

Premier rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Rapport des conclusions et des recommandations
concernant l'examen de la gestion du programme
d'infrastructures Canada-Québec et de la gestion
de l'assurance-traitement dans les secteurs public
et parapublic

Le 3 juin 1997

Table des matières

Avant - propos	1
I- Le programme d'infrastructures	3
Les seuils d'immobilisations	4
La justification du pouvoir discrétionnaire	5
Les règles et les normes	6
La documentation versée au dossier	7
La stratégie de vérification	7
Les autres sujets de discussion	8
II - La gestion de l'assurance-traitement	10
Les déficiences observées	10
Les correctifs annoncés	12
Le principe de l'auto-assurance	13
Les contrôles existants	14
Le « détournement » du régime	15
Conclusions	16
Annexes	17
Liste des recommandations de la Commission	19
Liste des membres de la Commission	20

Avant - propos

Le 10 avril 1997, l'Assemblée nationale modifiait son règlement, sur la base d'une expérience-pilote, afin de créer la Commission de l'administration publique et de lui confier un double mandat.

D'une part, la Commission recevait le mandat de vérifier les engagements financiers de tous les ministères et des organismes publics dont les crédits sont adoptés par l'Assemblée nationale. Elle prenait ainsi la relève des huit commissions sectorielles qui exerçaient cette fonction depuis 1984. Au 31 mars 1997, elle héritait ainsi d'un carnet de commandes comportant plus de 12 000 engagements financiers de 25 000 dollars et plus à vérifier.

D'autre part, – et c'est l'objet de ce premier rapport – la Commission se voyait confier la responsabilité d'entendre chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel, ainsi que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics afin de discuter de leur gestion administrative, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Il s'agit là, de toute évidence, d'un contrat difficile à remplir avant le 22 octobre, date d'échéance de l'expérience-pilote. La Commission a donc décidé de concentrer ses travaux sur un certain nombre de ministères et organismes ayant récemment fait l'objet d'observations de la part du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, dans la mesure où ces observations sont de nature administrative, c'est-à-dire qu'elles portent sur l'application des politiques et des programmes et non sur leur bien-fondé ou leurs orientations politiques.

La Commission s'est donné un mode de fonctionnement qui s'articule autour de la charnière que constitue le dépôt, en juin et en décembre de chaque année, des tomes I et II du rapport du Vérificateur général. Ainsi, elle entend fonctionner selon un cycle semestriel qui l'amènera à se saisir des observations contenues dans le rapport déposé en juin, à faire enquête, et à publier son rapport sur l'imputabilité avant le dépôt du tome II du rapport du Vérificateur général, et ainsi de suite, semestre après semestre. Au cours du deuxième cycle débutant en décembre, la Commission aura l'occasion d'ajouter à son arc les observations de nature administrative contenues dans le rapport du Protecteur du citoyen.

C'est ainsi que pour son premier rapport, déposé en juin 1997, la Commission a choisi d'approfondir deux chapitres du tome I du rapport du Vérificateur général pour l'année 1995-1996. Il s'agit, en premier lieu, de l'étude qui a été conduite auprès du ministère des Affaires municipales sur la gestion du *Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec* et *Activité Infrastructures Québec* et, en deuxième lieu, de l'étude d'envergure gouvernementale conduite auprès d'employeurs des secteurs public et parapublic sur la gestion de l'assurance-traitement.

La Commission s'est donné l'objectif de faire la lumière sur les déficiences signalées dans le rapport du Vérificateur général en faisant témoigner le sous-ministre responsable devant la commission parlementaire, en présence et avec la participation du Vérificateur général. La Commission s'est également donné pour but de se prononcer sur chacun des problèmes identifiés en formulant ses conclusions et, s'il y a lieu, ses recommandations. Elle entend de plus assurer un suivi de ses rapports et des correctifs exigés des administrateurs publics d'une année à l'autre, dans la mesure où l'expérience-pilote est jugée pertinente par l'Assemblée nationale et reconduite ou rendue permanente. En ce sens, la Commission entend démontrer son utilité d'ici le 22 octobre prochain.

Le présent rapport contient donc les observations, les conclusions et les recommandations de la Commission à la suite des séances du 14 et du 21 mai 1997, au cours desquelles le Sous-ministre des Affaires municipales et le Secrétaire du Conseil du trésor, accompagnés de leurs proches collaborateurs, ont été entendus sur la gestion administrative du programme d'infrastructures, d'une part, et de l'assurance-traitement pour les employés des secteurs public et parapublic, d'autre part.

I - Le programme d'infrastructures

En février 1994, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada signaient une entente ayant pour but de mettre en oeuvre un programme d'investissements de 1,575 milliards de dollars, financé conjointement par les paliers fédéral, provincial et municipal. Ce programme, qui prenait fin le 31 mars 1997, visait principalement à créer rapidement des emplois ainsi qu'à renouveler et à améliorer les infrastructures des municipalités. Le gouvernement du Québec a également approuvé une enveloppe budgétaire additionnelle de 88 millions de dollars dans le cadre du programme Infrastructures Québec pour financer la réalisation d'autres travaux du même genre.

Le Vérificateur général du Québec a effectué une étude auprès du ministère des Affaires municipales afin de s'assurer que la gestion du programme d'infrastructures respectait les dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que les règles et les normes approuvées par le Conseil du trésor. L'étude visait également à s'assurer de l'efficacité de la procédure de vérification des réclamations.

