



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

9

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



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9.1
SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC	
Travaux effectués auprès de la Commission des services juridiques et de centres communautaires juridiques	9.6
Conclusions générales	9.9
Admissibilité à l'aide juridique	9.14
Encadrement des services juridiques	9.27
Organisation administrative du réseau d'aide juridique	9.38
ÉCOLES GOUVERNEMENTALES	
Travaux effectués auprès du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	9.45
Conclusions générales	9.47
Frais réclamés aux étudiants	9.48
Activités accessoires à la formation et coûts incidents	9.51
Attribution de la tâche d'enseignement	9.59
Gestion de certaines recettes des instituts de technologie agroalimentaire	9.61
Admission, diplomation et placement des étudiants	9.63
Méthode de financement et évaluation du maintien des écoles gouvernementales hors réseau	9.67
Utilisation des infrastructures et frais du soutien administratif et pédagogique	9.72
Rôle et cadre légal du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	9.76
INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES	
Travaux effectués auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail	9.82
Utilisation des travaux de la Direction de la vérification interne	9.86
Conclusions générales	9.90
Admissibilité des réclamations	9.92
Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation	9.101
Calcul des indemnités, protections personnelles et travailleurs associés au travail au noir	9.111
Reddition de comptes	9.116



DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère des Régions et d'autres ministères et organismes	9.120
Conclusions générales	9.123
Partie 1: Développement local et régional	9.127
Gestion du développement local et régional	9.129
Structures de développement local et régional	9.154
Partie 2: Déconcentration des activités gouvernementales	9.164
Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement	9.169
Études des conférences administratives régionales	9.173
Planification des regroupements	9.176
Information de gestion des ministères et organismes sur les bureaux régionaux	9.181
Reddition de comptes	9.184

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CAR	Conférence administrative régionale	ITHQ	Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
CLD	Centre local de développement	MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
CMADQ	Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
CRD	Conseil régional de développement	SIQ	Société immobilière du Québec
ITA	Institut de technologie agroalimentaire		



INTRODUCTION

- 9.1** 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.
- 9.2** 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.
- 9.3** 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 la Santé et des Services sociaux – Maintien à domicile et hébergement des personnes âgées*	1993-1994, pages 176 à 199
Commission des services juridiques et cinq centres communautaires juridiques – Services d'aide juridique au Québec	1996-1997, tome I, pages 85 à 108
Ministère de la Culture et des Communications, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec – Écoles gouvernementales	1996-1997, tome II, pages 61 à 82
Commission de la santé et de la sécurité du travail – Indemnisation et réadaptation des victimes de lésions professionnelles	1997-1998, tome I, pages 83 à 107
Ministère des Régions et d'autres ministères et organismes – Développement local et régional et déconcentration des activités gouvernementales	1997-1998, tome II, pages 209 à 242

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 6 du présent tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux.

- 9.4** Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à de nombreuses recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.
- 9.5** 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 du Vérificateur général pour 2000-2001*, qui constitue le chapitre 12 du présent tome.



SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

Travaux effectués auprès de la Commission des services juridiques et de centres communautaires juridiques

Suivi mené par

Michel Samson

Directeur de vérification

Benoît Bussières

Pierre Guérard

- 9.6** En 1996-1997, nous avons procédé à une vérification de l'utilisation des subventions versées par la Commission des services juridiques aux centres communautaires juridiques (centres). Nous voulions nous assurer que ceux-ci avaient mis en place des systèmes et des pratiques qui favorisent une gestion économique, efficiente et efficace de leurs activités ainsi qu'une reddition de comptes adéquate. De plus, nous voulions vérifier que la Commission disposait de mécanismes susceptibles de favoriser la gestion cohérente de l'ensemble du réseau.
- 9.7** Lors de ce mandat, les centres refusèrent de nous donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique. Conséquemment, il nous a été impossible d'émettre une opinion sur l'efficacité des avocats et de nous prononcer quant à l'admissibilité de plusieurs bénéficiaires au sujet de laquelle nous avons des doutes.
- 9.8** Cette année, nous avons effectué un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure les recommandations énoncées en 1997 ont été appliquées par la Commission ainsi que les centres et de voir si les lacunes décelées à l'époque ont été corrigées. Nos travaux ont pris fin en juillet 2001 et ils ont été menés auprès de la Commission et de trois des cinq centres initialement soumis à la vérification. Soulignons que, comme en 1997, nous n'avons pas eu accès aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique.

Conclusions générales

- 9.9** La Commission et les centres ont consacré beaucoup d'efforts à l'implantation de la réforme de la *Loi sur l'aide juridique*, au début de 1997, à la négociation du renouvellement de la convention collective des avocats de l'aide juridique, échue depuis juin 1998, et à la mise en place d'un programme temporaire de départs volontaires, en mars 1999 : cette initiative s'est d'ailleurs traduite par le départ de 185 employés permanents du réseau, soit 21 p. cent de l'effectif total, donnant lieu à une réorganisation administrative.
- 9.10** La Commission et les centres ont également déployé beaucoup d'énergie afin de corriger certaines lacunes que nous avons soulevées. À la lumière des travaux menés dans le cadre de ce suivi, nous sommes à même de conclure que 60 p. cent de nos recommandations ont été mises en application ou que des progrès satisfaisants ont été accomplis pour redresser la situation.
- 9.11** Ainsi, la Commission a pris des mesures pour favoriser la concertation et la collaboration avec les centres et elle a vérifié que la structure du réseau répond aux besoins. En outre, elle dispose maintenant d'une meilleure information de gestion. En ce qui concerne les centres, ils ont revu la répartition géographique de leurs bureaux.

**60 p. cent
de nos recommandations
sont appliquées
ou des progrès
satisfaisants
ont été accomplis.**



- 9.12** De plus, les changements apportés à la législation ont modifié les critères d'admissibilité et précisé les exigences relatives aux pièces justificatives. Cela a amené la Commission à resserrer les contrôles qu'elle effectue pour vérifier l'admissibilité des demandes et la présence de pièces justificatives ainsi que pour s'assurer que les demandes d'aide sont remplies adéquatement. Par ailleurs, la plupart des centres ont mis en place un processus destiné au recouvrement des coûts de l'aide juridique qui sont récupérables.
- 9.13** Quant aux mesures adoptées à la suite des recommandations touchant l'encadrement des services juridiques, elles n'ont pas amené de progrès satisfaisants. Ainsi la supervision, la productivité et l'évaluation du travail des avocats nécessitent encore des améliorations. Enfin, les recommandations concernant la détermination d'objectifs précis et mesurables à des fins de planification ainsi que la reddition de comptes de la Commission et des centres n'ont pas été appliquées à ce jour.

Admissibilité à l'aide juridique

Analyse de la demande de services juridiques

- 9.14** En 1996-1997, nous avons constaté que la Commission disposait de peu d'information de gestion. Nous lui avons recommandé de constituer, de concert avec les centres, l'information de gestion nécessaire pour planifier l'évolution du système d'aide juridique.
- 9.15** Des efforts ont été investis à ce propos. En effet, au cours des deux dernières années, la Commission a analysé les demandes d'admissibilité afin de connaître le nombre de requérants ayant reçu une réponse favorable, la fréquence d'utilisation des services et la ventilation des bénéficiaires selon leur source de revenu. La Commission dispose maintenant d'une meilleure information de gestion, mais elle ne la communique pas aux centres, ce qui pourrait les aider à mieux planifier leurs activités. De plus, ces données n'étaient pas intégrées dans le rapport annuel de l'exercice terminé le 31 mars 2000; or, pareil ajout offrirait un profil plus complet de sa clientèle.

La Commission dispose maintenant d'une meilleure information de gestion.

Contrôle de l'admissibilité

Échange d'information avec d'autres ministères

- 9.16** Lors de notre vérification, nous avons observé que les centres n'échangeaient pas d'information avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (à l'époque le ministère de la Sécurité du revenu) ni avec le ministère du Revenu dans le but de s'assurer de la validité des renseignements fournis par les bénéficiaires. L'appariement du fichier des demandes d'aide juridique avec les données recueillies par ces deux ministères avait révélé que l'admissibilité de certaines personnes pouvait être mise en doute. Les centres se devaient donc d'effectuer une analyse plus approfondie des dossiers pour valider les déclarations des bénéficiaires.



Les contrôles relatifs à l'admissibilité ont été resserrés.

- 9.17** En réponse à notre recommandation, la Commission a préparé, en collaboration avec les centres, un protocole d'entente relatif à l'échange de renseignements avec le ministère du Revenu. Ce document a été soumis pour approbation à la Commission d'accès à l'information du Québec, mais cette dernière n'a pas avalisé le projet. À la suite de cette décision, la Commission des services juridiques a mis un terme aux démarches qu'elle avait entreprises avec le ministère. Aucune initiative n'est prévue du côté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- 9.18** Néanmoins, les modifications apportées à la législation ont permis de resserrer les contrôles relatifs à l'admissibilité, de sorte que l'échange d'information n'est plus aussi impératif. Le requérant est dorénavant tenu de produire plusieurs documents servant à prouver son admissibilité sur le plan financier et tout refus de sa part peut entraîner le rejet de sa demande. Or, les principaux documents exigés proviennent de ministères ou d'employeurs et constituent ainsi des pièces justificatives fiables.
- 9.19** De plus, le barème d'admissibilité relatif aux revenus du requérant est maintenant établi en fonction de son revenu annuel; auparavant, le barème se référait au revenu hebdomadaire, ce qui complexifiait la vérification de l'admissibilité. Enfin, le pouvoir discrétionnaire de déclarer admissible une personne même si elle ne respecte pas les barèmes prévus est d'un emploi plus limité.

Recouvrement des coûts de l'aide juridique

- 9.20** Notre rapport de vérification mentionnait que, faute de directive à cet égard, la plupart des centres visités ne cherchaient pas systématiquement à détecter les possibilités de recouvrement et à récupérer les coûts de l'aide juridique.
- 9.21** En s'inspirant de la réglementation, les trois centres visités dans le cadre de ce suivi se sont dotés d'une procédure à ce chapitre. Celle-ci précise en quelles circonstances il faut recouvrer les coûts de l'aide juridique de même que les principales étapes à suivre pour récupérer les montants dus par le requérant. D'ailleurs, les trois centres ont intégré, dans les conventions collectives du personnel de soutien, une description des tâches relatives à la récupération des coûts des services juridiques. De plus, un comité composé de représentants de la Commission et des centres veille à l'harmonisation des différents moyens mis en œuvre pour mener à bien les activités de recouvrement.
- 9.22** Nous avons observé une amélioration récente quant aux sommes récupérées par les trois centres visités. Pour l'ensemble des centres, le total des coûts recouverts annuellement a diminué de 1997 à 2000 avant d'augmenter de façon marquée en 2001. Nous encourageons les centres à poursuivre leurs efforts.



Pièces justificatives

Le requérant a maintenant l'obligation légale de produire toutes les pièces justificatives.

- 9.23** La vérification initiale avait montré que la quasi-totalité des 384 demandes analysées n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives. En outre, pour près du quart de cet échantillon, la section financière n'était pas remplie adéquatement. Enfin le fondement de droit n'était pas suffisamment exposé dans le tiers des demandes que nous avons scrutées.
- 9.24** L'obligation légale qu'a maintenant le requérant de produire intégralement les pièces justificatives nécessaires à l'établissement de son admissibilité financière et le fait que tout refus de les produire peut entraîner le rejet d'une demande facilitent l'obtention des documents. Les employés des centres visités ont souligné qu'ils versent maintenant au dossier une copie des pièces fournies par le demandeur, ce qui n'était pas le cas auparavant.
- 9.25** Pour donner suite à la réforme de l'aide juridique et pour traiter plus efficacement les demandes, la Commission a implanté, dans presque tous les centres, une application informatique de gestion de l'admissibilité à l'aide juridique. Cet outil est assorti de contrôles informatiques qui, combinés aux exigences plus strictes concernant la production des pièces justificatives, aident à la détection des données contradictoires ou des erreurs de saisie. Ajoutons qu'une section énonçant les motifs d'acceptation ou de refus en fonction des articles pertinents de la loi a été ajoutée au formulaire de manière à ce que le personnel puisse bien étayer le fondement de droit.
- 9.26** Bien que les progrès réalisés par la Commission soient satisfaisants, nous n'avons pas l'assurance que les demandes sont appuyées par des pièces justificatives étant donné que l'accès intégral aux dossiers nous a été refusé.

Encadrement des services juridiques

- 9.27** Nos travaux montrent une amélioration quant aux mécanismes de contrôle du travail des avocats; toutefois, les progrès réalisés jusqu'à maintenant s'avèrent insatisfaisants. La Commission et les centres devront donc poursuivre leurs efforts afin de combler les lacunes relatives à l'encadrement de cet effectif.

Supervision

- 9.28** En 1996-1997, nous avons observé que les centres se préoccupaient peu de mesurer la qualité des services rendus, au nom de l'autonomie professionnelle. Les gestionnaires de plusieurs centres nous avaient mentionné que certains contrôles compensatoires existaient, notamment l'intervention possible du syndic du Barreau, advenant une plainte d'un bénéficiaire, et les commentaires de tiers, comme les juges et les avocats de la partie adverse.

Il n’y a toujours pas de mécanisme pour évaluer la qualité des services rendus par les avocats.

