



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2000-2001
TOME I**

Chapitre

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



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 6.1 |
| SERVICES-CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE | |
| Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation | 6.6 |
| Services-conseils | 6.9 |
| Gestion des activités en région | 6.17 |
| Reddition de comptes | 6.22 |
| Tarification des produits et services | 6.27 |
| ÉTUDE DE LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC | |
| Travaux effectués auprès de divers ministères et organismes | 6.38 |
| Cadre de gestion gouvernemental | 6.43 |
| Établissement des tarifs | 6.63 |
| Reddition de comptes | 6.85 |
| FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES | |
| Travaux effectués auprès du ministère du Revenu | 6.96 |
| Implantation du régime | 6.103 |
| Système d'information | 6.107 |
| Organisation du travail | 6.116 |
| Interventions auprès des débiteurs négligents | 6.136 |
| Diffusion de l'information | 6.150 |
| Information de gestion | 6.152 |

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

| | | | |
|-------------|--|-------------|--|
| ETC | Équivalent temps complet | MTQ | Ministère des Transports du Québec |
| IGIF | Inspecteur général des institutions financières | RACJ | Régie des alcools, des courses et des jeux |
| MENV | Ministère de l'Environnement | RAMQ | Régie de l'assurance maladie du Québec |
| MFQ | Ministère des Finances du Québec | SAAQ | Société de l'assurance automobile du Québec |
| MRN | Ministère des Ressources naturelles | | |
| MSSS | Ministère de la Santé et des Services sociaux | | |



INTRODUCTION

- 6.1** 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 jusqu'à quel point les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées à l'égard de leur gestion.
- 6.2** 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 déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.
- 6.3** Voici la liste des travaux de suivi qui ont pris fin dernièrement, avec la référence aux vérifications initiales.

| Vérification d'origine | Rapport pour l'année concernée |
|--|------------------------------------|
| Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation – Services-conseils offerts à la clientèle agricole | 1996-1997, tome I, pages 109 à 130 |
| Divers ministères et organismes – Étude de la tarification au gouvernement du Québec | 1996-1997, tome II, pages 19 à 59 |
| Ministère du Revenu du Québec – Fonds des pensions alimentaires | 1997-1998, tome I, pages 11 à 43 |

- 6.4** Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à nos recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.
- 6.5** Le taux d'application de nos recommandations est une mesure utilisée par le Vérificateur général dans sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Le lecteur peut prendre connaissance de cette donnée dans le rapport annuel de gestion présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale*.



SERVICES-CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE

Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Suivi mené par

Bertrand Carrier

Directeur de vérification

Annie Boucher

Élise Gagnon

Guy Lavallée

Julie Nadeau

- 6.6** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1996-1997 auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en février 2001.
- 6.7** Le mandat initial consistait, pour les services-conseils offerts à la clientèle agricole du ministère, à vérifier si le souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens nécessaires pour évaluer leurs activités et s'ils en rendaient raisonnablement compte. Nous nous étions également penchés sur la tarification des produits et services offerts par le ministère.
- 6.8** En trois ans, le ministère a mis en place des mesures afin de corriger certaines lacunes observées; ainsi, il a revu son rôle et plusieurs de ses pratiques. Néanmoins, les mesures répondant aux recommandations touchant la gestion des activités en région et la reddition de comptes n'ont pas apporté des progrès satisfaisants; de plus, la recommandation concernant la tarification n'a pas été appliquée. Le ministère devra donc continuer à consacrer des efforts importants afin de corriger les lacunes reliées à ces sujets.

Services-conseils

- 6.9** Afin d'offrir des services appropriés et de qualité aux producteurs agricoles, le ministère doit remettre ses pratiques en question régulièrement. Deux aspects de son rôle doivent notamment faire l'objet d'une attention soutenue, soit la détermination des services-conseils à offrir et l'évaluation des services rendus.

Rôle du ministère

- 6.10** En 1996-1997, nous avons observé que, même si le rôle du ministère en matière de services-conseils avait souvent été remis en question par le passé, il n'avait fondamentalement pas été modifié depuis longtemps, pas plus que les services-conseils qu'il offrait aux producteurs agricoles. Pourtant, le secteur privé occupait une place de plus en plus importante dans ce marché. C'est pourquoi nous avons recommandé au ministère et aux organismes relevant du ministre de revoir leur rôle dans le service-conseil de façon à éviter les chevauchements avec les autres dispensateurs.
- 6.11** À ce chapitre, le ministère a organisé, à l'automne 1997, un forum réunissant des employés, qui portait sur le renouvellement des services-conseils. Celui-ci faisait suite à des consultations menées auprès de ces derniers dans toutes les régions sur l'avenir des services-conseils. Cette démarche a permis d'élaborer un cadre

Le ministère a révisé son rôle dans les services-conseils offerts aux producteurs agricoles.



de référence précisant les principes et les priorités du ministère : notamment, offrir des services là où l'intérêt public le requiert et moduler cette offre en fonction des ressources, des types de clientèles et des secteurs d'intervention prioritaires, par exemple, les services-conseils en agroenvironnement. À partir de ces éléments, chaque direction régionale a renouvelé ses services en 1999.

- 6.12** Ainsi, le ministère a abandonné ou réduit plusieurs services-conseils, tels que les plans agroenvironnementaux de fertilisation, les plans de construction et les conseils en alimentation. Au regard de ceux qui ont été maintenus, nous n'avons pas décelé de chevauchements importants au moment de notre suivi. Afin d'éviter qu'une situation de chevauchement se reproduise, le ministère doit se tenir au fait des services proposés par les autres dispensateurs.
- 6.13** Tous ces changements ont été réalisés dans un contexte de réduction des effectifs et des disponibilités budgétaires. Ainsi, au cours de la période comprise entre 1996 et 2000, le nombre d'agronomes, d'ingénieurs et de techniciens à la disposition des producteurs agricoles est passé de 430 à 346, ce qui représente une baisse de près de 20 p. cent, et le budget de la structure régionale passait de 32 millions à 27 millions de dollars, soit une diminution de 17 p. cent. Certains services, dont plusieurs étaient déjà offerts par d'autres dispensateurs, ont ainsi été abandonnés.
- 6.14** Le ministère a donc revu son rôle et appliqué notre recommandation.

Évaluation d'activités

- 6.15** En 1996-1997, nous avons constaté que la demande pour les services-conseils du ministère avait diminué et que ce dernier s'interrogeait à ce sujet tout en continuant à offrir une multitude de services sans remettre en cause sa façon de faire. Par conséquent, nous avons recommandé au ministère de s'assurer de répondre efficacement aux besoins de services-conseils.
- 6.16** Des efforts en ce sens ont été accomplis. Notamment, des ajustements ont été apportés à l'organisation administrative de certaines directions régionales, les conseillers sont maintenant intégrés à des équipes multidisciplinaires et leurs instruments de travail – banques de données et équipements informatiques, pour ne nommer que ceux-là – sont adéquats. De plus, les conseillers offrent davantage de services-conseils collectifs plutôt qu'individuels, ce qui contribue à réduire leurs déplacements. En tenant compte du fait que ces mesures s'inscrivent dans un contexte particulier (réduction des effectifs et des disponibilités budgétaires, révision du rôle du ministère), nous avons constaté que le ministère avait apporté les améliorations requises pour combler les lacunes relevées à l'époque. Ainsi, nous pouvons conclure que notre recommandation a été appliquée.



Gestion des activités en région

6.17 Lors de notre vérification, nous avons observé que le ministère disposait de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités en région. La mise en place d'un système d'information de gestion piétinait, le suivi de gestion était déficient et le ministère était peu exigeant quant à la reddition de comptes des directions régionales. Nous lui avons donc recommandé de se doter d'un système d'information de gestion et d'obtenir une reddition de comptes des directions régionales afin de bonifier la gestion de ses activités.

Certains outils visant à mieux gérer les activités en région présentent des faiblesses.

6.18 Force est de constater que notre recommandation n'a pas été suivie de façon satisfaisante. En effet, bien que le ministère se soit donné certains outils afin de mieux gérer les activités en région, ceux-ci présentent des faiblesses. De plus, au moment de notre suivi, nous avons noté qu'il a été peu exigeant quant à la reddition de comptes des directions régionales. Par conséquent, sa vue d'ensemble des activités en région est toujours incomplète.

6.19 Depuis 1997, certaines améliorations ont été apportées par le ministère. En effet, celui-ci a notamment implanté un système d'information de gestion permettant d'enregistrer les activités des conseillers dans toutes les régions ainsi qu'un tableau de bord permettant de suivre la progression de certains dossiers agroenvironnementaux. Il a également tracé le portrait agroenvironnemental des fermes du Québec dans un document publié en 1999. Enfin, le ministère effectue maintenant un suivi régulier des activités des directions régionales par le biais de rencontres du comité de gestion.

Des informations fragmentaires sur leur part de marché pour les directions régionales.

6.20 Nous avons toutefois relevé des faiblesses à l'égard de ces outils. En effet, ils sont peu utilisés pour l'obtention d'information sur les activités des directions régionales, notamment en ce qui a trait aux caractéristiques des clientèles et des problématiques régionales. De plus, même si le système d'information de gestion permet d'obtenir des renseignements sur le nombre et le profil des producteurs qui consultent le ministère, les conseillers n'utilisent pas les données issues de ce système sur une base régulière. Son usage est principalement réservé, en fin d'exercice, à dresser un bilan des activités réalisées et le plan d'action pour l'année à venir. Enfin, les directions régionales n'ont souvent que des informations fragmentaires sur leur part de marché par rapport à l'ensemble de l'offre. Au moment de notre suivi, le ministère, en collaboration avec l'Union des producteurs agricoles, était en train de procéder à l'inventaire des services-conseils offerts par les différents fournisseurs dans chaque région afin d'en avoir un meilleur portrait.

6.21 En 1996-1997, nous notions que les plans d'action régionaux étaient un des moyens utilisés par le ministère pour gérer les activités des directions régionales. Pour l'exercice 1999-2000, eu égard à ses propres objectifs, le ministère n'a pas documenté les attentes qu'il leur aurait signifiées. D'ailleurs, elles n'ont pas toutes produit leur plan d'action. De plus, le ministère ne s'est pas assuré que les



objectifs figurant dans les plans régionaux qui ont été présentés concouraient, conjointement, à atteindre pleinement ceux inscrits dans le plan ministériel. Étant donné qu'il manque d'information sur les directions régionales, le ministère peut difficilement apprécier la pertinence des activités prévues. Seulement six des treize directions régionales ont produit un bilan annuel pour l'exercice 1999-2000. En outre, le contenu de ces rapports est variable puisqu'il n'a fait l'objet d'aucune uniformisation. Pour toutes ces raisons, le ministère n'est pas en mesure de voir si ses objectifs ont été atteints.

Reddition de comptes

- 6.22** À la suite de l'examen du rapport annuel du ministère pour l'année financière 1995-1996, nous avons conclu que son contenu devait être amélioré quant à l'information fournie sur les services-conseils offerts aux producteurs agricoles. Les objectifs ministériels, la proportion des ressources affectées aux directions régionales et l'importance de l'offre des autres dispensateurs de services-conseils étaient traités de façon superficielle. Nous avons alors recommandé au ministère de réviser le contenu de son rapport annuel de façon à fournir une information plus complète et significative sur les activités réalisées en région pour la clientèle agricole.
- 6.23** Pour le présent suivi, nos constats portent sur le rapport annuel de l'exercice se terminant le 31 mars 2000, lequel a été déposé à l'Assemblée nationale le 27 mars 2001, alors qu'il aurait dû l'être depuis novembre 2000. D'ailleurs, ce retard influe grandement sur l'utilité de son contenu. De plus, l'analyse de ce document indique que plusieurs aspects, jugés importants pour l'évaluation des activités en région, ne font toujours pas l'objet d'une reddition de comptes adéquate, comme l'illustrent les exemples suivants.
- 6.24** Ainsi, on aurait notamment eu intérêt à étoffer davantage le contenu du rapport annuel en ce qui concerne la complémentarité des services-conseils offerts par le ministère et les autres dispensateurs, car cet aspect constitue toujours l'une de ses préoccupations. Or, à l'instar de celui de 1995-1996, le rapport annuel de 1999-2000 traite insuffisamment de cette question.
- 6.25** La présence du ministère en région accapare une part importante de ses ressources humaines, soit près de 500 personnes représentant le quart de son effectif. Pourtant, comme nous l'avions noté à l'époque, le rapport annuel ne fait toujours pas état de l'ampleur de ces ressources. Il est également muet sur les efforts consacrés à la formation continue et les outils de travail disponibles. Enfin, le rapport ne traite toujours pas des questions telles que le nombre et la nature des demandes de services-conseils, le profil des demandeurs et les effets des services rendus à la clientèle agricole.
- 6.26** Cependant, les termes utilisés pour énoncer les objectifs et faciliter leurs liens avec les résultats sont adéquats. De plus, dans une optique d'amélioration de la reddition de comptes, le ministère s'est doté d'un système d'information de



gestion afin notamment d'enregistrer les activités des conseillers, et il se penche sur les modifications à y apporter en vue de permettre son utilisation dans un contexte de gestion par résultats.

