

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004

Tome II

Faits saillants

Le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

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

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

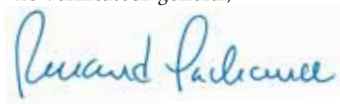
Québec, décembre 2004

La présente brochure est une version succincte du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004.* Elle regroupe les principaux constats découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des suivis, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,



Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES[1]

		Page
Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	
	Introduction	5
	Nomination du vérificateur général	5
	Révision de la *Loi sur le vérificateur général*	6
	Vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement	6
	Vérification auprès des bénéficiaires d'aide gouvernementale	8
	Projet de loi nº 78, *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*	8
	Projet de loi nº 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*	9
	Mise en œuvre du système SAGIR	10
	Sommaire du contenu du présent tome	12
	Conclusion	14
	Annexe 1 – Présentation de M. Renaud Lachance	16
	Annexe 2 – Extraits du communiqué de presse du 9 décembre 2003 du ministre des Finances de l'Ontario relativement au projet de loi nº 18	17
Chapitre 2	RÉGIME GÉNÉRAL D'ASSURANCE MÉDICAMENTS	18
Chapitre 3	GESTION DE LA CENTRALE DE DONNÉES DE REVENU QUÉBEC	20
Chapitre 4	GESTION DES BIENS LIÉS À LA CRIMINALITÉ	22
Chapitre 5	QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE	24
Chapitre 6	SUIVI D'UNE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
	Introduction	25
	Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	26
Chapitre 7	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	
	Introduction	31
	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	33
	Commission de la construction du Québec	33
	Corporation d'hébergement du Québec	34
	Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail	35
	Institut de la statistique du Québec	35
ANNEXE A	RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA GESTION DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL	37
ANNEXE B	RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE FINANCEMENT DU QUÉBEC	41
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	44

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

1 OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources, appelée aussi « vérification de gestion ». Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

NOMINATION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL[1]

1.4 Depuis le 9 août 2004, j'exerce la fonction de vérificateur général du Québec que l'Assemblée nationale m'a confiée. Je suis honoré de la confiance qui m'est ainsi manifestée. J'assure les membres de l'Assemblée de mon engagement à contribuer au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques en les assistant dans l'exercice du contrôle parlementaire des activités de l'administration gouvernementale. Je tiens à remercier M^me^ Doris Paradis, vérificatrice générale adjointe, qui a agi à titre de vérificatrice générale par intérim pendant plus de deux ans et demi. La qualité de l'organisation que j'ai découverte en entrant en fonction témoigne de la compétence avec laquelle elle a assumé ses responsabilités intérimaires.

1. Le lecteur trouvera, à l'annexe 1, une brève présentation de M. Renaud Lachance.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 En novembre 2003, la vérificatrice générale par intérim a transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale. Les modifications proposées sont décrites dans les tomes précédents du rapport du Vérificateur général[2] ; j'invite le lecteur à s'y référer au besoin.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de la *Loi sur le vérificateur général* présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général[3].

1.7 Au moment où s'achève la préparation du présent tome, soit à la mi-novembre 2004, le gouvernement n'a pas déposé de projet de loi modifiant la *Loi sur le vérificateur général*. Cependant, j'ai discuté de cette question avec divers intervenants et j'ai confiance que des modifications législatives seront proposées à l'Assemblée nationale dans un avenir prochain. C'est le cas, par exemple, pour la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, sujet de première importance qui est étroitement associé à la modernisation des règles de gouvernance de ces entreprises.

Vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement

1.8 Pour bien comprendre la problématique relative à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, il faut savoir que le texte actuel de la *Loi sur le vérificateur général* fait une distinction entre les entreprises du gouvernement dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont la vérification des états financiers est confiée à un vérificateur du secteur privé. Dans le premier cas, la loi me confie explicitement le mandat d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources,

2. Le lecteur pourra consulter les paragraphes 1.5 à 1.16 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* ainsi que les paragraphes 1.5 à 1.18 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

3. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Huitième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, décembre 2001, chapitre 1, p. 7-14 ; COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Audition du Vérificateur général sur la révision de son mandat législatif », *Journal des débats*, le jeudi 6 septembre 2001 ; COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, « Audition du Vérificateur général dans le cadre de l'examen de son rapport annuel 2000-2001 [section Ajout au mandat d'un volet environnemental] », *Journal des débats*, le jeudi 5 septembre 2002.

mais seulement après avoir pris entente avec le conseil d'administration de l'entité ; cette exigence s'est révélée être une entrave à ce type de vérification à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Dans le second cas, la loi n'attribue pas un tel mandat aux autres vérificateurs du secteur privé et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises. Par exemple, Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec et la Société générale de financement du Québec sont dans ce cas.

1.9 Les propositions de modifications législatives transmises au gouvernement en novembre 2003 visent donc à clarifier la loi, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, de telles vérifications afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale.

1.10 Des parlementaires sont favorables à ces propositions ; d'autres craignent que les constatations découlant d'une vérification de l'optimisation des ressources dans une entreprise du gouvernement ne puissent nuire à ses activités commerciales, du fait que mes rapports à l'Assemblée nationale sont publics.

1.11 Les propositions de modifications législatives suggèrent donc une nouvelle approche qui tient compte de la nature commerciale des activités de certaines entreprises du gouvernement. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités. Bien sûr, je demeure ouvert à toute discussion au sujet d'une autre voie de solution qui offrira les garanties suffisantes pour que je puisse m'acquitter de mon mandat.

1.12 Il est intéressant d'observer la situation en Ontario, où l'Assemblée législative a adopté le 22 novembre 2004 un projet de loi qui vise notamment à permettre la vérification de l'optimisation des ressources auprès de toutes les sociétés de la Couronne et de leurs filiales[4]. Dans les autres provinces, règle générale, de telles vérifications dans les entreprises ne sont pas assujetties à des ententes préalables.

1.13 Au cours des dernières années, plusieurs parlementaires se sont clairement prononcés en faveur de la transparence et de l'imputabilité des entreprises gouvernementales et ont appuyé publiquement les demandes du Vérificateur général. J'ai donc confiance que les difficultés rencontrées en matière de vérification dans ces entreprises seront résolues prochainement. Cette question touche aux fondements du contrôle parlementaire des entreprises du gouvernement et les parlementaires en détiennent la solution.

4. Le lecteur trouvera, à l'annexe 2, des extraits du communiqué de presse du 9 décembre 2003 du ministre des Finances de l'Ontario.

Vérification auprès des bénéficiaires d'aide gouvernementale

1.14 Je note avec intérêt que la Commission de l'administration publique, à la suite de l'examen d'une question reliée à l'utilisation de subventions gouvernementales versées à des bénéficiaires par l'intermédiaire d'un organisme privé, a formulé la recommandation suivante :

> Que le gouvernement présente rapidement un projet de loi modifiant la *Loi sur le vérificateur général* pour étendre la compétence du Vérificateur général concernant la vérification de toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics ainsi que des [organismes] et des entreprises du gouvernement jusqu'à leur destinataire ultime[5].

1.15 Cette recommandation est contenue dans le rapport que la Commission a déposé en juin 2004 à la suite de l'audition de sous-ministres et de dirigeants d'organismes publics sur leur gestion. L'Assemblée nationale a pris ce rapport en considération le 26 octobre dernier à l'occasion d'un débat au cours duquel cette recommandation a été énoncée de vive voix.

1.16 Je souhaite, tout comme les parlementaires, que le gouvernement donne suite dans les meilleurs délais aux propositions de modifications législatives à la *Loi sur le vérificateur général*. Ces propositions visent notamment à me permettre d'effectuer les travaux de vérification que je juge appropriés relativement à toute forme d'aide, à l'exception de l'aide aux personnes, versée par un ministère, un organisme ou une entreprise du gouvernement ou versée indirectement par l'intermédiaire d'un organisme non gouvernemental.

PROJET DE LOI N^O 78, *LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC*

1.17 Le 11 novembre 2004, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n^o 78, *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*. Ce projet de loi traite notamment du mandat du Vérificateur général à l'égard de la Caisse de dépôt et placement du Québec. À la suite de son dépôt à l'Assemblée nationale, j'ai eu des discussions avec les autorités gouvernementales concernées au sujet des ajustements que je juge nécessaires à ce projet afin que je puisse remplir adéquatement mon rôle auprès de cette importante entreprise du gouvernement. Je compte formuler mes commentaires sur ce projet de loi à la commission chargée de l'examiner.

5. COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Douzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2004, p. 31.

PROJET DE LOI N^{O} 61, *LOI SUR L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DU QUÉBEC*

1.18 J'ai transmis à la Commission des finances publiques, le 11 novembre dernier, copie d'une lettre adressée à la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor afin d'apporter quelques précisions relativement à mon rôle quant à l'agence dont la constitution est prévue dans le projet de loi n° 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*. Cette intervention m'est apparue nécessaire, compte tenu des interrogations soulevées à ce propos lors de la commission parlementaire qui a étudié le projet de loi.

1.19 J'ai confirmé à la ministre que, selon le texte du projet de loi, le Vérificateur général aurait accès à l'Agence et à toutes ses filiales. J'ai cependant indiqué que cet accès ne garantirait pas nécessairement la réalisation d'une vérification de l'optimisation des ressources.

