



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe B

***Extraits du rapport
de la Commission
de l'administration publique***

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	265
EXTRAITS DU RAPPORT	
Gestion de l'amélioration des services aux citoyens	265
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (suivi)	266
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu (suivi)	268
Projets pilotes de reddition de comptes en vertu de la <i>Loi sur l'administration publique</i>	269



INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits, principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2003.

Le *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports. Les rapports étudiés sont consignés dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

Le lecteur trouvera également, à la fin de cette annexe, d'autres extraits du même rapport de la Commission. Ceux-ci traitent de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale concernant la reddition de comptes effectuée par les ministères et les organismes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. La vérificatrice générale par intérim formule des observations à ce sujet dans le chapitre 1 du présent tome, paragraphes 1.25 à 1.32.

EXTRAITS DU RAPPORT

Gestion de l'amélioration des services aux citoyens

Le 25 septembre 2003, la Commission a entendu la sous-ministre du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) concernant la gestion de l'amélioration des services aux citoyens [...]

Les travaux du Vérificateur général avaient pour objectif d'évaluer si les moyens déployés par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration s'inscrivent concrètement dans une démarche pour donner aux citoyens des services plus satisfaisants. En particulier, ces travaux visaient la coordination des activités, la qualité des déclarations de services aux citoyens, l'accessibilité des services de renseignements téléphoniques et la reddition de comptes.

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

- les activités menées par le MRCI concourent à orienter les démarches des entités en matière d'amélioration des services aux citoyens ;
- par contre, le MRCI doit proposer une vision stratégique gouvernementale quant au niveau et à la qualité des services à offrir ;
- peu d'entités fixent aux employés de première ligne des attentes liées à la déclaration de services aux citoyens ;

- malgré la demande du Conseil des ministres à cet effet, l'adoption d'un plan d'amélioration de la qualité des services par les ministères et organismes n'est pas généralisée;
- le sondage effectué au sujet des services de renseignements téléphoniques révèle que 40 p.cent des appels ont connu un cheminement difficile (renvoi à une boîte vocale, ligne occupée, long délai d'attente, etc.).

[...]

Au terme de ses travaux, la Commission constate que le MRCI assume les responsabilités qui lui sont confiées par la *Loi sur l'administration publique*. L'audition a permis aux membres de bien comprendre le rôle particulier du MRCI qui consiste à accompagner et soutenir les ministères et organismes. À ce titre, les parlementaires sont convaincus que les actions posées ou en cours contribuent de manière concrète à la mise en œuvre des dispositions de la loi en matière de qualité des services aux citoyens.

Les constatations faites par le Vérificateur général se révèlent cependant suffisamment sérieuses sur plusieurs points pour que la Commission incite le ministère à accroître et accélérer ses efforts, notamment en ce qui concerne la qualité des services téléphoniques dans les ministères et organismes. L'objectif doit être de pouvoir correctement mesurer la qualité actuelle et d'apporter les modifications nécessaires pour entraîner une amélioration de ce niveau de qualité.

La mise en place d'une gestion axée sur les résultats, orientée de manière prioritaire sur la qualité des services aux citoyens, est une entreprise de longue haleine qui exige une constance dans les efforts et dans la poursuite des grands objectifs. Les expériences étrangères démontrent bien qu'il s'agit d'un changement qui ne peut se réaliser que sur une longue période. Dans ce contexte, la Commission entend favoriser le maintien de l'élan initial créé par l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* et exercer un contrôle régulier des progrès accomplis.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration dépose à la Commission, avant le 1^{er} octobre 2004, un rapport portant, notamment, sur les efforts déployés par l'ensemble des ministères et organismes pour améliorer les services aux citoyens ainsi que sur l'évolution des résultats liés aux engagements des ministères et organismes en matière de qualité des services;**
- **Que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration informe la Commission, au plus tard le 1^{er} juin 2004, sur la situation des ministères et organismes n'ayant pas produit de déclaration de services aux citoyens et sur la pertinence d'exiger le dépôt d'une telle déclaration.**

Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (suivi)

Le 2 octobre 2003, la Commission a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs concernant le suivi de vérifications de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif [...]



Les travaux du Vérificateur général avaient pour but d'effectuer le suivi de la vérification initiale de 2000-2001 portant sur l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (OSBL). Il s'agit là de subventions puisées à même les crédits budgétaires des ministères qui sont transférées aux OSBL, au moyen de conventions arrêtant les modalités de gestion. C'est au ministère qu'incombe la responsabilité de s'assurer que les sommes confiées aux OSBL sont redistribuées selon les fins prévues dans les conventions.

Les travaux de suivi ont permis de constater que le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont connu des progrès satisfaisants ne dépasse pas le niveau très faible de 27 p. cent quand il s'agit des ministères. En outre, il ne dépasse guère 14 p. cent en ce qui concerne le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, qui a versé une subvention de 100 millions de dollars à Innovation-Papier, un OSBL chargé de réduire les coûts de production des usines de pâtes et papiers et de maintenir le niveau des emplois.