- 9.29** Il convient de signaler que des descriptions de tâche sont maintenant intégrées dans les conventions collectives afin de favoriser une meilleure répartition du travail, que les contrôles ont été resserrés pour ce qui est du recours à des experts et que des questions litigieuses sont parfois discutées lors de réunions mensuelles. La situation s’est donc légèrement améliorée depuis la vérification initiale. En revanche, il n’y a toujours pas de mécanisme pour évaluer la qualité des services rendus autant par les avocats permanents que par ceux du secteur privé.
- 9.30** Nous réitérons donc notre recommandation aux centres communautaires juridiques de mieux superviser le travail des avocats.

Productivité des avocats

- 9.31** Une des difficultés soulevées à l’époque était que les centres disposaient de peu d’indicateurs pour mesurer la productivité des avocats. En général, ils établissaient le nombre de demandes reçues et certains communiquaient en outre le nombre de consultations et de vacations. L’utilisation d’un indicateur restreint au nombre de demandes risquait de fausser la mesure de la performance de l’avocat et il fallait donc l’utiliser avec discernement. De plus, la plupart des centres n’évaluaient pas leurs bureaux périodiquement en faisant appel à des critères préétablis. C’est pourquoi nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de se doter d’indicateurs qui leur permettraient de mieux mesurer et évaluer la productivité des avocats et la performance des bureaux selon un ensemble de critères représentatifs.
- 9.32** À ce chapitre, les centres préparent maintenant des rapports statistiques grâce auxquels ils peuvent effectuer le suivi du nombre de demandes par bureau, par avocat et par type de service. Parfois, d’autres éléments tels que les frais juridiques sont également utilisés pour apprécier la performance des bureaux.
- 9.33** Le système qui devait permettre d’effectuer le suivi des dossiers des avocats salariés n’a toutefois pas vu le jour et l’on n’a toujours pas élaboré les outils de mesure attendus. Les progrès ne sont donc pas satisfaisants pour l’évaluation de la productivité des avocats et de la performance des bureaux.
- 9.34** D’autre part, la vérification initiale nous avait amenés à recommander aux centres de revoir l’organisation du travail de leurs employés. Tantôt, le personnel de soutien inscrivait les renseignements généraux sur la demande tandis que les avocats remplissaient les sections concernant les renseignements financiers et le fondement de droit; tantôt, les employés de soutien ne s’occupaient que de la partie administrative. Il arrivait aussi que des techniciens juridiques se chargent de certaines demandes.
- 9.35** Notre suivi indique que des progrès satisfaisants ont été enregistrés sous ce rapport. Une réorganisation générale du travail dans les centres et les bureaux a été effectuée à la suite du départ de plusieurs employés. En outre, de nouvelles appellations d’emploi ont été créées et les descriptions de tâche du personnel de

Les outils de mesure de la productivité des avocats ne sont toujours pas élaborés.



soutien ont été intégrées dans les conventions collectives, notamment le préposé spécialisé à l'admissibilité et le technicien en droit. Cependant, les centres visés n'en sont pas au même point puisque nous avons constaté que, dans un bureau d'aide juridique, la préparation de la demande d'admissibilité échoit encore entièrement aux avocats.

Évaluation annuelle du travail des avocats

**L'évaluation
du travail des avocats :
les résultats escomptés
tardent à se concrétiser.**

- 9.36** Les travaux menés en 1996-1997 faisaient clairement ressortir que les centres communautaires juridiques se devaient d'améliorer leur processus d'évaluation du travail des avocats.
- 9.37** Les centres ont bien amorcé certains travaux pour corriger les lacunes que nous avons soulevées. Par exemple, on est à élaborer des indicateurs de performance afin d'évaluer le travail des avocats. Les résultats escomptés tardent toutefois à se concrétiser et il faudra persévérer pour que tous les ajustements requis soient complétés.

Organisation administrative du réseau d'aide juridique

Planification des activités

**Le nombre de points
de service
a diminué
de 21 p. cent.**

- 9.38** Nous avons relevé à l'époque que la Commission et une partie des centres ne se concertaient pas toujours en vue de minimiser les coûts administratifs du réseau. Nous donnions l'exemple du développement de logiciels différents pour des fins similaires qui, en plus d'être inefficace, risquait d'engendrer des coûts supplémentaires. Nous soulevions également le fait que la Commission n'avait pas procédé à une étude pour évaluer les économies potentielles d'une réorganisation de certaines activités administratives ou de modifications à apporter à la structure du réseau. Enfin, nos travaux révélaient que les centres n'avaient pas planifié la répartition géographique de leurs bureaux d'aide juridique.
- 9.39** Plusieurs mesures ont été instaurées pour combler ces lacunes. Entre autres, la Commission a posé des gestes concrets pour susciter la concertation, notamment la reprise des réunions mensuelles réunissant les directeurs généraux des centres. Ainsi, les centres qui tardaient à adopter les applications informatiques développées par la Commission l'ont fait, ce qui conduit à une meilleure harmonisation administrative.
- 9.40** Par ailleurs, un groupe d'experts mandatés par la Commission a réalisé une étude qui conclut que la structure du réseau d'aide juridique permet de satisfaire aux exigences édictées par la *Loi sur l'aide juridique*. Signalons aussi que les trois centres visités ont analysé la répartition géographique de leurs bureaux en fonction de critères tels que l'évolution de la demande et l'échéance des baux. Cet exercice a permis de rationaliser l'emplacement des points de service dont le nombre est passé de 140 à 111, soit une réduction de 21 p. cent par rapport à l'ensemble des bureaux de la Commission.



9.41 En 1996-1997, nous avons noté également que les centres ne se fixaient pas d'objectifs précis et mesurables afin de mieux planifier leurs activités. La situation n'a pas beaucoup progressé même si des travaux ont été amorcés en ce sens. C'est pourquoi nous encourageons les centres à poursuivre leurs efforts.

Reddition de comptes

***La reddition de comptes
laisse toujours à désirer.***

9.42 Quant au contenu des rapports annuels de la Commission et des centres, il ne répond toujours pas adéquatement aux objectifs d'une reddition de comptes complète et pertinente. Ainsi, les documents concernés n'abordent pas l'atteinte des objectifs, la satisfaction des bénéficiaires de l'aide juridique, la performance des centres et des bureaux ni l'évolution de la demande sur plusieurs années en fonction du nombre de bénéficiaires. La plupart des rapports d'activité produits par les centres décrivent surtout l'engagement social des avocats.

9.43 Nous réitérons nos recommandations à la Commission et aux centres concernant l'amélioration de leur reddition de comptes.

9.44 Commentaires de la Commission

« La Commission des services juridiques est heureuse des constatations contenues dans le rapport à l'effet que plus de la majorité des recommandations que le Vérificateur général avait formulées il y a 4 ans ont été suivies.

« Quant aux autres recommandations, la Commission est confiante que les chantiers entrepris pour l'accomplissement de la Réforme de la modernisation de l'administration publique, qui vont se conclure bientôt, permettront d'atteindre en très grande partie les objectifs.»



ÉCOLES GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

Suivi mené par
Gilles Thomassin
Directeur de vérification
Isabelle Hurens

- 9.45** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1996-1997 auprès des écoles gouvernementales, à savoir le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (CMADQ), lequel est une direction générale du ministère de la Culture et des Communications, ainsi que ses neuf constituantes régionales, les deux instituts de technologie agroalimentaire (ITA), qui sont des unités administratives du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), ainsi que l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ), organisme qui relève du ministre de l'Éducation. Le but de cette démarche est de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et de déterminer dans quelle mesure les entités ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en juin 2001.
- 9.46** Le mandat initial consistait à nous assurer que les ministères et l'organisme responsables de ces écoles gouvernementales évaluaient les coûts pour le gouvernement de la formation dispensée par rapport à ceux du réseau de l'éducation, qu'ils en appréciaient les résultats et qu'ils en rendaient compte. Par ailleurs, nous voulions vérifier s'ils avaient bien défini le cadre de leurs pratiques de tarification. Le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997* présente le résultat de ces travaux.

Conclusions générales

Une partie de nos recommandations a été appliquée.

- 9.47** En trois ans, les entités ont mis en place des mesures afin de corriger les lacunes portant sur les frais réclamés aux étudiants, les activités accessoires à la formation et leurs coûts incidents, l'attribution de la tâche d'enseignement et la gestion des recettes découlant des activités des ITA. Les entités, sauf le MAPAQ, ont apporté des correctifs au regard de l'information diffusée sur les taux d'admission, de diplomation et de placement des étudiants dans leur rapport annuel. Cependant, elles n'ont pas donné suite aux recommandations concernant le regroupement des activités de formation et l'harmonisation des règles de financement avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation. Par conséquent, il n'y a pas eu de progrès satisfaisants à l'égard de l'utilisation des infrastructures et de la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique. De plus, le ministère de la Culture et des Communications n'a pas clarifié le rôle du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec eu égard aux autres établissements qui offrent de la formation musicale.



Frais réclamés aux étudiants

- 9.48** Lors de notre vérification initiale, nous affirmions que le CMADQ demandait moins d'argent que les établissements du réseau de l'éducation pour la scolarité de l'enseignement universitaire et que l'ITHQ ainsi que les deux ITA, eux, en exigeaient moins pour les services aux étudiants. En 1996-1997, les écoles gouvernementales avaient ainsi absorbé un manque à gagner d'environ 600 000 dollars par rapport aux frais moyens réclamés dans les autres établissements publics de formation. Nous les avons alors incitées à structurer leur tarification, notamment en s'inspirant des pratiques d'autres établissements qui offrent des services de formation comparables.
- 9.49** Notre suivi révèle que le CMADQ a rehaussé les frais de scolarité pour les études universitaires. Ils sont maintenant comparables à ceux qui sont exigés par les universités pour des programmes similaires.
- 9.50** Quant à l'ITHQ et aux deux ITA, ils ont ajusté progressivement les montants des droits payables par les étudiants du collégial et, présentement, ils sont comparables à ceux réclamés par les cégeps.

Activités accessoires à la formation et coûts incidents

- 9.51** Notre rapport soulignait également que deux des écoles gouvernementales menaient des activités, certaines à caractère commercial, dont l'ampleur ou l'utilité relative à la formation n'avait pas été démontrée. À l'époque, ces activités coûtaient 1,5 million de dollars par année de plus qu'elles ne rapportaient. Nous leur avons alors recommandé d'évaluer les coûts et les avantages du maintien des activités accessoires à la formation.
- 9.52** Par suite du maintien de ces activités, l'ITHQ a pris des mesures afin de les rentabiliser. Par exemple, l'ITHQ a réduit les heures d'ouverture de la cafétéria et a augmenté légèrement les prix de vente. Des résultats ont été obtenus; effectivement, pour l'année financière 2000-2001, l'exploitation de la cafétéria a amené un déficit de 2 000 dollars, comparativement à une perte de 100 000 dollars en 1996-1997.
- 9.53** En ce qui a trait à la vente des aliments transformés et des plats cuisinés par les étudiants, un comptoir de revente a été mis en place. Bon an, mal an, ce comptoir fournit des revenus de quelque 57 000 dollars.
- 9.54** Par ailleurs, l'ITHQ s'est donné l'objectif de rentabiliser son hôtel. Pour ce faire, il a décidé de l'exploiter toute l'année et non pas seulement durant la période scolaire. Les résultats sont concluants. En effet, les services d'hébergement sont passés d'un déficit de 250 000 dollars en 1995-1996 à un profit de l'ordre de 339 000 dollars en 2000-2001.



- 9.55** À l'époque, l'activité de restauration (salle à manger et banquets) avait, quant à elle, engendré un déficit de 19 000 dollars. Au moment de notre suivi, bien que les revenus de restauration aient triplé au cours des trois dernières années, cette activité a occasionné un déficit de 225 000 dollars en 2000-2001.
- 9.56** Nous encourageons l'ITHQ à poursuivre ses efforts afin de réduire les frais d'exploitation liés à ses services de restauration.
- 9.57** Notre vérification révélait également que l'ITA de La Pocatière avait pris en charge une propriété agricole dont les coûts nets directs et indirects s'élevaient à près de un million de dollars annuellement. Cependant, il n'avait pas évalué, au cours des années qui ont suivi, si tous les éléments de ce complexe étaient nécessaires à ses fins éducatives, ni si des formules moins coûteuses étaient susceptibles de satisfaire ses besoins.
- 9.58** En 1997-1998, l'ITA de La Pocatière a entrepris une vaste consultation sur le rôle de la ferme dans la formation et sur l'avenir de cette dernière. La pertinence du maintien de la ferme est réaffirmée; grâce à un milieu exceptionnel d'apprentissage, les diplômés sont mieux formés. Toutefois, tous reconnaissent la nécessité de procéder autrement, de recentrer la vocation de la ferme, de revoir son utilisation et son mode de gestion ainsi que de fixer des objectifs de rentabilité afin d'offrir un outil unique de formation en agroalimentaire au Québec. Le résultat de ce processus: une convention de partenariat a été signée en septembre 2000 entre l'ITA et les organisations du milieu. Compte tenu de l'apport financier de ces dernières et comme il a été prévu dans la convention, l'ITA économisera 200 000 dollars annuellement au cours des trois premières années, 300 000 dollars pendant la quatrième année et 350 000 dollars durant la cinquième année. L'ITA a donc démontré son souci d'évaluer ses activités accessoires à la formation et de choisir une formule moins coûteuse qui satisfait ses besoins.