1.20 En effet, le projet de loi portant sur l'Agence prévoit qu'elle financera ses activités par des revenus autonomes. Il est donc possible qu'elle acquière le statut d'entreprise du gouvernement. Si l'Agence acquérait ce statut, elle pourrait m'empêcher de mener les travaux de vérification de l'optimisation des ressources que je jugerais nécessaires. En effet, son conseil d'administration pourrait refuser de conclure l'entente préalable prévue dans la loi, problématique que j'ai exposée dans les sections précédentes de ce chapitre.

1.21 En outre, les filiales de l'Agence seront constituées en vertu de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Cette dernière loi prévoit la nomination d'un vérificateur du secteur privé. En pareille situation, j'exerce un droit de regard sur les travaux de vérification financière faits par ce vérificateur. Toutefois, lorsqu'un tel vérificateur effectue la vérification financière, la *Loi sur le vérificateur général* est muette sur la possibilité de mener une vérification de l'optimisation des ressources dans les filiales concernées.

1.22 Il m'est donc apparu essentiel de communiquer ces informations à la ministre ainsi qu'aux membres de la Commission des finances publiques, afin qu'ils n'aient pas l'impression que je pourrais de façon certaine vérifier et commenter la gestion de l'Agence et de ses filiales, même si le projet de loi me désigne à titre de vérificateur de l'Agence. Bien entendu, ce constat n'est pas propre à l'agence projetée; il est commun à toutes les entreprises du gouvernement. Il s'agit donc d'un problème relié à la *Loi sur le vérificateur général*, qu'il importe de régler.

MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME SAGIR

1.23 Lors de sa dernière intervention à propos du projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) en décembre dernier, ma prédécesseure avait mentionné que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) devait analyser avec attention la situation, reconsidérer au besoin les assises de ce projet et proposer un nouveau plan d'action. Le projet GIRES visait à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles par l'adoption des meilleures pratiques en la matière. Il a été interrompu en septembre 2003 en raison des coûts qui ne cessaient d'augmenter et des résultats incertains.

1.24 Le SCT est à élaborer un autre projet en harmonie avec les orientations gouvernementales, connu sous le nom de « Solutions d'affaires en gestion de l'information sur les ressources » (SAGIR). Un premier volet implique des travaux à propos de diverses fonctionnalités de base concernant la gestion des ressources financières et matérielles qu'on prévoit implanter entre avril 2005 et octobre 2006. Ces travaux nécessitent des investissements estimés à 160 millions de dollars (75 millions pour le SCT et 85 millions pour les ministères et les organismes budgétaires) en plus des 52 millions de dollars qu'ont coûté certains travaux récupérés du projet GIRES. Le SCT projette aussi de moderniser différentes fonctionnalités relatives aux ressources humaines et à la paie. Des évaluations sont en cours pour déterminer celles qui se révèlent les plus appropriées.

1.25 Compte tenu des enjeux et des risques associés à sa mise en œuvre, je continue de m'intéresser à ce système crucial pour la gestion des ressources du gouvernement. Je déplore d'entrée de jeu l'absence d'un plan d'affaires global portant sur la modernisation des outils de gestion des ressources. L'équipe de SAGIR a bien circonscrit un premier ensemble de fonctions de base à développer concernant la gestion des ressources financières et matérielles, mais les autres éléments doivent aussi être élaborés. En effet, il lui faut maintenant préciser, en lien avec les orientations gouvernementales, les fonctions avancées de gestion des ressources financières et matérielles, toutes les fonctionnalités relatives aux ressources humaines et à la paie, la stratégie de transition pour moderniser ces champs d'activité ainsi que l'investissement total que ces travaux nécessitent. Cette équipe reconnaît d'ailleurs le bien-fondé d'un plan d'affaires puisqu'elle en conçoit actuellement un qui recouvre plusieurs des éléments précités. Un tel plan est d'autant plus important que les autorités gouvernementales privilégient l'intégration des données des ressources humaines, financières et matérielles et désirent un système qui puisse évoluer.

1.26 L'implantation des fonctionnalités de base relatives aux ressources financières et matérielles est prévue dans plus de 90 entités qu'on envisage de regrouper par ensemble pour faciliter le travail. Leur implication est essentielle puisqu'elles en seront les principales utilisatrices. Plusieurs représentants de

ces entités ont d'ailleurs participé de différentes façons à la définition et à la conception des nouveaux outils. Ces efforts de concertation ont permis à l'équipe de SAGIR d'en déterminer la portée et les paramètres, mais le calendrier d'implantation n'a pas été validé par les autorités concernées. Il en est de même des regroupements prévus, qui pourraient ne pas convenir à certaines des entités. Dans ces circonstances, il est nécessaire que le SCT s'assure de l'adhésion des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. Un premier pas dans ce sens a été fait en août 2004 alors que les autorités des entités ont été appelées à désigner un coordonnateur de projet et informées de la démarche pour confirmer le calendrier d'implantation des premières fonctions à mettre en œuvre.

1.27 Après le départ de l'intégrateur qui réalisait le projet GIRES, des responsabilités additionnelles ont été conférées à l'équipe de SAGIR. Il devenait alors nécessaire que cette dernière s'assure d'avoir la capacité requise (ressources, compétences et connaissances) en matière notamment d'organisation et de gestion de projet ainsi que de développement de système pour, entre autres, tirer le meilleur parti du progiciel de gestion intégrée. Elle a d'ailleurs fait le point sur la situation et retenu des fournisseurs qui détenaient l'expertise manquante. Je note toutefois que cette démarche ne repose que sur une évaluation sommaire des pratiques et des ressources en place. Dans ce contexte, rien ne garantit que l'équipe de SAGIR dispose de la capacité appropriée pour mener à terme le chantier dont elle a la responsabilité.

1.28 Par ailleurs, l'équipe de SAGIR incite les ministères et organismes à s'intéresser à la gestion du changement. Elle leur propose de réaliser diverses activités qui ont surtout trait à l'analyse des changements et de leur incidence et à l'élaboration de stratégies de communication et de formation. Toutefois, elle ne leur soumet pas une démarche générale de transformation qui favoriserait notamment la prise en compte des conditions dans lesquelles le changement se déroule et l'implication des acteurs en présence. Les ministères et organismes risquent alors de négliger des facteurs critiques qui peuvent freiner la modernisation souhaitée. Dans ce contexte, je convie l'équipe de SAGIR à élaborer cette démarche afin que les entités prennent en compte toutes les dimensions de gestion du changement.

1.29 Enfin, les activités du site pilote retenu aux fins des présents travaux ont officiellement débuté en mai 2004, mais des éléments fondamentaux de gestion ne sont pas encore en place. Ainsi, en octobre 2004, les responsables du site n'avaient pas finalisé les modalités relatives à l'encadrement et à la planification de l'implantation, ni mobilisé les ressources nécessaires pour assurer le suivi de l'avancement des travaux. Or, le manuel d'organisation de projet et le calendrier d'implantation devaient être achevés en août 2004 selon le calendrier

préliminaire de l'équipe de SAGIR. De plus, les modalités d'implantation dans un organisme rattaché à ce site n'étaient pas définies. Bien que le retard observé soit fonction d'une planification préliminaire, j'évalue que cette situation ne favorise pas l'atteinte des buts recherchés, d'autant plus que les activités du site pilote sont menées en parallèle avec celles de l'équipe de SAGIR.

1.30 Somme toute, les travaux actuels de l'équipe de SAGIR sont relativement sous contrôle et la modernisation de certaines activités associées à la gestion gouvernementale des ressources financières et matérielles devrait se concrétiser selon les spécifications de départ. L'incertitude pourrait néanmoins croître au cours des prochains mois puisque plusieurs éléments de la modernisation des outils de gestion des ressources se révèlent encore imprécis. Il est donc important que les risques que je viens de soulever soient pris en charge rapidement.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.31 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.32 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant le **Régime général d'assurance médicaments**. Plus de 40 p. cent de la population québécoise est assurée par le régime public. Le gouvernement a payé 1,6 milliard des 2,7 milliards de dollars nécessaires à la mise en œuvre du régime public d'assurance médicaments, soit 59 p. cent de son coût total pour l'année terminée le 31 mars 2004. Quatre entités ont des responsabilités à l'égard de ce régime, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Régie de l'assurance maladie du Québec, le Conseil du médicament et Revenu Québec.

1.33 Des améliorations doivent être apportées à la gestion de ce régime afin d'en assurer un contrôle adapté à son ampleur. D'abord, je constate que, depuis 1997, on attend toujours la politique du médicament prévue dans la loi. De plus, la reddition de comptes produite par le ministère ne permet pas de bien rendre compte de la performance du régime général.

1.34 Je note aussi diverses faiblesses aux chapitres de l'information à la population, du contrôle de l'admissibilité des assurés, de la perception des primes, du contrôle a posteriori des demandes de paiement des pharmaciens et du processus de mise à jour de la *Liste des médicaments*. En outre, nous n'avons pu déterminer les critères ayant servi à établir les marges remboursées pour les services des grossistes, lesquelles varient de l'un à l'autre. Enfin, malgré l'importance d'améliorer l'utilisation du médicament, le ministère n'a pas suffisamment fait connaître sa stratégie globale et il n'a pas élaboré de plan d'action en la matière.

1.35 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, de la **gestion de la centrale de données de Revenu Québec.** Dédiée principalement à la détection de l'évasion fiscale, la centrale regroupe des renseignements provenant de diverses sources, que ce soit de Revenu Québec lui-même ou d'autres ministères et organismes, de municipalités, du gouvernement fédéral et de sociétés privées.