Tarification des produits et services

- 6.27** Lors de notre vérification initiale, nous avons constaté que, même si l'idée de tarification n'était pas alors récente au ministère, ses produits et services n'avaient presque pas été financés de cette façon par les utilisateurs. Nous avons souligné que, conséquemment à la non-application d'une politique tarifaire, le ministère faisait face à plusieurs problèmes. Notre recommandation l'invitait à poursuivre ses démarches en vue de mettre en œuvre une telle politique.
- 6.28** Plusieurs actions doivent être entreprises afin d'optimiser la tarification des produits et services. Outre la mise en place d'une politique adéquate, le ministère doit notamment dresser l'inventaire de ses activités et déterminer dans quelle mesure chaque produit et service est public, privé ou mixte. Cet exercice permettra d'évaluer la proportion selon laquelle chacun pourra faire l'objet d'une récupération monétaire auprès de la clientèle. L'ensemble de ces démarches vise à assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité des tarifs, notamment au regard de ceux exigés par les organismes relevant du ministre.
- 6.29** Or, nous constatons que le ministère n'a pas encore de politique tarifaire alors qu'elle devait être en place pour avril 1998. Également, il n'a pas effectué l'inventaire exhaustif des sources de revenus potentiels dont nous déplorions l'absence en 1996-1997. Qui plus est, certaines sources, qui avaient été ciblées en 1986, ne sont toujours pas tarifées. Enfin, le ministère n'a pas encore classifié ses biens et services selon qu'ils sont publics, privés ou mixtes. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que le ministère n'a pas comblé les lacunes que nous avons signalées à l'époque.
- 6.30** En outre, nous remarquons qu'à l'instar de la situation qui prévalait en 1995-1996, les utilisateurs des produits et services du ministère participent peu à leur financement, et, plus particulièrement, que les producteurs agricoles ne sont guère sollicités à cet égard. En effet, les revenus totaux liés à la tarification avoisinent les 15,5 millions de dollars pour l'exercice 1999-2000, comparativement à 13,6 millions de dollars en 1995-1996. De cette somme, 1,1 million de dollars a été déboursé par des producteurs agricoles, soit un montant pratiquement identique à celui de 1995-1996; le reste provient principalement des sommes versées par les restaurateurs et les détaillants pour l'obtention de leur permis.
- 6.31** De plus, le ministère et les organismes relevant du ministre ne sont toujours pas en mesure d'assurer l'équité et l'uniformité des tarifs de leurs activités puisque la politique tarifaire du ministère n'est pas encore en vigueur. Ainsi, en ce qui concerne l'iniquité, l'exemple que nous avons donné à l'époque concernant le recouvrement des coûts du contrôle de la qualité des aliments est toujours

*Les utilisateurs
de produits et services
participent peu
à leur financement.*



d'actualité : le secteur tertiaire est encore largement sollicité financièrement alors que celui de la transformation débourse peu en comparaison. Également, le ministère et certains organismes relevant du ministre n'imposent pas de frais d'ouverture de dossier tandis que d'autres le font. Ainsi, il subsiste un manque d'uniformité. Plusieurs améliorations restent à apporter en ce qui a trait à la tarification des produits et services du ministère.

- 6.32** Puisque les ressources mises à sa disposition sont limitées, le ministère a préconisé le partenariat avec des organismes cofinancés plutôt que la prestation directe de services. Il a adopté cette orientation depuis plusieurs années, comme en témoigne d'ailleurs notre rapport initial.
- 6.33** Citons l'exemple des 73 clubs-conseils en agroenvironnement qui ont été créés depuis 1996-1997. Ceux-ci emploient des conseillers spécialisés et leur financement est assuré, chacun pour un tiers, par le ministère, le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural ainsi que la clientèle.
- 6.34** Dans le contexte où le ministère continue à encourager le partenariat, la mise en application d'une politique visant à la participation financière des utilisateurs revêt une importance accrue. En effet, la classification du produit ou du service selon qu'il est privé, public ou mixte, peu importe s'il est offert par le ministère ou un organisme cofinancé, influe sur la contribution attendue des utilisateurs et le montant que le ministère alloue à l'organisme en question.
- 6.35** En tenant compte de l'orientation du ministère à ce sujet, les démarches visant une récupération monétaire du coût des produits et services sont encore incomplètes et devront faire l'objet d'améliorations.

Dans un contexte de partenariat, une politique tarifaire revêt une importance accrue.

6.36 Commentaires du ministère

« **Gestion des activités en région et reddition de comptes.** Des améliorations importantes ont effectivement été apportées depuis 1997 à l'offre de services du ministère et à la gestion de ses activités en région. D'autres démarches ont de plus été entreprises en 1999-2000 afin de finaliser la mise en œuvre des actions recommandées par le Vérificateur général.

« L'année 1999-2000 en était une de transition, puisque c'est durant cette période que la Direction générale des affaires régionales s'est dotée d'une planification stratégique 2000-2003 axée sur les résultats. Dans ce contexte, chaque région n'a pas été tenue de déposer un rapport annuel. Mais le ministère avait à tout moment une vue d'ensemble des problématiques régionales et a signifié des attentes claires à chaque gestionnaire régional. En plus des comités de gestion, les nombreux échanges entre le sous-ministre adjoint et les gestionnaires, soit lors de réunions ou de rencontres ad hoc, ont permis de suivre régulièrement l'évolution des dossiers et des problématiques.

« Le secteur de l'agroenvironnement faisait d'ailleurs déjà l'objet d'un suivi particulier avec des objectifs régionaux. La contribution de chaque région était identifiée, puis suivie hebdomadairement, afin d'en assurer l'atteinte. Par exemple, pour ce qui est des structures



d'entreposage de fumier, l'objectif en 1999-2000 était de doubler le nombre de nouvelles constructions par rapport à l'année précédente. Cet objectif a effectivement été atteint (1082 constructions comparativement à 543).

« Pour l'exercice 2000-2001, toutes les directions régionales, sans exception, ont déposé un plan d'action décrivant avec précision leur contribution aux objectifs de résultats du plan stratégique. Toutes produiront un rapport annuel uniformisé qui présentera les résultats atteints au cours de l'année. Le rapport annuel de gestion ainsi produit comportera également de l'information sur la complémentarité des services offerts par le ministère et les autres dispensateurs. Un inventaire des services offerts en région est d'ailleurs en cours, dans le cadre de l'entente de partenariat entre le ministère et l'Union des producteurs agricoles sur les services-conseils. Toutes les recommandations du Vérificateur général concernant le contenu du rapport annuel seront également prises en considération.

« **Tarification des produits et services.** La tarification considère uniquement les services offerts par le ministère alors que, depuis maintenant plusieurs années, diverses formes de partenariat impliquant la clientèle dans le financement et la gestion de clubs et de corporations, ont été développées pour répondre aux besoins croissants de l'industrie et pallier les réductions de ressources publiques. En conséquence, cette approche ne rend pas véritablement compte de l'effort considérable et croissant demandé au milieu dans le financement des services offerts.

« Ainsi, la contribution du milieu (principalement des producteurs agricoles) au financement des services dispensés par des organismes subventionnés en partie par le ministère est estimée à 65 millions de dollars en 1999-2000, pour des services dont la valeur totale atteint quelque 116 millions de dollars. Il importe de mentionner que tant la contribution du milieu que la valeur des services a globalement doublé depuis 1996-1997.

« Pour ce qui est de l'inspection des aliments, le ministère entend revoir l'ensemble de la tarification applicable à ce domaine d'activité qui génère la majeure partie de ses revenus de tarification. L'adoption, en juin 2000, de la *Loi sur les produits alimentaires* ouvre la porte à une nouvelle approche d'inspection des aliments au Québec qui intègre la gestion des risques et le contrôle des points critiques à tous les niveaux de la chaîne. »

6.37 Réaction aux commentaires du ministère

Concernant la tarification, les montants relatifs à la contribution du milieu et à la valeur des services offerts pour l'année 1996-1997 sont sous-évalués, faute de données complètes, ce qui nous empêche de confirmer qu'ils ont effectivement doublé depuis lors. Également, nous maintenons qu'une politique tarifaire devrait tenir compte de la classification du produit ou du service selon qu'il est privé, public ou mixte, peu importe s'il est offert par le ministère ou un organisme cofinancé.



ÉTUDE DE LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Travaux effectués auprès de divers ministères et organismes

Suivi mené par

Jean-Noël Thériault
Directeur de vérification

Nancy Chalifour
Raymonde Côté-Tremblay
Anne Deblois
Maryse Fournier
Marthe Gonthier
Louis Lessard

La détermination des biens et services tarifés : un choix de collectivité.

- 6.38** En 1996-1997, nous avons procédé à une étude de la tarification au gouvernement du Québec afin d'obtenir une vue d'ensemble de la situation ayant cours en ce domaine. Le cadre de gestion (orientations, objectifs, rôles et responsabilités), la qualité de la reddition de comptes, le processus d'établissement et de révision des tarifs ainsi que l'adéquation entre les services et les tarifs sont les éléments qui avaient plus particulièrement retenu notre attention. Le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997* présente le résultat de ces travaux.
- 6.39** Trois ans plus tard, nous souhaitons voir dans quelle mesure les recommandations énoncées en 1997 ont été appliquées et si les lacunes décelées à l'époque ont été corrigées. Nos travaux ont pris fin en décembre 2000. Nous avons mis à contribution 11 des 17 ministères et organismes initialement soumis à la vérification; la liste de ces entités est fournie à l'annexe 1. En ce qui concerne les 14 établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les 2 régies régionales couverts à l'époque, nous avons retenu les 2 régies et recueilli auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) quelques informations complémentaires sur 10 établissements.
- 6.40** La tarification, lorsque les ministères et organismes susceptibles d'y recourir le font avec discernement, demeure un instrument intéressant pour financer une partie des dépenses de l'État. C'est ainsi que, bon an mal an, les revenus de tarification s'élèvent à environ 7 milliards de dollars.
- 6.41** L'usage de la tarification, peu importe dans quelle proportion elle couvre les coûts, repose principalement sur la possibilité d'établir les bénéfices consentis en tout ou en partie à une clientèle donnée. En ce qui a trait aux services entièrement financés par les contributions directes des bénéficiaires, ils s'apparentent, la plupart du temps, à des activités de nature commerciale et pourraient être offerts par l'entreprise privée dans un contexte de marché (voir « biens et services privés », à l'annexe 2). Lorsque les services gouvernementaux sont financés à la fois par l'ensemble de la population et les bénéficiaires (voir « biens et services mixtes », de la même annexe), le degré d'autofinancement est très variable. Des facteurs, tels que le type de clientèle et sa capacité de payer, influencent la décision. Il faut toutefois garder à l'esprit que la détermination des biens et services tarifés est tributaire des choix de la collectivité.



Le MFQ réagit de façon positive à nos préoccupations alors que la grande majorité des entités tardent à aller de l'avant.

- 6.42** Le ministère des Finances (MFQ) a réagi de façon positive à nos préoccupations, bien qu'il lui reste encore des éléments à parfaire telle la nature de son intervention pour assurer une cohérence gouvernementale en matière de tarification. En revanche, la grande majorité des ministères et des organismes vérifiés n'ont pas déployé suffisamment d'efforts pour combler toutes les lacunes qui les concernaient. Nous devons donc les inviter à se référer à nos recommandations faites à l'époque et insister de nouveau pour qu'ils y donnent suite.

Cadre de gestion gouvernemental

- 6.43** Notre vérification avait révélé que l'encadrement administratif des ministères et organismes tenait surtout à une directive émise par le Conseil du trésor. Depuis ce temps, soit en avril 1999, le MFQ a produit un document de référence en matière de tarification.
- 6.44** Ce document constitue un guide et s'adresse plus particulièrement aux ministères et aux organismes inclus dans le périmètre comptable du gouvernement. En plus de préciser les champs d'application, il expose les orientations gouvernementales de même que les pratiques souhaitables en matière de planification, de gestion et d'information sur la tarification.

Orientations et objectifs

- 6.45** Nous avons à l'époque constaté que l'efficacité des initiatives tarifaires était limitée du fait que les orientations gouvernementales à cet égard étaient incomplètes et imprécises. Sans vision d'ensemble, les ministères et organismes avançaient à petits pas, quitte à engendrer un manque de cohérence. C'est pourquoi nous demandions au MFQ d'exercer un plus grand leadership dans la définition d'orientations gouvernementales claires et d'objectifs mesurables en matière de tarification.
- 6.46** Le MFQ a répondu en bonne partie à notre recommandation puisque le *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec* couvre généralement les éléments que nous jugions importants. D'entrée de jeu, l'énoncé suivant définit l'orientation première du gouvernement : « [...] il importe de prélever des tarifs pour les services dont les utilisateurs sont clairement identifiables, si les coûts de prélèvement sont raisonnables et dans la mesure où cela ne contrevient pas à des orientations de politiques plus fondamentales ». Au fil du document, le ministère explique aussi les types de services qu'il convient de facturer, les modalités liées au respect de certains principes tels que l'équité et la transparence, ainsi que les bases servant au calcul des tarifs, comme le coût de revient et la juste valeur des ressources, soit la rente économique. Enfin, il clarifie les règles entourant la facturation entre organismes budgétaires et extrabudgétaires.



