiques.*

« Compte tenu que les personnes accidentées n'y étaient pour rien dans ce retard, le Conseil d'administration de la Société a décidé de ne pas récupérer les sommes versées en trop. Cette décision a été prise à la réunion du 31 août 1994 du Conseil d'administration.

« Une telle situation ne devrait plus se reproduire étant donné qu'une solution au problème d'intégration des rentes a été acceptée par une décision du Conseil des ministres en date du 3 mai 1995. Un projet de loi à cet effet a été présenté à l'Assemblée nationale en juin 1995.

Quant au problème relatif à l'échange de renseignements avec la Régie des rentes, il a été essentiellement causé par une erreur dans un traitement informatique qui a fait que certains dossiers n'ont pas été soumis pour vérification à la Régie des rentes. Ce problème informatique a été corrigé au printemps 1994.

« D'autre part, les conséquences d'autres erreurs éventuelles ont été considérablement amoindries par la décision du Conseil des ministres du 3 mai dernier. Suivant cette décision, la Société de l'assurance automobile sera le seul payeur lorsque le projet de loi sera adopté. La prestation totale versée sera donc considérée uniquement comme de l'assurance et sera alors entièrement non imposable. La Régie des rentes du Québec versera ensuite à la Société une compensation financière équivalente aux rentes d'invalidité qui auraient autrement été versées aux cotisants visés.

« Enfin, dans le cas des personnes à charge, il s'agit d'une erreur de codification qui s'est produite dans 371 dossiers, répartis sur quelques

années. Les mesures nécessaires ont été prises pour redresser la situation. De plus, les intervenants concernés sont tous très conscients de la problématique. »

Avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec

21.175 L'article 21 de la *Loi sur la Société de l'assurance automobile* mentionne que, avec l'autorisation préalable du gouvernement, la Société peut contracter des emprunts.

21.176 Le 28 février 1994, la Société demandait à la Caisse de dépôt et placement du Québec de lui verser une avance de fonds de 300 millions de dollars, sans avoir obtenu cette autorisation.

21.177 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de respecter la réglementation relative à ses pouvoirs d'emprunt.

21.178 ***Commentaires de la Société :*** *« Dans les états financiers apparaissant au rapport d'activité 1994 de la Société de l'assurance automobile du Québec, cette dernière a inclus une note complémentaire (note 11) relative à l'avance du Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec.*

« Dans cette note, la Société indique que c'est aux fins de permettre le paiement au Fonds consolidé du revenu d'un montant de 675 000 dollars le 31 mars 1994 (requis en vertu de la Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile et d'autres dispositions législatives, *L.Q., 1993, chapitre 57) que la Société a obtenu une avance de la Caisse de dépôt et placement du Québec.*

« Elle reconnaît par ailleurs qu'elle « n'a pas obtenu l'autorisation préalable du gouvernement du Québec, prévue à l'article 21 de la Loi sur la Société de l'assurance automobile du Québec, *pour contracter cette avance ». »*

Société de la Place des Arts de Montréal

Utilisation et comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière

21.179 Tous les ans, le gouvernement du Québec fixe par décret le montant des subventions accordées à la Société. Chacun de ces décrets indique en outre à quelles fins ces subventions sont versées et quelle période elles couvrent. La Société est donc tenue d'utiliser et de comptabiliser ces sommes de la façon précisée par les décrets.

21.180 Ainsi, le décret 1684-91 du 11 décembre 1991 autorisait le versement de deux subventions à la Société pour l'Amphithéâtre de Lanaudière, l'une de 277 700 dollars, pour la première année d'exploitation débutant le 1er juin 1992, et l'autre de 100 000 dollars, pour l'élaboration d'un plan de développement.

21.181 Par ailleurs, pour l'exercice de la Société prenant fin le 31 août 1993, la même subvention de 277 700 dollars était destinée à l'administration de l'amphithéâtre. Ainsi, ce montant couvrait les 15 premiers mois d'exploitation et s'étalait sur deux exercices financiers de la Société.

21.182 Des subventions subséquentes de 185 133 et de 92 500 dollars couvraient les troisième et quatrième années d'exploitation, c'est-à-dire les exercices de la Société prenant fin les 31 août 1994 et 1995, comme le confirment les documents fournis par le ministère de la Culture et des Communications au Vérificateur général.

21.183 La Société a comptabilisé par anticipation, pour les exercices financiers terminés les 31 août 1993 et 1994, les subventions autorisées pour l'administration de l'amphithéâtre au cours des exercices terminés les 31 août 1994 et 1995, soit 185 133 et 92 500 dollars respectivement.

21.184 De plus, au 31 août 1993, la Société avait terminé le plan de développement de l'Amphithéâtre de Lanaudière et ses états financiers affichaient alors un excédent de 74 599 dollars, par rapport à la subvention reçue. Ce montant a été comptabilisé comme subvention reportée et la Société l'a utilisé au cours de l'exercice terminé le 31 août 1994 pour des dépenses d'exploitation de l'amphithéâtre, sans autorisation gouvernementale en ce sens.

21.185 L'utilisation et la comptabilisation inadéquates des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière ont eu pour effet de diminuer l'excédent des dépenses sur les revenus et les subventions de 166 955 et de 144 dollars respectivement pour les exercices terminés les 31 août 1993 et 1994.

21.186 Le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.187 Depuis, le décret 419-95 du 29 mars 1995 est venu préciser que le montant de 92 500 dollars fait partie de la subvention octroyée à la Société pour son exercice 1994-1995. C'est ce même décret qui autorise également la Société à utiliser le solde de 74 599 dollars, résidu de la somme prévue pour le plan de développement, mais, encore une fois, pour l'exercice financier 1994-1995.

21.188 Nous avons recommandé à la Société d'utiliser et de comptabiliser les subventions conformément aux autorisations du gouvernement du Québec.

Amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve

21.189 La direction de la Société est responsable de la préparation des états financiers et, pour ce faire, elle doit comptabiliser ses opérations en fonction des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables qu'elle adopte.

21.190 Pour l'exercice terminé le 31 août 1992, la Société a comptabilisé un amortissement de 139 592 dollars à même les coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve. Cette façon de procéder correspondait à la

convention comptable en vertu de laquelle un amortissement linéaire devait être calculé sur une période de six ans.

21.191 Cependant, cette convention comptable a été modifiée dans les états financiers du 31 août 1993 et elle mentionne que « les coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve sont amortis [...] en fonction du remboursement [...] du principal des emprunts à long terme contractés à leur égard ».

21.192 La modification de cette convention comptable aurait dû avoir pour effet d'annuler l'amortissement comptabilisé pour l'exercice terminé le 31 août 1992, car, à cette date, la Société n'avait fait aucun remboursement du principal des emprunts à long terme liés à ce projet particulier.

21.193 La Société n'a pas redressé ses états financiers du 31 août 1992 afin de se conformer à sa convention comptable et elle a comptabilisé l'effet de cette erreur dans l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.194 Cette façon de procéder a eu pour effet de diminuer de 139 592 dollars l'excédent des dépenses sur les revenus et les subventions pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.195 Le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 1994.

21.196 Nous avons recommandé à la Société de respecter sa convention comptable relative à l'amortissement des projets particuliers et de redresser les états financiers pour l'exercice terminé le 31 août 1992.

21.197 ***Commentaires de la Société :***
« Concernant l'utilisation et la comptabilisation des subventions relatives à l'Amphithéâtre de Lanaudière, la Société est toujours d'avis qu'elle a comptabilisé adéquatement ces subventions.

« Une lettre de la direction générale des sociétés d'État et des relations intergouvernementales du ministère de la Culture nous confirme que la subvention pour les opérations de l'Amphithéâtre de Lanaudière au montant de 270 000 dollars s'appliquait aux activités de l'été 1995. De plus, le gouvernement, par son décret 419-95 du 29 mars 1995, remboursait le déficit d'exploitation de l'Amphithéâtre de Lanaudière pour l'été 1994, déficit qui tenait compte des subventions de 92 500 et de 74 599 dollars.

« Concernant l'amortissement des coûts de l'augmentation de la capacité de la salle du Théâtre Maisonneuve, la Société reconnaît qu'elle aurait pu redresser les états financiers pour l'exercice financier terminé le 31 août 1992. Cet exercice se serait toutefois avéré théorique, ce dernier n'ayant aucun impact sur l'avoir de la Société de l'exercice financier terminé le 31 août 1994. »

Société Innovatech du Grand Montréal

Présentation des participations financières de la Société

21.198 La nature de la relation existant entre une société et les sociétés dans lesquelles elle investit influence grandement la présentation de son information financière.