1.36 Même s'il faudrait en mesurer les retombées avec plus de précision, l'utilité de la centrale de données a été démontrée en matière de contrôle fiscal. Il reste cependant des actions à accomplir pour optimiser son utilisation. Actuellement, Revenu Québec n'a pas l'assurance qu'il exploite au mieux la centrale et que cet outil contribue pleinement à l'efficience de ses activités.

1.37 Je constate notamment que l'évolution de cette structure informatique devrait être mieux planifiée, et ce, en tenant compte davantage des besoins du personnel affecté au contrôle fiscal. De plus, une attention accrue devrait être apportée à la qualité des données et à leur documentation. Les lacunes que j'ai observées à ce sujet et la faible convivialité des outils permettant l'exploitation des données expliquent, entre autres, l'usage encore trop restreint de la centrale pour améliorer l'efficience des travaux de contrôle fiscal. Enfin, l'information de gestion dont dispose Revenu Québec ne donne pas un portrait satisfaisant des résultats de la centrale de données.

1.38 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion des biens liés à la criminalité** saisis ou bloqués, puis confisqués par l'État. Les principaux acteurs concernés par la gestion de ces biens sont le ministère de la Justice du Québec, la Sûreté du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor. Les responsabilités qu'ils assument consistent à assurer la garde et l'administration des biens, à en disposer après confiscation et à en partager les fruits entre les intervenants désignés par le gouvernement.

1.39 Mes travaux montrent que la gestion de ces biens devrait être améliorée. En effet, il serait possible d'obtenir un meilleur rendement de l'argent saisi, de conserver les biens dans de meilleures conditions et de déterminer des mesures en vue d'obtenir un prix plus élevé au moment de leur vente. De plus, l'accès à une information de gestion relative à l'ensemble des biens gérés et la destruction au moment opportun de certains biens de peu ou pas de valeur pourraient entraîner une réduction des dépenses reliées à leur entreposage. Au bout du compte, une meilleure gestion des biens liés à la criminalité permettrait de distribuer des sommes plus élevées aux intervenants concernés.

1.40 Dans le **chapitre 5**, je m'intéresse à la **qualité de l'information sur la performance** publiée dans le rapport annuel de gestion du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Ce type de rapport est un élément clé de la reddition de comptes des ministères et des organismes gouvernementaux. C'est pourquoi je réalise annuellement des travaux en vue d'évaluer l'évolution des pratiques en cette matière.

1.41 Dans l'ensemble, je remarque une amélioration de l'information fournie dans le rapport annuel de gestion du ministère pour 2003-2004, comparativement à celle présentée dans le rapport de 2001-2002. Par exemple, l'ajout d'un sommaire des résultats constitue une bonne pratique qui facilite l'appréciation globale de la performance. Cependant, l'information contenue dans le rapport est perfectible sur certains points. Notamment, on devrait y trouver plus de données comparatives et d'explications quant aux écarts importants entre les objectifs visés et les résultats obtenus ; de plus, certains objectifs n'ont pas de cibles. Le rapport ne présente donc pas toute l'information pour évaluer la performance du ministère relativement à l'ensemble de ses objectifs.

1.42 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats du **suivi de la vérification de l'optimisation des ressources** menée en 2001 au sujet de la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports. Je désire souligner que 95 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires de ce ministère. De plus, le taux de celles qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est élevé, soit 82 p. cent. C'est donc dire que nos recommandations ne restent pas sans effet.

1.43 Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de cinq entités.

1.44 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Les rapports relatifs à deux vérifications particulières menées à la demande du gouvernement constituent les deux premières. Ces rapports ont été déposés distinctement à l'Assemblée nationale en juin 2004. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport de vérification concernant la gestion du projet de prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval* et l'**annexe B**, le *Rapport de vérification concernant la Société générale de financement du Québec*. Quant à l'**annexe C**, elle reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en juin 2004.

CONCLUSION

1.45 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.46 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà. Je compte bien mettre cette observation en évidence au cours des prochaines années.

1.47 La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.

1.48 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

ANNEXE 1 – PRÉSENTATION DE M. RENAUD LACHANCE



Le 16 juin 2004, l'Assemblée nationale a nommé M. Renaud Lachance à titre de vérificateur général du Québec, pour un mandat non renouvelable de 10 ans. Il est entré en fonction le 9 août.

M. Lachance est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires (1982) de l'École des hautes études commerciales de Montréal (HEC Montréal), d'une maîtrise en fiscalité (1987) de l'Université de Sherbrooke et d'une maîtrise en économie (1991) de la London School of Economics. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1985.

Après avoir complété sa formation professionnelle de comptable agréé au sein du cabinet d'experts-comptables Thorne Riddell (aujourd'hui KPMG), M. Lachance s'est consacré dès 1985 à l'enseignement. Professeur à HEC Montréal, il a donné des cours en fiscalité, en économie et en comptabilité aux 1er et 2e cycles.

À partir de 1997, il a assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement spécialisé en gestion. Il fut successivement codirecteur du programme de la maîtrise en droit – option fiscalité, directeur du programme de baccalauréat en administration des affaires et directeur de la formation des cadres et de la formation continue, fonction qu'il occupait au moment de sa nomination comme vérificateur général du Québec.

Ses relations avec les milieux économique et fiscal l'ont conduit à participer à plusieurs comités intéressés par les questions propres à ces domaines. Entre autres, il a été membre du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, président du Comité sur les finances publiques de l'Ordre des comptables agréés du Québec et expert invité auprès de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Il a aussi été membre de la Commission sur le déséquilibre fiscal ainsi que du Comité sur la pertinence et la faisabilité d'un régime universel public d'assurance médicaments au Québec. Ajoutons qu'il a été gouverneur de l'Association canadienne d'études fiscales. Il a participé à plusieurs activités de recherche dans le domaine des politiques économiques de taxation, ce qui l'a amené à prononcer diverses conférences lors de colloques ou autres événements publics. Enfin, il a également agi à titre de conseiller au ministère des Finances du Québec en 1995 et 1996 lors d'un congé de son université.

ANNEXE 2 – EXTRAITS DU COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU 9 DÉCEMBRE 2003 DU MINISTRE DES FINANCES DE L'ONTARIO RELATIVEMENT AU PROJET DE LOI N^{O} 18

Dans le cadre de l'engagement du gouvernement McGuinty à instaurer des changements constructifs, le ministre des Finances, M. Greg Sorbara, a déposé aujourd'hui des modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin que le secteur public tout entier soit plus transparent et plus responsable envers la population de l'Ontario.

S'il est adopté, ce projet de loi aurait pour effet de modifier le titre du vérificateur provincial, qui deviendrait le vérificateur général, et conférerait à ce dernier des pouvoirs élargis afin qu'il soit en mesure d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'institutions du secteur parapublic, tels que les conseils scolaires, les universités, les collèges, les hôpitaux, ainsi que toutes les sociétés de la Couronne, y compris Hydro One, Ontario Power Generation et leurs compagnies affiliées.

[…]

Voici les points saillants des modifications proposées à la *Loi sur la vérification des comptes publics*:

- Le vérificateur général serait en mesure de procéder à des vérifications discrétionnaires et de portée générale de l'optimisation des ressources auprès d'organismes du secteur parapublic, à l'exception des municipalités, ainsi qu'auprès de toutes les sociétés de la Couronne.
- Les organismes assujettis à ce mandat élargi seraient tenus de fournir au vérificateur général l'information pertinente et de lui donner accès à leurs livres et registres.
- Le vérificateur général posséderait l'autorité d'inclure les résultats de tout examen dans son rapport annuel.

2 RÉGIME GÉNÉRAL D'ASSURANCE MÉDICAMENTS

2.1 Le Régime général d'assurance médicaments a pour objet d'assurer à l'ensemble de la population québécoise un accès raisonnable et équitable aux médicaments requis par l'état de santé des personnes. Ainsi, tous les résidents du Québec doivent détenir une couverture d'assurance médicaments offerte soit par un régime collectif privé, soit par le régime public administré par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). En 2003, 43 p. cent de la population québécoise était assurée par le régime public. Les dépenses relatives à ce régime atteignaient 2,7 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, soit une augmentation de 125 p. cent par rapport à 1997-1998. Le régime public d'assurance médicaments couvre les médicaments inclus à la *Liste des médicaments* en vigueur au Québec; en octobre 2004, cette liste comptait 4 980 médicaments sur les 20 000 dûment homologués au Canada.

2.2 Nous avons conduit nos travaux de vérification principalement auprès des quatre entités qui ont des responsabilités à l'égard du Régime général d'assurance médicaments, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la RAMQ, le Conseil du médicament et Revenu Québec.

2.3 Notre vérification, qui s'est déroulée de janvier à septembre 2004, avait pour objet d'évaluer si les entités responsables : disposent d'une procédure appropriée pour gérer la performance du Régime général d'assurance médicaments ; appliquent, en ce qui a trait au choix des médicaments et des services assurés par le régime public ainsi qu'à leur coût, une procédure appropriée pour s'assurer que les ressources sont gérées de manière à favoriser les meilleurs résultats ; ont des moyens suffisants pour veiller à l'utilisation optimale des médicaments ; disposent d'une procédure appropriée afin de contrôler l'admissibilité des assurés de même que la perception des primes et des autres frais ; disposent d'une procédure appropriée afin d'assurer le respect de la législation et d'établir si les politiques et la procédure concernant l'approbation, le traitement et le remboursement des demandes de paiement faites par les pharmaciens sont appropriées et constamment suivies ; effectuent une reddition de comptes conforme aux règles établies en la matière sur la performance du Régime général d'assurance médicaments et si les rapports déposés aux parlementaires le sont dans les délais prescrits.