Dans le tome I de son rapport annuel pour l'année 1995-1996, le Vérificateur général a signalé cinq grandes lacunes dans la gestion du programme d'infrastructures Canada-Québec et Infrastructures Québec. Les déficiences signalées sont :

- le non-respect de certaines dispositions de l'entente Canada-Québec concernant la détermination du seuil minimal d'immobilisations que les municipalités devaient assumer afin de bénéficier de l'aide financière;
- l'absence apparente de justification pour la sélection de certains projets ou pour la révision à la baisse des seuils, lorsque le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire prévu à l'entente ;
- un manque de précision dans les règles et les normes approuvées par le Conseil du trésor pour l'appréciation des projets d'immobilisations;
- l'absence ou l'insuffisance des pièces justificatives versées aux dossiers;
- certaines carences dans la méthode de vérification des réclamations.

Du point de vue du citoyen et du contribuable, il est raisonnable de penser que ces déficiences peuvent comporter des risques de compromettre la transparence du processus décisionnel, l'équité dans l'attribution de l'aide aux municipalités, de même que l'efficacité dans l'atteinte des objectifs du programme. Si tel est le cas, cela pourrait signifier que le processus d'appréciation et d'approbation des projets ne garantit pas que toutes les municipalités sont traitées sur le même pied, certaines d'entre elles pouvant être indûment avantagées. De la même façon, la présence de ces déficiences pourraient nuire à la création d'emplois et à la rénovation des infrastructures parce qu'elles auraient permis le financement de dépenses d'immobilisations qui, si l'on avait eu recours à une gestion plus rigoureuse, auraient été jugées inadmissibles.

La Commission de l'administration publique a donc voulu faire la lumière sur la question en conviant le Sous-ministre des Affaires municipales, M. Alain Gauthier, à rencontrer les parlementaires en séance publique, en présence du Vérificateur général, afin d'expliquer et de justifier les façons de faire du ministère, et d'exposer, s'il y a lieu, les correctifs apportés aux lacunes soulevées par le Vérificateur général.

Les seuils d'immobilisations

Le Vérificateur général a observé qu'en déterminant le seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie qu'une municipalité doit atteindre avant de pouvoir bénéficier d'une aide financière en vertu du programme, le ministère des Affaires municipales n'a pas respecté toutes les exigences prévues à l'entente Canada-Québec. D'une part, le ministère a exclu du calcul du seuil les immobilisations relatives au traitement des eaux, alors que le texte de l'entente ne prévoit pas cette exclusion ; d'autre part, il n'a pas déduit les subventions gouvernementales du coût des immobilisations en travaux de génie, alors que l'entente le prévoit expressément.

Le Sous-ministre a expliqué, lors de la séance publique, qu'il est difficile d'établir avec précision la partie des subventions gouvernementales affectées aux travaux de génie et de la distinguer des autres subventions faites aux municipalités. Par ailleurs, la part de ces subventions, qui devait être déduite du seuil, et la part des dépenses en assainissement des eaux, qui aurait dû être admise dans le calcul du seuil, s'équivalent, selon le ministère. Ne pas en tenir compte aurait un effet neutre. Au surplus, il en aurait été plus complexe, plus long et plus coûteux en termes de gestion de tenter d'établir ces exclusions et inclusions que de les ignorer pour les fins du calcul du seuil. Par ailleurs, cette façon de faire a été approuvée par le comité de gestion de l'entente et n'a pas soulevé d'objections dans le monde municipal.

Le Vérificateur général a néanmoins fait la remarque, dans son rapport annuel, que le ministère aurait au moins dû faire l'effort d'obtenir les données sur le montant des subventions attribuables aux travaux de génie.

De son côté, la Commission s'est dite satisfaite des explications fournies par le ministère. Elle regrette toutefois que ce dernier ait abandonné la notion de seuil minimal d'immobilisations dans la reconduction, après le 31 mars 1997, du programmes d'infrastructures. Le nouveau programme repose sur une notion, plus floue selon la Commission, d'«investissement additionnel».

À cet égard, le Sous-ministre a expliqué que, compte tenu de la courte durée du programme et du niveau moins élevé des investissements prévus, il était préférable de s'en tenir à une formule plus souple pour inciter les municipalités à investir des sommes additionnelles. Il a rappelé que le programme s'inscrivait en cours d'année budgétaire pour les municipalités, alors que celles-ci avaient déjà fait connaître leur programme d'immobilisations ; il suffisait donc au ministère de s'assurer que la municipalité dégageait des fonds supplémentaires à son budget d'immobilisations pour établir l'investissement additionnel. Il a souligné également que les municipalités ont fait d'importants investissements depuis 1993, à la faveur du programme d'infrastructures. Nombre d'entre elles auraient normalement décidé, à l'échéance du programme, de reporter les nouveaux investissements afin d'alléger leur situation financière. Le nouveau programme vise justement à leur donner un incitatif additionnel afin de maintenir la tendance à l'investissement et de poursuivre la création d'emploi.

La Commission s'est montrée inquiète de l'abandon du seuil minimal d'immobilisations et considère que la formule actuelle ne comporte pas de garanties suffisantes afin de s'assurer de l'effort additionnel de la part des municipalités. Elle comprend qu'il aurait été injuste de demander aux municipalités de faire un effort financier supplémentaire à celui, déjà considérable, des trois dernières années, compte tenu des effets du programme initial. Mais il aurait été possible de choisir une période de référence plus étendue, comme la moyenne des cinq dernières années.

Par ailleurs, certains membres de la Commission déplorent que le ministère ait abandonné la formule d'un financement per capita, tout en comprenant qu'un tel mode de financement aurait pu conduire à un saupoudrage de l'aide financière et compromettre ainsi l'effet structurant sur l'emploi qui est recherché par le programme.

