



**ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC**

COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES
ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS
SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE**
OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
PRINTEMPS 2021**





COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**AUDITIONS DES SOUS-MINISTRES
ET DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS
SUR LEUR GESTION ADMINISTRATIVE**
OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**RAPPORT SUR L'IMPUTABILITÉ
PRINTEMPS 2021**





LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Marc-Olivier Bédard
Ann-Philippe Cormier
Dominic Garant
Afiwa Gbonkou
Julie Godbout
Katarina Zecevic

RECHERCHE

Félix Bélanger
François Gagnon
Mathieu Houle-Courcelles
Brenda-Lee Leblanc
Mathieu Leblanc
Nadine Lelièvre
Xavier Méthé Mercier
Julie Paradis
Jules Racine St-Jacques
Michèle Rioux
Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'administration publique, nous vous prions de communiquer avec le secrétaire de la Commission, M. Dominic Garant

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cap@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – Juin 2021
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : Imprimé : 978-2-550-89410-0
PDF : 978-2-550-89412-4



TABLE DES MATIÈRES

MOT DU COMITÉ DIRECTEUR	1
CHAPITRE 1.....	3
AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS	3
Gestion administrative et engagements financiers : faits saillants	4
Exposé de la vérificatrice générale	5
Échanges entre la Commission et la vérificatrice générale	5
Conclusions et recommandations	9
CHAPITRE 2.....	10
AUDITION SUR LA PROTECTION DES PERSONNES INAPTES SOUS RÉGIME PUBLIC	10
Rapport du vérificateur général : faits saillants	11
Exposé du curateur public du Québec	12
Échanges entre la Commission et le curateur public du Québec	13
Conclusions et recommandations	16
CHAPITRE 3.....	19
EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	19
Analyses de la performance	20
Analyses de la qualité de l'information.....	25
Constats généraux	28
ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION.....	30
ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE.....	31



MOT DU COMITÉ DIRECTEUR

La période de travaux de l'hiver s'est tenue, tout comme celle de l'automne 2020, dans un contexte particulier de crise sanitaire. Les travaux de l'Assemblée nationale se sont poursuivis, tant en présence qu'en mode virtuel. Ainsi, la Commission de l'administration publique a été autorisée à mener l'ensemble de ses activités virtuellement, soit plusieurs séances de travail et des auditions publiques.

Les membres de la Commission ont procédé en février et en mars à deux auditions. La synthèse de la première audition est présentée au chapitre 1. Elle visait la gestion administrative et les engagements financiers du Vérificateur général. Soulignons qu'il s'agissait-là de la première audition publique virtuelle de la Commission. Le chapitre 2 propose un résumé de la seconde audition qui portait sur l'examen du Vérificateur général de la protection des personnes inaptes sous régime public par le Curateur public. Ces deux auditions ont mené à cinq recommandations unanimes.

Par ailleurs, la Commission de l'administration publique a poursuivi son travail d'analyse de rapports annuels. Quatre séances de travail ont été organisées à cette fin. Ainsi, 24 rapports ont été examinés par les membres. De façon générale, il ressort que les organisations produisent des rapports annuels de qualité qui permettent d'évaluer leur performance. Toutefois, des efforts restent à faire, notamment dans la présentation de renseignements complets sur l'utilisation des ressources financières et de leur lien avec les résultats. Le chapitre 3 propose une synthèse de ces analyses de la performance et de la qualité de l'information.

Les parlementaires ont tenu quatre rencontres avec le Vérificateur général du Québec afin de discuter, entre autres, de ses rapports et du suivi de ses recommandations. Ce sont des occasions privilégiées pour échanger avec son équipe sur les différents enjeux publiés dans ses audits de performance et d'évaluer de possibles mandats. Ils ont aussi rencontré le Protecteur du citoyen. Il leur a présenté son rapport d'étape concernant la première vague de COVID-19 dans les CHSLD.

La Commission de l'administration publique termine cette période de travaux avec plusieurs mandats à réaliser. Parmi eux, il importe de rappeler que la Commission n'a pu réaliser le mandat d'examen du rapport d'application de la Loi sur l'administration publique, car le rapport 2019-2020 n'a été déposé qu'à la fin du mois de mai.