2.4 Comme cela est prévu dans la *Loi sur l'assurance médicaments*, une politique du médicament en vue de l'atteinte d'objectifs précis doit être élaborée depuis 1997, mais elle est toujours attendue. Le MSSS a introduit dans son plan stratégique 2001-2004 trois objectifs à l'égard du médicament. Toutefois, avec ces seuls objectifs, il peut difficilement juger de la performance du régime général. En ce qui concerne les rapports annuels de gestion 2003-2004, celui qui a été produit par le MSSS ne permet pas de bien rendre compte de la performance

du régime général. Celui du Conseil du médicament, qui est son premier, ne permet l'évaluation de sa performance. Il en est d'ailleurs conscient. Quant au rapport de la RAMQ, il aborde plusieurs aspects de sa performance, mais certains risques clés concernant l'administration du régime public sont peu détaillés.

2.5 Par ailleurs, malgré les actions menées en ce sens, la population n'est pas bien au fait des conditions et modalités du régime général, particulièrement des exigences relatives à l'admissibilité au régime public. D'ailleurs, des difficultés d'accès au service téléphonique de la RAMQ ont été constatées.

2.6 En ce qui a trait aux contrôles à l'égard de l'admissibilité des personnes assurées et de la perception des primes, plusieurs lacunes ont été relevées. Elles se rapportent, notamment, à l'inscription des assurés, au suivi des modifications de leur situation et au programme de recouvrement des primes impayées et des médicaments accordés à des personnes non admissibles.

2.7 De son côté, le processus de mise à jour de la *Liste des médicaments* comporte certaines faiblesses au regard des critères d'analyse utilisés et des échéances établies.

2.8 La somme versée par le gouvernement au Fonds de l'assurance médicaments pour compenser l'application de la règle dite des 15 ans n'a pas été réévaluée depuis 2000. De plus, bien que le MSSS ait évalué l'opportunité d'implanter d'autres avenues pour diminuer le coût du régime public, aucune décision n'a encore été prise à cet égard. En ce qui concerne le prix des médicaments au Québec, la RAMQ a effectué une étude qui conclut qu'il est généralement égal à celui des médicaments de quatre autres régimes publics provinciaux au Canada ou moindre, tel que le prévoit l'engagement pris à cet effet par les fabricants. Pour ce qui est des marges bénéficiaires accordées aux grossistes, nous n'avons pu déterminer sur quels critères elles avaient été établies. Enfin, au chapitre des honoraires versés aux pharmaciens, 60 millions de dollars auraient été payés en moins depuis 2000 si les clauses d'une entente entre le MSSS et l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires avaient été respectées.

2.9 Au sujet du contrôle des demandes de paiement des pharmaciens, nos travaux ont démontré que les contrôles a posteriori en vue de contrer les risques non couverts par les validations informatiques, notamment au regard de l'authenticité des transactions facturées et de leur conformité, sont insuffisants et comportent des lacunes quant à leur application.

2.10 Également, malgré l'importance d'améliorer l'utilisation du médicament, le MSSS n'a pas fait connaître suffisamment sa stratégie globale en la matière. Il aurait pu agir, de concert avec le Conseil du médicament et la RAMQ, pour informer plus rapidement la population, analyser l'opportunité d'améliorer la circulation de l'information entre les médecins et les pharmaciens et, finalement, utiliser l'information disponible pour parfaire les pratiques d'ordonnance et la consommation de médicaments. Des ententes récemment conclues avec les fabricants en vue d'améliorer l'utilisation optimale de certains médicaments comportent aussi des lacunes.

3 GESTION DE LA CENTRALE DE DONNÉES DE REVENU QUÉBEC

3.1 Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation, selon lequel les contribuables et les mandataires sont responsables d'établir, de déclarer et de transmettre leurs contributions et les montants perçus dans les délais prévus. C'est le ministère du Revenu du Québec, en l'occurrence la nouvelle agence appelée Revenu Québec, qui a pour mission, notamment, de percevoir les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Dans un monde où les stratégies d'évasion fiscale se complexifient et afin de s'assurer que chacun paie son dû, Revenu Québec doit disposer de moyens de contrôle efficaces. L'un des outils dont il s'est pourvu est la centrale de données. La mise en place de cette structure informatique, conçue pour traiter de grands volumes de données d'origine interne et externe, s'est déroulée de novembre 1996 à mai 2000. La centrale a nécessité des investissements de 28 millions de dollars depuis sa création jusqu'au 31 mars 2004. De plus, le budget annuel affecté à son exploitation et à son entretien est de l'ordre de 5 millions de dollars.

3.2 Notre vérification visait d'une part à nous assurer que Revenu Québec détermine, analyse et met à jour régulièrement les besoins que peut combler la centrale de données. D'autre part, nous souhaitions évaluer s'il recourt à des moyens pour favoriser l'utilisation optimale de la centrale. Nos travaux ne portaient pas sur la conformité de l'utilisation des renseignements avec les accès accordés. Ils se sont déroulés de mars à septembre 2004.

3.3 D'abord, Revenu Québec n'a pas une connaissance suffisante des besoins auxquels pourrait répondre la centrale. Sauf pour les projets du Bureau de la lutte contre l'évasion fiscale (BLEF), il n'effectue pas un recensement systématique et continu des besoins des différentes directions de l'organisation. De plus, il effectue peu d'analyses portant sur les besoins exprimés et, lorsque c'est le cas, la documentation qui soutient sa démarche n'est pas toujours assez étoffée. Dans ce contexte, il est difficile pour Revenu Québec de faire des choix éclairés et d'établir efficacement ses priorités. Il faut également signaler que la planification des actions n'est pas suffisamment complète et à jour pour faire évoluer la centrale de données en accordant la priorité aux projets les plus prometteurs au regard des objectifs que l'organisation poursuit.

3.4 Par ailleurs, la gestion de la qualité de l'information contenue dans la centrale devrait faire partie intégrante des pratiques de Revenu Québec. Or, nous avons décelé des lacunes sur le plan de la fiabilité et de l'intégralité des données internes. De plus, la documentation des données est déficiente, de sorte que les utilisateurs de la centrale ne sont pas renseignés de façon appropriée

sur leur précision et sur toute autre caractéristique concernant la qualité de celles-ci. Enfin, des améliorations devront être apportées aux outils qui permettent l'accès à la centrale.

3.5 Ainsi, la fiabilité de certaines données provenant des systèmes opérationnels de Revenu Québec pourrait être renforcée. Par exemple, il a comparé le chiffre d'affaires de 100 sociétés, tel qu'il apparaissait dans la centrale, avec leur dossier physique. Le montant a dû être rectifié dans 75 p. cent des cas. Globalement, la correction des inexactitudes a eu pour effet de réduire de 48 p. cent le total des chiffres d'affaires figurant dans la centrale.

3.6 L'information produite par les contribuables n'est pas toute saisie dans les systèmes opérationnels de Revenu Québec. Les utilisateurs de la centrale sont donc privés d'informations utiles pour consulter et sélectionner des dossiers aux fins du contrôle fiscal. Au chapitre de la comparabilité, Revenu Québec ne dispose d'aucun cadre normatif venant définir les termes employés. La documentation des données internes et externes est incomplète et ne permet pas de bien comprendre leur nature et leurs caractéristiques, ce qui amène des problèmes de cohérence. En outre, les applications sont complexes et ne facilitent pas l'exploitation des données. Ces faiblesses génèrent des coûts additionnels et diminuent la rentabilité de la centrale. Toutefois, Revenu Québec s'assure que les fichiers de la centrale sont à jour en tenant compte, entre autres, de l'information disponible pour permettre de respecter les délais de prescription liés au contrôle fiscal (généralement quatre ans).

3.7 Même si l'utilité de la centrale a été démontrée en matière de contrôle fiscal, il reste des gestes à accomplir pour optimiser son utilisation, notamment par les directions opérationnelles. Généralement, ces dernières n'utilisent pas l'information de la centrale dans le but de mieux cibler les dossiers à vérifier ; la sélection de ceux-ci nécessite encore beaucoup de temps et fait largement appel au jugement des employés. De plus, lors des activités courantes de vérification, Revenu Québec ne se réfère presque jamais aux données externes en vue de documenter le dossier d'un contribuable ou d'un mandataire pour lequel il y a présomption d'irrégularité ; cela contribuerait pourtant à diminuer le temps consacré à la recherche d'information probante. Ces deux actions permettraient à Revenu Québec de réaliser des économies et d'améliorer l'efficience de ses travaux de contrôle fiscal.

3.8 Signalons que les utilisateurs de la centrale ne sont pas suffisamment consultés à propos du rendement de cet outil et de leur degré de satisfaction à son égard.

3.9 Enfin, l'information de gestion ne fournit pas aux responsables un portrait fiable, suffisant, clair et continu pour qu'ils gèrent comme il se doit la centrale de données. En particulier, il importe de mesurer avec plus de précision les retombées réelles de la centrale.

4 GESTION DES BIENS LIÉS À LA CRIMINALITÉ

4.1 Au Québec, les biens présumés être reliés à la commission d'un acte criminel peuvent être saisis ou bloqués, selon leur nature. Au terme des procédures judiciaires, si la Cour l'ordonne, ces biens sont confisqués au profit de l'État. La vente de ceux-ci a rapporté 26 millions de dollars au cours de la période d'avril 2000 à mars 2004. En date du 31 mars 2004, la valeur estimative des biens, notamment de l'argent, des immeubles et des véhicules, était d'environ 38 millions de dollars.

