



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

165P-1820

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2002-2003
TOME I**

Chapitre

***Suivi de vérifications
de l'optimisation des ressources***



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS	
Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes subventionnaires	6.2.1
Conclusions générales	6.2.4
Règles et normes	6.2.5
Documentation versée aux dossiers d'analyse	6.2.11
Prévisions de coûts	6.2.19
Vérification des subventions	6.2.25
Évaluation de programmes	6.2.32
Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics	6.2.38
Taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique	6.2.41
UTILISATION DE LA GÉOMATIQUE POUR LA GESTION DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES	
Travaux effectués auprès du ministère des Ressources naturelles et de certains autres ministères et organismes	6.3.1
Conclusions générales	6.3.4
Implantation de la géomatique	6.3.7
Échange des données à référence spatiale numérisées	6.3.14
Diffusion des données à référence spatiale numérisées	6.3.21
Reddition de comptes	6.3.26
SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN CONCERNANT LEURS IMMOBILISATIONS	
Travaux effectués auprès du ministère des Transports et d'organismes publics de transport en commun	6.4.1
Conclusions générales	6.4.4
Autorisation des subventions	6.4.7
Versement des subventions	6.4.10
Vérification relative aux autobus	6.4.11
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations	6.4.18
DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION DU MINISTÈRE DU REVENU	
Travaux effectués auprès du ministère	6.5.1
Conclusions générales	6.5.4
Estimation des projets	6.5.7
Assurance qualité et revue par les pairs	6.5.12
Gestion des risques	6.5.16
Gestion des bénéfiques	6.5.19
Suivi des activités de développement de système	6.5.22
Reddition de comptes	6.5.26



QUALITÉ DE LA GESTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Travaux effectués auprès du Protecteur du citoyen	6.6.1
Conclusions générales	6.6.3
Cadre de gestion	6.6.4
Encadrement de la prestation de services	6.6.9
Ressources humaines	6.6.26
Ressources financières	6.6.37
Reddition de comptes	6.6.48
Sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen	6.6.57

SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Travaux effectués auprès de ministères et d'organismes sans but lucratif	6.7.1
Conclusions générales	6.7.5
Coûts supplémentaires pour le gouvernement	6.7.6
Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif	6.7.12
Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif	6.7.17
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	6.7.29

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Avis au lecteur : Les noms des entités étaient à jour en date du 28 avril 2003.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CCNQ	Commission de la capitale nationale du Québec	OPT	Organisme public de transport en commun
ENAP	École nationale d'administration publique	OSBL	Organisme sans but lucratif
IP	Innovation-Papier	RTC	Réseau de transport de la Capitale
IQ	Infrastructures-Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
IT	Infrastructures-Transport	SEMIQ	Société des événements majeurs internationaux du Québec
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	SGFJ	Société de gestion du Fonds jeunesse
MCC	Ministère de la Culture et des Communications	STM	Société de transport de Montréal
MCE	Ministère du Conseil exécutif	STS	Société de transport de Sherbrooke
MFER	Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche	TGE	Télécommunication, gaz et énergie électrique
MRN	Ministère des Ressources naturelles	TQ	Tourisme Québec
MRQ	Ministère du Revenu du Québec	VRQ	Valorisation-Recherche Québec
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie		
MTQ	Ministère des Transports du Québec		



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 voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 6.1.2** Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous rappelons les causes et les conséquences mentionnées à l'époque.
- 6.1.3** Le tableau 1 présente la liste des suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Subventions aux municipalités	1997-1998, tome II, chapitre 6
Utilisation de la géomatique pour la gestion du territoire et de ses ressources	1997-1998, tome II, chapitre 7
Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations	1998-1999, tome II, chapitre 5
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	1999-2000, tome I, chapitre 8
Qualité de la gestion du Protecteur du citoyen	1999-2000, tome II, chapitre 3
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif	2000-2001, tome I, chapitre 2

- 6.1.4** À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 136 recommandations. Quelques-unes sont devenues caduques ou sans objet, compte tenu de l'abandon de certaines activités, de modifications législatives ou du fait que les situations visées ne se sont pas reproduites depuis la vérification initiale. Le tableau 2 précise le niveau d'application des recommandations. De façon globale, il faut retenir que 78 p. cent des recommandations applicables ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Cependant, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 48 p. cent des cas.
- 6.1.5** Ce dernier taux est encore trop faible. Les entités vérifiées devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées. À ce propos, les paragraphes 1.39 à 1.47 du chapitre 1 présentent de nouvelles exigences en matière de reddition de comptes fixées par le gouvernement à ses ministères et à ses organismes afin de favoriser l'amélioration du niveau d'application des recommandations du Vérificateur général.



TABLEAU 2

RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de recommandations					Total
	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques ou sans objet	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Subventions aux municipalités	3	6	9	4	2	24
Utilisation de la géomatique pour la gestion du territoire et de ses ressources	–	1	1	2	–	4
Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations	11	3	4	2	5	25
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	1	3	9	1	–	14
Qualité de la gestion du Protecteur du citoyen	6	4	1	–	–	11
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif	16	2	11	17	12	58
Nombre de recommandations	37	19	35	26	19*	136
Répartition	32 %	16 %	30 %	22 %		
Gestes concrets	78 %					
Application complète ou progrès satisfaisants	48 %					

* Les recommandations caduques ou sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus ou n'avaient pas à être appliquées.



SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS

Travaux effectués auprès de certains ministères et organismes subventionnaires

Suivi mené par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Annie Bégin
Nathalie Fortin
Isabelle Huard
Guy Leblanc
Louis Robitaille
Éric Thibault

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès de certains ministères et organismes subventionnaires. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure les ministères et organismes subventionnaires ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2003.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que les ministères et organismes géraient adéquatement les programmes de subvention aux municipalités. Le tableau 1 présente les différents programmes vérifiés à l'époque.

TABLEAU 1

PROGRAMMES VÉRIFIÉS

Entité	Programme
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec – volets 1 et 3
	Subvention à l'Administration régionale Kativik
Ministère des Transports	Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations
	Programme d'aide à la prise en charge du réseau local (maintenant appelé « Programme d'aide à l'entretien du réseau routier local »)
	Programme d'aide à l'amélioration du réseau local (maintenant appelé « Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal »)
	Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées
Ministère de la Culture et des Communications	Soutien à la mise en valeur du patrimoine
Commission de la capitale nationale du Québec	Ensemble des subventions accordées aux municipalités

6.2.3 Les résultats de cette vérification montraient que l'octroi et le contrôle des subventions manquaient de rigueur. De façon plus précise, des lacunes avaient été relevées au chapitre des règles et des normes établies pour encadrer l'attribution des subventions, de la documentation versée aux dossiers d'analyse, des prévisions de coûts qui motivaient les décisions, de la vérification de l'utilisation des subventions et de l'évaluation des programmes. De plus, nous avons soulevé des déficiences quant aux informations publiées dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics. Enfin, nous constatons que la taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique (TGE) n'était pas perçue intégralement et que le prix de revient relatif à la gestion de la taxe n'était pas calculé par les ministères responsables.



Conclusions générales

Dix-huit des 24 recommandations ont suscité des gestes concrets.

6.2.4 Notre suivi révèle que 18 de nos 24 recommandations ont suscité des gestes concrets. Cependant, seulement 3 recommandations ont été appliquées tandis que, pour 6 autres, les progrès réalisés sont satisfaisants. Quant aux 6 recommandations restantes, 4 n'ont pas été appliquées et 2 sont caduques. Des améliorations significatives ont été apportées au chapitre des règles et des normes mais, sur plusieurs sujets, les résultats sont insuffisants. Par exemple, les progrès sont insatisfaisants en matière de documentation versée aux dossiers, de prévisions de coûts et de vérification des subventions. Le tableau 2 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Règles et normes Préciser les règles et les normes d'attribution des subventions aux municipalités afin d'encadrer convenablement la prise de décision quant au choix des projets, à la détermination du montant des subventions et à la vérification de l'utilisation de celles-ci.	MCC	CCNQ	MAMM MTQ		
Poursuivre ses efforts pour mieux informer les municipalités de toutes les modalités d'application importantes du Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec.	MAMM				
Documentation versée aux dossiers d'analyse Veiller à ce que la documentation nécessaire à la justification des décisions soit versée aux dossiers.			CCNQ MAMM MCC MTQ		
Prévisions de coûts Démontrer qu'ils s'assurent que les prévisions de coûts sont raisonnables avant de s'engager à participer au financement d'un projet.		MAMM		CCNQ MCC MTQ	
Vérification des subventions Procéder à une vérification des subventions afin de s'assurer qu'elles sont utilisées aux fins prévues, récupérer les sommes versées en trop le cas échéant et consigner dans les dossiers les résultats de leurs vérifications.		CCNQ	MTQ	MCC	
Évaluation de programmes Effectuer une évaluation des programmes de subvention aux municipalités ou poursuivre leurs efforts en ce sens.		MCC	MAMM MTQ		



TABLEAU 2 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics Veiller à ce que l'information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics quant aux sommes octroyées aux municipalités soit présentée de façon uniforme.		MFER SCT			
Taxe sur la TGE Intégralité des recettes relatives à la taxe sur la TGE Poursuivre ses efforts pour réclamer aux exploitants des réseaux de TGE, autres que ceux de télécommunication sans fil, toutes les sommes qui sont dues, à titre de taxe foncière, en vertu de la <i>Loi sur la fiscalité municipale</i> .	MRQ				
Frais de perception et de distribution Déterminer le prix de revient de la perception et de la distribution de la taxe sur la TGE.					MAMM MRQ
Nombre de recommandations	3	6	9	4	2*
Répartition	14 %	27 %	41 %	18 %	
Gestes concrets	82 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	41 %				

* Les recommandations caduques ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus à être appliquées.

CCNQ	Commission de la capitale nationale du Québec
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MFER	Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MTQ	Ministère des Transports du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Règles et normes

Au chapitre des règles et des normes, des progrès notables ont été faits par le MCC et la CCNQ.

6.2.5 Lors de notre vérification initiale, nous avons déploré que les règles et les normes encadrant l'attribution des subventions étaient imprécises. Des progrès notables ont été faits à ce chapitre. En effet, le ministère de la Culture et des Communications (MCC) a déterminé des axes d'intervention et défini clairement les critères sur lesquels il se base pour accorder les subventions. La recommandation est donc appliquée. La Commission de la capitale nationale du Québec (CCNQ) a aussi agi afin de donner suite à notre recommandation. Des axes d'intervention pour la sélection de projets ont été précisés, mais des critères de priorité restent à établir. Par conséquent, nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants.



- 6.2.6** Pour les autres programmes, les règles et les normes sont encore imprécises. Ainsi, l'examen du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, géré par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), démontre que des objectifs difficilement mesurables ont été éliminés, notamment ceux qui portaient sur la création d'emplois et la compétitivité économique. Cependant, ils ont été remplacés par un objectif qui consiste à améliorer la qualité de vie des citoyens du Québec et qui, à l'égard de certains critères, est difficilement mesurable. Par exemple, notons le soutien de la croissance économique à long terme par des investissements. En effet, en plus d'être difficilement mesurable, ce critère ne comporte pas d'indicateur.
- 6.2.7** Pour sa part, le ministère des Transports (MTQ) a tenté de préciser ce qu'était la mise au rancart d'un autobus. Ce facteur est important, car il entre en ligne de compte dans le calcul des sommes qui ont été versées en trop aux organismes publics de transport en commun (OPT) et que le ministère récupère. En effet, la date de mise au rancart sert à calculer la durée de vie utile de l'autobus; ainsi, advenant le cas où cette durée de vie serait inférieure à un certain nombre d'années prescrit par la réglementation, les OPT auraient à rembourser un montant proportionnel à la période d'utilisation inférieure à ce nombre. Malgré cet effort, la façon d'interpréter la norme relative à la mise au rancart varie d'une direction territoriale à l'autre, ce qui démontre qu'elle n'est pas encore assez claire. Par exemple, une direction territoriale retient la date de fin d'immatriculation comme date de mise au rancart, alors qu'une autre utilise la date de la dernière inspection mécanique. La recommandation est donc partiellement appliquée et les progrès sont jugés insatisfaisants.
- 6.2.8** Par ailleurs, nous avons constaté que le MAMM a suivi notre recommandation voulant qu'il poursuive ses efforts pour mieux informer les municipalités de toutes les modalités d'application importantes du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Un nouveau guide expliquant ces modalités a été distribué aux municipalités et des séances d'information ont été tenues avec celles-ci.
- 6.2.9 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole**
- « Bien que les règles et normes du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec aient été jugées encore imprécises, il y aurait lieu de souligner que le ministère a par ailleurs fait le nécessaire pour encadrer aux plans normatif et technique la prise de décision quant au choix des projets à l'aide de la fiche de conformité normative et d'appréciation technique des projets, quant à la détermination du montant des subventions par une méthode de prévision de coûts, et quant à la vérification de l'utilisation des subventions par des contrôles des dépenses réclamées avant le versement de toute subvention. »



6.2.10 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Le ministère a tenu compte de la lacune soulevée par le Vérificateur général en 1997-1998 en faisant adopter de nouvelles normes par le Conseil du trésor, qui précisent le traitement à apporter dans le cas de l'aliénation ou de la mise au rancart d'autobus sans remplacement. En ce qui concerne l'ambiguïté soulevée dans le rapport, le ministère s'assurera que cette norme sera interprétée uniformément par l'ensemble des directions du ministère. »

Documentation versée aux dossiers d'analyse

Documentation des dossiers d'analyse : une faiblesse majeure pour les entités.

- 6.2.11** Lors de notre vérification initiale, nous avons remarqué que les décisions relatives au choix des projets et au montant des subventions n'étaient pas toujours suffisamment appuyées dans les dossiers examinés. Pour la plupart des programmes, il n'y a pas eu de mesures correctives qui nous permettraient de conclure que les progrès sont satisfaisants. Pourtant, la documentation d'un dossier est importante pour soutenir et justifier les décisions prises au regard du versement des subventions. Force est de constater que les ministères et organismes vérifiés présentent une faiblesse majeure à cet égard.
- 6.2.12** En ce qui a trait au programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec, géré par le MAMM, notre vérification d'une cinquantaine de dossiers révèle que près de la moitié d'entre eux sont incomplets. Il est souvent difficile d'y repérer toute la documentation nécessaire pour appuyer les décisions relatives au choix des projets et aux montants admissibles, par exemple une analyse qualitative.
- 6.2.13** Il en va de même pour deux programmes relevant du MTQ, soit le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier local et le Programme d'aide au transport adapté. Nos récents travaux démontrent que des informations supplémentaires sont fournies par les municipalités et que les normes sont plus serrées. Toutefois, la vérification d'une dizaine de dossiers indique qu'il manque encore certaines analyses qualitatives pour soutenir la prise de décision. Pour ce qui est du Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations, aussi géré par le MTQ, notre recommandation a suscité certains gestes; les progrès sont considérés comme satisfaisants pour ce programme. Toutefois, globalement, le MTQ n'a appliqué notre recommandation que partiellement et les progrès sont insatisfaisants.
- 6.2.14** Quant à notre recommandation formulée au MCC relativement à son programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine, elle a été partiellement appliquée et les progrès sont insatisfaisants. En effet, bien que des progrès aient été constatés dans une direction régionale, aucun geste concret n'a été fait depuis notre vérification initiale dans l'autre direction vérifiée.



6.2.15 Enfin, la documentation présente dans les dossiers de la CCNQ est également incomplète, notamment l'information concernant la justification du choix d'un projet, de sorte que notre recommandation est partiellement appliquée et que les progrès sont insatisfaisants.

6.2.16 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Le ministère considère comme important de mentionner que la documentation versée aux dossiers pour la justification normative et technique d'un projet, soit la fiche de conformité normative et d'appréciation technique du projet, est adéquate et facilement repérable, mais qu'il manque aux dossiers la documentation justifiant les décisions des autorités du ministère de subventionner certains projets parmi tous ceux présentés. Le ministère poursuivra ses efforts afin que tous les dossiers soient bien documentés. »

6.2.17 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Chaque programme devrait faire l'objet d'une appréciation distincte. Toutefois, le ministère poursuivra ses efforts afin que tous les dossiers soient bien documentés.

« **Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées.** Pour la documentation versée aux dossiers, certains points précisés dans les modalités peuvent amener une augmentation de subvention. Les différentes démarches sont documentées et des formulaires sont maintenant prévus pour supporter ces demandes dans le cadre du nouveau programme d'aide. Le ministère s'assurera que ces démarches soient maintenant bien documentées aux dossiers.

« **Programme d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** Le ministère propose d'étudier la possibilité de bonifier le formulaire d'inscription de la programmation. »

6.2.18 Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

« Bien que cette documentation existe, il y a lieu que la Commission développe des mécanismes administratifs pour qu'elle soit consignée par écrit dans chacun des dossiers du projet. »

Prévisions de coûts

6.2.19 À l'époque, nous n'avions pas, dans la plupart des cas, trouvé de preuve que les ministères et organismes subventionnaires s'assuraient, avant de s'engager à participer au financement d'un projet, que les prévisions de coûts étaient raisonnables. Seul le MAMM a pu nous démontrer que la méthode de travail qu'il utilise maintenant pour analyser les prévisions de coûts est satisfaisante. En effet, les documents fournis par les municipalités sont plus détaillés qu'ils ne l'étaient et le MAMM procède à une analyse sommaire de la demande pour s'assurer que les prévisions sont acceptables. Toutefois, il reste des efforts à fournir à ce chapitre, car une analyse documentée n'est pas effectuée dans tous les cas.



6.2.20 Pour ce qui est des trois autres entités visées par notre recommandation, soit le MTQ pour le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier municipal, le MCC et la CCNQ, elles n'ont pas donné suite.

6.2.21 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Une analyse est effectuée pour chaque dossier malgré que, parfois, les traces de cette analyse ne soient pas toujours évidentes et uniformes d'un dossier à l'autre, ce qui dénote effectivement que des progrès sont à faire sur ce dernier aspect. Le ministère s'assurera que les dossiers contiennent de façon constante des traces évidentes et uniformes de l'analyse des coûts. »

6.2.22 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** La prévision des coûts semble non essentielle en raison des petits montants rattachés le plus souvent à des parties de projets. De plus, les subventions ne sont pas versées selon un prorata fixe d'un projet à l'autre.

