



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification
de l'optimisation des ressources
Faits saillants
Printemps 2013

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2013-2014**

Vérification de l'optimisation des ressources

Faits saillants

Printemps 2013

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

Table des matières

- Chapitre 1** Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
- Chapitre 2** Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement
- Chapitre 3** Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Chapitre 4** Services à domicile
- Chapitre 5** Non-production de déclarations à Revenu Québec

1 Introduction

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

2 Dans le rapport 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 document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

3 Le présent tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général par intérim l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Il y fait part de ses préoccupations à l'égard des recommandations liées aux vérifications de l'optimisation des ressources.

2 Recommandations liées aux vérifications de l'optimisation des ressources

2.1 Introduction

4 La contribution de l'organisation que je dirige à l'égard du contrôle parlementaire se concrétise par les différents rapports que je publie, dont ceux découlant des missions de vérification de l'optimisation des ressources (VOR).

5 Dans ce contexte, je vise à fournir aux parlementaires un portrait reflétant le plus exactement possible la situation observée. Je considère comme tout aussi important que mes interventions mènent à des améliorations concrètes en matière de gestion publique, au bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec. C'est pourquoi, au terme de mes travaux de vérification, je formule des recommandations dont la mise en œuvre incombe aux dirigeants des entités gouvernementales concernées, en fonction des pouvoirs qui leur sont conférés.

6 C'est dans la même perspective que j'effectue ultérieurement des suivis portant sur ces recommandations. Ils permettent d'évaluer dans quelle mesure les entités ont déployé les moyens nécessaires pour y donner suite. En plus d'inciter l'administration publique à agir, ces suivis servent à établir le taux d'application de mes recommandations et à informer l'Assemblée nationale des progrès accomplis, le cas échéant.

7 Depuis 2008-2009, je fais état dans mon rapport annuel de gestion (RAG) du taux d'application obtenu pour chacune des VOR ayant fait l'objet d'un suivi trois ans après la publication du rapport. Le bilan relatif à l'évolution du taux d'application (tableau 1) montre que ce dernier a plafonné ; on pourrait même conclure qu'il a tendance à régresser. D'ailleurs, la cible énoncée dans notre plan stratégique n'a pu être atteinte au cours des trois dernières années.

Tableau 1 Application des recommandations (trois ans après la publication du rapport)

	2012-2013 ¹	2011-2012	2010-2011	2009-2010	2008-2009
Cible du plan stratégique	70 %	75 %	70 %	65 %	65 %
Recommandations donnant lieu à des progrès satisfaisants	59 %	54 %	66 %	71 %	66 %
Nombre de recommandations	151	89	184	192	35
Nombre de rapports de VOR	13	6	12	9	4

1. Il s'agit de données préliminaires.

8 En analysant les données, je remarque que la situation diffère d'un secteur d'activité à l'autre et que certains ont plus de difficulté à appliquer les recommandations qui leur sont destinées.

9 Plusieurs facteurs peuvent expliquer les limites observées quant à la mise en œuvre de mes recommandations. L'ampleur des problèmes en cause, le temps nécessaire pour modifier les façons de faire, les priorités du secteur en font certainement partie. D'ailleurs, je constate qu'après cinq ans, le taux d'application est à la hausse. Soucieux de raffiner sans cesse nos pratiques, j'ai l'intention de me pencher, au cours des prochains mois, sur les approches favorisant avec encore plus d'efficacité l'amélioration de la gestion publique. C'est pourquoi j'entreprends une réflexion sur le processus qui chapeaute la formulation et le suivi des recommandations pour voir si l'on peut faire mieux, l'objectif étant de susciter des progrès tangibles.

10 Je crois utile de rappeler les principales étapes de ce processus, lequel contient déjà des mesures incitatives afin que les entités posent, avec diligence, des gestes appropriés.

2.2 Formulation et suivi des recommandations : approche en vigueur

11 Actuellement, chaque directeur est responsable d'inclure dans son rapport de VOR les recommandations qu'il juge appropriées dans les circonstances. Celles-ci sont orientées de façon à guider l'action corrective tout en laissant aux dirigeants des entités vérifiées le choix de l'approche à privilégier pour les appliquer. Nous visons à ce que les recommandations soient claires,现实的 et axées sur les résultats. C'est pourquoi nous les validons auprès des dirigeants appelés à les mettre en œuvre et tenons compte de leurs commentaires afin de les bonifier, au besoin.

