

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

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Rapport des conclusions et des
recommandations à la suite de l'audition des
sous-ministres et des dirigeants d'organismes
publics sur leur gestion administrative

17 décembre 1999

*Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Honoré-Mercier
835, boul. René-Lévesque Est
Bureau 3.29
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3
(418) 643-2722
(418) 643-0248
www.assnat.qc.ca*

*ISSN— 1492-0352
DÉPÔT LÉGAL — Bibliothèque nationale du Québec, 1999*

Table des matières

AVANT-PROPOS	1
1. LE CENTRE DE PERCEPTION FISCALE.....	3
LA MISE EN CONTEXTE	3
L'ANALYSE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION.....	4
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DU REVENU ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE PERCEPTION FISCALE	7
<i>Les comptes à recevoir.....</i>	<i>9</i>
<i>Les indicateurs de performance.....</i>	<i>9</i>
<i>La détermination des objectifs.....</i>	<i>11</i>
<i>La comparaison avec des organismes similaires.....</i>	<i>11</i>
<i>La démarche de perception et les relations avec les contribuables.....</i>	<i>13</i>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	13
2. LES SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS	17
LA MISE EN CONTEXTE	17
LES LACUNES OBSERVÉES	18
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE.....	19
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES TRANSPORTS	21
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS	23
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	24
3. LE FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL ..	29
LA MISE EN CONTEXTE	29
LES LACUNES OBSERVÉES	30
<i>Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure</i>	<i>31</i>
<i>Délégation et exercice des responsabilités</i>	<i>32</i>
<i>Mesure des résultats.....</i>	<i>33</i>
<i>Reddition de comptes.....</i>	<i>33</i>
L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE	33
<i>Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure</i>	<i>34</i>
<i>Délégation et exercice des responsabilités</i>	<i>37</i>
<i>Mesure des résultats.....</i>	<i>38</i>
<i>Reddition de comptes.....</i>	<i>38</i>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	39
4. LE CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC.....	41
LA MISE EN CONTEXTE	41
<i>Rappel des faits.....</i>	<i>43</i>
L'AUDITION DU CURATEUR.....	46
<i>Prendre le virage en faveur de la protection de la personne.....</i>	<i>46</i>
<i>Réparer les erreurs du passé.....</i>	<i>51</i>
<i>Le redressement administratif de l'institution</i>	<i>52</i>
CONCLUSIONS	53
CONCLUSION.....	55
ANNEXES	
I. LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	
II. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	
III. LA LISTE DES PARTICIPANTS	

Avant-propos

L'Assemblée nationale du Québec a confié à la Commission de l'administration publique le mandat d'entendre, chaque année, le vérificateur général sur son rapport annuel. Elle lui a également attribué la responsabilité de rendre les administrateurs publics imputables de leur gestion administrative en procédant à leur audition publique, une fois par année, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Pour remplir son mandat, la Commission s'appuie principalement sur les constats présentés par le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen dans leurs rapports annuels déposés à l'Assemblée nationale, sur les rapports annuels des ministères et des organismes, ainsi que sur tout autre rapport susceptible d'aider les parlementaires à juger de la performance administrative des quelque 70 entités imputables visées par la loi.

Le présent rapport expose les résultats de l'examen, durant l'automne 1999, de quatre dossiers ayant exigé l'audition de cinq sous-ministres, d'un dirigeant d'organisme et du dirigeant d'une unité autonome de service.

La Commission a d'abord examiné les résultats du Centre de perception fiscale. Il s'agit d'une unité autonome de service qui relève du ministère du Revenu. La première partie résume les délibérations de la Commission et expose ses conclusions et ses recommandations.

La seconde partie traite de la gestion des subventions aux municipalités à la lumière des observations du Vérificateur général dans son rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale¹. La Commission a cherché à faire la lumière sur cette question en entendant les sous-ministres des ministères qui sont les plus susceptibles d'attribuer des subventions aux municipalités, soit le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le ministère des Transports et le ministère de la Culture et des Communications.

Un autre dossier soulevé par le Vérificateur général² est traité dans la troisième partie. Il s'agit de la gestion du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Le sous-ministre de la Solidarité sociale et les dirigeants du Fonds sont venus expliquer à la Commission leurs choix de gestion, de même que les mesures prises pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général.

¹ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, Tome II*, décembre 1998, chapitre 6.

² Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999, Tome I*, juin 1999, chapitre 2.

Enfin, la dernière partie rend compte d'un suivi exercé par la Commission à l'égard d'un mandat qu'elle avait réalisé en mai 1998 sur la gestion du Curateur public. On se rappellera que le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen avaient tous deux déposé un rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant les graves problèmes de gestion que connaissait cette institution. Tel que convenu en mai 1998, la Commission a convoqué de nouveau le curateur public afin qu'il fasse le bilan de la première année de la mise en œuvre de son plan de redressement.

Pour chacun des quatre dossiers examinés, la Commission s'est efforcée de formuler ses propres conclusions et de proposer des recommandations qui sont autant de suggestions adressées aux administrateurs publics et au gouvernement en vue de contribuer au maintien et à l'amélioration de la gestion des fonds publics. On retrouvera en annexe la liste des recommandations de la Commission.

Le Centre de perception fiscale

Le 25 août 1999, la Commission de l'administration publique a entendu, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, le sous-ministre du Revenu, M. André Fiset, et le directeur général du Centre de perception fiscale, M. Jean-Guy Tessier, à l'occasion de l'examen du rapport annuel de gestion de cette unité autonome de service (UAS) pour l'année 1998-1999.

Poursuivant son programme d'examen d'au moins une unité autonome de service par semestre, la Commission a choisi de scruter la gestion et d'évaluer la performance d'une des premières UAS à voir le jour au Québec. Cela avait d'autant plus d'intérêt que plusieurs des membres de la commission devaient participer à la commission spéciale qui allait examiner, à compter du 21 septembre 1999, le nouveau modèle de gestion axée sur les résultats proposé par le ministre délégué à l'Administration et président du Conseil du trésor.

Il est utile de rappeler qu'une UAS est une unité administrative d'un ministère ou un organisme qui livre des produits et services bien identifiables à une clientèle précise. En échange d'allégements administratifs et d'une plus grande souplesse de gestion, on exige de l'UAS qu'elle se donne des objectifs précis de performance, de productivité et de qualité de service, et qu'elle rende compte annuellement de ses résultats dans son rapport de gestion.

La mise en contexte

Créé en juin 1995, le Centre de perception fiscale forme une entité administrative distincte au sein du ministère du Revenu. Disposant d'un effectif de 898 employés et d'un budget de 58 millions de dollars au 31 mars 1999, le Centre traite annuellement plus d'un milliard de dollars de créances.

Le Centre a pour mandat de recouvrer et de protéger les sommes dues au ministère du Revenu en impôts, en taxes, en droits ou en compensations à des régimes sociaux en vertu des lois fiscales du Québec et de la *Loi sur la taxe d'accise* relativement à la perception de la TPS sur le territoire québécois. Il a aussi pour mandat de percevoir les

sommes dues pour les créances alimentaires lorsqu'elles n'ont pas été remises. De plus, le Centre conseille le Ministère en matière de perception.

Ses objectifs généraux sont les suivants :

- maximiser le recouvrement des comptes à recevoir en souffrance au moindre coût;
- assurer l'équité de traitement et le respect des droits des débiteurs et des débitrices;
- maintenir un service de qualité aux contribuables, aux mandataires, aux débiteurs et débitrices ainsi qu'aux créanciers alimentaires relativement à la pertinence des renseignements fournis, au respect de la confidentialité des renseignements traités, au comportement et à la courtoisie du personnel.

L'entente de gestion convenue entre le sous-ministre du Revenu et le directeur général du Centre constitue un contrat de performance entre ces derniers. Elle régit les activités du Centre et précise les indicateurs de résultats à partir desquels ce dernier devra rendre des comptes. Le plan d'action annuel énonce les objectifs opérationnels à atteindre durant une année financière.

L'analyse du rapport annuel de gestion

Afin d'attester de la performance du Centre, l'entente de gestion de juin 1995, révisée en mai 1997, comporte quatre indicateurs de performance et trois indicateurs de qualité.

Les indicateurs de performance sont les suivants :

- *le taux de réalisation des recettes prévues* : il s'agit de la mesure annuelle du niveau des rentrées fiscales issues des mesures de recouvrement, en regard des recettes prévues au plan d'action;
- *le taux de créances irrécouvrables* : il s'agit de la mesure de l'efficacité du Centre à percevoir, d'année en année, les comptes à recevoir avant qu'ils ne deviennent irrécouvrables. Ce ratio financier est couramment utilisé par les organismes similaires au Centre³ et peut donc faire l'objet de comparaisons;
- *le taux de récupération des créances* : cet indicateur permet de mesurer la récupération des créances réelles à percevoir par le Centre durant l'année financière, en comparant les sommes recouvrées aux créances qui sont confiées au Centre;

³ Ministère du Revenu, *Entente de gestion entre la sous-ministre du Revenu et le directeur général du Centre de perception fiscale*, mai 1997, Annexe IV, page 1.

- *le coût unitaire par dollar perçu* : ce ratio établit la relation entre les ressources investies et les recettes totales; il permet de mesurer la productivité du Centre.

Les indicateurs de qualité sont les suivants :

- *le taux de plaintes fondées par dossier réglé* : cet indicateur permet de mesurer le degré de conformité des actes des agents percepteurs à l'égard des politiques, des pratiques et des normes en vigueur;
- *le taux de plaintes traitées à l'intérieur des délais fixés* : cet indicateur mesure l'efficacité du Centre à traiter les plaintes à l'intérieur des délais prescrits;
- *le taux de satisfaction de la clientèle* : il s'agit du degré de satisfaction, mesuré par sondage annuel, à l'égard des communications écrites et verbales, de la qualité du comportement des agents percepteurs et du traitement général des dossiers;

L'examen du rapport annuel de gestion du Centre démontre que ce dernier a amélioré sa performance d'une façon significative en matière de productivité et de qualité de service.

En effet, le tableau 1 montre que les activités du Centre ont permis de récupérer des comptes à recevoir pour un montant de 870 millions de dollars en créances fiscales et de 34,4 millions en créances alimentaires pour l'année 1998-1999, soit une nette progression depuis trois ans. Par ailleurs, le coût unitaire de perception est passé de 0,07 \$ par dollar perçu, en 1995-1996, à 0,061 \$, en 1998-1999, ce qui est un indice de la rentabilité des activités de perception du Centre et de l'amélioration de sa productivité.

En matière de qualité de service, le tableau 2 montre que le Centre a amélioré de façon très significative le délai de traitement des plaintes, passant ainsi d'un délai moyen de 56 jours, en 1996-1997, à 11,2 jours deux ans plus tard pour le traitement de la correspondance, et de 46 jours à 29,5 jours pour les plaintes, ce qui est bien en deçà de la norme de 35 jours fixée par le ministère du Revenu.

En revanche, le rapport annuel de gestion du Centre ne comporte aucun résultat relatif à trois des sept indicateurs prévus à l'entente de gestion, soit le taux de créances irrécouvrables, le taux de récupération des créances et le taux de plaintes fondées par dossier réglé.

Tableau 1 — Résultats globaux

	Recettes globales	Radiation	Recettes de créances alimentaires	Coût unitaire
	en 000 000 \$ (objectif)	en 000 000 \$ (objectif)	en 000 000 \$ (objectif)	
1995-1996	---	---	---	0,07 \$
1996-1997	657	204,7	4,8	0,062 \$
	(650)	(182)	(n/d)	(0,062 \$)
1997-1998	843	268	20	0,061 \$
	(778)	(220)	(11)	(0,064) \$
1998-1999	870	275,6	34,4	0,061 \$
	(800)	(250)	(27,7)	(0,063) \$

Source : Centre de perception fiscale. *Rapport annuel de gestion.*

**Tableau 2 — Taux de plaintes traitées
à l'intérieur des délais prévus**

	Correspondance			Plaintes		
	Nombre	%	Jours	Nombre	%	Jours
1996-97	122	29 %	56	173	40 %	46
1997-98	139	73 %	15,5	116	43 %	31,5
1998-99	105	88,6 %	11,2	118	56,8 %	29,5

Source : Centre de perception fiscale. *Rapport annuel de gestion.*

À la demande de la Commission, une analyse sommaire du rapport de gestion a été effectuée par le Vérificateur général en fonction des douze dimensions de l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Cette évaluation a permis au Vérificateur général de conclure que le Centre a amélioré le contenu de ses documents portant sur sa gestion par résultats depuis qu'il a obtenu le statut d'UAS. Néanmoins, à son avis, certaines informations auraient avantage à être incluses à l'entente de gestion, au plan d'action et au rapport annuel de gestion afin de permettre aux lecteurs de mieux évaluer la performance du Centre.

Ainsi, le rapport annuel aurait avantage à rendre compte des aspects suivants :

- des comptes à recevoir et de leurs caractéristiques (ancienneté des comptes, volume de dossiers, types de comptes, potentiel de récupération, problématique liée à chaque type);
- des résultats pour chacun des indicateurs définis dans l'entente de gestion, y compris les trois indicateurs qui ne sont pas traités ni dans le plan d'action, ni dans le rapport de gestion;
- d'autres indicateurs de productivité liés aux ressources humaines (données sur l'absentéisme, le taux de roulement, la satisfaction du personnel, la santé et la sécurité) et au traitement des dossiers (nombre de dossiers traités par agent, nombre optimal de dossiers assignés par agent);
- de la comparaison des résultats du Centre avec des organismes similaires (comme Revenu Canada, le Centre de recouvrement en sécurité du revenu, les agences de perception);
- des activités du comité « aviseur » et du comité de gestion prévues à l'entente de gestion.

De plus, les états financiers contenus dans le rapport de gestion auraient avantage à être vérifiés et devraient inclure une comparaison avec les prévisions budgétaires.

L'audition du sous-ministre du Revenu et du directeur général du Centre de perception fiscale

Dans son exposé préliminaire, le sous-ministre du Revenu, M. André Fiset, a d'abord rappelé le contexte de la création de l'unité autonome de service. Il a évoqué l'urgence d'agir, en 1995, devant la croissance phénoménale des comptes à recevoir du ministère

du Revenu. Ceux-ci sont passés de 875 millions de dollars, en 1990, à plus de 1,9 milliard de dollars, en 1995, en dépit d'une croissance significative du recouvrement des créances par le Ministère. Les projections faites en 1995 annonçaient un niveau probable de créances de 3 milliards de dollars en 1997, si rien n'était fait.

Trois objectifs ont été à la base de la création du Centre : améliorer le recouvrement des créances du Ministère, assurer la prise en charge de tous les inventaires de comptes en souffrance, et traiter au fur et à mesure tous les nouveaux arrivages de comptes.

Le Centre s'est ainsi doté d'un plan quinquennal pour éliminer tous les inventaires et traiter les nouvelles créances. Plusieurs moyens ont été mis en place pour y arriver : injection de nouvelles ressources pour la réalisation de nouveaux programmes de recouvrement; gestion participative et mobilisation du personnel; développement d'outils informatiques plus efficaces, dont le système de perception intégré des créances (SPIC); nouvelle démarche de perception prévoyant une intervention plus rapide auprès des débiteurs.

Le directeur général du Centre, M. Jean-Guy Tessier, a exposé les résultats du Centre en ce qui a trait à l'augmentation des recettes et de la productivité. Ces résultats s'expliquent, à son avis, par l'ajout de ressources, de l'ordre de 170 personnes, et par une stratégie de mobilisation du personnel et de gestion participative. D'autre part, la modernisation des outils informatiques a permis d'automatiser l'assignation des dossiers, tout en mettant en place un générateur d'appels. La démarche de perception a été revue afin d'améliorer les contacts avec les débiteurs et de permettre des ententes de paiement selon la capacité de payer de ceux-ci.