4.2 Les principaux acteurs concernés par la gestion des biens liés à la criminalité sont le ministère de la Justice du Québec (MJQ), la Sûreté du Québec (SQ) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Les responsabilités qu'ils assument consistent entre autres à saisir ou à bloquer les biens selon le cas, à en assurer la garde et l'administration, à en disposer après confiscation et, enfin, à procéder au partage des fruits de la disposition entre les différents intervenants déterminés par le gouvernement.

4.3 Nos travaux avaient pour but de déterminer si le MJQ, au moyen notamment des services reçus du SCT, et la SQ exercent une gestion adéquate des biens, et ce, jusqu'au moment de leur disposition. Nous voulions en outre nous assurer que le rapport annuel de gestion du MJQ contient l'information qui permet d'évaluer la performance de ce dernier au regard de la gestion des biens liés à la criminalité et qu'il est déposé dans le délai prescrit par la *Loi sur l'administration publique*. Notre vérification exclut notamment les travaux que la SQ mène relativement à l'identification des biens à saisir et à bloquer ainsi que le traitement accordé aux drogues et aux armes saisies. Notre vérification s'est terminée en octobre 2004.

4.4 Nos travaux montrent que la gestion des biens saisis, bloqués et confisqués devrait être améliorée. En résumé, les sommes à partager entre les différents intervenants seraient plus élevées si l'on obtenait un meilleur rendement de l'argent saisi, si l'on améliorait les conditions de conservation des biens et si l'on déterminait les actions requises pour obtenir un prix plus élevé au moment de la vente. De plus, en disposant d'une information de gestion relative à l'ensemble des biens gérés et en détruisant au moment opportun certains biens de peu ou pas de valeur, on pourrait réduire les dépenses reliées à leur entreposage.

4.5 Le MJQ ne s'assure pas de détenir l'intégralité de l'information sur les biens confisqués et il ignore donc si ces biens lui ont été effectivement remis ou s'ils ont été détruits selon ses instructions.

4.6 Pour la vente des immeubles, le prix minimum demandé dans les appels d'offres est toujours réduit de 30 p. cent par rapport à la valeur déterminée par un expert. Ni le MJQ ni le SCT n'ont analysé les causes des différences entre le prix obtenu et cette valeur pour la vente de huit immeubles au cours des deux dernières années; ces différences totalisaient 466 000 dollars. Ils n'ont pas non plus déterminé les mesures à prendre pour obtenir un meilleur prix.

4.7 Le MJQ ne fournit aucun effort afin d'obtenir le consentement des prévenus pour vendre leurs véhicules avant qu'ils soient confisqués. Pourtant, cela permettrait d'éviter la baisse de valeur due à la dépréciation et de diminuer les coûts d'entreposage. Pour 30 véhicules, nous avons déterminé que cette baisse représentait environ 125 000 dollars sur une période de 22 mois.

4.8 Nos travaux révèlent également que plusieurs biens ayant peu ou pas de valeur sont détruits après leur confiscation, alors qu'ils pourraient l'être avant. Cette situation ne contribue pas à une utilisation optimale des entrepôts, qui sont occupés surtout par du matériel de serre; les coûts de location de ceux-ci s'élèvent à au moins 415 000 dollars annuellement. De plus, nous avons établi que depuis 1996 une perte d'environ 200 000 dollars a été subie relativement à des véhicules vendus à un prix inférieur aux coûts d'entreposage.

4.9 Enfin, la reddition de comptes effectuée par le MJQ comporte des lacunes au regard de l'information permettant d'apprécier la performance.

5 QUALITÉ DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

5.1 L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur l'atteinte des résultats, le respect de la transparence et une imputabilité accrue de l'administration gouvernementale. Elle exige notamment que les ministères et les organismes déposent un rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale en temps opportun. Dans le contexte de la réforme de l'appareil gouvernemental, ce rapport est un élément clé de la reddition de comptes. Il est donc essentiel que l'information qu'il renferme soit de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance de l'entité concernée.

5.2 L'objectif de cette vérification était de nous assurer de la qualité de l'information sur la performance publiée dans le rapport annuel de gestion 2003-2004 du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF). Pour mener à bien notre analyse, nous avons examiné ce rapport en fonction de neuf critères d'évaluation inspirés notamment des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Nos travaux se sont déroulés de juin à octobre 2004.

5.3 Le rapport annuel de gestion 2003-2004 du MESSF est satisfaisant à l'égard de six des neuf critères d'évaluation. Nous avons remarqué entre autres que les résultats présentés recouvrent tous les éléments de la mission du ministère et que les principaux risques pouvant influencer l'atteinte des résultats ainsi que les moyens retenus pour les minimiser sont signalés. En outre, une déclaration du sous-ministre atteste la fiabilité des données et des contrôles qui s'y rapportent. Le rapport contient également un sommaire dans lequel figurent les résultats de chacun des indicateurs quantitatifs des plans stratégiques, ce qui constitue une bonne pratique.

5.4 Notre analyse nous a toutefois permis de constater que l'information contenue dans le rapport annuel est perfectible sur certains points. Ainsi, près de la moitié des 21 objectifs analysés ne sont pas accompagnés d'une information comparative et 8 n'ont pas de cibles. De plus, les explications concernant les écarts importants sont manquantes pour 5 objectifs. Enfin, le rapport ne fait pas état des moyens préconisés pour atteindre les résultats visés. Le lecteur n'a donc pas toute l'information lui permettant d'évaluer la performance relativement à l'ensemble des objectifs du MESSF.

6 SUIVI D'UNE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de vérifier si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

6.1.3 Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

TABLEAU 1

SUIVI DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	1999-2000, tome II, chapitre 4

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 38 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 82 p. cent des cas. De plus amples détails sont fournis dans la section suivante.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports	38	**42**	**40**	13	5

GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère des Transports du Québec. Nos travaux ont pris fin en septembre 2004.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, visait à obtenir l'assurance que divers aspects critiques de la gestion des technologies de l'information du ministère faisaient l'objet de processus adéquats. Plus précisément, nous voulions nous assurer que :

- la planification relative aux technologies de l'information permettait d'orienter et de coordonner les activités dans ce domaine et d'y optimiser les investissements, que le suivi soutenait la prise de décision et que la reddition de comptes était complète ;
- le ministère avait jeté les bases essentielles à la conduite des projets de développement de système, notamment en ce qui a trait aux aspects suivants : l'estimation des projets de développement, l'assurance qualité et la revue par les pairs, la gestion de l'intégrité des systèmes ainsi que la gestion des risques et la gestion des bénéfices ;
- les processus nécessaires pour soutenir la gestion de la sécurité des données et des systèmes étaient en place ;
- le réseau de communications informatiques était géré de façon cohérente au moyen de mécanismes appropriés ;
- les services de soutien technique répondaient de manière efficiente aux besoins des utilisateurs.

6.2.3 Rappelons que le ministère fait appel à de nombreuses technologies de l'information. En effet, les données du ministère sont prises en charge et traitées par près de 80 systèmes ministériels centraux, de 30 systèmes locaux centraux et de 260 applications locales régionales ; quant à son infrastructure technologique, elle se compose notamment de quelque 5 200 postes de travail installés dans plus de 75 bureaux répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Le budget affecté aux ressources informationnelles en 2003-2004 s'élève à 71,3 millions de dollars, dont près de la moitié relève directement de la Direction des systèmes et des technologies de l'information. En 1999-2000, ce budget se chiffrait à 36,6 millions de dollars.

Conclusions générales

6.2.4 Comme l'illustre le tableau 1, nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du ministère dans une proportion de 95 p. cent. De plus, le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est élevé : il est de 82 p. cent, soit 31 recommandations sur 38.

6.2.5 Ces résultats reflètent les efforts considérables consacrés par le ministère au cours des trois dernières années afin de redresser la situation. Un chantier important concerne la mise en place d'un nouveau cadre de gestion pour remédier à plusieurs des faiblesses décelées à l'époque. Ainsi, outre une meilleure planification et un suivi des activités plus serré, des améliorations notables ont été constatées en ce qui a trait aux processus de développement de système, à la gestion de la sécurité, à l'administration du réseau de communications informatiques, au soutien technique aux utilisateurs de même qu'à la reddition de comptes. À notre avis, le ministère a procédé à des changements qui accroissent le rendement de ses technologies de l'information.