12 Je demande également à ces dirigeants d'indiquer explicitement s'ils adhèrent ou non aux recommandations avant la publication du rapport. Cette démarche additionnelle permet d'en confirmer la pertinence et représente un engagement concret des entités à redresser la situation. Depuis l'instauration de cette mesure en 2006-2007, j'ai presque toujours obtenu l'adhésion des responsables gouvernementaux (97 % de l'ensemble des recommandations).

13 Une fois le rapport déposé à l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique [CAP] exige des responsables des entités vérifiées qu'ils produisent, dans les six mois du dépôt, un plan d'action à l'égard de mes recommandations. Ce plan doit notamment contenir des actions structurantes et un échéancier réaliste. De plus, un responsable quant à la mise en œuvre de celles-ci doit être désigné.

14 Avant même l'expiration de ce délai de six mois, les membres de la CAP peuvent convoquer en audition publique les dirigeants des entités ayant fait l'objet d'une VOR afin de discuter du contenu du rapport et de la mise en œuvre de mes recommandations. En pareil cas, le plan d'action est demandé au moins deux semaines avant la tenue de l'audition. Celle-ci donne par ailleurs aux membres de la CAP l'occasion de formuler leurs propres recommandations sur le sujet.

15 Afin de bien servir les intérêts des parlementaires, je me suis fixé comme objectif d'analyser tous les plans d'action dressés par les entités vérifiées. Ainsi, depuis l'ajout de cette mesure en 2006-2007, je les revois systématiquement et je communique le résultat de cet exercice aux intéressés, soit les dirigeants des entités et les membres de la CAP.

16 Depuis 2007-2008, toutes les recommandations incluses dans les rapports de VOR publiés trois ans auparavant donnent lieu à des suivis, alors qu'antérieurement mes travaux ne portaient que sur un nombre limité de recommandations. Ces suivis, dits « allégés », ne sont pas faits dans le cadre de vérifications et ne visent donc pas à fournir un niveau d'assurance aussi élevé. Les progrès relatifs à l'application des recommandations sont d'abord appréciés par les entités vérifiées, qui nous transmettent l'information appuyant leur autoévaluation. Par la suite, nous regardons la plausibilité de l'information reçue ; s'il y a lieu, des renseignements additionnels sont demandés, lesquels peuvent nous amener à réviser les conclusions des entités.

17 Parmi les missions de vérification sujettes à un suivi allégé, nous en retenons certaines aux fins d'un suivi détaillé. Ce dernier peut porter sur l'ensemble ou sur une partie des recommandations incluses dans la VOR initiale. Le but recherché est d'apprécier de façon plus précise dans quelle mesure les recommandations ont été mises en œuvre et, le cas échéant, d'évaluer si elles ont effectivement mené à la correction des lacunes relevées à l'époque. Nous cherchons à obtenir un niveau d'assurance similaire à celui offert par la vérification initiale.

18 Plusieurs critères orientent le choix des missions et des recommandations faisant l'objet d'un suivi détaillé, comme :

- la contribution relative des recommandations à l'amélioration de la gestion publique ;
- l'intérêt des parlementaires ;
- l'importance des montants en cause ;
- le résultat du suivi allégé.

19 Le suivi détaillé vient compléter la vérification initiale. Constituant un chapitre distinct de mon rapport à l'Assemblée nationale, il informe les parlementaires des gestes posés par les dirigeants pour pallier les lacunes dont j'avais fait état. Lorsque des problèmes ne sont pas résolus, les causes et les conséquences y sont brièvement rappelées et j'invite les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

20 Depuis 2009-2010, les recommandations pour lesquelles les progrès sont jugés insatisfaisants trois ans après la publication du rapport initial font de nouveau l'objet d'un suivi, deux ans plus tard. Cette façon de faire offre aux entités un délai additionnel pour démontrer qu'elles sont parvenues à combler les déficiences de gestion qui perduraient. Comme il a été mentionné précédemment, nous remarquons une hausse du taux d'application des recommandations lors du deuxième suivi. Ce gain me confirme la pertinence des recommandations que je formule, tout en alimentant ma réflexion quant au moment opportun d'effectuer mes travaux de suivi.

21 Mon organisation procède aussi depuis 2009-2010 au suivi des recommandations de la CAP, incluses dans ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Les progrès enregistrés, le cas échéant, de même que mon analyse à l'égard des recommandations visées, sont ensuite transmis à la CAP pour qu'elle puisse dresser son propre bilan, qu'elle communique à l'Assemblée nationale.