Outre l'augmentation des recettes et les gains de productivité, M. Tessier a mis en lumière d'autres résultats positifs : le nombre de dossiers en inventaire de plus de 500 dollars a été réduit de 60 % au cours des trois dernières années; le délai de traitement des dossiers, qui était de 18 mois, a été réduit de moitié. Le Centre prévoit qu'à la fin de la mise en œuvre du plan quinquennal, en mars 2001, tous les inventaires auront été éliminés et que tous les nouveaux arrivages seront contrôlés.

Ayant pris acte de ces résultats, les membres de la Commission ont cherché à mieux interpréter l'information qui leur est fournie en regard de leurs préoccupations touchant l'évolution des comptes à recevoir, les indicateurs de performance, la détermination des objectifs, la comparaison de la performance avec les organismes similaires, la démarche de perception et les relations avec les contribuables.

Les comptes à recevoir

Le problème des comptes à recevoir justifiait la création du Centre en 1995. Or, il est difficile de bien cerner l'évolution des comptes à recevoir dont le Centre est responsable, car ceux-ci ne sont présentés que dans le rapport annuel du ministère du Revenu.

Malgré la création de l'unité autonome de service, les comptes à recevoir n'ont manifestement pas cessé de croître de façon importante.

En réponse à cette préoccupation, le sous-ministre a déposé à la Commission un tableau qui trace l'évolution des comptes à recevoir depuis 1990 et qui identifie les principaux facteurs de leur croissance (voir en annexe au présent chapitre).

Le sous-ministre a expliqué que les principales causes de l'augmentation sont, en premier lieu, l'entrée en vigueur de la TVQ en juillet 1991, le faible niveau de radiation de comptes entre 1990 et 1995, le nombre important de débiteurs en faillite, ainsi que les conditions économiques difficiles de cette période. Dans la deuxième partie de la décennie, la croissance des revenus fiscaux, résultant notamment de la lutte à l'évasion fiscale, a contribué à ajouter une pression à la hausse sur les comptes à recevoir. Malgré tout, le sous-ministre indique qu'il ne faut pas voir nécessairement le niveau des comptes à recevoir comme un problème puisqu'ils constituent un actif pour le gouvernement. Ce n'est d'ailleurs pas le meilleur indicateur pour juger de la performance du Centre, selon lui, puisque c'est le Ministère qui contrôle la facturation. Le défi que le Centre doit relever est de protéger ces actifs et de les encaisser le plus rapidement possible au meilleur coût.

En regard des interrogations des députés, le sous-ministre s'est engagé à fournir dans le prochain rapport annuel des données plus détaillées sur les comptes à recevoir. De telles données devraient permettre d'identifier le volume des comptes à recevoir par catégorie, ancienneté et provenance.

Les indicateurs de performance

À ce propos, les membres de la Commission se sont demandés comment ils pouvaient apprécier la performance du Centre puisque celui-ci omet, depuis plusieurs années, d'utiliser les indicateurs permettant de mesurer le taux de récupération des créances et le volume des créances irrécouvrables. Ils s'expliquent mal, d'ailleurs, comment il est

possible que l'UAS ait délibérément mis de côté ces ratios pourtant reconnus comme étant cruciaux dans l'entente de gestion.

En effet, l'augmentation des recettes globales du Centre, même si elle est importante, ne traduit pas la performance réelle de l'UAS si elle n'est pas mise en relation avec le volume total des créances à percevoir. L'augmentation n'est alors que le reflet de la croissance des revenus fiscaux. Par ailleurs, comment peut-on justifier la radiation de comptes si on ne mesure pas ce qui est irrécouvrable?

Le sous-ministre a reconnu le caractère essentiel de l'indicateur relatif au taux de récupération. Il explique cependant que le ratio prévu comporte des difficultés. Le Ministère et le Centre n'arrivent pas à définir précisément ce qui constitue des créances « nettes » à percevoir, de façon à isoler ce qui est du ressort du Centre et ce qui relève plutôt du Ministère. Celui-ci manque actuellement de données pour isoler la part du Centre, mais le nouveau système d'information devrait être en mesure de les fournir dans un avenir rapproché.

Le sous-ministre s'est engagé à ce que les prochains rapports annuels rendent compte du taux de récupération du Centre.

Quant au taux de créances irrécouvrables, le directeur général a expliqué que l'indicateur n'a pas été utilisé parce qu'il n'était pas jugé prioritaire en regard des impératifs organisationnels. Encore une fois, le Centre ne contrôle pas toutes les variables qui font en sorte qu'un compte devienne irrécupérable.

En ce qui touche le troisième indicateur prévu à l'entente de service et qui n'a pas été utilisé, soit le taux de plaintes fondées par dossier réglé, le directeur général a soutenu que, compte tenu du faible nombre de plaintes (118 plaintes pour 50 000 dossiers), cet indicateur a été jugé beaucoup moins pertinent que le délai de traitement pour juger de la qualité des relations avec la clientèle.

Cela a amené les membres de la Commission à suggérer que le Centre aurait avantage à entreprendre une réflexion en profondeur sur la pertinence de ses indicateurs et à les bonifier. Une fois les indicateurs établis, l'unité de service devrait cependant avoir l'obligation, en toute transparence, d'en rendre compte ou du moins d'explicitier, dans son rapport annuel, les motifs qui justifient de les avoir mis de côté.

Interrogé à savoir s'il ne serait pas pertinent de mesurer la performance respective de chacune des directions régionales en vue d'identifier les formules gagnantes et de

récompenser éventuellement les bonnes performances, le directeur général a indiqué que, bien que ces données soient connues par le biais de l'information de gestion, il considérerait que leur publication pourrait avoir un effet néfaste sur la stratégie de mobilisation du personnel en suscitant une dynamique de concurrence indue. Par ailleurs, à son avis, le comité de gestion permet de partager ces informations ainsi que d'échanger sur les façons de faire.

Enfin, les gestionnaires du Centre ont soutenu que le meilleur indicateur de performance demeurerait la mesure des inventaires des comptes à recevoir. À cet égard, comme le prévoit la planification quinquennale, ceux-ci seront réduits à zéro en mars 2001. La Commission endosse cet objectif dans la mesure où le Centre donne suite à l'engagement du sous-ministre de rendre compte du niveau des inventaires dans son rapport annuel.

La détermination des objectifs

Lorsqu'ils comparent les résultats du Centre avec les cibles fixées, les membres de la Commission constatent que les objectifs fixés annuellement sont parfois inférieurs aux résultats obtenus de l'année antérieure.

Le directeur général a reconnu que les objectifs du Centre étaient sans doute conservateurs. Mais il a expliqué que la détermination des objectifs se fait par le biais d'une démarche participative. Chaque personne a la possibilité de convenir de sa cible annuelle avec la direction, en tenant compte de l'historique de ses résultats. Même si cela peut paraître conservateur, cette approche crée une dynamique d'équipe qui produit des résultats, selon le dirigeant.

La Commission prend acte de cette démarche et réserve son appréciation à la lumière des résultats ultérieurs.

La comparaison avec des organismes similaires

Une étude comparative de la performance du Centre avec Revenu Canada et Bell Canada est prévue au plan d'action.

Le directeur général a expliqué que la démarche d'évaluation était en cours. L'étude fait cependant face à certaines difficultés provenant de l'absence de données comparatives pour plusieurs des indicateurs de performance. Ainsi, il n'est pas possible actuellement de comparer le coût par dollar perçu parce que l'organisme fédéral ne peut identifier la totalité de ses dépenses de perception au Québec. De plus, les revenus et les créances

irrécouvrables de Revenu Canada n'ont pu être estimés pour le Québec. Néanmoins, selon le directeur général, plusieurs constats intéressants se dégagent de l'étude et justifient que les deux parties poursuivent la démarche.

En réponse à la demande de la Commission, le sous-ministre a fourni, à la suite de la séance, le rapport de l'étude comparative entre les centres de perception fiscale de Revenu Canada et de Revenu Québec⁴. Il ressort de l'étude les éléments suivants :

- le ratio des arrivages est moindre au Québec qu'au Canada, la clientèle de Revenu Québec payant davantage ses comptes avant que les percepteurs n'entrent en jeu;
- le niveau d'inventaire est comparable;
- le taux de créances irrécupérables est supérieur de 33 % au Québec;
- le taux de recettes perçues est de 75 % au Québec, contre 82 % au Canada;
- le taux de comptes à recevoir (CAR) réglés par le Québec est de 4 % supérieur à ses arrivages, alors qu'il est inférieur de 8 % au Canada;
- les inventaires du Québec « tournent » 61 % plus lentement qu'au Canada;
- l'âge pondéré des CAR du Canada est de 55 % plus élevé qu'au Québec, et quatre fois plus élevé pour ceux de plus de 5 ans;
- le montant des CAR réglés par heure de perception est supérieur de 29 % au Canada;
- pour régler l'ensemble des CAR (inventaire et arrivages), il faudrait augmenter de 2,29 fois les effectifs au Québec, et de 1,81 fois au Canada.

Le rapport contient une bonne analyse des facteurs organisationnels, structurels, conjoncturels ou législatifs qui expliquent ces variations de la performance d'une organisation à l'autre. L'étude formule également plusieurs recommandations judicieuses, dont celle d'utiliser annuellement, de part et d'autre, les indicateurs employés pour l'étude. La Commission considère que le Centre de perception fiscale a tout intérêt à s'inspirer de cette étude pour accroître sa performance et souhaite qu'elle poursuive sa collaboration avec Revenu Canada.

⁴ Trudel, Jean, *Comparaison de la performance administrative des centres de perception fiscale de Revenu Canada et de Revenu Québec*, 21 mai 1999.

La démarche de perception et les relations avec les contribuables

Une partie de la séance de la Commission a porté sur la démarche de perception du Centre de perception fiscale. À partir de cas vécus, les membres de la Commission ont cherché à mieux connaître la politique et les pratiques gouvernant ses relations avec les contribuables.

Le directeur général a ainsi eu l'occasion d'expliquer les moyens mis à la disposition du Centre pour régler les dossiers difficiles et pour traiter les plaintes.

À la suggestion d'un membre de la Commission, le directeur général indique que le recours à des agents « sur la route » pour faciliter le règlement de certains dossiers ne comporte pas d'avantage à ses yeux.

En ce qui a trait à la perception des créances alimentaires, les représentants du Centre ont confirmé que la création d'une unité autonome de service distincte était effectivement une hypothèse actuellement en discussion au sein du Ministère.

Les activités du comité aviseur, créé en vertu de l'entente de gestion, ont également fait l'objet de discussions. Les représentants du Centre ont décrit sa composition, la nature des questions qu'il examine et son influence sur les orientations de l'UAS. À la demande de la Commission, ils se sont engagés à rendre compte des activités du comité aviseur dans le rapport annuel du Centre.

Conclusions et recommandations

La Commission considère que les résultats globaux du Centre de perception fiscale sont dignes de mention. Elle constate que l'unité autonome de service est bien dirigée, en particulier en ce qui a trait à la gestion de son personnel, et qu'elle fait preuve d'une grande transparence.

La Commission prend acte également des engagements pris par le sous-ministre afin de fournir des données plus complètes sur les inventaires des comptes à recevoir et sur le taux de récupération. Elle s'attend également à ce que les prochains rapports annuels traitent des créances irrécouvrables et des activités du comité aviseur.

Dans la perspective d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, la Commission s'étonne toutefois des libertés que le Centre a pris à l'égard des engagements convenus formellement dans l'entente de gestion. Elle considère cette situation inacceptable et s'attend à ce que toute entente de gestion soit

scrupuleusement respectée par les unités autonomes de service ou qu'elles exposent, en toute transparence, les motifs qui expliquent qu'on y ait dérogé dans leurs rapports annuels.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- ***Que le ministère du Revenu révise l'entente de gestion qui le lie au Centre de perception fiscale afin de revoir la pertinence des indicateurs de performance de l'UAS, à la lumière des résultats de l'étude comparative effectuée avec Revenu Canada et des suggestions du Vérificateur général, et qu'il rajuste en conséquence le plan d'action de l'UAS;***
- ***Que le ministère du Conseil exécutif, responsable de la réforme administrative, s'assure que les ententes de gestion des unités autonomes de service soient scrupuleusement respectées et que ces dernières rendent compte de toute dérogation autorisée;***
- ***Que le Centre de perception fiscale poursuive sa collaboration avec Revenu Canada pour comparer leurs performances respectives et partager leurs façons de faire, et qu'il élargisse sa démarche de comparaison et de partage d'expertise avec d'autres organismes similaires, dont le Centre de recouvrement en sécurité du revenu.***

ÉVOLUTION DES COMPTES À RECEVOIR AU 31 MARS DE CHAQUE ANNÉE

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
874,9 M	1 160,1	1 400,2	1 462,6	1 676,2	1 998,5	2 162,3	2 361,4	1 771,9	1 981,7 non vérifiés

Entrée en vigueur de la TVQ juillet 1991

Radiation de 996,3 M\$ au 31 mars 1998

- Faible niveau de radiation :
 - 1990-1991 : 48,6 M\$
 - 1991-1992 : - 0,4 M\$
 - 1992-1993 : 112,9 M\$
 - 1993-1994 : 104,4 M\$
 - 1994-1995 : 49,2 M\$
- CAR incluent une portion importante de débiteurs faillis provisionnés à près de 100 % qui demeurent en inventaire plusieurs années avant d'être radiés ou annulés.
- L'augmentation observée à l'égard du CAR s'expliquait principalement par :
 - ⇒ des conditions économiques difficiles ;
 - ⇒ l'élargissement en matière de taxe de l'assiette fiscale à des entreprises de services qui n'ont peu ou pas d'actifs ;
 - ⇒ des ressources en quantité insuffisante ;
 - ⇒ l'introduction en novembre 1992 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité qui a ramené le rang de créancier privilégié du ministère du Revenu au rang de créancier ordinaire.
- Les CAR augmentent en raison de :
 - ⇒ les revenus fiscaux ont connu une croissance de 26,7 M\$ (96-97) à 29,3 M\$ (97-98) à 31,6 M\$ (98-99), principalement par les résultats des programmes de lutte contre l'évasion fiscale mis en place en 96-97 ;
 - ⇒ les intérêts comptabilisés (environ 75 M\$ par année).
- Le montant des CAR constitue un actif ;
- La variation du montant des CAR n'est pas le meilleur indicateur pour évaluer la performance du Centre :
 - ⇒ le CPF n'a pas le contrôle sur la facturation ;
 - ⇒ le CPF ne peut traiter les CAR avant le délai d'exigibilité.

Les subventions aux municipalités

Le 15 septembre 1999, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole, M. Georges Felli, le sous-ministre des Transports, M. André Trudeau, et le sous-ministre de la Culture et des Communications, M. Adélarde Guillemette, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* concernant l'attribution et le versement des subventions aux municipalités.

La mise en contexte

L'octroi de subventions est un moyen largement utilisé par le gouvernement du Québec pour atteindre ses objectifs en matière de services à la population. Les municipalités, en raison des responsabilités qui leur sont confiées, reçoivent des sommes importantes pour réaliser les divers programmes mis sur pied par le gouvernement du Québec ou – ce qui intéresse tout spécialement la Commission – en collaboration avec le gouvernement du Canada pour le programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec. Les ministères, en fonction des responsabilités qui leur incombent, sont responsables du processus d'attribution, du versement de la subvention ainsi que de la reddition de comptes et doivent, par conséquent, s'assurer que la dépense est effectuée à bon escient et qu'elle s'inscrit dans les objectifs du programme. La *Loi sur l'administration financière* et le Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions en forment le cadre légal et administratif.