En conclusion sur cette question, la Commission recommande:

Qu'une formule établissant un seuil minimal d'immobilisations basé sur la moyenne des investissements des cinq dernières années soit rétablie dans tout programme futur d'aide financière gouvernementale aux travaux d'infrastructure des municipalités.

La justification du pouvoir discrétionnaire

Lorsqu'une municipalité considère que son seuil est trop élevé, elle peut demander une révision. Le ministère peut accorder des réductions du seuil, donc de l'effort financier à faire de la part de la municipalité, pour tenir compte de circonstances particulières invoquées par les municipalités. Les motifs invoqués ont trait, par exemple, à l'ampleur exceptionnelle des travaux effectués au cours des années de référence, à l'inexactitude des calculs effectués par le ministère, à une situation financière particulièrement difficile, etc. Le rapport du Vérificateur général souligne que 136 demandes de révision avaient été acceptées au 29 novembre 1995, ce qui représente une réduction de l'effort financier pour 88 municipalités, soit une valeur de 66 millions de dollars.

Par ailleurs, comme il était prévisible que certaines municipalités n'utilisent pas leur enveloppe, en tout ou en partie, le programme prévoyait que le montant déterminé par habitant puisse être augmenté à même les sommes qui n'auront pas été octroyées. En décembre 1995, le Vérificateur général estimait à 16 millions de dollars les sommes non attribuées.

Enfin, dans le cas des grands projets à incidence urbaine du volet IV du programme ainsi que des projets découlant du fonds spécial de l'activité Infrastructures Québec, le gouvernement a décidé de confier la gestion à un comité ministériel ayant le pouvoir de faire des recommandations au Conseil des ministres qui approuve, en dernière instance, les projets.

Pour chacune de ces trois dimensions qui relèvent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre des Affaires municipales, du comité ministériel ou du Conseil des ministres, le Vérificateur général observe que la justification de la décision n'est pas toujours versée au dossier et que les critères de sélection des projets ou de réallocation des enveloppes sont imprécis, voire inconnus. Cette situation manque de transparence selon le Vérificateur général et est susceptible de laisser entendre que certaines municipalités ont pu être avantagées au détriment des autres.

Le Sous-ministre a expliqué que, règle générale, la gestion d'un programme vise à couvrir un maximum de situations. Mais avec un programme d'infrastructures d'une telle envergure, il est impossible de prévoir tous les cas car cela exigerait une procédure très complexe et coûteuse en frais de gestion. Certains projets qui avaient des caractéristiques particulières ont fait l'objet de décisions s'appuyant sur ce que le Sous-ministre a qualifié de «critères qualitatifs», permettant ainsi au ministre, au comité ministériel et au Conseil des ministres, selon le cas, de sélectionner un projet ou d'effectuer une réallocation des montants. Le Sous-ministre a souligné que ces situations étaient couvertes par l'entente Canada-Québec qui permet qu'une demande d'aide financière soit modifiée sur la base de critères supplémentaires. À ce chapitre, le ministère n'a eu qu'à exécuter les décisions du Conseil des ministres.

Le Vérificateur général a fait valoir que l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne dispense par les titulaires de l'autorité à présenter et à expliquer les motifs de leurs choix en laissant une trace au dossier.

La Commission a pris acte des observations du Vérificateur général et des explications fournies par le Sous-ministre et s'est déclarée satisfaite des renseignements obtenus de part et d'autre.

Les règles et les normes

Pour permettre l'évaluation des projets soumis dans le cadre du programme, le ministère des Affaires municipales a défini des règles et des normes qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor, venant ainsi préciser les 12 critères de sélection prévus à l'entente. Ces critères visent ainsi, par exemple, à déterminer la population concernée, à mesurer l'impact prévu sur la création d'emplois et sur la revitalisation des centres urbains ou des quartiers anciens, etc.

Le Vérificateur général a observé que les règles et les normes n'ont pas été suffisamment précisées pour encadrer convenablement la prise de décisions. Il est donc difficile, au moment de l'analyse des projets, d'évaluer s'ils atteignent les objectifs du programme. Le manque de précision peut également avantager ou désavantager certains requérants. Ainsi, les critères se rapportant à la population concernée et à l'incidence sur la création d'emplois auraient dû être précisés ; il en est de même de la notion de zone urbanisée et des critères concernant la participation antérieure du gouvernement à la mise en place d'infrastructures ou de l'importance des investissements passés de la municipalité en matière de réfection d'infrastructures.

Le Sous-ministre a indiqué que les règles et les normes ont été précisées à la suite des remarques du Vérificateur général. Une directive a été élaborée pour éviter toute ambiguïté au chapitre des critères d'appréciation du programme et de la notion de zones urbanisées déjà construites. Cette directive a en outre été expliquée à chaque analyste du ministère pour fins de transparence. En ce qui a trait au nouveau programme, un guide a été rédigé et distribué à chaque municipalité. Une procédure pour l'analyse des demandes d'aide financière a également été élaborée et les critères d'appréciation ont été précisés pour les volets 2.1, 2.2, 2.3 et 3 du programme. En ce qui touche les réallocations des montants d'aide, le ministère applique les critères définis dans le programme RES-EAU.

Les membres de la Commission ont été déçus de constater que le rapport d'évaluation des impacts de la mise en oeuvre du programme, prévu pour le 31 mars 1997, ait été reporté au 31 décembre 1997. Le Sous-ministre a expliqué que le report du processus d'évaluation a été convenu lors du renouvellement de l'entente qui a conduit au prolongement du programme.