Attribution de la tâche d'enseignement

- 9.59** En 1996-1997, les ITA attribuaient aux professeurs une charge d'enseignement moindre que la charge maximale permise par la convention collective. Ainsi, l'ITA de La Pocatière avait établi une charge moyenne d'enseignement de 16 périodes par semaine. Quant à l'ITA de Saint-Hyacinthe, il confiait en moyenne à ses professeurs des charges individuelles de 17 périodes par semaine, la marge de manœuvre se situant entre 14 et 18 périodes par semaine selon la convention collective. Nous avons alors recommandé d'attribuer des tâches d'enseignement qui permettraient de minimiser le recours à du personnel supplémentaire.
- 9.60** Lors de nos travaux de suivi, nous avons examiné le processus de répartition des tâches d'enseignement pour l'année scolaire 2000-2001. Autant à Saint-Hyacinthe qu'à La Pocatière, la charge moyenne d'enseignement dépasse maintenant 17 périodes par semaine. Ainsi, les deux ITA ont donné suite à notre recommandation.



Gestion de certaines recettes des instituts de technologie agroalimentaire

- 9.61** À l'époque, nous avons encouragé le MAPAQ à régulariser la gestion des recettes découlant des activités des ITA et à s'assurer que les modalités de leur utilisation sont conformes à la réglementation.
- 9.62** Parmi les activités des ITA, celles qui concernent principalement les projets de coopération internationale, les produits et les animaux de ferme ainsi que les services aux étudiants faisaient problème. En effet, nous avons remarqué qu'une partie des recettes et des déboursements relatifs à ces activités ne figuraient ni dans les comptes des ITA ni dans les Comptes publics. Le ministère a répondu à notre recommandation, puisque nos travaux de suivi révèlent qu'il a régularisé la situation.

Admission, diplomation et placement des étudiants

- 9.63** Notre rapport soulignait aussi que les écoles gouvernementales ou les ministères responsables ne connaissaient pas ou ne communiquaient pas de façon complète les taux d'admission, de diplomation et de placement de leurs étudiants. En effet, l'information diffusée, qui se limitait le plus souvent au nombre de candidats admis et de diplômés émis, ne permettait pas de bien apprécier la performance de ces établissements. Nous avons donc incité les entités visées à mesurer et à diffuser adéquatement les taux d'admission, de diplomation et de placement dans leurs rapports annuels et à tenir compte de cette information dans les décisions relatives à la gestion de ces établissements.
- 9.64** Dans son rapport annuel 1999-2000, l'ITHQ divulgue, en plus des taux d'admission et de diplomation, le taux de placement des étudiants pour chaque programme.
- 9.65** Au CMADQ, l'information diffusée au sujet du taux d'admission se limite toujours au nombre de candidats admis par établissement, par niveau de scolarité et par niveau d'études, lequel correspond au degré de maîtrise d'un instrument. Par contre, en ce qui concerne les taux de diplomation et de placement, l'information est maintenant présentée dans le rapport annuel du ministère. Le Conservatoire a toutefois entrepris une réflexion dans le but de déterminer un indicateur plus approprié pour apprécier la performance de son établissement. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts afin que l'information publiée soit plus complète et donne la possibilité de bien apprécier la performance du Conservatoire.
- 9.66** Pour ce qui est du MAPAQ, il a présenté dans son rapport annuel 1998-1999 le taux d'admission des étudiants pour les ITA sans communiquer le taux de diplomation et celui du placement des étudiants, même s'il avait les données pour le faire. Il serait important que le MAPAQ mette tout en œuvre pour que l'information diffusée soit plus complète et permette de bien juger de la performance de ses établissements.



Méthode de financement et évaluation du maintien des écoles gouvernementales hors réseau

- 9.67** Lors de notre vérification initiale, nous avons attiré l'attention sur le fait que le budget des écoles gouvernementales est essentiellement déterminé sur la base de celui de l'année précédente, ajusté en fonction des objectifs budgétaires gouvernementaux, alors que celui du ministère de l'Éducation pour les établissements du réseau tient compte notamment du nombre d'étudiants et du volume des activités d'enseignement. En 1996, l'application aux écoles gouvernementales des règles de financement du réseau de l'éducation aurait entraîné à elle seule une économie d'environ 7 millions de dollars par année. En plus de la réduction de l'allocation gouvernementale qui aurait résulté de l'application des règles de financement du réseau de l'éducation, le regroupement des activités de formation des écoles gouvernementales avec celles des établissements du réseau de l'éducation aurait aussi permis d'économiser. Nous avons donc recommandé aux entités d'évaluer, d'une part, l'effet de l'harmonisation des règles de financement avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation et, d'autre part, les avantages et les inconvénients du regroupement des activités de formation avec celles du réseau de l'éducation.
- 9.68** Par la suite, un groupe de travail, composé de représentants de chacune des trois entités, a été formé pour examiner les avantages et les inconvénients de l'harmonisation éventuelle des règles de financement des écoles gouvernementales à celles que connaissent les établissements du réseau de l'éducation.
- 9.69** Le rapport de ce groupe de travail fut produit en juillet 1999. Il mentionnait qu'à moins que le gouvernement n'exprime clairement sa volonté d'intégrer les écoles gouvernementales au réseau de l'éducation, les entités n'appliqueraient pas la recommandation se rapportant au regroupement des activités de formation. Par conséquent, elles ne croient pas qu'il soit pertinent d'appliquer les règles de financement du réseau de l'éducation tant qu'elles resteront des écoles gouvernementales.
- 9.70** Cependant, le CMADQ a établi diverses ententes de collaboration avec un certain nombre d'établissements des réseaux de l'enseignement postsecondaire et des démarches se poursuivent afin d'en établir d'autres.
- 9.71** Par ailleurs, le groupe de travail avait suggéré une méthode de calcul des coûts propres aux écoles gouvernementales. En 1997-1998, les trois entités ont effectué le calcul des coûts par programme et par élève en utilisant la méthode de calcul retenue par le groupe de travail et, pendant les années qui ont suivi, la même méthode a été appliquée.

Les écoles gouvernementales resteront hors du réseau de l'éducation à moins que le gouvernement n'exprime clairement sa volonté de les intégrer.



Utilisation des infrastructures et frais du soutien administratif et pédagogique

Pas de changement dans les règles de financement, peu de progrès dans l'utilisation des infrastructures et la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique.

- 9.72** Lors de notre vérification, nous avons recommandé aux entités de déterminer la capacité d'accueil des écoles et d'établir un plan de développement qui assurerait une meilleure utilisation des locaux et de l'équipement. À cet effet, nous mentionnions qu'il était probable que le mode de financement des écoles gouvernementales, qui n'est pas basé sur le nombre d'étudiants, n'incitait pas à leur utilisation optimale. À l'instar de la décision des écoles gouvernementales de ne pas appliquer les règles de financement du réseau de l'éducation, peu de progrès ont été faits en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures et la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique.
- 9.73** Toutefois, au moment de notre suivi, nous avons observé quelques changements. L'ITHQ utilise ses locaux dans une proportion supérieure à celle notée en 1996-1997, soit une augmentation de quelque 9 p. cent, ce qui s'explique, entre autres, par une augmentation du nombre d'étudiants. Par ailleurs, nous avons signalé, en 1996-1997, que l'ITHQ répartissait sa formation en deux sessions de 15 semaines selon le modèle du calendrier scolaire pour les études collégiales, alors que la plupart des commissions scolaires qui offrent des programmes du secteur de l'alimentation donnent cette formation professionnelle tout au long de l'année. Aucun changement n'est prévu à court terme pour modifier le calendrier scolaire.
- 9.74** Pour ce qui est du CMADQ, comme la plupart des élèves fréquentent d'autres établissements de formation durant le jour et se rendent ensuite au conservatoire pour leur formation en musique, nous remarquons qu'il y a des heures creuses pendant la journée et des périodes de pointe en fin d'après-midi. Cependant, lorsque l'occasion se présente, le conservatoire prête ses locaux à d'autres utilisateurs. Par conséquent, des ententes de collaboration ont été établies avec des écoles qui offrent des programmes arts-études, avec des orchestres de chambre et avec des groupes musicaux régionaux. Il est à noter que le nombre d'élèves admis en fonction notamment du budget disponible et des possibilités d'insertion sur le marché du travail, n'a pas beaucoup varié.
- 9.75** En outre, nous avons observé que l'ITA de Saint-Hyacinthe utilise ses locaux dans une proportion supérieure à celle constatée en 1996-1997. Pareille hausse s'explique, entre autres, par une augmentation du nombre d'étudiants.

Rôle et cadre légal du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

- 9.76** Lors de notre vérification initiale, nous avons fait valoir au ministère de la Culture et des Communications la nécessité de clarifier le rôle et, le cas échéant, le cadre légal du CMADQ. En effet, nous notions que la loi alors en vigueur attribuait au Conservatoire la mission de coordonner la formation musicale. Or, en jouant principalement un rôle d'établissement de formation, le Conservatoire était devenu, plutôt que leur coordonnateur, un de ces établissements.



- 9.77** Une nouvelle loi avait été adoptée en 1994, qui faisait du CMADQ un organisme public géré par un conseil d'administration. Son mandat serait devenu celui d'administrer ainsi que d'exploiter des établissements d'enseignement de la musique et de l'art dramatique, destinés à la formation de même qu'au perfectionnement d'interprètes et de créateurs. La mission de coordonner la formation musicale ne lui serait plus attribuée. Toutefois, l'entrée en vigueur de cette loi a été reportée sans échéance, par décret, en raison des incertitudes quant aux avantages économiques qui résulteraient de la mise en œuvre de ce nouvel organisme.
- 9.78** Depuis notre vérification de 1996-1997, aucun changement n'est survenu relativement à l'égard de l'entrée en vigueur de ladite loi. Comme la situation est demeurée la même, nous réitérons notre recommandation au ministère de la Culture et des Communications.

9.79 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« Certaines des recommandations que vous formulez à la suite de votre mandat de vérification effectué en 1996-1997 ont déjà été prises en compte par le CMADQ. En conséquence, des correctifs ont été apportés aux lacunes que vous souleviez alors. Nous souhaiterions toutefois apporter certaines précisions.

« Il est entendu que la *Loi sur le Conservatoire* parle du rôle de coordination dans l'objet (article 3), ce qui, toutefois, n'exclut pas la formation dans l'esprit du législateur puisque la loi traite par la suite de l'organisation du Conservatoire, de ses programmes d'études et des diplômes qu'il décerne.

« De plus, une politique ministérielle adoptée en 1989 et intitulée « La mission du Conservatoire de musique du Québec; à l'heure du renouveau » définit formellement ladite mission selon trois volets, à savoir :

1. Assurer une formation professionnelle de qualité en musique.
2. Susciter et soutenir dans le milieu le développement d'une formation musicale initiale et de culture personnelle de bonne qualité et largement accessible.
3. Susciter et soutenir dans le milieu le développement d'organismes essentiels à la vie musicale. »

9.80 Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« De façon générale, le ministère est en accord avec les observations faites par le Vérificateur général concernant les divers aspects analysés. Le ministère et ses ITA ont fait des efforts importants pour régulariser des situations problématiques, comme celles portant sur les frais réclamés aux étudiants, les activités accessoires à la formation, l'attribution de la tâche d'enseignement et la gestion de certaines recettes. Le prochain rapport annuel du ministère devrait refléter plus adéquatement la performance des ITA



en termes d'admission, de diplomation et de placement. De votre avis, certaines améliorations restent à être apportées en matière d'utilisation des infrastructures et de frais du soutien administratif et pédagogique.

« À cet égard, le ministère compte poursuivre l'optimisation des ressources de ses ITA. Il entend examiner leur structure et leur fonctionnement afin de les faire évoluer éventuellement vers une organisation moderne plus performante. Une telle opération s'inscrit d'ailleurs tout à fait dans le cadre de la modernisation de l'administration publique en cours depuis peu.

« À propos du maintien des écoles gouvernementales hors réseau et de leur mode de financement, le ministère maintient sa position déjà exprimée dans le rapport d'un groupe de travail interministériel ad hoc daté du mois de juillet 1999, à l'effet de ne pas regrouper les activités de formation de ses ITA avec celles du réseau de l'éducation et de ne pas appliquer les règles de financement en vigueur dans ce réseau à moins d'une volonté gouvernementale clairement exprimée sur cette question.

« Les façons de faire différentes ayant cours dans les ITA contribuent directement à leur performance en termes de qualité de la formation et d'encadrement pédagogique. Concrètement, les résultats sont éloquentes puisque le taux de diplomation moyen des élèves des ITA s'établit à près de 55 p. cent contre 27 p. cent pour l'ensemble de la formation technique dispensée au Québec, alors que leur taux de placement sur le marché du travail est de près de 100 p. cent comparativement à 74 p. cent pour les titulaires d'un diplôme d'études collégiales en formation technique au Québec. »

9.81 Commentaires de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

« Suite aux observations faites par le Vérificateur général, l'Institut a pris les mesures nécessaires pour corriger les lacunes portant sur les frais réclamés aux élèves, certaines activités accessoires à la formation et l'information diffusée sur les taux d'admission, de diplomation et de placement des élèves dans notre rapport annuel. Certaines précisions doivent toutefois être apportées.