En 1997-1998, le gouvernement du Québec a versé des subventions de l'ordre de 1,9 milliard de dollars aux municipalités, une somme qui représente en moyenne 14 % de leurs recettes. La vérification entreprise par le Vérificateur général du Québec s'est attardée à certains programmes, soit :

- le Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec (54,9 millions de dollars);
- le Programme d'aide gouvernementale au transport en commun – volet immobilisations (184,3 millions);
- le Programme d'aide à la prise en charge du réseau local (88,1 millions);
- le Programme d'aide à l'amélioration du réseau local (27,7 millions);
- le Programme d'aide au transport adapté pour personnes handicapées (37 millions);

- le Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine (5,2 millions);
- les subventions attribuées par la Commission de la capitale nationale du Québec (6,1 millions);
- la subvention à l'Administration régionale Kativik (3 millions);
- la taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique (taxe sur la TGE) (348,8 millions).

Enfin, les programmes vérifiés représentent 42 % de la contribution financière versée par le gouvernement aux municipalités. Le Vérificateur général juge inapproprié d'extrapoler les résultats de ses travaux à l'ensemble des programmes de subventions aux municipalités. Toutefois, un survol rapide des problèmes soulevés par l'attribution et le versement des subventions dans d'autres juridictions, comme celle du gouvernement fédéral, laisse entrevoir des problèmes de gestion similaires à ceux soulevés par le Vérificateur général du Québec dans le tome II du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*. Ces problèmes ont trait à la conformité avec les règles et normes, à des lacunes dans la conception des programmes et à des contrôles inadéquats. Sans porter de jugement sur la pertinence du cadre entourant l'attribution et le versement des subventions, il semble bien que les carences remarquées sont dues à des pratiques de gestion inefficaces.

En ce qui concerne le Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, la Commission de l'administration publique avait déjà entendu le sous-ministre des Affaires municipales, en 1997, sur la première phase de ce programme et avait alors formulé deux recommandations :

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'infrastructures des municipalités.

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.⁵

Les lacunes observées

L'objectif de la vérification entreprise consistait à porter un jugement sur la qualité de gestion des ministères concernant les programmes de subventions aux municipalités. Bien que les programmes analysés ne souffrent pas tous des mêmes carences, on dénote dans l'ensemble un manque de rigueur dans l'attribution et le contrôle des subventions (voir en annexe à ce chapitre le tableau résumant les lacunes décelées

⁵ Assemblée nationale, Commission de l'administration publique, *Premier rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, 3 juin 1997.

dans la gestion des programmes vérifiés). Les déficiences relevées dans les programmes vérifiés sont les suivantes :

- des règles et des normes plus ou moins précises encadrent le versement, le montant et la vérification de l'utilisation des subventions;
- des décisions quant aux choix des projets et des montants versés demanderaient à être mieux documentées;
- des prévisions de coûts demanderaient à être mieux étayées;
- des lacunes importantes dans la vérification des subventions ne permettent pas d'obtenir l'assurance que les subventions sont utilisées aux fins prévues et de statuer sur la récupération possible de certaines sommes;
- une absence d'évaluation régulière des programmes;
- dans quelques cas, l'information publiée dans les livres de crédits et dans les comptes publics n'est pas présentée de façon uniforme.

Le Vérificateur général s'est également intéressé à la taxe payée par les exploitants des réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique qui est perçue par le ministère du Revenu et redistribuée par le ministère des Affaires municipales. On constate que plusieurs exploitants des réseaux ne produisent pas la déclaration de taxe sur les réseaux de télécommunication, de gaz et d'énergie électrique (TGE). Pour le Vérificateur, cette situation a pour effet de priver les municipalités de revenus de plusieurs millions de dollars par année.

L'audition du sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole

L'exposé du sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole a porté essentiellement sur le bilan de la deuxième phase du Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec. Cette phase étant de moindre ampleur (le dixième de la première phase), le Ministère a élaboré un cadre de gestion en conséquence. Le sous-ministre a résumé les principaux éléments qui caractérisent ce cadre :

- des critères d'appréciation des projets qui ne portaient pas à interprétation;
- une procédure assurant un traitement uniforme des demandes d'aide financière;
- une procédure assurant un traitement uniforme des réclamations avec preuves;
- un programme de vérification sur place de dossiers de réclamation choisis au hasard.

Le cadre normatif de cette seconde phase a aussi été élaboré en tenant compte du temps et du budget plus limité du programme. Par exemple, les travaux d'infrastructures de base en aqueduc et égouts étaient considérés comme prioritaires afin de maximiser les retombées du programme. Ces mêmes arguments appuient la décision du Ministère

d'abandonner le mécanisme de détermination du seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie au profit d'une attestation d'investissements additionnels.

Enfin, le sous-ministre a livré les résultats d'une évaluation de la première phase du programme effectuée par l'École nationale d'administration publique⁶. La discussion avec les membres de la Commission a débuté sur les conclusions de cette étude, plus précisément sur les leçons à tirer de cette évaluation. En tout premier lieu, le programme a engendré une augmentation supplémentaire des dépenses des municipalités. Bien qu'il soit possible de chiffrer les emplois générés par le programme, l'étude a démontré toute la difficulté d'évaluer précisément les répercussions du programme sur les emplois à long terme. Enfin, l'utilisation d'une enveloppe réservée aux municipalités est jugée pertinente puisqu'elle incite ces dernières à fixer des priorités.

La méthode de sélection des projets pour le Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec a attiré l'attention de la Commission. Le sous-ministre a expliqué brièvement les étapes qui consistent à vérifier la conformité du projet avec les normes qui ont été approuvées par le Conseil du trésor, et à évaluer le projet sous un angle technique en fonction de divers critères. Après cette notation, le dossier est acheminé au ministre pour la prise de décision. Enfin, l'aide financière est versée une fois que le projet est entériné par le comité de gestion de l'entente, au sein duquel sont représentés les gouvernements canadien et québécois.

À l'instar du Vérificateur général du Québec, les membres de la Commission se sont interrogés sur les raisons qui ont amené le Ministère à rejeter certains projets qui avaient une cote supérieure et à en accepter d'autres qui avaient une cote inférieure. Cela soulève la question de la pertinence d'utiliser une telle grille. Il ressort de la discussion que l'évaluation faite par le Ministère vise avant tout à vérifier l'admissibilité des dossiers. Également, d'autres éléments, étrangers au processus mené par le Ministère, peuvent être portés à l'attention du ministre et faire en sorte qu'un projet puisse être privilégié. Sans remettre en cause le pouvoir discrétionnaire du ministre, le Vérificateur général considère nécessaire de verser aux dossiers l'explication de la décision, et cela, dans une optique de transparence. Quant au sous-ministre, il juge au contraire inapproprié d'exiger de l'autorité politique, quelle qu'elle soit, de verser les pièces pour justifier sa décision. Pour sa part, la Commission convient qu'il est important de conserver une distance entre l'Administration et les décideurs politiques.

Enfin, les municipalités n'étaient pas informées des critères et de la pondération utilisés dans la grille d'évaluation. L'absence d'une telle information peut signifier que, mis à part les éléments d'information du guide, les municipalités n'étaient pas au fait des priorités

⁶ ROBERT, Jean-Pierre et BELLEY, Serge, *Rapport d'évaluation du programme « Travaux d'infrastructures Canada-Québec »*, ÉNAP, juillet 1999.

du Ministère en ce qui concerne ce programme. Conséquemment, il serait souhaitable que les normes décrites dans le guide englobent les critères utilisés dans la grille.

Les membres de la Commission se sont intéressés à la méthode de vérification utilisée par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole. L'objectif fixé par le Ministère est de vérifier sur place 40 % de l'aide financière versée aux municipalités. Des 388 projets, 55 ont fait l'objet d'une vérification. De l'avis même du Vérificateur général, la méthode employée par le Ministère est efficace. Les vérifications faites auprès des municipalités concernant ce programme ont permis de récupérer 19 millions de dollars. Selon la Commission, il y aurait avantage à ce que ce ministère exerce un leadership en cette matière pour les programmes de subventions s'adressant aux municipalités et gérés par d'autres ministères. Le sous-ministre juge cette proposition pertinente, compte tenu que le Ministère possède une tradition et une expertise dans la vérification des états financiers des municipalités.

Contrairement à la recommandation de la Commission de l'administration publique formulée dans son premier rapport en 1997, le Ministère n'a pas retenu l'établissement d'un seuil minimal d'immobilisations pour cette phase du programme. En contrepartie, il a mis de l'avant le critère d'investissements additionnels. Pour vérifier le respect de ce critère, le Ministère exige de la municipalité qu'elle adopte une résolution en ce sens. Le Vérificateur général juge cette exigence insuffisante. Le sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole abonde dans le même sens et s'engage à améliorer la vérification de ce critère pour l'avenir.

L'audition du sous-ministre des Transports

Dans le cadre de la vérification menée par le Vérificateur général, le ministère des Transports était visé pour quatre programmes :

- le Programme d'aide au transport en commun – volet immobilisations;
- le Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées;
- le Programme d'aide à la prise en charge du réseau local, dont l'appellation a été modifiée par Programme d'aide à l'entretien du réseau local;
- le Programme d'aide à l'amélioration du réseau local.

Le sous-ministre a exposé son point de vue sur ces programmes à la lumière des commentaires du Vérificateur général. En ce qui a trait au Programme d'aide au transport en commun – volet immobilisations, le sous-ministre se dit d'accord pour améliorer certaines règles, combler les retards importants dans la vérification des dépenses et procéder à une réévaluation du programme.

Le sous-ministre a fait un bref résumé de l'évolution du Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées et de son financement depuis sa création en 1980. Dans le contexte des restrictions budgétaires, les besoins exprimés en matière de transport adapté sont difficiles à combler. Concurrément, les solutions mises en place au début du programme ne sont pas nécessairement optimales. Dans ce contexte, le Ministère cherche une meilleure intégration des divers modes de transport assurant un meilleur partage des ressources. Également, le Ministère procède à une révision du programme.

Le Vérificateur général a déploré l'absence de vérification des sommes versées aux municipalités dans le cadre du Programme d'aide à l'entretien du réseau local. Le sous-ministre a expliqué que l'existence de ce programme était liée au transfert aux municipalités de la responsabilité de l'entretien, de l'amélioration et de la réfection du réseau local. De ce fait, pour le Ministère, cette subvention est considérée comme étant inconditionnelle. Une évaluation est en cours qui considérera les besoins des municipalités, tout en tenant compte des développements à venir relatifs au nouveau pacte fiscal et des suites qui seront données au rapport Bédard sur la fiscalité municipale.

Enfin, le Programme d'aide à l'amélioration du réseau routier confie aux députés la responsabilité d'établir avec les maires la programmation des travaux. Également, le ministre des Transports possède une enveloppe de trois millions de dollars pour soutenir des projets qui ne peuvent être financés par la seule enveloppe d'un député. Le Vérificateur général déplore que les pièces justificatives relatives à la décision ne soient pas versées au dossier. Toute la question du balisage de l'utilisation des budgets discrétionnaires par les autorités politiques a refait surface. Pour ce programme, le Ministère assume un contrôle *a posteriori* afin de vérifier si les travaux ont bel et bien été exécutés. Pour la Commission, ce contrôle devrait se faire avec la plus grande rigueur et vigilance.

La Commission s'est intéressée au Programme d'aide à l'entretien du réseau local, notamment au caractère inconditionnel de cette subvention versée aux municipalités. Cette caractéristique défendue par le sous-ministre, et qui semble être partagée par le milieu municipal, a pour conséquence de mettre de côté toute vérification sur l'utilisation des sommes versées aux municipalités (88,1 millions de dollars en 1997-1998). Prévu à l'origine comme un programme transitoire pour aider les municipalités à assumer des nouvelles responsabilités en matière d'entretien du réseau routier local, le programme renommé Programme d'aide à l'entretien du réseau local est devenu, dans les faits, permanent. Dans ce contexte, pour les membres de la Commission, il devient impératif d'établir des règles et de procéder à des vérifications. Une vérification *a posteriori* permettrait de juger si les sommes versées ont été affectées à l'entretien du réseau local. Le Ministère devrait également entreprendre une étude afin de porter un jugement

sur la qualité du réseau depuis le transfert de cette responsabilité aux municipalités, en regard des sommes consenties depuis ce transfert. Le sous-ministre considère pertinent d'entreprendre une telle vérification *a posteriori*, et d'effectuer l'étude sur l'état de la qualité du réseau.

Depuis la mise en vigueur du Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées, les besoins n'ont cessé de croître. L'achalandage est passé de 99 000 déplacements, en 1980, à plus de 4 000 000 en 1999. On remarque également une progression des budgets consacrés à cette activité (de 19 millions, en 1986, à 56 millions en 1999). Malgré les difficultés à combler les besoins croissants, la Commission constate une amélioration significative de la productivité.

Plusieurs exemples cités lors de la séance ont illustré le problème de la satisfaction des besoins croissants. Le sous-ministre n'a pas nié l'existence de ces difficultés, et il juge essentiel de procéder à une réévaluation de ce programme afin de bien cibler les besoins actuels et futurs de la clientèle. Il est aussi essentiel de travailler étroitement avec les réseaux de la Santé et de l'Éducation, puisque ces derniers investissent des sommes importantes dans le transport adapté. La mise en commun des connaissances et une meilleure intégration des réseaux sont des préalables essentiels pour assurer un rendement optimal du transport adapté. Le Ministère s'est fixé un délai d'un an pour réviser le Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées.

Enfin, les parlementaires ont questionné le ministère des Transports sur l'utilisation des autobus à plancher surbaissé. L'une des interrogations concernait les études sur lesquelles le Ministère s'est appuyé pour mettre en service ce type d'autobus. Rappelons que les commentaires, tant des mécaniciens que des usagers, sont généralement peu élogieux à l'égard de ces véhicules. Selon le sous-ministre, ce choix est lié à la problématique du transport adapté pour les personnes âgées et celles à mobilité réduite. Également, l'Europe et les États-Unis utilisent ce type d'autobus pour des raisons similaires à celles évoquées plus haut. Toutefois, il n'y a pas eu d'études exhaustives permettant d'évaluer l'impact de ce modèle d'autobus sur le transport adapté. Le sous-ministre reconnaît la nécessité d'entreprendre une évaluation pour déterminer si l'utilisation d'autobus à plancher surbaissé a permis d'atteindre l'objectif fixé, soit de répondre aux besoins de déplacement des personnes handicapées afin de réduire le recours à des services de transport adapté.

L'audition du sous-ministre de la Culture et des Communications

Dans son exposé, le sous-ministre de la Culture et des Communication a fait état des changements importants survenus dans son ministère. De maître d'œuvre des dossiers en matière culturelle, le Ministère est plutôt devenu au fil des ans un partenaire du milieu municipal. La politique culturelle de 1992 a augmenté considérablement le rôle des

municipalités dans ce domaine. La création du Conseil des arts et des lettres et de la SODEC a également forcé le Ministère à redéfinir son mandat. À l'intérieur d'un cadre négocié avec les UMQ et l'UMRCQ, le Ministère signe des ententes avec les municipalités en matière de développement culturel. D'une durée de trois ans, ces ententes sont réévaluées par un comité conjoint, ministère—municipalité, afin de réajuster la programmation s'il y a lieu. La caractéristique de ce cadre est sa souplesse, élément essentiel afin de s'adapter aux diverses réalités du milieu municipal. Si le sous-ministre se dit d'accord avec les principales recommandations du Vérificateur général, il juge néanmoins nécessaire de rappeler le contexte particulier du domaine culturel.