Après délibération, la Commission recommande :

QUE le ministère des Affaires municipales précise les objectifs du programme et élabore des indicateurs précis et des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs poursuivis et de mesure des résultats et des impacts du programme.

La Commission entend exercer un suivi sur l'évaluation des impacts de ce programme et pourra convoquer de nouveau devant elle, si elle le juge nécessaire, le Sous-ministre des Affaires municipales.

La documentation versée au dossier

Le Vérificateur général a observé dans son rapport que les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV de l'activités Infrastructures Québec ne sont pas toujours appuyées pour démontrer que ces derniers atteignent les objectifs poursuivis. Le rapport donne quelques exemples de décisions de sélection de projets ou de révision d'une décision antérieure sans qu'il y ait de pièces justificatives au dossier.

D'autre part, quand un projet concerne plusieurs ministères, le dossier ne contient pas toujours la preuve que leur avis a été obtenu. Ainsi, le dossier du déplacement d'une école de technologie, de la construction d'un centre communautaire ou de la réfection d'un théâtre ne contient aucune documentation démontrant que les ministères sectoriels concernés aient été consultés sur la pertinence et la rentabilité des projets.

Le Sous-ministre a expliqué que, comme suite aux remarques du Vérificateur général, le ministère s'est assuré que les documents illustrant les éléments de justification des décisions à l'égard des projets retenus pour fins d'aide financière soient versés dans chacun des dossiers. Une fiche synthèse signée par les deux coprésidents de l'entente Canada-Québec a été préparée pour tous les projets des volets I, II et III. De plus, des fiches synthèses expliquant les éléments de justification des décisions prises à l'égard du volet IV ont également été versées aux dossiers. Le Sous-ministre a rappelé à ce chapitre, en réponse à une question, que les projets d'aide financière relatifs au volet IV étaient examinés et sélectionnés par un comité ministériel avant d'être soumis pour approbation au Conseil des ministres. Le rôle du ministère s'est donc borné à appliquer les décisions du gouvernement.

La Commission a pris acte des correctifs apportés par le ministère et s'est déclarée satisfaite des explications fournies.

La stratégie de vérification

Afin de s'assurer que les subventions correspondent à des coûts admissibles, le ministère vérifie chaque réclamation. Il le fait par une intervention sur place lorsqu'il s'agit de projets à risques, de ceux pour lesquels la participation gouvernementale excède 2 millions de dollars, des projets découlant des volets III et IV, et de ceux d'Infrastructures Québec. D'autres projets, choisis sur une base aléatoire, font l'objet d'une vérification au ministère à partir des pièces justificatives originales.

Le Vérificateur général considère que, bien que la stratégie de vérification semble appropriée, son application présente des carences quant au choix des projets à vérifier sur place et quant au travail de compilation au ministère. Ainsi, le ministère n'a pas pu démontrer qu'il disposait d'une méthode d'évaluation du risque. La méthode de sélection aléatoire excluait systématiquement certains dossiers. Au ministère, on ne gardait pas trace du travail d'examen et de compilation.

Le ministère avait déjà indiqué dans le rapport du Vérificateur général qu'il avait renforcé les règles pour la sélection des projets à vérifier sur place. De plus, l'usage d'un formulaire qui fait foi de l'exécution de la procédure d'examen des réclamations et qui permet de consigner l'analyse de risque a été introduit dans la démarche. Lors de la séance publique, le Sous-ministre a expliqué que la procédure d'examen des réclamations a été révisée en janvier 1996 afin de répondre aux remarques du Vérificateur général. Une fiche d'évaluation du risque doit être complétée pour toute réclamation et des traces doivent être laissées au dossier que le travail d'examen et de compilation a été effectué;

de plus, une fiche de réclamation est complétée pour chaque dossier. La procédure de sélection aléatoire par échantillonnage a également été revue et est effectuée par le système de gestion informatique du programme selon l'ordre d'entrée des demandes.

La Commission s'est déclarée satisfaite des explications fournies par le ministère et des correctifs apportés aux lacunes soulevées par le Vérificateur général.

Les autres sujets de discussion

Outre les explications fournies à l'égard des déficiences observées par le Vérificateur général, les membres de la Commission se sont attardés à mieux comprendre les caractéristiques du programme d'infrastructures qui vient de se terminer, et les particularités de celui qui débute.

La Commission a ainsi eu confirmation que le projet initial avait créé 25 000 emplois directs, sans compter un nombre indéterminé d'emplois indirects. Afin d'établir ce chiffre, le ministère a utilisé le modèle d'évaluation des impacts économiques élaboré par le Bureau de la statistique du Québec. La Commission a par ailleurs obtenu des précisions sur les quatre projets financés à 100 % à l'intérieur du volet IV. Dans l'ensemble, les frais de gestion se sont élevés à un peu moins de 4 millions de dollars, sur un budget de 4,5 millions, pour un programme totalisant 1,6 milliards de dollars, ce qui représente un quart de 1 %.

Le versement de l'aide financière aux municipalités a fait l'objet d'une discussion. À ce chapitre, des membres de la Commission ont fait part de leur étonnement en constatant, autant dans le nouveau programme que dans le programme initial, que le gouvernement du Québec demande aux municipalités d'adopter un règlement d'emprunt pour financer la partie du Québec. Bien que le gouvernement garantisse le remboursement de sa part sur plusieurs années, capital et intérêts, la valeur de ces règlements d'emprunt est comptabilisée dans les états financiers du gouvernement sous la forme d'«engagements» et ne figure pas au compte de la dette.