« La structure de l'ITHQ retenue par le gouvernement du Québec comporte un modèle intégré des trois ordres d'enseignement : secondaire, collégial et universitaire. Cette structure ainsi que les conventions de travail des professeurs font en sorte que ces derniers sont appelés à enseigner à la fois au secondaire et au collégial ou encore au collégial et à l'universitaire et ce, sur deux sessions de 15 semaines. Considérant cette réalité, la structure et le mode de financement de l'Institut ne peuvent se comparer aux établissements du réseau de l'éducation qui dispensent un seul ordre d'enseignement. S'ajoute à cette structure un hôtel qui joue le rôle de laboratoire et offre aux élèves des différents programmes dispensés par l'Institut un complément de formation de quelque 50 000 heures de formation intégrée par année. Le volet commercial de l'hôtel est, bien entendu, nécessaire à la réalisation de cet objectif pédagogique. Dans cette optique, le déficit de 269 000 dollars en 1995-1996 est passé à un surplus de 114 000 dollars (hébergement : surplus de 339 000 dollars ; restauration : perte de 225 000 dollars) en 2000-2001.



« L'Institut n'applique pas les mêmes règles de financement que les établissements des réseaux d'enseignement. De l'avis même des représentants du ministère de l'Éducation, elles sont jugées très difficiles à appliquer à l'Institut. L'exclusivité et la lourdeur de certains programmes dispensés, les trois ordres d'enseignement, l'hôtel d'application ainsi que d'autres mandats uniques à l'Institut ne trouvent pas de comparaison ou de similitude dans les modèles de financement en application au ministère pour ses réseaux d'enseignement, ce qui rend ainsi difficilement réalisable l'économie potentielle mentionnée dans le rapport du Vérificateur général.

« À propos du maintien des écoles gouvernementales hors réseau et de leur mode de financement, l'Institut maintient sa position déjà exprimée dans le rapport d'un groupe de travail interministériel ad hoc daté du mois de juillet 1999, à l'effet de ne pas recommander l'application des règles de financement en vigueur dans le réseau de l'éducation. »



INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES

Travaux effectués auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Harold Fortier
Sandra Langevin
Stéphane Rodrigue

- 9.82** Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources, effectuée en 1997-1998 auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Commission a apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2001.
- 9.83** La vérification initiale, dont les résultats apparaissent au chapitre 5 du tome I de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que la Commission gérait les activités relatives à l'indemnisation et à la réadaptation des travailleurs victimes de lésions professionnelles de façon à ce qu'ils puissent, dans la mesure du possible, retourner rapidement au travail. Nous avons examiné si les gestes posés par les agents, les médecins ou les conseillers dénotaient un souci d'économie et d'efficacité et s'ils étaient basés sur une information pertinente, complète et obtenue en temps opportun.
- 9.84** Ce mandat avait porté principalement sur l'information consignée aux dossiers concernant l'admissibilité au régime, l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs, y compris le suivi médical. Pour ce faire, nous avons analysé une centaine de dossiers de travailleurs victimes de lésions professionnelles et nous avons visité trois directions régionales. De plus, nous nous étions attardés à la reddition de comptes de la Commission afin de nous assurer de sa qualité.
- 9.85** Les principales lacunes relevées à cette époque concernaient l'admissibilité des réclamations, le suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation, les données de base servant au calcul des indemnités, les protections personnelles des travailleurs autonomes et des administrateurs d'une corporation, les dossiers des travailleurs associés au travail au noir et, enfin, la reddition de comptes.

Utilisation des travaux de la Direction de la vérification interne

- 9.86** Afin d'évaluer dans quelle mesure la Commission a tenu compte de nos recommandations, nous avons analysé des documents, réalisé des entrevues et examiné 26 dossiers de demandes d'indemnisation.
- 9.87** Dans notre démarche, nous avons aussi tenu compte des travaux réalisés par la Direction de la vérification interne de la Commission. Depuis 1999, celle-ci a entrepris une vérification de dossiers qui, en raison de leur gravité ou de leur potentiel de chronicité, peuvent donner lieu à des versements élevés.



- 9.88** En effet, bien que ceux-ci ne représentent que 2,9 p. cent des dossiers du volet « réparation » de la Commission, ils comptent pour 67 p. cent des prestations versées. Ces travaux visent à évaluer divers volets de la démarche des agents et des conseillers, et couvrent, entre autres, l'admissibilité des réclamations et le suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation. Jusqu'en mars 2001, la Direction de la vérification interne a vérifié près de la moitié des directions régionales, ce qui lui a permis d'analyser un ou plusieurs volets dans plus de 1 000 dossiers.
- 9.89** Pour être en mesure de nous appuyer sur ces travaux, nous avons repris l'analyse des vérificateurs internes dans 16 de leurs dossiers et complété leur examen pour les volets non touchés, notamment afin d'évaluer la qualité des interventions des médecins de la Commission. De plus, nous avons analysé leurs méthodes de travail ainsi que leur technique d'échantillonnage. Vu la qualité des travaux de la Direction de la vérification interne et la concordance entre son mode d'intervention et celui que nous avons appliqué en 1997-1998, nous avons établi que nous pouvions utiliser son travail pour conclure sur le suivi de nos recommandations. Par ailleurs, nous avons retenu 10 autres dossiers, répartis dans trois régions, dont une n'avait pas été couverte par les vérificateurs internes.

Conclusions générales

- 9.90** L'ensemble de ces travaux nous ont permis d'observer que, depuis notre vérification, la Commission a mis en application plusieurs de nos recommandations et, pour un certain nombre d'autres recommandations, elle a effectué des progrès satisfaisants. Cependant, certaines lacunes subsistent et des améliorations sont encore souhaitables relativement à l'admissibilité des réclamations, au suivi des traitements de physiothérapie et à la reddition de comptes.
- 9.91** Ainsi, la Commission devra continuer sa démarche en matière d'admissibilité des réclamations afin d'étendre les bonnes pratiques à toutes les directions régionales et d'assurer que soient davantage étayées les relations de cause à effet entre l'événement et la lésion. La Commission devra aussi intensifier ses efforts pour mieux circonscrire la pratique de la physiothérapie et, finalement, elle devra améliorer sa reddition de comptes afin, notamment, de répondre à la préoccupation du gouvernement en cette matière.

Admissibilité des réclamations

- 9.92** En 1997-1998, nous avons constaté qu'une fois sur deux, l'information consignée aux dossiers n'était pas suffisante pour accepter la réclamation, ce qui rendait l'admissibilité discutable dans plusieurs cas. Elle ne permettait pas d'étayer suffisamment certaines décisions, notamment dans les cas où il fallait démontrer la relation de cause à effet entre l'événement et la lésion. Au regard de ces éléments, nous avons relevé des lacunes relatives à la formation des agents d'indemnisation, à la supervision de leur travail, ainsi qu'à la décision de consulter ou non d'autres personnes-ressources.



La Commission a mis l'accent sur la gestion des enjeux.

9.93 L'analyse du portrait dressé par la Direction de la vérification interne fait ressortir que 89 p. cent des décisions concernant l'admissibilité, ou le refus, sont justifiées et reposent sur une information suffisante et pertinente.

9.94 Pour arriver à ces résultats, la Commission a, d'une part, mis l'accent sur la gestion « des enjeux », c'est-à-dire l'investissement d'efforts proportionnels aux risques, et ce, autant pour la détection de ces risques que pour leur suivi. Ainsi, une évaluation des enjeux est généralement effectuée dès la réception des demandes d'indemnisation, et la répartition des dossiers entre les agents est faite en conséquence. De plus, pour appuyer les agents dans le traitement de ces dossiers, la majorité des directions régionales ont mis sur pied des comités multidisciplinaires chargés de les étudier. Divers mécanismes de supervision des agents ont également été mis en place : rencontres individuelles, groupes de discussion de dossiers, outils d'évaluation des risques, aide-mémoire des éléments à consigner aux dossiers, etc. Finalement, la Commission effectue maintenant un suivi régulier de certains indicateurs relatifs à l'admissibilité au régime.

9.95 D'autre part, la Commission a accentué la formation des agents et des gestionnaires, en rendant disponibles des cours portant, notamment, sur la gestion des enjeux, les critères d'admissibilité et la réinsertion professionnelle. En outre, les agents se spécialisent de plus en plus par secteur d'activité économique, ce qui permet une meilleure connaissance du milieu de travail et des risques inhérents associés.

9.96 Par ailleurs, les interventions de la Direction de la vérification interne contribuent à l'amélioration des pratiques. Les rapports d'intervention, adressés aux directions régionales rencontrées et préparés en collaboration avec ces dernières, font état de leur performance et présentent des recommandations ainsi que des pistes d'amélioration.

9.97 L'ensemble de ces mesures ont permis de mieux cibler les interventions, d'améliorer la démarche d'analyse et, enfin, d'accroître la qualité de l'information consignée aux dossiers. Cependant, bien que nous ayons constaté que les décisions concernant l'admissibilité sont généralement mieux documentées, certaines lacunes subsistent.

La qualité de l'information documentant les décisions d'admissibilité n'est toujours pas uniforme d'une région à l'autre.

9.98 En effet, la qualité de l'information n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Bien que certaines régions aient grandement amélioré la qualité des décisions d'admissibilité, d'autres n'ont pas encore adopté les nouvelles approches de la Commission et l'information versée aux dossiers est encore trop souvent fragmentaire.

9.99 De plus, les efforts pour étayer la relation de cause à effet entre l'événement et la lésion afin de soutenir les décisions des agents et des médecins de la Commission travaillant en région devraient être intensifiés. Il arrive encore trop souvent que les descriptions du poste de travail, des tâches effectuées et du lien entre l'événement et la lésion soient incomplètes, principalement en ce qui concerne les causes des maladies professionnelles. Nous avons constaté des lacunes à ce



chapitre dans 7 des 26 dossiers analysés, soit 27 p. cent de ceux-ci. Par ailleurs, bien que les travaux des vérificateurs internes ne portent pas sur la qualité de l'intervention des médecins de la Commission, ils confirment qu'en ce qui concerne le travail des agents, dans certains cas, l'information consignée aux dossiers est insuffisante pour appuyer la décision.

- 9.100** En conclusion, nous réitérons l'importance, pour l'agent et le médecin travaillant en région, de rechercher, de recueillir et de consigner au dossier toute l'information nécessaire afin de démontrer clairement les liens de cause à effet entre l'événement et la lésion. De plus, nous recommandons à la Commission de continuer sa démarche afin d'étendre à toutes les directions régionales les bonnes pratiques en matière d'admissibilité des réclamations.

Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation

- 9.101** Dans notre rapport de vérification, nous avons signalé que l'information notée aux dossiers ne permettait pas de conclure que les interventions en indemnisation et en réadaptation assuraient, dans la mesure du possible, un prompt retour au travail des victimes de lésions professionnelles. Nos commentaires avaient porté sur le suivi de la situation du travailleur, suivi qui n'était pas toujours judicieux. En outre, l'agent ne s'en rapportait pas toujours au médecin quand il l'aurait fallu, faute de critères suffisants pour lui indiquer le moment où consulter. De plus, il nous était apparu difficile de suivre l'évolution de l'état de santé du travailleur, de juger de la pertinence de ses traitements de physiothérapie et de se faire une opinion sur sa capacité à retourner au travail à partir des notes inscrites au dossier. Enfin, l'évaluation des capacités du travailleur en vue de lui trouver un emploi convenable manquait parfois de rigueur.
- 9.102** Comme pour l'analyse des réclamations, plusieurs des lacunes relatives au suivi de l'évolution de l'état de santé des travailleurs découlaient d'un manque de supervision des agents, des médecins de la Commission et des conseillers en réadaptation.
- 9.103** Les interventions de la Direction de la vérification interne de la Commission recouvrent les divers éléments mentionnés par le Vérificateur général dans son rapport. Elles portent notamment sur le suivi fait par l'agent de la situation du travailleur, sur ses actions en matière de maintien du lien d'emploi, sur le suivi médical, sur la promptitude, la pertinence et la durée de la réadaptation ainsi que sur la détermination des emplois convenables. Ces mesures incitatives, visant à une amélioration continue, démontrent que la majeure partie des 10 directions régionales visitées par les vérificateurs internes ont mis en place les moyens nécessaires pour assurer un suivi approprié de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation.
- 9.104** Nos travaux de vérification ont permis de corroborer ces résultats. Ainsi, l'information contenue dans les dossiers examinés permet généralement de suivre l'évolution des travailleurs.