22 Nous présentons ci-après un sommaire des différents types d'intervention que je réalise en matière de suivi et leurs modalités, en indiquant l'information que je publie dans mon RAG concernant ces travaux. Mon organisation peut également répondre à toute demande particulière adressée par les parlementaires, notamment s'ils jugent que certains suivis doivent se faire plus rapidement.

Type d'intervention	Échéance de réalisation	Portée	Résultats publiés dans le RAG du VGQ ¹
Suivi allégé des recommandations du VGQ		Toutes les recommandations	
Suivi détaillé des recommandations du VGQ	3 ans après la publication du rapport de VOR	Recommandations les plus structurantes	Taux d'application global et par rapport de VOR
Suivi allégé ou détaillé des recommandations de la CAP		Recommandations les plus structurantes	Pourcentage des recommandations faisant l'objet d'un suivi
Suivi allégé ou détaillé des recommandations du VGQ	5 ans après la publication du rapport de VOR	Recommandations donnant lieu à des progrès insatisfaisants lors du 1 ^{er} suivi	Variation du taux d'application global entre le 1 ^{er} et le 2 ^e suivi

1. Les résultats des suivis détaillés des recommandations du VGQ et de la CAP font aussi l'objet d'un chapitre distinct dans le rapport annuel du VGQ à l'Assemblée nationale.

VGQ Vérificateur général du Québec

23 Plusieurs éléments du processus actuel incitent les entités à passer à l'action. Malgré cela, les résultats mitigés des dernières années quant à la mise en œuvre des recommandations m'amènent à m'interroger sur la façon dont mon organisation pourrait susciter un meilleur taux d'application et fournir aux parlementaires l'information la plus pertinente à ce sujet.

24 Le nombre et la nature des recommandations, les modalités en matière de suivi et de diffusion des résultats ainsi que les délais accordés aux entités pour accomplir les gestes attendus font partie des volets que je veux revoir. À cet effet, j'ai examiné les processus adoptés par d'autres vérificateurs législatifs canadiens.

2.3 Processus d'autres vérificateurs législatifs canadiens

25 À l'échelle du Canada, les pratiques des vérificateurs législatifs en matière de suivi sont très variées. Par exemple, la plupart d'entre eux utilisent comme information de base les évaluations produites par les entités vérifiées, mais l'ampleur de l'analyse portant sur la fiabilité de cette information diffère, ce qui influe sur le niveau d'assurance obtenu. Dans certains cas, la justesse de ces évaluations est remise en question et des travaux additionnels sont nécessaires pour les rendre plus fiables.

26 Dans l'ensemble, les vérificateurs législatifs cherchent à étendre la portée des suivis au plus grand nombre de recommandations possible, sinon à toutes. Le défi est de taille : un effort important doit être déployé, considérant qu'il faut traiter beaucoup de recommandations tout en recherchant le niveau d'assurance adéquat afin de maximiser la valeur ajoutée des travaux.

27 Le temps alloué aux entités avant la réalisation des suivis varie également (un an à cinq ans). Cette fréquence peut toutefois changer selon les missions, notamment si l'on juge que des mesures correctives doivent être prises rapidement.

28 Quant au moment de mettre fin aux suivis, j'ai noté différents scénarios : tantôt, ils se poursuivent jusqu'à ce que les recommandations soient appliquées, tantôt, ils couvrent une période restreinte.

29 La façon de déterminer le taux d'application des recommandations est aussi fort différente d'un vérificateur législatif à l'autre, ce qui rend les mesures difficilement comparables. Entre autres, il arrive que les recommandations appliquées en partie soient additionnées avec celles qui le sont entièrement aux fins du calcul. De plus, comme je viens de le signaler, la fréquence des suivis n'est pas la même, ce qui peut avoir une grande incidence sur les résultats obtenus.

30 Peu importe la nature des travaux, leur fréquence ou encore le niveau d'assurance obtenu, tous les vérificateurs législatifs diffusent de l'information ayant trait à l'application de leurs recommandations. Certains le font dans une publication distincte, tandis que d'autres y consacrent un chapitre de leur rapport à l'assemblée législative. Quelques-uns présentent telles quelles les autoévaluations des entités vérifiées, en les commentant ou non. Des vérificateurs livrent plutôt les observations découlant de leur propre analyse

concernant l'application des recommandations par secteurs d'activité. Notons également l'initiative d'une entité vérifiée, qui a fait le point sur son site Internet quant à l'avancement de ses travaux visant à mettre en œuvre les recommandations qui lui avaient été adressées.