6.2.6 Par ailleurs, la gestion des bénéfices mérite toujours une attention soutenue. Notons cependant que des guides opérationnels doivent bientôt encadrer les actions à ce chapitre.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Planification et suivi des activités				
S'assurer que les plans relatifs aux technologies de l'information s'arriment à ses orientations stratégiques et à celles du gouvernement et qu'ils sont mieux intégrés.		X		
Assurer l'adéquation entre sa capacité de réalisation et les ressources indispensables pour mener à bien les projets qu'il choisit de réaliser.	X			
Concevoir des plans plus complets.		X		
Veiller à ce qu'ils [les plans] soient approuvés préalablement à leur mise en œuvre.	X			
Resserrer le suivi de ses activités en matière de technologies de l'information.		X		
Développement de système				
Estimation des projets				
Concevoir, tenir à jour et appliquer systématiquement une procédure encadrant l'estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets.	X			
Constituer et exploiter une banque d'information fiable sur les activités de développement et les biens livrables qu'elles génèrent.		X		
Assurance qualité et revue par les pairs				
Exercer une assurance qualité qui, reposant sur une évaluation indépendante ou, à défaut, objective, permet d'informer la direction sur l'efficacité et l'efficience des activités de développement de système.		X		
Élargir la portée de l'assurance qualité pour qu'elle intègre la conformité des activités ainsi que l'évaluation de l'efficience de ces dernières.		X		
Planifier rigoureusement les activités menées à ce chapitre [assurance qualité].	X			
Faire en sorte que les revues par les pairs soient encadrées par une politique et qu'elles soient conduites systématiquement.		X		
Colliger la documentation relative à ces fonctions [assurance qualité et revue par les pairs].			X	

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Intégrité des systèmes Établir ses exigences et préciser les responsabilités au regard de la gestion de l'intégrité de ses systèmes d'information.	X			
Veiller à ce que la gestion de l'intégrité soit planifiée et mise en œuvre pour chaque système.	X			
Revoir les mécanismes mis en place pour assurer l'intégrité des systèmes tout au long de leur cycle de vie utile, notamment en ce qui a trait au contrôle des changements, à l'accès aux bibliothèques de référentiels et au contrôle de l'état des différentes composantes.	X			
Réaliser régulièrement des vérifications portant sur l'intégrité des systèmes élaborés et utilisés.			X	
Risques Définir les orientations et les lignes directrices quant à la gestion des risques ainsi que spécifier les responsabilités, les activités à réaliser et la documentation à élaborer à cet égard.	X			
Systématiser la gestion des risques en établissant le plus tôt possible la liste exhaustive des risques encourus, en tenant compte de leur importance et de leur probabilité lors de leur prise en charge et en mettant en œuvre des solutions préétablies lorsque les situations l'exigent.		X		
Bénéfices Voir à ce que sa politique sur la gestion des bénéfices soit respectée, y compris à l'égard des bénéfices pécuniaires non récupérables.			X	
Actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et réviser, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices.			X	
Mettre en place les mécanismes de suivi et de récupération des bénéfices avant le déploiement des différentes composantes d'un nouveau système d'information.				X
S'assurer que tous les bénéfices escomptés sont obtenus conformément à l'échéancier et justifier les écarts, le cas échéant.				X
Gestion de la sécurité des données et des systèmes Respecter les exigences du Conseil du trésor en matière de sécurité informatique.	X			
Compléter dans les plus brefs délais le travail amorcé pour mettre en place et appliquer une architecture de sécurité relative aux données qu'il détient et aux systèmes qu'il exploite.		X		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des technologies de l'information au ministère des Transports]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Administration du réseau de communications informatiques				
Définir et implanter rapidement les règles de gestion lui permettant de coordonner la mise en place, le développement et l'exploitation de son réseau de communications informatiques.		X		
Prendre entente avec les utilisateurs sur les services attendus.	X			
Préciser ses orientations en matière d'administration du réseau ainsi que les responsabilités des différents acteurs.	X			
S'assurer que la prise de décision soutient adéquatement [la] mise en œuvre [du réseau].	X			
Planifier davantage le développement du réseau en s'assurant que des analyses approfondies appuient les choix effectués et qu'un plan particulier est élaboré pour chapeauter l'ensemble des actions menées.	X			
Se doter d'outils efficaces lui permettant d'optimiser les fonctions d'administration du réseau.		X		
Tenir un inventaire des composantes du réseau.		X		
Colliger l'information nécessaire pour […] mesurer la capacité et la performance [du réseau].		X		
Soutien technique aux utilisateurs				
Établir clairement ses orientations et ses objectifs en matière de soutien technique aux utilisateurs ; préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs.	X			
Déterminer les moyens qu'il privilégie et les outils garantissant l'efficacité de cette fonction, et assurer le suivi qui s'impose.		X		
Élaborer et appliquer les normes et les procédures nécessaires pour assurer un soutien technique répondant aux attentes de la direction et des utilisateurs.	X			
Mettre en place les mécanismes permettant d'améliorer sa gestion sur une base continue.			X	
Reddition de comptes				
Fournir une information plus complète à l'Assemblée nationale sur l'atteinte des résultats escomptés au regard des technologies de l'information.		X		
Respecter les exigences du Conseil du trésor et des autres instances.	X			
Nombre de recommandations	**16**	**15**	**5**	**2**
Répartition	**42 %**	**40 %**	**13 %**	**5 %**
Gestes concrets	**95 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**82 %**			

7 CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. 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 des états financiers.

7.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements,

les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le présent chapitre expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

7.1.7 Par ailleurs, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2004 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport constituerait, en quelque sorte, la suite de ce chapitre et serait reproduit en annexe au premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*.

Recommandations

7.1.8 Le Vérificateur général a adressé l'an passé des recommandations à quatre des cinq entités faisant l'objet du présent chapitre. Le tableau 1 informe le lecteur sur leur application et indique le nombre de recommandations que nous leur avons formulées cette année.

TABLEAU 1

RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

	Recommandations antérieures			Nouvelles recommandations
	Appliquées ou progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Non appliquées	
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	2	–	–	1
Commission de la construction du Québec	–	–	1	–
Corporation d'hébergement du Québec	–	–	–	1
Institut de la statistique du Québec	–	1	–	–
Nombre de recommandations	**2**	**1**	**1**	**2**
Répartition	**50 %**	**25 %**	**25 %**	
Gestes concrets	**75 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**50 %**			

COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 19 mars 2004 et nous ont permis d'exprimer 14 opinions sans réserve sur les états financiers de la CARRA.

7.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de deux recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de la CARRA pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002 […]. Une de ces recommandations a été appliquée, soit celle de réviser les éléments pouvant avoir un impact important sur le montant des obligations, à tout le moins à la fin de chaque exercice financier. L'autre recommandation a donné lieu à des progrès satisfaisants.

7.2.3 En effet, nous avions recommandé à la CARRA de préparer des évaluations actuarielles périodiques. Au cours de la dernière année, la CARRA a procédé à de telles évaluations. Toutefois, lors de la préparation de l'évaluation actuarielle pour le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), parmi les dispositions législatives à l'égard du régime, celles relatives à la prestation complémentaire n'ont pas été prises en compte. Ainsi, pour cette prestation, la CARRA n'a pas élaboré d'évaluation actuarielle distincte, comme la loi le spécifiait. Cependant, aux fins de la préparation des états financiers du RRAPSC au 31 décembre 2003, les actuaires de la CARRA ont effectué une estimation de la valeur actuarielle de la prestation complémentaire, ce qui nous a permis d'exprimer une opinion sans réserve.

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

7.3.1 […] Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contient une restriction portant sur le respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes.

7.3.2 […] la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, a apporté des modifications à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Le régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec administré par la Commission est assujetti à cette loi.

7.3.4 Puisque la Commission n'a pas évalué l'incidence de l'application de cette loi, nous n'avons pu déterminer l'effet des redressements qui auraient dû être apportés aux obligations du régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec aux 31 décembre 2001, 2002 et 2003.

7.3.5 Le 30 décembre 2003, un projet de règlement visant à soustraire ce régime supplémentaire à certaines dispositions de ladite loi ou à en reporter la mise en application a été publié. Le règlement est entré en vigueur le 27 mai 2004. Cependant, certains éléments concernant le financement et la solvabilité du régime font encore l'objet de discussions.

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

7.4.1 […] Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation. Par ailleurs, nous avons porté quelques observations à l'attention de la direction.

Conformité aux lois et règlements

7.4.2 En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive (*Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec,* L.R.Q., C-68.1), le plan d'affaires de la Corporation est soumis à l'approbation du gouvernement du Québec. Ce plan permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir ses projections financières.

7.4.3 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Celui-ci doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52 de cette même loi.

7.4.4 Au cours des derniers exercices financiers, nous avons recommandé à la Corporation de s'assurer du respect de ses obligations légales et réglementaires concernant ces aspects. Ainsi, aux 31 mars 2001 et 2002, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement n'avaient pas été approuvés ni soumis pour approbation. Aux 31 mars 2003 et 2004, nous avions signalé que ceux-ci n'avaient toujours pas été entérinés par le gouvernement, bien qu'ils aient été transmis[1] au ministère de la Santé et des Services sociaux […].

7.4.5 Mentionnons toutefois que, dans une lettre datée du 26 septembre 2003, la Corporation confirmait au ministère son intention de lui soumettre une version actualisée de son plan d'affaires 2003-2008, ce qui n'est pas encore fait.

1. Au 31 mars 2003, la Corporation a soumis son plan d'affaires 2003-2008 ainsi que son plan triennal d'investissement 2003-2006. Au 31 mars 2004, une nouvelle version de ce dernier a été transmise pour la période 2004-2007.

7.4.6 En septembre 2004, ces documents n'ont toujours pas été approuvés, de sorte que la Corporation exerce ses activités en l'absence d'un plan d'affaires et d'un plan triennal d'investissement approuvés par le gouvernement.

ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Restriction relative à l'état des revenus et dépenses

7.5.1 Chaque année, le Vérificateur général émet une opinion sur l'état des revenus et dépenses, ces dernières étant engagées par le Fonds de développement du marché du travail dans le cadre de l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail. Cette opinion concerne les mesures actives d'emploi ainsi que les frais d'administration liés à ces mesures et aux fonctions du service québécois de placement, tels que définis dans le plan annuel et conformément à cette entente.

7.5.2 Pour la quatrième année, le Vérificateur général a dû inclure, dans son rapport […], une restriction selon laquelle les gouvernements du Québec et du Canada ne s'entendent pas sur l'admissibilité d'une des mesures actives d'emploi, présentée dans l'état des revenus et dépenses et financée à même la contribution du Canada, soit la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service québécois de placement.