« Le ministère s'en tient de nouveau au *modus operandi* convenu entre le gouvernement et les municipalités. Cela s'accorde au principe d'imputabilité des élus municipaux face aux dépenses effectuées par leurs municipalités. »

6.2.23 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« **Commentaire général.** Le ministère a entrepris une réflexion en profondeur de son rôle et de son offre de services. Le projet, au cœur de cette réforme, a été appelé « Diapason » en raison de la nécessité de mettre le ministère davantage au diapason de sa mission et des politiques dont il est le porteur. Il vise le repositionnement de l'action ministérielle en vue de mieux inscrire les services dispensés dans la dynamique d'affaires des organismes et des entreprises. Ce projet amènera le ministère à faire une évaluation récurrente de ses programmes et il ajustera dorénavant ses politiques et ses stratégies en fonction de l'évolution observée dans les milieux de la culture et des communications.

« **Documentation versée aux dossiers et prévisions de coûts.** À terme, le projet Diapason aura permis de standardiser et de simplifier les programmes et les formulaires de demandes de subvention. Une harmonisation des objectifs et des critères des programmes génériques est en cours d'élaboration; éventuellement, il procédera à l'harmonisation des paramètres et des pourcentages de financement de chacun des secteurs d'intervention. Dans la même foulée, le ministère verra à mieux définir les exigences que devront remplir les organismes et les municipalités lors d'un dépôt d'une demande de soutien financier.

« Dans le cadre de son plan de gestion du changement, le ministère est actuellement à élaborer un plan de formation, dont un des éléments est le développement de l'expertise financière, tant dans les unités centrales que régionales. Précisons également que l'obligation de signature d'une convention de reddition de comptes est prévue pour tout octroi d'un soutien financier, convention qui amènera les organismes ou les municipalités à produire un rapport annuel faisant notamment état de la réalisation des activités et de l'atteinte des objectifs. »



6.2.24 Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

«Avant de s’engager dans un projet, la Commission connaît l’estimé des coûts d’un projet : durant le processus, plusieurs variables peuvent avoir des incidences sur le coût d’un projet. Chacun des dossiers de projet ne contient pas l’estimé préliminaire et l’historique des variations au coût du projet. La Commission mettra en place des mécanismes pour documenter ses dossiers de projet.»

Vérification des subventions

Seule la CCNQ a fourni des efforts de vérification soutenus.

- 6.2.25** En 1997-1998, nous avons soulevé le fait que la vérification des subventions est utile tant pour obtenir l’assurance que les municipalités les utilisent aux fins prévues que pour savoir si certaines sommes doivent être récupérées. À l’époque, la vérification de subventions relatives à cinq programmes présentait des lacunes importantes. Or, cette situation perdure puisque seule la CCNQ a fourni des efforts soutenus à cet égard. Cependant, cette dernière n’effectue toujours pas de vérification pour la subvention annuelle de 5 millions de dollars versée à la Ville de Québec, pas plus qu’elle n’encadre cette subvention de règles et de normes claires quant à l’utilisation que la Ville doit en faire. Excepté cette subvention, les progrès de la CCNQ sont satisfaisants.
- 6.2.26** Pour deux des programmes visés par la recommandation que nous avons formulée, les progrès réalisés sont insatisfaisants. D’abord, en ce qui concerne le Programme d’aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations, le MTQ a entrepris certaines vérifications, mais près de 70 p. cent des dossiers n’ont toujours pas été vérifiés. Puisque ces travaux donnent généralement lieu à une récupération de sommes importantes, pareil pourcentage nous empêche d’être satisfaits des progrès accomplis. Quant au Programme d’aide à l’amélioration du réseau routier municipal, les directions territoriales du MTQ ont fait des efforts. Cependant, ces derniers se limitent à une vérification visuelle des travaux; en outre, celle-ci n’est pas effectuée dans toutes les directions territoriales. De surcroît, les preuves de cette vérification ne sont pas documentées. Nous ne pouvons donc pas conclure que les actions accomplies sont satisfaisantes.
- 6.2.27** Pour ce qui est du Programme d’aide à l’entretien du réseau routier local, le MTQ n’a pas appliqué notre recommandation et il maintient sa position de l’époque : les subventions accordées en vertu de ce programme sont inconditionnelles. Nous estimons toutefois que, en tenant compte des normes existantes et des principes de saine gestion, le ministère devrait soumettre à un contrôle l’ensemble des subventions qu’il verse et obtenir de l’information de la municipalité au sujet de l’utilisation qu’elle fait de la subvention reçue. Globalement, nous considérons que la recommandation concernant, entre autres, trois programmes gérés par le MTQ a été partiellement appliquée et que les progrès sont insatisfaisants.



6.2.28 Enfin, bien que le MCC réalise depuis peu des vérifications de dossiers de subventions rattachées à d'autres programmes, il n'a jusqu'à présent vérifié aucune de celles versées en vertu du programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine.

6.2.29 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Même si plusieurs dossiers accusent effectivement encore du retard, le ministère a pris des dispositions pour récupérer ce retard accumulé. Des équipes de vérification permanentes ont été mises sur pied dans plusieurs régions afin de vérifier les dossiers en question.

« **Programme d'aide financière à l'entretien du réseau routier local.** L'aide versée aux municipalités est inconditionnelle. »

6.2.30 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« Le ministère a formalisé son processus de planification, lequel identifie des besoins de suivis qui permettront d'apporter les ajustements à ses politiques, à ses stratégies et à ses plans d'action. Un plan de vérification des ententes est déjà prêt et les travaux seront entrepris dès le mois de juin, conformément à l'Entente de développement culturel avec la Ville de Québec 2002-2003. »

6.2.31 Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

« Le contrat de ville entre la Ville de Québec et le gouvernement du Québec, rendu public le 3 avril dernier, prévoit maintenant que l'utilisation de la subvention de 5 millions de dollars versée à la Ville pour ses fonctions de capitale soit prévue dans une entente. »

Évaluation de programmes

6.2.32 Nous rappelions, dans notre rapport de 1997-1998, que l'évaluation de programmes est nécessaire. Elle permet, en effet, de savoir dans quelle mesure les besoins sont satisfaits et les objectifs atteints.

6.2.33 À ce sujet, le MAMM a fourni des efforts importants pour évaluer l'atteinte des objectifs du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec. Toutefois, aucune appréciation n'a été effectuée concernant le programme relatif à la subvention versée à l'Administration régionale Kativik. Ce programme a été révisé en 1999 afin d'y inclure certaines obligations au chapitre de la reddition de comptes, mais cette révision n'a pas été accompagnée d'une telle évaluation. Le MAMM a partiellement appliqué notre recommandation, mais les progrès sont insatisfaisants.

6.2.34 Le programme Soutien à la mise en valeur du patrimoine, géré par le MCC, a fait l'objet d'une évaluation qui reste cependant à compléter. La recommandation a donc été partiellement appliquée et nous estimons que les progrès sont satisfaisants.

*Évaluation
de programmes:
progrès satisfaisants
réalisés au MCC.*



6.2.35 Le MTQ a récemment entrepris des démarches visant à évaluer le Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations. Toutefois, l'échéance de remise de cette évaluation n'a pas encore été fixée. Pour évaluer les programmes d'aide à l'entretien du réseau routier local et à l'amélioration du réseau routier municipal, il a embauché du personnel et déterminé des échéances. Les progrès par rapport à notre vérification sont donc à venir. Notre recommandation a été appliquée partiellement et les progrès sont insatisfaisants.

6.2.36 Commentaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole

« Le ministère a fait compléter en 1999 par l'École nationale d'administration publique (ENAP) l'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 1997 et il a aussi demandé à l'ENAP d'entreprendre l'évaluation du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000. L'ENAP a déposé en mai 2002 le plan d'évaluation de ce dernier programme et en mars 2003 l'étude préparatoire à son évaluation. L'ENAP poursuivra en 2003-2004 l'évaluation intérimaire de ce programme ainsi que son évaluation finale prévue en 2006-2007. Pour ce programme, le ministère juge qu'il a fourni des efforts satisfaisants.

« Par ailleurs, le plan stratégique du MAMM pour la période 2001-2003 prévoyait la mise au point d'un cadre d'évaluation de programmes pour 2002. La production d'une politique et d'un cadre de gestion de l'évaluation des politiques et programmes est maintenant faite. La politique définit l'évaluation de programmes, ses objectifs, ses principes directeurs, son champ d'application ainsi que la démarche d'évaluation. Le cadre de gestion précise le partage des rôles et des responsabilités en matière d'évaluation de programme.

« En prévision de la préparation d'un plan triennal d'évaluation de programmes, un répertoire des programmes et régimes a été produit. Par ailleurs, le ministère poursuit le développement des banques de données nécessaires à l'évaluation de programmes qui seront ciblés dans le plan triennal d'évaluation. »

6.2.37 Commentaires du ministère des Transports

« **Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations.** Le ministère tient à souligner qu'il a procédé en 2001 à la révision du cadre institutionnel du transport en commun à la suite de la réorganisation municipale et de la réforme de l'organisation territoriale municipale. Ce n'est qu'à la suite de la révision de ce cadre institutionnel que le ministère pouvait procéder à une consultation afin d'établir les paramètres d'un nouveau cadre financier du transport en commun au Québec. Le rapport des mandataires nommés par le gouvernement a été déposé au MTQ le 23 janvier 2003.

« **Programmes d'aide financière à l'entretien du réseau routier local et d'aide financière à l'amélioration du réseau routier municipal.** L'évaluation du programme de la voirie locale a débuté et est inscrite au Plan annuel de gestion des dépenses 2003-2004 du ministère. »



Information publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics

6.2.38 À l'époque, nous avons noté que l'information relative aux subventions des municipalités, qui est publiée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics, n'était pas présentée de façon uniforme. Des écarts sur le plan de l'interprétation de certains termes et des façons de faire différentes étaient à l'origine de cette situation. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche ont accompli des gestes concrets pour faire en sorte de corriger cette lacune. En effet, des mécanismes de coordination ont été mis en place et des contrôles supplémentaires ont été effectués. Ainsi, les inexactitudes soulevées dans le rapport original ont été corrigées, ce qui est satisfaisant. Toutefois, lors de notre suivi, nous avons constaté quelques différences entre les deux ouvrages, lesquelles nous incitent à conclure que la recommandation n'a pas été entièrement appliquée.

6.2.39 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Comme vous le constatez dans votre rapport, nous avons déployé des efforts pour améliorer la cohérence de l'information concernant les subventions aux municipalités présentée dans le Livre des crédits et dans les Comptes publics. Toutefois, votre rapport relate que des écarts subsistent.

« Afin de diminuer les risques liés à une présentation différente des renseignements, nous poursuivons nos efforts de coordination. À cet effet, nous transmettrons plus tôt au Contrôleur des finances les renseignements nécessaires, et ce, dès l'année financière 2003-2004. »

6.2.40 Commentaires du ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche

« Le ministère des Finances poursuivra ses efforts pour améliorer le niveau de coordination entre les deux ouvrages. »

Taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique

Le MRQ a fait les démarches pour corriger les lacunes relatives à la gestion de la TGE.

6.2.41 Pour ce qui est des lacunes relatives à la gestion de la taxe sur la TGE, le ministère du Revenu du Québec (MRQ) a fait les démarches nécessaires, notamment au chapitre de la cotisation des exploitants et de la perception de la taxe, afin de récupérer l'intégralité des recettes. Un programme de vérification particulier a d'ailleurs été mis sur pied pour tenir compte de notre recommandation, de sorte que celle-ci est maintenant appliquée.

6.2.42 Nous avons aussi recommandé au MRQ et au MAMM de déterminer le prix de revient de la perception et de la distribution de la taxe sur la TGE. En janvier 2001, des changements législatifs ont eu pour résultat de rendre notre recommandation



caduque, étant donné que les recettes afférentes à la taxe sur la TGE ne sont plus redistribuées aux municipalités.

6.2.43 Commentaires du ministère du Revenu

« Comme la première recommandation a été appliquée et que la deuxième est devenue caduque, le ministère n'a pas de commentaires à émettre. »



UTILISATION DE LA GÉOMATIQUE POUR LA GESTION DU TERRITOIRE ET DE SES RESSOURCES

Travaux effectués auprès du ministère des Ressources naturelles et de certains autres ministères et organismes

Suivi mené par

Alain Fortin

Directeur de vérification

Véronique Boily

- 6.3.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès du ministère des Ressources naturelles (MRN) et de certains autres ministères et organismes. Nos travaux ont pris fin en janvier 2003.
- 6.3.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que l'encadrement des activités liées à la géomatique favorisait le rendement optimal, à l'échelle gouvernementale, des investissements faits dans cette technologie de pointe et que la reddition de comptes était complète. Nous avons également vérifié si les ministères et organismes faisaient preuve d'économie et d'efficacité en gérant ces activités et en diffusant leurs données à référence spatiale numérisées.
- 6.3.3** Notre vérification portait sur les activités liées à la coordination de la géomatique et réalisées par les responsables du Plan géomatique du gouvernement du Québec depuis 1988, ainsi que sur celles menées par les ministères et organismes les plus touchés par la gestion du territoire et de ses ressources. Il s'agissait du MRN, du ministère de l'Environnement et de la Faune (devenu ministère de l'Environnement), du ministère des Affaires municipales (maintenant ministère des Affaires municipales et de la Métropole), du ministère des Transports, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Régie de l'assurance agricole du Québec (dont les activités sont maintenant assurées par la Financière Agricole du Québec) et de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Conclusions générales

- 6.3.4** En novembre 1988, le gouvernement a mis en place le Plan géomatique du gouvernement du Québec afin d'optimiser ses interventions dans l'ensemble du territoire. En effet, le Plan doit orienter les actions et les investissements des ministères et organismes en matière de géomatique. Son but est de susciter une vision d'ensemble dans l'aménagement et la gestion du territoire et de ses ressources. Sa clientèle est constituée des ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale.
- 6.3.5** Le MRN agit comme mandataire du gouvernement pour la mise en œuvre du Plan dont la gestion est assurée par une structure de coordination qui comprend le Comité des sous-ministres et le Comité directeur.
- 6.3.6** Notre suivi révèle qu'il reste encore des actions concrètes à accomplir pour résoudre les problèmes soulevés à l'époque. Ainsi, des quatre recommandations formulées en 1997-1998, nous estimons que les progrès sont satisfaisants pour l'une d'entre elles, insatisfaisants pour une autre, alors que deux recommandations n'ont pas été appliquées. Le tableau 1 dresse notre bilan à cet égard.



TABEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Implantation de la géomatique Accélérer l'implantation de la géomatique, notamment en accentuant l'effort de numérisation des données à référence spatiale.		X		
Échange des données à référence spatiale numérisées Faciliter l'échange de données à référence spatiale numérisées entre les ministères et organismes.			X	
Diffusion des données à référence spatiale numérisées Favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes. À cet effet, proposer une politique de diffusion de ces données.				X
Reddition de comptes Effectuer une reddition de comptes complète quant à l'implantation de la géomatique au gouvernement.				X
Nombre de recommandations	-	1	1	2
Répartition	-	25 %	25 %	50 %
Gestes concrets	50 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	25 %			

Implantation de la géomatique

- 6.3.7** Nous avons constaté en 1997-1998 que, 10 ans après la création du Plan, la géomatique ne faisait que commencer dans la plupart des ministères et organismes vérifiés. Cette lenteur à introduire la géomatique reportait l'un des objectifs du Plan, qui était d'aider les entités concernées à réviser leurs façons de faire en vue d'améliorer leur performance et de diminuer leurs coûts d'exploitation.
- 6.3.8** Une des causes était que l'approche retenue pour encadrer l'implantation de la géomatique ne donnait pas les résultats escomptés. Étant donné le rôle de coordonnateur qui leur était attribué, le Comité des sous-ministres et le Comité directeur étaient tenus de convaincre plutôt que d'imposer, ce qui ne leur permettait pas d'assumer un rôle de chef de file.



- 6.3.9** Une autre cause renvoyait aux retards dans la numérisation des données à référence spatiale géographiques et foncières de base, qui comprennent les principaux éléments de topographie, de cadastre, d'arpentage ainsi que les limites administratives. Ces données, dont la production relève du MRN, sont essentielles parce que les organisations s'en servent ultérieurement pour noter leurs propres informations et pour assurer l'échange des données entre les ministères et organismes.
- 6.3.10** Un troisième facteur entrainé en jeu, à savoir que très peu d'autres données à référence spatiale étaient alors numérisées à des fins particulières. Dans le domaine de la géomatique, la plupart des systèmes doivent utiliser des données numérisées provenant de l'extérieur de l'organisation, en plus de celles qui sont produites à l'interne. Ainsi, le fait que les ministères et organismes ne numérisent pas leurs données à référence spatiale se répercute sur le fonctionnement des systèmes des autres entités. À l'époque, nous avons mentionné deux projets pour lesquels les données à référence spatiale n'étaient pas numérisées: celles des bassins versants à l'échelle 1 : 20 000 et celles concernant le registre des droits d'utilisation du territoire et d'exploitation des ressources rattachés aux terres du domaine public.
- 6.3.11** À la lumière de ces observations, nous avons recommandé aux responsables du Plan de même qu'aux ministères et organismes visés par la vérification initiale d'accélérer l'implantation de la géomatique, notamment en accentuant l'effort de numérisation des données à référence spatiale.
- 6.3.12** Le suivi montre que cette recommandation a été appliquée de façon satisfaisante. En effet, les données topographiques, d'arpentage et des limites administratives sont entièrement numérisées. De plus, bien que la production des données cadastrales en format numérique ne soit pas terminée, celle-ci suit son cours conformément au plan d'action prévoyant que les travaux s'échelonnent sur quelques années.
- 6.3.13** En outre, les autres données à référence spatiale numériques ont été produites pour 11 des 13 projets examinés en 1997-1998, même s'il reste à compléter la numérisation des données relatives aux 2 projets mentionnés précédemment. Enfin, quoique tous les ministères et organismes ayant fait l'objet du suivi aient numérisé des données à référence spatiale qu'ils utilisent dans le cadre de leurs activités, des améliorations sont encore nécessaires dans la façon de les produire. Ces améliorations viendront corriger une lacune relevée par le Comité directeur dans la Stratégie gouvernementale de production de l'information géographique qu'il a adoptée en mars 2002: «[...] les ministères et organismes définissent des produits ministériels sans lien les uns avec les autres: ils ignorent les besoins des autres producteurs et utilisateurs ministériels [...]». Il faut en effet que tous les acteurs partagent une vision gouvernementale établissant les priorités et favorisant le développement de partenariats entre les entités.