31 L'examen des pratiques utilisées par mes homologues canadiens a confirmé que l'approche idéale n'a pas encore été trouvée et qu'il y a plusieurs façons de faire les choses. Cet exercice s'est avéré très pertinent, faisant ressortir que l'efficacité du processus encadrant la réalisation des suivis est un sujet qui suscite de l'intérêt. Les disparités que j'ai relevées fournissent des pistes de réflexion qui méritent d'être explorées en vue d'accroître l'impact positif de nos interventions.

2.4 Conclusion

32 Mes travaux de vérification font mention de lacunes importantes à combler dans la gestion publique et, bien évidemment, je souhaite que mes recommandations soient appliquées. Même s'il reste du chemin à parcourir, je constate que les entités, en règle générale, investissent des efforts pour apporter des solutions viables aux problèmes soulevés et je tiens à souligner leur contribution soutenue en ce sens.

33 Je suis conscient qu'il n'est pas toujours facile de corriger le tir et que, devant les nombreux défis à relever, l'Administration doit établir ses priorités. Améliorer la gestion publique est un objectif qui interpelle toutes les parties, que ce soit les entités, les parlementaires ou les institutions de contrôle, comme le Vérificateur général.

34 Il me paraît essentiel de poursuivre ma démarche, de concert avec les dirigeants et les membres de la CAP, afin d'instaurer des pratiques optimales au sein du gouvernement du Québec, au profit de la population. L'une des avenues qui s'offrent à moi est de formuler les recommandations les plus utiles et structurantes possibles et de prévoir des mécanismes incitant les décideurs à l'action. Avec l'aide de mon équipe, je vais donc revoir mon approche en matière de suivi des recommandations.

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2011-2012, le programme Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement a nécessité des dépenses de 868,6 millions.

Notre vérification avait pour but de nous assurer que :

- le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les agences vérifiées ont établi des orientations ainsi que des priorités et assument leurs rôles et responsabilités quant au continuum de services et à l'évaluation des résultats liés à la qualité des services ;
- les centres de santé et de services sociaux (CSSS) ainsi que les centres de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement (CRDITED) vérifiés ont mis en place un continuum de services ainsi que des mécanismes favorisant l'accessibilité ;
- les CRDITED vérifiés offrent des services de façon économique et efficiente et mettent en place des mesures qui assurent leur qualité.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les services offerts aux personnes ayant une déficience intellectuelle (DI) ou un trouble envahissant du développement (TED).

Accès difficile aux services. L'obtention d'un diagnostic de TED est longue et ardue pour les trois régions visitées et un nombre élevé d'usagers ne reçoivent pas les services dans le délai établi par le ministère. De plus, le portrait que suit le ministère sur l'accès aux services ne porte que sur 37% des personnes en attente.

Grande variation de l'intensité des services spécialisés (en heures) entre les CRDITED vérifiés et entre les types de clientèle. Peu d'analyses sont réalisées par le ministère pour expliquer les écarts.

Continuité des services partiellement assurée. Les mécanismes prévus pour assurer la continuité des services ont été mis en place partiellement par le ministère, les agences et les établissements vérifiés. De plus, des zones grises subsistent quant au partage des rôles et responsabilités entre les CSSS et les CRDITED.

Peu d'analyses comparatives des coûts et aucune analyse de productivité des ressources humaines. Il y a des écarts importants de coûts entre les CRDITED et, pour une proportion importante du temps des intervenants, les services ne sont pas effectués en présence de l'usager.

Évaluation de la qualité des services à parfaire. Certains mécanismes existent, mais ils ne sont pas intégrés. Les CRDITED n'ont pas mis en place de processus global pour évaluer la qualité des services.

Financement des services établi sur une base historique. Le financement des services n'est pas accordé en fonction des besoins, pas plus qu'il ne tient compte de la hausse significative de la clientèle présentant un TED ces dernières années.

Soutien aux familles offert par les CSSS vérifiés non revu depuis plus de 20 ans. Les montants pris en compte dans le calcul des allocations directes n'ont pas été ajustés. Les critères d'attribution varient d'une région à l'autre.

Orientations ministrielles du programme non revues. Les orientations ministrielles n'ont pas été mises à jour depuis leur publication il y a 10 ans et leur suivi est incomplet, ce qui retarde ainsi l'application des mesures.