*L'approche des petits pas
marque toujours
la cadence chez les entités.*

- 6.47** Toutefois, le MFQ n'a pas arrêté les mesures qu'il entend prendre pour assurer la meilleure cohérence possible à l'échelle du gouvernement quant à la contribution demandée aux diverses clientèles pour les biens et services dont elles bénéficient, surtout dans le contexte d'une approche décentralisée. Dans la même veine, l'analyse des facteurs liés à la capacité de payer aurait gagné à être plus étoffée. En outre, il serait préférable d'expliquer plus concrètement comment établir la tarification des biens et services destinés en partie à des clientèles précises et en partie à la collectivité. En effet, pareille initiative aiderait les ministères et organismes à évaluer la partie des coûts qui correspond aux bénéfices reçus par chacun et ainsi favoriser des choix plus éclairés.
- 6.48** Par ailleurs, nous n'avons pu apprécier concrètement la valeur de ce cadre de référence puisque les effets attendus tardent à se faire sentir. Il semble que l'approche des petits pas perdure pour la grande majorité des entités; de fait, seul le ministère de l'Environnement (MENV) a adopté une politique tarifaire inspirée des orientations proposées. Les autres expliquent leur retard à se doter d'une politique de cette nature en invoquant l'ampleur des efforts nécessaires pour préciser les produits et services tarifables, arrêter les modes de financement et fixer les coûts. Elles allèguent également qu'elles ne profitent pas encore des retombées découlant de la mise en place des tarifs parce que les revenus sont versés au Fonds consolidé du revenu et ne sont pas réservés à l'usage du ministère ou de l'organisme, une situation qui nuit d'ailleurs au développement de nouvelles initiatives tarifaires. Cependant, les entités vérifiées reconnaissent incontestablement des qualités théoriques à ce document.
- 6.49** Bref, les ministères et organismes disposent maintenant d'un cadre général d'application, ce qui devrait les amener à porter une attention particulière aux activités susceptibles d'être tarifées et favoriser une plus grande cohérence en matière de tarification. Néanmoins, la formulation de lignes de conduite plus explicites concernant la capacité de payer et le financement mixte (assuré, dans des proportions fort variables, par l'ensemble de la population et les usagers) aurait vraisemblablement mieux guidé l'action.
- 6.50** En ce qui a trait au MSSS, nous l'encourageons, à titre d'organisme central du réseau, à mieux définir les principes sous-jacents à sa stratégie de tarification, plus particulièrement ceux liés à la capacité de payer et à l'octroi de privilèges. Cette recommandation visait notamment à corriger les imprécisions retracées dans les bases de calcul servant à évaluer la capacité de payer. Nous souhaitons aussi qu'il rende plus transparents les critères justifiant les rabais tarifaires consentis à certaines clientèles, de façon à ce que le gouvernement ne perde pas de vue l'ensemble des privilèges accordés. De surcroît, nous avons incité les autorités ministérielles à parfaire leur stratégie en y accolant des objectifs réalistes, car ils étaient estimés sur la base des revenus atteints au cours des années précédentes, sans tenir compte du potentiel réel ni des efforts fournis au chapitre de la facturation et de la perception.



- 6.51** Globalement, la situation ne s'est guère améliorée. En effet, le MSSS n'a toujours pas convenu d'objectifs mesurables pour indiquer dans quelle proportion les clientèles devraient contribuer au financement des services publics dont elles bénéficient. Les décisions sont généralement prises à la pièce, une pratique qui offre une faible garantie de cohérence. L'instauration du nouveau régime d'assurance médicaments a toutefois suivi un parcours mieux balisé : poursuivre clairement l'objectif que le régime s'autofinance.
- 6.52** Par ailleurs, les principes sous-jacents aux rabais tarifaires manquent parfois de transparence, de telle sorte qu'on risque de perdre de vue l'ensemble des privilèges accordés à une clientèle donnée. Et bien que le ministère veuille tenir compte de la capacité de payer, le moyen de déterminer objectivement cet élément lui fait encore défaut.

Rôles et responsabilités

- 6.53** Constatant la présence de chevauchements et d'une certaine confusion, surtout lorsque plusieurs interlocuteurs étaient touchés, nous avons recommandé au MFQ de même qu'aux autres entités concernées de mieux définir leurs responsabilités respectives au moment de la détermination des tarifs et de la reddition de comptes.
- 6.54** Quoique le cadre de référence soit venu préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs à ces deux égards, il est muet quant aux situations où plus d'un ministère est concerné par les coûts et les revenus. Le domaine des droits d'immatriculation et des permis de conduire ainsi que celui de la ressource hydraulique échappent toujours à la logique de ce nouvel encadrement.
- 6.55** Ainsi, le MFQ est encore un acteur incontournable au regard des modifications relatives aux droits d'immatriculation alors que c'est le ministère des Transports (MTQ) qui est le premier responsable de la tarification des biens et services liés au développement, à l'aménagement et à l'exploitation des infrastructures et des systèmes de transport. De surcroît, dans les états financiers du gouvernement, le MTQ se voit attribuer les revenus provenant des droits et des permis sans pour autant exercer le plein contrôle à ce chapitre.
- 6.56** Quant à la tarification des avantages liés aux ouvrages d'emmagasinage des eaux, les gestionnaires responsables ont amorcé en 1999 une réflexion qui, à son terme, devrait vraisemblablement améliorer le partage des responsabilités entre le MENV et le ministère des Ressources naturelles (MRN). Cependant, une entente formelle n'est pas encore signée. La lecture des quelques contrats récemment renouvelés montre que le MENV est dorénavant seul responsable des tarifs sur l'emmagasinage des eaux, ce qui témoigne d'une volonté de clarifier le partage des responsabilités entre les ministères et de simplifier d'autant les démarches de la clientèle. Même si les contrats signés avant la création du MENV sont toujours gérés par le MRN, nous avons tout lieu de croire que les problèmes

**Le ministère des Finances :
un acteur incontournable.**



de chevauchement se résorberont au fur et à mesure que les baux viendront à échéance, notamment en ce qui a trait à la perception des revenus. Les deux ministères organisent des rencontres conjointes avec leur clientèle commune, question de faciliter les négociations et le suivi des dossiers.

- 6.57** Pour ce qui est de la redevance statutaire exigée de tout détenteur de forces hydrauliques, la situation demeure inchangée; la responsabilité première relève du MRN et le MFQ reste un joueur important.
- 6.58** Malgré des efforts indéniables et la ferme intention d'aplanir les difficultés, observés surtout auprès des responsables du MENV et du MRN, force est de constater que, concrètement, les progrès accomplis jusqu'à maintenant s'avèrent insuffisants pour corriger l'ensemble des lacunes.

Processus budgétaire

- 6.59** À l'époque, nous avons noté que le processus budgétaire des ministères et organismes qui versent leurs rentrées au Fonds consolidé du revenu et qui utilisent la tarification comme mode de financement ne favorisait pas suffisamment l'adéquation entre les dépenses et les revenus qui s'y rapportent. Cette faiblesse caractérise toujours en grande partie le processus budgétaire, qui a cependant évolué avec la mise en application de la notion de « crédit au net », récemment définie dans la *Loi sur l'administration publique*.

**Le crédit au net :
un premier pas vers
une meilleure adéquation
entre les dépenses
et les revenus.**

- 6.60** Cette loi précise en effet qu'un crédit au net est le montant des prévisions des dépenses qui excède le montant des prévisions des revenus selon ce qui apparaît au budget de dépenses. Celui de 2001-2002 illustre l'intérêt de recourir à un tel concept, en affichant quatre cas de crédits au net, notamment celui relatif à la protection de l'environnement. Le mode de présentation employé constitue le premier pas vers une meilleure adéquation entre les dépenses et les revenus sans toutefois amener à distinguer les dépenses exclusivement rattachées aux revenus inscrits en contrepartie.

Mesures d'incitation

- 6.61** Par ailleurs, devant les problèmes décelés en 1997 au regard des mesures incitatives, nous recommandons au MFQ d'évaluer, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, l'à-propos des mesures retenues pour augmenter les revenus tirés de la tarification. Des efforts ont été faits en ce sens, mais ils ne donnent pas encore les résultats escomptés au chapitre des revenus même si les activités qui ont cours depuis respectent mieux les principes inhérents à cette source de financement. Entre autres, une provision pour mesures de tarification a été introduite dans le *Discours sur le budget 1999-2000*, en lui associant une disponibilité de 10 millions de dollars. Cette dernière, destinée en priorité aux ministères et organismes dont les recettes vont dans le Fonds consolidé du revenu, a été



utilisée dans une proportion avoisinant les 25 p. cent et a généré des revenus additionnels d'environ 11,5 millions de dollars. Fait à signaler, le budget de dépenses relatif à l'exercice 2001-2002 montre une baisse de cette réserve de fonds qui s'élève maintenant à 7,4 millions de dollars.

- 6.62** La création d'une provision jointe à une analyse plus serrée des mesures tarifaires projetées font écho à notre préoccupation selon laquelle les entités qui obtenaient des budgets additionnels à la suite d'initiatives tarifaires n'étaient pas tenues de démontrer leurs besoins.

Établissement des tarifs

- 6.63** Compte tenu de la diversité des biens et services rendus ainsi que de la clientèle desservie, il appartient à chaque organisme d'évaluer ses possibilités de tarifier et de porter à l'attention des décideurs toute l'information pertinente. La mise au point d'une stratégie de tarification demeure toujours un impératif.

Points d'ancrage

- 6.64** Pour qu'une telle stratégie soit efficace, il faut, en premier lieu, élaborer une politique et, en second lieu, établir la correspondance entre les services rendus et les tarifs existants. Il appert que la plupart des entités vérifiées n'ont toujours pas de politique tarifaire, en dépit de notre recommandation à cet effet. Ainsi, seul le MENV s'ajoute maintenant à la Régie du bâtiment, car il a, lui aussi, conçu un cadre d'intervention concernant la tarification. Quant aux autres ministères et organismes, les travaux sont plus ou moins avancés, si bien que la mise au point de leur politique à cet égard n'est pas un fait acquis.

Les variations de tarifs risquent de répondre à des motifs strictement pécuniaires.

- 6.65** Sans prise de position organisationnelle, les variations de tarifs risquent de répondre davantage à des préoccupations ponctuelles et pécuniaires plutôt que de refléter une action planifiée et concertée. Qui plus est, comme on tarde à réviser la tarification, la clientèle peut subir des augmentations qui auraient pu être réparties dans le temps. Par exemple, à la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), les droits perçus pour l'émission d'un permis de brasseur ont subi une hausse de plus de 100 p. cent, passant de 1 000 dollars à 2 604 dollars, alors qu'ils étaient les mêmes depuis 10 ans.
- 6.66** Par ailleurs, même si certains tarifs sont indexés annuellement pour tenir compte du coût de la vie, ils ne traduisent pas nécessairement les changements qui surviennent dans la qualité et la quantité de services, notamment ceux qui sont offerts dans les établissements de santé. Le plan stratégique 2000-2003 du MSSS confirme les multiples changements intervenus dans le domaine de la santé. Il suffit de penser au développement des nouvelles technologies, plus efficaces mais aussi plus coûteuses, au progrès de l'industrie pharmaceutique, sans oublier les répercussions du récent virage ambulatoire qui est venu réduire de façon appréciable le nombre et la durée des hospitalisations.



- 6.67** Des efforts ont cependant été consentis pour clarifier la situation qui existait en 1997 au regard du transport ambulancier: la tarification de ce secteur n'avait pas été revue en profondeur depuis 1984 et elle n'avait pas été indexée depuis 1991. Dans son rapport publié en décembre 2000, le Comité national sur la révision des services préhospitaliers d'urgence a recommandé, entre autres choses, que la tarification actuelle du transport ambulancier soit indexée et ajustée sur une base triennale.
- 6.68** Rappelons que des orientations et des directives claires ne peuvent à elles seules garantir la cohérence. Il faut établir en plus un contrôle susceptible d'en assurer la compréhension et le respect. Le MSSS a posé quelques gestes visant à répondre à notre recommandation qui l'exhortait à préciser ses directives et à s'assurer de l'application de la tarification. C'est ainsi qu'il a procédé à certains rappels auprès des établissements et qu'il a précisé le travail du vérificateur externe, qui doit maintenant vérifier si toutes les directives sont appliquées. Cependant, le ministère n'exerce pas un suivi rigoureux de ces travaux. De toute évidence, il faudra prendre des mesures additionnelles pour obtenir la garantie que les diverses clientèles desservies par le réseau sont traitées équitablement. Le plan stratégique du MSSS signale des préoccupations à cet égard. Il relève que les changements intervenus dans le domaine de la santé ont accentué le manque de cohérence, qui se traduit notamment par une disponibilité et une organisation variables des services, selon les territoires et les clientèles.
- 6.69** D'autre part, les liens entre certains tarifs et les services rendus en contrepartie demeurent généralement vagues, ce qui démontre que la démarche amorcée par les entités en vue de préciser les objectifs de la tarification n'est pas complétée, et ce, malgré notre recommandation à cet égard.
- 6.70** Le MRN a quant à lui conservé une certaine stabilité dans les bases de calcul de la rente économique relative à l'usage de la force hydraulique, mais la redevance contractuelle exigée pour cet usage demeure sujette à négociation avec le client. Quoique valable, cette initiative ne règle que partiellement le problème, puisque la redevance statutaire, perçue par le ministère auprès des entreprises qui exploitent des barrages hydroélectriques, n'est toujours pas fixée en fonction de la valeur de l'utilisation de la ressource.
- 6.71** De son côté, le MTQ mène actuellement des travaux afin de clarifier en partie ses pratiques tarifaires. Cependant, des revenus de plus de 600 millions de dollars provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire sont enregistrés sans qu'il soit possible de préciser les services ainsi supportés. Même si ces revenus sont couramment associés à la gestion des infrastructures routières, ni le MTQ ni le MFQ n'ont été à même de nous renseigner sur les services directement financés par ces tarifs.

*Liens vagues entre certains
tarifs et les services
rendus en contrepartie.*



6.72 Au bout du compte, comment prouver à la clientèle le bien-fondé des augmentations tarifaires si elle ne peut apprécier l'ampleur de la contribution qui lui est demandée par rapport aux coûts totaux des services? De plus, rien ne permet de démentir l'idée que certains tarifs sont gérés de telle sorte qu'ils s'apparentent plutôt à des taxes.

Embûches

Les entités ont répertorié les biens et services offrant un potentiel de tarification.