D'entrée de jeu, la Commission a demandé au sous-ministre d'explicitier sa position face au constat du Vérificateur général qui relève des lacunes importantes tant au sujet de l'attribution des subventions que du contrôle du Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine. Tout en se disant d'accord avec certains des constats, le sous-ministre croit qu'il est important de les nuancer, compte tenu de la nature même des relations établies entre les municipalités et le ministère de la Culture et des Communications qui demandent un cadre plus souple adapté aux contextes variés et particuliers des municipalités. On souligne également que ces ententes couvrent plusieurs volets de la vie culturelle, d'où l'impossibilité d'établir des normes « mur à mur ». Le Ministère voit ces ententes de première génération comme un processus de responsabilisation progressive des municipalités dans le domaine de la culture et du patrimoine.

Au fil de la discussion, il semble que le Ministère ne possède pas les ressources adéquates pour procéder à une vérification *a posteriori* des sommes versées aux municipalités. Ce sont les vérificateurs des villes qui procèdent à la vérification des sommes versées. À cet égard, la Commission juge important que le ministère de la Culture et des Communications se dote de moyens propres en cette matière, en partenariat avec le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, pour s'assurer que les sommes versées aux municipalités ont été utilisées aux fins prévues. Tant sur le plan de l'évaluation de programme que de la vérification, le Ministère se dit d'accord avec l'esprit des recommandations du Vérificateur général et admet qu'il devra se doter des outils nécessaires.

Conclusions et recommandations

Depuis quelques années, la fonction publique québécoise expérimente un système de gestion axée sur les résultats. La proposition d'un nouveau cadre de gestion mis de l'avant par le Conseil du trésor vise à étendre la gestion par résultats à une partie significative de la fonction publique. Sans remettre en cause le bien-fondé de cette démarche, la Commission s'inquiète toutefois de l'attitude des gestionnaires envers les mesures à prendre pour y parvenir. Dans cette audition portant sur l'attribution et le

versement des subventions aux municipalités, de nombreuses carences sont apparues en matière de règles et de normes, de documentation versée au dossier, de prévisions de coûts, de vérification et d'évaluation de programmes. Ce sont tous des éléments essentiels de la mesure des résultats. Toutefois, la Commission prend acte des engagements pris par chacun des sous-ministres qui se sont présentés devant elle de corriger rapidement le tir en ce qui concerne l'attribution et le versement des subventions versées aux municipalités.

La question du pouvoir de décision discrétionnaire exercé par les autorités politiques a fait l'objet de discussions. Le Vérificateur général, sans remettre en cause l'exercice d'un tel pouvoir, juge que ce type de décisions doit être motivé et, pour des raisons de transparence, les informations devraient être versées aux dossiers. Tant le sous-ministres des Affaires municipales et de la Métropole que celui des Transports sont mal à l'aise d'exiger de telles pièces; ils ne veulent pas interférer dans des décisions qui sont de nature politique. Les membres de la Commission jugent essentielle l'existence d'un tel pouvoir exercé par les hommes et les femmes politiques. En outre, la Commission de l'administration publique n'est pas le lieu indiqué pour débattre ce type de décisions. D'autres forums, comme l'Assemblée nationale ou l'étude des crédits dans les différentes commissions parlementaires, permettent aux députés d'exercer un contrôle sur ces décisions.

À l'exception du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le Vérificateur général a relevé de nombreuses carences en matière de vérification par les autres ministères qui versent des subventions aux municipalités. Compte tenu de l'expertise du ministère des Affaires municipales et de la Métropole dans le domaine de la vérification, il y aurait tout intérêt que celui-ci exerce un leadership en cette matière.

Dans la perspective d'une reconduction du Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, il serait approprié que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole tire des leçons des précédents programmes. Peu de temps avant les auditions, le Ministère avait reçu les résultats de l'évaluation de la première phase du programme. D'après les propos du sous-ministre, cette étude était somme toute positive quant aux résultats. La Commission encourage le Ministère à poursuivre l'évaluation pour la phase II du projet et à tirer des leçons de cette expérience. À titre d'exemple, ce ministère devrait vérifier si le critère d'investissements additionnels retenu pour la deuxième phase du programme a eu pour effet réel d'inciter les municipalités à investir des sommes additionnelles.

La Commission est préoccupée par l'absence de vérification effectuée par le ministère des Transports pour le Programme d'aide à la prise en charge du réseau local. Le Ministère justifie cette inaction en prétendant que la subvention de 88,1 millions de dollars versée aux municipalités était considérée comme étant inconditionnelle lors de

sa création. Malgré cet argument, la Commission juge essentiel de procéder à des vérifications afin de s'assurer que les sommes versées ont bel et bien été investies dans le réseau. Par le fait même, le Ministère devrait entreprendre une évaluation afin de porter un jugement sur l'état actuel du réseau local sous la responsabilité des municipalités.

Depuis bientôt vingt ans, le gouvernement subventionne le transport adapté pour les personnes handicapées. Il semble aujourd'hui que ce programme, dans sa version originale, ne permet plus de répondre aux besoins croissants de cette clientèle en raison de la rareté des ressources et de l'augmentation de la demande résultant de divers facteurs d'ordre socioéconomique (vieillesse de la population, transformation du réseau de la santé, etc.). La discussion avec les autorités du Ministère a permis de constater le peu de mise en commun des ressources consacrées à cette activité par le ministère des Transports et les réseaux de la Santé et de l'Éducation. La Commission encourage donc le Ministère à poursuivre l'opération de révision du programme. Elle comprend que cette révision doit être accompagnée d'une analyse des besoins de la clientèle et de la nécessaire mise en commun des ressources affectées à cette activité.

Dans son analyse du Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine, le Vérificateur général a noté des défaillances importantes de gestion, tant sur le plan de l'attribution que du contrôle des subventions. Lors de la discussion, le sous-ministre de la Culture et des Communications s'est appliqué à démontrer le caractère singulier de ce programme qui nécessite plus de souplesse dans sa gestion. Pour la Commission, la souplesse ne signifie pas absence de contrôle. Ici, encore, la Commission juge qu'il est de la responsabilité première du Ministère de s'assurer que les sommes versées servent aux fins prévues. Elle incite donc le Ministère à se doter d'outils adéquats de gestion que sont l'évaluation de programme et la vérification interne.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- ***Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole s'engage à partager son expertise en matière de vérification auprès des municipalités avec les ministères qui versent des subventions au palier municipal;***
- ***Que dans le processus d'évaluation de la deuxième phase du Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole vérifie la pertinence et l'impact du critère d'investissements additionnels;***
- ***Que le ministère des Transports procède à une analyse des besoins et à une évaluation du Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées et qu'il dépose à la Commission de l'administration publique, à la***

fin de l'an 2000, les actions à prendre pour répondre adéquatement aux besoins de cette clientèle;

- *Que le ministère des Transports, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Services sociaux prennent les dispositions nécessaires afin de mettre en commun leurs ressources consacrées au transport adapté pour les personnes handicapées;*
- *Que le ministère des Transports procède à la vérification des sommes versées dans le cadre du Programme d'aide à la prise en charge du réseau local, et qu'il entreprenne une évaluation de la qualité du réseau local qui est sous la responsabilité des municipalités en regard des fonds investis par le ministère des Transports depuis la prise en charge par celles-ci;*
- *Que le Ministère revoie les objectifs, les normes et les critères d'attribution du Programme d'aide à l'entretien du réseau local de manière à l'adapter aux besoins actuels;*
- *Que le ministère de la Culture et des Communications prenne les mesures requises afin de corriger les lacunes identifiées par le Vérificateur général tant sur le plan de l'attribution que du versement des subventions provenant du Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine.*

SUBVENTIONS AUX MUNICIPALITÉS

Ministère	Programme	Subvention 1997-1998 (Millions \$)	LACUNES DÉCELÉES DANS LA GESTION DES PROGRAMMES					
			Relatives à l'octroi			Relatives au contrôle		
			Règles et normes	Documentation versée au dossier	Prévisions de coûts	Vérification	Évaluation de programmes	
MAM	PTICQ	54,9	x (1)	x (1)	x		x (1)	4/5
	Subvention à l'ARK	3,0					x	1/5
MTQ	Programme d'aide gouvernementale au transport en commun - Volet im- mobilisations	184,3	x (1)	x (1)		x (1)	x	4/5
	Programme d'aide à la prise en charge du réseau local	88,1				x (1)	x (1)	2/5
	Programme d'aide à l'amélioration du réseau local	27,7		x (1)	x (1)	x (1)	x	4/5
	Programme d'aide au transport adapté aux personnes handicapées	37,0		x (1)				1/5
MCC	Soutien à la mise en valeur du patrimoine	5,2	x	x	x	x (1)	x	5/5
CCNQ	Subventions octroyées par la CCNQ	6,1	x (1)	x	x	x (1)		4/5
MRQ	Taxe sur la TGE	348,8	Problème d'intégralité des recettes relatives à la taxe sur la TGE					
		755,1	4/8	6/8	4/8	5/8	6/8	

(1) Exemple présenté au Rapport du Vérificateur général de l'année 1997-1998, Tome II

3

Le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail

Les 3 et 16 novembre 1999, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre du ministère de la Solidarité sociale, M. Alain Deroy, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* concernant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail.

La mise en contexte

Lors du Sommet sur l'économie et l'emploi qui s'est tenu en octobre 1996, le gouvernement du Québec souscrivait à une proposition de ses partenaires des milieux économiques et sociaux de créer un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. La loi constitutive du Fonds, *Loi instituant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail*⁷, a été sanctionnée le 12 juin 1997.

Tel que le mentionne la loi, ce Fonds est affecté au financement de mesures visant à lutter contre la pauvreté en favorisant l'intégration au travail des personnes démunies. Il soutient donc des projets de création d'emplois, de formation, d'insertion ou de stages pour favoriser l'intégration des personnes dans des emplois durables.

Le Fonds est doté d'une enveloppe de 250 millions de dollars répartie sur trois ans. Cette somme provient de contributions, à parts égales, des particuliers et des entreprises. Le budget du Fonds a été distribué dans chacune des régions du Québec en fonction du nombre de prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail, permettant ainsi de concentrer les efforts en fonction de la répartition régionale de la pauvreté.

La gestion du Fonds est assumée par le ministère de la Solidarité sociale. Ce ministère a conclu, en mars 1999, une entente de services avec le ministère du Travail et de l'Emploi pour assurer la gestion des projets régionaux et locaux. Emploi-Québec préside et coordonne les interventions des comités régionaux et locaux d'approbation de projets et apporte le soutien requis au bon fonctionnement des comités. De plus, Emploi-Québec assure la promotion du Fonds et l'arrimage des partenaires.

Par ailleurs, un comité aviseur est chargé de conseiller le premier ministre qui est responsable du Fonds. Ce comité est formé de représentants des entreprises, des

⁷ L.R.Q., c. F-3.2.0.3.

organismes engagés dans la lutte contre la pauvreté et des organismes ayant développé une expertise dans le domaine de l'aide à l'emploi pour les démunis. C'est ce comité qui a proposé les orientations du Fonds, propositions ensuite adoptées par le gouvernement et acceptées par le Conseil du trésor comme cadre général de référence de fonctionnement.

Ces orientations visent un mode de gestion souple et peu normé; elles mettent notamment l'accent sur :

- la décentralisation et le partenariat;
- la participation de représentants du milieu communautaire et gouvernemental à l'approbation des projets;
- l'absence de normes strictes et restrictives;
- l'innovation et l'expérimentation dans le choix des projets.

Ayant une durée prédéterminée de trois ans, le Fonds ne pourra engager de dépenses après le 31 mars 2000. Cependant, pour des engagements déjà pris, des dépenses pourront être effectuées jusqu'au 31 mars 2001.

Les lacunes observées

Le Vérificateur général du Québec a procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Sa vérification concerne les activités du Fonds jusqu'au 31 janvier 1999. Les résultats ont été publiés dans le tome I de son *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.

Le Vérificateur général note d'abord que le ministre gestionnaire indiquait, en novembre 1997, que le Fonds devait être administré selon le modèle de la « gestion par résultats ». Ce concept, déjà décrit dans le tome II de son *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, repose sur les grands principes suivants⁸ :

- *la délégation des responsabilités* : favoriser la responsabilisation quant à l'utilisation des ressources que le gouvernement met à la disposition des dirigeants;
- *la détermination des objectifs* : préciser les résultats escomptés;

⁸ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998, Tome II*, p. 20.

- *la mesure des résultats* : déterminer un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, établir des pratiques permettant de recueillir les renseignements nécessaires à la mesure de la performance, et mesurer les résultats à l'aide des indicateurs;
- *la reddition de comptes régulière et publique* : communiquer les résultats en fonction des objectifs fixés.

Le Vérificateur général a donc adopté cette approche dans son rapport d'optimisation. Les sections du chapitre de son rapport consacré au Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail s'inspirent de ces principes.

Dans l'ensemble, le Vérificateur général estime que l'absence de cibles quantitatives précises ne permet pas d'exercer une gestion axée sur les résultats. Le gestionnaire n'aurait pas l'assurance que le cadre normatif a été respecté en ce qui a trait au choix des projets et des participants. Il n'a pas non plus veillé à ce qu'un suivi adéquat des projets soit effectué. Les résultats obtenus sont, de ce fait, difficiles à apprécier et la reddition de comptes s'en trouve limitée.

Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure

Le ministère de la Solidarité sociale a mis en place un mode de gestion aussi libre que possible, encadré par des balises et des orientations générales et par de trop rares objectifs. De plus, ces objectifs n'étaient pas assortis d'indicateurs de mesure. Selon le Vérificateur général, cette approche ne concorde pas avec une gestion par résultats. Cet encadrement imprécis aurait notamment pour effet que le Fonds finance parfois des emplois déjà existants, absorbe les frais réguliers de fonctionnement de certains organismes et se substitue, à l'occasion, à d'autres programmes gouvernementaux. Le Ministère n'aurait pas non plus l'assurance d'atteindre la clientèle qu'il visait au départ.

Au sujet de la clientèle à atteindre et de la nature des projets, la plupart des orientations et des objectifs du Fonds ne comportent pas de cibles quantitatives précises. Il en va ainsi, par exemple, de la proportion des emplois destinés aux femmes et de la priorité qui devait être accordée, au cours de la première année d'exercice du Fonds, aux prestataires de la sécurité du revenu. De même, aucune cible n'a été définie concernant le nombre de personnes à rejoindre par les trois volets du Fonds : insertion en emploi, préparation à l'emploi et création d'emploi. L'absence de précisions a pu conduire les régions à adopter des objectifs différents.

Malgré le fait que le cadre normatif du Fonds indique qu'il ne doit pas consolider des emplois existants ou financer les frais réguliers des organismes, le Vérificateur général

constate que, dans un pourcentage significatif de dossiers, ces situations se sont produites.

Le Vérificateur général indique aussi que de nombreux dossiers montrent que le Fonds a pu, pour diverses raisons, se substituer à des programmes réguliers d'autres ministères. À cet égard, le manque de balises claires a pu mener également à des pratiques différentes d'une région à l'autre.

La formation et l'encadrement offerts par les organismes promoteurs ont une importance primordiale pour que l'expérience acquise par une personne puisse être transférable dans un autre emploi. Or, cette formation et cet encadrement sont définis de manière imprécise par les promoteurs. Le Fonds ne peut donc pas évaluer si le participant est en mesure d'acquérir ces connaissances transférables.