Absence d'arrimage des systèmes d'information. Cette absence ne favorise pas la circulation de l'information et, par conséquent, nuit au continuum de services.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS, des agences, des CSSS et des CRDITED. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère, en collaboration avec les agences

- 1 S'assurer de bien suivre l'ensemble des délais d'accès aux services.**
- 2 Suivre l'intensité des services spécialisés tout en faisant l'analyse des écarts entre les centres de réadaptation.**
- 3 Veiller à ce que des mécanismes soient mis en place par les établissements pour assurer la continuité des services.**
- 8 Fixer des balises quant à la répartition du temps des intervenants cliniques pour les services effectués notamment en présence de l'usager et en effectuer le suivi.**
- 9 Établir des orientations pour l'évaluation de la qualité des services rendus aux usagers dans les centres de réadaptation.**
- 13 Mettre à jour les orientations ministérielles et déterminer des indicateurs de gestion et des cibles permettant d'évaluer et de suivre la performance du programme.**
- 14 Revoir le mode de financement des services afin qu'il tienne compte des besoins des personnes.**
- 15 Revoir les allocations directes et les critères d'attribution concernant les mesures de soutien aux familles afin de mieux répondre aux besoins et d'harmoniser les pratiques.**
- 16 Arrimer les systèmes d'information du programme afin de favoriser la circulation de l'information et la continuité des services tout en s'assurant de la confidentialité des données.**

Recommandation aux agences vérifiées, en collaboration avec les CSSS

- 4 Prendre les moyens afin que les diagnostics d'un trouble envahissant du développement soient accessibles dans un délai raisonnable.**

Recommandation aux CSSS et aux CRDITED vérifiés

- 5 Mettre en place les mécanismes pour assurer la complémentarité et la continuité des services.**

Recommandations aux CRDITED vérifiés

- 6 Prendre les mesures pour réduire le délai d'accès à leurs services, y compris les services professionnels spécialisés.**
- 7 Offrir une intensité de services spécialisés adaptée aux besoins des usagers, dont ceux ayant un retard global de développement ainsi que ceux avec un trouble grave du comportement.**
- 10 Mettre en place des mesures afin de maximiser la proportion du temps que les intervenants cliniques passent en présence des usagers.**
- 11 Mettre en œuvre un processus d'évaluation de la qualité des services rendus aux usagers.**

Recommandation aux CRDITED vérifiés, en collaboration avec les agences

- 12 Effectuer de façon périodique des analyses comparatives de leurs coûts et de la productivité de leurs ressources humaines afin d'optimiser leurs ressources.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) a pour principal rôle d'administrer les régimes de retraite qui lui sont confiés par le gouvernement du Québec.

Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- vérifier si la CARRA a mis en place les mécanismes nécessaires afin d'assurer la fiabilité des données reçues des employeurs ;
- évaluer dans quelle mesure elle fournit des services de qualité à sa clientèle tels que ceux relatifs aux demandes de rente ;
- s'assurer qu'elle a mis en place un processus d'amélioration continue à l'égard du Plan global d'investissement (PGI) ;
- s'assurer qu'elle attribue les contrats de services professionnels selon les règles et les saines pratiques de gestion.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la CARRA.

Près de trois ans après la mise en fonction de la solution informatique appelée Renouvellement et intégration des systèmes essentiels (RISE), pièce maîtresse du PGI, la CARRA n'a pas atteint ses objectifs en matière d'amélioration de la qualité des services. Les gains souhaités quant aux délais de traitement des demandes provenant de sa clientèle ne sont pas au rendez-vous. Des écarts relatifs au calcul des rentes sont retracés et corrigés jusqu'à plusieurs années après la mise en paiement.

L'utilisation des mécanismes en place n'est pas optimale afin d'assurer la fiabilité des données reçues des employeurs et stockées dans RISE. La fiabilité de ces données est importante puisque celles-ci servent, notamment, à déterminer les avantages des participants. La CARRA compte sur différents moyens pour valider et améliorer la qualité de ces données, mais ceux-ci ne sont pas suffisamment utilisés. C'est le cas pour les analyses de vraisemblance, la vérification des informations chez les employeurs ou la validation avec d'autres ministères et organismes publics. Cette situation entraîne des risques, comme la non-détection d'irrégularités des données qui peuvent avoir un impact sur le montant des rentes.