[...]

Au terme de l'examen du suivi de vérifications de l'optimisation des ressources des subventions du gouvernement à des OSBL, la Commission constate que le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs a mis en place, récemment, les diverses mesures qui s'imposaient pour corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général. Elle apprécie qu'un plan d'action, assorti d'un calendrier d'exécution des moyens prévus pour chacun des points à l'étude, lui ait été remis avant la tenue des auditions.

En outre, la Commission souhaite obtenir le plus rapidement possible les résultats de l'étude « bénéfice-coût » en voie de réalisation qui devrait permettre de répondre à plusieurs de ses questions concernant les avantages et les coûts supplémentaires pouvant résulter de la gestion de subventions par Innovation-Papier plutôt que par le ministère. De plus, elle incite le ministère à poursuivre sa réflexion sur la façon dont il pourrait se doter d'outils appropriés pour effectuer la sélection des meilleurs projets et être en mesure, du moins *a posteriori*, d'estimer les retombées de l'aide accordée. En raison, notamment, de l'importance des montants en cause, la Commission juge essentielle la présence d'un mécanisme, si léger soit-il, qui offre certaines garanties aux parlementaires et à la population que le pouvoir discrétionnaire d'Innovation-Papier est utilisé de la façon la plus transparente et la moins arbitraire possible.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs fasse parvenir à la Commission, dans les meilleurs délais, l'étude coûts-bénéfices, préparée par la firme de consultants Choquette-Corriveau, afin que la Commission puisse entendre les représentants du ministère et les auteurs de l'étude, dans le cadre du suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif.**

Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu (suivi)

Le 2 octobre 2003, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu à propos du suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant le développement des systèmes d'information du ministère du Revenu [...]

Les travaux du Vérificateur général, qui ont pris fin en mars 2003, avaient essentiellement pour objectif de vérifier si le ministère s'assure que les aspects critiques du développement des systèmes d'information sont pris en compte correctement. Ces aspects sont : 1) l'estimation de projets, 2) les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, 3) la gestion des risques, 4) la gestion des bénéfices, 5) le suivi des activités de développement de système et 6) la reddition de comptes. Les trois projets de systèmes enquêtés aux fins du suivi étaient : la « déclaration de revenus électronique » (un investissement de 1,6 million de dollars), le « déploiement des échanges électroniques-enregistrement des entreprises » (2,7 millions) et « l'observance fiscale de la fabrication du vêtement » (3,9 millions).

Les principaux constats du Vérificateur général sont que le ministère :

- a réussi habilement à mettre en œuvre les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission tout en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés ;
- a pris des mesures à l'égard de 13 des 14 recommandations formulées, en particulier en ce qui concerne l'estimation de projets et la gestion de risques ;
- a encore des mesures à prendre en ce qui concerne l'assurance qualité et la revue par les pairs, la gestion des bénéfices et le suivi des activités de développement.

[...]

Au terme de l'examen du suivi du développement des systèmes d'information, la Commission constate que le ministère du Revenu est encore mieux préparé qu'il ne l'était auparavant pour mettre en œuvre efficacement les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission. La Commission reconnaît les progrès récents accomplis pour apporter les correctifs appropriés aux lacunes observées par le Vérificateur général, notamment eu égard au suivi des activités de développement de systèmes. Elle félicite le ministère pour son excellence en matière de développement de services en ligne.

La Commission souhaite que l'évaluation de la pertinence des nouveaux projets, en particulier ceux liés au déploiement des services en ligne, soit basée sur une définition de l'efficacité qui tienne compte de la qualité des services pour l'ensemble des contribuables. Enfin, la Commission désire être informée annuellement des progrès accomplis dans la mise en place des mesures prévues afin de combler les dernières lacunes, en particulier celles reliées à la gestion des bénéfices, à la revue par les pairs et à la reddition de comptes.



Projets pilotes de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*

La *Loi sur l'administration publique* a été adoptée en mai 2000 par l'Assemblée nationale. Elle incorpore les dispositions de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*. Cette dernière loi, adoptée en 1993, instituait un régime formel d'imputabilité qui modifiait les relations traditionnelles entre la haute fonction publique et l'Assemblée nationale. La *Loi sur l'administration publique* réaffirme la priorité accordée par l'administration gouvernementale à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Le nouveau cadre de gestion offre aux ministères et organismes une plus grande souplesse dans la gestion en contrepartie d'engagements clairs. C'est ainsi que toutes les entités de l'administration gouvernementale doivent se donner une planification stratégique comprenant des objectifs, des cibles et des indicateurs permettant de mesurer leurs résultats. Enfin, la Loi accroît la transparence de l'administration gouvernementale en prescrivant le dépôt à l'Assemblée nationale de divers documents, dont les rapports annuels de gestion. Les ministères et organismes sont imputables devant les parlementaires. La reddition de comptes en commission parlementaire permet de questionner les dirigeants sur les résultats atteints par rapport aux objectifs visés. Enfin, l'article premier de la Loi reconnaît explicitement le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Un peu plus de trois ans après l'adoption de la Loi, la Commission a bouclé la boucle de l'imputabilité en procédant à l'examen en séance publique des rapports annuels de gestion de deux entités.