Délégation et exercice des responsabilités

Le Vérificateur général constate que la structure de gestion et les grandes responsabilités ont été définies. Cependant, « l'imprécision de certaines d'entre elles ou de la façon de les exercer, ou encore leur exercice inadéquat ont entraîné des difficultés⁹ ». Cette constatation vise principalement le respect des paramètres établis (choix des projets, profil des participants, priorités régionales) et le suivi adéquat des projets.

Tous les comités d'approbation devaient élaborer une planification stratégique de leurs interventions. Selon le Vérificateur général, cette planification stratégique devait respecter les paramètres du Fonds et les particularités régionales. Dans les faits, bien que chaque région visitée par le Vérificateur général se soit dotée d'une planification stratégique, il n'en découle pas nécessairement un plan d'action. « Par conséquent, il se peut que les projets choisis ne répondent pas aux besoins prioritaires de la région. Quant au gestionnaire, il ne s'est pas préoccupé de cet élément¹⁰ ».

Par son statut de gestionnaire du Fonds, le ministère de la Solidarité sociale devait exercer un minimum de surveillance quant au respect des paramètres d'action du Fonds (projets et participants choisis). Pour ce faire, le Ministère a élaboré un processus de révision des projets acceptés par les comités d'approbation. Ce processus a été mis en place neuf mois après le début des activités du Fonds. Or, l'information disponible au gestionnaire ne peut lui permettre de s'assurer que les projets ne contreviennent pas aux paramètres du Fonds. Quant au choix des participants, aucune mesure n'est prise par le gestionnaire pour s'assurer de manière fiable que le promoteur vérifie si les personnes répondent aux critères du Fonds. Pour une catégorie de participants, les

⁹ Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰ Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, p. 20.

personnes non prestataires de la sécurité du revenu, l'information dans les dossiers est incomplète. Par ailleurs, le Vérificateur général indique que le gestionnaire n'a pas offert un soutien et un encadrement suffisants à son personnel, ce qui aurait permis une analyse systématique des demandes. Dans le même ordre d'idée, les ententes contractuelles ne comportaient pas un certain nombre de dispositions importantes pour le suivi adéquat des dossiers, notamment l'usage réservé aux immobilisations et à l'équipement au terme du projet.

Le Vérificateur général considère inadéquat et déficient le suivi des projets réalisé par les comités régionaux. À cet égard, il note que le gestionnaire du Fonds n'a pas défini ce qu'est un suivi adéquat : éléments d'information essentiels, conditions minimales à respecter avant le versement de la subvention, nature des renseignements à obtenir selon le risque relatif à chaque projet, fréquence des suivis. Dans la plupart des régions, on s'est limité à faire un suivi budgétaire.

Mesure des résultats

L'information de gestion disponible souffre de certaines déficiences. Le Vérificateur général mentionne que « le gestionnaire ne peut parvenir à une mesure éloquente des résultats, compte tenu que les objectifs n'ont pas été définis au départ, que les données qu'il possède ne sont pas toujours fiables et que leur enregistrement dans le système informatique tarde¹¹ ». Le Vérificateur général cite quelques exemples de cette situation : comptabilisation des postes prévus et non des postes comblés, comptabilisation d'un emploi peu importe sa durée, inexactitude des informations sur le lieu de naissance des participants, retard de plusieurs mois entre l'approbation d'un projet et son enregistrement.

Reddition de comptes

En ce qui concerne la reddition de comptes, elle souffre du fait que les objectifs du Fonds n'ont pas été quantifiés. On ne peut donc comparer les réalisations du Fonds avec ce qui était escompté. Le Vérificateur général fait aussi état d'ambiguïtés dans la terminologie, de renseignements non étayés et de l'absence de certaines informations utiles dans le premier bilan du Fonds.

L'audition du sous-ministre de la Solidarité sociale

Appelé à réagir au rapport du Vérificateur général, le sous-ministre de la Solidarité sociale, M. Alain Deroy, attire d'abord l'attention de la Commission de l'administration publique sur le fait que le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail constitue une mesure exceptionnelle avec une gestion singulière.

Il rappelle l'origine du Fonds et les orientations retenues. Ces orientations vont clairement dans le sens d'une gestion souple et peu normée permettant aux régions de soutenir les projets qui répondent le mieux aux besoins et aux réalités locales et régionales. Ces orientations ont été acceptées par le Conseil du trésor. Des outils, balises et procédures ont été développés pour mieux soutenir les comités d'approbation dans leur tâche. Conscient de l'évolution des besoins et des problèmes rencontrés, le Ministère a aussi apporté, au besoin, des précisions et des correctifs.

Le sous-ministre rappelle également que l'intervention du Vérificateur général se situait entre mai 1998 et décembre 1998, et que ses commentaires portaient sur le premier bilan du Fonds. Par la suite, le Fonds a continué ses activités, des mesures correctrices ont été prises et le rapport d'activités couvrant la période de juin 1997 à mars 1999 a été déposé à l'Assemblée nationale. Ces actions et les résultats dont fait état le rapport d'activités démontrent que les recommandations du Vérificateur général ont été prises en compte.

Le sous-ministre fait ensuite état des premières évaluations du Ministère qui montrent, selon lui, les résultats très positifs obtenus par les interventions du Fonds. La Commission de l'administration publique peut ainsi prendre connaissance des plus récents résultats concernant le nombre de projets acceptés et le nombre de personnes touchées, les sommes engagées, la répartition régionale des projets et le profil des participants.

Par la suite, M. Deroy traite systématiquement des recommandations du Vérificateur général et des correctifs mis en place par le Ministère.

Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure

Fondamentalement, le ministère de la Solidarité sociale estime que la gestion par résultats ne peut s'appliquer intégralement au Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Compte tenu des orientations retenues, notamment la gestion souple et peu normée, ainsi que du caractère d'innovation et d'expérimentation des projets, la détermination d'objectifs précis et mesurables découlant d'une gestion par résultats ne convient pas au Fonds.

Cela étant dit, le Ministère a néanmoins cherché à atteindre les meilleurs résultats possibles dans l'ensemble des interventions du Fonds et dans chacune des régions. « Donc, on ne s'est pas donné de tels objectifs quantitatifs dès le départ, mais la préoccupation d'obtenir les meilleurs résultats a toujours été présente, bien entendu¹² ».

¹¹ Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, p. 25.

¹² *Journal des débats*, Commission de l'administration publique, 3 novembre 1999.

Pour appuyer cette affirmation, le sous-ministre a fait état des actions pour faire connaître les orientations du Fonds, soutenir les comités et effectuer le suivi des participations et du budget.

Les particularités de la gestion du Fonds, par rapport à une gestion par résultats, soulèvent plusieurs questions et commentaires de la part des membres de la Commission. Compte tenu que le Ministère dit ne pas pouvoir appliquer intégralement une gestion par résultats, les parlementaires s'interrogent sur la capacité du Ministère d'obtenir de meilleurs résultats s'il n'a pas précisé, qualitativement ou quantitativement, ce à quoi il s'attend. Selon le sous-ministre, il était important de ne pas « baliser tout de suite dans des objectifs précis de résultats¹³ » pour permettre de générer des projets novateurs dans les régions. En ce qui concerne la mesure des impacts du Fonds, l'évaluation en cours devrait apporter un éclairage global sur la performance du Fonds, notamment sur la création d'emplois durables. Dans le cadre d'une gestion par résultats, il est possible de faire un *monitoring* systématique des résultats. Celui-ci exige cependant une importante collecte d'information. Ce n'est cependant pas la voie qui a été choisie par le Ministère. Pour le sous-ministre, il reste que le mode de gestion adopté dans les circonstances était vraiment le seul possible. L'information de gestion a des limites importantes qui font que seule l'évaluation en cours peut répondre à la question centrale de la rentabilité du programme. Selon M. Deroy, si l'existence du Fonds était prolongée, cette évaluation permettrait sans doute de mieux cibler la clientèle.

Le Vérificateur général s'étant interrogé à savoir si le Fonds ne se substituait pas, en certaines occasions, aux programmes réguliers des ministères et des organismes, les membres de la Commission demandent au sous-ministre quels mécanismes ont été mis en place pour s'assurer qu'une telle substitution ne se produise pas. Pour éviter cela, une consigne très claire a été donnée aux analystes en région : si un autre programme peut financer un projet, il faut le référer au ministère responsable en s'assurant de la disponibilité budgétaire. Par ailleurs, le comité d'approbation a aussi la possibilité, lors de l'étude des projets qui lui sont transmis, de référer le projet à un autre programme du gouvernement. Selon le sous-ministre, les cas signalés par le Vérificateur général s'expliquent par des situations particulières et temporaires qui existaient au moment où les projets ont été examinés. Il demeure pour le Ministère que ces interventions étaient pertinentes au moment où les décisions ont été prises.

Les membres de la Commission se questionnent aussi sur l'intervention du Fonds pour soutenir les activités régulières des organismes communautaires. Ce type d'intervention pourrait expliquer la crainte de ces organismes concernant leur survie à la fin des activités du Fonds. Là-dessus, le Ministère mentionne qu'une des orientations du Fonds était qu'il fallait éviter le plus possible de soutenir les activités régulières des

¹³ *Journal des débats*, Commission de l'administration publique, 3 novembre 1999.

organismes. Cette orientation a conduit les comités d'approbation à refuser certains projets. Par ailleurs, les craintes mentionnées peuvent s'expliquer par le fait que les organismes ont développé de nouvelles activités ou étendu leurs activités existantes. Deux situations doivent être distinguées. Premièrement, dans certains projets de création d'emplois, par exemple les projets d'économie sociale, les revenus autonomes générés par ces entreprises leur permettent de maintenir la personne en emploi après la fin de la subvention. Deuxièmement, dans les autres cas, l'objectif du Fonds était que l'expérience de travail acquise soit transférable, d'où l'importance d'accompagner l'individu dans ses démarches de recherche d'emploi au cours des dernières phases du projet.

Sur ce thème de l'accompagnement des participants, les membres de la Commission s'inquiètent des résultats d'un sondage du Ministère effectué dans le cadre de l'évaluation des processus de gestion du Fonds. Ces résultats indiquent qu'environ le quart des participants à des programmes de formation n'ont pas été informés des possibilités d'emploi à la suite de la formation. Selon le sous-ministre, ce problème a été discuté au comité aviseur. Des directives ont été envoyées dans les directions régionales pour s'assurer que cet accompagnement, dans la formation et dans les derniers mois d'un projet d'insertion, soit plus rigoureux.

Sur la formation encore, les parlementaires se montrent surpris en constatant, à la lecture du tableau des caractéristiques des personnes participantes en formation, qu'une part importante de la clientèle inscrite a déjà une scolarité de niveau post-secondaire. Cela reflèterait l'augmentation de la pauvreté chez les diplômés découlant souvent d'un mauvais arrimage entre la formation et les besoins du marché du travail, d'une part, et le manque d'expérience de travail, d'autre part.

Sur le choix des participants en fonction des orientations du Fonds, la Commission a voulu savoir s'il y avait un contrôle exercé par le gestionnaire. Le Ministère avait effectivement donné des balises claires à cet effet. Les informations sur le revenu familial des participants, qui devaient être vérifiées au niveau local et régional, servaient à établir la conformité du profil des participants avec les objectifs du Fonds. « Donc, de façon générale, ces critères-là ont été bien appliqués et bien compris mais, évidemment, il peut y avoir des cas d'exception¹⁴ ». Le Fonds a pu, dans certains cas, financer des postes d'encadrement ou de supervision de personnes qui n'étaient pas nécessairement des personnes démunies. Cela s'expliquait par les exigences de formation ou de compétences pour des postes d'encadrement afin que les projets se réalisent correctement.

Les parlementaires soulèvent également des questions sur les mécanismes mis en place pour éviter que des projets soutenus par le Fonds de lutte fassent concurrence à

¹⁴ *Journal des débats*, Commission de l'administration publique, 3 novembre 1999.

l'entreprise privée offrant déjà des services comparables. À ce sujet, le sous-ministre assure la Commission qu'une directive très sévère a été émise. Cette directive énonce clairement que, dans les cas où le projet est susceptible de créer de la concurrence déloyale, il faut le refuser. Selon le sous-ministre, le processus d'approbation semblait être assez étanche pour prévenir ces cas.

Délégation et exercice des responsabilités

Sur la deuxième série de commentaires du Vérificateur général, le Ministère estime qu'il a posé les gestes pour donner suite à ces observations. Le sous-ministre cite, entre autres, l'entente de services conclue entre le ministre de la Solidarité sociale et la ministre d'État au Travail et à l'Emploi. Les responsabilités à tous les paliers de l'administration ont donc été définies avec le maximum de clarté.

Au sujet du suivi des projets, le sous-ministre indique que les observations du Vérificateur général ont été diffusées avec beaucoup « d'insistance » dans l'ensemble de l'organisation. Les directions régionales du Ministère ont dû produire, au cours de l'été 1999, un plan de suivi pour s'assurer que les projets correspondent véritablement aux objectifs que le Fonds poursuit. Ces plans de suivi devaient prévoir des visites sur les lieux des projets, une vérification de la conformité dans l'application des protocoles, une vérification de l'encadrement des participants par le promoteur, une vérification que la formation prévue a effectivement été donnée, une vérification de l'admissibilité des participants et la mise en œuvre des correctifs qui s'imposent le cas échéant. Les directions régionales doivent rendre compte au Ministère de l'application de ces plans de suivi au plus tard le 8 décembre 1999. Le sous-ministre affirme qu'il y aura « [...] des vérifications sur place de l'équipe du central quant à l'application de ces mesures¹⁵ ».

Les membres de la Commission se montrent très sensibles à la rigueur dans le suivi des projets et intéressés par les stratégies de suivi demandées aux directions régionales. Ces stratégies pourraient permettre de répondre de façon plus précise aux recommandations du Vérificateur général. Les membres prennent aussi note que les directeurs régionaux devront faire état de l'implantation de ces stratégies.

Sur ce thème du suivi, les membres de la Commission font état de leurs inquiétudes au sujet du choix des participants, de l'accompagnement des personnes, de l'utilisation des rapports d'étapes, de la vérification sur les lieux de la réalisation des projets, ainsi que des mécanismes mis en place pour analyser plus en profondeur les cas de projets multiples d'un même organisme.

¹⁵ *Journal des débats*, Commission de l'administration publique, 16 novembre 1999.

Mesure des résultats

Au sujet de la mesure des résultats, le sous-ministre rappelle que le Ministère disposait, dans chacune des directions régionales, des infrastructures nécessaires à la collecte systématique des données essentielles à la mesure des résultats du Fonds de lutte. Il convient toutefois que des efforts ont dû être faits « pour que les données soient inscrites plus hâtivement dans les systèmes, qu'une vérification plus rigoureuse soit faite encore sur la fiabilité des données [...] et pour faire en sorte que l'information de gestion soit disponible plus rapidement¹⁶ ».

Par ailleurs, pour bien démontrer que la préoccupation des résultats était toujours présente, le Fonds fait l'objet d'une évaluation de programme très détaillée. Selon le sous-ministre, il y a peu de programmes qui font l'objet d'une évaluation aussi étendue et aussi rigoureuse. Cette évaluation devrait apporter un éclairage global sur la performance du Fonds, incluant les processus opérationnels. La stratégie d'évaluation a été soumise au comité aviseur qui l'a approuvée en septembre 1999; les résultats lui seront aussi communiqués.

Les membres de la Commission cherchent à savoir si les problèmes soulevés par le Vérificateur général quant à l'enregistrement des informations sur les participants sont résolus. Là-dessus, le sous-ministre affirme que, d'une part, les systèmes d'information utilisés en région et au Ministère sont tout à fait compatibles et, d'autre part, que des efforts importants ont été faits pour accélérer la saisie des informations dans les systèmes et améliorer la qualité de ces informations. Ces correctifs ont permis de produire une information plus fiable dans le rapport d'activités de mai 1999.