7.5.3 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans les états financiers. Ils représentent 28 504 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2004.

7.5.4 En septembre 2004, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

7.6.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2004. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de l'Institut. Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de la recommandation que nous avions formulée à la suite de la vérification des livres et comptes de l'Institut pour l'exercice terminé le 31 mars 2003 et qui concerne le respect de l'effectif autorisé par le Conseil du trésor.

Effectif autorisé

7.6.2 Le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. […] Les deux dernières années, nous avions recommandé à l'Institut de respecter l'effectif autorisé par le Conseil du trésor. En effet, nous avions noté, pour l'exercice financier 2001-2002, un dépassement de 42,2 postes équivalents temps complet (ETC) par rapport à l'effectif autorisé et, pour celui de 2002-2003, un dépassement de 32,8 ETC.

7.6.3 Pour l'exercice financier 2003-2004, 239 ETC ont été autorisés. Or, nos travaux indiquent que l'effectif de l'Institut […] a été de 274,5 ETC, ce qui représente un dépassement de 35,5 ETC. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a été informé qu'en mai 2004 de ce dépassement. Toutefois, au cours de l'exercice, l'Institut a entrepris une réflexion au sujet de l'effectif autorisé afin de dégager des pistes de solution. Par la suite, les différentes possibilités devraient être étudiées en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor […].

A RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA GESTION DU PROJET DE PROLONGEMENT DU RÉSEAU DE MÉTRO SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LAVAL

Note au lecteur : Le texte reproduit à l'annexe A a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2004.

1. Le 7 octobre 1998, le gouvernement adoptait le décret autorisant l'Agence métropolitaine de transport (AMT) à réaliser le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la Ville de Laval pour un montant n'excédant pas 179 millions de dollars. Depuis cette date, deux autres décrets sont venus ajuster les coûts autorisés pour ce projet. D'abord, le 14 juin 2000, le gouvernement révise le budget et l'augmente à 378,8 millions de dollars, y compris les taxes ; ensuite, en juillet 2003, il le porte à 547,7 millions de dollars, incluant les taxes.

2. Plusieurs partenaires assistent l'AMT dans la réalisation de ce projet, dont la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL), la Ville de Laval et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Ce prolongement est le premier projet de construction d'un métro confié à l'AMT depuis sa création en 1996 et le plus important des projets d'immobilisations présentement sous sa responsabilité. La construction de même que les études qui s'y rapportent sont subventionnées par le MTQ en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes.

3. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 1336-2003, nous avons procédé à une vérification particulière de la gestion de ce projet. Nous avons vérifié si l'AMT l'a géré avec prudence et avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés à plusieurs volets : la planification du projet, la gestion des coûts et de l'échéancier, la gestion des risques, la gestion des contrats, l'éthique et la gouvernance du projet. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

4. Nous avons constaté que la décision du gouvernement, le 7 octobre 1998, d'entreprendre ce projet à un coût de 179 millions de dollars ne s'appuie sur aucun document faisant ressortir la justification de ce prolongement, de ses coûts, de la localisation des stations et du choix du tracé. Des études réalisées bien avant l'autorisation gouvernementale ont démontré que ce coût n'était pas réaliste. Par ailleurs, ni le MTQ ni l'AMT n'avaient prévu ce projet dans leurs différentes stratégies de planification.

5. La phase des études de faisabilité n'a pas été faite avec toute la rigueur requise et la décision du gouvernement, en juin 2000, d'engager des fonds additionnels pour poursuivre le projet a été prématurée : 3,4 millions de dollars ont été

investis dans des études dont on réfute plusieurs aspects et d'importantes réductions de coûts non justifiées sont appliquées en quelques semaines, sans même qu'on attende les évaluations techniques nécessaires pour les corroborer. En effet, au cours de cette phase, un rapport validé et jugé raisonnable par une firme d'experts évalue le coût du projet à 530 millions de dollars, excluant les taxes, l'inflation et les frais de financement, mais il n'a pas été retenu. De plus, l'analyse avantages-coûts n'a pas permis de faire une juste évaluation de la situation, puisqu'elle a tenu compte du coût du projet de 345,3 millions de dollars (excluant les taxes), sous-évalué. De même, les analyses visant l'évaluation de solutions de rechange ont été effectuées sans qu'il y ait eu d'études techniques détaillées ni d'autres analyses avantages-coûts. Nous sommes d'avis que le gouvernement ne disposait pas, à ce moment, de toute l'information pertinente pour prendre une décision.

6. Par la suite, plusieurs éléments cruciaux de la phase d'avant-projet ont été escamotés. Il s'agit pourtant d'un point tournant au cours duquel le concept final du projet, son coût total et son échéancier détaillé sont confirmés avant d'en entreprendre la réalisation. Parmi les éléments escamotés, mentionnons que l'AMT a lancé un appel d'offres pour confier à un groupement d'entreprises l'ingénierie, l'approvisionnement et la gestion de la construction (IAGC), dans lequel étaient indiqués des honoraires fixes basés sur un coût de projet sous-évalué et irréaliste. En procédant de la sorte, l'AMT a agi trop tôt et elle s'est exposée à certaines conséquences négatives.

7. De plus, nous avons noté que les plans et devis sommaires préparés par le groupement IAGC sont approuvés en janvier 2002 par le conseil d'administration de l'AMT, qui confirme que le concept révisé du projet est réalisable à l'intérieur du budget autorisé de 378,8 millions de dollars. Au même moment, il autorise des montants additionnels de 72 millions de dollars, dont 34 millions (en dollars de 2001) relativement à une réserve pour inflation et frais financiers et 30,2 millions pour des éléments autofinancés. Toutefois, cette décision est prise sans que l'on ait préalablement exigé du groupement IAGC l'estimation du coût du projet, qui s'élevait à 553,5 millions de dollars à la suite de modifications qui ont dû être apportées au projet afin de le rendre réalisable. L'AMT n'a pu nous démontrer que le rapport contenant ces coûts a été transmis au conseil d'administration. À ce 553,5 millions de dollars, l'AMT, à titre de maître d'œuvre, aurait dû ajouter des coûts tels que les taxes, une provision pour des honoraires additionnels, les contingences globales, l'inflation et les frais de financement jusqu'à la fin du projet.

8. Notre vérification révèle aussi que le projet a débuté avant l'analyse approfondie des résultats des études d'avant-projet et l'obtention des autorisations requises, notamment celles du MTQ et du ministre des Transports. Pourtant, il était encore temps, avant de commencer les travaux,

en mars 2002, de revoir en profondeur le projet pour s'assurer du respect du budget, par exemple en réduisant le nombre de stations et la longueur du tracé, en abandonnant le projet ou en examinant d'autres solutions de rechange avant d'engager des fonds publics considérables. Cet empressement à amorcer les travaux sans respecter toutes les étapes prévues aura des conséquences néfastes à plusieurs égards, notamment sur la gestion des coûts, de l'échéancier, des risques et des contrats.

9. L'AMT a donc commencé les travaux sans en être arrivée à un consensus avec le groupement IAGC en ce qui a trait aux honoraires professionnels, aux coûts et à l'échéancier. Cette situation n'a pas favorisé la mise en place d'un véritable partenariat.

10. De plus, l'AMT n'a pas pris en considération l'ensemble des risques dès l'étape de planification et tout au cours du projet. Les coûts prévus étaient donc déraisonnables par rapport à l'envergure du projet ; ils ont dû être ajustés à la hausse au fur et à mesure que les risques se sont concrétisés.

11. Les mécanismes en place à l'AMT ne permettent pas de disposer régulièrement d'un portrait fidèle de la situation à l'égard des prévisions de coûts et d'échéancier du projet, du degré d'avancement et des explications des écarts par rapport aux prévisions. Dans les faits, l'AMT n'a jamais utilisé un budget de référence réaliste. Elle a administré le projet sans tenir compte de tous les coûts. Cette négation de la réalité et le manque de transparence ont créé une mauvaise perception du coût global du projet et des dépassements de coûts. Ils ont également eu des effets néfastes sur le processus décisionnel. Ce n'est qu'à la fin de mars 2004, soit trois mois après le début de nos travaux, que la direction de l'AMT a été en mesure de nous fournir une estimation révisée du coût du projet, soit 733 millions de dollars, auquel il faut ajouter 76 millions renvoyant à des demandes d'honoraires additionnels du groupement IAGC, pour un total de 809 millions de dollars ; toutefois, le montant à être versé, le cas échéant, relativement aux honoraires additionnels reste à déterminer par entente entre les parties ou décision d'un tiers.

12. Bien que les contrats de construction d'une valeur de 227 millions de dollars que nous avons vérifiés aient été attribués dans le respect du Règlement portant sur les conditions des contrats de l'AMT, nous avons relevé des lacunes en ce qui concerne la gestion des contrats de services professionnels. Par exemple, sachant dès le début qu'elle avait besoin d'une équipe de gestion pour toute la durée du projet, l'AMT aurait dû procéder par appel d'offres public pour embaucher cette équipe, plutôt que d'accorder de gré à gré quatre contrats dont les coûts s'élèvent à près de 2,4 millions de dollars. En agissant de la sorte, elle a contrevenu aux principes de transparence, de concurrence, d'équité et d'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

13. De même, si l'AMT avait respecté ses propres pratiques habituelles lors de l'attribution du contrat IAGC, le groupement IAGC n'aurait pu soumissionner, puisque les six firmes qui le composent avaient participé aux études de faisabilité. Par le fait même, il n'aurait pu obtenir le contrat. En outre, ce dernier comporte des lacunes puisque des éléments à l'égard des services professionnels à fournir à chaque étape du projet n'y sont pas suffisamment détaillés. De plus, les modalités contractuelles relatives au paiement des honoraires n'ont pas été suivies rigoureusement. En août 2003, un montant de 36,2 millions de dollars avait été versé par la direction de l'AMT, soit presque la totalité des sommes prévues au contrat, alors que, selon ces modalités, seulement 18,1 millions de dollars auraient dû l'être.