21.199 Une société doit donc déterminer la nature de cette relation en procédant à une analyse, cas par cas, des placements dans lesquels elle détient une participation significative. Les résultats d'une telle analyse permettent de déterminer la méthode de comptabilisation appropriée, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

21.200 Ces principes veulent que les placements sur lesquels une société est en mesure d'exercer une influence notable soient comptabilisés à la valeur de consolidation; que ceux qui répondent à la définition de placements de portefeuille le soient à la valeur d'acquisition; que ceux qui répondent à la définition de coentreprise le soient selon la méthode de la consolidation proportionnelle; et, enfin, que ceux qui répondent à la définition de placements temporaires le soient au moindre du coût et de la valeur marchande.

21.201 Selon les conventions comptables adoptées par la Société, ses participations financières sont inscrites au coût. Toutefois, elle détient des titres dans des sociétés émettrices sur lesquelles elle est susceptible d'être en mesure d'exercer une influence notable et d'en faire ainsi des satellites, compte tenu de son pourcentage de participation dans leur capital-actions ordinaires. La Société n'a pas déterminé si elle était en mesure d'exercer une influence notable sur ces sociétés émettrices.

21.202 Au cours de nos travaux de vérification d'attestation financière, nous n'avons donc pu vérifier si certaines participations financières devaient être comptabilisées à la valeur de consolidation afin de respecter les principes comptables généralement reconnus relativement aux placements dans des satellites. Par conséquent, nous n'avons pu déterminer si certains redressements devaient être apportés aux participations financières ainsi qu'aux revenus provenant des participations financières qui apparaissent aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.203 N'étant pas en mesure d'évaluer l'effet des éventuels redressements qu'il aurait pu juger nécessaires s'il avait été en mesure de vérifier que la base d'évaluation de ces participations financières était adéquate, le Vérificateur général a émis une opinion avec réserve sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.204 Nous avons recommandé à la Société de déterminer la nature de la relation existant entre elle et les sociétés dans lesquelles elle investit, afin de s'assurer que la base d'évaluation de ses participations financières est conforme aux principes comptables généralement reconnus.

21.205 ***Commentaires de la Société :*** *« À la suite de l'avis d'experts comptables et à la suite de nombreuses discussions au comité de vérification et au conseil d'administration, il a été décidé que l'analyse de l'influence notable ne serait pas effectuée et que les participations financières seraient présentées uniquement au coût, compte tenu cependant des baisses de valeur durable.*

« Cette décision a été prise en regard de la durée de vie de la Société qui est limitée et à cause du fait qu'au 31 mars dernier, 11 des 13 entreprises dans lesquelles la Société avait acquis au moins 20 p. cent du capital-actions étaient en démarrage. S'il avait été établi que la Société avait pu avoir une influence notable dans ces entreprises, un biais possiblement significatif aurait pu être donné aux résultats de la Société. En effet, bien que la plupart de ces entreprises aient pris de la valeur, plusieurs n'avaient pas encore réalisé de ventes. Par conséquent, la présentation des informations financières à la valeur de consolidation n'aurait pas été pertinente et n'aurait pas donné une image fidèle de la situation.

« La Société croit, par contre, que le lecteur de ses états serait mieux informé si ces placements étaient évalués à leur juste valeur marchande. Cette évaluation de la juste valeur marchande sera effectuée dans un proche avenir et elle sera éventuellement présentée en note aux états financiers.

« À cet effet, Innovatech a d'ailleurs amorcé des discussions avec une société qui a des activités semblables aux siennes afin d'élaborer de nouveaux outils d'évaluation de la juste valeur marchande. Ces outils d'évaluation seraient spécifiquement adaptés aux types d'investissements dont il est question ici. Ces travaux sont actuellement dirigés par un chercheur universitaire en sciences comptables. Celui-ci est à la tête d'un groupe de travail qui compte publier le résultat de leurs recherches dans des revues spécialisées. Il compte également présenter cette analyse à l'Institut canadien des comptables agréés pour que les outils d'évaluation ainsi développés puissent éventuellement être utilisés par des entreprises telles les sociétés Innovatech, à l'intérieur des paramètres des principes comptables généralement reconnus. »

Rémunération d'un administrateur

21.206 L'article 12 de la *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* précise que les membres du conseil d'administration de la Société ne sont pas rémunérés, sauf dans le cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer la Société. La loi ajoute que la rémunération des membres du conseil d'administration doit être soumise à l'approbation du gouvernement.

21.207 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995, la Société a conclu une entente avec l'un des membres de son conseil d'administration pour qu'il siège à celui d'une société dans laquelle elle a investi. La Société rémunère cet administrateur.

21.208 La Société n'a pas déterminé les cas, les conditions et la mesure qui lui permettent de rémunérer un membre de son conseil d'administration et n'a pas non plus soumis cette rémunération à l'approbation du gouvernement.

21.209 Nous avons recommandé à la Société d'obtenir les approbations requises par sa loi constitutive avant de rémunérer un membre de son conseil d'administration.

21.210 ***Commentaires de la Société :***
« Le conseil d'administration a jugé pertinent d'utiliser les compétences de certains de ses membres pour représenter la Société aux conseils d'administration des entreprises dans lesquelles elle a investi. Ces membres peuvent apporter un soutien appréciable à la direction de ces entreprises et aussi assurer le suivi des investissements d'Innovatech.

« La Société ne croit pas que l'esprit de l'article 12 de la loi visait de tels mandats tout à fait distincts par ailleurs, du mandat dévolu directement par le ministre aux membres de son conseil d'administration. Cependant, afin de répondre aux remarques du Vérificateur général, la Société a décidé de faire adopter un règlement permettant à des membres de son conseil d'administration d'être rémunérés pour leurs présences à des conseils d'administration ou divers comités de sociétés dans lesquelles Innovatech a des participations financières. Ce règlement sera soumis pour approbation d'ici peu aux instances appropriées. »

Admissibilité à l'aide financière

21.211 La situation qui avait cours l'année dernière étant inchangée en ce qui concerne l'application du règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société, les constatations et les recommandations que nous avions énoncées dans notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994 sont toujours d'actualité.

21.212 En effet, ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société, qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental, n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

21.213 Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique.

21.214 Par conséquent, tout comme nous l'avions mentionné l'année dernière, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.

21.215 Ce règlement stipule également qu'une initiative doit avoir pour objet la réalisation, sur le territoire défini dans la loi, d'activités liées au processus d'innovation technologique, y compris la recherche et le développement, le transfert technologique et la mise en valeur économique de l'innovation.

21.216 Depuis le début de ses activités, certaines participations financières et de l'aide financière ont été consenties à des entreprises n'ayant pas directement pour objet la réalisation d'activités liées au processus d'innovation technologique.

21.217 Certaines de ces entreprises ont pour mandat d'investir dans des entités qui font de l'innovation technologique. De plus, contrairement à la Société, leur champ d'intervention n'est pas limité au territoire défini dans la loi constitutive de la Société ni à des participations de moins de 50 p. cent du capital-actions d'une personne morale. Cette délégation de responsabilité a amené la Société à investir indirectement dans plusieurs entités situées hors du Québec et, dans certains cas, aux États-Unis, même si elle n'a pas le droit de le faire directement.

21.218 Nous avons également retracé de l'aide financière accordée à des organismes sans but lucratif qui fournissent un soutien administratif et des services conseils à des entreprises en démarrage dans le domaine de l'innovation technologique.

21.219 Bien que cette dernière catégorie de cas soit admissible depuis le 16 mai 1995, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale de modifications à la loi sur la Société, ces participations financières et cette aide financière, consenties au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995 à des entreprises qui n'exercent pas elles-mêmes des activités d'innovation technologique, ne sont pas conformes au règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société.

21.220 Comme pour l'exercice précédent, le Vérificateur général a formulé des commentaires au sujet de l'admissibilité à l'aide financière dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1995.

21.221 Nous avons donc réitéré notre recommandation selon laquelle la Société devrait s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des entreprises qui répondent aux critères d'admissibilité fixés par son règlement.

21.222 ***Commentaires de la Société :***
« Tout comme l'an dernier, la Société mentionne au Vérificateur général qu'en ce qui concerne l'application du règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives, il est pratiquement impossible d'identifier une initiative présentée à Innovatech qui ne soit pas admissible à au moins un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a créé la Société Innovatech du Grand Montréal et plus récemment la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de ces sociétés.

« De plus, dans ses remarques, le Vérificateur général fait de nouveau état qu'Innovatech ne peut déléguer son autorité en investissant dans des sociétés qui, à leur tour, investiront dans des initiatives technologiques. Tout comme l'an dernier, nous répondons que ces sociétés ont leur place d'affaires à Montréal et qu'elles y ont réalisé la très grande partie de leurs investissements. De plus, ces investissements vont dans le sens de la mission d'Innovatech étant donné que cette dernière participe au choix de tous les investissements effectués par ces sociétés en ayant un représentant qui siège sur le conseil d'administration.