*Un meilleur suivi
de l'évolution du travailleur
est exercé.*



- 9.105** La plupart du temps, nous avons noté une implication accrue du bureau médical, bien qu'aucun critère précis, pour l'ensemble des directions régionales, n'ait été établi afin d'indiquer aux agents d'indemnisation dans quelles circonstances ils doivent se référer aux médecins de la Commission. En effet, les comités où sont analysés les dossiers comportant des risques et dont les médecins travaillant en région sont membres ainsi que les périodes fixes où ceux-ci sont disponibles pour consultation sont des éléments qui facilitent les échanges des médecins avec les agents et permettent d'effectuer un meilleur suivi de l'évolution des travailleurs en indemnisation et en réadaptation.
- 9.106** En ce qui a trait à l'implication du médecin pour la détermination de l'emploi convenable, elle n'est toujours pas devenue un réflexe mais, par le biais des comités, les médecins peuvent donner leur opinion. D'ailleurs, nous avons relevé une augmentation des notes médicales appuyant l'avis des médecins de la Commission relativement à la capacité des travailleurs à réintégrer leur emploi.
- 9.107** En ce qui concerne la réadaptation, la plupart des directions régionales ont mis de l'avant le travail en tandem en associant dès le départ l'agent à un conseiller en réadaptation. Un plan individualisé de réadaptation est conçu, puis approuvé par le gestionnaire responsable et, enfin, mis en œuvre rapidement, favorisant ainsi une prompte réinsertion sur le marché du travail. En outre, l'évaluation des possibilités professionnelles du travailleur, soit ses capacités résiduelles et ses qualifications professionnelles, en vue de lui trouver un emploi convenable est plus rigoureuse et l'analyse de l'emploi, plus approfondie.
- 9.108** Cependant, le nombre de traitements de physiothérapie ainsi que les coûts afférents demeurent toujours d'actualité. La Commission est tout de même attentive à cette situation. En effet, plusieurs directions régionales ont entrepris, auprès de quelques cliniques où sont envoyés des travailleurs accidentés, des démarches de sensibilisation afin de collaborer plus efficacement. De plus, la Commission a créé un comité de travail qui a le mandat de développer et de diffuser des lignes directrices guidant la pratique de la physiothérapie, pour favoriser le maintien du lien d'emploi ou le prompt retour au travail et de prévenir la chronicité.
- 9.109** Tous ces éléments font que, conformément à la recommandation que nous avons faite à l'époque, les interventions auprès du travailleur, de l'employeur et du médecin traitant suscitent de plus en plus un prompt retour en emploi. De plus, par les notes inscrites au dossier, la Commission exerce un meilleur suivi de la situation du travailleur, de son état de santé et de sa capacité à reprendre ou non le travail.
- 9.110** Nous encourageons la Commission à continuer ses efforts afin que les pratiques touchant le suivi du travailleur en indemnisation et en réadaptation soient améliorées dans toutes les régions. De plus, nous insistons sur l'importance d'effectuer un suivi approprié des traitements de physiothérapie, afin de s'assurer qu'ils sont toujours requis.

Des lignes directrices guidant la pratique de la physiothérapie restent à développer.



Calcul des indemnités, protections personnelles et travailleurs associés au travail au noir

La Commission effectue un meilleur contrôle des prestations versées.

- 9.111** En 1997-1998, nous avons recommandé à la Commission d'achever l'établissement du contrôle des prestations versées et de s'assurer que la date de prescription du droit de retour au travail est correctement inscrite dans le système informatique. Nous lui avons aussi recommandé d'exiger des preuves de revenus lors des demandes d'assurance relatives aux protections personnelles des travailleurs autonomes et des administrateurs d'une corporation, de repérer les réclamations afférentes et d'examiner de plus près leur admissibilité; enfin, nous l'avons incitée à préciser les situations à risques dans les cas de travail au noir ainsi qu'à déterminer les preuves de rémunération à exiger et à transmettre aux responsables du financement toute l'information relative à un travailleur clandestin.
- 9.112** Notre suivi de ces recommandations nous amène à conclure que les mesures appropriées ont été mises en place pour corriger les lacunes observées à l'époque.
- 9.113** Au sujet du contrôle des prestations versées, la Commission a apporté plusieurs améliorations à ses procédures. Un guide pour faciliter le calcul des versements a été élaboré et des contrôles mensuels, axés sur les risques financiers, sont effectués. De surcroît, les modifications apportées au système informatique et au formulaire de demande de remboursement rempli par l'employeur permettent maintenant à la Commission de s'assurer que la date de prescription du droit de retour au travail est correcte. D'ailleurs, les travaux des vérificateurs internes confirment que la majorité des directions régionales visitées font très peu d'erreurs dans le calcul des indemnités.
- 9.114** En ce qui concerne les montants d'assurance relatifs aux protections personnelles, les directions régionales exigent maintenant des preuves de revenus avant de les accorder. De plus, puisque ces dossiers peuvent comporter plus de risques, ils reçoivent un traitement particulier. Enfin, ils sont envoyés automatiquement à la Direction du financement pour validation du montant de la protection.
- 9.115** Quant aux travailleurs indemnisés associés au travail au noir, la Commission a émis en février 1999 une directive concernant l'accès au régime de santé et de sécurité du travail et le calcul de l'indemnité du travailleur associé au travail au noir. Cette directive traite des éléments devant être validés auprès du travailleur afin d'établir la preuve du lien d'emploi. De plus, comme nous l'avons recommandé dans notre rapport, les dossiers de ces travailleurs sont maintenant transférés aux agents de financement afin qu'ils s'assurent que les employeurs acquittent leurs justes cotisations.



Reddition de comptes

- 9.116** Nous avons formulé, lors de notre vérification, une première recommandation concernant la reddition de comptes à l'interne, selon laquelle celle-ci devait mieux refléter la qualité des interventions des directions régionales, et une seconde sur le rapport annuel d'activité, afin qu'il présente une information plus complète sur les activités et la performance de la Commission.
- 9.117** En ce qui a trait à la reddition de comptes à l'interne, chaque direction régionale dispose maintenant d'un tableau de bord établi trimestriellement lui permettant de se comparer avec les autres directions. Malgré cette amélioration notable, la Commission devrait revoir ses indicateurs, notamment afin de les adapter au modèle actuel de prestation de services.
- 9.118** Pour ce qui est du rapport annuel, son contenu demeure très général, bien qu'il se soit tout de même amélioré. Nous réitérons donc notre recommandation de l'époque, d'autant plus que la *Loi sur l'administration publique* reflète bien la préoccupation du gouvernement en matière de reddition de comptes.

*Le contenu
du rapport annuel
demeure trop général.*

9.119 Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

« La Commission accueille favorablement ce rapport qui reconnaît les efforts qu'elle a déployés depuis l'intervention du Vérificateur général réalisée en 1997-1998, laquelle portait sur l'indemnisation et la réadaptation.

« Les effets positifs des nombreuses modifications apportées encouragent la Commission à poursuivre le processus d'amélioration continue entrepris en vue de revoir en profondeur l'ensemble de ses façons de faire, notamment en indemnisation et en réadaptation.

« Ainsi, afin de devenir encore plus performante et de mieux servir sa clientèle, la Commission a revu ses mécanismes de suivi et de contrôle et vient d'entreprendre un important projet pilote dans quatre directions régionales, le projet "Amélioration des processus et des façons de faire en réparation". Ce projet est en lien avec les préoccupations qui touchent l'admissibilité et les échanges entre les intervenants en vue de bien documenter les décisions. Il s'agit d'une démarche d'envergure qui doit se terminer en 2002 et qui permettra la consolidation et l'intégration de l'ensemble de nos pratiques de gestion et d'intervention en réparation. Dans ce contexte, tous les processus de travail et les façons de faire seront revus, dès l'entrée de l'information relative à un événement; l'objectif poursuivi étant une utilisation optimale des ressources, notamment les médecins-conseils, au bénéfice de la clientèle.

« De plus, la Commission développe actuellement un site des bonnes pratiques de gestion concernant les principaux domaines d'affaires, dont l'indemnisation et la réadaptation. Il permettra à l'ensemble des gestionnaires de la Commission de partager leurs façons de faire et de bénéficier de nouveaux outils de gestion.

« Toutes ces ressources et ces énergies déployées ont pour objectif ultime l'amélioration du service à la clientèle et le maintien de l'équilibre financier du régime de la santé et de la sécurité du travail du Québec. »



DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère des Régions et d'autres ministères et organismes

Suivi mené par

Camille Daigle

Directeur de vérification

Rémi Crépin

Yves Doré

- 9.120** Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998 concernant le développement local et régional et la déconcentration des activités gouvernementales.
- 9.121** Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure les entités concernées ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux de suivi ont été réalisés auprès du ministère des Régions et de certains organismes centraux, soit le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et la Société immobilière du Québec (SIQ). Nous avons aussi demandé aux responsables des activités régionales de neuf ministères et organismes de nous fournir divers renseignements en remplissant un questionnaire. Ce document abordait notamment la pertinence d'effectuer des activités en région, la disponibilité de l'information pour évaluer les opérations régionales et la reddition de comptes à ce sujet. Nos travaux ont pris fin en juin 2001.
- 9.122** Le rapport de 1997-1998, de même que le présent suivi, comporte deux parties: la première traite du développement local et régional et la deuxième porte sur la déconcentration des activités gouvernementales.

Conclusions générales

*Seulement 17 p. cent
des recommandations
appliquées intégralement ou
de manière satisfaisante.*

- 9.123** Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à une gestion efficace du développement local et régional et de la déconcentration des activités gouvernementales. En effet, seulement 17 p. cent des recommandations formulées en 1997-1998 ont été appliquées intégralement ou de manière satisfaisante, soit 3 sur 18.
- 9.124** Parmi les recommandations mises en application en ce qui concerne le développement local et régional, nous notons l'amélioration marquée du contenu de la nouvelle planification stratégique du ministère, la production de bilans de réalisation des objectifs prévus dans les ententes-cadres et des liens plus directs entre les ententes spécifiques et les ententes-cadres.
- 9.125** Toutefois, la grande majorité de nos recommandations concernant le développement local et régional n'ont pas été mises en application. Ainsi, le ministère des Régions n'a pas encore évalué ses programmes de développement local et régional, il ne dispose toujours pas de bilan périodique de l'ensemble des efforts gouvernementaux en matière de développement et il n'a pas encore de plan de communication pour l'ensemble de ses activités et son mandat. Les planifications stratégiques régionales ne présentent toujours pas de vue d'ensemble des efforts de développement du milieu, de progression du développement, ni d'objectifs mesurables. De plus, le délai prévu pour l'approbation des ententes-cadres n'est toujours pas respecté et les ententes spécifiques sont encore déficientes quant à la détermination d'objectifs précis et à la réalisation de projets concrets. Par ailleurs,



la reddition de comptes des conseils régionaux de développement (CRD) est encore insuffisante. Le rapport annuel du ministère, en plus d'être transmis en retard à l'Assemblée nationale, ne contient toujours pas l'information dont nous avons souligné l'absence. Finalement, le ministère des Régions n'a pas encore procédé à l'analyse approfondie des structures de développement local et régional. Ces structures sont nombreuses et se chevauchent en matière de concertation de services-conseils et soutien à l'entreprise.

- 9.126** En matière de déconcentration des activités gouvernementales, les progrès ne sont satisfaisants pour aucune des trois recommandations émises. Le ministère des Régions et les organismes centraux (SCT et SIQ) ne planifient toujours pas à moyen et à long terme la mise en place des bureaux régionaux et locaux des ministères et organismes dans des édifices communs. Les ministères partagent encore peu leurs ressources. L'information de gestion des ministères et organismes sur leurs activités régionales comporte encore des lacunes importantes, bien qu'elle se soit améliorée à certains égards. Finalement, les ministères et organismes ne fournissent pas encore une reddition de comptes suffisante et pertinente concernant leurs activités régionales.

PARTIE 1 – DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

- 9.127** Notre vérification, effectuée en 1997-1998, consistait à nous assurer que le ministère des Régions avait mis en place des systèmes et adopté des pratiques qui favorisaient un développement local et régional efficace, en examinant notamment sa planification stratégique, le processus relatif à la négociation et à la signature des ententes-cadres et des ententes spécifiques ainsi que sa reddition de comptes annuelle à l'Assemblée nationale. Nous avons également examiné dans quelle mesure les mandats et les responsabilités des différentes structures de développement local et régional comportaient des chevauchements. Nous avons alors visité 7 des 17 régions du Québec où nous avons rencontré des acteurs importants du développement local et régional intégrés au milieu.
- 9.128** Étant donné que l'implantation des centres locaux de développement (CLD) était en cours au moment de la vérification, nous les avons exclus de notre vérification.

Gestion du développement local et régional

Efforts de développement du gouvernement

- 9.129** En 1997-1998, nous affirmions que la gestion efficace du développement local et régional présupposait que le ministère des Régions possédait une vue d'ensemble des efforts effectués par les ministères et les organismes dans chaque région et qu'il devait, notamment, maintenir un inventaire de tous les programmes existants, en connaître les objectifs, les coûts, etc. Nous avons toutefois constaté que le ministère des Régions ne disposait pas d'un bilan périodique de l'ensemble des



efforts gouvernementaux dans chaque région. Il n'obtenait pas des ministères et des organismes concernés une information suffisante quant aux effets de leurs programmes sur le développement local et régional, entre autres par des évaluations de programmes au palier régional. Il n'effectuait pas non plus de vérification périodique de l'efficacité de ses propres programmes de développement local et régional.

Efforts de développement : pas encore de bilan périodique.

9.130 Nous avons constaté, lors de notre suivi, que le ministère des Régions ne dispose toujours pas de ce bilan périodique. Selon l'information obtenue cependant, le bilan régional en matière d'économie et d'emploi que préparera chaque conférence administrative régionale (CAR) d'ici avril 2002 devrait lui permettre de l'obtenir en partie. Les ministères et les organismes concernés ne fournissent toujours pas non plus une information suffisante relative à l'impact de leurs programmes sur le développement local et régional. De plus, le ministère n'a pas encore effectué l'évaluation de ses propres programmes de développement local et régional.