Les parlementaires encouragent le Secrétariat du Conseil du trésor à en régulariser la date de publication. En plus d'assurer une mise à jour périodique de l'information qui y est présentée, cela faciliterait l'organisation des travaux de la Commission.

Les parlementaires sont fiers d'avoir maintenu un mode de travail collégial et non partisan. La collaboration transpartisane a permis de poursuivre le mandat de reddition de comptes et de contrôle de l'action gouvernementale qui est au cœur du rôle des parlementaires. Ils comptent poursuivre leurs efforts à l'automne 2021, en comptant peut-être sur un horaire un peu plus prévisible. À cet effet, rappelons que lors d'années précédentes, l'usage voulait que les travaux de la Commission aient lieu le mercredi.

En conclusion, nous remercions la vérificatrice générale, madame Guylaine Leclerc, et la protectrice du citoyen, madame Marie Rinfret, de même que leur équipe, pour leur disponibilité. Leur collaboration est essentielle au bon fonctionnement des travaux de la Commission de l'administration publique.

Nous soulignons enfin la contribution du personnel de l'Assemblée nationale affecté à la Commission, dont le professionnalisme et la compétence permettent aux parlementaires de s'acquitter pleinement de leur rôle de contrôleurs.

Le président

Carlos J. Leitão

Le vice-président,

Vincent Caron

Le vice-président,

Sylvain Gaudreault



CHAPITRE 1

AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

Le 19 février 2021, la Commission de l'administration publique a entendu la vérificatrice générale du Québec, madame Guylaine Leclerc, afin d'échanger sur le rapport annuel de gestion et les engagements financiers 2019-2020. Pour la première fois à la Commission de l'administration publique, cette audition a été tenue en mode entièrement virtuel.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Arcand (Mont-Royal–Outremont)	
M ^{me} Boutin (Jean-Talon)	
M. Caron (Portneuf), vice-président	
M ^{me} Chassé (Châteauguay)	
M. Gaudreault (Jonquière), vice-président	
M ^{me} Jeannotte (Labelle)	
M. Leitão (Robert-Baldwin), président	
M. Lévesque (Chapleau)	
M. Marissal (Rosemont)	
M ^{me} Nichols (Vaudreuil)	
M ^{me} Rizqy (Saint-Laurent)	



TÉMOIN VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

- M^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale du Québec
- M. Paul Lanoie, Commissaire au développement durable
- M. Jean-Pierre Fiset, vérificateur général adjoint
- M^{me} Christine Roy, sous-vérificatrice générale
- M. François Dubreuil, directeur des ressources humaines

GESTION ADMINISTRATIVE ET ENGAGEMENTS FINANCIERS : FAITS SAILLANTS

L'analyse du rapport annuel de gestion 2019-2020 et d'autres documents administratifs du Vérificateur général du Québec a mis en évidence certains aspects liés à sa gouvernance et à sa gestion :

- En 2018-2019, le Vérificateur général a publié le premier rapport préélectoral : *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*.
- En tout, 122 décisions ont été prises en 2019-2020 sur les plaintes et les contributions recueillies. Les dénonciations recevables sont au nombre de 61.
- Le Vérificateur général réalise une très bonne performance en regard de son plan stratégique 2019-2023. Le seul objectif non atteint concerne la disponibilité des ressources humaines. Cette non-atteinte n'est pas étonnante, compte tenu des problèmes majeurs de recrutement et de rétention de personnel qu'a eus l'organisation au cours des dernières années.
- L'effectif total est en hausse et le taux de départs volontaires a diminué, passant de 18,8 % en 2017-2018 à 14,5 % en 2019-2020.
- Les crédits utilisés en 2019-2020 atteignent 33,5 millions de dollars. Les données sur les coûts des audits financiers et des audits de performance sont fournies en détail dans le rapport annuel de gestion.
- Les 50 contrats publiés en 2019-2020 totalisent 2,1 millions de dollars.