« En considération de ces commentaires du Vérificateur général, le conseil d'administration de la Société Innovatech du Grand Montréal a adopté des modifications à ses règlements et il les a soumises aux instances appropriées. Sensibles à ce problème qui touchait au 31 mars dernier les Sociétés Innovatech du Grand Montréal et Québec et Chaudière-Appalaches, et qui éventuellement pourrait affecter également la Société Innovatech du Sud du Québec, les instances

gouvernementales ont indiqué qu'elles feraient diligence pour apporter des correctifs appropriés. »

Règlement sur l'effectif

21.223 La *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* prévoit que les membres de son personnel, autres que le président-directeur général, sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectif établis par règlement. Ce règlement est approuvé par le gouvernement.

21.224 Le traitement d'un cadre de la Société est toujours plus élevé que celui qu'autorise son plan d'effectif.

21.225 Nous avons donc réitéré notre recommandation en vertu de laquelle la Société devrait prendre les mesures nécessaires pour respecter son Règlement sur l'effectif, les normes et barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail de ses employés cadres et de soutien.

21.226 ***Commentaires de la Société :*** *« Deux cadres ont la même description de tâches et ils possèdent un niveau d'expertise similaire. Ils ont donc été placés dans une seule des catégories du plan d'effectif de la Société accepté par le Conseil du trésor et ils reçoivent des traitements identiques.*

« Comme il n'y a qu'un poste qui est autorisé dans cette catégorie, le conseil d'administration, pour régulariser cette situation, a adopté un nouveau règlement sur l'effectif qui sera acheminé aux instances appropriées. Ce nouveau règlement devrait, à la fois, régler ce cas et d'autres problèmes causés par diverses limitations du plan d'effectif actuel. »

Admissibilité à l'aide financière

21.227 Pour la réalisation de sa mission, la Société peut susciter, accueillir et évaluer les initiatives susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique sur le territoire déterminé dans sa loi constitutive, ainsi que participer financièrement à leur réalisation.

21.228 La Société a déterminé par règlement, approuvé par le gouvernement, les critères d'admissibilité des initiatives qui lui sont présentées, la forme, les modalités et, le cas échéant, les limites de sa participation financière.

21.229 Ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

21.230 Depuis le début de ses activités, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre d'initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique. Par conséquent, nous n'avons pu nous assurer que les opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.

21.231 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des initiatives qui ne sont pas visées par d'autres programmes spécifiques à l'innovation technologique.

21.232 ***Commentaires de la Société :*** *« Dès le début de ses activités, la Société s'est donnée des règlements qui encadrent son fonctionnement sans pour autant faire partie constituante de la loi. À l'usage, la Société a constaté qu'un de ses règlements, celui qui a trait à l'admissibilité des initiatives, restreint la portée de la loi. Ce règlement limite ses interventions aux seules sociétés dont les activités ne sont pas admissibles à un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a constitué la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de la Société.*

« Le Conseil d'administration a donc eu à composer avec la mission définie clairement par la loi constitutive de la Société et, un règlement qui limite la portée de cette loi. Le conseil a donc appuyé ses décisions d'investissement sur les éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir l'effet de levier économique, les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique et son rôle de catalyseur et de rassembleur auprès des autres intervenants du milieu. La Société s'est assurée que le niveau de sa participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et publics tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires, et ce, afin d'éviter de dédoubler les apports financiers provenant des fonds publics.

« Le Conseil d'administration de la Société se propose de recommander aux autorités gouvernementales certaines modifications au règlement qui traite de l'admissibilité des initiatives. »

Conformité avec les lois et les règlements

Approbation des programmes et de leurs modifications

21.233 En vertu de l'article 21 de la *Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre*, la Société doit soumettre ses programmes à l'approbation du gouvernement et ne peut y mettre fin sans une telle approbation. Toutefois, dans les cas déterminés préalablement par le gouvernement, seule l'approbation du ministre est requise.

21.234 À cet effet, le décret 407-93 précise que le ministre responsable de la Société peut approuver les modifications à un programme administré par elle, à l'exception du programme Subventions et prêts individuels aux travailleurs (SPRINT), si elles n'ont pas d'incidence sur l'objectif du programme et n'entraînent pas un dépassement du budget de la Société pour l'exercice financier en cours.

21.235 Nous avons noté plusieurs situations où ces particularités de la loi et des règlements n'ont pas été respectées.

Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA)

21.236 Le programme PATA est administré par la Société en vertu d'une entente intervenue entre le gouvernement du Québec et celui du Canada. Ce dernier finance à 70 p. cent le coût des rentes versées en vertu de ce programme et laisse le gouvernement du Québec en assumer le solde.

21.237 En 1994-1995, la Société a adopté deux mesures spéciales qu'elle a associées au programme PATA existant : l'une pour le bénéfice des travailleurs d'une compagnie et l'autre, pour le secteur de l'habillement de l'île de Montréal. À notre avis, ces mesures s'assimilent beaucoup plus à un nouveau programme puisqu'elles vont à l'encontre de plusieurs règles et principes prévus dans l'entente fédérale-provinciale.

21.238 Dans le cas du dossier « Habillement », par exemple, le nombre d'employés liés à ces entreprises était insuffisant pour répondre aux critères d'admissibilité du programme PATA régulier. De plus, son financement est assumé à 100 p. cent par le gouvernement du Québec.

21.239 Dans le cas de l'autre projet, le calcul de la prestation est différent de celui du programme PATA régulier. Ainsi, les autres revenus des prestataires ne sont pas pris en compte pour déterminer la prestation. De plus, la participation au financement à 70 p. cent, dont se charge normalement le gouvernement fédéral, est assumée par l'entreprise. Enfin, la mesure visant à permettre à l'entreprise d'offrir à des employés de plus de 55 ans la possibilité de prendre leur retraite et, parallèlement, de rappeler des jeunes qualifiés au travail diffère du programme PATA régulier. En effet, selon ce programme, les licenciements doivent donner lieu à une réduction permanente d'emplois au sein de l'entreprise.

21.240 À notre avis, la Société aurait dû demander l'autorisation du gouvernement avant d'adopter ces mesures.

SPRINT

21.241 En mai 1994, des changements importants ont été apportés au cadre normatif du programme SPRINT. La Société a mis en place ces changements sans obtenir l'autorisation du gouvernement, comme le prévoit l'article 21 de sa loi constitutive.

21.242 Ce n'est qu'un an plus tard, soit en juin 1995, que la Société a obtenu une modification au décret 407-93, qui l'autorise à ne requérir que la signature du ministre pour le programme SPRINT, et ce, aux mêmes conditions que les autres programmes.

Fonds d'aide à l'emploi créés au cours de l'exercice

21.243 En septembre 1994, la Société instaurait les nouveaux programmes Fonds d'initiative de développement de la main-d'œuvre et Fonds d'interventions régionales de développement de la main-d'œuvre.

21.244 La Société n'a pas soumis ces programmes à l'approbation du gouvernement.

Droits d'inscription au Programme d'aide aux individus (PAI)

21.245 Selon l'article 24 de sa loi constitutive, la Société peut, par règlement approuvé par le gouvernement, déterminer les frais exigibles de toute personne qui utilise des services qu'elle offre.

21.246 Le 1er janvier 1995, la Société a modifié la règle de facturation des frais d'inscription dans le cadre du Programme d'aide aux individus (PAI) en les plafonnant à 25 dollars par participant à une activité de formation. Cette modification n'a pas reçu l'approbation du gouvernement.

21.247 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer du respect de sa loi constitutive et des règlements qui l'accompagnent pour adopter ou modifier des programmes et pour déterminer les frais exigibles pour l'utilisation des services qu'elle offre.

Règles budgétaires de la Société

21.248 En vertu de l'article 48 de sa loi constitutive, la Société doit soumettre chaque année au gouvernement, pour approbation, son budget pour l'exercice financier suivant ainsi que ses règles budgétaires. Celles-ci déterminent notamment comment la Société peut gérer les budgets consentis par le gouvernement et répartir les ressources financières dans l'ensemble de ses unités administratives.

21.249 La Société reçoit des crédits du gouvernement du Québec pour la gestion de programmes fédéraux qui sont basés sur la prévision d'un volume d'activités de formation. Pour l'exercice financier 1994-1995, le niveau de réalisation des activités de formation a été moindre que prévu. Il se trouve donc que les crédits versés à la Société sont supérieurs de 4,2 millions de dollars aux subventions effectivement consenties par le gouvernement fédéral et remises au gouvernement du Québec. Or, les règles budgétaires sont imprécises quant à la façon dont la Société peut disposer de cet excédent. Ainsi, des crédits versés à la Société pourraient être utilisés d'une manière contraire à la volonté du gouvernement.