Les données topographiques, d'arpentage et des limites administratives sont entièrement numérisées.



Échange des données à référence spatiale numérisées

- 6.3.14** Par l'échange de données, le Plan vise à optimiser les investissements des ministères et des organismes en géomatique, dans une perspective gouvernementale, en évitant le redoublement des efforts de production des données. Le coût de production des données à référence spatiale numérisées constitue environ 70 p. cent du coût d'un système d'information géographique, d'où l'importance de les échanger.
- 6.3.15** À l'époque, nous avons constaté qu'il n'y avait pas beaucoup d'échanges de données de ce genre entre les ministères et organismes, du fait que les données étaient rares et que celles qui existaient n'étaient pas connues des autres entités. Ainsi, il n'existait pas de répertoire géodocumentaire, et le dossier concernant le choix et le contenu minimal des métadonnées – c'est-à-dire les caractéristiques des données – n'était pas terminé.
- 6.3.16** Le répertoire géodocumentaire est un système d'information sur les données à référence spatiale produites par les ministères et organismes dans le cadre de leurs activités. Il permet aux éventuels utilisateurs d'obtenir rapidement l'inventaire des nombreuses sources de données à référence spatiale et, à partir des métadonnées, de connaître et d'apprécier dans quelle mesure elles peuvent répondre à leurs besoins.
- 6.3.17** Par ailleurs, nous avons signalé l'absence d'un protocole d'entente entre producteurs et utilisateurs, lequel aurait permis d'uniformiser la procédure d'échange de données et d'en favoriser l'application.
- 6.3.18** Considérant ces lacunes, nous avons adressé aux responsables du Plan une recommandation les invitant à faciliter l'échange des données à référence spatiale numérisées entre les ministères et organismes.
- 6.3.19** Malgré le volume grandissant des données à référence spatiale numérisées, leur échange entre les ministères et organismes demeure limité. Il est toujours difficile pour eux de connaître ce qui se fait dans les autres entités.
- 6.3.20** D'une part, il n'y a pas de répertoire géodocumentaire et, d'autre part, le Forum des usagers, qui servait notamment de tribune facilitant le partage de l'information, n'existe plus. Nous avons par ailleurs constaté qu'il n'y a toujours pas de protocole d'entente entre producteurs et utilisateurs. En outre, même si une norme sur les métadonnées a été conçue, elle n'a fait l'objet ni d'un consensus ni d'une approbation à l'échelle gouvernementale.

Les échanges de données entre les ministères et organismes demeurent limités.

Diffusion des données à référence spatiale numérisées

- 6.3.21** Le Plan vise à favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes à la clientèle externe. Dans le cadre de la vérification initiale, nous avons observé que l'essentiel de la diffusion, d'ailleurs restreinte, s'effectuait par la Photocartotheque québécoise, raison sociale du Centre



d'information géographique et foncière du MRN. Ainsi, des fichiers numériques, tels que ceux des données topographiques, du cadastre et des limites administratives, produites par le MRN, étaient vendus.

- 6.3.22** La plupart des autres ministères et organismes touchés par notre vérification produisaient certaines données à référence spatiale numérisées afin de remplir leur mandat, mais ils ne les diffusaient pas.
- 6.3.23** La diffusion rencontrait plusieurs obstacles, notamment parce qu'elle ne faisait pas partie du mandat officiel de la plupart des ministères et organismes. De plus, ceux-ci ne voyaient guère d'avantages à diffuser leurs données à référence spatiale numérisées, même si cette information aurait pu être utile à d'autres entités, compte tenu du fait qu'il aurait fallu y affecter des ressources qui leur manquaient bien souvent.
- 6.3.24** Nous avons noté qu'il n'existait aucune politique de diffusion des données à référence spatiale numérisées au gouvernement du Québec. Une telle politique est pourtant essentielle, étant donné les développements de la géomatique, la percée de l'Internet et la mise en place de l'infrastructure gouvernementale.
- 6.3.25** Nous avons donc recommandé aux responsables du Plan de favoriser la diffusion des données à référence spatiale numérisées des ministères et organismes. À cet effet, nous les avons invités à proposer une politique. Or, bien que le Comité directeur ait produit un rapport en juin 2000 sur la stratégie de diffusion, notre suivi montre que la politique attendue fait toujours défaut et que la diffusion est restreinte.

Absence de politique de diffusion des données.

Reddition de comptes

- 6.3.26** Les travaux de vérification effectués en 1997-1998 avaient fait ressortir que la reddition de comptes sur l'implantation de la géomatique s'était jusqu'alors limitée à peu de chose. Nos travaux avaient porté sur le bilan descriptif produit en janvier 1998 à l'occasion d'une demande de renouvellement du Plan et sur les rapports annuels de 1995-1996 et de 1996-1997 du MRN. L'information contenue dans les documents ne permettait pas au lecteur d'apprécier l'état du processus d'implantation : elle ne représentait pas une vue d'ensemble qui aurait regroupé les efforts de coordination et les projets de géomatique mis en branle par les ministères et organismes dans leurs activités courantes.
- 6.3.27** De plus, il n'était pas fait mention des montants consacrés à l'implantation de la géomatique au gouvernement ni des objectifs fixés et des résultats atteints relativement à l'échange de données et à la révision des façons de faire.
- 6.3.28** Ainsi, nous avons recommandé aux responsables du Plan d'effectuer une reddition de comptes complète quant à l'implantation de la géomatique au gouvernement.
- 6.3.29** Force est de constater que la reddition de comptes concernant l'implantation de la géomatique ne s'est pas améliorée et que les lacunes relevées à l'époque n'ont pas été comblées.

La reddition de comptes ne s'est pas améliorée.



6.3.30 Commentaires du ministère

« En ce qui concerne l'échange des données à référence spatiale numérisées, le ministère souligne la complexité des enjeux, le temps requis pour la coordination de sept intervenants de même que les nombreuses initiatives prises en la matière: chantier de normalisation sur les métadonnées avec le Secrétariat du Conseil du trésor, développement amorcé du Catalogue de l'information géographique gouvernementale, tenue du premier Colloque gouvernemental annuel sur la géomatique prévue en 2003.

« En ce qui concerne la recommandation relative à la diffusion des données à référence spatiale numérisées, le ministère souligne que des efforts ont été effectués, à savoir un Cadre de gestion de l'information géographique gouvernementale qui a été élaboré et est en voie d'être adopté, la stratégie de gestion, de diffusion et d'accessibilité à l'information géographique gouvernementale approuvée dès 2000 et un Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec établi dès 1999.

« En ce qui concerne la recommandation relative à la reddition de comptes, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, à titre de responsable du PGGQ [Plan géomatique du gouvernement du Québec], souligne qu'il demeure disposé à rendre des comptes aux autorités gouvernementales (notamment lors du renouvellement quinquennal du PGGQ), aux instances concernées de l'Assemblée nationale (par exemple lors de la défense des crédits) et à la population (entre autres dans le cadre du rapport annuel de gestion).»



SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN CONCERNANT LEURS IMMOBILISATIONS

Travaux effectués auprès du ministère des Transports et d'organismes publics de transport en commun

Suivi mené par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Annie Bégin
Isabelle Huard
Louis Robitaille
Éric Thibault
Hélène Turcotte

- 6.4.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du ministère des Transports du Québec (MTQ) et d'organismes publics de transport en commun (OPT). Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure le ministère et les OPT ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2003.
- 6.4.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour objectif de nous assurer que les subventions accordées aux OPT relativement à leurs immobilisations répondaient aux conditions d'octroi et d'utilisation. Nous avons conclu que, sauf pour trois projets, les subventions satisfaisaient à ces conditions. Certains sujets relatifs à l'attribution de subventions présentaient des lacunes. Elles touchaient notamment l'autorisation, le versement et la vérification des subventions, tant pour les projets se rapportant à l'acquisition d'autobus que pour ceux associés aux autres projets d'immobilisations.
- 6.4.3** Des directions territoriales du ministère des Transports ainsi que le Réseau de transport de la Capitale (auparavant appelé la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec), la Société de transport de Montréal (avant 2002, connue sous le nom de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal) et la Société de transport de Sherbrooke (avant, la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke) avaient été sélectionnés lors de cette vérification.

Conclusions générales

- 6.4.4** Notre suivi révèle que 90 p. cent des recommandations ont amené des gestes concrets de la part du ministère des Transports et des OPT. Nous estimons que les progrès réalisés sont satisfaisants pour 70 p. cent des recommandations. Le tableau 1 présente l'état général des recommandations.
- 6.4.5** Toutefois, il reste des actions concrètes à accomplir pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. Pour sa part, le ministère des Transports a appliqué 5 recommandations sur les 12 qui lui étaient adressées. De plus, nous sommes satisfaits des progrès réalisés en ce qui concerne 3 autres recommandations. Celles touchant le versement des subventions ont notamment été suivies. Cependant, des améliorations se doivent d'être apportées au chapitre de la vérification relative aux autobus ainsi que de celle concernant les autres projets d'immobilisations. Le tableau 2 montre l'état de chacune des recommandations qui lui étaient destinées.

Des 12 recommandations adressées au MTQ, 5 ont été appliquées et, pour 3 autres, les résultats sont satisfaisants.



TABLEAU 1

ÉTAT GÉNÉRAL DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				Sans objet
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Ministère des Transports	5	3	4	–	–
Organismes publics de transport en commun	6	–	–	2	5
Nombre de recommandations	11	3	4	2	5*
Répartition	55 %	15 %	20 %	10 %	
Gestes concrets	90 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	70 %				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DES TRANSPORTS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Autorisation des subventions				
Autobus Définir ce qui constitue une augmentation de la flotte, effectuer un suivi auprès des organismes publics de transport en commun afin de vérifier si l'acquisition d'autobus sert à maintenir la flotte ou à l'accroître et, dans ce dernier cas, exiger que le besoin de nouveaux véhicules soit justifié.			X	
Autres projets d'immobilisations S'assurer que les autorisations de projets sont données conformément aux règles et aux normes d'attribution.	X			
Versement des subventions Baser le calcul des versements sur le total projeté des dépenses admissibles.	X			
Procéder à la récupération des sommes versées en trop sur la même base, qu'un projet soit financé par le biais d'une ou de plusieurs émissions.	X			
Vérification relative aux autobus				
Dates d'acquisition et d'aliénation S'assurer de la fiabilité des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus pour connaître leur durée de vie utile.			X	
Considération du prix de vente Considérer le prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis.		X		



TABLEAU 2 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DES TRANSPORTS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre Continuer de s'assurer qu'aucune dépense en excédent du montant autorisé par le ministre ne fait l'objet d'une subvention.		X		
Revenus de financement excédentaire Considérer les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal dans la détermination des dépenses subventionnées.	X			
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations Pièces justificatives S'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées.			X	
Conformité avec les règles et les normes S'assurer que les règles et les normes d'attribution sont respectées.			X	
Conformité avec les autorisations du ministre S'assurer de la conformité des dépenses avec les autorisations du ministre lorsqu'il vérifie leur admissibilité.		X		
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal S'assurer que les programmes de vérification appliqués par le vérificateur interne permettent d'attester l'admissibilité des dépenses conformément aux conditions d'octroi et que ses attestations sont convenablement étayées.	X			
Nombre de recommandations	5	3	4	–
Répartition	42 %	25 %	33 %	–
Gestes concrets	100 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	67 %			

**OPT: 75 p. cent
des recommandations
entièrement appliquées.**

6.4.6 Pour ce qui est des organismes publics de transport en commun vérifiés, nous constatons que la Société de transport de Montréal (STM) a appliqué quatre de nos six recommandations. Une autre n'a pas été suivie et la dernière était inapplicable à cause de l'absence de nouveaux dossiers. Quant au Réseau de transport de la Capitale (RTC), il a répondu entièrement à nos attentes. Comme il n'y a pas eu de nouveaux projets depuis notre vérification initiale à la Société de transport de Sherbrooke (STS), elle n'a pas eu à suivre plusieurs de nos recommandations. Elle n'a toutefois pas appliqué celle ayant trait aux dates d'acquisition et d'aliénation d'autobus. Le tableau 3 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.


TABLEAU 3
ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN

	Recommandation				Sans objet
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Vérification relative aux autobus					
Dates d'acquisition et d'aliénation Avoir en leur possession les pièces justificatives pour démontrer l'exactitude des dates d'aliénation des autobus.	RTC STM			STS	
Revenus de financement excédentaire Comptabiliser les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt en déduction des frais de financement temporaire.	STM				
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations					
Pièces justificatives Avoir en leur possession les pièces justificatives nécessaires pour démontrer l'admissibilité des dépenses subventionnées.	RTC				STS
Conformité avec les règles et les normes Rédiger ses appels d'offres publics de façon à distinguer nettement les dépenses admissibles de celles qui sont inadmissibles et s'assurer du respect de cette exigence, lorsqu'[on] confie à un tiers la maîtrise d'œuvre d'un projet, en tout ou en partie.				STM	STS
Obtenir une autorisation additionnelle du ministre, si elles souhaitent que les coûts afférents aux changements aux plans et devis soient admissibles.					STM STS
Conformité avec les autorisations du ministre Comptabiliser distinctement les dépenses relatives à chaque projet.					STS
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal					
Démontrer que les dépenses relatives aux travaux effectués en régie sont des coûts marginaux en ce qui a trait au remplacement d'escaliers mécaniques dans les stations de métro.	STM				
Obtenir une autorisation du ministre au regard des ordres de changement si elle souhaite que les coûts y afférents soient admissibles quant au projet de fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes.	STM				
Nombre de recommandations	6	–	–	2	5*
Répartition	75 %	–	–	25 %	
Gestes concrets	75 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	75 %				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.



**Changements survenus
dans les parcs d'autobus :
le MTQ ne réalise
aucun suivi.**

Autorisation des subventions

- 6.4.7** À l'époque, les règles et les normes ne spécifiaient pas ce qui constitue une augmentation de la flotte d'autobus. De plus, le MTQ ne faisait pas de suivi quant aux augmentations de flottes et il n'exigeait pas que le besoin de nouveaux véhicules soit justifié.
- 6.4.8** Nos récents travaux révèlent que, si le MTQ a défini ce qu'est une flotte, il n'effectue toujours pas de suivi auprès des OPT quant aux changements survenus dans leurs parcs d'autobus. Pourtant, pareil suivi est important, car il donne au ministère la possibilité de savoir si un véhicule pour lequel il accorde une subvention vient prendre la relève d'un autre ou s'il vient augmenter le parc de l'OPT. Si le parc est augmenté, il faut en rendre compte au ministère et justifier le besoin. Lorsqu'il s'agit d'un remplacement, un calcul pour évaluer la durée d'utilisation de l'autobus remplacé doit être fait afin de déterminer les possibilités de récupération, si la durée est inférieure à celle prescrite. En outre, l'outil d'analyse que le MTQ a conçu en 1999 et qui permet de réaliser ce suivi (plan quinquennal) est rempli par les OPT, mais le ministère ne l'examine pas. Par conséquent, nous considérons que, même si notre recommandation a été partiellement appliquée, les progrès réalisés sont insatisfaisants.
- 6.4.9** Relativement à l'autorisation des autres projets d'immobilisations, nous avons trouvé les autorisations requises dans les dossiers de deux directions territoriales, conformément aux règles et aux normes. La recommandation a donc été suivie par chacune de ces directions. Pour l'autre direction territoriale vérifiée, la lacune n'a pu être corrigée, compte tenu du fait qu'il n'y a pas eu de nouveau dossier.

Versement des subventions

- 6.4.10** En 1998-1999, nous avons recommandé au ministère de baser le calcul des versements sur le total projeté des dépenses admissibles. De plus, nous lui avons demandé de procéder à la récupération des sommes versées sur la même base, qu'un projet soit financé par le biais d'une ou de plusieurs émissions de titres étalées dans le temps. Le ministère a suivi ces deux recommandations, de sorte que les lacunes sont maintenant corrigées.

Vérification relative aux autobus

Dates d'acquisition et d'aliénation

- 6.4.11** Pour le MTQ, la durée de vie utile des autobus constitue une information essentielle: elle lui sert à établir la partie récupérable des subventions accordées aux OPT, le cas échéant. Le ministère doit donc s'assurer de la fiabilité des dates d'acquisition et d'aliénation, ce qui lui permet de déterminer cette durée de vie utile. Des lacunes avaient été décelées à ce chapitre lors de notre vérification initiale.



Les lacunes sont toujours présentes quant à la vérification des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus.

- 6.4.12** Notre suivi indique que les lacunes persistent dans les trois directions territoriales vérifiées. Pour deux d'entre elles, bien que des efforts de vérification aient été fournis, aucun travail n'a été effectué pour contrôler la fiabilité de ces dates. Quant à la troisième, elle a prévu vérifier les subventions versées aux OPT et les dates d'acquisition et d'aliénation. Toutefois, les démarches sont peu avancées. De façon globale, la recommandation a été partiellement appliquée et les progrès réalisés sont insatisfaisants.
- 6.4.13** À l'époque, nous avons également recommandé aux trois organismes publics de transport en commun d'avoir en leur possession les pièces justificatives concernant les dates d'aliénation des autobus. À cet égard, la STM et le RTC ont corrigé la situation; ils ont maintenant en leur possession les pièces justificatives requises qui attestent les dates d'aliénation retenues. Ces deux OPT ont donc suivi notre recommandation. Pour ce qui est de la STS, nos travaux nous permettent de conclure qu'elle n'a toujours pas en main les pièces justificatives nécessaires. De plus, la date figurant sur la plupart des pièces que nous avons vérifiées ne concorde pas avec la date d'aliénation fournie par la STS au MTQ. Par conséquent, cet organisme n'a pas répondu à notre recommandation.