6.73 Donnant suite à un des volets de notre recommandation, tous les ministères et organismes concernés ont répertorié, à peu de chose près, les biens et services qui offrent un potentiel de tarification. Par contre, la distinction n'est toujours pas faite entre les bénéfices reçus par les utilisateurs et ceux obtenus par la collectivité; il devient alors hasardeux de déterminer la proportion de la récupération souhaitée, un jalon pourtant essentiel.

6.74 Il convient de garder en mémoire que la tarification devrait être établie aussi équitablement que possible de façon à ce que les groupes d'utilisateurs absorbent le coût des services dont ils bénéficient; la capacité de payer est un facteur à considérer. Lorsque le tarif exigé est moindre que le coût, il y a présence d'un rabais tarifaire qui devrait faire l'objet d'une gestion éclairée et d'une reddition de comptes rigoureuse, à l'instar de toute autre dépense gouvernementale. Les lacunes entachant cet aspect nous avaient amenés à presser les ministères et organismes de s'assurer que les tarifs permettent de récupérer en tout ou en partie le coût des services, principalement auprès de ceux qui les utilisent ou en bénéficient.

6.75 Or, la plupart des entités sont encore passablement démunies pour juger si le financement découlant de la tarification est adéquat puisque, en règle générale, elles ne se sont pas dotées d'un système pour fixer le prix de revient. Pour pallier cette absence, certaines entités estiment parfois le coût des produits et services tarifés à l'aide d'évaluations ponctuelles.

L'application des rabais tarifaires manque de transparence.

6.76 De plus, le bien-fondé des rabais tarifaires ne fait toujours pas l'objet d'une évaluation périodique et leur application manque encore parfois de transparence; il s'ensuit que le gouvernement risque de perdre de vue les privilèges accordés à une clientèle donnée.

6.77 Dans cet ordre d'idées, nous avons relevé à l'époque que, par souci d'équité, il fallait s'interroger sur la pertinence, pour une entité, de pratiquer l'inter-financement des services. Ainsi, lorsque des rabais tarifaires sont consentis à une de ses clientèles, est-il souhaitable que le manque à gagner soit absorbé par une autre? La Régie du bâtiment, où nous avons constaté pareille situation, a corrigé partiellement le problème. Nos récents travaux indiquent en effet qu'un seul secteur d'activité échappe à la tarification. Il n'en reste pas moins que les montants exigés pour certains services surpassent nécessairement les coûts qui leur sont associés, puisque la Régie s'autofinance.



- 6.78** La vérification nous avait également permis de signaler que la tarification des services de physiothérapie dispensés par les établissements du réseau de la santé à la clientèle de la Commission de la santé et de la sécurité du travail est inférieure au coût. Même si le MSSS a introduit une nouvelle méthodologie qui permet de fixer les tarifs à la satisfaction des parties, le montant ainsi négocié reste inférieur au coût, sans oublier que la population connaît peu l'existence des rabais tarifaires.

Prix de revient

Progrès laborieux dans l'établissement du prix de revient.

- 6.79** Lorsqu'un ministère ou un organisme décide de faire participer les utilisateurs au financement des services publics, il doit en connaître le coût. Considérant que cette opération souffre de difficultés récurrentes, nous avons enjoint aux intéressés d'établir le prix de revient des biens et services rendus ou la rente économique.
- 6.80** Malgré les bénéfices qu'ils peuvent en tirer, les ministères et organismes vérifiés marquent des progrès fort variables dans ce domaine en vue de systématiser l'établissement du prix de revient, sans toutefois y parvenir encore complètement.
- 6.81** Pour sa part, l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) a investi passablement d'énergie afin de préparer une évaluation préliminaire du prix de revient par activité. Cependant, cet organisme n'a pas encore réévalué les tarifs en se fondant sur les résultats obtenus au moyen de ce nouvel instrument. À la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), un projet visant à compléter les analyses préliminaires entreprises sur le coût de revient des produits et services se déroule. L'objectif est de s'approprier le concept de la comptabilité par activité pour l'appliquer à moyen terme à l'ensemble des secteurs d'activité de la Société. Du côté du MENV, on dispose depuis peu d'un cadre de référence qui précise les bases de calcul servant à chiffrer le coût de livraison des produits et services. N'ayant donné lieu qu'à une démonstration, cet outil n'a pas encore fait ses preuves sur le terrain. Enfin, la situation observée au MRN affiche une certaine progression : la rente économique est désormais un des éléments pris en compte pour arrêter une partie de la tarification de la force hydraulique tandis que, pour ce faire, on a adopté une méthode de calcul dont le résultat est sujet à négociation. L'autre volet de cette tarification, soit la redevance statutaire exigée de tout détenteur de force hydraulique, ne repose toujours pas sur une analyse de rentes.
- 6.82** La difficulté d'adapter les structures d'information financière dont on use actuellement pour faire ressortir les liens entre les programmes, les activités ainsi que les produits et services constitue le premier facteur expliquant le peu de résultats probants quant à la mise au point d'une méthode propre à déterminer le prix de revient. Le second facteur est sans contredit l'indisponibilité des informations qui permettraient de ventiler les coûts indirects sur une base objective et vérifiable. Du reste, peu d'entités sont pourvues d'un système capable de répartir le temps qu'un employé consacre aux différents produits et services.



6.83 Le MSSS reconnaît que les systèmes d'information ne permettent pas toujours de déterminer exactement et dans le détail ce qu'il en coûte pour chaque patient hospitalisé. Par exemple, on ne peut associer les divers actes médicaux posés dans le cadre d'une chirurgie d'un jour – accueil et préparation du patient, examens cliniques, examens de laboratoire, examens spécialisés faisant appel aux technologies de pointe (comme l'imagerie médicale), etc. – aux coûts véritables qu'ils entraînent, si bien que les tarifs interprovinciaux à ce chapitre sont établis par consensus. Soulignons qu'un comité conjoint (MSSS, MFQ, RAMQ, SAAQ), créé en 1992, a achevé en février 2001 la mise au point d'une méthode d'évaluation du coût des services de santé résultant des accidents de la route.

*Le prix de revient :
un jalon essentiel.*

6.84 Nous réitérons le constat général formulé à l'époque : à défaut d'une évaluation systématique du prix de revient des activités tarifables, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les tarifs actuels contribuent au financement des biens et services et d'en rendre compte. Il est tout aussi vain de tenter de mesurer l'ampleur des privilèges consentis et d'en apprécier la pertinence et l'efficacité.

Reddition de comptes

6.85 L'information de gestion doit être fiable, suffisante, pertinente et disponible en temps utile de façon à soutenir adéquatement la prise de décision et la reddition de comptes. Il faut que le cadre de reddition de comptes permette d'évaluer l'efficacité de la stratégie tarifaire, de la faire évoluer d'une façon cohérente et d'en informer les parlementaires et la population au moment opportun.

*L'information sur
la tarification est éparpillée
et fragmentaire.*

6.86 Or, l'information que les parlementaires reçoivent concernant la tarification est encore éparpillée et fragmentaire. Il n'existe toujours pas de portrait complet et fidèle de l'utilisation de ce mode de financement pour les différents produits et services.

6.87 Les organismes centraux (tant le MFQ que le MSSS) tardent à dresser un bilan de situation qui permettrait de connaître dans quelle proportion les tarifs servent à récupérer le coût de chacun des produits et services. Ils ne sauraient d'ailleurs y parvenir puisque la reddition de comptes des diverses entités demeure boiteuse : comme les données ne sont pas organisées en conséquence, il est impossible d'apprécier l'efficacité de la stratégie tarifaire et d'en débattre. Cependant, l'inventaire des tarifs en vigueur s'est enrichi des données provenant des organismes extrabudgétaires inclus dans le périmètre comptable du gouvernement. De plus, le MFQ travaille à un projet pour créer un inventaire informatisé concernant l'ensemble de la tarification gouvernementale.

6.88 Au chapitre de la détermination des biens et services susceptibles d'être tarifés, nous notons une nette amélioration. Fort de cette information, le MFQ possède une idée plus précise du potentiel rattaché à ce mode de financement et il peut ainsi contribuer à l'élaboration d'une stratégie tarifaire réaliste.



- 6.89** Par ailleurs, ayant constaté à l'époque que le MSSS n'obtenait pas les renseignements requis pour s'assurer du respect des directives et du traitement équitable des usagers, nous croyions qu'il se devait d'exiger des établissements du réseau les informations nécessaires à la gestion de la tarification des services. Malgré les précisions fournies aux vérificateurs externes pour que leur travail soit plus circonstancié quant au respect des directives, le MSSS ne brosse toujours pas un tableau complet en matière de tarification. Il ne répond donc pas à notre recommandation relative à l'amélioration de sa reddition de comptes quant aux conséquences des décisions prises en matière de tarification.
- 6.90** En ce qui a trait au MFQ, nous lui avons fait valoir la pertinence de revoir ses besoins en matière d'information de gestion et d'améliorer ses systèmes afin de s'assurer que les tarifs respectent les orientations et les objectifs; nous lui demandions également de rendre compte en temps opportun de l'efficacité de la stratégie tarifaire du gouvernement. Le MFQ a posé plusieurs gestes en réponse à nos requêtes, réalisant ainsi des progrès satisfaisants.
- 6.91** Ainsi, le cadre de référence relatif à la tarification ouvre de nouvelles pistes en matière d'information et de reddition de comptes: l'amélioration de l'inventaire gouvernemental concernant ce type de revenus, une meilleure justification des propositions tarifaires et la présentation d'une reddition de comptes consacrée à ce mode de financement sont du nombre. Pour le MFQ, cette reddition de comptes se concrétiserait par le dépôt d'états de situation à l'échelle gouvernementale. Un document type est d'ailleurs à l'étude. Les autres entités, quant à elles, sont invitées à inclure dans leur rapport annuel une section portant comme telle sur la tarification, selon un modèle qu'il leur appartient d'élaborer. Le MFQ suggère que l'on passe notamment en revue les revenus de tarification, les produits et services tarifés ainsi que les modifications apportées aux tarifs dans l'année.
- 6.92** En revanche, au sein même des ministères et des organismes, on n'a toujours pas précisé le contenu, la forme et la fréquence des comptes à rendre concernant les résultats et l'incidence de la stratégie tarifaire utilisée. La tarification est une dimension qui n'est pas encore intégrée à leurs redditions de comptes respectives malgré notre recommandation à cet égard. Cette dernière soulignait plus particulièrement que la reddition de comptes devrait permettre d'apprécier la contribution de la clientèle au financement des activités et des coûts supportés par le gouvernement, de connaître la valeur et les répercussions des rabais tarifaires accordés et, enfin, d'établir si les décisions prises par le gouvernement sont respectées et s'il faut les revoir. L'une des causes de cette lacune: peu se sont dotés d'une politique de tarification où seraient définies leurs orientations à cet égard. Le nouveau cadre de référence devrait toutefois les inciter à redresser la situation mais, pour le moment, l'information n'est pas suffisante pour mener à bien pareille tâche.

**La tarification:
une dimension à intégrer
à la reddition de comptes.**



6.93 Résumé des commentaires des ministères et des organismes

Commentaires généraux. « La SAAQ souscrit d'emblée au constat général stipulant qu'il s'agit d'un dossier qui avance à petits pas. [...] Elle entend accentuer ses efforts pour faire progresser ce dossier au cours des prochaines années. » À cet égard, le MTQ insiste sur le caractère complexe et exigeant d'adopter une véritable politique tarifaire d'ensemble, particulièrement dans son contexte. Quant à l'IGIF, il précise « qu'il apprécie la contribution du Vérificateur général à la mise en place d'une stratégie globale de tarification au gouvernement du Québec et qu'il s'inscrit dans cette démarche ». De même, la Régie du logement déclare : « La Régie est d'accord avec l'essentiel du rapport en ce qu'elle reconnaît, comme préalable à toute nouvelle initiative en matière de tarification, l'élaboration d'une politique et d'un plan tarifaire axé sur le type de clientèle et sur sa capacité de payer. » Enfin, la RACJ tient à mentionner « qu'elle est consciente de l'importance et de la pertinence des recommandations du Vérificateur général et les prend en considération dans ses démarches entreprises en matière de tarification ».

Rôles et responsabilités. Le MRN et le MENV affirment tous les deux poursuivre leurs discussions et avoir récemment proposé des pistes de solution afin de rendre la tarification de la ressource hydraulique plus conforme au cadre d'intervention du MFQ. Le MRN tient à préciser que l'approche qu'il a retenue en matière de tarification de la ressource hydraulique, soit la récupération de la rente économique propre à chaque site, est distincte de celle du MFQ pour qui la redevance statutaire applicable à l'ensemble des producteurs hydroélectriques (pour qui la force hydraulique peut être publique ou privée) ne vise pas la récupération de la rente. La SAAQ, quant à elle, compte s'unir aux ministères et organismes avec qui elle est en relations d'affaires pour proposer, s'il y a lieu, des solutions communes qui respectent les principes sous-jacents à une politique de tarification. Enfin, le MTQ signale « que des discussions ont eu cours entre le MFQ et le MTQ relativement aux droits d'immatriculation, sans que l'on puisse en arriver à une communauté de pensée. Au cours des prochains mois, il entend aborder le sujet de la façon la plus positive possible. »

Processus budgétaire et mesures d'incitation. Le Secrétariat du Conseil du trésor constate que le Vérificateur général reconnaît les efforts qu'il a déployés. Il tient à signaler qu'il est généralement d'avis que « l'information contenue dans ce suivi illustre bien la situation actuelle, plus particulièrement les commentaires portant sur l'intégration du crédit au net dans le processus budgétaire ». Par ailleurs, le Secrétariat n'a pas de commentaires particuliers sur les observations plus générales qui ne le concernent pas directement.