21.250 Nous avons recommandé à la Société de soumettre à l'approbation du gouvernement des règles budgétaires qui précisent comment elle peut utiliser l'excédent des crédits reçus du gouvernement du Québec pour la gestion des programmes fédéraux par rapport aux subventions effectivement versées par le gouvernement fédéral au gouvernement du Québec.

Ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants

21.251 Un litige existe depuis quelques années entre la Société (auparavant le ministère de la Sécurité du revenu) et les établissements de formation concernant les coûts subventionnés des cours achetés en vertu du programme Formation générale et professionnelle à temps complet et équipements (FGPTE). Les commissions scolaires sont d'avis que la Société ne leur rembourse pas la totalité des coûts de leurs ressources humaines affectées aux cours dispensés en vertu de cette mesure. Certaines dispositions des nouvelles conventions collectives des enseignants, adoptées en 1990, stipulent que des contrats à temps partiel doivent dorénavant être octroyés aux enseignants du secteur de l'éducation des adultes lorsqu'ils dépassent un certain nombre d'heures d'enseignement. Auparavant, leur rémunération était établie en fonction d'un taux horaire à la leçon moins élevé.

21.252 Les subventions versées aux établissements ont toujours été établies en tenant compte des coûts des ressources humaines pour des enseignants à la leçon. Sur la base d'une entente intervenue entre le ministère de l'Éducation et le ministère de la Sécurité du revenu en 1990, la Société a accepté de rembourser aux établissements de formation l'écart entre le montant qui leur a été versé et le coût révisé de leurs activités de formation à partir du 1er juillet 1991.

21.253 Depuis cette date, les coûts comptabilisés à ce titre par le ministère de la Sécurité du revenu et la Société s'élèvent à 24,3 millions de dollars. Au 31 mars 1995, 16,2 millions de dollars avaient déjà été versés aux établissements de formation.

21.254 L'an dernier, nous avions recommandé à la Société de prendre les mesures nécessaires pour obtenir un règlement définitif en ce qui a trait aux coûts supplémentaires des activités de formation relatives aux conventions collectives des enseignants, pour intégrer à son système GFP les coûts qu'elle accepte de payer aux établissements et pour déterminer les sources de financement qui lui permettront de faire face à ses obligations.

21.255 Les éléments suivants illustrent que, à la fin de l'exercice terminé le 31 mars 1995, le dossier avait peu progressé :

- L'entente de principe avec le milieu scolaire pour rembourser ces coûts n'établit pas avec précision les bases de calcul. En l'absence de telles informations, les coûts de formation réels ne sont pas intégrés au système GFP et la Société peut difficilement évaluer ses obligations envers les établissements.

- La Société a obtenu des commissions scolaires, en octobre 1994, de l'information sur les coûts réels des activités de formation réalisées au cours des années scolaires 1991-1992 et 1992-1993 seulement. À la fin de notre vérification, le travail de validation nécessaire pour accepter leur réclamation n'était toujours pas terminé. En outre, la Société n'avait pas encore l'information relative aux données réelles des exercices subséquents et elle a dû procéder à des estimations pour comptabiliser la dépense à ses livres.

- Jusqu'à présent, la Société a versé des avances aux commissions scolaires, ce qui représente plus de 66 p. cent du montant total estimé de l'ajustement des coûts de formation aux commissions scolaires. Il est possible qu'une partie des sommes versées à certaines commissions scolaires doive être récupérée lorsque les données réelles seront disponibles pour tous les exercices.

21.256 Nous avons recommandé à la Société de prendre les mesures nécessaires pour accélérer le règlement du dossier de l'ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants.

Fonds décentralisé de création d'emplois - Respect des conditions prévues dans les protocoles d'entente avec les entreprises subventionnées

21.257 Le gouvernement du Québec, dans le cadre de son plan d'action visant le soutien et la création d'emplois, a mis en place le Fonds décentralisé de création d'emplois. Dans ce contexte, une entente est intervenue entre le Secrétariat au développement des régions (SDR) et la Société pour préciser leurs responsabilités respectives en vue de l'application de cette mesure.

21.258 Le SDR assume la mise en œuvre du Fonds décentralisé de création d'emplois et la coordination des comités régionaux de création d'emplois (CRCE) qui, de leur côté, analysent et approuvent les demandes de subvention reçues.

21.259 L'intervention de la Société s'amorce sur la base de la décision du CRCE qui lui est transmise. Dès lors, pour chaque projet, elle procède à la rédaction et à la signature, avec le promoteur, d'un protocole de subventions, constitue un dossier administratif et voit aux versements de l'aide financière selon les modalités déterminées par la décision du CRCE.

21.260 À la fin de mars 1995, les CRCE ont demandé à la Société d'accélérer le versement de l'aide financière à des promoteurs. Certaines régions de la Société ont alors modifié les protocoles de subventions en fonction de nouvelles modalités de versements d'aide financière; d'autres ne l'ont pas fait. Par conséquent, certains versements ont été effectués sans que des conditions prévues au protocole d'entente intervenu entre la Société et le bénéficiaire de la subvention soient respectées. Ainsi, des chèques ont été émis avant la réception des rapports de progression produits par le bénéficiaire de la subvention ou avant la date prévue au protocole.

21.261 En outre, parmi certains dossiers analysés, même si les protocoles ont été respectés, nous avons observé les situations suivantes :

- Un promoteur avait déjà reçu 98,5 p. cent de la subvention totale prévue (325 000 sur 330 000 dollars), alors que seulement 60 p. cent des emplois promis avaient été créés et que seulement 7 mois, sur les 17 prévus pour la durée du projet, étaient écoulés.

- Un autre promoteur avait reçu 90 p. cent de la subvention totale prévue, alors que seulement 7 mois sur 24 étaient écoulés et qu'un rapport de progression démontrait que 1,2 emploi avait été créé sur les 6 prévus.

21.262 Les protocoles signés avec les promoteurs devraient avoir pour objectifs, entre autres, de faciliter le suivi des projets et d'assurer leur réalisation selon les modalités d'acceptation. De telles pratiques de gestion permettent difficilement à la Société d'assumer pleinement cette responsabilité.

21.263 Nous avons recommandé aux CRCE et à la Société de s'assurer que les protocoles d'entente signés avec les promoteurs permettent un suivi adéquat des projets et faire en sorte que ceux-ci soient menés selon les modalités d'acceptation. La Société devrait voir à ce que ces protocoles soient toujours respectés.

21.264 ***Commentaires de la Société :***
« La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre est une organisation qui a été créée en avril 1993 et qui est le produit de la fusion de 11 corporations régionales autonomes qu'étaient les commissions de formation professionnelle (CFP) et d'une importante direction générale de l'ancien ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP).

« Ayant comme mandat de regrouper au sein d'une même organisation plus de 1 100 employés travaillant dans quelque 50 points de service localisés sur l'ensemble du territoire québécois, le défi d'intégration qui attendait la Société était de taille d'autant plus que les commissions de formation professionnelle jouissaient auparavant d'une grande autonomie par rapport au cadre de gestion gouvernemental.

« La Société, depuis sa création, a consacré ses énergies à construire l'organisation d'une part et, d'autre part, à s'assurer que ses clients et ses partenaires reçoivent des services de qualité. Ce second objectif ayant primé sur le premier et les ressources demeurant limitées dans le contexte budgétaire actuel du gouvernement, la mise en place du cadre juridique et administratif de la Société s'est avérée plus longue que prévu, ce qui explique par exemple que les règles budgétaires dont s'est dotée la Société souffrent de certaines imprécisions que seule une expérience de quelques exercices financiers peut permettre de corriger. Ces règles budgétaires ont été toutefois dûment approuvées par le gouvernement comme d'ailleurs les modifications apportées à plusieurs des programmes de la Société. S'il subsiste des zones grises à cet égard, elles sont reliées à des questions d'interprétation juridique qui surviennent inévitablement lorsqu'un organisme quel qu'il soit doit appliquer une nouvelle législation.

« Il importe de souligner finalement que la Société est en interaction au niveau opérationnel avec un grand nombre de partenaires, gouvernementaux ou autres, et qu'elle doit dans les faits composer avec les règles et les orientations des autres acteurs, ce qui constitue la base même du principe de partenariat. Ainsi, au niveau régional, elle gère pour le compte du Secrétariat au développement des régions (SDR) le Fonds décentralisé de création d'emplois et, à la lumière des remarques soulevées par le Vérificateur général, la Société entend revoir avec ses partenaires les modalités encadrant la gestion de cette mesure afin de mieux préciser les responsabilités de chacun des intervenants.