Considération du prix de vente

- 6.4.14** Lors de notre vérification initiale, nous avons invité le MTQ à considérer le prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis. Cette recommandation a été appliquée pour les projets de deux directions territoriales. Pour la troisième, même si celle-ci a inclus cet élément dans son programme de vérification, aucun contrôle n'est encore complété. Pour cette raison, nous considérons que notre recommandation a été partiellement appliquée, mais que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre

- 6.4.15** En 1998-1999, nous avons recommandé au MTQ de continuer de s'assurer qu'aucune dépense en excédent du montant autorisé par le ministre ne fait l'objet d'une subvention. Dans ce but, le ministère a effectué des vérifications dans deux des trois directions territoriales que nous avons vérifiées et a considéré cet élément. Cependant, pour la troisième direction territoriale, nous avons constaté un retard important: moins de la moitié des dossiers ont été vérifiés. En définitive, la recommandation n'a été appliquée que partiellement; nous estimons cependant que les progrès réalisés sont satisfaisants.



Revenus de financement excédentaire

- 6.4.16** Lors de notre vérification initiale, nous avons recommandé au ministère de considérer les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt de la STM dans la détermination des dépenses admissibles. Cette recommandation a été suivie.
- 6.4.17** De plus, nous avons recommandé à la STM de comptabiliser les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt en déduction des frais de financement temporaire. Elle a donc appliqué notre recommandation.

Vérification relative aux autres projets d'immobilisations

Pièces justificatives

- 6.4.18** À l'époque, nous avons recommandé au MTQ de s'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées. Pour ce qui est des projets entrepris par un des OPT, la direction territoriale chargée de le vérifier a veillé à ce que les pièces justificatives relatives au projet qu'elle a vérifié soient présentes dans les dossiers. Cependant, étant donné le nombre important de dossiers non vérifiés, soit plus d'une dizaine, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants. Par ailleurs, comme un autre OPT n'a pas entrepris de nouveaux projets depuis notre vérification initiale, la direction territoriale chargée de vérifier ses projets n'a donc pu suivre la recommandation.
- 6.4.19** Nous avons aussi recommandé au RTC et à la STS d'avoir en leur possession les pièces justificatives nécessaires pour démontrer l'admissibilité des dépenses subventionnées. En ce qui a trait à la STS, aucun nouveau projet n'a été amorcé depuis lors, de sorte que la recommandation est inapplicable. Le RTC, lui, a rassemblé les pièces justificatives nécessaires; par conséquent, la recommandation est appliquée.

Conformité avec les règles et les normes

Respect par le ministère

Des lacunes existent toujours quant à la façon de rédiger des appels d'offres et à l'admissibilité des dépenses.

- 6.4.20** Lors de notre vérification initiale, nous avons remarqué que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines règles et normes d'attribution n'étaient pas respectées. Les lacunes, attribuables aux directions territoriales du MTQ, touchaient notamment la façon de rédiger les appels d'offres, la présence d'ordres de changement au projet initial non approuvés par le ministre ainsi que l'acceptation par le ministère de dépenses inadmissibles relativement à certains projets. Globalement, la recommandation est appliquée de façon insatisfaisante. Les paragraphes suivants expliquent la situation.



Appels d'offres

- 6.4.21** L'une des directions territoriales n'a pas vérifié si l'OPT avait rédigé les appels d'offres selon les règles de l'art, de sorte que la lacune n'est pas corrigée. Toutefois, une autre direction territoriale a mené des travaux concernant des appels d'offres antérieurs, ce qui nous a démontré que cet élément était vérifié la plupart du temps.

Ordres de changement

- 6.4.22** L'une des directions territoriales a remédié à la situation en vérifiant si les ordres de changement étaient bel et bien autorisés par le ministre. Pour une autre, aucun ordre de changement n'ayant été donné depuis notre vérification originale, nous n'avons pu vérifier l'application de notre recommandation.

Admissibilité des dépenses

- 6.4.23** En 1998-1999, nous avons constaté que des dépenses inadmissibles de 65 000 dollars avaient été engagées pour un projet en particulier, soit le projet du terminus Angrignon. Or, notre suivi montre que le ministère n'a toujours pas procédé à la vérification de ce dossier. Par contre, il a corrigé la situation en ce qui a trait au dossier de la voie réservée dans le Vieux-Port de Québec. Nous avons également relevé à l'époque des dépenses inadmissibles de 13 000 dollars relativement au projet de la salle d'attente du terminus de l'Université de Sherbrooke. Étant donné que la vérification menée par le ministère n'a pas amené la récupération de cette somme, la lacune n'est pas corrigée.

Respect par les organismes publics de transport en commun

- 6.4.24** À l'époque, nous avons également signalé aux OPT que des appels d'offres publics et des ordres de changement n'étaient pas conformes aux règles et aux normes. Les paragraphes qui suivent présentent les progrès réalisés par chaque entité.

Appels d'offres

- 6.4.25** Pour ce qui est des appels d'offres publics, la STM n'a pas suivi notre recommandation. En effet, même si cette dernière ne concernait qu'un appel d'offres, il n'a pas été rédigé selon les règles et les normes, qui exigent de distinguer les dépenses susceptibles d'être subventionnées de celles qui ne le sont pas. La STS, elle, n'a pas publié d'appel d'offres de ce genre depuis notre vérification; par conséquent, la recommandation est considérée comme inapplicable.



Ordres de changement

- 6.4.26** Notons que la STM et la STS n'ont donné aucun ordre de changement depuis la vérification initiale. La recommandation adressée à ces deux organismes est donc inapplicable.

Conformité avec les autorisations du ministre

Conformité avec les autorisations du ministre : les progrès du MTQ sont satisfaisants.

- 6.4.27** En 1998-1999, nos travaux avaient montré que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines excédaient le montant autorisé par le ministre pour la réalisation d'un projet et que, pour d'autres, les exigences qu'il avait spécifiées dans sa lettre d'autorisation n'étaient pas respectées. Nous estimons qu'à cet égard, les progrès réalisés sont satisfaisants.
- 6.4.28** Nous constatons également que le ministère aurait dû s'opposer à ce que soient versées les sommes qui excédaient le montant autorisé par le ministre. Notre suivi démontre que, à la suite d'une vérification menée par une direction territoriale, les dépenses excédentaires ont été finalement refusées, de sorte que les lacunes ont été corrigées.
- 6.4.29** Notre suivi révèle aussi qu'une autre direction territoriale a inclus à son programme de vérification une analyse de conformité. Néanmoins, seulement deux dossiers sur un total de sept ont été examinés, ce qui est insatisfaisant.
- 6.4.30** Quant à la dernière direction territoriale vérifiée, nous rapportons à l'époque que des dépenses excédentaires totalisaient 10 000 dollars pour une phase d'un projet. Or, le ministère, à la suite de sa propre vérification du dossier, n'a pas établi que cette somme était inadmissible. Bien que, globalement, le montant total dépensé pour toutes les phases approuvées de ce projet était inférieur à celui autorisé par le ministre, les coûts reliés à cette phase dépassaient le montant autorisé. Par conséquent, cette lacune n'est pas corrigée. Aucun autre projet n'a été entrepris depuis notre vérification initiale.
- 6.4.31** Par ailleurs, nous avons recommandé à la STS de comptabiliser distinctement les dépenses relatives à chaque projet. Aucun nouveau projet n'ayant été entrepris, cette recommandation est inapplicable.

Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal

- 6.4.32** En 1998-1999, nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les programmes de vérification appliqués par le vérificateur interne permettaient d'attester l'admissibilité des dépenses conformément aux conditions d'octroi et que ses attestations étaient convenablement étayées. Cette recommandation a été appliquée par le ministère qui procède désormais à une vérification des travaux.



6.4.33 Nous avons aussi incité la STM à démontrer que les dépenses relatives aux travaux effectués en régie étaient directement attribuables à leur exécution. De plus, nous avons recommandé qu'elle obtienne l'autorisation du ministère au regard des ordres de changement relativement à un projet précis de fabrication. La STM a donné suite à nos deux recommandations et les lacunes sont maintenant corrigées.

6.4.34 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** Les dossiers ayant fait l'objet de vérifications par le Vérificateur général ont été examinés par le ministère en considérant ses recommandations. Des équipes de vérification permanentes ont été mises sur pied dans plusieurs régions et elles procéderont à la vérification des dossiers de subventions.

« **Autorisation des subventions.** Le plan quinquennal de gestion de la flotte est un outil qui permet de suivre l'évolution du parc d'autobus des sociétés au fil des ans. Il donne un portrait du parc d'autobus à un moment donné durant l'année. Ce document devrait être utilisé pour accorder le remplacement d'autobus ou augmenter le parc d'autobus autorisé à un organisme et en suivre l'évolution.

« Notons cependant qu'une analyse a été effectuée par le MTQ lors de la première année de la mise en place du plan quinquennal de gestion de la flotte. Cette analyse a été transmise aux directions territoriales du MTQ pour constater l'évolution du parc d'autobus des sociétés de transport situées sur leur territoire.

« **Vérification relative aux autobus : dates d'acquisition et d'aliénation.** *A posteriori*, 16 ans plus tard, il est difficile de procéder à la vérification des dates d'acquisition des autobus en fonction des dates de livraison. Ces véhicules ont été acquis il y a 16 ans et certains organismes ne disposent plus au moment de la vérification de preuves attestant la date exacte de livraison. Le MTQ doit donc retenir les dates apparaissant dans le système de la société. Par contre, les directions territoriales s'assurent de la fiabilité de la date exacte d'aliénation des autobus en fonction des informations qui sont maintenant plus précises au sein des sociétés de transport en commun.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : pièces justificatives.** Le ministère a mis en place des mesures qui corrigent la lacune soulevée et il s'assurera de l'existence des pièces justificatives lorsqu'il réalisera ses dossiers de vérification.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : conformité avec les règles et les normes.** Le commentaire du Vérificateur général porte sur trois aspects de la vérification, soit les appels d'offres, les ordres de changement et l'admissibilité des dépenses. À l'exception du dossier de l'Université de Sherbrooke pour lequel une dépense de 13 000 dollars a été reconnue admissible par le MTQ alors que le Vérificateur général estime qu'elle ne devrait pas être subventionnée, toutes les vérifications effectuées par le MTQ l'ont été à la satisfaction du Vérificateur général.



« Le MTQ n'a pas reçu de recommandation totalement appliquée dû au cas du dossier de l'Université de Sherbrooke et au fait que la vérification du dossier du terminus Angrignon n'est pas réalisée. Dans le cas du dossier de l'Université de Sherbrooke, la vérification du dossier a été confiée à une firme de vérification externe au MTQ et cette firme n'a identifié aucune dépense non admissible. Le ministère maintiendra, s'il y a lieu, ses efforts de vérification.

« **Vérification relative aux autres projets d'immobilisations : conformité avec les autorisations du ministre.** Le ministère poursuivra ses efforts pour s'assurer de la conformité aux autorisations du ministre lorsqu'il procédera à des vérifications. »

6.4.35 Commentaires du Réseau de transport de la Capitale

« Nous avons pris connaissance du rapport, lequel mentionne que le RTC a répondu entièrement aux attentes du Vérificateur général concernant les deux recommandations qui lui étaient adressées. Dans ce contexte, nous n'émettrons pas de commentaires. »

6.4.36 Commentaires de la Société de transport de Montréal

« Des efforts seront faits dans les prochains mois pour corriger la situation et nous assurer que les différents intervenants de la STM soient plus sensibilisés aux conditions à remplir pour respecter les modalités du programme d'aide au transport en commun, surtout en ce qui concerne la rédaction des appels d'offres de façon à isoler les dépenses non admissibles.

« À cet effet, le service Gestion des ressources financières a rédigé un guide qui sera remis aux directeurs de projet afin de mieux faire connaître toutes les étapes de planification, soit les demandes d'autorisation, les demandes de subvention, le suivi des coûts et du respect des conditions de subvention relié aux projets et l'archivage des pièces justificatives. »

6.4.37 Commentaires de la Société de transport de Sherbrooke

« Effectivement, la STS n'a pas en main toutes les pièces justificatives concernant les dates d'aliénation des autobus et la date figurant sur certaines pièces justificatives ne concorde pas avec la date d'aliénation fournie, mais ce, pour la période que vous avez vérifiée.

« Cependant, pour toutes les aliénations ultérieures à la période vérifiée, la STS se conforme de façon stricte à votre recommandation. »



DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION DU MINISTÈRE DU REVENU

Travaux effectués auprès du ministère

Suivi mené par

Martin Lessard

Directeur de vérification

Annie Bernard

Yves Denis

Clarence Kimpton

Caroline Nadeau

Guy Perron

- 6.5.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère du Revenu. Nos travaux ont pris fin en mars 2003. Étant donné que les projets visés par la vérification initiale étaient terminés, notre suivi a porté sur trois nouveaux projets, qui concernent le développement ou l'entretien des systèmes présentés en annexe – ces choix sont conformes au modèle de base que nous avons utilisé à l'époque. Ces projets ont été sélectionnés en fonction des critères suivants :
- projet lancé à une date ayant permis au ministère de tenir compte de nos recommandations ;
 - projet assez avancé pour que nous appliquions les critères d'évaluation ;
 - projet significatif pour le ministère, devant faire l'objet d'une reddition de comptes.
- 6.5.2** Les coûts prévus sont respectivement de 1,6, de 2,7 et de 3,9 millions de dollars.
- 6.5.3** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 8 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait porté sur les aspects suivants : l'estimation des projets, les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, la gestion des risques, la gestion des bénéfiques, le suivi des activités de développement de système et la reddition de comptes. Globalement, nous désirions avoir l'assurance que les processus reliés à ces aspects critiques du développement de système ont été mis en œuvre par le ministère.

Conclusions générales

- 6.5.4** Notre suivi révèle que le ministère a pris des mesures à l'égard de 13 des 14 recommandations que nous avons formulées. Des améliorations significatives ont été notées pour ce qui est de l'estimation des projets ainsi que de la gestion des risques. Toutefois, certaines mesures sont incomplètes en ce qui a trait à l'assurance qualité et à la revue par les pairs, à la gestion des bénéfiques et au suivi des activités de développement. En dépit de ces réserves, le ministère réussit à mettre en œuvre les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission, en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés.
- 6.5.5** Par ailleurs, mentionnons que le projet de développement du système « Déploiement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises » est celui pour lequel nous avons observé les meilleures pratiques.
- 6.5.6** Le tableau 1 fait le point sur l'état des recommandations.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Estimation des projets				
Se doter d'une procédure visant à encadrer l'estimation des projets, et établie en tenant compte de ses particularités; cette procédure devrait préciser les éléments à estimer, la démarche à suivre, les outils à employer, la documentation à élaborer ainsi que les modalités de revue et d'approbation des estimations.	X			
Cumuler les données nécessaires afin d'appuyer et d'améliorer les estimations produites.			X	
Assurance qualité et revue par les pairs				
Revoir ses mécanismes d'assurance qualité au regard du développement des systèmes d'information pour qu'ils portent tant sur la conformité des biens livrables et des activités que sur l'efficacité de ces dernières et pour que l'indépendance ou, à défaut, l'objectivité soit davantage assurée quant à l'exercice de cette fonction.			X	
Faire en sorte que les revues réalisées par les pairs soient mieux encadrées et conduites plus systématiquement.			X	
Gestion des risques				
Définir ses orientations et lignes de conduite en matière de gestion des risques et se doter d'outils conçus à cet effet.		X		
Systématiser davantage la gestion des risques associés au développement de ses systèmes d'information : – en identifiant et en quantifiant le plus tôt possible l'ensemble des risques encourus; – en tenant compte de l'importance et du degré de probabilité des risques lors de leur prise en charge.		X		
Gestion des bénéfices				
Actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et revoir, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices.			X	
Mettre en place les mécanismes 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	



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Suivi des activités de développement de système				
Améliorer le suivi des projets de développement de système d'information				X
– en tenant compte de tous les changements demandés et apportés en cours de réalisation;				
– en considérant, lors des suivis mensuels, l'ensemble des efforts et des coûts engagés;			X	
– en comparant l'effort et le coût réel avec les prévisions initiales;			X	
– en utilisant des indicateurs pour mesurer sa performance.		X		
Reddition de comptes				
Fournir une information complète à l'Assemblée nationale relativement à ses activités de développement de système d'information, et notamment faire ressortir dans son rapport annuel d'activité dans quelle mesure et pourquoi la fonctionnalité, le coût, le délai et les bénéfices des systèmes développés diffèrent des prévisions en plus d'énoncer les motifs expliquant que les exigences du Conseil du trésor ne sont pas entièrement respectées.			X	
Nombre de recommandations	1	3	9	1
Répartition	7%	21%	65%	7%
Gestes concrets	93%			
Application complète ou progrès satisfaisants	28%			

Estimation des projets

- 6.5.7** Une estimation détaillée de l'ampleur des travaux et du coût de développement d'un système d'information est essentielle pour savoir si l'on va de l'avant, pour prévoir et affecter les ressources nécessaires à la réalisation du projet, pour gérer la performance relative aux activités de développement et pour contrôler les coûts. Il s'agit d'une fonction élémentaire quant à la gestion de projet.
- 6.5.8** En 1999-2000, nous avons constaté que les estimations faites par le ministère étaient imprécises, tant pour les ressources spécialisées affectées au développement que pour les ressources liées aux utilisateurs qui y participent. Nous déplorons alors le manque de rigueur du processus d'estimation. De plus, le ministère ne colligeait pas, au fil des projets, toute l'information voulue pour mieux orienter ses activités futures.
- 6.5.9** Ayant entrepris, en octobre 2001, une démarche visant à déterminer avec une précision accrue les coûts associés aux utilisateurs, le ministère a mis au point un nouveau processus d'estimation qui s'étend à l'ensemble des activités de



développement et il a développé un outil logiciel pour faciliter le travail des estimateurs. Achievé en décembre 2002, ce processus est conforme aux exigences que nous avons formulées lors de la vérification initiale. Le ministère a aussi constitué la valeur du portefeuille de ses applications. Les informations qu'il en tire sont utilisées lors de l'estimation des modifications à apporter aux systèmes existants et aux systèmes en développement. Des progrès sont donc constatés en ce qui concerne la constitution d'une banque d'information en vue d'appuyer les estimations sur des données recueillies antérieurement.

6.5.10 Même s'il est trop tôt pour juger de l'application du nouveau processus, nos récents travaux confirment l'importance d'encadrer adéquatement l'estimation des projets. En effet, nous avons encore constaté des écarts qui ne répondent pas aux normes associées à la méthodologie de développement généralement suivie au gouvernement du Québec¹. Ces écarts se situent entre -38 p. cent et +42 p. cent lorsque nous comparons les données réelles avec les estimations produites. Pareille lacune ne favorise pas l'affectation judicieuse des ressources, spécialisées ou non; elle nuit également à la gestion de la performance et au contrôle des coûts.