[...]

Au terme de ses travaux, la Commission trace un bilan positif de ces projets pilotes d'examen des rapports annuels de gestion. L'exercice était nécessaire et s'est révélé utile pour les parlementaires et, plus largement, pour l'ensemble des personnes impliquées. Ainsi, les deux organisations ayant été reçues en audition ont pu exposer leurs résultats et prendre connaissance des préoccupations des membres de la Commission. En outre, la Commission a réalisé le mandat qui lui est dévolu par la *Loi sur l'administration publique*. Pour une première fois, la boucle des activités liées à la Loi a été bouclée, montrant ainsi, dans la pratique, l'aboutissement des efforts d'application de la gestion axée sur les résultats dans l'administration gouvernementale.

Cette première expérience de reddition de comptes devant la Commission doit par ailleurs permettre d'apporter certains changements dans les façons de faire, et cela, à plusieurs niveaux. La Commission souhaite donc ardemment que des suites concrètes soient apportées à ces projets. Il importe d'abord que, par ses actions, l'Assemblée nationale contribue à maintenir l'élan de l'application d'une gestion axée sur les résultats. La poursuite de l'élan initial donné par l'adoption de la Loi en 2000 est essentielle au succès à long terme de la modernisation de l'administration publique. Les recommandations du présent rapport pourront faire en sorte, selon la Commission, que l'Assemblée nationale puisse assumer pleinement et efficacement son rôle en ce domaine.

Le mandat de la Commission, tel que défini dans le Règlement de l'Assemblée nationale, est axé sur la reddition de comptes des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. La Commission demeure donc la première responsable de la réalisation des mandats d'imputabilité qui découlent de la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, étant donné le nombre élevé d'entités visées par la Loi, la contribution des commissions sectorielles devient essentielle. C'est pourquoi la Commission entend exercer un leadership par la planification semestrielle des entités à entendre sur leurs rapports annuels de gestion et demander aux commissions sectorielles de procéder à l'exécution de certains mandats d'imputabilité.

En conséquence, la Commission recommande :

Des modifications au cadre réglementaire et légal

- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié pour permettre aux commissions sectorielles de réaliser des mandats de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, sous réserve des responsabilités expressément confiées à la Commission de l'administration publique ;**
- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié pour permettre à quatre commissions de se réunir en même temps lorsque l'Assemblée siège et à cinq commissions de le faire lorsque l'Assemblée ne siège pas, étant convenu que les travaux de l'une de ces commissions relèvent du mandat de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* ;**
- **Que l'article 26 de la *Loi sur l'administration publique* soit modifié pour faire en sorte que les rapports annuels de gestion soient accessibles aux parlementaires dans le délai de quatre mois prescrit en prévoyant la transmission de ces rapports au Président de l'Assemblée nationale ou à son secrétaire général, lorsque l'Assemblée ne siège pas, plutôt que dans les 15 jours de la reprise de ses travaux ;**
- **Que l'article 29 de la *Loi sur l'administration publique* soit modifié ainsi : « La commission parlementaire de l'Assemblée nationale compétente en la matière examine au moins une fois par année les rapports annuels de gestion et entend au moins une fois tous les trois ans le ministre, si celui-ci le juge opportun et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. » ;**
- **Que les rapports de la Commission de l'administration publique portant sur l'imputabilité ne soient pas soumis au 2^e alinéa de l'article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale à la suite de recommandations consensuelles des membres de la Commission.** [Note : L'Assemblée nationale tient un débat lors de la prise en considération d'un rapport de la Commission. La présente recommandation vise à permettre à l'Assemblée nationale de prendre une décision, le cas échéant, sur les recommandations consensuelles des membres de la Commission contenues dans les rapports faisant l'objet du débat.]



Dans l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale

- **Que la Direction des études documentaires de l'Assemblée nationale soit désignée pour fournir l'assistance de recherche nécessaire aux commissions parlementaires pour la réalisation de leurs mandats d'examen de la reddition de comptes des ministères et organismes;**
- **Que le Président de l'Assemblée nationale et les leaders des groupes parlementaires saisissent la Commission de l'Assemblée nationale des recommandations contenues au présent rapport pour qu'elle en fasse l'examen et y donne suite.**

Cette publication
est rédigée par le



QUÉBEC

750, boulevard Charest Est, 3^e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: (418) 691-5900 • Téléc.: (418) 644-4460

MONTREAL

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: (514) 873-4184 • Téléc.: (514) 873-7665

INTERNET

Courriel: verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web: <http://www.vgq.gouv.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 2^e trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

ISSN 1200-5541

ISBN 2-550-42634-7



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacé ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.