« Dans cette même perspective, la Société poursuit sa démarche conjointe avec le ministère de l'Éducation, la Fédération des commissions scolaires du Québec et le Conseil du trésor visant un règlement définitif du dossier de l'ajustement des coûts de formation dû aux conventions collectives des enseignants. Elle entend prioriser le règlement de ce dossier en 1995-1996 et prendre toutes les mesures requises pour le mener à terme.

« Les efforts seront donc consentis par la Société pour corriger les problèmes soulevés par le Vérificateur général tout en s'assurant cependant que ceci ne se fasse pas au détriment du mandat premier de la Société qui est de soutenir le développement de la main-d'œuvre et de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-dœuvre sur le marché du travail. »

21.265 ***Commentaires du Secrétariat au développement des régions (SDR)*** *: Le cadre du partage des responsabilités entre le SDR et la SQDM établi pour l'administration du FDCE prévoyait que l'encadrement des comités régionaux relèverait du SDR alors que les responsabilités de suivi d'évaluation et d'encadrement seraient assumées par la SQDM. Les versements aux promoteurs sont également effectués par la SQDM selon les paramètres établis dans la décision des CRCE sur les projets et en conformité avec les règles de gestion financière internes de la Société. Les versements par tranches d'enveloppes du SDR envers la Société s'effectuent, à la demande de la Société, au fur et à mesure des besoins de financement des projets acceptés.*

À la fin mars 1995, les CRCE ont invité la Société à recenser les projets qui étaient bien engagés et à effectuer les versements justifiés par l'état d'avancement des projets déjà acceptés. Cette accélération dans les versements aux bénéficiaires visait à permettre de périmer le moins de crédits sur les engagements de l'année en cours, étant entendu la périodicité des mises à jour des projets et des réclamations effectuées par la Société au SDR.

En raison du caractère spécial de cette mise à jour, des versements ont pu être effectués sans que des conditions au protocole d'entente intervenu entre la Société et le bénéficiaire ne soient entièrement respectées.

Il importe de s'assurer que les protocoles d'entente signés avec les promoteurs permettent un suivi adéquat des projets et qu'ils assurent leur réalisation selon les modalités d'acceptation.

Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

Conformité à la loi

21.266 En vertu de l'article 22 de la *Loi sur la Société québécoise d'initiatives pétrolières,* la Société doit faire approuver chaque année, par le gouvernement, son plan de développement.

21.267 Nous avons noté que le gouvernement n'a pas approuvé de plans de développement depuis plusieurs exercices financiers.

21.268 Nous avons recommandé à la Société de faire approuver annuellement son plan de développement par le gouvernement, conformément à sa loi constitutive.

21.269 ***Commentaires de la Société :***
« Au cours des derniers exercices, la Société a déposé son plan de développement au ministère des Ressources naturelles, en vue d'obtenir l'approbation du gouvernement comme le prévoit sa loi constitutive. »

Rapport d'activité du Vérificateur général

Pour l'exercice 1994-1995

Table des matières

Mission du Vérificateur général	22.1
Résultats	
Planification annuelle	22.4
Travaux réalisés	22.7
Impact des travaux	22.15
Interventions en commission parlementaire	22.17
État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1995	22.23
Personnel requis pour l'exécution des travaux	
Organisation du Vérificateur général	22.25
Ressources externes	22.33
Ressources humaines	
Développement des ressources humaines	22.35
Dotation en personnel	22.40
Formation d'un comité mixte sur les ressources humaines	22.42
Déontologie et éthique	22.43
Soutien professionnel et administratif	
Pratique professionnelle	22.44
Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels	22.45
Conférence canadienne des vérificateurs législatifs	22.47
Fondation canadienne pour la vérification intégrée	22.50
Technologies de l'information	22.54
Ressources professionnelles externes	
Organigramme	
État des dépenses et des crédits autorisés et rapport des vérificateurs	

Mission du Vérificateur général

22.1 Le Vérificateur général favorise le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, c'est-à-dire ceux des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement.

22.2 Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives et la vérification de l'optimisation des ressources. Lorsque le Vérificateur général ne vérifie pas les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, il exerce un droit de regard sur les travaux effectués par l'autre vérificateur nommé. Le Vérificateur général peut s'enquérir de l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement. Il peut également, pour compléter sa vérification, exiger de tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'une avance, d'un prêt ou d'une garantie d'emprunt, les documents et les renseignements qu'il juge nécessaires. Finalement, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor.

22.3 Il formule des opinions sur les états financiers et fait part, dans son rapport à l'Assemblée nationale, de constatations et de recommandations découlant de ses travaux de vérification et qui ont déjà été communiquées aux gestionnaires.

Résultats

Planification annuelle

22.4 Le Vérificateur général prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction de sa planification stratégique et des ressources dont il dispose. Le programme de l'année débute habituellement avec la troisième semaine de septembre. La première étape consiste à fixer le nombre d'heures nécessaires à l'attestation financière, à l'exercice du droit de regard et à l'examen des rapports annuels d'activité des entités.

22.5 Le Vérificateur général attribue près de 30 p. cent des heures disponibles pour examiner si la gestion des entités est effectuée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires font une réelle reddition de comptes. Ce travail inclut la réalisation d'études d'envergure gouvernementale, des études sectorielles ainsi que des travaux de nature expérimentale relatifs à des secteurs en voie de développement. Parmi ces heures, un certain nombre est alloué au repérage de projets éventuels de vérification dans les entités et auprès des bénéficiaires de subventions. Des heures sont aussi réservées au suivi des commentaires formulés au cours des années précédentes. Il en est de même pour le soutien et le développement professionnel à assurer.

22.6 À trois reprises au cours de l'année, un suivi de la planification est effectué. Les écarts entre les projections et la réalité sont expliqués et l'atteinte des objectifs est mesurée.

Travaux réalisés

22.7 La ventilation des heures pour l'année de planification 1994-1995 (ainsi que les heures réelles comparatives pour l'année précédente) est illustrée à la figure 22.1.

22.8 Les heures consacrées à l'ensemble des activités ont diminué par rapport à l'année dernière en raison de restrictions budgétaires et de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.* Les directions de soutien et un resserrement des activités de développement professionnel ont absorbé la plus grande part de cette réduction afin que les activités de vérification soient maintenues le plus possible.

22.9 Le Vérificateur général a poursuivi son but de réaliser ses activités de vérification avec un souci d'efficience et d'efficacité. Le raffinement apporté à l'approche de vérification d'attestation financière, l'utilisation accrue de techniques informatisées de vérification, ainsi que l'expérience et la compétence acquises par le personnel en raison d'une plus grande stabilité des équipes de vérification auprès de la même clientèle, ont permis d'atteindre cet objectif. Ainsi, tout comme l'année dernière, les heures consacrées à la vérification de la gestion ont augmenté.

22.10 Les travaux de vérification ont atteint 71,9 p. cent de l'ensemble des activités du Vérificateur général pour 1994-1995 par rapport à 67,6 p. cent pour l'année 1993-1994. En ajoutant à ces heures de vérification les heures de soutien professionnel, par exemple la révision des états financiers et les services conseils attribuables à des travaux de vérification, ce pourcentage s'établirait à 73,0 p. cent pour 1994-1995 comparativement à 68,7 p. cent pour 1993-1994.

22.11 Les travaux d'attestation financière ont mené à l'émission de 160 rapports du vérificateur, à l'exercice du droit de regard auprès de 120 entités, incluant les entités inactives, et à l'examen de 70 rapports d'activité.

22.12 De plus, le Vérificateur général a exécuté :

- 5 vérifications d'envergure gouvernementale, dont les résultats paraissent aux chapitres 2 à 6 inclusivement du présent rapport;
- 14 études sectorielles de vérification, portant sur 22 sujets axés sur l'économie, l'efficience,

FIGURE 22.1

	PLANIFICATION 1994-1995		RÉALISATION 1994-1995		RÉALISATION 1993-1994	
	HEURES	%	HEURES	%	HEURES	%
ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION						
Attestation financière, droit de regard, examen des rapports annuels d'activité	146 890	43,1	130 177	39,9	154 960	42,3
Vérification de la gestion, études d'envergure gouvernementale, études sectorielles et études expérimentales	88 405	25,9	96 913	29,7	80 815	22,0
Suivi des commentaires	2 280	0,7	2 087	0,6	1 622	0,4
Autres travaux de vérification	6 725	2,0	5 393	1,7	10 760	2,9
	244 300	**71,7**	**234 570**	**71,9**	**248 157**	**67,6**
ACTIVITÉS DE SOUTIEN						
Soutien professionnel	13 772	4,0	10 147	3,1	14 974	4,1
Soutien administratif	65 255	19,2	63 420	19,4	80 052	21,8
Développement professionnel	17 386	5,1	18 089	5,6	23 483	6,5
	96 413	**28,3**	**91 656**	**28,1**	**118 509**	**32,4**
TOTAL	**340 713**	**100,0**	**326 226 ***	**100,0**	**366 666**	**100,0**

* L'écart entre les heures planifiées et celles qui ont été réalisées est imputable à la réduction de l'effectif en cours d'année.

l'efficacité et la reddition de comptes, dont les résultats paraissent aux chapitres 7 à 20 inclusivement du présent rapport;

- 4 suivis des constatations et des recommandations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources menées au cours des années antérieures;

- le repérage et la mise à jour de projets éventuels de vérification de la gestion.