La dernière heure de la séance a été consacrée au nouveau programme. La Commission souhaitait en mieux connaître les caractéristiques et surtout s'assurer que les lacunes décelées dans le programme initial ne se reproduiraient pas.

La Commission a constaté que le nouveau programme n'est pas le simple prolongement du programme initial et qu'il poursuit des objectifs propres. Il vise notamment la construction et la réfection du réseau routier supérieur (volet I), la réalisation de travaux d'infrastructures municipales et l'expérimentation de nouvelles technologies (volet II), de même que la réalisation de projets structurants pour l'économie et la création d'emplois permanents, la mise en place de l'autoroute de l'information entre les ministères et leurs clientèles, ainsi que la mise en oeuvre du plan de géomatique gouvernementale (volet III). Contrairement à l'ancien programme, le ministère n'a pas retenu l'approche des enveloppes réservées à chaque municipalité, sauf pour les villes-centres des agglomérations régionales et certaines villes dotées de secteurs anciens.

Le volet I du nouveau programme est géré par le ministère des Transports. Le ministère des Affaires municipales est responsable des deux autres volets. Pour les volets I et II, l'approbation du Conseil du trésor est requise lorsque les projets sont supérieurs à 50 000 \$. Pour le volet III, tous les projets sont examinés et sélectionnés par un comité ministériel et approuvés, s'ils excèdent 1 million de dollars, par le Conseil des ministres.

Les représentants du ministère ont expliqué les règles et les normes ainsi que les critères de sélection du nouveau programme. C'est ainsi, comme il a été mentionné précédemment, que la Commission a exprimé son désaccord au sujet de l'abandon de la notion de «seuil minimal d'immobilisations» et qu'elle recommande d'y revenir dans tout prochain programme.

En conclusion, l'ensemble des participants ont souligné le caractère constructif de l'exercice. Le président de la Commission a rappelé qu'un suivi serait effectué afin qu'on donne suite aux demandes de renseignements de la Commission et qu'on apporte les correctifs souhaités par ses membres.

II - La gestion de l'assurance-traitement

Le gouvernement du Québec pratique l'auto-assurance dans le domaine de l'assurance-traitement liée à l'absentéisme pour raisons médicales. Les employeurs des secteurs public et parapublic versent annuellement au moins 250 millions de dollars en prestations d'assurance-traitement à leurs employés. Chaque employeur est responsable de gérer ses propres dossiers en assurance-traitement, bien qu'il puisse consulter la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (la CARRA) à titre de service-conseil dans ce domaine. Ce service de la CARRA a depuis peu été transféré au Secrétariat du Conseil du trésor.

Les conventions collectives des employés des secteurs public et parapublic prévoient que ces derniers peuvent bénéficier de l'assurance-traitement lorsqu'ils sont absents du travail pour raisons médicales. La période d'admissibilité maximale est de deux ans. Par la suite, l'employé transige directement avec une compagnie d'assurance s'il participe à un régime complémentaire de longue durée.

Le Vérificateur général a conduit une étude d'envergure gouvernementale de la gestion de l'assurance-traitement dans les secteurs de la fonction publique, des commissions scolaires et de la santé et des services sociaux. À partir d'une méthode d'échantillonnage statistique, 378 dossiers d'employés ayant bénéficié de prestations ont été examinés. La méthode employée permet d'extrapoler les résultats de l'étude à l'ensemble de l'assurance-traitement versée.

La vérification portait principalement sur:

- l'information concernant l'admissibilité à l'assurance-traitement;
- la justification de la période d'invalidité;
- l'évaluation par l'employeur des possibilités de réadaptation et de retour progressif au travail, ainsi que sur les mesures prises en ce sens;
- l'exercice de la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Éducation de s'assurer que les employeurs gèrent efficacement l'assurance-traitement dans leurs secteurs respectifs.

Les déficiences observées

L'examen des dossiers a révélé que la qualité de la gestion des dossiers varie d'un ministère à l'autre et, parfois, d'un dossier à l'autre. Ainsi, 123 dossiers sur 378, soit le tiers, ne contenaient pas toute l'information nécessaire pour étayer le droit à l'assurance-traitement et justifier la période d'invalidité ou une partie de celle-ci. L'échantillonnage statistique employé permet au Vérificateur général d'estimer que 68 millions de dollars de prestations d'assurance-traitement n'étaient pas justifiés par une information suffisante au dossier.

Les principales lacunes constatées dans les dossiers non conformes sont l'absence de certificat médical, des diagnostics non admissibles, des informations médicales insuffisantes pour justifier la période allouée, la non-utilisation des mesures de réadaptation et de retour progressif au travail et l'absence de traitement médical. Ainsi, dans plusieurs cas, l'employeur ne s'est pas prévalu de son

droit d'exiger les informations à l'appui de l'admissibilité à l'assurance-traitement; il s'est contenté d'exiger des certificats médicaux à intervalles réguliers. Dans d'autres dossiers, le diagnostic est absent ou non admissible selon le guide de la CARRA. Un nombre important de dossiers démontre que l'employeur n'a pas effectué un suivi rigoureux afin d'obtenir l'information requise pour étayer le droit à l'assurance-traitement. Les efforts de réadaptation sont minimes et le retour progressif est le plus souvent amorcé sur réception d'un rapport favorable du médecin traitant. Plusieurs dossiers montrent que l'employé n'a pas reçu de traitement médical bien que l'invalidité ne soit admissible que si elle est traitée.