Avec un nouveau processus d'estimation, le ministère a franchi un pas important.

6.5.11 En se dotant d'un nouveau processus, le ministère a franchi un pas important. Il lui reste maintenant à l'appliquer de manière systématique et à cumuler les données nécessaires afin d'appuyer et d'améliorer ses estimations.

Assurance qualité et revue par les pairs

6.5.12 En matière d'assurance qualité et de revue par les pairs, nous avons recensé en 1999-2000 plusieurs pratiques visant à assurer l'efficacité des activités de développement et à éliminer, en cours de route, les défauts des produits. Cependant, les travaux d'assurance qualité ne portaient pas sur l'efficacité des activités ni sur le respect du cadre méthodologique en vigueur et des normes de l'industrie. En outre, les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un processus de contrôle objectif n'étaient pas réunies. Nous avons également invité le ministère à encadrer davantage la revue par les pairs pour profiter pleinement de cet exercice.

6.5.13 Le ministère a pris des mesures afin de contrôler plus objectivement la qualité de deux des systèmes faisant l'objet du suivi. De plus, pour l'un d'eux, on a veillé davantage au respect du cadre méthodologique. Mis à part ces progrès, les pratiques d'assurance qualité ne se sont guère améliorées. Ainsi, elles portent presque exclusivement sur la satisfaction des exigences fonctionnelles et leur impartialité n'est toujours pas entièrement assurée puisque les personnes endossant ces pratiques sont parties prenantes à la réalisation des projets.

1. La norme suggérée requiert que l'écart par rapport à l'estimation réalisée à la fin de l'étape de l'architecture détaillée, au regard des étapes subséquentes, soit en deçà de 15 p. cent. Cet écart est de 30 p. cent lorsque les données réelles sont comparées avec l'estimation initiale.



- 6.5.14** Quant aux revues par les pairs, elles sont organisées en fonction de chaque projet, tout comme à l'époque. Toutefois, elles sont maintenant mieux planifiées. Même si leur documentation laisse à désirer – par exemple le registre d'approbation des biens livrables ne nous permet pas de conclure que toutes les activités prévues ont été réalisées –, elles sont effectuées par des personnes clés pour assurer l'optimisation et la cohérence des moyens mis en œuvre.
- 6.5.15** Bien que des faiblesses perdurent au regard des pratiques d'assurance qualité et de revue par les pairs, il n'en demeure pas moins que les efforts du ministère à ce chapitre contribuent à la qualité des systèmes développés. Néanmoins, il doit renforcer ces fonctions en les encadrant plus étroitement. De façon à gérer adéquatement la qualité, il a tout intérêt à recueillir de l'information sur les efforts investis et les résultats obtenus et à l'analyser avec soin.
- Le ministère doit renforcer l'assurance qualité et la revue par les pairs.***

Gestion des risques

- 6.5.16** Le développement de système comporte des risques qui ont trait notamment à la fonctionnalité du système, au budget, à l'échéancier de livraison ainsi qu'à la récupération des bénéficiaires. Or, les mécanismes en place à l'époque ne permettaient pas de détecter rapidement ni d'évaluer les principaux risques qui n'étaient pas pris en charge en fonction de leur importance et de leur degré de probabilité. Nous avons recommandé au ministère de définir ses orientations et lignes directrices en matière de gestion des risques, de se doter d'outils conçus à cet effet et de systématiser davantage son action.
- 6.5.17** Le ministère a adopté en février 2001 une méthode d'analyse de risques – celle que privilégie le Secrétariat du Conseil du trésor – assortie d'un outil logiciel et il a décidé de les appliquer aux projets dont le coût est supérieur à 500 000 dollars. Il a d'ailleurs réalisé une telle analyse et établi un plan de gestion pour une dizaine de systèmes. Des progrès ont donc été accomplis à ce chapitre, mais il reste à préciser quelques points: le moment et la fréquence propices pour évaluer les risques, la nature et le partage des responsabilités concernant leur gestion de même que les modalités de leur prise en charge et du suivi exercé à cet égard. Le ministère devra aussi statuer sur la marche à suivre par rapport aux projets de moindre envergure susceptibles de comporter des risques particuliers.
- 6.5.18** En ce qui a trait aux projets que nous avons sélectionnés, la nouvelle méthode a été appliquée à l'un d'eux. Toutefois, faute de suivi adéquat des risques détectés, les responsables de ce projet n'ont pas l'assurance que les actions prévues sont exécutées ni que les risques sont bel et bien sous contrôle. Quant aux deux autres projets, rien n'indique que les risques majeurs ont été recensés en temps opportun et dûment traités.
- Les risques sont globalement mieux gérés.***



Gestion des bénéfices

Rien n'indique que les retombées des projets sont maximisées.

- 6.5.19** Les bénéfices éventuels d'un système constituent un des éléments déterminants dans la décision de lancer le projet consacré à son développement. En 1999-2000, nous avons observé que les estimations faites à ce chapitre lors de la conception des systèmes n'étaient pas actualisées. En outre, les mécanismes servant à retirer tous les avantages escomptés n'étaient pas mis en branle assez rapidement.
- 6.5.20** La situation a peu évolué depuis. Le cadre ministériel de gestion des bénéfices n'a pas été modifié, mais le ministère songe à l'enrichir à la faveur d'une réflexion plus globale portant sur la gestion de ses investissements. Par ailleurs, les pratiques ne sont pas uniformes. Ainsi, la gestion des bénéfices est adéquate pour un système sous la responsabilité d'une direction dont la mission même est d'accroître l'observance fiscale. En revanche, cette gestion est insatisfaisante dans le cadre d'un autre projet où, malgré l'avancement des travaux (certaines fonctions sont livrées), les avantages réels n'ont pas encore été recensés. Quant au troisième projet, les bénéfices escomptés n'ont pas été déterminés.
- 6.5.21** En fin de compte, sauf exception, le ministère n'est pas à même de démontrer qu'il maximise les retombées des systèmes développés ni d'évaluer leur rentabilité. C'est pourquoi nous l'exhortons à poursuivre ses efforts.

Suivi des activités de développement de système

Les efforts accomplis par les utilisateurs ne sont pas connus au fur et à mesure.

- 6.5.22** Le suivi des activités de développement de système permet de s'assurer que les objectifs sont atteints en mesurant régulièrement les progrès et, s'il y a lieu, d'apporter les ajustements nécessaires. La vérification initiale avait fait ressortir que le contrôle exercé par les comités directeurs n'était pas adéquat puisqu'ils ne pouvaient se fier au registre des changements apportés en cours de développement; de plus, ces comités ne disposaient que d'une vision partielle de l'effort et du coût. Les données cumulées sur l'avancement des projets n'étaient pas mises en relation avec les prévisions initiales, et la performance ne faisait l'objet d'aucun suivi.
- 6.5.23** Il y a eu des progrès relativement à la surveillance globale des coûts, mais le suivi de l'effort consenti en jours-personnes reste incomplet – par exemple, les efforts consacrés par les utilisateurs ne sont pas connus au fur et à mesure qu'ils sont accomplis. Signalons aussi que les données ne sont pas regroupées par fonctions, ce qui ne permet pas une analyse suffisamment détaillée.
- 6.5.24** Le contrôle des changements apportés aux systèmes demeure insuffisant. En effet, le registre servant à consigner les modifications n'est tenu que pour un des trois projets visés par nos récents travaux et, par surcroît, il n'est pas exhaustif. Quant à la comparaison des efforts consentis et des coûts avec les prévisions initiales, elle n'est pas encore une pratique généralisée. Deux projets ont bien donné lieu à quelques rapprochements qui, étant trop sommaires ou incomplets, s'avèrent peu utiles. Pour ce qui est d'évaluer la performance, le ministère a effectué des



travaux pertinents au regard d'un des projets : il a mis en relation ce qu'il en avait retiré avec ce qu'il y avait investi.

- 6.5.25** Pour le moment, les responsables ne sont pas en mesure de contrôler adéquatement l'ampleur des projets, de détecter en temps utile les dépassements et de gérer la performance des équipes. Ceux-ci nous mentionnent toutefois que le ministère a créé, en janvier 2003, la Direction de la coordination des refontes des systèmes. Les objectifs poursuivis sont l'instauration de bonnes pratiques en matière de suivi des activités de développement de système, dans le cadre des trois projets de la refonte, et le transfert éventuel de ces pratiques aux autres projets du ministère.

Reddition de comptes

- 6.5.26** Au terme de la vérification initiale, nous avons invité le ministère à fournir à l'Assemblée nationale une information plus complète sur ses activités de développement de système. Trois ans plus tard, la situation s'est légèrement améliorée. Le ministère a déposé, comme le requiert la *Loi sur l'administration publique*, un plan stratégique qui aborde l'utilisation des technologies et des télécommunications. En outre, dans son rapport annuel de gestion, il fait état de ses principales réalisations en la matière, présente les résultats obtenus en regard des objectifs poursuivis et précise les ressources consacrées aux technologies de l'information. Toutefois, cette information ne permet pas aux parlementaires d'apprécier comme il se doit la gestion du ministère relativement aux activités de développement de système. En effet, ce dernier ne donne pas d'indication sur le respect de ses engagements ou la justesse de ses prévisions quant à la fonctionnalité des systèmes, au coût des travaux ainsi qu'aux délais et aux avantages liés aux projets les plus significatifs.

6.5.27 Commentaires du ministère

« **Estimation des projets.** Le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général.

« **Assurance qualité et revue par les pairs.** Tel que mentionné par le Vérificateur général, les efforts du ministère à ce chapitre contribuent à la qualité des systèmes développés. Toutefois, le ministère prend bonne note des observations formulées.

« **Gestion des risques.** Le ministère a mis en place une méthode reconnue, soit S : PRIME, qui permet de systématiser la gestion des risques dans les projets majeurs. En ce qui concerne les autres projets, le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général.

« **Gestion des bénéfiques.** Le ministère prend bonne note des commentaires formulés par le Vérificateur général. Par ailleurs, nous sommes en réflexion sur l'élaboration d'une politique afin d'encadrer la gestion des bénéfiques.

« **Suivi des activités de développement de système.** Plusieurs projets réalisés depuis le dernier rapport du Vérificateur général incluaient la gestion d'indicateurs pour mesurer



différents éléments, dont la performance. Le projet majeur portant sur le « Développement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises », examiné dans le cadre de ce suivi, le démontre.

« Quant aux constatations relatives aux difficultés à mesurer la performance des équipes, le ministère est d'avis qu'un suivi rigoureux et un contrôle serré des activités de développement ont été réalisés même si aucun indicateur de performance formel n'a été produit.

« Le Vérificateur général souligne qu'il y a eu des progrès relativement à la surveillance globale des coûts. Nous comprenons que certains points devront être améliorés.

« **Reddition de comptes.** La reddition de comptes publique du ministère est fondée sur son plan stratégique, son plan annuel de gestion des dépenses et sa déclaration de services aux citoyens. L'exercice 2002-2003 constitue la deuxième et dernière année du plan stratégique 2001-2003. La reddition de comptes portera donc sur les mêmes objectifs et indicateurs qu'en 2001-2002. Les informations à ce sujet présentées au rapport annuel de gestion du ministère sont conformes aux exigences du guide publié par le Secrétariat du Conseil du trésor. »



ANNEXE – DESCRIPTION SOMMAIRE DES SYSTÈMES D'INFORMATION VISÉS PAR LE SUIVI

Déclaration de revenus électronique (1,6 million de dollars)

Ce système donne accès à un formulaire électronique. Les contribuables ayant un profil fiscal simple peuvent l'utiliser pour remplir en ligne leur déclaration de revenus et la transmettre gratuitement au ministère. L'information transmise met à jour les bases de données du ministère et déclenche la production de l'avis de cotisation.

Déploiement des échanges électroniques – Enregistrement des entreprises (2,7 millions de dollars)

Ce système est mis à la disposition des entreprises et des particuliers en affaires pour qu'ils puissent remplir et soumettre, par voie électronique, une demande d'enregistrement. Un tel enregistrement leur permet notamment d'effectuer des retenues à la source, de verser des contributions au ministère et de percevoir la taxe de vente du Québec (TVQ) ainsi que la taxe sur les produits et services (TPS) du gouvernement du Canada. Le système offre aussi aux intéressés la possibilité de modifier leur adresse et de s'inscrire au fichier de la TVQ.

Observance fiscale dans l'industrie de la fabrication du vêtement (3,9 millions de dollars)

Ce système a été développé dans le cadre de la mise en place de nouvelles mesures fiscales liées aux activités du Bureau de lutte à l'évasion fiscale. Il renvoie à un ensemble de fonctions ajoutées aux systèmes actuels dans le but de soutenir l'application des mesures destinées à assurer un meilleur suivi fiscal de la sous-traitance dans l'industrie de la fabrication du vêtement. La déclaration de renseignements propre à cette industrie est la pièce maîtresse du contrôle exercé. Une partie des fonctions développées à ce jour soutiennent les mesures transitoires mises en place à partir de janvier 2002.



QUALITÉ DE LA GESTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Travaux effectués auprès du Protecteur du citoyen

Suivi mené par

Diane Petittclerc
Directrice de vérification

Alain Gravel
Chantale Leclerc
Sylvie Panneton
Pierre Parent

- 6.6.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du Protecteur du citoyen. Nos travaux ont pris fin en avril 2003.
- 6.6.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour objectif d'évaluer la qualité de la gestion du Protecteur du citoyen. Pour ce faire, nous avons analysé son cadre de gestion sous les angles de la planification, de la définition des rôles et des responsabilités et de la reddition de comptes. Nos travaux avaient porté également sur la qualité de l'encadrement de la prestation de services, sur la rigueur avec laquelle le Protecteur du citoyen gère les ressources humaines et financières ainsi que sur la motivation et la satisfaction du personnel. Notons toutefois que nous n'avions pas examiné la qualité des réponses aux consultations des citoyens ni celle du traitement de leurs plaintes.

Conclusions générales

Les recommandations ont suscité des gestes concrets.

- 6.6.3** À la suite de notre rapport, le Protecteur du citoyen a agi rapidement. D'ailleurs, nos travaux de suivi démontrent que toutes nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires du Protecteur. De plus, nous sommes satisfaits des progrès réalisés dans 91 p. cent des cas. Le tableau 1 présente le niveau d'application de chacune des recommandations.

Cadre de gestion

- 6.6.4** À l'époque, le Protecteur du citoyen n'avait pas déterminé d'orientations stratégiques autres que le maintien d'un haut niveau de qualité, ni défini de priorités organisationnelles. Il n'avait pas non plus élaboré un plan d'action annuel qui aurait comporté, entre autres, ses objectifs opérationnels et les indicateurs de performance afférents, de même que les actions à réaliser et les ressources à y consacrer. De plus, les rôles et les responsabilités des unités administratives n'avaient pas été arrêtés.
- 6.6.5** Par contre, le Protecteur du citoyen avait procédé à une évaluation globale de son organisation en vue d'instaurer une gestion davantage axée sur les résultats et d'amorcer la modernisation de sa gestion. En outre, il avait précisé sa mission et entrepris de définir ses orientations stratégiques et ses priorités organisationnelles. Il était à élaborer un plan d'organisation administrative afin de préciser les rôles et les responsabilités de ses diverses unités ainsi que les liens fonctionnels et d'autorité.
- 6.6.6** Nous lui avons alors recommandé de poursuivre ses travaux afin de définir ses orientations stratégiques, d'élaborer un plan d'action annuel et de préciser les rôles et les responsabilités des unités administratives.



TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Cadre de gestion				
Définir ses orientations stratégiques.	X			
Élaborer un plan d'action annuel.		X		
Préciser les rôles et les responsabilités des unités administratives.	X			
Encadrement de la prestation de services				
Développer des outils de référence quant aux procédés à appliquer.		X		
Instaurer des mécanismes de contrôle de la qualité.		X		
Ressources humaines				
Démontrer que tous les postes sont comblés par des candidats qui satisfont aux exigences de leur emploi.	X			
Établir les besoins en formation.	X			
Évaluer systématiquement le rendement individuel de ses employés.		X		
Ressources financières				
Se doter de règles administratives.	X			
Motiver tout écart par rapport aux règles administratives qui sont en vigueur dans la fonction publique.	X			
Reddition de comptes				
Divulguer, en temps opportun, l'information nécessaire à l'appréciation de la performance de l'organisation.			X	
Nombre de recommandations	6	4	1	–
Répartition	55 %	36 %	9 %	–
Gestes concrets	100 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	91 %			



Des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels ont été définis.

- 6.6.7** Le Protecteur du citoyen s'est doté dès 2001 d'un plan stratégique comportant ses orientations pour les années 2001 à 2004. Depuis 2001-2002, il prépare aussi un plan annuel de gestion des dépenses et effectue un suivi de sa mise en œuvre. Le plan le plus récent, soit celui de 2003-2004, englobe notamment les priorités organisationnelles, les objectifs opérationnels et les indicateurs de performance afférents, ainsi que les actions à réaliser. Toutefois, il donne peu d'information sur les ressources nécessaires à sa réalisation. En effet, elles ne sont fournies que pour environ 3 p. cent du budget de dépenses du Protecteur.
- 6.6.8** D'autre part, un plan d'organisation administrative, élaboré en 2001 et tenu à jour depuis, décrit maintenant les rôles et les responsabilités des diverses unités.

Encadrement de la prestation de services

Outils de référence

- 6.6.9** Notre vérification avait révélé que le personnel des enquêtes, responsable du traitement des plaintes, ne disposait pas de lignes directrices générales sur les procédés à appliquer pour donner suite à une plainte. Il manquait d'indications notamment en ce qui concerne la priorité à accorder à celle-ci, le processus de traitement, l'obtention des pièces justificatives à inclure au dossier et la communication des résultats d'enquêtes aux parties concernées.
- 6.6.10** Par ailleurs, le Protecteur du citoyen avait développé, en marge du traitement des plaintes, une approche systémique visant à identifier les causes profondes de dysfonctionnement de certains programmes gouvernementaux et à proposer des solutions. Toutefois, il n'avait pas révélé les critères ni développé la méthodologie permettant d'identifier les situations problématiques relatives aux systèmes qui mériteraient une intervention.
- 6.6.11** Une de nos recommandations consistait donc à développer des outils de référence quant aux procédés à appliquer lors du traitement des plaintes.
- 6.6.12** En 2003, notre suivi montre que des améliorations ont été apportées à cet égard. Ainsi, le personnel des enquêtes dispose maintenant d'un manuel sur le traitement des demandes d'intervention (plaintes). Ce manuel présente, depuis mars 2002, l'ensemble des règles portant sur le traitement des demandes, à l'exception de celle relative à la révision des dossiers, qui est cependant abordée dans la description de tâches du personnel. De plus, le manuel décrit les modalités de communication des résultats des enquêtes. Il contient aussi des indications, qui pourraient toutefois être plus complètes et plus claires, sur les pièces justificatives à obtenir et à inclure dans un dossier. Par contre, il ne donne aucune directive sur la priorité à accorder aux plaintes. Chaque employé détermine donc lui-même cette priorité. Nous encourageons le Protecteur du citoyen à compléter au plus tôt ses outils de référence.