Le développement et le déploiement du PGI n'ont pas répondu aux attentes. D'une part, les coûts associés à sa mise en œuvre ont été plus élevés que ce qui avait été prévu (108,1 millions de dollars). D'autre part, plusieurs bénéfices attendus ne se sont pas concrétisés. Notamment, le système a toujours des problèmes de fonctionnalité et, contrairement à ce qui avait été initialement prévu, le traitement des demandes demeure très peu automatisé. En outre, son implantation n'a pas généré les gains de productivité escomptés.

Le PGI n'a pas été géré avec toute la rigueur nécessaire, compte tenu de l'envergure du projet. Malgré les indices qui s'accumulaient quant aux problèmes rencontrés ou appréhendés, les ajustements nécessaires à son plan d'affaires n'ont pas été apportés en temps opportun et la reddition de comptes était inadéquate.

Les lacunes décelées à la CARRA en matière de gestion des contrats de services professionnels sont de même nature que celles qui ont été observées lors de notre vérification publiée antérieurement sur le sujet et touchant d'autres ministères et organismes publics. Ces lacunes soulèvent des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs et à l'utilisation judicieuse des fonds publics.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la CARA. Celles-ci sont présentées intégralement ci-dessous.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à la Commission

- 1 Poursuivre l'amélioration des délais de traitement et du calcul des rentes dans l'objectif de traiter avec diligence les demandes de services de l'ensemble des clients.**
- 2 Parfaire le processus relatif à la transmission des déclarations annuelles des employeurs, notamment à l'égard de la qualité des données qu'ils communiquent et de leur traitement par le système.**
- 3 Mettre en place une stratégie pour contrôler la qualité des données reçues et appliquer de manière systématique les mécanismes prévus par la stratégie en vue d'assurer leur fiabilité.**
- 4 Faire un diagnostic complet de l'état de situation concernant le Plan global d'investissement et revoir les objectifs visés en matière de fonctionnalités, d'automatisation et de bénéfices.**
- 5 Élaborer un plan d'action, assorti d'un budget et d'un échéancier, quant aux mesures à prendre pour atteindre les objectifs révisés à l'égard du Plan global d'investissement, veiller à l'application de ces mesures et exercer une reddition de comptes à l'égard de ce plan.**
- 6 S'assurer que la sécurité de l'information est suffisante en fonction des principes fondamentaux reconnus dans le domaine.**
- 7 Revoir le processus de suivi des projets importants, notamment à l'égard de la gestion des risques ainsi que de la comparaison entre les bénéfices escomptés et les résultats obtenus.**
- 8 Produire une information de gestion permettant d'évaluer de façon précise et sur une base continue la qualité des services offerts, de comparer les données recueillies dans le temps et de réaliser, en temps opportun, une reddition de comptes.**
- 9 Définir une stratégie quant à l'utilisation des ressources externes en matière de services informatiques afin de détenir une expertise interne dans le domaine et d'avoir une indépendance suffisante à l'égard de ces ressources.**
- 10 Documenter la définition du besoin et l'estimation des coûts de manière adéquate.**
- 11 S'assurer que la sollicitation des fournisseurs et la sélection de celui qui est retenu favorisent le libre jeu de la concurrence et donnent lieu à un meilleur partage des risques.**
- 12 Préciser le règlement relatif à la délégation de pouvoir pour l'autorisation des avenants aux contrats en fonction de la nature et de l'importance des changements qu'ils apportent.**
- 13 Améliorer le suivi des éléments figurant dans chaque contrat à l'égard de :**
 - la nature des travaux réalisés, pour s'assurer qu'ils correspondent à ceux qui étaient prévus dans le contrat;**
 - l'application des taux prévus dans le contrat lors du paiement du fournisseur;**
 - la réalisation des travaux par le personnel qui avait été désigné lors de l'attribution du contrat.**

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2011-2012, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a consacré 599 millions de dollars aux services à domicile offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie.

Notre vérification a été effectuée auprès du MSSS, de trois agences et de trois centres de santé et de services sociaux (CSSS). Nous voulions nous assurer que :

- le MSSS et les agences vérifiées prennent les mesures afin que la clientèle reçoive, en temps opportun et de façon équitable, des services à domicile sécuritaires et de qualité ;
- les CSSS vérifiés rendent des services à domicile sécuritaires et de qualité qui répondent aux besoins de la clientèle, et ce, en temps opportun et de façon équitable ;
- les CSSS vérifiés optimisent l'utilisation des ressources humaines, informationnelles et financières allouées aux services à domicile.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les services à domicile offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie.