Le Vérificateur général a également constaté que des employeurs utilisent le régime d'assurance-traitement à des fins autres que celles qui ont été prévues. Certains s'en servent pour conclure une entente antérieure à la retraite; d'autres l'utilisent comme une stratégie administrative pour régler des problèmes de gestion du personnel comme, par exemple, le harcèlement ou les conflits de personnalité.

En outre, le Vérificateur général a observé que la grande majorité des dossiers non conformes quant à la période d'invalidité n'a pas fait l'objet d'une consultation auprès de la CARRA, qui constituait pourtant, à ce moment, le service-conseil approprié au plan médical. De plus, dans plusieurs cas où il y a eu consultation, l'employeur n'a pas suivi les recommandations de la CARRA en n'obtenant pas l'expertise ou l'information additionnelle.

Le Vérificateur général n'a pas retracé non plus de programme de formation gouvernemental qui porterait sur la gestion efficace de l'assurance-traitement. Bien que le Secrétariat du Conseil du trésor cumule des statistiques sur l'absentéisme, qu'il étudie un nouveau régime d'assurance-traitement qui comporterait des mesures susceptibles d'outiller les employeurs, et que l'enveloppe budgétaire fermée soit censée, en principe, favoriser une gestion plus efficace de l'assurance-traitement, les mesures concrètes tardaient à être mises en oeuvre au moment où l'étude du Vérificateur général a été complétée, fin mars 1996.

En somme, le Vérificateur général conclut qu'il y a un manque d'uniformité et de rigueur dans la gestion de l'assurance-traitement dans les secteurs public et parapublic, et que les employeurs ne sont pas assez sensibilisés à l'importance d'une saine gestion dans ce domaine. Les lacunes relevées laissent soupçonner qu'il y a du laxisme ou de la complaisance dans la gestion de l'assurance-traitement.

En conséquence, le Vérificateur général a recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Éducation de sensibiliser les employeurs afin qu'ils améliorent leur gestion de l'assurance-traitement, notamment quant aux éléments suivants:

- l'évaluation de leur performance;
- le resserrement des contrôles relatifs à l'admissibilité;
- l'instauration ou l'amélioration des programmes de réadaptation et de retour progressif au travail;
- l'élaboration de contrôles efficaces afin de coordonner le régime de l'assurance-traitement et celui de la Régie des rentes du Québec.

Le rapport du Vérificateur général contenait également des recommandations adressées à la CARRA afin qu'elle obtienne des informations pour évaluer dans quelle mesure ses recommandations sont suivies par les employeurs et qu'elle poursuive ses efforts pour offrir un programme de formation aux employeurs.

Les réactions écrites au rapport du Vérificateur général montrent que les employeurs rencontrés au cours de l'enquête ont reconnu l'importance de la gestion de l'assurance-traitement. Ils ont cependant fait valoir les contextes particuliers et les contraintes, notamment celles qui sont reliées aux conventions collectives, afin d'expliquer les dérogations observées à la gestion de l'assurance-traitement.

Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor écrivait qu'il reconnaissait l'existence de certaines problématiques et qu'il consacrerait des efforts pour y apporter les correctifs souhaités. Il rappelait l'approche gouvernementale visant la responsabilisation des employeurs par la délégation du choix des moyens, en échange d'une plus grande transparence dans la mesure des résultats. Il ajoutait que les moyens de contrôle prévus aux conventions collectives sont insuffisants, que l'étanchéité des accréditations syndicales limite souvent les possibilités d'avoir recours à des mesures d'adaptation. Par ailleurs, il indiquait qu'une proposition de modification au régime d'assurance-traitement a été élaborée en 1993 afin d'en revoir les bénéfices en vue d'en réduire les coûts tout en maintenant une protection adéquate, mais que cette proposition n'a pas encore obtenu l'aval des organisations syndicales.

La Commission a voulu faire la lumière sur la question en conviant le Secrétaire du Conseil du trésor, M. Pierre Roy, à rencontrer les parlementaires en séance publique, en présence du Vérificateur général.

Les correctifs annoncés

Au cours de son audition, le Secrétaire du Conseil du trésor, accompagné de représentants des secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux, a d'abord expliqué le contexte dans lequel les régimes d'assurance-traitement des différents secteurs ont été élaborés à partir de 1972, ainsi que l'incidence des négociations collectives sur la définition et l'évolution de leurs paramètres. Il a rappelé les efforts faits pour tenter de modifier les régimes existants afin d'en réduire les coûts et de favoriser un retour au travail plus rapide des employés. Ainsi, en se basant sur l'étude effectuée en 1993, le Secrétariat a toujours l'intention de proposer une modification aux régimes qui réduirait la période de couverture de l'assurance à six mois au lieu de deux ans, avant d'accéder au régime privé d'assurance, tout en bonifiant la protection à long terme.

Le Secrétaire du Conseil du trésor a rappelé que l'employeur est le plus apte à administrer les régimes d'assurance-traitement ; mais encore faut-il qu'il soit supporté et outillé à cette fin, que l'encadrement administratif soit clair, que l'assistance médicale soit suffisante et rapide, et enfin qu'il soit également supporté à l'égard des relations de travail.