Des outils de référence, encore perfectibles, ont été développés.



- 6.6.13** Depuis janvier 2002, le nouveau manuel comprend aussi une section sur un des différents types d'interventions systémiques: l'intervention à effet collectif majeure. Celle-ci est dite majeure parce qu'elle mobilise une quantité importante de ressources du Protecteur du citoyen. Pour ce type d'intervention, des critères de sélection des dossiers ont été établis, de même qu'un cadre méthodologique traitant de la planification, de l'encadrement, de la conduite et de la conclusion des interventions. Toutefois, en dépit du fait que l'intervention à effet collectif mineure regroupe le plus grand nombre de dossiers, le manuel ne propose aucun critère de sélection des dossiers ni aucun cadre méthodologique à cet effet. Ces dossiers comportent néanmoins des explications justifiant leur ouverture, mais elles gagneraient à être plus explicites et structurées en fonction de critères de sélection. Enfin, une analyse semestrielle des plaintes entraînant ce type d'intervention est réalisée, en conformité avec le plan stratégique 2001-2004.
- 6.6.14** Par ailleurs, en novembre 2001, le Protecteur du citoyen a instauré une veille, à titre de mesure préventive, concernant les projets de loi présentés à l'Assemblée nationale et les projets de règlement publiés dans la *Gazette officielle du Québec*. L'objectif est de faire au besoin, avant l'adoption d'une loi ou d'un règlement, des propositions de modifications susceptibles d'éviter des préjudices aux citoyens.

Contrôle de la qualité

- 6.6.15** En matière de contrôle de la qualité, nous avons constaté que les dossiers étaient révisés sporadiquement et que cette activité n'était ni planifiée ni documentée. De plus, la révision était discrète puisque la majorité des professionnels rencontrés soutenaient ne jamais en avoir bénéficié. Le travail de ces derniers ne faisait d'ailleurs plus l'objet de rétroaction depuis l'automne 1999.
- 6.6.16** En outre, aucun échéancier n'avait été fixé pour les délais de traitement des plaintes, et les justifications à l'égard des dossiers en traitement depuis plus de 120 jours n'étaient pas fournies dans plusieurs cas.
- 6.6.17** Enfin, comparativement à l'ombudsman d'une autre province, le Protecteur du citoyen n'avait pas mené d'enquête téléphonique auprès des citoyens ayant présenté une plainte, pour connaître leur degré de satisfaction.
- 6.6.18** Une de nos recommandations rappelait donc la nécessité d'instaurer des mécanismes de contrôle de la qualité.
- 6.6.19** Une vérification des formulaires remplis lors d'une plainte est effectuée depuis avril 2002 à la direction des enquêtes de Québec et, depuis février 2003, à celle de Montréal. Sur ces formulaires apparaissent les renseignements sur le demandeur, l'objet de la plainte ainsi qu'une brève description de celle-ci. S'y retrouvent également un résumé de l'intervention et certaines informations aux fins de l'administration interne. La vérification consiste entre autres à s'assurer de la cohérence de ces informations et de la pertinence de l'intervention. Les professionnels prennent d'abord connaissance des dossiers préparés par les techniciens

**Contrôle de la qualité:
des améliorations sont
encore nécessaires.**



et vérifient les formulaires sur lesquels ils apposent leurs initiales. Les directeurs des enquêtes font par la suite le même exercice à l'égard des formulaires des dossiers traités par les professionnels et ceux que ces derniers ont révisés. Selon le type de plainte, la totalité ou un échantillon des formulaires des dossiers est vérifié. Chaque directeur discute des cas qui suscitent des interrogations avec l'employé concerné ou lors de rencontres de secteurs.

- 6.6.20** Pour Montréal, une proportion non négligeable de formulaires ne portaient pas les initiales auxquelles on s'attendait, et les employés rencontrés n'ont pas tous obtenu de rétroaction à la suite de la révision de leurs dossiers. En outre, pour Montréal et Québec, certains types de plaintes ne font pas l'objet d'une vérification, et les directeurs n'ont pas l'assurance que tous les formulaires leur sont présentés pour révision. Par ailleurs, l'adjointe à la protectrice du citoyen procède à un contrôle des documents par échantillonnage.
- 6.6.21** La commissaire à la qualité des services recueille, pour sa part, les plaintes de personnes ayant reçu des services de l'entité et elle échange périodiquement avec le personnel sur ses constats et les mesures d'amélioration requises.
- 6.6.22** D'autre part, un sondage téléphonique a été mené en 2001 par une firme externe, à la demande du Protecteur du citoyen. Ce sondage portait sur les attentes et la satisfaction des demandeurs à l'égard de l'accessibilité aux services, de la diligence avec laquelle ils sont donnés, de la qualité de la communication et du traitement des dossiers. Ainsi, 75 p. cent des répondants se sont dits satisfaits des services obtenus. Toutefois, pour faire suite aux commentaires de quelques personnes, le Protecteur du citoyen examine la possibilité de sonder lui-même semestriellement sa clientèle à l'avenir, afin de mieux respecter le caractère confidentiel de l'exercice.
- 6.6.23** Le Protecteur du citoyen prévoit maintenant, dans sa *Déclaration de services aux citoyens*, les délais de traitement des dossiers qu'il s'engage à respecter. Ainsi, toute plainte devrait être traitée dans un délai maximal de 10 jours ouvrables. À défaut de quoi l'entité s'est engagée à informer le citoyen de la durée approximative du traitement de son dossier, du motif du délai et, ultérieurement, de l'avancement de son dossier aux étapes importantes.
- 6.6.24** Toutefois, notre vérification de quelques dossiers et les entrevues avec les employés concernés révèlent que les mécanismes nécessaires pour assurer le respect de ces engagements ne sont pas encore implantés en ce qui a trait aux délais de plus de 10 jours. En outre, les directeurs des enquêtes n'exercent pas de supervision de ces cas. Néanmoins, tous les professionnels ont été rencontrés individuellement par leur supérieur à l'automne 2001 pour justifier les délais de traitement de plus de 120 jours. Des activités de sensibilisation à cet égard ont eu lieu depuis. Ainsi, en mai 2002, dans l'une d'elles, on a signifié une attente particulière à ce sujet à certains employés.



- 6.6.25** Enfin, est produit mensuellement l'inventaire de tous les dossiers actifs pris en charge par chaque employé des directions des enquêtes, dont ceux ouverts depuis plus de 120 jours. Les directeurs examinent les rapports et interviennent lorsqu'ils le jugent nécessaire auprès des employés. Par contre, ils n'exigent pas de justifications à l'égard de chacun de ces dossiers.

Ressources humaines

Dotation

- 6.6.26** En 2000, nous avons constaté que des postes de direction avaient été comblés par des candidats n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs aptitudes.
- 6.6.27** Nous avons alors recommandé au Protecteur du citoyen de démontrer que tous les postes sont comblés par des candidats qui satisfont aux exigences de leur emploi.
- 6.6.28** À cet égard, il a élaboré en décembre 2001 une politique énonçant les principes et les processus de dotation des postes. Cette politique prévoit que les emplois sont attribués au mérite, c'est-à-dire en appliquant des moyens qui permettent d'évaluer les aptitudes et de choisir la meilleure personne pour le poste.
- 6.6.29** En matière de dotation en personnel, le Protecteur du citoyen a tenu 25 concours, dont 2 pour des postes de cadres, entre avril 2001 et décembre 2002. Notre examen d'une dizaine de dossiers, incluant ceux des cadres, démontre que le Protecteur s'est assuré que les candidats satisfont aux exigences du poste qu'ils ont obtenu, comme en fait foi l'évaluation de leurs connaissances, de leur expérience et de leurs aptitudes.

Le Protecteur du citoyen attribue maintenant les emplois au mérite.

Formation

- 6.6.30** Le Protecteur du citoyen n'avait pas défini les besoins de base en formation et en perfectionnement ni recensé ceux propres aux employés. Nous lui avons donc recommandé d'établir les besoins de cet ordre.
- 6.6.31** L'entité a adopté en janvier 2002 une politique sur le développement des habiletés et des compétences de ses ressources humaines, en vue de permettre à chaque employé de satisfaire aux exigences de son emploi. Il y est notamment prévu que le gestionnaire évalue les besoins de formation particuliers de son personnel; l'employé, pour sa part, établit les siens et les communique à son supérieur. De plus, l'élaboration d'un guide d'accueil et de formation des nouveaux employés a été complétée en décembre 2002.
- 6.6.32** Ce sujet a été discuté en 2001 par l'équipe de direction et le comité sur l'organisation du travail. Un plan de développement des ressources humaines a par la suite été établi pour l'année 2002-2003.



6.6.33 Nos rencontres avec une douzaine d'employés et l'examen de leurs dossiers démontrent que les besoins sont recensés annuellement par les gestionnaires et que la formation convenue a effectivement été donnée en respectant les budgets disponibles.

Évaluation du rendement

6.6.34 Le Protecteur du citoyen ne s'était pas doté d'une politique d'évaluation du rendement de ses employés. Il évaluait annuellement environ 25 p. cent d'entre eux, et ce, sans qu'aucune attente ne leur ait été préalablement signifiée. Il évaluait rarement les employés ayant atteint le maximum de leur échelle salariale et n'évaluait pas tous ceux bénéficiant d'un avancement annuel d'échelon pour justifier la progression salariale. Les cadres, quant à eux, faisaient l'objet d'une évaluation informelle, mais les résultats n'étaient pas consignés.

6.6.35 Notre recommandation soulignait l'importance d'évaluer systématiquement le rendement individuel des employés.

**Engagement à évaluer
le rendement de
tous ses employés.**

6.6.36 Le Protecteur du citoyen a adopté en janvier 2002 une politique sur la gestion du rendement au travail. Des attentes ont été signifiées aux employés, dont les cadres, au printemps 2002 pour l'année 2002-2003, alors que l'année précédente, seule une minorité d'entre eux en avait reçu. Cela explique qu'en date de janvier 2003 seulement 19 p. cent des employés avaient fait l'objet d'une évaluation du rendement pour 2001-2002. Selon une note interne, les gestionnaires doivent cependant effectuer toutes les évaluations d'ici juillet 2003 pour l'année 2002-2003.

Ressources financières

6.6.37 Le Protecteur du citoyen ne s'était pas donné de balises pour encadrer le défraiement des dépenses.

6.6.38 Au regard de ce que prévoyait la réglementation gouvernementale au chapitre des dépenses, certaines n'étaient pas suffisamment justifiées, tels les frais de réception et d'accueil, les cotisations professionnelles et les frais relatifs aux réunions ministérielles.

6.6.39 Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de se doter de règles administratives et de motiver tout écart par rapport à celles qui sont en vigueur dans la fonction publique.

**Le Protecteur du citoyen
s'est doté d'un cadre
de gestion de
ses ressources financières.**

6.6.40 Il s'est donc donné un cadre général de gestion des ressources financières prévoyant l'application des règlements, des directives et des programmes du gouvernement du Québec, sauf pour les éléments ayant fait l'objet d'une politique ou d'une directive administrative lui étant propre. Le Protecteur y précise que le législateur lui a accordé une grande marge de manœuvre dans sa gestion en lui conférant un statut qui assure son indépendance. Il poursuit en indiquant que cette marge de manœuvre lui permet de s'écarter des normes gouvernementales ou de les



appliquer différemment, lorsqu'il y a lieu, en conservant toujours cependant un souci de saine administration des fonds publics. Les politiques et les directives administratives propres au Protecteur du citoyen présentent les objectifs, les principes généraux et autres éléments pertinents qui les sous-tendent et qui justifient du même coup une réglementation différente de celle du gouvernement.

- 6.6.41** Depuis 2001, le Protecteur du citoyen a défini près d'une dizaine de politiques internes liées à la gestion des ressources financières, dont un plan de délégation.

Frais de réception et d'accueil

- 6.6.42** Pour plus de la moitié des activités pour lesquelles des frais de réception et d'accueil ont été engagés et que nous avons vérifiées, nous estimions qu'une ou des conditions prévues à la réglementation gouvernementale n'auraient pas été respectées si le Protecteur du citoyen y avait été assujéti.
- 6.6.43** Nos travaux de vérification démontrent que les frais de réception et d'accueil sont maintenant remboursés conformément à une nouvelle politique du Protecteur du citoyen adoptée en septembre 2002. Celle-ci préconise de limiter le nombre de réceptions et de participants et d'engager des sommes raisonnables à ces fins. Elle prévoit de plus des circonstances précises pour lesquelles des réceptions sont justifiées, comme l'accueil d'une personnalité ou d'un groupe de marque. Par contre, les événements à caractère personnel et social ne peuvent donner lieu à des activités engageant les crédits de l'institution. La nature des dépenses doit aussi être documentée. Enfin, les réceptions doivent être préalablement autorisées, conformément au plan de délégation.

Cotisations professionnelles

- 6.6.44** Le Protecteur du citoyen avait payé en tout ou en partie les cotisations professionnelles de personnes dont la classification ou la description d'emploi n'exigeait pas l'appartenance à un ordre professionnel.
- 6.6.45** Selon nos travaux, les cotisations professionnelles sont maintenant remboursées conformément à une politique du Protecteur du citoyen adoptée en février 2001. Cette dernière prévoit que l'entité paie à l'employé, en totalité ou en partie, la cotisation à un ordre professionnel si l'appartenance à cet ordre est requise par son travail pour se conformer à une convention ou à une loi. C'est le cas notamment de la *Loi sur le Barreau* et de la *Loi sur le notariat* qui font en sorte que, à moins d'être avocat ou notaire, il est interdit de donner des avis juridiques, ce que doivent faire plusieurs employés dans le cadre de leurs fonctions. En outre, la cotisation à une association professionnelle est acceptée si elle est jugée pertinente par le Protecteur du citoyen. Pour obtenir le paiement ou le remboursement d'une cotisation, l'employé doit joindre l'original de la facture ou de la preuve de paiement à sa demande.



Réunions ministérielles

- 6.6.46 Enfin, près de la moitié des réunions ministérielles tenues pendant la période couverte par notre vérification portaient sur des dossiers non identifiés.
- 6.6.47 Nos travaux font ressortir que ces réunions sont maintenant approuvées au préalable, en vertu d'une politique du Protecteur du citoyen adoptée en septembre 2002. Cette dernière prévoit des obligations similaires à celles relatives aux frais de réception et d'accueil, mais également des restrictions quant aux types de frais qui peuvent être payés lors des repas. De plus, les objectifs de la réunion ministérielle doivent être clairement établis.

Reddition de comptes

- 6.6.48 Nous avons noté que le Protecteur du citoyen ne produisait pas son rapport annuel dans les délais prescrits.
- 6.6.49 De plus, la reddition de comptes était déficiente à plusieurs égards. Ainsi, ni l'Assemblée nationale ni les citoyens ne pouvaient connaître la performance de l'entité. Plusieurs informations n'étaient pas fournies dans le rapport annuel de 1998-1999 au sujet de la planification stratégique ainsi que des ressources humaines et financières. Dans ce dernier cas, les informations étaient très sommaires et ne permettaient pas d'évaluer la gestion qui en avait été faite.
- 6.6.50 Enfin, plusieurs statistiques présentées dans les rapports annuels antérieurs étaient difficilement compréhensibles. Des données des rapports de 1997-1998 et de 1998-1999 ne concordaient pas et certains termes concernant des plaintes formulées par les citoyens n'étaient pas définis.
- 6.6.51 Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de divulguer, en temps opportun, l'information nécessaire à l'appréciation de la performance de l'organisation.
- 6.6.52 L'entité ne produit toujours pas son rapport annuel dans le délai prescrit. En effet, le rapport annuel 2001-2002 qui devait être transmis au Président de l'Assemblée nationale au plus tard le 30 septembre 2002 l'a été au début de novembre.
- 6.6.53 Pour satisfaire aux exigences de la *Loi sur l'administration publique* et de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, le Protecteur du citoyen présente maintenant un rapport annuel dans lequel se trouvent ses orientations stratégiques et des actions réalisées au cours de l'année. Ces dernières indiquent les résultats obtenus pour quelques objectifs sous-jacents aux orientations. Le rapport comporte aussi l'organigramme et les avantages des activités de développement national et international. Mais là s'arrête l'information de gestion qui pourrait permettre d'apprécier la performance de l'organisation. Les progrès réalisés à ce jour demeurent insatisfaisants.
- 6.6.54 Le Protecteur du citoyen dispose actuellement d'information concernant les objectifs, les indicateurs de performance, les priorités organisationnelles et le degré de satisfaction des citoyens. Il dispose de plus de renseignements sur la ventilation des dépenses par activités ou unités administratives, y compris sur le coût des

**Reddition de comptes
à améliorer.**



activités de développement national et international, de même que sur la qualité de l'environnement de travail, à l'exception d'une évaluation de l'adéquation entre les compétences de son personnel et sa mission. Toutefois, il ne traite d'aucun de ces sujets dans sa reddition de comptes. Il prévoit par contre pouvoir aborder certains d'entre eux dans son rapport annuel de 2002-2003.

- 6.6.55** Lors de notre suivi, le Protecteur du citoyen ne connaissait toujours pas le degré d'atteinte de tous les résultats prévus dans sa planification stratégique. Il ne pouvait pas non plus comparer sa performance avec celle d'organismes semblables.
- 6.6.56** Par ailleurs, les données statistiques concordent maintenant d'une année à l'autre et les termes utilisés sont définis.

Sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen

- 6.6.57** En 2000, nous avons mené un sondage auprès du personnel du Protecteur du citoyen, avec l'aide d'une firme spécialisée.
- 6.6.58** Dans sa volonté de développer un outil lui permettant d'évaluer annuellement le climat de travail de son organisation, l'entité a effectué un nouveau sondage en 2002. C'est dans le cadre d'un projet d'études de maîtrise en relations industrielles que ce sondage a été élaboré, tenu et analysé. Il a été supervisé par la direction du Protecteur du citoyen, avec la contribution du comité d'organisation du travail, et par un professeur d'université associé au projet. La démarche adoptée de même que la qualité du sondage nous sont apparues satisfaisantes.
- 6.6.59** Notre analyse comparative des deux sondages révèle que celui de 2002 reprend pour l'essentiel l'ensemble des sujets traités en 2000. Nous avons donc été en mesure d'évaluer l'évolution globale de la situation entre les deux années.
- 6.6.60** De trois aspects jugés positivement par les employés en 2000, l'un était perçu tout aussi favorablement en 2002 et les deux autres l'étaient encore plus. Ainsi, le niveau élevé de satisfaction des employés à l'égard des relations qu'ils entretiennent avec leurs collègues s'est maintenu, tandis que la fierté que les trois quarts d'entre eux ressentaient à travailler pour le Protecteur du citoyen s'est étendue à la presque totalité du personnel. Enfin, l'appréciation des outils informatiques et du soutien technique, déjà très bonne en 2000, l'était encore plus en 2002.
- 6.6.61** Par ailleurs, parmi les aspects dont le taux de satisfaction était faible en 2000, cinq ont connu des progrès significatifs en 2002 mais des efforts devront encore être consentis pour les améliorer. Ces aspects sont la circulation de l'information, la volonté d'améliorer la qualité des services offerts, l'importance que l'organisation accorde à la formation et au développement, le climat de confiance entre les employés et la direction ainsi que les relations humaines et professionnelles entre les employés et leurs supérieurs immédiats.
- 6.6.62** Au regard de notre analyse comparative des deux sondages, englobant tant les aspects perçus positivement que ceux qui l'étaient moins, nous pouvons conclure globalement à une nette amélioration au cours des deux dernières années.

***Climat de travail
au Protecteur du citoyen :
une nette amélioration
en deux ans.***



6.6.63 Commentaires du Protecteur du citoyen

« Le Protecteur du citoyen a pris connaissance du suivi du rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, tome II, relatif aux suites données aux recommandations formulées à l'époque par le Vérificateur général.

« Le Protecteur du citoyen est heureux de constater que le Vérificateur général a reconnu ses efforts importants pour combler les lacunes constatées et qu'il estime que des progrès satisfaisants ont été accomplis à la suite de la vérification. Le Protecteur du citoyen entend poursuivre les efforts entrepris et tient à apporter des précisions sur les éléments qui suivent :

« **Outils de référence.** Le Vérificateur général considère que l'on devrait enrichir le manuel de traitement des demandes d'intervention par des indications plus complètes et plus claires concernant les pièces à inclure dans un dossier.

« La surveillance du Protecteur du citoyen s'exerce sur près de 90 ministères et organismes gouvernementaux ayant chacun une mission spécifique. De multiples facteurs influencent la nécessité d'obtenir des pièces documentaires et la nature de celles qui sont requises. Cela dépend de chaque cas, des démarches déjà effectuées par le demandeur ou encore des exigences particulières du cadre normatif en cause.

« Le Protecteur du citoyen est cependant d'accord pour inclure dans le manuel des précisions sur les catégories de pièces à conserver au dossier et pour apporter des clarifications au libellé de certaines directives.

« **Directive sur la priorité à accorder aux demandes.** Nous convenons que le manuel de traitement des demandes pourrait être modifié pour inclure une directive sur le sujet qui formaliserait la pratique actuelle. En effet, pour tous les dossiers, le personnel évalue l'urgence en se fondant sur la gravité de la lésion potentielle. Il traite d'abord les dossiers où il y a risque de prescription des droits ou des recours, de conséquences importantes sur la situation financière de la personne ou d'atteinte aux droits fondamentaux.

« **Contrôle de la qualité.** Le Protecteur du citoyen est conscient que des améliorations sont encore nécessaires au regard des suivis et des contrôles de qualité dont certains demeurent difficiles en raison de la désuétude des systèmes informatiques. Le plan de développement informatique enclenché devrait permettre de combler en partie les lacunes.

« **Reddition de comptes.** Le Protecteur du citoyen prend bonne note des remarques du Vérificateur général concernant la reddition de comptes et enrichira son rapport de gestion dès 2002-2003 en ce sens.

« Pour ce qui est de la comparaison souhaitée avec des organismes semblables, le Protecteur du citoyen ne dispose pas actuellement de données utiles. La définition d'indicateurs de performance est encore peu développée. Le Protecteur du citoyen considère cependant qu'il y a là une piste intéressante à explorer et en discutera avec ses homologues.

« **Date du dépôt du rapport annuel.** Le Protecteur prendra les moyens pour déposer son rapport dans les délais prescrits. Toutefois, si la date du dépôt prévue actuellement ne lui permettait pas d'atteindre ses objectifs, une modification à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* sera proposée au législateur à cet égard. »



SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Travaux effectués auprès de ministères et d'organismes sans but lucratif

Suivi mené par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Valérie Couture
Stéphane Jacob
Guy Magnan

- 6.7.1** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2000-2001 ayant pour sujet les subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (OSBL). La vérification initiale touchait six des huit OSBL créés en mars 1999 et en mars 2000 ainsi que six ministères qui avaient versé des subventions à ces OSBL et le ministère des Finances, devenu depuis le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche (MFER). Le tableau, présenté en annexe, reproduit la liste de ces ministères et organismes ainsi que différentes données à l'égard de chacun. Nos travaux de suivi ont pris fin en mars 2003.
- 6.7.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, visait d'abord à savoir si les six OSBL avaient touché d'autres montants en plus de ceux encaissés au 31 mars 2000. Nous avons également vérifié si de nouveaux organismes avaient, à leur tour, bénéficié de subventions dans les mêmes conditions que celles décrites dans un rapport précédent portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.
- 6.7.3** La vérification avait aussi porté sur l'utilisation des subventions accordées à ces OSBL qui sont chargés de redistribuer les sommes qui leur ont été confiées. D'abord, nous désirions obtenir l'assurance que cette façon de financer certaines activités n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement. Un autre de nos objectifs était de vérifier que toutes les données pertinentes quant à l'affectation des fonds publics reçus par les OSBL sont transmises en temps opportun aux ministères visés. Nous voulions également évaluer si les mesures mises en place par les ministères et les OSBL leur permettent de s'assurer que les sommes confiées à ces organismes serviront aux fins prévues dans les conventions qu'ils ont conclues avec les ministères. Enfin, il nous fallait examiner si l'Assemblée nationale est adéquatement informée de l'utilisation des subventions.
- 6.7.4** À l'époque, nous n'avions pas vérifié si les sommes allouées par les OSBL aux bénéficiaires ultimes servaient bel et bien à financer les activités prévues dans les ententes arrêtées avec les ministères, car peu d'aide financière avait été accordée à des tiers à ce moment-là. À cet effet, dans le rapport intitulé *Interventions gouvernementales dans le secteur des organismes sans but lucratif* publié cette année au chapitre 2 du présent tome, nous sommes allés vérifier certains des OSBL concernés.



Conclusions générales

*Pour les ministères,
27 p. cent
des recommandations
ont connu
des progrès satisfaisants.
Pour les OSBL, ce taux
est de 69 p. cent.*

6.7.5 Nos travaux nous permettent de constater que, pour les ministères, le taux de nos recommandations qui ont été appliquées ou qui ont connu des progrès satisfaisants est très faible. Ainsi, ce taux n'est que de 27 p. cent. Toutefois, nous n'avons pu nous prononcer pour certaines recommandations, puisqu'aucun nouvel OSBL de ce genre n'a été créé pour être confié à ces ministères ni qu'aucune nouvelle subvention gouvernementale n'a été versée à ces OSBL, à l'exception du montant de 30 millions de dollars accordé à Innovation-Papier (IP). Quant aux recommandations visant les OSBL, elles ont été mises en application ou ont connu des progrès satisfaisants dans une proportion de 69 p. cent. Les tableaux 1 et 2 font le point sur l'état de chacune des recommandations qui s'adressaient respectivement aux ministères et aux OSBL.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRES

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
<p>Versement anticipé des subventions</p> <p>Verser les subventions accordées à des organismes sans but lucratif au fur et à mesure qu'ils feront valoir leurs besoins en liquidités.</p>			MRN		MAMM, MCE, MRST, MTQ, TQ
<p>Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière</p> <p>Déterminer, lors de la prise de décision, si le fait de confier la gestion d'un programme d'aide financière à un organisme sans but lucratif entraîne des coûts supplémentaires qui excèdent les bénéfices découlant de cette façon de faire.</p>				MRN	MAMM, MCE, MRST, MTQ, TQ
<p>Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif</p> <p>Déterminer, à l'aide de critères objectifs, les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des organismes sans but lucratif et procéder aux ajustements requis.</p>					MAMM, MCE, MRN, MRST, MTQ, TQ
<p>Établir, le cas échéant, le coût des services qu'ils rendent gratuitement aux organismes sans but lucratif afin de rendre compte de l'ensemble des frais d'administration des programmes d'aide concernés.</p>	MAMM				MRN, MTQ



TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRES

	Recommandation				Sans objet
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Information transmise aux ministères					
Veiller à ce que la reddition de comptes des organismes sans but lucratif fasse état de cibles précises et que la performance soit évaluée à l'aide d'indicateurs appropriés.			MAMM, MCE, MRST, MTQ	MRN, TQ	
S'assurer auprès des organismes sans but lucratif que les rapports de vérification externe devant être produits fourniront une information suffisante quant à l'utilisation des subventions aux fins prévues.	MAMM, MCE, MRN, MRST, MTQ			TQ	
Mesures de contrôle appliquées par les ministères					
Compléter les mesures de contrôle qui chapeautent leur analyse de l'information émanant des organismes sans but lucratif.	MAMM, MCE, MTQ		MRST, TQ	MRN	
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale					
Rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux organismes sans but lucratif.			MAMM, MCE, MRN, MRST	MTQ, TQ	
Nombre de recommandations	9	–	11	13	12*
Répartition	27%	–	33%	40%	
Gestes concrets	60%				
Application complète ou progrès satisfaisants	27%				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MTQ	Ministère des Transports du Québec
TQ	Tourisme Québec



TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Délai de transmission Respecter les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères.	IP, IQ, IT, SGFJ, VRQ			SEMIQ
Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif Compléter l'élaboration des procédures nécessaires au traitement et au suivi des demandes d'aide financière.	IT			
Attribution de l'aide financière Réviser leurs procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs de leur programme respectif.	SGFJ			IP, SEMIQ
Veiller à ce que les projets soient réalisés au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés.				SEMIQ
Suivi des projets subventionnés Vérifier, lors du suivi des projets subventionnés, dans quelle mesure les objectifs annoncés dans les demandes d'aide ont été atteints par les bénéficiaires ultimes.		IP, VRQ		
Nombre de recommandations	7	2	–	4
Répartition	54 %	15 %	–	31 %
Gestes concrets	69 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	69 %			

IP	Innovation-Papier
IQ	Infrastructures-Québec
IT	Infrastructures-Transport
SEMIQ	Société des événements majeurs internationaux du Québec
SGFJ	Société de gestion du Fonds jeunesse
VRQ	Valorisation-Recherche Québec

Coûts supplémentaires pour le gouvernement

Versement anticipé des subventions

Seulement 239 millions de dollars ont été versés aux bénéficiaires ultimes sur les 837 millions encaissés par les OSBL.

6.7.6 À l'époque, nous mentionnions que le fait de donner à l'avance des subventions aux OSBL, en un seul versement, avant même que leurs besoins financiers soient imminents, entraîne des coûts supplémentaires pour le gouvernement. C'est pourquoi nous avons recommandé aux ministères de verser les subventions accordées à des OSBL au fur et à mesure qu'ils feraient valoir leurs besoins en liquidités. À ce titre, au 31 décembre 2002, des 885 millions de dollars octroyés aux OSBL, incluant un montant de 120 millions provenant de contributions de



sociétés privées pour la Société de gestion du Fonds jeunesse (SGFJ), 837 millions avaient été encaissés par les OSBL. De ce montant, seulement 239 millions ont été versés aux bénéficiaires ultimes. En outre, depuis la création des organismes et jusqu'au 31 décembre 2002, les sommes versées aux OSBL avaient généré 110 millions de dollars en revenus de placement. Ces montants appartiennent aux OSBL et, selon les ententes conclues avec les ministères, ils augmentent d'autant le total des subventions destinées aux bénéficiaires ultimes.

Un seul OSBL a bénéficié d'une subvention supplémentaire.

6.7.7 Un seul organisme, IP, a bénéficié d'une subvention supplémentaire de 30 millions de dollars le 5 décembre 2001. Jusqu'à maintenant, l'OSBL n'a reçu de ce montant qu'un seul versement, soit 11 millions de dollars le 15 avril 2002. Ce versement n'a pas été fait en fonction d'un besoin réel de liquidités puisqu'au 31 décembre 2002, des 100 millions de dollars reçus en mars 2000 du gouvernement, seulement 15 millions de dollars étaient versés aux bénéficiaires ultimes. Toutefois, contrairement à l'époque, IP a pris des engagements pour au moins la totalité des montants encaissés.

Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière

6.7.8 Lors de nos travaux, nous avons recommandé aux ministères de déterminer si le fait de confier la gestion d'un programme d'aide financière à un OSBL entraîne des coûts supplémentaires qui excèdent les bénéfices découlant de cette façon de faire. En décembre 2001, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a accordé un montant supplémentaire à IP sans effectuer d'analyse pour démontrer qu'il est plus avantageux que ce dernier poursuive la gestion du programme.

Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif

6.7.9 Dans les conventions signées entre les OSBL et les ministères, un pourcentage maximum du montant de la subvention est alloué aux dépenses de fonctionnement. Ce pourcentage, oscillant entre 1 et 5 p. cent, a été établi afin de restreindre le plus possible ce type de dépenses, mais il n'a jamais été justifié. À cet effet, une de nos recommandations aux ministères consistait à déterminer, à l'aide de critères objectifs, les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des OSBL et à procéder aux ajustements requis, s'il y avait lieu.

6.7.10 Nous avons constaté que cinq des six ministères n'ont pas remis en cause le plafond des dépenses de fonctionnement fixé au départ. Seul le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) l'a augmenté de 1 à 1,5 p. cent uniquement parce qu'il s'attend à ce que les dépenses d'Infrastructures-Québec (IQ) soient plus élevées que ce qui était prévu, et cela, sans avoir utilisé de critères objectifs. Par contre, tous les ministères disposent des états financiers vérifiés des organismes qui présentent leurs frais de fonctionnement de façon distincte et détaillée. Ils ont donc pu s'assurer que le taux fixé dans les conventions au chapitre



de ces dépenses n'est pas dépassé. De fait, aucun dépassement n'a été retracé et les organismes présentent des frais de fonctionnement qui vont de 1 à 3 p. cent du montant total de la subvention.

- 6.7.11** Nous avons également recommandé aux ministères d'établir le coût des services qu'ils procurent gratuitement aux OSBL afin de rendre compte de l'ensemble des frais d'administration des programmes d'aide concernés. Nos travaux démontrent que l'ensemble des services que le MAMM fournit gratuitement à IQ est présenté dans les états financiers de l'organisme et correspond, pour l'année financière 2001-2002, à un montant de 136 000 dollars. Le ministère a donc appliqué notre recommandation. IP, pour sa part, reçoit des avis sectoriels du MRN, mais l'ampleur et la valeur des services est négligeable. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'en rendre compte. Quant à Infrastructures-Transport (IT), il ne bénéficie d'aucun service gratuit du ministère des Transports du Québec (MTQ), car les services reçus de ce dernier consistent en des salaires qui sont facturés à l'OSBL.

Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif

Information transmise aux ministères

- 6.7.12** Notre vérification avait aussi révélé que des informations nécessaires à la reddition de comptes, comme des cibles et des indicateurs de performance, ne sont pas demandées par les ministères. Les conventions ne font qu'énoncer des orientations à suivre. Dans une de nos recommandations, nous rappelions donc aux ministères de veiller à ce que la reddition de comptes des OSBL fasse état de cibles précises et que la performance soit évaluée à l'aide d'indicateurs appropriés.

Aucun des OSBL ne s'est fixé de cibles.

- 6.7.13** La SGFJ, IQ, IT et Valorisation-Recherche Québec (VRQ) ont élaboré des indicateurs de performance pertinents. Par exemple, ceux de VRQ permettent d'évaluer la stabilité de l'équipe de chercheurs. Par contre, aucun des six OSBL visés ne s'est fixé de cibles. Pourtant, ces éléments sont essentiels lorsque vient le temps d'évaluer les résultats d'un programme. Dans un tel contexte, la reddition de comptes des OSBL ne peut être qu'insuffisante.
- 6.7.14** Par ailleurs, nous avons recommandé aux ministères de s'assurer auprès des OSBL que les rapports de vérification externe devant être produits fournissent une information suffisante quant à l'utilisation des subventions aux fins prévues. Comme Tourisme Québec (TQ) n'a pas encore établi ses besoins en matière d'information, il n'a pas déterminé la nature et l'étendue des travaux qui doivent être effectués par les vérificateurs externes. Quant aux autres ministères (MAMM; le ministère du Conseil exécutif (MCE); Recherche, Science et Technologie (MRST) devenu Finances, Économie et Recherche (MFER); MRN; MTQ), ils ont pris les mesures nécessaires pour s'assurer que l'information qu'ils reçoivent est adéquate, notamment en effectuant des travaux de vérification ou en révisant l'étendue des travaux effectués par les vérificateurs externes.



Délai de transmission

Cinq des six OSBL respectent les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères.

6.7.15 Chaque OSBL est tenu de transmettre les documents prévus dans sa convention au ministère concerné, tels que des rapports d'étape trimestriels, des rapports annuels, des budgets détaillés et des états financiers vérifiés. À cet effet, notre recommandation soulignait l'importance de respecter les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères. Après avoir pris connaissance des délais de transmission des différents documents acheminés depuis 2001, nous pouvons conclure que cinq des six OSBL ont appliqué notre recommandation. Seule la Société des événements majeurs internationaux du Québec (SEMIQ) a tardé à fournir les documents exigés aux dates prévues dans sa convention. Ainsi les rapports annuels, les états financiers vérifiés et les budgets détaillés ont été remis de deux à trois mois en moyenne après l'échéance.