Peu de repérage des personnes âgées vulnérables. Les CSSS vérifiés n'ont pas mis en place de mécanismes de repérage dans les milieux ayant une concentration significative de personnes âgées. Le repérage est principalement effectué à l'urgence, mais les personnes qui s'y présentent sont souvent déjà en perte d'autonomie.

Usagers sans évaluation des besoins à jour ni plan d'intervention. Le quart des évaluations ne sont pas à jour dans les dossiers examinés. Quant aux plans d'intervention, ils sont absents une fois sur deux et, lorsqu'ils sont présents, ils ne sont pas à jour une fois sur trois.

Intensité des services variable d'un CSSS vérifié à l'autre. Les liens entre les services fournis et les besoins de l'usager ne sont pas démontrés. Quant aux services rendus, ils sont parfois insuffisants selon des intervenants rencontrés, mais aucune analyse ne permet d'évaluer dans quelle mesure ils le sont.

Absence d'une image représentative des délais d'attente. L'accès aux services est largement tributaire du niveau de priorité que l'établissement accorde à l'usager. À l'heure actuelle, les listes d'attente sont incomplètes.

Mesure de la performance à améliorer. Plusieurs dimensions de la performance ne sont pas mesurées. L'expertise et les outils de gestion développés par les CSSS lors des projets d'optimisation des services à domicile ne sont pas systématiquement partagés, ce qui multiplie les dépenses pour des services semblables.

Peu de services professionnels directs à domicile. Les professionnels passent la majorité de leur temps au bureau. Le recours accru aux techniciens permettrait notamment des gains d'efficience.

Peu de suivi des orientations et absence de standards provinciaux. Dix ans après leur diffusion, les orientations ministérielles ne sont que partiellement appliquées. L'absence de standards et le manque d'indicateurs font que la performance des services peut difficilement être évaluée.

Pas assez de contrôle de la qualité des services. Les mesures en place ne permettent pas de contrôler suffisamment la qualité des services, notamment ceux rendus par les partenaires externes.

Besoins en financement non estimés. Les CSSS vérifiés n'ont pas déterminé les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins des usagers. De son côté, le MSSS n'a pas évalué si les fonds alloués sont suffisants pour offrir les services, tant pour les besoins actuels de la clientèle que pour ses besoins futurs.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS, des agences et des CSSS vérifiés.

Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère, à mettre en œuvre en collaboration avec les agences

- 1** S'assurer que l'ensemble du réseau utilise une méthode uniforme de calcul des délais d'attente relatifs aux services à domicile par type de services et pour tous les usagers afin d'obtenir une image représentative de ces délais.
- 5** Poursuivre et accélérer la mise en place de systèmes d'information intégrés qui permettent de suivre l'usager dans le continuum de services aux personnes âgées.
- 6** S'assurer que des contrôles systématiques sont réalisés quant à la fiabilité des données relatives aux services à domicile enregistrées dans les systèmes.
- 11** Effectuer un suivi des orientations relatives aux services à domicile afin d'en assurer la mise en œuvre.
- 12** Établir des standards de services, d'accès, de qualité et d'efficience pour les services à domicile.
- 13** Déterminer le financement nécessaire pour les services à domicile en fonction des orientations et des besoins actuels et futurs de la clientèle.
- 14** Mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer d'une prestation de services à domicile sécuritaires et de qualité lorsque ceux-ci sont rendus par des partenaires externes.
- 15** Suivre régulièrement la performance des établissements dans l'atteinte des standards établis pour les services à domicile.

Recommandations aux agences vérifiées

- 7** Partager avec tous les établissements les outils de gestion et l'expertise développés lors des travaux relatifs à l'optimisation de la performance des établissements afin d'éviter la multiplication des dépenses.
- 8** S'assurer que les établissements, notamment ceux de Montréal, respectent la réglementation relative aux appels d'offres lorsqu'ils recourent à des firmes externes pour optimiser leurs processus.

Recommandations aux établissements vérifiés

- 2** S'assurer de repérer les personnes âgées vulnérables en temps opportun et de suivre l'évolution de leur condition.
- 3** Veiller à ce que tous les usagers recevant des services à domicile soient évalués à l'aide de l'outil multiclientèle, à ce qu'un plan d'intervention soit élaboré pour chacun et à ce que l'évaluation et le plan soient mis à jour régulièrement.
- 4** Prendre des mesures pour que l'accès aux services à domicile et l'offre de services aux personnes âgées ayant des besoins similaires soient équitables, notamment en mesurant le taux de réponse aux besoins.
- 9** Analyser régulièrement la performance des services à domicile en considérant le volume des services rendus, la qualité et le coût.
- 10** Optimiser l'organisation du travail afin d'accroître les heures de services à domicile en présence des usagers.
- 16** S'assurer que chaque usager reçoit des services appropriés, de qualité et bien coordonnés lorsqu'ils sont offerts par plusieurs intervenants.