14. Pour ce qui est de la gestion de l'éthique, nous avons noté que les mécanismes mis en place par l'AMT pour assurer le respect de ses codes d'éthique par les employés, les fournisseurs de services professionnels et les membres du conseil d'administration n'ont pas toujours été adéquats. D'ailleurs, nos travaux ont révélé que la présidente-directrice générale en poste jusqu'à novembre 2003 aurait dû faire preuve de prudence à l'égard d'une situation de conflit d'intérêts potentiel.

15. En conclusion, le conseil d'administration a géré le projet à partir d'informations incomplètes qui ne lui donnaient pas une vision globale ; cette situation n'a guère contribué à ce qu'il exerce pleinement son rôle. Le conseil d'administration aurait pu faire preuve d'une vigilance accrue en exigeant, par exemple, d'obtenir tous les éléments importants inclus dans les rapports des études de faisabilité et d'avant-projet qu'il avait autorisées préalablement. Nous sommes d'avis que les risques intrinsèques à ce genre de projet, les montants en cause ainsi que le contexte médiatique exigeaient du conseil d'administration cette vigilance accrue pour assurer la protection des deniers publics. Compte tenu aussi de la structure organisationnelle du projet, le MTQ avait accès à plusieurs informations importantes, y compris les principales études et les coûts prévus du projet, dont disposait l'AMT. Ainsi, il aurait pu remettre en question le projet et exiger des études supplémentaires à plusieurs occasions. La continuation du projet aurait pu être réévaluée à chacune de ces occasions.

B RAPPORT DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE FINANCEMENT DU QUÉBEC

Note au lecteur : Le texte reproduit à l'annexe B a donné lieu à un rapport distinct (à tirage limité) déposé à l'Assemblée nationale en juin 2004.

1. En vertu de sa loi, la Société générale de financement du Québec, en collaboration avec des partenaires et à des conditions de rentabilité normales, a pour objet de réaliser des projets d'investissement en conformité avec la politique de développement économique du gouvernement.

2. De 1998 à 2002, la Société et ses partenaires ont investi 10,6 milliards de dollars dans 221 projets. La part de la Société s'élève à 2,3 milliards de dollars. Au 31 décembre 2003, ses états financiers présentent un actif de 2,9 milliards de dollars. Son chiffre d'affaires a été de 986 millions et sa perte nette de 511 millions de dollars pour l'année 2003.

3. L'année 2003 a été marquée par des changements importants à la Société. À la suite de la nomination d'un nouveau président-directeur général par intérim par le gouvernement le 21 mai 2003, des secteurs ont été fusionnés et des employés ont laissé l'entreprise ou, encore, ont été mis à pied. L'effectif est passé de 190 à 126 employés. De plus, au cours de cette même année, 10 membres du conseil d'administration ont quitté leur poste soit volontairement soit que leur mandat n'ait pas été renouvelé. Le gouvernement est à revoir le rôle que devrait jouer la Société.

4. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et d'un décret gouvernemental du 17 décembre 2003, nous avons procédé à une vérification particulière des livres et des comptes de la Société. Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des règles de saine gestion pour les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement ainsi que pour le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, et plus particulièrement pour ceux ayant une valeur de 20 000 dollars ou plus. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure la politique de rémunération des dirigeants est appropriée et bien appliquée tout comme celle concernant les frais de représentation et de déplacement. Nos travaux se sont déroulés de décembre 2003 à mai 2004.

5. Notre vérification concerne les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement qui s'élèvent à 35,1 millions de dollars pour les années 1999 à 2003. Nos travaux de vérification, qui ont porté sur des dépenses de 14,6 millions de dollars, nous ont révélé que l'application du processus d'investissement de la Société comporte des lacunes importantes.

6. À maintes reprises, la Société n'a pas géré les dépenses pour l'étude des projets d'investissement selon les règles de saine gestion. Nous avons constaté des lacunes concernant la justification des dépenses, les prévisions et le suivi des coûts et en ce qui a trait à l'information livrée au conseil d'administration.

7. Ainsi, des contrôles insuffisants ont été exercés à l'égard des coûts d'exploitation de partenaires ou des pièces justificatives ne fournissaient pas assez de détails. Des prévisions de coûts étaient souvent absentes ou pas assez détaillées, même rudimentaires. Le suivi des coûts était inadéquat dans certains dossiers soit à cause de l'absence de prévisions soit à cause de dépassements substantiels de coûts sans explications aux dossiers. Toujours en relation avec les dépenses engagées pour l'étude des projets d'investissement, nous avons également noté, pour quatre dossiers importants, que certaines informations livrées au conseil d'administration n'étaient pas assez détaillées pour lui permettre de juger de la pertinence des dépenses ou encore ne faisaient pas état des risques qui auraient dû lui être divulgués lors de la prise de décision.

8. Dans le cas du Technodôme, projet dans lequel la Société a dépensé 5 millions de dollars, le conseil d'administration n'a pas reçu toute l'information requise afin qu'il puisse juger de l'opportunité de continuer à engager des dépenses pour ce projet. Ainsi, cette information concernait l'analyse des risques inhérents à un projet de ce genre et celle des impacts sur les autres centres d'attraction de la région, dont un autre projet récréotouristique dans lequel la Société investissait déjà. Parmi les analyses fournies par la Société, aucune n'aborde de façon particulière les éléments soulevés par le conseil.

9. Pour ce qui est du projet de la relance de l'usine Gaspésia, la Société n'a pu démontrer qu'une information importante a été livrée aux membres du conseil d'administration, en octobre 2001, date de la décision de l'investissement. En effet, les procès-verbaux ne témoignent pas du fait que des négociations avec d'autres instances gouvernementales étaient en cours relativement à l'annulation d'une pénalité de 35 millions de dollars que le partenaire devait rembourser à Investissement Québec pour un autre dossier. Une telle annulation ferait en sorte que le risque réel que prenait le partenaire pouvait diminuer et même devenir nul. En substance, il était possible que ce soit Investissement Québec qui contribue alors au projet Gaspésia. Un décret gouvernemental, daté d'octobre 2002, a rendu effective l'annulation de cette pénalité.

10. En ce qui concerne le processus d'attribution et d'exécution des contrats de services professionnels, nous avons constaté, pour les années 2002 et 2003, des dérogations importantes concernant les appels d'offres et un manque de rigueur dans le suivi budgétaire. Ces constats nous portent à conclure que la Société n'a pas géré les sommes dépensées à titre de services professionnels avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

11. Ainsi, nous avons constaté que, dans 67 p. cent des cas examinés, totalisant 2,6 millions de dollars, aucun appel d'offres n'a été effectué, contrairement aux exigences de la politique, et aucune information au dossier ne permettait de justifier ces manquements. De plus, 49 p. cent des mandats examinés, représentant 3 millions de dollars, ont été attribués sans qu'aucun contrat ne soit signé, bien que ce soit également une exigence de la politique.

12. Concernant la rémunération des dirigeants, la Société leur offre une rémunération globale compétitive par rapport à notre marché de référence. Toutefois, certains volets de leur rémunération sont plus élevés et discutables. Par exemple, pour les années 2001 à 2003, alors que la Société a réalisé des pertes variant de 88 à 511 millions de dollars, des dirigeants ont obtenu des bonis élevés pouvant atteindre en moyenne jusqu'à 50 p. cent de leur rémunération de base, ce qui était inapproprié. En fait, la structure des régimes de bonification était perfectible.

13. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, la politique de rémunération, avant 2004, n'a pas prévu d'élément déclencheur qui établirait un seuil de rentabilité minimum afin de permettre le versement d'un boni. En second lieu, la structure des régimes de bonification encourageait le critère d'investissement en lui attribuant un poids de 70 p. cent par rapport à celui de la rentabilité, qui était à 30 p. cent. Troisièmement, le dépassement des objectifs d'investissement au cours de ces années a permis d'utiliser un multiplicateur qui doublait certaines composantes du boni et, quatrièmement, la Société peut accorder, à la discrétion du président-directeur général, une participation à un régime supplémentaire dont les prestations de retraite sont parmi les plus généreuses sur le marché.

14. Finalement, nos travaux nous portent à conclure que dans l'ensemble, pour les années 2002 et 2003, les frais de représentation et de déplacement engagés par la Société sont acceptables. Toutefois, la politique mériterait d'être précisée en ce qui a trait aux montants admissibles à titre de frais d'hébergement et de repas, puisqu'elle indique que les montants doivent être raisonnables, ce qui donne lieu à interprétation.

C EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

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[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2004.

Le *Douzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose les résultats de l'examen du rapport annuel de gestion 2002-2003 du Centre de conservation du Québec, dont nous avons fait l'analyse sommaire, et ceux de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports. Deux d'entre eux sont consignés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* et l'autre a été divulgué dans le tome I de ce même rapport.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Cette publication
est rédigée par le



**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

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

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

Dépôt légal – 4e trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-550-43583-4



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'efficience et l'efficacité ;
- 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.