Dans cette optique, le Secrétaire du Conseil du trésor a exposé les cinq axes de l'action entreprise au cours des derniers mois, soit :

- la responsabilisation des secteurs : elle s'applique d'abord au plan budgétaire par le biais des enveloppes fermées qui font que les dépenses en assurance-traitement sont un poste de dépense comme les autres; la responsabilité est aussi dévolue aux secteurs de mettre en oeuvre un cadre de gestion intégrée des invalidités. Chaque secteur aura ainsi la responsabilité d'assurer un service-conseil auprès des employeurs, de fournir des indicateurs de gestion permettant

l'évaluation comparative de la performance, d'élaborer et de diffuser des programmes d'information et de formation, et d'assurer la diffusion du guide de l'employeur concernant les périodes d'absence pour invalidité;

- la coordination intersectorielle : un comité intersectoriel aura le mandat de définir les orientations, d'établir les indicateurs, d'évaluer les services-conseils offerts par les employeurs, de proposer des modifications éventuelles aux régimes et de surveiller l'élaboration et la mise à jour du guide de l'employeur;
- la formation : elle sera soutenue par le biais d'une aide financière dans le secteur de la santé, par un guide de gestion dans le secteur de l'éducation, et par des sessions de formation dans la fonction publique;
- le développement prioritaire d'indicateurs de gestion; et
- le soutien financier : notamment en regard de la formation, par le biais de projets pilotes, comme le Bureau de la santé et de la sécurité au travail de l'Outaouais, dans le secteur de la santé, et le projet d'aide-conseil à la gestion, visant une quarantaine de commissions scolaires, qui a fait l'objet d'une subvention de 400 000 dollars.

La Commission a pris acte que les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et des secteurs reconnaissent l'existence d'un problème de gestion dans l'assurance-traitement. Elle constate qu'il y a au moins deux axes sur lesquels il est possible d'agir, soit sur les paramètres du régime, ou bien sur sa gestion.

La Commission prend acte également des orientations annoncées afin d'améliorer la gestion de l'assurance-traitement. Elle entend suivre ce dossier afin de vérifier les progrès réalisés vers une meilleure gestion.

Une discussion s'est engagée par la suite sur divers aspects découlant des observations du Vérificateur général et des orientations prises par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Le principe de l'auto-assurance

La Commission s'est interrogée sur les objectifs de départ qui avaient amené le gouvernement à choisir, en 1972, de s'auto-assurer en matière d'invalidité à long terme, plutôt que d'avoir recours aux assureurs du secteur privé. Une question subsidiaire était de savoir si le Secrétariat du Conseil du trésor avait évalué l'efficacité de son régime d'auto-assurance, après toutes ces années, et s'il avait fait une analyse des coûts et des bénéfices des options possibles.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor ont répondu qu'ils ne disposaient pas des documents rappelant les objectifs du régime ni d'analyses permettant la comparaison des coûts et bénéfices de l'auto-assurance par rapport à une formule faisant davantage recours au secteur privé. Ils ont cependant indiqué qu'en 1989, dans le secteur de la santé, on avait opté pour un régime d'auto-assurance après avoir expérimenté un régime administré par le privé.

Les représentants des secteurs ont de plus précisé que l'hypothèse de refonte, étudiée en 1993, avait pour objectif de revoir les bénéfices du régime dans l'optique d'un resserrement des coûts, tout en rendant la protection comparable à ce qu'on retrouve dans le secteur privé. Cette préoccupation découlait des rapports de l'IRIR qui indiquaient qu'au titre de l'assurance-traitement, les coûts sont

comparativement plus élevés dans le secteur public que dans les régimes équivalents du secteur privé.

Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas été en mesure de préciser, en réponse à une question, si le gouvernement est lié par convention avec le principe de l'auto-assurance. D'un autre côté, il semble qu'il n'y ait qu'un pourcentage minime de refus par les assureurs privés après la période de deux ans, ce qui tend à indiquer que le régime d'auto-assurance n'incite pas à maintenir actifs des dossiers qu'un assureur privé, astreint à l'objectif de rentabilité, aurait déclaré inadmissibles.

Après délibération, la Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor :

QUE les objectifs du régime d'assurance-traitement soient précisés et que des indicateurs précis et pertinents soient élaborés afin d'en mesurer les résultats;

QU'une analyse soit faite des coûts et des bénéfices du régime actuel d'auto-assurance gouvernemental en regard d'un régime équivalent administré par le secteur privé;

QUE le projet de refonte de 1993 soit réactivé afin de ramener la période de couverture universelle à six mois au lieu de deux ans, de façon à introduire dans le régime un incitatif à une gestion plus rigoureuse, et qu'une proposition soit faite en ce sens lors du renouvellement des conventions collectives.

Les contrôles existants

Les membres de la Commission ont discuté des contrôles prévus dans les conventions collectives concernant la gestion de l'assurance-traitement.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor ont expliqué que ces contrôles reposent principalement sur la preuve de l'invalidité de la personne et de la durée présumée de l'absence. Ils ont reconnu que la façon d'appliquer ces contrôles pouvait varier d'une entité à une autre et qu'il y aurait lieu de les préciser et de les resserrer. Mais ils sont d'avis, tout comme la Commission d'ailleurs, qu'une bonne gestion de l'invalidité serait toujours préférable à une modification des conventions collectives.

La Commission s'est également intéressée à la gestion des invalidités dans les trois secteurs. Les représentants du Conseil du trésor ont indiqué qu'il y a un lien étroit à établir entre une saine gestion de la santé et de la sécurité du travail et l'assurance-traitement. En effet, si les contrôles sont déficients à l'égard du premier volet, il est probable que cela suscite un déplacement des clientèles vers l'autre volet. Les représentants des ministères ont indiqué que le gouvernement a l'intention d'appliquer à l'assurance-traitement une stratégie similaire à celle qui a été adoptée en matière de santé et sécurité du travail il y a quelques temps et qui a conduit à une réduction des cotisations à la CSST. Comme il a été mentionné précédemment, cette stratégie repose sur le développement d'une instrumentation, sur la formation des gestionnaires à la gestion de la présence, sur la mise en place d'équipes d'aide-conseil pour faire un diagnostic dans l'organisation, sur l'identification de stratégies d'intervention, etc.