Points d'ancrage. Le MENV signale « qu'il mettra en force progressivement au cours des prochains mois son cadre d'intervention en matière de tarification. Sa mise en œuvre est le premier jalon des mesures que le ministère compte adopter pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général. La modernisation des cadres juridiques et administratifs du régime hydrique du Québec servira d'assise pour l'introduction d'un système de tarification basé sur les coûts de livraison des produits et services. » De son côté, la SAAQ prend l'engagement suivant : « À court et à moyen terme, la Société a comme



objectif de préciser le coût de chacune de ses lignes d'affaires et de revoir, au besoin, leur mode de financement [...]» En outre, «elle se dotera d'une politique plus formelle touchant la détermination, la gestion et le suivi de la tarification des services». Pour sa part, le MTQ reconnaît qu'il «n'a pas adopté encore une véritable politique tarifaire [...]»; «des efforts importants de réflexions ont cependant été réalisés, ce qui constitue une première étape dans le processus menant à l'adoption d'une éventuelle politique ministérielle». Cette réflexion aborde entre autres les problématiques actuelles, les principes généraux de tarification ainsi que les orientations générales et particulières relatives aux secteurs pouvant générer des revenus. Le ministère rappelle le caractère complexe de l'exercice du fait «qu'une grande partie des revenus potentiels du ministère ne se retrouvent pas dans la commercialisation de biens et services comme tels, mais sont plutôt associés à l'utilisation de corridors routiers qui ne réfèrent pas à l'utilisation de la route par des véhicules, mais bien à l'utilisation, pour d'autres fins, des espaces contigus à la route». À ce sujet, il soulève les difficultés d'évaluer la valeur de cet usage, qui réfère davantage, selon lui, à la notion de rente économique, puisqu'il n'engage pas directement de frais et se retrouve en position d'en faire profiter à d'autres intervenants. Quant au MRN, il signale qu'«en janvier 2001, le Comité de direction a approuvé la démarche de réalisation d'une politique en matière de tarification qui tiendra compte des éléments soulevés au présent rapport». La Régie du logement ainsi que la RACJ ont pour leur part préféré reporter l'élaboration d'une telle politique à la fin de la démarche visant à adapter leurs services aux nouveaux besoins de leurs clientèles respectives.

En ce qui concerne le lien entre les services et les tarifs, la SAAQ précise que «le dossier de la tarification évolue et vise en pratique les mêmes objectifs, à savoir : le principe de l'utilisateur payeur et une meilleure adéquation entre les services et les tarifs». De son côté, le MTQ déclare qu'«un mandat a été donné à un groupe de travail qui verra à identifier clairement les coûts actuels de l'ensemble des opérations relatives à l'entretien, à l'exploitation, à la conservation, à l'amélioration et au développement du réseau routier». L'évaluation de ses besoins pour les prochaines années et la révision des principales sources de financement, dont les droits et les permis exigés des usagers, sont du nombre des responsabilités de ce groupe.

Embûches. Au regard de la récupération du coût des services auprès des bénéficiaires, la Régie du bâtiment indique qu'au cours de «1999-2000, une tarification a été mise en place dans le domaine des appareils de levage. Actuellement, la Régie examine divers scénarios pour éliminer le dernier rabais tarifaire [...] Elle pense que l'évaluation des prix de revient réalisée ponctuellement à la Régie permet de connaître d'une façon adéquate l'ampleur des rabais tarifaires consentis. Par ailleurs, la Régie travaille actuellement à la systématisation de ses activités d'établissement de prix de revient, ce qui devrait ultimement favoriser la transparence dans l'établissement et la justification de ses choix en matière de tarification.» Quant à la RACJ, elle tient à signaler qu'«il y a principalement trois secteurs où les groupes d'utilisateurs n'absorbent pas totalement le coût des services dont ils bénéficient, soit le secteur des courses, le secteur des sports de combat et le secteur des loteries vidéo. En regard du secteur des courses, comme cette industrie est



en difficulté financière, une hausse de tarification ne ferait qu'ajouter à la problématique qu'elle vit actuellement. Pour celui des sports de combat, la Régie doit exercer ses responsabilités en vertu du Code criminel et la tarification lui permet de recouvrer la majorité de ses coûts. Quant au secteur des appareils de loterie vidéo, une tarification est prévue mais aucuns droits et frais ne sont exigés des titulaires d'exploitation de site d'appareils de loterie vidéo en raison d'un moratoire décrété par le gouvernement afin de favoriser l'implantation du réseau étatique. Notons enfin que, malgré ces trois secteurs déficitaires, la Régie a des revenus de plus de 30 millions de dollars issus de sa tarification.»

Prix de revient ou rente économique des biens et services rendus. La SAAQ précise « que l'application du concept de comptabilité par activité se concrétisera dans un premier temps dans le cadre d'un projet pilote visant la détermination du coût de la ligne d'affaires du contrôle routier. Les applications visant les autres lignes d'affaires suivront sous peu. » De son côté, le MRN souligne que « l'objectif poursuivi dans la tarification de la ressource hydroélectrique publique est celui de la récupération de la rente économique propre à chaque site d'exploitation et qu'il dispose, sur ce point, de différents outils, dont la détermination d'un montant comptant versé par le titulaire des droits lors de l'octroi des forces hydrauliques. Ce montant est établi en fonction des investissements que le promoteur s'engage à consentir et du prix de vente de l'électricité livrée à Hydro-Québec, le cas échéant. » Pour sa part, la RACJ énonce « que la récente mise en place de son système comptable et l'intégration de toutes les données financières permettront un meilleur rapprochement des coûts avec les produits et services livrés ».

6.94 **Résumé des commentaires du ministère des Finances**

Orientations et objectifs. « Le ministère se réjouit que le Vérificateur général fasse état des améliorations significatives apportées, depuis 1998, à la coordination de la tarification à l'échelle gouvernementale. » Par ailleurs, il « reconnaît qu'il est possible de viser à faire un pas de plus pour améliorer la gestion de la tarification au Québec et souhaite contribuer à accélérer le rythme de révision et d'amélioration des pratiques actuelles en ce domaine ».

Il estime cependant avoir donné les suites appropriées aux différentes recommandations de la Commission de l'administration publique qui reprennent en grande partie nos recommandations. À cet égard, le ministère souligne qu'il « est particulièrement fier du *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*, lequel fait le point sur les pratiques souhaitables en ce domaine. Ce document, qui aborde des éléments fondamentaux tirés de la théorie du financement des services publics, élabore également sur des éléments très pratiques, comme la nécessité de disposer d'une assise juridique solide avant d'imposer un tarif, ainsi que la présentation des divers modes de gestion des revenus tirés de la tarification au gouvernement du Québec. Il a tenu compte des commentaires de certains ministères selon lesquels on se devait d'éviter de produire un cadre trop rigide. »



Le ministère tient à rappeler que le cadre de référence « mentionne que la tarification ne constitue pas au départ une simple façon de générer des revenus; elle s'applique normalement dans les cas où le contribuable en retire des avantages en matière d'équité et d'efficacité ». En outre, « il a la conviction que ce guide va plus loin que ce qui s'est fait jusqu'à maintenant au gouvernement du Québec, dépasse le cadre de réflexion présenté dans le document *Guide des bonnes pratiques de l'OCDE* et est plus étoffé que tous les documents sur la tarification qui ont été portés à son attention, en provenance du gouvernement fédéral ou des provinces ».

Relativement aux répercussions qui tardent à se faire sentir, le ministère estime que, « comme pour toutes les démarches qui visent des changements de pratiques significatifs au sein des organismes publics, les progrès ne peuvent se mesurer sur de courtes périodes ». Il ajoute « que la démarche est amorcée sur des fondements solides, ce qui est garant de résultats pour l'avenir ».

Quant à la diffusion d'information en matière de tarification, le ministère a misé sur la tribune qu'offre le Groupe d'action en gestion financière pour présenter le contenu du cadre de référence.

Rôles et responsabilités. Relativement à son influence sur le cours de certains dossiers, notamment celui des droits d'immatriculation et celui des redevances hydrauliques, le ministère tient à préciser qu' « il souhaite être impliqué dans les choix touchant la fixation du niveau des tarifs, surtout les plus importants, et que ce sont toujours les ministères responsables qui ont le dernier mot; les dispositions autorisant les tarifs se trouvent en effet dans les législations relevant de chacun de leur ministre ».

Reddition de comptes. « Le ministère a finalisé, en août 2000, un premier rapport sur la tarification à l'échelle gouvernementale. Pour la première fois, l'ensemble des domaines de tarification des ministères ainsi que des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux étaient présentés dans un même document. Ce rapport, qui sera produit annuellement et dont la forme sera graduellement améliorée, présente notamment les principales initiatives réalisées au cours d'un exercice financier donné ainsi que les facteurs de variation des revenus tarifaires. »

6.95 **Résumé des commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Dans l'ensemble, le ministère est réceptif aux observations formulées dans le rapport du Vérificateur général et il examinera la possibilité de les inclure dans ses plans de travail afin de remédier à la situation. »

Orientation et objectifs. « Le ministère partage l'objectif du Vérificateur général de simplifier et d'uniformiser sa politique tarifaire tout en conservant à l'esprit que son rôle en matière de tarification concerne davantage des objectifs d'accessibilité et de continuité de service que des objectifs de financement. Une proportion importante des revenus concernés, soit la contribution des adultes hébergés, est encadrée par un règlement. »



ANNEXE 1 – LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES MIS À CONTRIBUTION

Inspecteur général des institutions financières
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Environnement
Ministère des Finances du Québec
Ministère des Ressources naturelles
Ministère des Transports du Québec
Régie des alcools, des courses et des jeux
Régie du bâtiment du Québec
Régie du logement du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor
Société de l'assurance automobile du Québec

ANNEXE 2 – LES TROIS TYPES DE PRODUCTIONS GOUVERNEMENTALES

Biens et services privés

Ces biens et services procurent des avantages à des utilisateurs précis. Généralement, ils s'apparentent à des activités de nature commerciale (ex. : électricité, location de chalets sur les terrains publics).

Biens et services mixtes

Ces biens et services profitent, à des degrés variables, à des contribuables particuliers. Leur consommation peut comporter des retombées positives ou négatives pour ceux qui ne les utilisent pas directement et, de ce fait, ils ont un caractère collectif (ex. : enseignement universitaire, protection de l'environnement).

Biens et services publics

Ces biens et services sont indivisibles. Ils bénéficient à l'ensemble de la société. On ne connaît pas vraiment la valeur des avantages que retire chaque individu ou groupe d'individus (ex. : recensement de la population à des fins électorales, services liés à la sécurité publique).



FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Travaux effectués auprès du ministère du Revenu

Suivi mené par

Richard Gagnon
Directeur de vérification

Annie Bégin
Nathalie Fortin
Clarence Kimpton
Éric Thibault

Le Fonds a répondu à 75 p. cent de nos recommandations, intégralement ou partiellement, et les résultats sont appréciables.

- 6.96** La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* (L.R.Q., c. P-22), adoptée en 1995, a institué un régime universel qui s'applique à tout jugement en matière d'obligation alimentaire. Cette loi a instauré le Fonds des pensions alimentaires, notamment à des fins administratives, et a confié sa gestion au ministre du Revenu. À l'époque, ce nouveau régime, qui succédait au Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice, devait permettre de profiter de l'expertise du ministère du Revenu du Québec en matière de recouvrement des créances, et faciliter le paiement des pensions aux créanciers alimentaires¹.
- 6.97** En 1997-1998, nous avons procédé à la vérification des mécanismes mis en place par le Fonds afin de favoriser la stabilité et la régularité du paiement des pensions alimentaires ainsi que d'en accroître le taux de perception. Nous nous étions également penchés sur la pertinence et la suffisance de l'information de gestion dont dispose le Fonds.
- 6.98** À l'automne de l'année 2000, nous avons entrepris un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure le Fonds a tenu compte des recommandations que nous avons alors formulées. Nos travaux ont pris fin en février 2001.
- 6.99** Lors de notre vérification, le Fonds présentait plusieurs lacunes quant à la gestion opérationnelle. Nous avons anticipé l'allongement des délais de traitement étant donné que le nombre de nouveaux dossiers continuerait de croître au cours des années suivantes, et que cette augmentation serait plus importante que celle prévue lors de l'instauration du régime.
- 6.100** Fort de l'expérience acquise dans la gestion du programme, le Fonds a réagi avec célérité afin de corriger plusieurs problèmes que nous avons soulevés. En effet, avec l'accord des autorités ministérielles, il a ajouté des effectifs, augmenté les budgets, amélioré la performance de son système d'information, modifié l'organisation du travail, mis en place de nouveaux outils pour aider les agents dans le traitement des dossiers, revu ses modes d'intervention auprès des débiteurs négligents, et, enfin, produit de l'information de gestion pour mieux contrôler les opérations et rendre compte de ses activités.
- 6.101** À la suite de nos travaux de suivi, nous pouvons conclure que la mise en place de ces mesures a répondu à 75 p. cent de nos recommandations, intégralement ou partiellement, et que les résultats sont appréciables. Ainsi, pour ce qui est du traitement des nouveaux dossiers, le délai de 117 jours en 1997-1998 est passé à 41 jours pour les dossiers ouverts au cours de l'exercice 2000-2001. Ce délai se situe maintenant à l'intérieur de l'objectif de 31 à 46 jours que le Fonds s'était fixé dans son plan d'amélioration des services. Un meilleur suivi des dossiers a aussi permis d'augmenter de 79 à 82 p. cent la proportion des débiteurs qui respectent le jugement ou l'entente de paiement.