Reddition de comptes

Concernant la reddition de comptes, le sous-ministre est d'accord avec les commentaires du Vérificateur général. Les deux principaux problèmes identifiés, c'est-à-dire la notion de postes autorisés et la collecte systématique des informations, ont été corrigés. C'est ainsi que le rapport portant sur la période de juin 1997 à mars 1999, déposé à l'Assemblée nationale au mois de mai 1999, fait clairement état du nombre de postes autorisés, que ce soit des emplois créés, des stages ou des places en formation. La qualité des informations inscrites dans les systèmes du Ministère a aussi fait l'objet d'une attention particulière.

* * *

En conclusion, le sous-ministre reconnaît qu'il a dû apporter des correctifs au fonctionnement du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail depuis

¹⁶ *Journal des débats*, Commission de l'administration publique, 3 novembre 1999.

le début de son implantation. À cet égard, le Vérificateur général a contribué à l'amélioration du Fonds. Dans l'ensemble, le Ministère dresse un bilan positif du Fonds sous quatre aspects :

- il a permis à des personnes de s'engager dans des démarches de formation et d'insertion;
- il a démontré l'avantage de la souplesse dans la conception des programmes;
- il a favorisé une concertation étroite entre l'administration et le secteur communautaire;
- il a suscité une concertation interministérielle.

Conclusions et recommandations

La Commission de l'administration publique considère que ses travaux doivent permettre d'utiliser l'expérience acquise pour mieux baliser un éventuel prolongement de ce programme ou la mise en place d'un nouveau programme visant les mêmes objectifs. Le Vérificateur général du Québec a d'ailleurs lui aussi clairement adopté cette orientation dans son rapport d'optimisation¹⁷. À cet égard, les résultats de l'évaluation en cours auront une grande importance et permettront de répondre à de nombreuses interrogations soulevées, en particulier concernant le caractère durable des emplois créés.

La Commission affirme que l'objectif à l'origine de la création du Fonds de lutte, soit faciliter l'accès à l'emploi des personnes économiquement démunies, était et demeure valable. Par ailleurs, les membres de la Commission reconnaissent que le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail a eu des effets positifs. À ce titre, la Commission est d'accord avec le ministère de la Solidarité sociale sur certaines retombées positives importantes du programme, en particulier la décentralisation des décisions ainsi que le développement d'une concertation étroite entre l'administration publique et le secteur communautaire.

La Commission comprend bien que, compte tenu de l'approche adoptée pour la gestion du Fonds, c'est l'évaluation détaillée en cours qui devrait mesurer adéquatement les résultats atteints par le Fonds. Dans ce contexte, l'information de gestion actuellement disponible permet difficilement de mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques du Fonds.

La Commission considère cependant qu'une gestion par projets souple et non normée ne s'oppose aucunement à une grande rigueur administrative. La Commission est d'avis que le ministère de la Solidarité sociale n'a pas fait la démonstration claire de cette rigueur administrative dans les documents déposés et les réponses données lors de son audition. La Commission n'a donc pas eu l'assurance que les correctifs apportés à la

gestion du Fonds, à la suite du rapport du Vérificateur général, sont adéquats, notamment dans le cas des stratégies régionales de suivi.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- ***Que le Ministère s'assure que les stratégies régionales de suivi soient appliquées et qu'elles répondent aux exigences du Ministère et aux commentaires du Vérificateur général;***
- ***Que le Ministère dépose à la Commission un rapport sur l'application des stratégies régionales de suivi des projets avant le 31 mars 2000;***
- ***Que le Ministère poursuive l'évaluation en cours du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et dépose à la Commission, avant le 30 septembre 2000, le rapport final de cette évaluation en faisant ressortir le caractère durable des impacts;***
- ***Que, dans le cadre de programmes similaires, c'est-à-dire basés sur un partenariat avec un objectif de gestion souple, le Ministère s'assure de mettre en place tous les mécanismes nécessaires pour que les paramètres d'action du programme soient respectés dès sa mise en vigueur et que le suivi nécessaire soit effectué. Sa reddition de comptes doit, par ailleurs, démontrer explicitement cette rigueur dans l'encadrement du programme.***

¹⁷ Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, p. 15.

Le Curateur public du Québec

Le 10 novembre 1999, la Commission de l'administration publique entend le Curateur public du Québec en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes*. L'exercice a pour but de faire le suivi des recommandations émises, en novembre 1997, par le Protecteur du citoyen du Québec et, au printemps 1998, par la Commission et le Vérificateur général du Québec. Les débats de la Commission portent sur le bilan de la mise en œuvre de la première année de la réforme au Curateur public.

La mise en contexte

Le curateur public du Québec est une personne nommée par le gouvernement du Québec. Sa mission première est la protection des droits et la représentation des personnes inaptes par des moyens adaptés à leurs milieux de vie respectifs. Le Curateur public, par l'intermédiaire d'une équipe de professionnels, représente directement les personnes sous le régime de protection public. De plus, il assume un rôle de surveillance, de supervision et d'assistance auprès des curateurs et des tuteurs légaux des personnes sous régime de protection privé. L'administration des biens des personnes inaptes est un corollaire à la mission de protection de la personne, dans la mesure où elle participe au bien-être de la personne. Enfin, le Curateur public assume aussi la gestion provisoire, généralement pour une période de dix ans, des successions vacantes et des biens délaissés. À la suite d'une plainte, il fait également une enquête sur l'administration du mandataire d'une personne inapte.

Le Curateur public existe depuis 1945, époque où il est nommé pour protéger les « aliénés non interdits ». En 1963, son rôle est restreint à celui de curateur aux biens, et les médecins sont responsables des personnes. En 1971, cependant, il redevient curateur à la personne et aux biens, en plus d'être responsable de la surveillance des curatelles privées. L'entrée en vigueur de la *Loi sur le Curateur public*, en avril 1990, vient préciser cette mission et moduler les régimes de protection en fonction de l'incapacité de la personne.

La législation québécoise relative aux droits des personnes inaptes s'inscrit dans un contexte international et canadien d'affirmation, de promotion et de reconnaissance des

droits de la personne. Au Québec, la primauté de la personne reconnue par la *Charte des droits et libertés de la personne* trouve son prolongement dans le *Code civil*, qui accorde à tout être humain, du seul fait de son existence, la personnalité juridique et, partant, la pleine jouissance des droits civils. De plus, cet encadrement législatif applicable à la personne inapte s'accompagne au Québec d'un souci d'équilibre entre la protection à laquelle celle-ci a droit et le respect de son autonomie, de manière à tenir compte de sa personnalité, de ses croyances et de ses intérêts. Ainsi, la mission du Curateur public n'est pas seulement déterminée par la *Loi sur le Curateur public*, mais aussi par certaines dispositions du *Code Civil* sans compter celles faisant partie, notamment, de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

En vertu de ce cadre législatif, seul un tribunal peut autoriser l'ouverture d'un régime de protection et décider de sa nature. Le Curateur public est nommé par défaut, lorsque la personne est totalement isolée, que sa famille et ses proches ne peuvent ou ne veulent en prendre charge, ou que le tribunal juge que les intérêts de la personne seront mieux défendus par une partie indépendante. La nature du régime est fonction du degré d'incapacité de la personne concernée. Il est question du régime public ou privé de curatelle lorsque l'incapacité est entière et permanente, du régime public ou privé de tutelle lorsque l'incapacité est partielle ou temporaire, du mandat en prévision de l'incapacité quand un individu désigne de façon préventive un proche à qui il confie la capacité de décider en son nom en cas d'incapacité, du régime de conseiller au majeur quand une personne en mesure de faire la gestion courante de ses biens a néanmoins besoin d'être assistée ou conseillée pour des actes d'administration complexes. Les personnes sous le régime de tutelle doivent être réévaluées tous les trois ans, et celles sous le régime de la curatelle, tous les cinq ans.

La tâche du Curateur public est lourde et complexe. Rien que pour remplir sa mission de protection des personnes, il doit faire face à des difficultés de toutes sortes telles que les incertitudes inhérentes aux consentements aux soins, à l'évaluation de l'incapacité, les problèmes occasionnés par la diversité et la complexité des sources législatives pertinentes et les déficiences des différents milieux de vie. Dans la mesure du possible, le Curateur doit maintenir une relation personnalisée avec ses pupilles et assurer un suivi régulier de leur condition par des rapports formels.

Le Curateur public est directement responsable de la protection d'environ 12 500 personnes incapables réparties sur le territoire du Québec. De plus, il assure la surveillance et la supervision de près de 13 000 tuteurs et curateurs privés, en plus d'exercer, à l'occasion, son pouvoir d'enquête envers plus de 8 000 mandataires agissant en vertu d'un mandat en cas d'incapacité. Il s'occupe, aussi, de la gestion de

milliers de dossiers de biens délaissés. Bon an mal an, il accueille 2 500 nouvelles personnes représentées en curatelle privée et publique. La moitié des personnes représentées vivent à domicile et 84 % disposent d'un revenu inférieur à 10 000 dollars par année.

Rappel des faits

Le 17 novembre 1997, le Protecteur du citoyen dépose à l'Assemblée nationale un rapport faisant état de graves manquements à la mission du Curateur public, reflétant ainsi les allégations des médias vieilles de plusieurs années. Puis, le 11 mai 1998, devant la gravité des entorses aux lois et règlements et leurs conséquences néfastes sur les personnes représentées, pour la première fois de son histoire, le Vérificateur général dépose à l'Assemblée nationale un rapport spécial.

En effet, malgré les modifications législatives apportées en 1990 au *Code civil* et à la *Loi sur le Curateur public*, l'organisme ne s'est pas acquitté de ses nouvelles responsabilités légales. Le maintien de la politique d'autofinancement de l'organisme et l'absence d'une équipe de cadres supérieurs et de professionnels suffisamment spécialisés expliquent en grande partie ce manquement au devoir. L'organisme a ainsi perpétué son intervention traditionnelle axée sur la gestion des biens plutôt que sur la protection des droits de la personne inapte. L'intervention tardive du Vérificateur général provient de ce que, malgré des tentatives répétées depuis 1983, il n'a pu avoir accès aux dossiers du Curateur avant 1996 lors de l'arrivée de M^{me} Juliette P. Bailly au poste de curatrice.

Dans son rapport, le Vérificateur général mentionne que tous les secteurs d'activités du Curateur comportent des déficiences importantes mais, à l'instar du Protecteur du citoyen, sa critique la plus dure touche à l'absence quasi totale de rapports entre le Curateur et chacune des personnes qu'il est censé représenter. À cette époque, le Curateur ne connaît pas ses pupilles, ne les visite à peu près jamais et ne consulte pas leur famille. Le Curateur se fie beaucoup trop aux institutions de santé, qui sont loin d'avoir fait la preuve qu'elles s'occupent toujours de façon satisfaisante des personnes inaptes. Quant aux biens patrimoniaux, le Vérificateur conclut que même cet aspect de son mandat comporte des lacunes importantes. À l'égard des régimes privés de protection et des mandats d'inaptitude, il souligne la faiblesse de sa surveillance à l'endroit des tuteurs et curateurs privés et son absence totale d'implication envers les mandataires. Enfin, dans le domaine des biens délaissés, il constate un manque d'initiative dans la recherche des propriétaires légitimes. En fait, selon lui, tout est à repenser : l'encadrement du personnel, l'identification des priorités, l'élaboration et la réalisation des programmes, la responsabilisation des employés, la tarification des

services, le système informatique, la protection de l'information, la gestion des biens des dépendants, les liens avec les familles et les institutions et la question du financement de l'organisme.

Saisie de ces rapports, le 20 mai 1998, la Commission de l'administration publique entend et interroge le protecteur du citoyen, le vérificateur général et la curatrice publique. Le 5 juin, elle déclare dans son rapport à l'Assemblée nationale :

La Commission tient à exprimer sa stupeur devant la gravité et l'étendue des problèmes soulevés par le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général dans leurs rapports sur le Curateur public, de même que sa plus vive préoccupation pour un redressement rapide de la situation¹⁸.

La Commission, de plus, exprime sa volonté d'être informée régulièrement de la situation du Curateur public en demandant, entre autres, un rapport d'étape sur l'opération de redressement déjà amorcée¹⁹. Quant au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, de qui relève le Curateur public, il annonce que le gouvernement accueille favorablement les recommandations contenues dans le rapport spécial du Vérificateur général et dans celui du Protecteur du citoyen. De plus, il présente les dispositions qu'il entend prendre pour corriger la situation avec célérité et de façon permanente. Peu après, en décembre 1998, le Ministère remet au Curateur public un document²⁰ de réflexion globale sur la mission de l'organisme, ses priorités et ses axes stratégiques de développement. Le document mentionne, notamment, que le changement le plus exigeant auquel le Curateur public doit faire face n'est pas tant de nature législative ou administrative; il a plutôt trait à l'implantation, au sein de l'institution, d'une véritable culture de respect et de protection de la personne inapte.

La réforme du Curateur public débute en avril 1998 avec la mise en œuvre d'un plan de redressement vigoureux proposé par la firme d'experts-conseils, le groupe Mallette Maheu, dont le mandat a pris fin en mai 1999. La mise en place de l'ensemble des mesures proposées s'échelonne sur une période de trois ans. Au terme de cette réforme, qui s'appuie sur les recommandations du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, l'institution aura été revue de fond en comble tant sur le plan de l'exercice de

¹⁸ Assemblée nationale du Québec, *Rapport déposé par la Commission parlementaire de l'administration publique à l'Assemblée nationale*, le 5 juin 1998.

¹⁹ Un premier rapport fut soumis le 17 août 1998.

²⁰ DESCHÊNES, Jean-Claude et GAGNON, Sylvie, *La mission du Curateur public du Québec : ses fondements, sa portée, ses conditions de réussite. Rapport remis à Pierre Gabrièle, Curateur public du Québec*, décembre 1998, 116 p.

sa mission qu'à l'égard de l'administration des ressources. En mars 1999, une nouvelle étape est franchie lorsque le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration annonce que la réforme du Curateur public se réalisera par un virage en trois volets, soit : un virage en faveur de la protection de la personne, une solution permanente aux problèmes de financement du Curateur et, enfin, des mesures pour garantir l'imputabilité du Curateur. Pour confirmer la mise en œuvre de ces orientations, la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le Curateur public* (1999, chap. 30) entre en vigueur le 18 juin 1999. Celle-ci vient modifier le mode de financement du Curateur et garantir son imputabilité. Elle permet que la gestion des placements de la personne représentée puisse être déléguée à la Caisse de dépôt et de placement du Québec, et l'allocation des dépenses personnelles, déléguée à une personne salariée d'un établissement qui s'engage à respecter les critères établis. Elle donne le droit au Curateur, avec l'autorisation du tribunal, de protéger les personnes inaptes par des mesures provisoires quand l'ouverture d'un régime de protection est imminente et, enfin, elle permet au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de former un comité consultatif chargé de conseiller le Curateur en matière de protection et de représentation des personnes inaptes.

Par ailleurs, reconnaissant la portée sociale de sa mission et afin de mettre fin à son manque de ressources et à la pratique inéquitable de l'interfinancement entre personnes inaptes, le ministre déclare que le Curateur sera désormais un organisme budgétaire recevant son budget du gouvernement. Il lui accorde des crédits de dix millions de dollars pour permettre l'embauche de 120 nouveaux employés. Pour assurer son redressement administratif et la mise en œuvre des priorités de 1999, il appuie la création de quatre comités chargés de maintenir un développement concerté des activités du Curateur public, à savoir : un comité de gestion responsable de la planification et de la coordination des activités des directions, un comité directeur de la protection définissant les orientations en vue de servir adéquatement les personnes représentées, un comité directeur des ressources informationnelles ayant pour mandat principal de revoir les orientations du plan directeur informatique et, enfin, un comité de protection des renseignements personnels chargé de définir les orientations et le cadre d'application de la protection des renseignements personnels.