22.13 À la suite de l'exécution des travaux de vérification d'attestation financière et de gestion, 104 rapports à la direction ont été produits.

22.14 Les résultats des travaux de l'année 1994-1995 ont été communiqués à l'ensemble du personnel de l'organisme, au cours d'une présentation du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Il en a été de même pour la planification annuelle en début d'année.

Impact des travaux

22.15 Le Vérificateur général mesure l'efficacité de son organisme notamment en fonction de la qualité des résultats obtenus de ses vérifications. Ainsi, en plus des opinions fournies, il cherche à produire des constatations et des recommandations dont les répercussions sur la saine gestion des affaires gouvernementales sont importantes. Dans cette optique d'amélioration de la gestion, le rapport à l'Assemblée nationale sera, à partir de l'an prochain, divisé en deux tomes, le premier étant déposé au printemps et l'autre, à l'automne. Cette nouvelle façon de procéder vise à informer plus rapidement les parlementaires des résultats des travaux de vérification afin qu'ils soient en mesure de réagir en temps opportun.

22.16 Pour ce qui est des entités vérifiées, l'expérience passée a démontré qu'elles mettent en application les recommandations du Vérificateur général dans près des trois quarts des cas, sauf celles visant à instaurer une reddition de comptes plus exhaustive qui demeurent généralement lettre morte. Voilà une donnée intéressante pour mesurer l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la gestion publique que s'est fixé le Vérificateur général. Bien sûr, il faudra intensifier les démarches afin que toutes les recommandations soient prises en considération.

Interventions en commission parlementaire

22.17 Au cours de la dernière année, la participation du Vérificateur général aux commissions parlementaires a considérablement augmenté.

22.18 Les membres de la Commission du budget et de l'administration ont consacré 44 heures à l'examen du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994. Cette analyse n'avait jamais dépassé 7 heures auparavant.

22.19 Fait nouveau, la Commission a invité le Vérificateur général à l'assister durant l'audition de gestionnaires de la Société des loteries du Québec (Loto-Québec), de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et du Conseil du trésor. La Commission des affaires sociales a fait de même lors de l'audition du ministère de la Santé et des Services sociaux.

22.20 Le Vérificateur général a participé également à une des séances de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation au cours de laquelle les résultats de ses travaux concernant le secteur agricole ont été étudiés.

22.21 Ces rencontres tenues dans le cadre de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* se sont déroulées dans un esprit propice à promouvoir une reddition de comptes de la part des gestionnaires.

22.22 Afin de faciliter la tâche des membres des commissions parlementaires, le Vérificateur général leur a fait parvenir, en début de la nouvelle législature, un document spécial. Il s'agissait d'une synthèse des recommandations qu'il a formulées au cours des années 1989 à 1993 auxquelles des suites n'avaient toujours pas été données. Le document a suscité beaucoup d'intérêt et cette initiative a été fort appréciée.

État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1995

22.23 Conformément à la *Loi sur le Vérificateur général*, le Bureau de l'Assemblée nationale nomme un vérificateur des livres et comptes du

Vérificateur général. L'état financier examiné par ces vérificateurs externes ainsi que les notes complémentaires et le rapport des vérificateurs sont reproduits à la fin de ce chapitre.

22.24 Les crédits non utilisés de 801 milliers de dollars apparaissant à cet état financier pour l'année financière terminée le 31 mars 1995 sont attribuables à un gel de crédits de 800 milliers de dollars que le Vérificateur général s'est imposé en cours d'année afin de démontrer sa préoccupation concernant le redressement des finances publiques.

Personnel requis pour l'exécution des travaux

Organisation du Vérificateur général

22.25 Les activités du Vérificateur général se déroulent à l'intérieur d'un cadre organisationnel qui permet de réagir rapidement aux changements.

22.26 Deux directions générales assurent l'exécution de la plupart des activités de vérification à partir des bureaux de Québec et de Montréal.

22.27 Deux directions principales, soit celle des services conseils et de l'assurance-qualité et celle des études d'envergure gouvernementale et de la vérification de systèmes d'information complètent et assurent un soutien direct aux activités de vérification.

22.28 La Direction de l'administration est responsable de la gestion des ressources humaines et des services financiers, auxiliaires et bureautiques.

22.29 La Direction du cabinet et des communications est responsable des communications de l'organisme avec ses divers auditoires. Elle est maître d'œuvre du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Le Service de vérification interne et d'évaluation de programmes relève aussi directement du Vérificateur général.

22.30 Au 31 mars 1995, l'effectif autorisé du Vérificateur général s'établissait à 218 postes réguliers, soit :

Cadres supérieurs	27
Professionnels	170
Personnel technique et de soutien	21

22.31 Le personnel régulier est réparti entre le bureau de Québec (180 postes) et celui de Montréal (38 postes). Les femmes représentent 46,2 p. cent de l'effectif. Depuis le 1er avril 1994, le nombre de postes réguliers est passé de 230 à 218. Il a été réduit à 208 depuis le 1er avril 1995.

22.32 Le Vérificateur général présente son organigramme à la fin de ce chapitre.

Ressources externes

22.33 Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour exécuter avec lui certaines vérifications ou s'adjoindre des compétences dont son organisme ne dispose pas. L'expérience et les connaissances de ces conseillers dans des secteurs particuliers appuient de façon constructive les équipes de vérification et augmentent la crédibilité des conclusions tirées de leurs travaux.

22.34 La liste des ressources professionnelles auxquelles le Vérificateur général a fait appel au cours de l'année est présentée à la fin de ce chapitre.

Ressources humaines

Développement des ressources humaines

22.35 Le Vérificateur général vise à une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Une variété d'activités de formation touchant, notamment, l'approche de vérification d'attestation financière, la méthodologie de vérification de l'optimisation des ressources, la vérification informatique et celle de la gestion ainsi que l'utilisation de nouveaux logiciels a été diffusée. L'assistance à des conférences, colloques et congrès a également contribué à parfaire les acquis professionnels et administratifs du personnel et les connaissances du milieu où il exerce ses activités de vérification.

22.36 Les orientations de développement suivies seront les mêmes, si ce n'est qu'un accent particulier sera mis cette année sur les changements qui surviennent dans l'environnement de la fonction publique, notamment le nouveau processus d'allocation

des ressources, l'allégement des contrôles centraux et la gestion par résultats. Pour le personnel d'encadrement et les chargés de projet, le programme de formation insistera sur la gestion et la mobilisation des équipes. Les exigences de formation plus élevées imposées à ses membres par l'Ordre des comptables agréés du Québec seront également prises en considération.

22.37 Au cours de l'année, 927,7 jours-personnes ont été utilisés pour les activités de formation, ce qui représente une moyenne d'environ 4,1 jours par personne.

22.38 Le nombre d'heures allouées à la formation, pour la prochaine année, passera à 1 090, ce qui représente une moyenne de cinq jours par personne.

22.39 Par ailleurs, en tant que maître de stage pour l'obtention du titre de comptable agréé, le Vérificateur général a contribué à trois stages de formation professionnelle.

Dotation en personnel

22.40 Afin d'atteindre les objectifs budgétaires gouvernementaux et conformément à la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, le Vérificateur général a dû se départir de dix membres de son personnel régulier depuis le 1er avril 1995. Pour la plupart, ils ont pu bénéficier de mesures de soutien et occupent maintenant des emplois réguliers ailleurs dans la fonction publique.

22.41 Au cours de l'année, 42 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels pour de courtes périodes au cours desquelles la charge de travail est particulièrement lourde. En effet, la majorité des entités vérifiées ont une date de fin d'exercice commune, soit le 31 mars ou le 31 décembre.

Formation d'un comité mixte sur les ressources humaines

22.42 Le Vérificateur général a constitué un comité mixte sur les ressources humaines, et ce, dans la foulée de la volonté gouvernementale de favoriser, dans chaque organisme, un dialogue fructueux entre les dirigeants et le personnel.

Déontologie et éthique

22.43 Le Vérificateur général traduit les valeurs de l'organisme dans son code de déontologie, et ce, dans le respect des règles d'éthique de la profession tout en faisant siennes celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise. Ces valeurs concernent, entre autres, la reddition de comptes, la ressource humaine, le travail et la gestion.