1. Dans le présent rapport, l'expression « créancier alimentaire » désigne la personne qui doit recevoir une pension alimentaire et le terme « débiteur alimentaire » s'applique à celui qui doit verser une pension alimentaire en vertu d'un jugement de la Cour.



6.102 Toutefois, bien que des correctifs aient été apportés, nous jugeons que les progrès sont insuffisants pour cinq de nos recommandations, et nous sommes d'avis que des améliorations sont encore requises afin d'atteindre une meilleure efficacité. Ainsi, pour le recouvrement des créances auprès des débiteurs négligents, nous observons que le nombre de dossiers sous la responsabilité du Centre de perception fiscale est passé de 9 806, au moment de notre vérification, à 16 749 entraînant de ce fait des délais d'encore huit mois avant la conclusion d'une entente de paiement. Nous avons également constaté que certaines procédures incitatives n'ont pas été évaluées pour faciliter le recouvrement des pensions, et que l'entente administrative entre le Fonds et le Centre reste imprécise quant à son application. En outre, le Fonds ne reçoit toujours pas systématiquement du ministère de la Justice les déclarations sous serment du débiteur et du créancier prévues par le Code de procédure civile, et il n'applique pas les frais et les pénalités prévus par la loi aux employeurs devant effectuer des retenues sur le salaire qui n'ont pas effectué leur remise à la date prescrite.

Implantation du régime

6.103 Lors de notre vérification, nous avons déploré que l'information qui avait été présentée au Conseil des ministres était peu fiable et ne reflétait pas la réalité. Les hypothèses à l'appui de l'analyse des coûts et des bénéfiques étaient incomplètes et manquaient de rigueur. À cet effet, l'estimation avait été sous-évaluée de plus de 7 000 dossiers par année. Les efforts requis pour le traitement d'un dossier avaient été minimisés et les effectifs ont excédé de plus de 340 p. cent l'estimation initiale. Les coûts engendrés pour le développement du système dépassaient déjà de plus de 40 p. cent les prévisions initiales. Quant aux bénéfiques reliés au recouvrement des créances subrogées du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours, ils n'avaient pas encore atteint les prévisions. Il est à noter que les créances subrogées sont constituées lorsque le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale verse une aide de dernier recours au créancier pour pallier le défaut de paiement de la pension alimentaire du débiteur.

6.104 Au cours des dernières années, le Fonds a consacré beaucoup d'efforts pour réviser ses processus et son système d'information. Le taux d'exemption au régime qu'il s'était fixé a été dépassé, réduisant ainsi le nombre de dossiers à traiter. En outre, plusieurs dossiers, grâce à un suivi plus adéquat, ont pu être fermés. Malgré ces efforts, notre suivi démontre que la quantité de dossiers actifs et les coûts engendrés par l'administration du programme ne cessent de croître. Plus de 25 000 dossiers ont été ouverts en 1999-2000, soit presque le double de ce qui avait été prévu en 1995. De plus, pour l'exercice 2000-2001, un effectif de 731 équivalents temps complet (ETC) est nécessaire pour l'administration des pensions alimentaires, ce qui représente un dépassement de 549 ETC par rapport aux prévisions; et le coût du développement du système d'information excède les estimations de 67 p. cent. En



**En 2005-2006,
les coûts s'élèveront
à 51 millions de dollars
et 900 ETC seront
nécessaires.**

somme, pour l'exercice 2000-2001, les coûts opérationnels de 39 millions de dollars assumés par le Fonds des pensions alimentaires sont presque cinq fois plus élevés que ceux qui avaient été prévus au moment de l'implantation.

- 6.105** Le Fonds a informé adéquatement le Conseil des ministres et le Conseil du trésor de l'accroissement de ses besoins en ressources humaines et financières. Selon son analyse et ses prévisions, les coûts liés à l'administration du programme s'élèveront à plus de 51 millions de dollars lorsqu'il atteindra sa maturité en 2005-2006, et environ 900 ETC seront nécessaires à son fonctionnement.
- 6.106** Par ailleurs, même si l'on croyait effectuer des économies importantes en ce qui a trait aux créances subrogées et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours, le Fonds a peu fait de suivi à ce propos. Quant à la diminution des versements d'aide de dernier recours, nous avons estimé, lors de notre vérification initiale, que les bénéfices réalisés depuis le début du programme étaient inférieurs de 19 millions de dollars à ceux prévus. Au 31 mars 2000, soit deux ans plus tard, nos calculs démontrent que cet écart est maintenant d'environ 22 millions de dollars. Toutefois, cet écart aurait pu être réduit si le Fonds avait révisé ses prévisions pour tenir compte de l'impact de la défiscalisation des pensions alimentaires et de la réduction des montants déterminés dans les jugements à la suite de l'instauration de la nouvelle grille de fixation.

Système d'information

Développement du système d'information

- 6.107** Aux prises avec un échéancier serré et des estimations désuètes et restreintes, le ministère avait développé à l'époque un système d'information peu performant qui ne répondait que partiellement aux besoins des utilisateurs. Nous avons alors recommandé au ministère de s'assurer que les décisions administratives et les choix technologiques liés au développement d'un tel système reposent sur des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs.
- 6.108** Depuis notre vérification, le ministère a plutôt investi ses ressources dans la stabilisation du système existant. Ainsi, il a apporté des correctifs aux principales lacunes que nous avons soulevées : maintenant, les fonctions développées permettent, entre autres, d'effectuer les calculs des montants à verser selon les modalités des jugements, de visualiser le sommaire d'un dossier, de préparer les transactions de virement automatique et de produire de l'information de gestion. Néanmoins, le calendrier des travaux d'amélioration du système ne prévoit pas corriger, avant le début de 2002, les autres problèmes signalés en 1997-1998. En effet, pour pallier des carences, le Fonds doit encore procéder à des contrôles manuels qui exigent trop de temps et mobilisent trop de ressources.



Respect des normes gouvernementales

- 6.109** Lors de notre vérification, nous avons constaté que le ministère avait dérogé plusieurs fois aux normes gouvernementales au cours du développement et de l'implantation du système de perception automatisée des pensions alimentaires. Ainsi, des sommes importantes avaient été déboursées avant même que le Conseil du trésor n'autorise sa mise en place. De plus, le ministère n'avait pas obtenu du Contrôleur des finances la certification que le système respectait les dispositions de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, bien que le Conseil du trésor l'ait exigé, et certaines recommandations en matière de sécurité de l'information électronique et des systèmes informatiques n'avaient pas été suivies.
- 6.110** Depuis, le ministère a défini des règles de gestion pour assurer le respect des normes gouvernementales. Ainsi, dans le plan d'amélioration des services, les activités relatives à la sécurité informatique ont été révisées: les accès sont maintenant contrôlés à l'aide d'un logiciel, de nouveaux profils d'utilisateurs ont été définis et le plan de relève en cas de sinistre a récemment été testé.
- 6.111** Toutefois, le système d'information est toujours en attente de la certification du Contrôleur des finances. À cet égard, lors de notre suivi, ce dernier procédait à une troisième vérification de ce système, les deux premières ayant révélé des faiblesses importantes.

Performance du système d'information

- 6.112** En 1997-1998, nous déplorions la perte de temps occasionnée par la faible performance du système. En effet, son temps de réponse moyen par transaction était de cinq secondes, soit huit fois celui de l'ordinateur central pour les autres applications. Nous avons estimé que le système de perception n'avait pas été disponible pour une durée équivalente à 5,8 jours-personnes pendant l'année. Nous avons également constaté que les statistiques de rendement n'étaient pas fiables, car elles ne se rapportaient pas à l'ensemble des transactions.
- 6.113** Depuis notre vérification, le ministère a modifié son infrastructure technologique et son parc informatique, ce qui a eu pour effet de réduire le temps de réponse moyen par transaction à environ trois quarts de seconde. Les statistiques de suivi de la performance sont maintenant fiables et, pour l'exercice 1999-2000, elles indiquent que le système a été disponible 99,74 p. cent du temps, diminuant ainsi à 0,6 jour-personne la durée où il ne l'avait pas été pendant l'année.

Soutien technologique

- 6.114** Nous avons souligné, dans notre rapport de vérification, le peu d'expérience du personnel et la faible maturité technologique du ministère à l'égard de l'environnement client-serveur. Ces deux handicaps ralentissaient la résolution des problèmes. Les contrôles en place ne permettaient pas d'effectuer un suivi



adéquat des phases préalables à la mise en production des programmes modifiés. Enfin, le fait que l'environnement informatique permettait aux utilisateurs d'ajouter à leurs postes de travail des fichiers non conformes entraînait des difficultés importantes quant à leur mise à jour, et accroissait grandement le risque lié à l'intégrité des données et à l'importation de virus.

- 6.115** Notre suivi démontre que le personnel affecté au soutien technologique du Fonds a acquis de l'expérience et que le ministère a atteint sa maturité technologique grâce au développement de 16 autres systèmes d'information fonctionnant selon l'approche client-serveur. Un processus a également été mis en place pour assurer un suivi adéquat des graduations de programmes. Enfin, bien que les agents aient encore la possibilité de modifier le contenu et la configuration de leur poste de travail, ceux-ci ont été sensibilisés aux risques afférents, et le Fonds s'est doté d'outils et de moyens lui permettant de mieux contrôler les modifications apportées par les utilisateurs à leurs postes de travail.

Organisation du travail

Intervention du ministère de la Justice

- 6.116** Au moment de notre vérification, le Fonds ne recevait pas systématiquement du ministère de la Justice les déclarations sous serment du débiteur et du créancier prévues par le Code de procédure civile. Ce document facilite l'enregistrement d'informations nominatives et le traitement des dossiers. Or, il était absent dans 60 p. cent des dossiers pour la région de Montréal. À défaut de l'obtenir, le Fonds pouvait utiliser les données inscrites dans le registre des pensions alimentaires. Toutefois, plusieurs d'entre elles étant issues des déclarations, elles n'apparaissaient pas dans le registre.
- 6.117** Pour remédier à cette lacune, le Fonds s'est livré à un exercice de sensibilisation à l'importance de ces documents auprès des fonctionnaires du ministère de la Justice et des greffiers des palais de justice. La création d'un comité mixte a également permis l'établissement d'une voie de communication permettant de régler les problèmes reliés au transfert des informations.
- 6.118** Cependant, malgré l'application de ces mesures, nous remarquons peu de changements puisque, pour la région de Montréal, la déclaration sous serment était toujours manquante dans 57 p. cent des dossiers. Un faible pourcentage de ces absences s'expliquent par le défaut d'une ou des parties de se présenter à la Cour.
- 6.119** Nous avons rappelé au Fonds de prendre les mesures nécessaires pour que les déclarations sous serment de chacune des parties lui soient transmises intégralement par le ministère de la Justice.

Encore 57 p. cent des dossiers n'ont pas la déclaration sous serment dans la région de Montréal.



Gestion des jugements

- 6.120** En 1997-1998, nous avons constaté que, depuis l'instauration du régime, plus de 1 700 interprétations légales avaient dû être demandées à la Direction générale de la législation et des enquêtes à cause de la nouveauté de la loi et de la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements. Le ministère n'avait pas pris suffisamment de moyens pour informer les représentants du Barreau du Québec des problèmes que connaissait la gestion des jugements de façon à réduire le besoin d'interprétation, ce qui occasionnait du travail improductif pour le Fonds et retardait le traitement des dossiers.
- 6.121** Depuis lors, le Fonds a tenu maintes séances d'information avec des représentants du Barreau pour les sensibiliser à ces difficultés. Il a également publié des brochures et produit un documentaire pour faciliter la compréhension de la loi. Enfin, dans le but de réduire toute ambiguïté, des analyses sont réalisées et les résultats sont soumis à un comité de suivi de la loi. Néanmoins, le nombre de demandes d'interprétations légales reste comparable à celui observé à l'époque, ce qui démontre que la difficulté d'interprétation des jugements reste un facteur inhérent à cette loi et justifie la poursuite des efforts de sensibilisation auprès des acteurs du système judiciaire.

Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- 6.122** Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut verser une aide de dernier recours au créancier lorsque le débiteur est en défaut de paiement de la pension alimentaire. Les droits du créancier, en ce qui concerne la pension alimentaire, sont alors subrogés en faveur du ministère. Lors de notre vérification, nous avons reproché au Fonds et au ministère que le délai moyen pour entamer les procédures de perception pour ce type de dossier excédait sept mois. Ce délai était causé en partie par le dédoublement de certaines tâches, notamment l'établissement de la créance du bénéficiaire de l'aide de dernier recours. De plus, il existait un écart inexplicable de 120 millions de dollars entre les montants des créances subrogées inscrits dans le registre du Fonds et celui du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Enfin, il était prévu d'établir un lien électronique pour faciliter l'échange d'information entre les deux organismes, mais cet outil n'avait pas été implanté.

Le délai moyen de traitement d'un dossier subrogé est passé de sept à trois mois : une amélioration notable.

- 6.123** Nous constatons que le délai moyen de traitement d'un dossier subrogé est maintenant de trois mois, ce qui constitue une amélioration notable, bien qu'il soit encore supérieur à l'objectif de deux mois visé par le Fonds. Cette réduction a été réalisée grâce à la création de comités mixtes, à la conception de formulaires mieux adaptés et au traitement centralisé des dossiers subrogés par des agents spécialisés. Pour uniformiser le traitement de ce type de dossiers, le Fonds et le ministère ont conclu en février 2001 une entente administrative qui prévoit les informations à être échangées.