Planification stratégique 1997-2000 du ministère des Régions

9.131 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné la planification stratégique élaborée par le ministère des Régions pour les années 1997 à 2000 et nous avons relevé diverses lacunes. En effet, cette planification ne reposait pas sur un ensemble de données quantitatives et qualitatives qui auraient pu aider à son élaboration. De plus, les orientations décrites étaient très larges et les objectifs, difficilement mesurables. Enfin, nous avons remarqué que l'harmonisation des programmes et la concertation à tous les niveaux de structures de développement étaient fréquemment souhaitées; cependant, ces souhaits débouchaient rarement sur des actions concrètes.

Planification stratégique du ministère fortement améliorée.

9.132 Nous observons que la nouvelle planification stratégique préparée par le ministère des Régions, soit celle pour les années 1999 à 2002, s'est fortement améliorée. Les orientations sont plus précises, et les objectifs sont concrets et mesurables. De plus, le ministère a développé pour chaque objectif des indicateurs de résultats permettant de mesurer leur atteinte. Enfin, l'harmonisation des programmes et la concertation ne sont pas encore suffisantes, mais elles débouchent maintenant sur des actions concrètes.

9.133 Nous notons aussi à l'époque que le ministère ne possédait pas de stratégie de communication couvrant l'ensemble de ses responsabilités et de son mandat. Un plan stratégique de communication est actuellement en voie d'élaboration.

Planifications stratégiques régionales

9.134 Pour effectuer le suivi des recommandations concernant les planifications stratégiques régionales, le processus de négociation des ententes-cadres et les ententes spécifiques, nous avons choisi 7 régions parmi les 12 qui avaient adopté une nouvelle planification stratégique lors de la réalisation de nos travaux. Parmi ces 7 régions, 6 avaient signé des ententes-cadres avec le gouvernement.



Vue d'ensemble des efforts de développement

9.135 Nous avons observé, en 1997-1998, qu'aucune planification stratégique ne donnait de vue d'ensemble des efforts de développement régional déployés par les gouvernements fédéral, provincial et municipaux de même que par le secteur privé. À la suite de l'examen des sept planifications stratégiques, nous constatons que le problème persiste. Nous avons pourtant mentionné qu'un tel portrait permettrait, entre autres choses, de connaître les outils et les ressources à la disposition de la région afin d'effectuer un développement cohérent, selon les priorités établies. Nous étions aussi d'avis qu'il aiderait les gestionnaires de ces ressources à partager les préoccupations du milieu et à orienter leurs actions vers les faiblesses de la région.

Indicateurs de progression du développement

9.136 Il est important que chaque région établisse son profil en l'appuyant sur des données statistiques pour être en mesure de suivre l'évolution de son développement sur quelques années. Nous avons noté en 1997-1998 que, bien que la plupart des régions aient réalisé cet exercice, certaines ne l'avaient pas fait et d'autres ne dégagent pas les tendances des indicateurs sur quelques années.

9.137 À ce propos, nous constatons que la situation actuelle est similaire à celle de l'époque. En effet, parmi les sept régions dont nous avons examiné la planification stratégique, seulement quatre ont présenté leur profil en l'appuyant sur des données statistiques. Parmi celles-ci, trois ont dégagé des tendances de ces indicateurs sur quelques années.

Axes et priorités de développement

9.138 En ce qui concerne les grands objectifs (axes) et les objectifs plus particuliers (priorités) que comportent les planifications stratégiques, nous avons fait, en 1997-1998, plusieurs constatations.

9.139 Nous observons d'abord que les axes de développement étaient décrits dans des termes trop généraux, si bien qu'il était impossible de connaître les intentions réelles du milieu. À cet égard, notre suivi démontre qu'il y a eu une certaine amélioration bien que cinq des sept planifications stratégiques analysées contiennent encore des descriptions d'axes de développement faites dans des termes que nous jugeons trop généraux.

9.140 Nous notions également que les priorités de développement relatives à ces axes n'étaient pas plus concrètes que ces derniers. Force est de constater que la situation est pratiquement semblable à celle qui existait en 1997-1998 à cet égard. Dans le cas de cinq des sept régions examinées, les priorités de développement ne sont pas plus concrètes qu'auparavant. Voici quelques exemples :



- poursuivre les efforts de valorisation et d'amélioration de l'accessibilité à un cheminement éducatif de qualité et adapté;
- améliorer la qualité de l'information;
- favoriser l'intégration sociale des personnes âgées;
- agir sur la réussite éducative.

- 9.141** Nous avons constaté également que la plupart des régions n'avaient pas rangé par ordre d'importance ce qu'elles considéraient comme leurs axes de développement et que plusieurs avaient défini un nombre trop élevé d'axes et de priorités de développement. La situation ne s'est guère améliorée non plus à ces égards. En effet, dans aucune des sept planifications stratégiques examinées, les axes n'étaient ordonnés selon leur importance. De plus, quelques régions ont encore déterminé un nombre excessif d'axes et de priorités de développement. À titre d'exemple, une région a défini 36 axes (ou « buts » d'après la terminologie utilisée dans le document) et 87 priorités (ou « objectifs »). Nous avons mentionné, dans notre rapport de 1997-1998, que le fait de fixer un trop grand nombre d'axes et de priorités de développement pouvait détourner les efforts et les ressources financières disponibles des besoins réels de la région.
- 9.142** Enfin, nous avons noté que les régions n'avaient pas précisé d'indicateurs de performance relatifs aux axes et aux priorités de développement retenus. Bien que nous ayons relevé très peu d'indicateurs de performance lors de notre examen des sept planifications stratégiques, trois régions ont élaboré des indicateurs de mesure valables dans leurs plans d'action.
- 9.143** Sauf pour ces trois régions, les planifications stratégiques régionales analysées dans le cadre de notre suivi comportent globalement les mêmes lacunes que nous avons signalées au moment de notre vérification.

Processus de négociation des ententes-cadres

- 9.144** En 1997-1998, nous avons constaté que le délai entre l'adoption de la planification stratégique régionale et la signature de l'entente-cadre avec le gouvernement avait varié de 5 à 26 mois, bien que le délai suggéré par le ministère des Régions ait été de 16 semaines. Nos travaux de suivi nous ont permis de constater qu'une seule des sept régions a conclu une entente-cadre dans ce délai. Cinq régions ont négocié leur entente-cadre respective dans des délais variant entre 7 et 19 mois; la septième, 8 mois après l'adoption de sa planification stratégique, n'avait pas encore signé une telle entente.
- 9.145** Nous avons aussi noté que, bien que le processus de négociation des ententes-cadres présupposait que les CRD soumettaient périodiquement au ministre un bilan de réalisation des objectifs qui apparaissaient dans les ententes, celui-ci n'avait été effectué que par quelques régions. Il faut reconnaître que la situation



s'est grandement améliorée: six des sept régions vérifiées ont soumis un bilan relativement à l'entente-cadre qu'elles ont signée. Quant à la septième, le ministère des Régions nous a signalé qu'elle n'a pas préparé ce bilan parce qu'elle a été scindée en deux au moment où son entente-cadre était en vigueur.

9.146 Notre rapport de vérification mentionnait aussi que le processus de négociation des ententes-cadres était incomplet, puisque certaines d'entre elles n'incluaient pas d'ententes spécifiques. À ce propos, nous constatons que la situation s'est grandement améliorée, car, parmi les sept régions ayant fait l'objet de notre vérification, six ont conclu des ententes-cadres mentionnant des projets précis d'ententes spécifiques.

Ententes spécifiques

9.147 Les ententes spécifiques sont, selon le ministère des Régions, le moyen privilégié de mettre en œuvre l'entente-cadre ou de prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région l'action gouvernementale en matière de développement régional. Notre vérification nous avait permis de relever plusieurs lacunes à l'égard de ces ententes:

- le quart des ententes spécifiques n'avaient pas de lien avec l'entente-cadre;
- les ententes spécifiques comportaient rarement des objectifs précis et ne débouchaient pas sur des projets concrets comme il se devait;
- bien que certaines ententes faisaient mention d'un comité chargé d'en effectuer le suivi, la plupart ne prévoyaient pas l'évaluation périodique des objectifs.

Ententes spécifiques maintenant en lien avec l'entente-cadre.

9.148 Selon le ministère des Régions, 91 ententes spécifiques ont été conclues par les différents CRD depuis 1998. De ce nombre, nous en avons analysé 22, soit celles qui ont été conclues après le dépôt de la nouvelle planification stratégique des six régions vérifiées qui avaient signé une entente-cadre avec le gouvernement au moment de notre suivi de vérification. À la lumière de ces travaux, nous constatons que deux des trois lacunes relevées en 1997-1998 ont été corrigées de manière satisfaisante. La presque totalité des ententes spécifiques ont maintenant un lien direct avec l'entente-cadre, car elles portent sur une des priorités de cette entente. L'évaluation périodique des objectifs, bien qu'ils soient rarement mesurables, est maintenant prévue. À cet effet, un paragraphe standard présent dans plusieurs ententes précise que les parties détermineront un cadre d'évaluation comprenant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour procéder annuellement à l'examen des résultats obtenus en fonction des objectifs de l'entente.

9.149 Par contre, elles sont encore déficientes quant à la détermination d'objectifs précis et à la réalisation de projets concrets. Nous pouvons citer à titre d'exemples les objectifs suivants:

- accroître la concertation aux paliers local et régional, la mobilisation intersectorielle et l'harmonisation des interventions de tous les partenaires concernés par le développement social de la [nom de la région];



- harmoniser les interventions qui favorisent un plus grand rayonnement des entreprises culturelles de la [nom de la région];
- évaluer, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, les besoins et les priorités de la population en matière de services de garde à l'enfance.

Reddition de comptes

**Rapports annuels
des conseils régionaux
de développement
peu améliorés.**

- 9.150** En 1997-1998, nous avons constaté que les rapports annuels des CRD faisaient état des activités effectuées dans leur région et qu'ils présentaient des statistiques, telles que le nombre de projets réalisés, les investissements qui en découlaient et la répartition au palier local de l'aide accordée. Cependant, ils ne disaient rien de la progression du développement de la région ni des résultats des projets réalisés. Le lecteur ne pouvait donc pas juger du développement de chaque région ni de la performance des CRD.
- 9.151** Dans le cadre de notre suivi, nous avons sélectionné sept CRD afin de constater s'il y a eu amélioration du contenu de leur rapport annuel depuis notre vérification initiale. À la lecture des sept rapports, nous constatons que leur teneur s'est peu améliorée puisqu'aucun ne présente la progression du développement de la région et qu'un seul dévoile les résultats des projets réalisés.
- 9.152** Nous avons également noté que l'absence d'information sur la performance des programmes gouvernementaux en matière de développement local et régional dans le rapport annuel de 1996-1997 du Secrétariat au développement des régions (devenu le ministère des Régions le 19 décembre 1997) ne permettait pas au lecteur d'apprécier leur incidence. Selon nous, il aurait été intéressant que le rapport annuel fasse ressortir l'atteinte progressive des objectifs en matière d'axes et de priorités de développement, en fonction des indicateurs de mesure fixés au préalable. Enfin, nous avons signalé que la reddition de comptes des CRD était insuffisante et qu'en conséquence, le ministère avait du mal à fournir un rapport complet à l'Assemblée nationale. À la suite de l'analyse du rapport annuel de 1999-2000 du ministère des Régions, nous constatons que les informations dont nous avons souligné l'absence à l'époque dans le rapport annuel, sont toujours manquantes.
- 9.153** Pour conclure, nous avons remarqué que l'utilité du rapport annuel était atténuée non seulement par la qualité insuffisante de l'information qu'il contenait, mais aussi parce qu'il n'avait été transmis à l'Assemblée nationale qu'en mai 1998, soit huit mois après la date prescrite par la loi. Le rapport annuel 1999-2000 a, quant à lui, été transmis sept mois après la date prescrite par la loi, soit en avril 2001.



Structures de développement local et régional

*Toujours pas
d'analyse approfondie
des structures
de développement.*

- 9.154** Lors de la réalisation de la vérification initiale, en 1997-1998, nous observions que les structures de développement local et régional étaient nombreuses. Les gouvernements, les municipalités et le milieu des affaires étaient engagés de diverses façons dans le financement de ces organismes voués à l'économie, à la culture, au tourisme, etc. Nous avons constaté que le ministère des Régions ne possédait pas de vue d'ensemble des structures de développement local et régional.
- 9.155** Les travaux que nous avons effectués lors de notre suivi ont révélé que cette situation perdure, de sorte que le ministère n'est toujours pas en mesure d'évaluer correctement les structures existantes et de rendre compte de leur efficacité au gouvernement. Une telle analyse est pourtant nécessaire pour permettre au gouvernement de simplifier au besoin ses propres structures ou de les adapter à celles existantes tout en favorisant la finalité de ses programmes. Le ministère des Régions ne possède toujours pas de vue d'ensemble et n'a pas analysé les structures existantes. En 1997-1998, le ministère était d'accord avec cette recommandation qui se situait d'ailleurs dans le prolongement des principes et objectifs inscrits dans la Politique de soutien au développement local et régional. Toutefois, il précisait que cette recommandation pouvait aussi s'adresser au gouvernement.