Faits saillants

Objectifs des travaux

Pour que le régime fiscal soit juste et efficace, tous doivent produire les déclarations exigées par la loi et payer les sommes dues. Revenu Québec doit donc mener des activités relativement au traitement de la non-production des déclarations.

Ces activités se font par trois directions générales, soit la Direction générale des entreprises (DGE), la Direction générale des particuliers (DGP) et la Direction générale du recouvrement (DGR), laquelle est responsable des dossiers des mandataires.

Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que Revenu Québec :

- encadre les activités liées à la non-production de déclarations dans un souci de performance, d'équité et de transparence ;
- gère avec diligence et équité ses activités.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la non-production de déclarations à Revenu Québec.

Revenu Québec n'a pas de cadre de gestion relatif au traitement des dossiers de non-production. Il n'y a pas d'harmonisation des directions générales ni d'intégration des processus.

Le choix des stratégies de repérage et de sélection des dossiers à analyser n'est pas suffisamment étayé. En conséquence, Revenu Québec ne peut avoir l'assurance que tous les dossiers pour lesquels il y a une irrégularité sont repérés et que ceux qui font l'objet d'un suivi ont le meilleur potentiel de rentabilité.

Les démarches effectuées pour le suivi des demandes de production varient fortement d'une direction générale à l'autre, et ce, sans que ce soit justifié et que la performance soit prise en compte. Revenu Québec n'a pas analysé les avantages et les inconvénients des différentes étapes à franchir pour le traitement des dossiers, ce qui lui aurait permis de déterminer le processus optimal.

Le mode de sélection des dossiers pour lesquels un avis de cotisation sur base d'indices sera transmis et la méthode utilisée pour établir la valeur des cotisations ne sont pas harmonisés. Pour sa part, la DGE a fait des choix à cet égard qui ne sont pas appuyés par une démarche complète. Par conséquent, plusieurs avis de cotisation sont délivrés sans qu'il y ait une réelle valeur attendue.

Les balises concernant l'application des pénalités et des amendes prévues dans les lois fiscales sont insuffisantes et interprétées différemment d'une direction générale à l'autre. Aucune amende n'est exigée de certaines catégories de contribuables et de mandataires.

Revenu Québec ne dispose pas d'information de gestion pertinente. Il ne peut pas évaluer l'efficacité et l'efficience des activités liées à la non-production de déclarations ni apporter les correctifs requis.

L'information fournie pour rendre compte des activités liées à la non-production est incomplète. Par exemple, les résultats financiers ne sont pas mis en relation avec les sommes réellement récupérées par Revenu Québec. L'information présentée afin d'obtenir du financement du ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) pour des projets spécifiques et de rendre compte de leur performance ne permet pas de justifier les investissements demandés.

Recommendations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Revenu Québec.

Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à Revenu Québec

- 1** **Revoir les stratégies et les critères utilisés pour repérer et sélectionner les dossiers de contribuables et de mandataires à traiter, stratégies et critères qui devraient étayer davantage les démarches des directions générales.**
- 2** **Analyser son processus de suivi des demandes de production de façon à assurer une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre les directions générales.**
- 3** **Harmoniser le recours aux cotisations sur base d'indices ainsi que la méthode utilisée pour établir leur valeur afin qu'ils mènent à des résultats concluants.**
- 4** **Définir et établir des balises claires pour administrer les pénalités et les amendes en considérant la rentabilité et leur efficacité à susciter la production des déclarations.**
- 5** **Se doter d'une information de gestion qui permet d'évaluer la pertinence et l'efficience des processus et apporter les ajustements requis, le cas échéant.**
- 6** **Définir un cadre de gestion relativement au traitement des dossiers des contribuables et des mandataires en situation de non-production.**
- 7** **Améliorer la reddition de comptes présentée au ministère des Finances et de l'Économie afin que l'information soit complète et représente fidèlement la situation, et ce, tant pour ses activités courantes que pour les projets spécifiques.**
- 8** **Étoffer la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion en fournissant de l'information qui permet de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs pour les activités liées à la non-production.**



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général par intérim



Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que ce CA a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant de joindre les rangs du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
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

Internet

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

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