6.124 Néanmoins, nous observons que le lien électronique qui favoriserait l'échange d'autres renseignements n'est toujours pas établi et ce, malgré les bénéfices escomptés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le Fonds soutient que l'implantation et la mise en œuvre des mécanismes d'échange de renseignements devront faire l'objet d'une étude rigoureuse étant donné le caractère confidentiel des informations qui seront transmises. De plus, ils devront être définis dans une entente qui devra préalablement être approuvée par la Commission d'accès à l'information. Quant à la différence entre le montant des créances subrogées inscrit dans le registre du Fonds et celui indiqué dans le registre du ministère, elle était encore de 18 millions de dollars au 31 août 2000. À cet égard, même si les facteurs qui la causent sont connus, ces montants ne sont pas rapprochés. Enfin, soulignons que le potentiel de récupération de certaines créances subrogées a été grandement mis en péril; en effet, le traitement de plus de 7 200 dossiers n'a été amorcé qu'en janvier 1998 alors qu'ils étaient déjà en attente lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Outils de travail

- 6.125** Notre rapport de vérification faisait mention d'outils de travail inadéquats ou inexploités qui occasionnaient des coûts imprévus de même que des délais supplémentaires. Ainsi, nous avons signalé que le Fonds n'utilisait pas le virement automatique pour le versement des pensions, que l'agenda électronique mis à la disposition des agents était peu employé en raison des messages incorrects qu'il transmettait, que le système téléphonique était peu performant et, enfin, que certaines lettres expédiées aux débiteurs et aux créanciers auraient dû être intégrées au système de gestion des communications.
- 6.126** Le Fonds a apporté plusieurs modifications pour combler certaines de ces lacunes. D'abord, le virement automatique a été implanté en octobre 1998 et les statistiques démontrent que plus de 60 p. cent des créanciers alimentaires l'utilisent. Au 28 février 2001, ce mode de paiement avait permis au Fonds d'épargner plus de 750 000 dollars, tout en permettant d'accélérer le versement à la partie créancière. Ensuite, des statistiques sur la performance du système téléphonique nous permettent de conclure à une amélioration: le pourcentage de temps où toutes les lignes étaient occupées est passé de 14 à 2 p. cent et la période d'attente moyenne avant qu'un préposé aux renseignements puisse répondre à un appel est passée de quatre minutes à un peu plus d'une minute.
- 6.127** Par contre, nous avons remarqué que les quelques changements apportés à l'agenda électronique ne corrigent pas l'acheminement de messages non adaptés, non pertinents et redondants, alourdissant ainsi son utilisation et limitant son utilité. De plus, l'intégration des lettres types au système de gestion des communications se fait à un rythme assez lent, de sorte qu'au moment de notre suivi, des lettres fréquemment émises sont encore produites à la pièce.



Perfectionnement et mise à jour des connaissances

- 6.128** Nous avons relevé, en 1997-1998, que la formation des nouveaux agents était insuffisante, notamment pour ce qui a trait à la terminologie juridique et aux techniques d'échanges téléphoniques. La diffusion des mises à jour afférentes aux procédures administrative et légale n'était pas faite avec toute la rigueur nécessaire puisque cette tâche relevait des chefs d'équipe qui l'assumaient selon leur disponibilité.
- 6.129** Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Fonds a corrigé ces lacunes. Il a élaboré un plan de formation détaillé pour l'ensemble de ses employés. En mars 2000, un cours a été développé par la Direction générale de la législation et des enquêtes et a été dispensé aux agents. De plus, des normes de diffusion, de structure et de classement ont été définies pour l'ensemble de la documentation afin de faciliter la recherche et la consultation. À cet égard, le Fonds a lancé un projet afin de rendre toute sa documentation accessible dans son réseau intranet.

Délais de traitement

- 6.130** Au moment de notre vérification, nous avons souligné qu'il existait des délais majeurs entre le moment de la réception d'un jugement au Fonds et la date du premier versement au créancier alimentaire. En effet, il s'écoulait 117 jours en moyenne avant le premier paiement, ce qui représentait près de 4 mois d'attente. Notons que ce délai excluait celui occasionné par le transfert du dossier du ministère de la Justice au Fonds. À ces retards, s'ajoutait le fait que 7 600 dossiers n'avaient pas encore franchi toutes les étapes nécessaires au versement régulier de la pension par le Fonds.
- 6.131** Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Fonds avait réussi à absorber en grande partie la quantité de dossiers en attente et en cours de traitement, et que le délai moyen entre la réception du jugement et le premier versement à la partie créancière s'établissait à 41 jours pour les dossiers ouverts au cours de l'exercice 2000-2001. Ainsi, le Fonds a maintenant atteint l'objectif qu'il s'était fixé dans son plan d'amélioration des services, soit d'effectuer le premier paiement entre 31 et 46 jours après la prise en charge du dossier. Il s'agit d'un progrès notable qui est le fruit des améliorations relevées précédemment. D'autres mesures, telles l'établissement de la charge maximale de travail d'un agent de suivi, la désignation d'agents spécialisés pour traiter certaines catégories de dossiers et l'embauche massive de personnel ont aussi contribué à la réduction du nombre de dossiers en attente et des délais.
- 6.132** Toutefois, pour le créancier, le délai entre la date du jugement et celle où il reçoit son premier paiement de pension alimentaire est de 64 jours. Les 23 jours supplémentaires d'attente sont occasionnés par le transfert du jugement du ministère de la Justice au Fonds. Une meilleure concertation entre ces derniers favoriserait la réduction de ce délai et améliorerait la qualité du service au créancier.

Le délai moyen entre la réception du jugement et le premier versement est passé de 117 à 41 jours.



Dispositions particulières de la loi

- 6.133** Nous avons constaté, lors de notre vérification, que le Fonds n'appliquait pas les frais et les pénalités prévus par la loi aux employeurs devant effectuer des retenues sur le salaire qui n'avaient pas fait leur remise à la date prescrite. Nous avons aussi signalé que 80 p. cent des dossiers de débiteurs en ordre de paiement ne comportaient pas la sûreté exigée en vertu de la loi et que plus de 1 500 dossiers mentionnaient que des avances avaient été versées aux créanciers et que celles-ci étaient supérieures au montant permis. Notons qu'un débiteur est « en ordre de paiement » lorsqu'une pension alimentaire ne peut être perçue au moyen d'une retenue salariale.
- 6.134** Depuis lors, le pourcentage de dossiers en avis de retenue sur le salaire pour lesquels l'employeur est en défaut est passé de 20 à 9 p. cent. Cette amélioration est attribuable au fait que tous les dossiers des débiteurs qui travaillent pour le même employeur sont maintenant assignés au même agent, et que le Fonds a tenu des activités de sensibilisation. Par contre, aucuns frais ni aucune pénalité de retard ne sont encore imposés aux employeurs. Ainsi, nous avons rappelé au Fonds de mettre en place les mesures nécessaires pour inciter ceux-ci à effectuer leurs versements aux dates prescrites.
- 6.135** Au chapitre de la constitution des sûretés, le Fonds a exercé un meilleur suivi. En effet, 65 p. cent des cas prévus à la loi sont en règle, ou le seront bientôt, alors que les autres ont été transférés au Centre de perception fiscale pour fins de recouvrement. Quant aux avances faites aux créanciers, nous constatons, dans plus de 700 dossiers, que des montants excédant la limite permise de 1 500 dollars ont été versés, et que, dans plusieurs de ces cas, le jugement a été prononcé après notre vérification initiale. Une attention particulière devrait être apportée à ces opérations non conformes.

Interventions auprès des débiteurs négligents

Délais de perception

- 6.136** Nous avons relevé qu'entre 1996 et le moment de notre vérification, le Fonds avait transféré plus de 21 p. cent des dossiers au Centre de perception fiscale afin qu'une procédure de recouvrement soit amorcée. Parmi ces dossiers, seulement 27 p. cent étaient parvenus à un règlement total ou partiel. Par conséquent, le Centre détenait 9 806 dossiers non réglés dont 46 p. cent n'avaient encore fait l'objet d'aucune procédure de recouvrement et dont 54 p. cent subissaient des interventions depuis plus d'un an. Le délai moyen pour arriver à un règlement total était de neuf mois, soit trois mois pour les procédures préliminaires de recouvrement du Fonds et six mois pour les interventions du Centre de perception fiscale.



39 p. cent des dossiers en recouvrement étaient en attente de traitement et 61 p. cent faisaient l'objet de procédures depuis plus de 16 mois en moyenne.

- 6.137** Depuis notre vérification, le Fonds et le Centre ont mis en place plusieurs mesures afin de combler ces lacunes. Parmi celles-ci, notons l'accroissement du nombre d'agents de recouvrement, les pouvoirs accrus délégués au Fonds pour conclure des ententes avec les débiteurs, l'amélioration des processus, l'implantation d'un nouveau système de perception et la prompte fermeture des dossiers ayant un faible potentiel de recouvrement. Ainsi, nous constatons que, depuis le début du programme, 39 p. cent des dossiers ont obtenu un règlement total ou partiel. Ce taux s'élève à 46 p. cent pour les dossiers transférés au Centre depuis notre vérification. En outre, 20 p. cent des dossiers ont été fermés sans qu'il n'y ait eu règlement. Quant au délai moyen de règlement, il s'élève encore à 8 mois, soit 2 mois pour le Fonds et 6 pour le Centre.
- 6.138** Toutefois, les mesures actuellement entreprises ne sont pas suffisantes pour absorber la quantité de dossiers qui sont acheminés au Centre de perception fiscale. À cet égard, bien que des ententes puissent maintenant être conclues par les agents du Fonds, nous remarquons que 30 p. cent des dossiers ont tout de même été transférés au Centre depuis l'instauration du régime. Ainsi, au 3 août 2000, il y avait 16 749 dossiers au Centre, dont 1 823 avaient obtenu une entente de paiement. Pour les autres, soit 14 926 dossiers, 39 p. cent étaient en attente de traitement et 61 p. cent faisaient l'objet de procédures depuis plus de 16 mois en moyenne sans qu'aucun règlement ne soit encore intervenu.
- 6.139** Ainsi, à l'instar de notre recommandation faite lors de notre vérification initiale, nous avons encouragé le Centre à poursuivre ses efforts pour diminuer les délais de perception.

Taux de perception

- 6.140** Lors de notre vérification, nous avons déterminé que le pourcentage des débiteurs qui respectaient le jugement ou l'entente de paiement au titre du nouveau régime s'établissait à 79 p. cent, soit une augmentation de 5 points de pourcentage par rapport au taux de l'ancien qui était administré par le Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice. Ce taux dépassait légèrement l'objectif fixé au moment de l'implantation du régime. En outre, nous avons constaté qu'une plus grande proportion des pensions étaient versées sur une base volontaire. Ces améliorations, qui coûtaient à l'époque 20 millions de dollars de plus à l'État par année, devaient également être compensées par l'atteinte d'objectifs à caractère social, tels que la diminution de la pauvreté et de la violence faite aux femmes.
- 6.141** Le présent suivi nous a permis de constater que le pourcentage des débiteurs qui respectent le jugement ou l'entente de paiement s'élève maintenant à 82 p. cent, ce qui représente une hausse de 8 points de pourcentage par rapport à l'ancien régime.



- 6.142** Toutefois, bien que le régime universel coûte aujourd'hui près de 39 millions de dollars au Trésor public, on n'en a pas encore évalué les répercussions sociales. À cet égard, notons qu'une étude devrait être entreprise sous peu par le ministère de la Famille et de l'Enfance.

Procédure de recouvrement

- 6.143** En 1997-1998, notre rapport mentionnait que le démarrage d'une procédure de saisie d'une somme versée par le gouvernement fédéral pour l'indemnité d'assurance-emploi pouvait entraîner des délais d'environ trois mois. De plus, nous avons soulevé que plusieurs mesures dissuasives et complémentaires pour le recouvrement n'avaient pas été retenues.
- 6.144** Notre suivi démontre que le délai pour pratiquer la saisie d'une somme provenant du gouvernement fédéral a quelque peu diminué, passant de 3 à 2 mois, et ce, grâce aux efforts déployés par le Centre de perception fiscale. La possibilité d'alléger la procédure administrative relative à ce recours a été étudiée, mais aucun changement n'apparaît possible d'après la législation actuelle. Par ailleurs, son application est moins fréquente à Montréal qu'à Québec. Ainsi, les résultats de cette mesure y sont beaucoup moins éloquentes. Actuellement, le Centre n'a pas l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité de chacun de ses recours.

Certaines mesures incitatives pour le paiement des pensions alimentaires n'ont pas encore été évaluées.

- 6.145** En ce qui a trait à l'adoption de procédures incitatives pour le paiement des pensions alimentaires, le Fonds a mené une étude sur le retrait du permis de conduire. Aucune décision n'a encore été prise à ce sujet. Quant aux autres mesures, tels l'envoi d'avis de mauvaise créance aux bureaux de crédit et la révocation de la licence professionnelle, elles n'ont pas encore été évaluées.
- 6.146** Nous avons donc réitéré notre recommandation au Fonds d'évaluer toute mesure de recouvrement supplémentaire.

Délimitation des responsabilités

- 6.147** Lors de notre vérification, nous avons noté qu'aucune entente administrative formelle n'avait été conclue entre le Fonds et le Centre pour définir clairement les limites d'intervention et les responsabilités de chacun. Par exemple, rien ne décrivait le suivi d'un dossier et qui en était responsable. Des ententes de paiement avaient été prises avec plus de 1 000 débiteurs et les dossiers étaient conservés au Centre jusqu'au paiement final alors qu'aucune autre mesure de recouvrement n'était requise. Des dossiers n'ayant aucun potentiel de recouvrement étaient également conservés au Centre.
- 6.148** En mai 1999, le Fonds et le Centre ont signé une entente administrative qui décrit les responsabilités de chacune des parties ainsi que les modalités et les critères de transfert des dossiers. Par contre, sous sa forme actuelle, cette entente reste imprécise quant à son application. D'abord, elle n'exclut pas le dédoublement de certaines



activités, telle la négociation d'ententes de paiement avec les débiteurs. Ensuite, selon les processus en place, le Fonds peut difficilement avoir l'assurance que tous les recours possibles ont été appliqués et que le potentiel de récupération a été évalué uniformément. Enfin, elle reste muette quant au taux de règlement attendu du Centre. Les délais d'intervention actuellement observés sont loin d'atteindre les objectifs fixés. Par exemple, alors que cette entente prévoit une première intervention du Centre dans les 20 jours suivant la demande de perception par le Fonds, nous constatons que ce délai est dépassé de plus de 60 jours.