Soutien professionnel et administratif

Pratique professionnelle

22.44 Des équipes spécialisées contribuent au développement et au maintien de l'efficience et de la qualité des travaux; leurs interventions concernent la recherche, l'expérimentation, la formation du personnel, les services conseils, l'élaboration de normes et d'énoncés de politique et l'assurance-qualité.

Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels

22.45 L'évolution actuelle de l'administration gouvernementale et de la vérification a une incidence sur les travaux du Vérificateur général; ces changements doivent donc être suivis de près. Plusieurs membres du personnel du Vérificateur général participent activement aux travaux d'associations et de comités liés, notamment, à la vérification législative.

22.46 Cet engagement du Vérificateur général et de son personnel constitue, d'une part, une source précieuse d'informations permettant de demeurer à la fine pointe de l'actualité; d'autre part, il permet d'informer ces regroupements professionnels des réalisations récentes de l'organisme en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

22.47 Le Vérificateur général et deux membres de son personnel ont participé, en septembre 1995, à la 23e réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs. Les thèmes abordés par les vérificateurs législatifs fédéral, provinciaux et territoriaux ont été, notamment : la présentation d'indicateurs

financiers par les organismes du secteur public, la comptabilisation et la présentation des immobilisations dans le secteur public et la mesure de la performance chez les vérificateurs législatifs.

22.48 Certains correspondants ont été désignés pour collaborer au développement des secteurs suivants : la vérification de la conformité avec les textes réglementaires, la vérification dans le secteur des soins de santé, la législation en matière de reddition de comptes des corps législatifs, les rapports de vérification axés sur les lacunes et l'information probante en vérification.

22.49 Des membres du personnel du Vérificateur général ont assisté, en mai 1995, à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs.

Fondation canadienne pour la vérification intégrée

22.50 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel autonome, voué à l'amélioration de la reddition de comptes dans l'administration publique et privée.

22.51 Les avantages retirés de la contribution du Vérificateur général à la Fondation dépassent largement le cadre des activités de son organisme. En effet, son adhésion à la Fondation en qualité de « membre de soutien » permet aux membres du personnel du gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils bénéficient alors des services de formation qu'offre la Fondation et ont accès aux résultats de ses travaux de recherche et de développement.

22.52 Le Vérificateur général est gouverneur et membre du Comité de direction. Il a présidé le congrès de la Fondation tenu en novembre 1994.

22.53 Un membre de son personnel siège au Comité de recherche de la Fondation.

Technologies de l'information

22.54 Le Vérificateur général a recours de façon continue aux technologies de l'information pour atteindre ses objectifs. Il s'appuie, entre autres, sur un système intégré de gestion des mandats et de l'assiduité afin que ses gestionnaires puissent prendre, en temps opportun, les décisions inhérentes à l'exercice de leurs fonctions.

22.55 Le Vérificateur général du Québec a entrepris les démarches nécessaires pour rendre son rapport annuel disponible sur Internet (HTTP://WWW.SGO.GOUV.QC.CA/VGQ).

Ressources professionnelles externes

Baass, Karslen G.
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Bellavance, Michel
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Bellware, Linda
LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.

Blouin, André
SOCIÉTÉ MÉDICO-LÉGALE DE QUÉBEC INC.

Bouchard, Laurent
CONSULTANT EN MUSÉOLOGIE ET EN ARTS VISUELS

Bowen, James
CONSULTANT

Bruzetti, Philippe B.
POISSANT THIBAULT-PEAT MARWICK THORNE

Chouinard, Jean-Jacques
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Cloutier, Jacques
LES SERVICES FINANCIERS D'AUTEUIL

Des Rosiers, François
UNIVERSITÉ LAVAL

Frenette, Pierre
UNIVERSITÉ LAVAL

Guillemette, Michel
PRÉVEXEL MICHEL GUILLEMETTE INC.

Jacob, André
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Lamarche, Paul A.
UNIVERSITÉ LAVAL

Laroche, Pierre
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Lefrançois, Sylvie
ARMANVILLE ET LEFRANÇOIS CONSULTANTS ENR.

Léger, Jaquelin
LALIBERTÉ LANCTÔT COOPERS & LYBRAND

Marceau, Richard
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Moffet, Réal
POISSANT THIBAULT-PEAT MARWICK THORNE

Picard, André
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Racicot, Marc
CONSULTANT, SECTEUR AÉRIEN

Rochette, Guy
ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

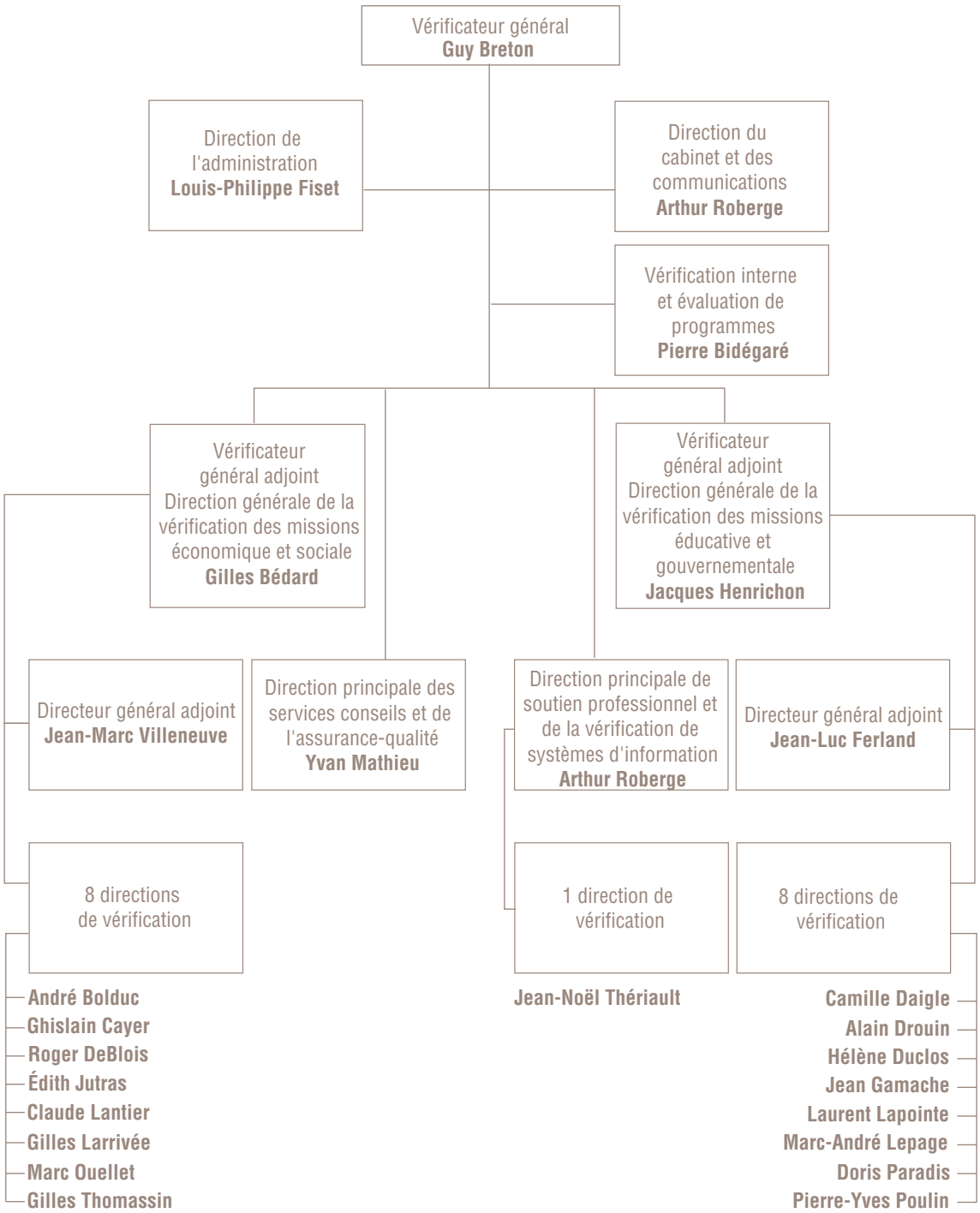
Saint-Cyr, Louise
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

St-Germain, Michel
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Tremblay, Jocelyn
MLH + A INC

Villeneuve, Éric
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Organigramme



LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS
pour l'année financière terminée le 31 mars 1995

	1995	1994
	(en milliers de dollars)	
DÉPENSES		
Fonctionnement - Personnel		
Traitements	**10 874**	11 202
Autres rémunérations	**827**	965
	11 701	12 167
Fonctionnement - Autres dépenses		
Communications et transports	**522**	584
Services	**537**	965
Entretien	**53**	170
Loyers	**760**	923
Fournitures	**65**	121
Équipement	**32**	134
Autres dépenses	**3**	10
	1 972	2 907
Capital - Autres dépenses		
Équipement	**145**	123
Dépenses effectuées	**13 818**	15 197
Avances	**1**	1
Dépenses imputées	**13 819**	15 198
Crédits non utilisés	**801**	621
CRÉDITS AUTORISÉS	**14 620**	15 819

Notes complémentaires

pour l'année financière terminée le 31 mars 1995

1. Objet

En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), le Vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle de l'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des ministères, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec et il communique les résultats de cette vérification dans un rapport annuel à l'Assemblée nationale.