Enfin, en novembre 1999, le Curateur public²¹ et le Protecteur du citoyen²² remettent aux membres de la Commission leur rapport portant sur la première année de la réforme. Le

²¹ Le Curateur public du Québec, *La protection de la personne inapte et de ses biens, bilan de la 1^{ère} année de la réforme au Curateur public du Québec, Rapport déposé auprès des membres de la Commission parlementaire de l'administration publique*, novembre 1999, 33 p.

Protecteur du citoyen constate la volonté très marquée de l'actuel curateur de réorganiser en profondeur et de façon durable chacune des unités administratives et de veiller à ce chaque employé connaisse et respecte, dans leurs faits et gestes, la mission de l'organisme. Il considère que les réformes entreprises s'inscrivent dans la bonne voie, à savoir la protection de la personne dans son intégralité. Il remarque, toutefois, que les effets souhaités du redressement ne se feront pas sentir véritablement avant deux ans. De plus, il émet certaines recommandations comme : accentuer la formation du personnel, retracer les cas de personnes lésées non encore identifiées, tenir compte des différences à établir entre l'autonomie de gestion d'une personne placée sous un régime de curatelle et celle soumise à un régime de tutelle, revoir les règles en matière de conservation de l'avoir liquide des usagers par les établissements, et apporter certaines modifications en vue d'améliorer le service de l'examen des plaintes.

L'audition du curateur

Le 10 novembre 1999, le curateur, monsieur Pierre Gabrièle, présente aux membres de la Commission les grandes lignes de son rapport portant sur la première année de la réforme. Il rappelle la mission de son organisme, ses devoirs et obligations en vertu de la législation québécoise. Il expose les trois priorités qu'il s'est données peu après son arrivée en poste en octobre 1998 :

- prendre le virage en faveur de la protection de la personne;
- réparer les erreurs du passé;
- remettre sur pied l'institution qu'est le Curateur public.

Prendre le virage en faveur de la protection de la personne

Sous le thème « Prendre le virage en faveur de la protection de la personne », M. Gabrièle dévoile les diverses mesures qu'il a prises pour assurer un changement radical de la culture de son institution dans le sens des recommandations du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen. Ces mesures comprennent, notamment, la décentralisation des services, l'embauche de travailleurs sociaux, de personnel médical et d'experts en santé mentale et autres, l'établissement de liens personnels continus avec les personnes représentées, la liaison avec les organismes et les établissements en charge des personnes inaptes, une plus grande participation des proches, la mise

²² Le Protecteur du citoyen, *Commentaires du Protecteur du citoyen sur le bilan de la 1^{ère} année de la réforme au Curateur public du Québec à la Commission parlementaire de l'administration publique*, Québec, 9 novembre 1999, 31 p.

sur pied de mécanismes assurant le respect des droits de la personne inapte et, aussi, une protection efficace des biens des personnes représentées.

Pour changer la culture de l'organisation, le Curateur a procédé récemment à l'actualisation du code d'éthique et de déontologie de ses employés. M. Gabrièle précise que ceux-ci ont été sensibilisés au fait qu'ils ne sont plus, comme par le passé, des responsables de clients, mais bien des conseillers à la représentation continue de la personne inapte. Pour l'organisme, cela signifie passer d'une « culture de papier », c'est-à-dire de la gestion de dossiers de clients traités de façon séquentielle et réactive, à une culture de « représentant familial », à savoir de représentant de la personne de façon continue et proactive. Le Curateur est à mettre en place divers outils pour assister ses employés dans l'instauration de cette nouvelle culture qui est inscrite à son plan triennal de gestion. Les outils d'intervention permettant de tracer un profil complet de la personne à l'ouverture d'un dossier et de convoquer un conseil de famille et de proches sont maintenant en place. Il reste à mettre sur pied le plan d'orientation et de suivi intégré de la personne inapte qui permettra à une équipe multidisciplinaire d'effectuer une mise à jour régulière du dossier de la personne représentée. En attendant ce développement, le curateur, dans le cadre de son plan d'action « de gestion des risques », distribue à ses employés des charges de travail selon les besoins les plus pressants. Les intervenants sont tenus de produire des notes évolutives concernant les personnes rencontrées.

Les membres de la Commission s'interrogent sur la pérennité du changement de culture en cours au Curateur. M. Gabrièle précise que la centralisation de la gestion des biens à Montréal en même temps que la décentralisation en région des activités de représentation de la personne offrent une certaine garantie de permanence. La décentralisation s'inscrit, en effet, au cœur du virage en faveur de la personne. Par elle, la grande majorité des décisions concernant la personne inapte se prendront désormais par des équipes multidisciplinaires qui sont en lien direct avec celle-ci et avec les intervenants qui l'accompagnent dans son milieu de vie. Ces équipes seront présentes dans les municipalités et les établissements où le nombre le justifie. Elles relèveront de points de service regroupés en quatre territoires comprenant chacun près de 25 % des personnes représentées, soit : Québec pour l'Est de la province, Longueuil pour le Sud, Saint-Jérôme pour le Nord et Montréal pour le centre.

M. Gabrièle ayant insisté au début de sa présentation sur le fait que son personnel est encore essentiellement composé de techniciens en administration qualifiés pour la gestion des biens, les parlementaires veulent savoir si les 120 postes, accordés en mars dernier pour porter l'effectif total du Curateur à 403 employés, seront bientôt tous

comblés. M. Gabrièle reconnaît qu'il fait face à certaines difficultés de recrutement, notamment pour ce qui est du personnel infirmier et des omnipraticiens. En attendant que l'effectif soit constitué, soit d'ici juin 2000, le Curateur engage des employés occasionnels. Présentement, 68 postes permanents sont comblés : 25 avocats, 20 attachés d'administration, 20 travailleurs sociaux, 1 architecte et 2 comptables. Environ 25 % des employés occupent un poste d'administration et les autres sont directement affectés à la représentation des personnes et à la surveillance de la curatelle privée. Une fois le processus de recrutement terminé, le ratio du nombre de personnes incapables par conseiller à la représentation continue sera de 150 personnes pour le régime public et de 300 pour la surveillance de la curatelle privée.

Les parlementaires s'enquèrent du degré de connaissance du Curateur concernant les personnes sous sa responsabilité et de ce qu'il est advenu des 34 personnes introuvables mentionnées l'an dernier dans le rapport du Vérificateur général. M. Gabrièle, tout à fait conscient que seul un suivi systématique auprès des personnes représentées peut garantir leur sécurité, admet qu'il n'a toujours pas en main le profil complet de chacune d'elles. Cependant, ce profil sera effectué à compter du 1^{er} janvier 2000, pour les quelque 2 500 demandes d'ouverture, et avant trois ans pour les 12 500 personnes déjà sous sa responsabilité. Son effectif limité en travailleurs sociaux explique ce délai. Néanmoins, les personnes sous régime public vivant seules à domicile auront toutes, avant mars 2000, été visitées par un intervenant de la direction territoriale concernée. De plus, pour chacune d'elles, un plan d'orientation et de suivi intégré consistant en une évaluation de leur situation et de leurs besoins aura été produit et, en cas de nécessité, des correctifs immédiats auront été apportés en cas de nécessité. Pour ce qui est des personnes vivant en établissement de santé et de services sociaux, le Curateur a embauché une équipe d'experts externes dirigée par un médecin. À ce jour, neuf établissements ont été visités et six autres le seront avant le 31 mars 2000. L'équipe a évalué la qualité de vie et le bien-être des personnes sous le régime public dans les établissements, et des correctifs ont été apportés au besoin. Elle a, de plus, proposé des orientations aux établissements visités ne satisfaisant pas aux exigences du Curateur. De janvier à octobre 1999, le Curateur public a ainsi rencontré environ 2 500 personnes vivant seules ou en établissement, soit l'équivalent de 20 % de ses pupilles. Quant aux introuvables, la plupart sont des personnes itinérantes. Leur situation particulière soulève un problème d'éthique mettant en conflit deux philosophies : l'une considérant que la société doit respecter le mode de vie choisi par la personne incapable, et l'autre voulant que la personne est itinérante parce qu'elle est incapable et que, par conséquent, la société a le devoir d'agir pour la protéger un peu malgré elle. Un comité d'éthique chargé de conseiller le Curateur à ce sujet sera bientôt mis sur pied.

À la fois pour mettre fin à l'isolement du Curateur et pour s'assurer que les divers intervenants dans l'entourage de la personne inapte respectent ses droits et lui donnent des soins adaptés à ses besoins, les membres de la Commission veulent savoir si le Curateur a établi un protocole d'entente à ce sujet avec les établissements et les résidences privées. Pour le curateur, la bonne gestion du plan d'orientation et de suivi intégré sera un outil suffisant pour s'assurer de la réalisation de cet objectif. D'ailleurs, une de ses priorités est justement d'établir une collaboration étroite avec les intervenants du milieu qui offrent des services aux personnes inaptes, ce qui inclue les associations vouées à la défense des droits des personnes inaptes. Déjà, une vaste opération a été menée pour connaître les mesures de contention utilisées dans les établissements et informer ceux-ci des exigences du Curateur à cet égard. Tout comme pour les consentements aux soins, des professionnels travaillent en étroite collaboration avec les professionnels de la santé et des services sociaux. Les établissements ne peuvent plus agir en ces domaines sans la collaboration du Curateur public quand il est question de personnes inaptes.

M. Gabrièle accueille très favorablement le souhait exprimé par les parlementaires de faire une plus grande place à la participation de la famille et des proches. Dans l'intérêt de la personne représentée, il est important que les décisions prises à son égard reposent sur une connaissance de sa personnalité, de ses valeurs et de son passé. Ainsi, lors de l'ouverture de régime, tout en continuant de valoriser le recours aux régimes privés, le Curateur associera le conseil de famille à toutes ses décisions. De plus, pour ce qui est de la personne sous régime public, il établira une relation empreinte de transparence avec son entourage en lui transmettant régulièrement son plan d'orientation de la personne représentée. La collaboration des proches est recherchée en diverses occasions, par exemple, lorsque des personnes doivent être relogées à la suite de la politique de désinstitutionalisation ou, encore, lors de la vente de la résidence familiale d'une personne venant d'accéder au régime de la curatelle publique.

Le virage en faveur de la protection de la personne représentée et de ses biens repose sur la capacité du Curateur public à respecter et à faire respecter les droits des personnes inaptes. Pour ce faire, M. Gabrièle insiste sur le fait qu'il a procédé à la mise en place d'un service des plaintes offrant toutes les garanties d'un traitement rigoureux, transparent et équitable des plaintes reçues. Les cas signalés sont examinés dans un délai de 48 heures, et les mesures d'urgence sont prises sans tarder en cas de doute raisonnable d'irrégularités pouvant porter préjudice à la personne. M. Gabrièle illustre l'efficacité de son système en relatant des cas intéressants de personnes ayant échappé à l'abus. Depuis janvier dernier, une quarantaine de cas ont été signalés. Par ailleurs, le Curateur public travaille en étroite collaboration avec le bureau du Protecteur du citoyen

pour traiter les plaintes déposées auprès de cet organisme. Le processus judiciaire qui mène à l'ouverture d'un régime de protection pouvant s'échelonner sur une période de six mois, le système de signalement s'avère particulièrement utile durant ce laps de temps. Il permet au Curateur public d'intervenir immédiatement s'il y a risques d'abus, de négligence ou même de violence. En 1999, le Curateur a aussi établi un véritable système de garde continue. Ce service est ouvert en tout temps et regroupe des professionnels de la santé pour les besoins d'intervention en matière, notamment, de consentement aux soins et de contention.

Comme autre mécanisme garantissant le respect des droits de la personne inapte, M. Gabrièle évoque les rapports annuels que les curateurs et tuteurs privés sont tenus de déposer auprès de son organisme pour faire état de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités à l'égard de la personne qu'ils représentent. Lors de son arrivée en poste, M. Gabrièle a constaté qu'il manquait 3 000 rapports annuels et que certains étaient en retard de quatre ans. Pour remédier à cette situation, une démarche de rappel, au coût de 700 000 \$, a été mise sur pied et, à présent, le nombre de rapports annuels manquants se situe à 1 400. La vérification des rapports annuels de la curatelle privée sera terminée le 31 mars 2000. Enfin, à cause de fautes graves décelées, le Curateur a placé 27 requêtes de destitution de représentant, et ce, après avoir épuisé les autres voies de recours comme la lettre de mise en demeure et la tenue d'un conseil de famille.

L'administration adéquate du patrimoine de la personne représentée est aussi un corollaire important de la protection des droits de celle-ci. En 1999, plusieurs initiatives ont été prises à cet égard, dont l'administration des placements collectifs (c'est-à-dire des titres) confiée à la Caisse de dépôt et de placement du Québec. Quant aux immeubles, ils ont été inspectés par des architectes agréés, et un ordre de priorité a été fixé pour la réalisation des travaux de rénovation. Le Curateur compte déléguer l'administration des immeubles à revenu à des sociétés de gestion spécialisées et à se départir des maisons unifamiliales pour convertir le produit de leurs ventes en placements. Pour ce qui est des déclarations fiscales, leur traitement est pour la plupart effectué par un logiciel. Toutes les déclarations fiscales de 1998 ont été terminées au 30 avril 1999. Quant aux déclarations en retard des années précédentes, le Curateur collabore avec Revenu Québec et Revenu Canada pour les compléter. Pour ce qui est des menues dépenses, notamment celles liées à l'allocation mensuelle de 149 dollars versée directement aux établissements par le ministère de la Solidarité sociale, des directives seront fournies bientôt aux établissements concernant leur gestion. Le Curateur s'assurera de leur suivi, entres autres, en vérifiant les livres de certains établissements choisis par échantillonnage.

Réparer les erreurs du passé

Pour ce qui est de « réparer les erreurs du passé », le curateur indique qu'il a versé, depuis le début de l'année 1999, 3 millions de dollars en réparations, dont 713 000 \$ à 32 plaignants ayant des réclamations totales de 72,1 millions de dollars. Les membres de la Commission connaissant dans leur circonscription des plaignants qui n'ont pas encore été entendus par le Curateur, veulent savoir si ces personnes et toutes celles à venir auront droit à des réparations. De plus, ils s'interrogent sur le faible montant des réparations eu égard aux réclamations. Ils se demandent si la recommandation du Protecteur du citoyen concernant l'adoption par le Curateur d'un protocole d'intervention accepté par le gouvernement pour le remboursement des pertes financières non encore identifiées ne serait pas indiquée. Ils se demandent également si le Curateur consacre suffisamment d'efforts à retracer par lui-même, de façon systématique, les cas de lésions.

M. Gabrièle explique que les dossiers de lésions ont été regroupés en trois catégories. Il y a d'abord ceux de nature systémique traités par M^e François Aquin dans son rapport du 11 mars 1999 et qui ont donné lieu à des réparations de 1,16 million de dollars. Cette catégorie de dossiers porte essentiellement sur les pertes de revenus découlant de la non-réclamation de revenus tels que les prestations d'aide sociale et de pension de sécurité de la vieillesse ou encore pour le dédommagement de frais encourus par le non-respect des obligations fiscales. Cette opération a permis de réviser quelque 16 800 dossiers.