- 6.149** Ainsi, nous avons recommandé au Fonds et au Centre de définir des modalités pour assurer l'application de l'entente.

Diffusion de l'information

- 6.150** Notre vérification avait démontré que le ministère du Revenu n'avait pas de politique de communication propre au Fonds des pensions alimentaires. Ainsi, lorsque l'information était diffusée, certaines clientèles étaient oubliées, des brochures étaient publiées en retard ou encore, leur contenu n'était pas exhaustif. Enfin, le site Internet du ministère ne fournissait que des renseignements fragmentaires comparativement à ceux disponibles sur les sites semblables des autres provinces canadiennes. Par conséquent, à peine 1 p. cent de la clientèle s'était prévalu de l'exemption du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent.

- 6.151** Depuis notre vérification, le Fonds a élaboré et réalisé un plan de communication prévoyant différents procédés de diffusion de l'information afin que celle-ci rejoigne toutes les couches de la population. Ainsi, une politique a été produite, des brochures, des documentaires, des messages publicitaires, des articles de presse ont été diffusés et des séances d'information ont été tenues afin d'éclairer le public concerné, qu'il soit touché directement ou indirectement par le programme. En outre, le contenu du site Internet du ministère a été revu. Nous avons pu observer que ces mesures ont favorisé l'atteinte d'un taux d'exemption de 8,1 p. cent. Ce taux a même dépassé les 13 p. cent pour les dossiers ouverts depuis la mise en place du plan d'amélioration des services en juillet 1998.

Information de gestion

- 6.152** En 1997-1998, le Fonds ne disposait pas d'un système qui produisait de l'information de gestion sur une base régulière. Par conséquent, peu de rapports administratifs étaient établis. Ceux qui étaient disponibles n'étaient pas établis en temps opportun et contenaient des inexactitudes. Faute d'objectifs clairs et mesurables, d'indicateurs de mesure, de système de prix de revient et de données sur les résultats, le Fonds pouvait difficilement produire une reddition de comptes de qualité et diffuser l'information permettant d'apprécier sa performance.



- 6.153** En juin 1998, le Fonds a ajouté à son système un module d'information de gestion qui lui assure le contrôle de ses opérations. En effet, ce module, en plus de permettre aux agents de saisir leur temps productif, peut produire plusieurs rapports statistiques sur le traitement des dossiers. Dans un autre ordre d'idées, la reddition de comptes est maintenant assurée par le biais d'un état mensuel de la situation. Ce document est explicite sur plusieurs objectifs et indicateurs mis de l'avant par la direction. L'indicateur permettant de fixer les délais y est d'ailleurs mentionné et il a été bien défini, ce qui n'était pas le cas lors de notre vérification.
- 6.154** Cependant, mis à part certains indicateurs particuliers développés par le Fonds et le Centre, aucun système de prix de revient complet n'a été implanté, de sorte qu'il est difficile d'évaluer si le Fonds offre un service de qualité au moindre coût. Également, nous constatons que le Fonds ne contrôle pas la régularité des paiements des pensions alimentaires bien que cette ponctualité soit l'un des objectifs du programme et qu'elle constitue un indicateur reconnu par d'autres systèmes semblables dans le monde. Dans le cadre de l'évaluation de ce programme, le ministère a produit cet indicateur qui pourrait, à notre avis, être suivi périodiquement par le Fonds.

6.155 Commentaires du ministère du Revenu

« Au cours des dernières années, le ministère a mis beaucoup d'efforts dans la réalisation de son plan d'amélioration des services dont l'objectif principal était la réduction des délais de prise en charge des dossiers et la stabilisation des opérations. Les améliorations apportées à nos modes d'intervention ont donné des meilleurs résultats, comme le Vérificateur général le mentionne dans son rapport.

« **Implantation du régime.** Lors de la planification du Programme de perception des pensions alimentaires en 1995, on prévoyait une croissance de la clientèle jusqu'à l'exercice 2005-2006, soit sur une période de 10 ans après la création du programme. Cette projection s'appuyait sur l'hypothèse qu'un jugement de pension alimentaire a une durée de vie moyenne de 10 ans. Jusqu'à maintenant, cette hypothèse semble se confirmer. Bien que les coûts opérationnels augmenteront jusqu'à la maturité du programme, le coût par dossier a, pour sa part, diminué au cours des dernières années passant de 596 dollars pour l'année 1995-1996 à 386 dollars pour l'année 1999-2000.

« **Système d'information. Développement du système d'information.** Des 320 demandes d'amélioration, seulement 12 restent à réaliser selon le calendrier spécifié. De plus, pour répondre à ces demandes, le Fonds a établi une grille de priorité qui visait avant tout la réduction des délais et la stabilité du système.

« **Organisation du travail. Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.** Dans le cadre du plan d'amélioration des services, la priorité avait été donnée au traitement des dossiers ayant un impact direct sur le créancier, ce qui n'est plus le cas depuis que la situation opérationnelle est stabilisée.



« Quant au lien électronique, l'important pour le ministère du Revenu était de statuer sur l'information qui pouvait être échangée entre les deux organismes avant de décider du moyen à utiliser pour échanger cette information. À cet égard, une entente a été entérinée par la Commission d'accès à l'information en janvier 2001 et signée par les deux ministères en février 2001. Cette entente spécifie la nature de l'information qui peut être échangée dans les cas de subrogation. Le ministère du Revenu travaille à la mise en œuvre de cette entente avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. De plus, le Fonds est disposé à discuter avec ce dernier d'échanges d'information qui lui permettraient de réaliser certains bénéfices. Toutefois, ces échanges devront être définis dans une autre entente qui devra être préalablement entérinée par la Commission d'accès à l'information.

« L'écart entre le montant des créances subrogées inscrit dans le registre du Fonds et celui indiqué dans le registre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est passé de 120 millions de dollars en 1997-1998 à 18 millions de dollars en août 2000, ce qui représente une diminution appréciable. Il faut être conscient qu'il subsistera toujours des écarts explicables entre les deux registres.

« Quant au traitement tardif de certaines créances subrogées, notons que le ministère du Revenu a commencé à recevoir ces dossiers à partir de janvier 1998, après que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale les a réévalués un par un.

« **Outils de travail.** Les améliorations à l'agenda électronique seront apportées lors de la livraison systémique de février 2002. La plupart des lettres fréquemment émises ont été intégrées au système de gestion des communications normalisées du ministère. Pour les autres lettres, l'intégration se poursuit en fonction des besoins.

« **Dispositions particulières de la loi.** L'implantation d'un nouveau programme, comme celui de la perception des pensions alimentaires qui implique une participation importante des employeurs, exige une certaine période d'adaptation. Ainsi, le ministère a privilégié une approche basée sur une meilleure information et la sensibilisation des employeurs à leurs devoirs avant d'imposer des frais et des pénalités. Le ministère réalise actuellement, avec ses procureurs, un projet visant à évaluer l'applicabilité du constat d'infraction pour les employeurs en défaut.

« Les montants des avances faites aux créanciers excèdent la limite permise dans seulement 2 p. cent des dossiers où ces avances ont été versées. Le total des avances excédentaires s'élève à 634 422 dollars. La situation s'est grandement améliorée depuis la publication du rapport du Vérificateur général de 1997-1998 et tend à se résorber.

« **Interventions auprès des débiteurs négligents. Délais de perception et délimitation des responsabilités.** Les délais reflètent la surcharge d'inventaire de dossiers provoquée par un volume d'arrivages qui a dépassé les prévisions, principalement en 1999-2000, et la capacité de traitement du Centre de perception fiscale. Afin d'éliminer l'inventaire des dossiers en attente de traitement, le Fonds a alloué en 2000-2001 des ressources additionnelles au Centre pour faire passer ses effectifs de 97 à 119 ETC, et en allouera encore davantage pour l'exercice 2001-2002 en les faisant passer ponctuellement à 144 ETC dans le cadre d'un « blitz ». Bien que le nombre de dossiers en attente de traitement soit encore important, il a été réduit de 26 p. cent depuis le début de l'année.



« Le Fonds et le Centre détermineront ensemble les informations que celui-ci doit fournir au Fonds afin que ce dernier puisse évaluer l'application de l'entente qu'ils ont signée. D'ailleurs, deux nouveaux indicateurs ont été développés par le Centre et sont maintenant fournis sur une base mensuelle. Au cours de la prochaine année, de nouveaux indicateurs seront développés en rapport avec l'application de l'entente. En ce qui a trait au délai moyen de première intervention, il faut noter que le Centre a révisé ses processus au cours de la dernière année et qu'il intervient plus rapidement dans les nouveaux dossiers et ce, afin de respecter les délais prévus.

« **Procédure de recouvrement.** Selon le plan d'amélioration des services, les priorités établies visaient à réduire les délais de traitement et à stabiliser le programme. Une fois ces objectifs atteints, le Fonds a effectué, en mai 2000, une étude d'opportunité sur l'utilisation du retrait du permis de conduire en tant que nouveau recours pour faciliter le recouvrement des pensions alimentaires. Par ailleurs, le programme devant faire l'objet d'une évaluation après cinq ans, il avait été décidé d'attendre que cette évaluation (incluant le volet psychosocial) soit complétée avant d'entreprendre de nouvelles études d'opportunité.

« La constatation des écarts dans la fréquence et les résultats des saisies des sommes versées par le gouvernement fédéral est juste si l'on considère uniquement ce recours. Toutefois, en évaluant l'ensemble des mesures de recouvrement utilisées, on trouve le même rendement entre les régions au Centre de perception fiscale.

« **Information de gestion.** Dans le cadre de l'Entente Canada-Québec relative au financement de la mise en œuvre des mesures québécoises de perception des pensions alimentaires, le Fonds a élaboré un système d'information qui lui permettra de suivre le programme sous différents volets dont celui de la régularité des paiements. Ce système de portée pancanadienne lui permettra de se comparer avec les autres provinces et territoires du Canada. La première phase a été livrée en juin 2000 et la dernière le sera en juin 2001.

« Quant au système de prix de revient, le Fonds n'en possède pas, mais il adhérera à celui du ministère lorsqu'il sera implanté. »

6.156 Commentaires du ministère de la Justice

« **Intervention du ministère de la Justice.** Le ministère est conscient de l'importance, de la pertinence et de la suffisance de l'information de gestion pour le Fonds des pensions alimentaires afin de réaliser sa mission. La problématique de l'absence des déclarations sous serment du débiteur et du créancier dans plusieurs dossiers sera examinée lors des réunions du comité mixte pour apporter les améliorations requises, s'il y a lieu. Par contre, il est nécessaire de rappeler qu'il sera impossible d'obtenir toutes les déclarations sous serment puisque, d'une part, une partie qui ne conteste pas une demande n'est pas tenue de déposer une telle déclaration (demande entendue par défaut), et que, d'autre part, il est de la responsabilité exclusive des parties de déposer leur déclaration au greffe. Malgré l'absence de ce document, le ministère transfère tout de même le dossier au



ministère du Revenu. En effet, le greffier transfère la totalité des déclarations déposées si un jugement relatif à une obligation alimentaire est rendu conformément aux articles 827.5 et 827.6 du Code de procédure civile.

« **Délais de traitement.** Quant au délai moyen de 23 jours entre la date d'un jugement et la date de sa réception au Fonds, il faut noter qu'il est fortement influencé par les délais plus longs dus aux jugements rendus dans les palais de justice en région. Remarquez que le délai de 23 jours est attribuable, d'une part, au temps compris entre la date du jugement et la date de son dépôt au greffe et, d'autre part, à la période comprise entre la date du dépôt au greffe et le transfert du jugement au Fonds. »

6.157 Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« **Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.** Le Centre de recouvrement et le ministère du Revenu ont pu améliorer les délais de traitement et poursuivent leur intervention dans ce sens. Ainsi, depuis janvier 2001, le Centre examine les processus en usage pour la gestion du recouvrement des pensions alimentaires au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en tenant compte des opérations exécutées par le ministère du Revenu, ce qui devrait permettre de réduire davantage les délais de traitement des dossiers subrogés et atteindre les objectifs visés.

« Concernant le lien électronique entre les deux ministères, il est requis de convenir d'un protocole d'échange d'information qui tiendra compte des lois respectives de chacun des ministères et de le faire entériner par la Commission d'accès à l'information. Ce protocole prévoira les modalités de transmission de l'information.

« Quant à l'écart qui subsiste entre les créances subrogées inscrites de part et d'autre, il peut s'expliquer de différentes façons :

- les ajustements d'arrérages à la suite d'un nouveau jugement où le ministère du Revenu ajuste plus rapidement que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale conserve dans ses dossiers les sommes dues au créancier alimentaire suite à une fin d'aide alors que le ministère du Revenu les transfère au dossier du créancier; les deux ministères ont convenu d'apporter une solution à cette situation;
- des encaissements qui sont en transit du ministère du Revenu vers le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- des nouveaux dossiers (arrérages) qui sont en transit du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale vers le ministère du Revenu.

Des travaux permettront ainsi de s'assurer d'une meilleure conformité dans l'enregistrement des créances subrogées. »