Activités de coordination et de concertation

- 9.156** Notre vérification avait fait ressortir qu'il existait trop de structures pour effectuer des activités de concertation et qu'elles se chevauchaient. Ainsi, certains ministères avaient créé leur propre structure à cet effet, alors que les CRD avaient également leurs tables ou comités sectoriels. Les tables dites « sectorielles » étaient nombreuses : unités régionales des loisirs et des sports du ministère des Affaires municipales (maintenant le ministère des Affaires municipales et de la Métropole), tables agroalimentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, zones d'intervention prioritaires et conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Toutes ces structures existent toujours et certaines de leurs responsabilités se chevauchent encore, notamment en ce qui concerne la concertation entre les partenaires et les intervenants de la région.
- 9.157** La Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain a publié récemment une étude qu'elle a fait réaliser par une entreprise privée dans laquelle figure, entre autres choses, une analyse sommaire des principaux organismes œuvrant au développement économique dans la région métropolitaine de recensement de Québec. Les constats qui ressortent de ces travaux démontrent à différents égards les difficultés que nous soulevons quant à la multitude des structures vouées au développement :
- quatorze organismes font de la concertation, et ce, sans lien évident entre eux ;



- la mission de concertation régionale appartient théoriquement, selon la *Loi sur le ministère des Régions* (L.R.Q., c. M-25.001), aux CRD. Cependant, la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q. 2000, c. 56) vient modifier cet équilibre en confiant à la Communauté métropolitaine de Québec le mandat d'élaborer un plan stratégique régional;
- la planification et la concertation ne sont plus les vocations uniques des CRD; pas moins d'une douzaine d'autres organismes tentent de planifier et d'agir en faveur de la concertation, aucun n'assumant véritablement le leadership régional en matière de planification de développement économique et de concertation;
- aucun organisme de la région de Québec ne semble assurer clairement le contrôle du suivi des plans stratégiques déjà connus.

9.158 Par ailleurs, nous notons en 1997-1998 que le découpage administratif des territoires créait certains chevauchements. Le mandat du ministère de la Métropole (maintenant le ministère des Affaires municipales et de la Métropole) couvrait en partie le territoire de trois régions où existaient déjà des bureaux du ministère des Régions. Pour l'essentiel, rien n'a changé à ce chapitre, quant au mandat du ministère des Affaires municipales et de la Métropole en ce qui a trait à la métropole.

Services-conseils et soutien à l'entreprise

9.159 Nous avons observé à l'époque que plusieurs organismes offraient des services-conseils et des services de soutien à l'entreprise. Nous affirmions que les mandats de ces entités comportaient des chevauchements quant aux services-conseils offerts aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage. Un relevé effectué par le ministère des Régions en 1996 pour l'ensemble du Québec démontrait que 601 organismes dont le financement, en tout ou en partie, provenait de sources publiques se vouaient au soutien à l'entreprise aux paliers local et régional. Le ministère des Régions n'a produit aucun relevé récemment à ce propos. Nous avons répertorié, dans quatre régions administratives, plusieurs entités qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage: corporations de développement économique, centres locaux de développement, Sociétés d'aide au développement de la collectivité et bureaux d'Investissement-Québec.

9.160 Nous avons également examiné la liste des organismes ressources en entrepreneuriat d'une de ces régions administratives. Ce document constitue une référence essentielle pour les gens intéressés. Nous y avons dénombré pas moins de 20 entités présentes dans 35 points de service différents, pour cette seule région, qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage. De plus, l'étude publiée par la Chambre de commerce et d'industrie



du Québec métropolitain mentionnée précédemment révèle que 41 des 47 organismes ayant fait l'objet de l'analyse, soit 87 p. cent, offrent du soutien à l'entreprise, généralement des services de première ligne. Les portes d'entrée pour les entrepreneurs sont multiples, mais surtout diffuses.

*Encore
des chevauchements
dans les structures.*

- 9.161** À la lumière de ces travaux, nous concluons qu'il existe toujours des chevauchements dans les mandats des nombreuses entités qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage.
- 9.162** Lors de notre vérification, nous avons également constaté que les ministères et les organismes possédaient tous un service de gestion de programmes de développement, lesquels effectuaient l'analyse de l'admissibilité des demandes, l'établissement des mesures d'aide financière et le suivi des dossiers. Les chevauchements coûteux que suppose l'existence de services semblables dans les ministères et les organismes ainsi que dans les diverses autres structures vouées au développement avaient des conséquences économiques et pratiques à la fois pour le gouvernement et pour le contribuable. Dans le cadre du présent suivi, nous avons examiné sous cet angle trois ministères qui ont des programmes ayant un impact sur le développement local et régional. Nous avons constaté qu'ils possèdent toujours leur propre service de gestion de programmes de développement.
- 9.163** Enfin, nous avons noté en 1997-1998 que les organismes qui offraient des services-conseils disposaient souvent aussi de services d'information tels que des renseignements généraux sur les programmes gouvernementaux et les services offerts aux entreprises. À titre d'exemple, nous avons mentionné Communication-Québec, le ministère de l'Industrie et du Commerce, les centres locaux de développement, le service « info-entrepreneurs » ainsi que les agences de développement économique du Canada. De tels chevauchements font augmenter le coût global de la prestation des services d'information. À cet égard, la situation ne s'est pas améliorée puisque les cinq organismes examinés à l'époque existent toujours et offrent encore ce même type de services.



PARTIE 2 – DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

- 9.164** Le gouvernement peut offrir des produits et des services à la population de différentes manières et il est loisible aux ministères et aux organismes de prendre leurs décisions et d'agir de façon centralisée ou encore de mener une partie plus ou moins importante de leurs activités en région. C'est ce qu'on appelle la déconcentration.
- 9.165** Nous avons constaté à l'époque que les ministères et les organismes avaient atteint un niveau de déconcentration important. Un recensement effectué en 1994 par le Secrétariat au développement des régions (maintenant le ministère des Régions) démontrait que, si l'on exclut le personnel des bureaux principaux, quelque 46 000 personnes de la fonction publique travaillaient dans plus de 1 600 bureaux régionaux et locaux, répartis dans les 17 régions administratives du Québec. Les coûts annuels de fonctionnement et de traitement des bureaux des ministères et des organismes en région représentaient près de 2,5 milliards de dollars. Le ministère des Régions n'a procédé à aucun autre recensement de cette nature depuis, de sorte que ces statistiques n'ont pu être mises à jour pour la réalisation des présents travaux.
- 9.166** Diverses entités gouvernementales ont un rôle important à jouer en matière de déconcentration des activités des ministères et des organismes. Le ministère des Régions doit notamment « assurer la cohérence des actions gouvernementales en région ». Pour sa part, la SIQ est chargée de loger les ministères et les organismes du gouvernement dans des locaux adaptés à leurs besoins, et ce, de façon efficace et rentable. Par ailleurs, le Conseil du trésor doit préparer le budget de dépenses et assurer le contrôle de son exécution en cours d'exercice. Il a également pour fonction d'élaborer et de mettre en œuvre la politique et les mesures qui assurent la gestion efficace et efficiente des ressources du gouvernement.
- 9.167** Compte tenu de l'importance des sommes dépensées par les ministères et les organismes pour leurs opérations régionales, nous avons examiné si ces dernières étaient effectuées avec un souci d'économie, tels le regroupement physique des bureaux des différents ministères et organismes dans les mêmes édifices ainsi que le partage des ressources. De plus, nous voulions nous assurer de l'existence de principes fondamentaux de gestion de ces activités, comme par exemple la pertinence d'effectuer des activités en région, la disponibilité d'information pour évaluer les opérations régionales et la reddition de comptes à ce sujet.
- 9.168** En 1997-1998, plus de 80 p. cent des bureaux régionaux et locaux avaient fait l'objet de notre étude, soit plus de 1 200 bureaux sur les 1 600 existants alors. Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux de même que les commissions scolaires et autres établissements d'enseignement avaient été exclus de notre vérification.



Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement

*Bureaux régionaux
des ministères
et des organismes
toujours
grandement dispersés.*

- 9.169** Lors de notre vérification, nous avons observé que, dans chacune des régions administratives du Québec, les bureaux des ministères et des organismes étaient grandement dispersés. En effet, un relevé des adresses démontrait que 80 p. cent des édifices ne logeaient qu'un seul bureau de ministère ou d'organisme. Afin de constater la situation actuelle à cet égard, nous avons mis à jour ce relevé à l'aide, entre autres, d'informations fournies par la SIQ sur l'emplacement des bureaux des ministères et des organismes dans chaque région administrative. Notre suivi a porté sur les mêmes ministères et organismes qu'à l'époque, auxquels nous avons ajouté les bureaux de la Commission des lésions professionnelles, créée en 1998, et les CLD, entités qui étaient créées, mais qui n'avaient pas encore déterminé l'emplacement de leurs locaux au moment où nous avons complété nos travaux en mai 1998.
- 9.170** Ce nouveau relevé des adresses nous démontre que la situation s'est légèrement améliorée par rapport à celle qui prévalait en 1998. En effet, maintenant 74 p. cent des édifices ne logent qu'un seul bureau de ministère ou d'organisme. N'eût été de la prise en considération des CLD, cette proportion serait de l'ordre de 71 p. cent. Malgré cette amélioration, les bureaux des ministères et des organismes demeurent toujours grandement dispersés.
- 9.171** Comme nous l'avions mentionné en 1998, le regroupement de bureaux régionaux ou de locaux dispersés permettrait aux ministères et aux organismes de mettre en commun une partie de leur espace et de profiter ainsi d'économies d'échelle, puisque la superficie moyenne occupée par les employés diminue au fur et à mesure que leur nombre augmente dans un bureau donné. De plus, le partage de ressources humaines et matérielles, telles que le service de réceptionniste, les systèmes téléphoniques, etc., entraînerait d'autres économies appréciables, mais difficilement quantifiables. Cependant, ces économies ne sont réalisables que si les ministères et les organismes consentent à mettre en commun les lieux occupés par leurs bureaux régionaux et locaux.
- 9.172** Lors de notre vérification, nous avons également noté que seulement 40 p. cent des entités avaient affirmé avoir signé une ou des ententes de partage de ressources avec d'autres ministères et organismes. Aujourd'hui, la situation est pratiquement la même. En effet, seulement quatre des neuf ministères ou organismes que nous avons vérifiés, soit 44 p. cent, déclarent avoir signé une ou des ententes de partage de services avec d'autres ministères ou organismes concernant notamment des prêts de ressources humaines, d'équipements ou de locaux.



Études des conférences administratives régionales

- 9.173** L'un des moyens qu'a pris le gouvernement pour assurer la cohérence des actions gouvernementales en région fut la constitution de conférences administratives régionales (CAR). Celles-ci sont composées de représentants des ministères et des organismes en région et présidées par les sous-ministres adjoints du ministère des Régions affectés à chacune des régions administratives du Québec. Les CAR ont notamment pour mandat de concerter et d'harmoniser les activités gouvernementales en région.
- 9.174** Nous avons constaté dans le cadre de notre vérification que les CAR avaient eu le mandat, en 1995, de réaliser des études portant sur les services gouvernementaux en région et de proposer ensuite des mesures concrètes d'organisation, d'intégration ou de rationalisation de ces services. À une exception près, aucune suite n'avait été donnée à ces études. En effet, seule une CAR avait élaboré un cadre de référence afin de faciliter les ententes entre les ministères et les organismes intéressés à se regrouper pour offrir leurs services locaux et régionaux.
- 9.175** Au moment de notre suivi, trois CAR avaient élaboré un projet pilote visant, entre autres, l'amélioration de la prestation des services gouvernementaux dans leurs régions respectives. Après avoir pris connaissance du contenu de chacun de ces projets, nous constatons que deux d'entre eux répondent partiellement à une de nos recommandations formulées à l'époque. Ceux-ci prévoient, dans un souci d'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises, des partages de ressources entre ministères et organismes qui sont situés dans un même édifice. Par contre, rien n'est prévu pour les autres ministères et organismes dispersés dans la région et qui pourraient être regroupés. Quant au troisième de ces projets, il ne répond aucunement à nos recommandations. Il porte sur l'amélioration de l'offre de services aux entreprises en matière d'innovation.

Planification des regroupements

- 9.176** Du fait que les bureaux des ministères et des organismes en région sont dispersés, la clientèle est forcée de se déplacer d'un endroit à l'autre pour obtenir tous les services dont elle a besoin. De plus, la dispersion des bureaux d'un même ministère entraîne le doublement de certaines ressources administratives. Selon notre rapport de 1997-1998, il n'existait aucune planification d'envergure gouvernementale relative à l'emplacement des bureaux des ministères et des organismes en région qui aurait pour but de favoriser leur regroupement. Trois ans plus tard, nous constatons que cette planification à moyen et à long terme n'existe toujours pas.

9.177 Nous avons présenté en exemple certains ministères et organismes susceptibles d'offrir des services à la même clientèle qui, parfois, étaient situés dans la même localité, mais n'étaient pas tous situés dans le même édifice. D'autres exemples concernaient la dispersion des bureaux d'un ministère en particulier dans la même localité. Le tableau 1 présente un sommaire de la situation qui avait cours lors de la vérification initiale et de celle qui existe au moment de notre suivi.

TABLEAU 1

**MINISTÈRES ET ORGANISMES DONT AU MOINS DEUX BUREAUX NE SONT PAS REGROUPÉS
LORSQU'ILS SONT SITUÉS DANS LA MÊME LOCALITÉ**

Ministères et organismes	Situation en 1998	Situation en 2001
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation Société de financement agricole* Régie de l'assurance agricole du Québec* Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	27 p. cent des 22 cas	24 p. cent des 17 cas
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration Communication-Québec Office de la protection du consommateur Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Curateur public du Québec	86 p. cent des 14 cas	47 p. cent des 15 cas
Ministère des Ressources naturelles	38 p. cent des 26 cas	15 p. cent des 27 cas
Ministère des Régions Conseils régionaux de développement	76 p. cent des 13 cas	75 p. cent des 12 cas

* Ces entités ont été fusionnées en avril 2001 pour constituer la Financière agricole du Québec.