La Commission s'est aussi demandé pourquoi on ne rendait pas obligatoire le recours au service-conseil de la CARRA (ou maintenant du Conseil du trésor), puisqu'il semble y avoir un lien entre les dossiers non conformes et l'absence de consultation ou de prise en compte des recommandations de la CARRA. À cet égard, les représentants du ministère ont plaidé pour une approche de

décentralisation et de reddition de comptes, de formation et d'information des secteurs qui serait susceptible de conduire à une meilleure gestion que l'application de contrôles centraux.

À ce chapitre, la Commission s'est montrée inquiète de l'absence apparente de mesures pour s'assurer, du point de vue de l'ensemble du gouvernement, que les employeurs des différents secteurs aillent chercher systématiquement toute l'information et l'expertise nécessaires à la bonne gestion de l'assurance-traitement et exercent effectivement les contrôles appropriés.

La Commission recommande donc :

QUE le Secrétariat du Conseil du trésor élabore des moyens de s'assurer que les secteurs mettent en place, utilisent efficacement et rendent compte de leur cadre intégré de gestion des invalidités.

Le « détournement » du régime

Les membres de la Commission se sont montrés fort inquiets que le régime d'assurance-traitement puisse être utilisé à d'autres fins que celles qui ont été initialement prévues afin de favoriser le départ à la retraite ou de régler des problèmes de gestion. Elle considère que l'approche de décentralisation du Secrétariat du Conseil du trésor ne le dégage pas de sa responsabilité de déceler et de corriger ces utilisations abusives du régime.

Le Secrétariat du Conseil du trésor a confirmé qu'il ne disposait pas actuellement de moyens pour déceler ces situations. On indique qu'une sensibilisation très active va être faite auprès des employeurs. À moyen terme, l'approche des enveloppes budgétaires fermées, la formation, l'information et l'instrumentation des employeurs devraient résoudre le problème.

La Commission recommande :

QUE le Secrétariat du Conseil du trésor élabore et mette en place des mesures pour s'assurer que les employeurs locaux n'utilisent les dispositions du régime d'assurance-traitement à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été créé.

Conclusions

Après un mois d'existence, la Commission ne prétend pas avoir développé une expertise suffisante pour affirmer que ses conclusions et ses recommandations soient impératives. Consciente de son rôle cependant, elle entend poursuivre sa surveillance des dépenses publiques et de la gestion des programmes gouvernementaux avec un oeil critique, sans complaisance ni préjugé.

Elle a constaté, avec l'aide du Vérificateur général, plusieurs déficiences dans deux programmes gouvernementaux qui engagent des fonds publics importants. La Commission prend acte des gestes et des engagements qui visent à les corriger. Pour sa part, elle s'engage à s'assurer, du point de vue du citoyen et du contribuable, que des mesures seront prises pour que les changements promis soient réalisés.



Annexes

Liste des recommandations de la Commission

Liste des membres de la Commission

Liste des recommandations de la Commission

PROGRAMME D'INFRASTRUCTURES

1. *QU'une formule établissant un seuil minimal d'immobilisations basé sur la moyenne des investissements des cinq dernières années soit rétablie dans tout programme futur d'aide financière gouvernementale aux travaux d'infrastructure des municipalités.*
2. *QUE le ministère des Affaires municipales précise les objectifs du programme et élabore des indicateurs précis et des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs poursuivis et de mesure des résultats et des impacts du programme.*

GESTION DE L'ASSURANCE-TRAITEMENT

3. *QUE les objectifs du régime d'assurance-traitement soient précisés et que des indicateurs précis et pertinents soient élaborés afin d'en mesurer les résultats;*
4. *QU'une analyse soit faite des coûts et des bénéfices du régime actuel d'auto-assurance gouvernemental en regard d'un régime équivalent administré par le secteur privé;*
5. *QUE le projet de refonte de 1993 soit réactivé afin de ramener la période de couverture universelle à six mois au lieu de deux ans, de façon à introduire dans le régime un incitatif à une gestion plus rigoureuse, et qu'une proposition soit faite en ce sens lors du renouvellement des conventions collectives;*
6. *QUE le Secrétariat du Conseil du trésor élabore des moyens de s'assurer que les secteurs de la fonction publique, de l'éducation et de la santé et des services sociaux mettent en place, utilisent efficacement et rendent compte de leur cadre intégré de gestion des invalidités;*
7. *QUE le Secrétariat du Conseil du trésor élabore et mette en place des mesures pour s'assurer que les employeurs locaux n'utilisent les dispositions du régime d'assurance-traitement à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été créé.*

Liste des membres de la Commission

Les fonctions Engagements financiers des ministères et des organismes, Vérificateur général, imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

Les membres

Le président M. Jacques Chagnon (Westmount-Saint-Louis)

Le vice-président M. Michel Côté (La Peltrie)

Mme Diane Barbeau (Vanier)
M. Lévis Brien (Rousseau)
M. Jean Filion (Montmorency)
M. Jean Garon (Lévis)
M. Henri-François Gauthrin (Verdun)
M. Benoît Laprise (Roberval)
M. Michel Létourneau (Ungava)
M. Pierre Marsan (Robert-Baldwin)

Le secrétaire M. Alain Major