Mesures de contrôle appliquées par les ministères

Trois ministères sur six s'assurent que les subventions versées sont utilisées aux fins prévues.

6.7.16 Les ministères doivent s'assurer que les sommes accordées aux OSBL sont utilisées aux fins prévues dans la convention. Pour ce faire, ils doivent analyser adéquatement l'information fournie par les organismes. Nous leur avons donc recommandé de compléter les mesures de contrôle qui chapeautent leur analyse de l'information émanant des OSBL. Notre suivi révèle que trois ministères (MAMM; MCE; MTQ) ont mis en place des mesures de contrôle satisfaisantes afin de s'assurer que les subventions versées sont utilisées aux fins prévues. Ils ont procédé à des vérifications auprès des organismes qui leur permettent de tirer des conclusions sur les systèmes et procédures de contrôle utilisés pour gérer adéquatement leurs programmes. Le MRST et TQ ont, pour leur part, examiné les documents reçus, mais nous n'avons pas retrouvé les pièces qui appuieraient leurs analyses. D'ailleurs, si TQ avait assuré un suivi adéquat et en temps opportun, il aurait pu réagir au fait que la SEMIQ a réalisé des pertes sur placements de 745 286 dollars pour l'exercice 2001-2002 et ainsi obtenir les explications appropriées. Quant au MRN, il n'a toujours pas pris de mesures de contrôle à cet égard.

Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif

6.7.17 Lors de notre vérification initiale, nous avons examiné les moyens développés par cinq des six OSBL pour traiter les demandes d'aide financière qui leur avaient été ou leur seraient adressées et pour faire le suivi des dossiers des demandeurs ayant reçu une réponse positive. Notre rapport indiquait que, dans l'ensemble, les mesures développées par les OSBL afin de gérer l'aide financière qu'ils accordent à des tiers étaient adéquates.

6.7.18 Le sixième organisme, IT, n'avait pas été vérifié puisqu'il n'avait pas encore terminé l'élaboration des procédures d'attribution et de suivi de l'aide financière. Nos récents travaux révèlent qu'il s'est doté lui aussi d'une procédure adéquate en cette matière.



Attribution de l'aide financière

- 6.7.19** Une de nos recommandations à certains OSBL, soit IP, la SGFJ et la SEMIQ, consistait à réviser leurs procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs de leur programme respectif. En effet, ils risquaient d'épuiser les fonds disponibles sans que l'ensemble des objectifs visés aient été atteints.
- 6.7.20** La SGFJ a reçu une subvention pour soutenir des projets visant la réalisation de plusieurs objectifs concernant la jeunesse. On peut citer, entre autres, la tenue de stages en milieu de travail, l'insertion sociale et communautaire, le soutien à l'entrepreneurship ainsi que l'accès des communautés culturelles, des minorités visibles et des personnes handicapées à l'emploi. Nous avons noté que la Société n'avait pas décidé comment elle répartirait les sommes disponibles en fonction de l'importance relative de chacun des objectifs qu'elle poursuit. Elle comptait déterminer la contribution de chacun des projets aux objectifs du programme afin d'éviter qu'un ou plusieurs de ces derniers ne soient négligés. Cet exercice a été mené rapidement et a permis de reconnaître ceux pour lesquels peu de projets ont été présentés. À cet effet, l'organisme a créé un comité qui élabore des stratégies visant l'atteinte de l'ensemble de ses objectifs.
- 6.7.21** À titre d'exemple, comme l'objectif lié à l'entrepreneurship avait suscité moins de demandes, on a mis de l'avant des mesures incitatives afin de le promouvoir. À la lumière de ces actions, nous sommes d'avis que la SGFJ recouvre tous ses objectifs.
- 6.7.22** Nous mentionnions également que rien n'indiquait dans les procédures écrites de l'organisme qu'il s'était doté d'un outil capable de faire le lien entre le financement d'un projet et sa contribution à l'un ou plusieurs des objectifs visés. La Société a, depuis, rédigé des procédures beaucoup plus complètes lui permettant d'évaluer l'apport d'un projet à cet égard.
- 6.7.23** IP poursuit deux objectifs principaux : réduire considérablement les coûts de production des usines de pâtes et papiers et maintenir le niveau des emplois directs dans ce secteur. À l'époque, nous avons constaté que l'organisme analysait les demandes d'aide financière selon l'ordre chronologique de leur réception, ce qui pouvait avoir pour effet qu'un projet correspondant en tous points aux objectifs visés et ayant une contribution plus importante que les projets déjà retenus soit présenté alors que la caisse de l'organisme serait à sec. IP aurait dû évaluer l'apport de chacun des projets aux objectifs du programme avant de faire son choix. Au lieu de cela, l'organisme a engagé des sommes pour les quatre premières demandes reçues, de sorte qu'il n'y avait plus suffisamment de fonds pour les deux dernières, même si celles-ci avaient été jugées acceptables.
- 6.7.24** Pour ce qui est de la SEMIQ, sa première raison d'être est de favoriser le renouvellement et le développement d'événements majeurs internationaux afin d'augmenter la qualité ainsi que la notoriété et la diffusion internationales, grâce au



financement des dépenses d'exploitation. Une fois que la Société reconnaît un événement comme étant majeur, le montant de la subvention est calculé à raison d'un pourcentage des dépenses dites admissibles sans tenir compte d'éléments directement en lien avec les objectifs, tels que le nombre de spectateurs étrangers ou l'étendue de la couverture médiatique sur le plan international. Il pourrait donc arriver qu'un événement répondant davantage aux objectifs de l'organisme qu'un autre touche une subvention moins élevée que ce dernier du simple fait que ses dépenses seraient moindres. La SEMIQ n'a pas appliqué notre recommandation de réviser ses procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs recherchés.

- 6.7.25** Nous avons également recommandé à l'organisme de veiller à ce que les projets soient réalisés au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés. Or, il n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les bénéficiaires ultimes s'en tiendront aux dépenses minimales. Cette recommandation n'est donc toujours pas appliquée.

Suivi des projets subventionnés

- 6.7.26** Les OSBL ont la responsabilité de voir à ce que l'aide financière consentie à un tiers serve à atteindre les objectifs annoncés dans sa demande. En 2000-2001, nous avons constaté que deux OSBL, soit IP et VRQ, n'avaient pas prévu s'assurer que tous les objectifs énoncés dans les demandes d'aide seraient atteints par les bénéficiaires ultimes.
- 6.7.27** Ainsi, nous avons signalé qu'IP ne s'était doté d'aucun mécanisme pour vérifier si les entreprises atteignent leurs objectifs. À ce jour, l'organisme utilise les rapports produits par des ingénieurs et des vérificateurs pour les bailleurs de fonds. Ces rapports incluent, entre autres, des informations financières ainsi que des données sur le degré d'avancement des projets. Nous considérons le progrès satisfaisant même si des améliorations devront être apportées à la documentation des analyses effectuées.
- 6.7.28** VRQ, par le biais d'un de ses programmes d'aide, avait accordé une subvention de 10 millions de dollars à un organisme responsable notamment de surveiller l'évolution des impacts environnementaux, juridiques et sociaux de la recherche en génomique et d'assurer un encadrement éthique à cet égard. Cet organisme avait aussi reçu de l'aide financière d'une autre entité subventionnée par le gouvernement fédéral, entité qui effectuerait un suivi auprès du bénéficiaire des deux subventions. À l'époque, nous soulignons que VRQ n'avait pas demandé à prendre connaissance des travaux relatifs à ce suivi afin de s'assurer que le bénéficiaire respecterait toutes ses obligations. Cette situation n'a pas changé et le suivi effectué demeure inadéquat. Toutefois, pour ce qui est des autres programmes de subventions gérés par VRQ, pour lesquels des sommes de 96 millions de dollars ont été versées, des efforts ont été déployés pour élaborer des procédures de suivi



des projets qui permettront de vérifier dans quelle mesure les objectifs sont atteints par les bénéficiaires. Par contre, certains versements sont faits avant la réception des documents les appuyant.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

6.7.29 L'Assemblée nationale doit recevoir l'information lui permettant de savoir si les fonds encaissés et redistribués par les OSBL sont utilisés aux fins auxquelles ils sont destinés. Or, le fait de confier la gestion de programmes à de tels organismes plutôt qu'à des ministères a ajouté un maillon à la chaîne de transmission des renseignements. En effet, les ministères doivent déposer chaque année leur rapport d'activité à l'Assemblée nationale, tandis que les OSBL n'ont pas une telle obligation. C'est pourquoi nous avons recommandé aux ministères concernés de rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

La reddition de comptes des ministères est incomplète quant à l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

6.7.30 Malgré qu'il n'y ait pas d'information sur le degré d'atteinte des objectifs poursuivis par les programmes s'adressant aux OSBL dans l'ensemble des rapports annuels, nos travaux indiquent que certains ministères y intègrent quelques renseignements sur les fonds confiés à ces organismes. À ce chapitre, le MCE a déposé le rapport annuel de 2000-2001 et celui de 2001-2002 de la SGFJ à l'Assemblée nationale. Ce rapport fournit de l'information aux parlementaires sur les projets subventionnés et contient les états financiers vérifiés montrant l'ampleur des subventions attribuées. Le MRN et le MRST ont, pour leur part, intégré les activités d'IP et de VRQ dans leurs rapports annuels respectifs en traitant des projets subventionnés. Le premier a inclus l'information dans son rapport annuel de 2001-2002 et le second dans ceux de 2000-2001 et de 2001-2002. Pour ce qui est du MAMM, il a donné très peu d'information sur les activités de IQ. Quant au MTQ et à TQ, ils ne font aucune mention de ce sujet dans leurs rapports. Nous incitons donc à nouveau les ministères à rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux OSBL.

6.7.31 Résumé des commentaires des ministères

Versement anticipé des subventions et choix du gestionnaire. Le MRN nous a signalé qu'il comptait élaborer un plan d'action qui « devrait prévoir notamment la réalisation d'une étude « bénéfice-coût » permettant la comparaison entre la création d'un OSBL pour la gestion d'un programme destiné à la modernisation d'usines de pâtes et papiers d'une part, et la gestion d'un tel programme par le ministère d'autre part ».

Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif. De façon générale, les ministères nous ont mentionné ne pas avoir remis en cause le plafond des dépenses de fonctionnement prévues des OSBL compte tenu que ces frais n'ont pas atteint le maximum inscrit dans les ententes. Seul le MAMM a majoré ce taux, tel qu'il est indiqué dans le rapport, « à la lumière des dépenses réelles cumulées au cours des deux



premières années d'opération de l'organisme et des prévisions budgétaires mises à jour pour les années 2003 à 2006 ».

Le MCE et le MFER nous ont précisé qu'ils ont procédé à l'évaluation comparative des frais de gestion des OSBL placés sous leur responsabilité et qu'ils se sont assurés que ces frais sont justifiés. Le MRN, quant à lui, indique qu'il effectuera une étude qui visera à répondre à cette préoccupation. Le MTQ a été informé des différents moyens que IT « s'est donné pour contrôler ses dépenses de fonctionnement et s'en est déclaré satisfait ».

Information transmise aux ministères. Le MAMM s'assurera que IQ fournira l'information à l'égard de tous ses indicateurs en précisant le degré d'atteinte des objectifs. Quant au MCE, il indique que la SGFJ « a mis en place un processus d'évaluation visant à mesurer quantitativement et qualitativement l'atteinte des objectifs du Fonds », ce qui lui permettra de mieux apprécier l'information qui lui sera transmise. Le MFER souligne qu'il travaille actuellement en collaboration avec VRQ à améliorer la sélection des indicateurs de performance pour le suivi des projets. Il s'assurera, au moment opportun, que « VRQ adoptera un cadre d'évaluation qui comportera des indicateurs appropriés ».

Le MRN entend donner suite aux constats du Vérificateur général d'ici la fin de l'été 2003. Le MTQ « considère que les subventions versées par IT le sont en vertu des dispositions du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 ». En outre, une évaluation sera réalisée au cours de la prochaine année. TQ, quant à lui, rappelle que, selon les conditions de la convention, la SEMIQ doit lui transmettre annuellement ses états financiers vérifiés ainsi qu'un bilan des objectifs atteints et une évaluation des résultats obtenus.

Mesures de contrôle appliquées par les ministères. Le MFER mentionne qu'il a maintenant pris les mesures nécessaires pour réaliser l'analyse systématique de tous les documents produits par VRQ. Le MRN appliquera notre recommandation d'ici la fin de l'été 2003. Quant à TQ, il nous a affirmé qu'il s'assure que les rapports transmis par la SEMIQ satisfont aux conditions de la convention. À ce sujet, la SEMIQ précise « qu'elle s'est dotée, dès le début de son mandat, d'une politique de placement visant à protéger le capital et qu'elle a pu remplir ses obligations avec le gouvernement et ses bénéficiaires ».

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Les ministères nous ont déclaré qu'ils apporteraient des améliorations dans leur prochain rapport de gestion à ce sujet, notamment en ce qui concerne l'utilisation des sommes versées. Le MTQ a précisé que le rapport annuel de IT a été envoyé par courrier aux députés et qu'il apparaît sur le site Internet de ce dernier.

6.7.32 Résumé des commentaires des organismes sans but lucratif

Trois organismes, soit IQ, IT et la SGFJ, nous ont indiqué qu'ils n'avaient aucun commentaire à formuler. Les paragraphes qui suivent présentent ceux dont nous ont fait part les trois autres OSBL visés par nos travaux, soit IP, la SEMIQ et VRQ.

Délai de transmission. La SEMIQ nous signale qu'« elle a transmis tous les rapports trimestriels à Tourisme Québec dans les délais requis et que le rapport annuel est une synthèse de ces rapports trimestriels. Elle s'engage toutefois à produire dorénavant les documents requis dans les délais prescrits. »



Attribution de l'aide financière. IP nous mentionne que son conseil d'administration a adopté une résolution, en août 2000, selon laquelle les demandes seraient traitées en fonction de l'ordre de dépôt. L'organisme précise qu'il aurait été inéquitable envers les entreprises qui ont présenté des projets rapidement de modifier les règles d'analyse en cours de route.

Quant à la SEMIQ, elle travaille activement à l'élaboration d'indicateurs, en collaboration avec des spécialistes. De plus, elle indique qu'une étude de la firme KPMG, faite en 2001, « démontre clairement que les événements majeurs internationaux du Québec sont des générateurs de retombées économiques extrêmement importantes et que le gouvernement a tout intérêt à poursuivre ce genre d'investissement ». L'objectif premier qui était de favoriser l'expansion du « produit événementiel » a été atteint pour l'ensemble de ce secteur. « De plus, conformément à sa mission, la SEMIQ, afin d'assurer un soutien cohérent et significatif aux événements majeurs internationaux, avait conclu au cours de la première année des ententes triennales avec ces derniers. La recommandation du Vérificateur a été faite en juin 2001, soit 10 mois après la conclusion de ces ententes. La SEMIQ a depuis révisé ses procédures conformément à la recommandation du Vérificateur général. » Comme elle donne son appui à des organismes privés, elle mentionne ne pas s'ingérer dans leur processus de décision déjà rigoureux puisque, selon ses documents constitutifs, elle n'est pas un organisme de contrôle.

Suivi des projets subventionnés. IP nous indique que l'entreprise qui demande un déboursement doit fournir des documents attestant les dépenses. Il s'assure alors que l'entreprise respecte les conventions qui la lient aux autres parties liées au montage financier avant de faire ce déboursement.

VRQ, quant à lui, effectue des versements trimestriels et n'exige pas nécessairement les rapports à ces dates. Par contre, si l'évolution d'un projet ne se fait pas de façon adéquate, il mentionne qu'il suspend les versements jusqu'à ce que la situation soit corrigée.



ANNEXE – SUBVENTIONS ACCORDÉES EN 1998-1999, 1999-2000 ET 2001-2002 À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF AYANT FAIT L’OBJET DE NOTRE VÉRIFICATION (en millions de dollars)

	MRST VRQ	TQ SEMIQ	MCE SGFJ	MRN IP	MAMM IQ	MTQ IT	Total
Date de la création de l’OSBL	1999-03-05	2000-03-08	2000-03-09	2000-03-13	2000-03-24	2000-03-24	–
Date prévue de la fin des activités de l’OSBL selon la convention	2006-03-31	2003-03-31	2004-12-31	2007-03-31	2006-03-31	2007-03-31	–
Montant total des subventions accordées et des contributions perçues	220,0	30,0	240,0 ¹	130,0 ²	175,0	90,0	885,0
Revenus de placement cumulés au 31 décembre 2002 ³	39,0	1,4	21,2	16,1	19,9	12,5	110,1
Montant total disponible au 31 décembre 2002	259,0	31,4	261,2	146,1	194,9	102,5	995,1
Versements aux bénéficiaires ultimes en date du 31 décembre 2002 ³	105,8	27,4	63,8	15,0	14,1	13,2	239,3
Montants engagés en date du 31 décembre 2002 ^{3,4}	139,0	3,1	100,2	121,8	178,0	87,1	629,2
Total des versements et des montants engagés au 31 décembre 2002	244,8	30,5	164,0	136,8	192,1	100,3	868,5
Total des frais de fonctionnement au 31 décembre 2002 ³	3,9	0,5	2,8	0,5	1,3	1,3	10,3
Solde au 31 décembre 2002	10,3	0,4	94,4	8,8	1,5	0,9	116,3

1. De ce montant, 120 millions de dollars proviennent de contributions perçues auprès de sociétés privées, dont 91,2 millions avaient été versés à la Société au 31 décembre 2002.
2. La subvention comprend un montant de 30 millions de dollars qui a été accordé à Innovation-Papier le 5 décembre 2001. De ce montant, 11 millions de dollars ont été encaissés par IP le 15 avril 2002, le solde étant à recevoir.
3. Ces données ont été compilées à partir des renseignements fournis par la direction des OSBL concernés. Aucune vérification de ces données n’a été effectuée.
4. Les montants engagés représentent les subventions accordées aux bénéficiaires ultimes à la suite des décisions prises par les conseils d’administration; ils excluent les montants qui avaient déjà été versés à cette date et ne tiennent pas compte des demandes pour lesquelles aucune décision n’avait été prise.