La deuxième catégorie de dossiers comprend 39 cas complexes et litigieux de personnes sous des régimes privés ou publics de protection. Sept de ces dossiers ont été analysés par la Direction des plaintes du Curateur, et les 32 autres par Consultation Claude Tremblay Inc. dont le mandat a pris fin le 30 novembre 1999. Parmi ces 32 dossiers, 21 étaient également traités par le Protecteur du citoyen, qui a d'ailleurs travaillé en étroite collaboration avec le Curateur pour leur résolution. M. Gabrièle spécifie que le montant relativement faible des réparations par rapport aux réclamations s'explique par le fait que l'estimation des pertes pour dommages moraux et punitifs ne sont pas de son ressort, mais de celui des tribunaux. Son rôle se limite à évaluer les pertes matérielles et monétaires avec intérêts. En ce qui concerne les personnes lésées qui n'ont pas encore porté plainte, M. Gabrièle insiste pour qu'elles le fassent rapidement auprès de la Direction des plaintes. Elles seront dédommagées même si le plan de compensation du comité de révision prend fin cette année. Le Curateur public s'engage à fournir un bilan de cette opération à la Commission de l'administration publique.

Enfin, la troisième catégorie de lésions se rapporte à la gestion du patrimoine des personnes représentées. Des pertes financières de près de 1 million de dollars ont été identifiées et compensées par le Curateur public à plus d'une centaine de personnes, sans que celles-ci ou leurs proches n'aient porté plainte. M. Gabrièle se sert d'ailleurs de cet exemple pour faire valoir son point de vue à l'effet qu'il ne serait pas utile de formaliser davantage le processus de réparation des lésions. Une Direction des plaintes existe déjà et le Curateur s'engage devant la Commission à compenser les personnes lésées non encore identifiées.

Le redressement administratif de l'institution

Enfin, le redressement administratif de l'institution, le troisième défi du Curateur, s'effectue de manière à ce que les solutions apportées aux problèmes puissent permettre à l'organisme de remplir convenablement et de façon durable sa mission sociale de protection des personnes inaptes. À ce chapitre, les interrogations des parlementaires portent principalement sur le financement et la tarification des services du Curateur, la capacité de son système informatique, les nouveaux mécanismes d'imputabilité et la question de l'administration des biens non réclamés.

Dans le but de cesser de pénaliser les personnes représentées avec une tarification inappropriée et pour donner le temps au Curateur de réviser cette tarification, le gouvernement a suspendu temporairement le pouvoir de tarification de l'organisme pour la période allant du 1^{er} juillet 1999 au 31 mars 2000²³. Une nouvelle tarification entrera en vigueur le 1^{er} avril 2000. Pour les activités de protection, celle-ci se limitera à la récupération des frais directs selon la capacité de payer de la personne. Pour la gestion des biens, elle sera fondée sur le prix de revient et, pour la gestion des portefeuilles collectifs, sur le prix du marché.

À ce sujet, les membres de la Commission se demandent si le système informatique actuel est en mesure de pourvoir à la mise en place de la nouvelle grille tarifaire, notamment pour ce qui est du calcul du prix de revient, tout en continuant de répondre aux besoins des autres activités du Curateur. M. Gabrièle concède que le système informatique ne répond pas encore à tous les besoins de l'organisme, même si la puissance du réseau a été augmentée récemment. Un nouveau plan directeur est en élaboration pour mettre en réseau les directions régionales, et des discussions avec le Conseil du trésor ont eu lieu concernant les besoins du Curateur en informatique. Il mentionne que le système informatique sera éventuellement en mesure de fournir des

informations telles que le nombre de personnes représentées vivant à domicile, en résidence privée ou en établissement. Il souligne, en passant, que les mesures nécessaires pour faire face au « bogue » de l'an 2000 ont été prises.

Tous les acteurs concernés par la mission du Curateur public sont en droit d'être informés de l'évolution de la situation et du respect des engagements pris. À cet égard, les modifications législatives de juin 1999 ont fait en sorte que le Curateur est désormais astreint à une double reddition de comptes. D'abord, en raison du nouveau statut d'organisme budgétaire qui est conféré au Curateur public, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration rendra compte annuellement des activités de cet organisme au moment de l'étude des crédits. Deuxièmement, le Curateur devra fournir une reddition de comptes de la gestion de leurs affaires à toutes les personnes qu'il représente. Une reddition personnalisée sera effectuée pour la première fois pour l'année 2000—2001. Ces comptes de fonds privés feront en plus l'objet d'une vérification de la part du Vérificateur général, car son mandat de surveillance ne se limite plus seulement à la vérification des livres du Curateur.

Enfin, les parlementaires se demandent si, conformément à une recommandation du Protecteur du citoyen, le Curateur devrait être délesté de l'administration provisoire des biens non réclamés. À ce sujet, une réflexion est engagée, et des discussions sont en cours avec le Conseil du trésor concernant l'opportunité de regrouper ces activités au sein d'une unité autonome de service ayant son propre gestionnaire.

Conclusions et recommandation

La Commission constate la volonté très marquée du Curateur public de réorganiser en profondeur son organisme de manière à réaliser un redressement durable. La Commission remarque également que le Curateur semble reconnaître les problèmes et prendre les mesures nécessaires pour y remédier et que sa gestion apparaît empreinte de transparence.

La Commission est d'accord avec les grandes orientations prises par le Curateur. Il lui semble que la réforme progresse bien, que les gestes posés jusqu'à présent pour modifier la culture et assurer le redressement administratif de l'institution se situent dans la bonne voie. La Commission salue, en particulier, le virage en faveur de la personne, la décentralisation des activités de protection et de représentation de la personne, les efforts de rapprochement avec la famille et les proches, ainsi que la mise sur pied de

²³ Cette mesure aura entraîné pour l'État un manque à gagner de 13,5 millions de dollars.

mécanismes garantissant l'imputabilité du Curateur, notamment la reddition de comptes personnalisée. Elle souhaite toutefois obtenir des résultats quantifiés de ce virage.

Toutefois, à l'instar du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, la Commission constate que le redressement du Curateur n'en est qu'à ses débuts et qu'il ne pourra être achevé avant trois ans. La tâche du Curateur est lourde et complexe, notamment pendant la durée de la réorganisation, et la Commission doute que le Curateur ait présentement à sa disposition l'effectif nécessaire pour remplir adéquatement sa mission, en particulier pour ce qui est des travailleurs sociaux et du personnel médical. Le Curateur en est encore au stade où il pallie les besoins les plus pressants. Par ailleurs, la Commission voit d'un bon œil que les biens non réclamés ne fassent plus partie des activités régulières du Curateur, ce qui allège sa tâche et lui permet de se concentrer davantage sur la protection et la représentation de la personne.

Enfin, comme il est difficile, à ce stade-ci de la réforme, d'évaluer réellement ses effets, la Commission compte convoquer à nouveau le Curateur public à l'automne 2000 sur l'état d'avancement des travaux, de manière à assurer un suivi continu. Elle aura en main le rapport du Vérificateur général prévu pour juin prochain. Elle disposera ainsi d'un éclairage lui permettant de porter un jugement plus assuré que ce n'est le cas présentement sur la tournure que prend le redressement du Curateur.

En conséquence, la Commission conclut :

- ***Que la Commission de l'administration publique exercera un suivi continu de l'évolution de la réforme en cours au Curateur public;***
- ***Que le Curateur public sera convoqué à l'automne 2000 devant la Commission pour soumettre à nouveau un bilan de la réforme de son organisme.***

Conclusion

Au terme de ses travaux de l'automne 1999, la Commission de l'administration publique a entendu six sous-ministres et un dirigeant d'organisme dans le contexte de l'examen de quatre dossiers portant sur leur gestion administrative. Cet examen a conduit les membres de la Commission à recommander 16 mesures visant à soutenir les ministères et les organismes dans leur démarche d'amélioration de leur gestion.

Appuyée par les représentants du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, la Commission a cherché à faire la lumière sur chacun des problèmes examinés. Les ministères et l'organisme entendus ont fait preuve de transparence dans leur reddition de comptes et d'ouverture d'esprit à l'égard du rôle qu'entend jouer la commission parlementaire dans l'amélioration continue de la qualité des services livrés aux citoyens par l'appareil gouvernemental.

Dans les prochains mois, la Commission de l'administration publique poursuivra ses travaux et concentrera ses efforts à l'examen du tome II du Rapport du Vérificateur général pour l'année 1998-1999 qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 1999.

ANNEXES

Les membres de la Commission de l'administration publique

La liste des recommandations

La liste des participants

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- M. Geoffrey KELLEY (Jacques-Cartier), président de la Commission
- M^{me} Cécile VERMETTE (Marie-Victorin), vice-présidente de la Commission

- M. Stéphane BÉDARD (Chicoutimi)
- M. Claude BOUCHER (Johnson)
- M. Jacques CHAGNON (Westmount-Saint-Louis)
- M^{me} Rita DIONNE-MARSOLAIS (Rosemont)
- M. Michel LÉTOURNEAU (Ungava)
- M. Yvon MARCOUX (Vaudreuil)
- M. Jean-Guy PARÉ (Lotbinière)
- M. André TRANCHEMONTAGNE (Mont-Royal)

Les membres temporaires et les remplaçants

- M^{me} Diane BARBEAU (Vanier), 3 novembre 1999
- M^{me} Line BEAUCHAMP (Sauvé), 15 septembre 1999
- M. Yvan BORDELEAU (Acadie), 15 septembre 1999
- M. Roch CHOLETTE (Hull), 15 septembre 1999
- M. Michel DESPRÉS (Limoilou), 16 novembre 1999
- M. Henri-François GAUTRIN (Verdun), 3 et 16 novembre 1999
- M^{me} Diane LEBLANC (Beauce-sud), 25 août 1999
- M^{me} Nicole LOISELLE (Saint-Henri—Sainte-Anne), 10 novembre 1999
- M. Russell WILLIAMS (Nelligan), 25 août 1999

Le personnel de la Commission

- M. Alain Major, secrétaire de la Commission
- M. Martin Rochefort, agent de recherche
- M. Jacques Gagnon, agent de recherche
- M. Bertrand Nadeau, agent de recherche
- M^{me} Lise M. Thivierge, agente de secrétariat

LA LISTE DES RECOMMANDATIONS

Concernant le Centre de perception fiscale :

1. Que le ministère du Revenu révise l'entente de gestion qui le lie au Centre de perception fiscale afin de revoir la pertinence des indicateurs de performance de l'UAS, à la lumière des résultats de l'étude comparative effectuée avec Revenu Canada et des suggestions du Vérificateur général, et qu'il rajuste en conséquence le plan d'action de l'UAS;
2. Que le ministère du Conseil exécutif, responsable de la réforme administrative, s'assure que les ententes de gestion des unités autonomes de service soient scrupuleusement respectées et que ces dernières rendent compte de toute dérogation autorisée;
3. Que le Centre de perception fiscale poursuive sa collaboration avec Revenu Canada pour comparer leurs performances respectives et partager leurs façons de faire, et qu'il élargisse sa démarche de comparaison et de partage d'expertise avec d'autres organismes similaires, dont le Centre de recouvrement en sécurité du revenu.

Concernant les subventions aux municipalités :

4. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole s'engage à partager son expertise en matière de vérification auprès des municipalités avec les ministères qui versent des subventions au palier municipal;
5. Que dans le processus d'évaluation de la deuxième phase du Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole vérifie la pertinence et l'impact du critère d'investissements additionnels;
6. Que le ministère des Transports procède à une analyse des besoins et à une évaluation du Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées et qu'il dépose à la Commission de l'administration publique, à la fin de l'an 2000, les actions à prendre pour répondre adéquatement aux besoins de cette clientèle;

7. Que le ministère des Transports, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Services sociaux prennent les dispositions nécessaires afin de mettre en commun leurs ressources consacrées au transport adapté pour les personnes handicapées;
8. Que le ministère des Transports procède à la vérification des sommes versées dans le cadre du Programme d'aide à la prise en charge du réseau local, et qu'il entreprenne une évaluation de la qualité du réseau local qui est sous la responsabilité des municipalités en regard des fonds investis par le ministère des Transports depuis la prise en charge par celles-ci;
9. Que le Ministère revoit les objectifs, les normes et les critères d'attribution du Programme d'aide à l'entretien du réseau local de manière à l'adapter aux besoins actuels;
10. Que le ministère de la Culture et des Communications prenne les mesures requises afin de corriger les lacunes identifiées par le Vérificateur général tant sur le plan de l'attribution que du versement des subventions dans le cadre du Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine.

Concernant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail :

11. Que le Ministère s'assure que les stratégies régionales de suivi soient appliquées et qu'elles répondent aux exigences du Ministère et aux commentaires du Vérificateur général;
12. Que le Ministère dépose à la Commission un rapport sur l'application des stratégies régionales de suivi des projets avant le 31 mars 2000;
13. Que le Ministère poursuive l'évaluation en cours du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et dépose à la Commission, avant le 30 septembre 2000, le rapport final de cette évaluation en faisant ressortir le caractère durable des impacts;
14. Que, dans le cadre de programmes similaires, c'est-à-dire basés sur un partenariat avec un objectif de gestion souple, le Ministère s'assure de mettre en place tous les mécanismes nécessaires pour que les paramètres d'action du programme soient respectés dès sa mise en vigueur et que le suivi nécessaire soit effectué. Sa reddition de comptes doit, par ailleurs, démontrer explicitement cette rigueur dans l'encadrement du programme.

Concernant le Curateur public :

15. Que la Commission de l'administration publique exercera un suivi continu de l'évolution de la réforme en cours au Curateur public;
16. Que le Curateur public sera convoqué à l'automne 2000 devant la Commission pour soumettre à nouveau un bilan de la réforme de son organisme.

LA LISTE DES PARTICIPANTS²⁴

Centre de perception fiscale

- M. Jean-Guy Tessier, directeur général
- M. Alain Lambert, directeur régional du bureau de Montréal
- M. Denis Leblanc, directeur du contrôle du revenu et de l'encaisse

Curateur public

- M. Pierre Gabrièle, curateur public

Ministère des Affaires municipales

- M. Georges Felli, sous-ministre
- M. Michel Guimond, directeur des infrastructures

Ministère de la Culture et des Communications

- M. Adélar Guillemette, sous-ministre
- M. Pierre Lafleur, sous-ministre adjoint, politiques, communications et Société d'État

Ministère du Revenu

- M. André Fiset, sous-ministre par intérim du ministère du Revenu

Ministère de la Solidarité sociale

- M. Alain Deroy, sous-ministre
- M. Yvon Boudreau, sous-ministre adjoint, Direction générale des politiques
- M. Paul Gagnon, directeur du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail
- M^{me} Ghislaine Morin, directrice de la recherche et de la statistique

²⁴ Personnes ayant intervenu lors des séances publiques ou des séances de travail de la Commission.

Ministère des Transports

- M. André Trudeau, sous-ministre
- M. Roch Huet, chef du Service de la coordination et de la programmation
- M. Christian Crête, du Service du transport terrestre des personnes
- M. Claude Martin, chef du Service du transport terrestre des personnes

Protecteur du citoyen

- M. Jacques Meunier, adjoint du Protecteur du citoyen
- M^{me} Micheline Lynch, déléguée du Protecteur du citoyen

Vérificateur général du Québec

- M. Guy Breton, vérificateur général du Québec
- M. Gilles Bédard, vérificateur général adjoint
- M. Marc-André Lepage, directeur de vérification
- M. Éric Thibault, chargé de projet
- M. Pierre-Yves Poulin, directeur de vérification
- M^{me} Maryse Simard, directrice de vérification
- M. Gilles Thomassin, directeur de vérification
- M^{me} Lorraine Paradis, chargée de projet
- M^{me} Diane Petitclerc, agente du Vérificateur général
- M^{me} Hélène Duclos, directrice de vérification
- M. Sylvain Roy, chargé de projet