9.178 Notre suivi démontre que la situation s'est améliorée tant pour les organismes qui relèvent du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration que pour ceux relevant du ministère des Ressources naturelles. En revanche, nous n'observons aucun progrès notable de la part du ministère des Régions et des CRD. Par ailleurs, même si nos travaux dénotent peu de progrès de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des organismes qui offrent des services aux agriculteurs, ces derniers présentent néanmoins une situation parmi les meilleures puisqu'ils sont regroupés dans 76 p. cent des 17 cas relevés.

**Moins
de locaux vacants.**

9.179 Il y a trois ans, nous avons constaté que l'accumulation des locaux vacants représentait des coûts estimés à plus de 24 millions de dollars par année, selon les données de la SIQ. Compte tenu de la dispersion des bureaux régionaux, la SIQ avait plus de mal à attribuer les lieux laissés vacants. Au moment de notre suivi, les locaux vacants représentent des coûts estimés à 8 millions de dollars par année, toujours d'après les renseignements fournis par la SIQ, soit moins de 2 p. cent de l'ensemble du parc immobilier sous sa gestion. Il s'agit là d'une amélioration appréciable qui démontre que les divers efforts déployés par les ministères et les organismes et, plus particulièrement, par la SIQ, pour réduire les espaces inoccupés depuis quelques années, ont porté fruit.



9.180 Notre rapport de vérification faisait également mention du fait que certains organismes subventionnés par le gouvernement ainsi que des sociétés d'État disposaient de locaux inoccupés qui auraient pu servir à des ministères et des organismes installés dans la même localité, réalisant ainsi des économies supplémentaires. Ainsi, des économies d'environ 7 millions de dollars par année auraient pu être faites relativement aux locaux des cégeps. Au moment de notre suivi, la SIQ nous a indiqué qu'elle collabore notamment avec des municipalités, des municipalités régionales de comté, des commissions scolaires ou institutions d'enseignement, Hydro-Québec ainsi qu'avec des organismes du réseau de la santé en vue d'une utilisation optimale du parc immobilier public. Depuis la vérification de 1998, la SIQ a signé une vingtaine d'ententes avec ces entités. D'ailleurs, elle soutient qu'avant de procéder à la recherche de nouveaux espaces, elle vérifie au préalable auprès de ces organismes si ces derniers peuvent répondre à la demande afin de conclure de nouvelles ententes.

Information de gestion des ministères et organismes sur les bureaux régionaux

9.181 Dans le cadre de notre vérification, nous avons demandé aux responsables des activités régionales de 30 ministères et organismes s'ils disposaient des principaux éléments d'information de gestion nécessaires à l'évaluation et au suivi de leurs activités régionales. Nous leur avons également demandé s'ils justifiaient périodiquement leur présence en région. Ces informations avaient été recueillies à l'aide d'un questionnaire. Afin de vérifier si la situation concernant cette information de gestion s'est améliorée, nous avons répété l'expérience auprès de 9 ministères et organismes parmi les 30 qui avaient fait l'objet de notre étude en 1997-1998. La plupart de ces entités présentaient le plus grand nombre de déficiences relevées lors de notre vérification initiale. Les résultats de l'analyse des réponses reçues au questionnaire ainsi que des documents annexés sont présentés au tableau 2 pour ces 9 ministères et organismes pour 1998 et 2001. Tout comme en 1997-1998, nous n'avons pas corroboré les informations obtenues des entités. Par conséquent, nous ne pouvons émettre d'opinion de vérification sur nos constats d'ensemble.

TABLEAU 2

SOMMAIRE DES RÉPONSES OBTENUES (relativement à 9 organismes ou ministères)

Éléments d'information de gestion	Nombre de réponses satisfaisantes	
	1998	2001
Planification, suivi et évaluation		
Communication à chacun des bureaux des objectifs à atteindre	4	8
Préparation d'une planification annuelle des activités des bureaux	4	6
Production d'un rapport périodique d'activité par les bureaux	3	4
Mesure du degré de satisfaction de la clientèle par bureau	2	3
Mesure de l'atteinte des objectifs par les bureaux	2	5
Justification du réseau		
Existence de critères justifiant le maintien, l'ouverture et la fermeture des bureaux	0	3
Évaluation périodique de la pertinence du réseau	0	0
Examen d'autres manières de rendre les services en région	0	3

Information de gestion touchant la planification, le suivi et l'évaluation

Faible mesure de la satisfaction des clientèles régionales.

9.182 Nous observons au moment de notre suivi que la situation s'est améliorée, à des degrés divers quant aux éléments d'information de gestion touchant la planification, le suivi et l'évaluation. Parmi les neuf entités concernées, il y en a maintenant deux fois plus qui communiquent les objectifs à atteindre à leurs bureaux régionaux. C'est probablement ce qui explique que trois entités de plus, sur les neuf, obtiennent de l'information sur l'atteinte de ces objectifs. Cependant, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir quant à la production d'un rapport périodique d'activité et à la mesure du degré de satisfaction de la clientèle par bureau.

Information de gestion touchant la justification du réseau de bureaux régionaux et locaux

9.183 En 1997-1998, nous avons signalé que près de la moitié des ministères et des organismes n'avaient pas toute l'information de gestion nécessaire touchant la justification de leur réseau de bureaux régionaux et locaux. Aucune des neuf entités que nous avons retenues pour le présent suivi ne détenait alors une telle information. Trois ans plus tard, nous constatons une légère amélioration à ce chapitre chez ces entités. En effet, certaines disposent maintenant de critères justifiant le maintien, l'ouverture et la fermeture de leurs bureaux et examinent d'autres manières de rendre les services en région. Cependant, aucune d'entre elles n'évalue périodiquement la pertinence de son réseau. Ainsi, les progrès concernant l'information de gestion touchant la justification du réseau de bureaux régionaux et locaux demeurent timides.



Reddition de comptes

*Reddition de comptes :
peu de données
sur les activités régionales.*

9.184 Pour juger de la reddition de comptes présentée par les ministères et les organismes à l'Assemblée nationale, nous avons analysé leurs rapports annuels en vérifiant particulièrement si l'information relative à leurs activités en région était suffisante et de qualité. Nous avons remarqué qu'en général, ces rapports annuels communiquaient peu de données à caractère régional. Ils faisaient parfois état du mandat des bureaux régionaux et locaux et de leurs activités, sans toutefois mesurer et comparer la performance des bureaux et la satisfaction de la clientèle.

9.185 Les plus récents rapports annuels des neuf ministères et organismes qui ont fait l'objet de notre suivi comportent les mêmes déficiences que celles relevées à l'époque, sauf pour une entité qui, elle, y mesure et compare la performance de chaque bureau régional. En conclusion, nous estimons que la reddition de comptes la plus récente présentée par les ministères et les organismes à l'Assemblée nationale contient peu de données à caractère régional.

9.186 Commentaires du ministère des Régions

« **Les efforts de développement du gouvernement.** Le ministère des Régions est d'accord avec l'objectif de réalisation d'un bilan de l'ensemble des efforts gouvernementaux dans chacune des régions en matière de développement local et régional. Des gestes importants ont été posés en ce sens, soit l'attribution par décret d'un mandat aux conférences administratives régionales (CAR) en vue de la réalisation d'un bilan régional périodique des interventions gouvernementales, par grande mission, et l'inscription dans le plan stratégique du ministère d'un objectif visant la réalisation d'un premier volet de ce bilan pour avril 2002 et portant sur l'économie et l'emploi. Le ministère a choisi de traiter en priorité ce volet parce qu'il ne dispose pas, pour l'instant, des ressources requises pour mener une opération couvrant l'ensemble des aspects du bilan dont le Vérificateur général fait état.

« Le ministère partage également les préoccupations du Vérificateur général en ce qui concerne l'évaluation périodique de ses programmes de développement local et régional. Il procède d'ailleurs actuellement à l'évaluation du Fonds de développement régional et il déposera en outre à l'Assemblée nationale, au cours de l'automne 2001, un rapport triennal portant sur l'atteinte des objectifs poursuivis par chacun des CLD ainsi que sur leurs réalisations.

« **Les planifications stratégiques régionales.** Le ministère est d'accord avec le constat à l'effet que les planifications stratégiques régionales sont des documents de portée générale. Pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général, le ministère a adopté une nouvelle approche qui oblige dorénavant les CRD et les CAR de chacune des régions à élaborer, conjointement, des plans d'action qui permettront de traduire dans le concret les axes et priorités de développement en précisant les objectifs à atteindre, les actions à réaliser et les indicateurs de résultats.



« **La reddition de comptes.** Le ministère partage les commentaires du Vérificateur général concernant le contenu du rapport annuel des conseils régionaux de développement (CRD) et il mettra en place, dans chacun des CRD, un cadre de suivi et d'évaluation qui permettra d'améliorer la situation. Il entend également améliorer considérablement les délais de production de son rapport annuel pour respecter la *Loi sur l'administration publique*.

« **Les structures de développement local.** Le ministère partage de façon générale les constats concernant les structures de développement local. Toutefois, compte tenu de la nature et de l'ampleur du sujet, la démarche requise pour juger de l'efficacité des structures existantes doit s'appuyer sur un mandat clair engageant la collaboration et la coopération de l'ensemble des ministères et organismes concernés.

« **La déconcentration des activités gouvernementales.** Le ministère entend collaborer avec les ministères et organismes qui assument des responsabilités dans ce dossier, et ce, dans la mesure de sa mission et de ses moyens ainsi que dans le cadre des mandats qui lui seront confiés. »

9.187 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le nouveau cadre de gestion de l'administration publique, axé sur un meilleur service aux citoyens et une responsabilité accrue des sous-ministres et dirigeants d'organismes a amené le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) à réviser ses modalités d'intervention. Ce dernier accorde ainsi une plus grande souplesse de gestion aux ministères et organismes pour optimiser l'utilisation des ressources qui leur sont confiées. Compte tenu du nouveau cadre de gestion, des rôles confiés au ministère des Régions ainsi qu'à la Société immobilière du Québec et des améliorations constatées, une intervention du SCT n'apparaît pas, pour le moment appropriée. Toutefois, dans l'éventualité où les améliorations s'avèreraient insuffisantes, le SCT mettra en œuvre les interventions requises pour appuyer les ministères et organismes dans ce processus.

« Par ailleurs, les mécanismes prévus à la *Loi sur l'administration publique* (déclaration de service aux citoyens, plan stratégique, rapport annuel de gestion) permettront de faire progresser les résultats des ministères et organismes en matière de mesure de la satisfaction de la clientèle et de reddition de comptes. Le SCT, responsable d'accompagner les ministères et organismes dans l'implantation de ce nouveau cadre de gestion s'affaire à rédiger un guide sur les rapports annuels de gestion. »

9.188 Résumé des commentaires des ministères

Nous avons résumé ci-après les commentaires des ministères concernés quant à la planification des regroupements des locaux des ministères en région.



Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le ministère rappelle, comme le mentionne le Vérificateur général, que malgré le peu de progrès qui ont été observés, il présente une situation parmi les meilleures puisque les locaux sont regroupés dans 76 p. cent des cas.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Le ministère mentionne qu'il « maintient ses orientations qui consistent à être à l'écoute des régions et à offrir aux citoyens qui y résident un service personnalisé et équitable, au meilleur coût, et à contribuer à une meilleure coordination de la présence gouvernementale en région ». Il ajoute qu'il poursuit « des actions concrètes en ce sens, tant sur le plan interne que sur celui de sa mission horizontale, et soutient activement les projets pilotes qui visent notamment le regroupement physique de ministères et organismes en région, ainsi que le partage des ressources ».

Le ministère ajoute s'être donné comme orientation, ce dont il a informé la Société immobilière du Québec, de regrouper, chaque fois que cela est opportun, ses bureaux régionaux et ceux des organismes relevant du ministre.

Ministère des Ressources naturelles. Le ministère constate que la stratégie de regroupement, qu'il a déployée depuis 1995, se reflète dans nos constatations.

Par suite d'une réduction de ses points de service de 80 à 53, il obtient des économies annuelles de plus de 1,6 million de dollars.

S'il y avait des édifices suffisamment vastes en région, le ministère pourrait envisager d'autres économies en se joignant à des ministères avec qui il a des liens d'affaires.

9.189 Résumé des commentaires de la Société immobilière du Québec

Relativement au thème intitulé *Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement*, la Société immobilière du Québec mentionne que le relevé ne fait référence qu'à un nombre d'édifices : il ne tient pas compte des centralisations administratives situées en majorité dans les « capitales régionales » et dans certaines villes importantes des régions. La Société ajoute ceci : « Ces centralisations, bien que peu nombreuses, représentent en superficie une portion importante du parc [...] ».

Quant aux *Études des conférences administratives régionales*, la Société dit participer activement à leurs rencontres mais être tributaire des ententes prises entre les ministères et organismes.

Finalement, la Société mentionne qu'elle collabore avec le ministère des Régions à la mise en place du regroupement des services gouvernementaux et du partage des ressources communes des ministères et organismes.

Quant à elle, elle est le bras immobilier du gouvernement pour mettre en œuvre les projets de regroupement formulés par les ministères et organismes.