2. Conventions comptables

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé selon les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec qui comportent entre autres particularités que les acquisitions de biens en capital sont imputées aux dépenses. Le coût des avantages sociaux accordés au personnel du Vérificateur général du Québec et celui de certains services de soutien assumés par divers ministères et organismes ne sont pas présentés dans l'état financier.

Aucun bilan n'est présenté, le Vérificateur général du Québec n'ayant aucun actif ni passif. De plus, les dépenses du Vérificateur général du Québec étant des opérations du Fonds consolidé du revenu, elles sont présentées dans les états financiers du gouvernement du Québec (programme 2 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

3. Chiffres correspondants de l'exercice précédent

Une nouvelle présentation ayant été adoptée au cours de l'exercice courant relativement à la dépense d'abonnements, les chiffres correspondants de l'exercice précédent des postes services et fournitures ont été modifiés afin de les rendre comparables.

Rapport des vérificateurs

Aux membres de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1995. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans l'état financier. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées à cet état financier ont été dépensées pour les fins auxquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier présente fidèlement les dépenses et les crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1995, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.

CHOQUETTE, CORRIVEAU, GRENIER
Comptables agréés
Sillery (Québec)
Le 4 octobre 1995

Loi sur le Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

Loi sur le Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (c. C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la *Loi sur l'Université du Québec* (c. U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le Vérificateur général

7. Une personne est nommée Vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du Vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le Vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le Vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le Président de l'Assemblée nationale.

12. Le Vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au Président de l'Assemblée nationale. Le Président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le Vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le Secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du Vérificateur général ou de vacance de son poste, le Président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier Ministre et du Chef de l'Opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du Vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du Vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le Vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le Vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du Vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

20. Le Vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III
Vérification et rapports

Sous-section I
Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le Vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le Vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le Vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le Vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le Vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du Vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au Vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le Vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le Vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le Vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le Vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général.

Sous-section 2
Rapports sur les états financiers

37. Le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le Vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du Vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3
Rapports annuel et spécial

41. Le Vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le Vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le Vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le Vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le Vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1
Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le Vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le Vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au Vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du Vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (c. A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le Vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (c. C-37).

Sous-section 2
Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le Vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du Vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (c. C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3
Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le Vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du Vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le Vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le Vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au Vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

60. Le Vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le Vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le Président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le Contrôleur des finances peut conclure, avec le Vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

63. Le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du Vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le Vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le Vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au Vérificateur général.

68. Le Vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du Vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le Vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du Vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le Président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du Vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au Vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1995

- Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec
- Fonds de développement international
- Fonds de financement
- Fonds de la formation à distance
- Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
- Fonds de la réforme du cadastre québécois
- Fonds des cautionnements des agents de voyages
- Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
- Fonds des registres du ministère de la Justice
- Fonds des services de santé
- Fonds des services gouvernementaux
- Fonds d'information géographique et foncière
- Fonds du Bureau de la statistique du Québec
- Fonds en fidéicommis
- Fonds spécial olympique

Organismes et entreprises du gouvernement d'après les définitions des articles 3 à 6 de la *Loi sur le Vérificateur général*

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1995 et exclut les entités inactives. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec.*

Organismes du gouvernement

- Bibliothèque nationale du Québec
- Centre de recherche industrielle du Québec
- Centre québécois de valorisation de la biomasse
- Comité Centraide - secteur public
- Comité de déontologie policière
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de la capitale nationale du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes
- Commission des affaires sociales
- Commission des normes du travail
- Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
- Curateur public
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de police du Québec
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des professions du Québec
- Office des ressources humaines
- Office des services de garde à l'enfance
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie de la sécurité dans les sports du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec

■ Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
- Société de financement agricole
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société de développement industriel du Québec
- Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)
- Société des Traversiers du Québec
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement Jeunesse
- Société du Centre des congrès de Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société Innovatech du sud du Québec
- Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

Entreprises du gouvernement

- Caisse de dépôt et placement du Québec

Filiales :
Investissements immobiliers :

- Cadev inc.
- Cadim inc.
- Centre commercial ville Jacques-Cartier inc.
- Centre commercial Van Horne inc.
- Centre d'achat Fiesta ltée
- Clarkson Shopping Centre limited
- Ivanhoé inc.
- Ivanhoé II inc.
- Ivanhoé III inc.
- Les Immeubles Ivanhoé (1990) inc.
- Les Immeubles Penyork I inc.
- Les Immeubles Penyork II inc.
- Placement P.H.C. inc.
- Société Immobilière Trans-Québec inc.
- Société Immobilière Trans-Québec II inc.
- SITQ inc.
- SITQ Bureaux inc.
- SITQ Commercial inc.
- SITQ Hôtels inc.
- SITQ Industriel inc.
- SITQ International inc.
- SITQ Mexique inc.
- SITQ Placements inc.
- SITQ Ulster inc.
- Weston Favell (Québec) inc.
- 2954834 Canada inc.
- 1857-2800 Québec inc.
- 2527-6288 Québec inc.
- 2747-8890 Québec inc.
- 3097-1618 Québec inc.
- 3097-1626 Québec inc.
- 3101-5175 Québec inc.

Autres investissements :

- Capital CDPQ inc.
- Capital communications CDPQ inc.
- Capital d'Amérique CDPQ inc.
- Capital Grande Entreprise CDPQ inc.
- Capital International CDPQ inc.
- Capital Vignobles inc.
- Énergie C.D.P.Q. inc.
- Investissements Technogénie inc.

■ Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Placement Gescatal inc.
- 2318-4518 Québec inc.
- 2437-8085 Québec inc.
- 2438-0354 Québec inc.
- 9020-9479 Québec inc.
- 9020-9495 Québec inc.
- 9020-9529 Québec inc.

- Commission de la construction du Québec
- Conseil des assurances de dommages
  - Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
- Conseil des assurances de personnes
  - Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- Fondation de la faune du Québec
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- Hydro-Québec

  Filiales :
  - 9013-1913 Québec inc.
  - Argo-Tech Productions inc.
  - Hydro-Québec International
  - Nouveler inc.
  - Services d'énergie H-Q inc.
  - Société de capital Nouveler inc.
  - Société d'énergie de la Baie James
  - Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Société de développement de la Baie James

  Filiale :
  - Les Pétroles Nisk inc.
- Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

  Filiales :
  - Gestion 1195 inc.
  - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
  - Produits forestiers St-Alphonse inc.
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)

  Filiales :
  - CASILOC inc.
  - La Société des casinos du Québec inc.
  - La Société des loteries vidéo du Québec inc.
  - Lotim inc.
  - Resto-Casino inc.
  - Société des jeux interactifs du Québec inc.
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- Société générale de financement du Québec

  Filiales :
  - ALB Chimie inc.
  - Albecour inc.
  - Alunor inc.
  - Dofor inc.
  - Éthylec inc.
  - Industries Devma inc.
  - Le Groupe MIL inc.
  - MAG-NAT métallurgie inc.
  - MIL Davie inc.
  - MIL Intermodal inc.
  - Société générale d'aluminerie inc.
  - Société québécoise d'aluminium inc.
  - Société québécoise de transformation de l'aluminium inc.
- Société nationale de l'amiante

  Filiales :
  - 151222 Canada inc.
  - Mines SNA inc.
- Société québécoise des transports

  Filiale :
  - 1848-7199 Québec inc.
- Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)

  Filiale :
  - Soquemines inc.
- Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)
- Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA)

  Filiales :
  - Boviteq inc.
  - Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
  - Centre d'insémination artificielle du Québec (CIAQ) inc.
  - Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
  - 2332-7190 Québec inc.

■ Vérifiés par le Vérificateur général

■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

  Filiales :

  - Exploration SOQUIP inc.
  - Soligaz inc.
  - SOQUIP Alberta inc.
  - SOQUIP Atlantique inc.
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)

Autres entités vérifiées par le Vérificateur général

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Fondation Jean-Charles Bonenfant
- Fonds national de formation de la main-d'œuvre
- Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

Répartition

Sommaire des entités vérifiées par le Vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le Vérificateur général	Non vérifiées par le Vérificateur général	Total
Fonds spéciaux	20	-	20
Organismes du gouvernement	58	4	62
Entreprises du gouvernement	46	70	116
Autres entités	6	-	6
	130	**74**	**204**

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général