En somme, le Vérificateur général fait preuve d'une grande transparence dans son rapport annuel de gestion. Les données claires et précises qui y sont présentées permettent de bien évaluer sa performance. De plus, bien qu'elle n'y soit pas tenue, l'organisation fournit plusieurs renseignements sur ses ressources.



EXPOSÉ DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La vérificatrice générale présente d'abord le plan stratégique 2019-2023. Il repose sur deux orientations, soit « Agir pour un maximum d'impact » et « Être reconnus pour notre gestion axée sur la personne et pour notre performance ». Parmi les résultats diffusés dans le rapport annuel de gestion 2019-2020, elle souligne que le Vérificateur général a réalisé 215 audits d'états financiers et déposé dix rapports d'audit de performance à l'Assemblée nationale. En raison de la crise sanitaire, la publication de quatre rapports d'audit de performance a été reportée à l'automne 2020.

En 2019-2020, le Vérificateur général a traité 122 dénonciations, dont 41 contributions aux audits. Selon M^{me} Leclerc, l'augmentation substantielle par rapport à l'année précédente serait liée à la nature des travaux réalisés et à l'implantation d'un formulaire en ligne permettant de communiquer de l'information à l'organisation.

La vérificatrice présente plusieurs autres résultats obtenus en 2019-2020. Elle indique que 40 % des missions d'audit de performance ont porté sur des services directs à la population et que le commissaire au développement durable a formulé ses observations dans quatre des sept rapports d'audit de performance qui ne relevaient pas de lui. Du côté du suivi des recommandations, la cible de 75 % a été dépassée, avec un résultat de 77 %. La vérificatrice rappelle que le mode de suivi plus fréquent, en œuvre depuis quelques années, contribue certainement à l'atteinte de cet indicateur.

En ce qui a trait aux ressources humaines, deux principes ont été retenus en 2019-2020, soit de mettre les employés au cœur de l'organisation et d'adopter des pratiques qui allient qualité et innovation. C'est dans ce contexte que des stratégies d'attraction et de rétention du personnel ont été adoptées. M^{me} Leclerc explique qu'une politique et une directive de télétravail ont été mises en place en janvier 2020 et révisées un an plus tard. Elle ajoute que des personnes ont été recrutées à l'extérieur des bureaux de Québec et de Montréal, ce qui tranche avec le processus d'embauche habituel. Selon elle, ce projet-pilote a été un franc succès. Enfin, la vérificatrice convient que les résultats obtenus en matière d'accès à l'égalité en emploi sont nettement en deçà des cibles fixées. Elle assure que le Vérificateur général prendra des mesures pour augmenter sa visibilité et maximiser son ouverture sur les groupes cibles.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

Les discussions ont principalement porté sur les résultats stratégiques du Vérificateur général, sur la gestion de ses ressources et sur l'accomplissement de sa mission



Résultats stratégiques

Les membres s'intéressent à certains objectifs inscrits dans le plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général. Ils se questionnent sur les résultats obtenus par le suivi des recommandations formulées dans les divers rapports d'audits. Ils notent une diminution du pourcentage de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport à l'année précédente.

La vérificatrice générale souligne que le résultat (77 %) atteint la cible de 75 %. Elle mentionne aussi que la méthode de calcul de l'indicateur a été modifiée, ayant pour conséquence l'obtention d'un taux un peu plus bas qu'avec l'ancienne procédure.

Par ailleurs, le suivi des recommandations est un exercice qui demande un effort important tant de la part du Vérificateur général que des entités qui doivent les mettre en œuvre. La façon de faire actuelle, où on évalue l'application des recommandations annuellement pendant trois ans, est en place depuis quatre ans. M^{me} Leclerc rappelle que les résultats obtenus depuis sont meilleurs, alors qu'on avoisinait auparavant les 56 %. Maintenant que cette méthode est bien implantée, il est de plus en plus difficile d'améliorer le résultat. Des outils sont en développement pour mieux accompagner les ministères et les organismes, notamment dans l'élaboration d'un plan d'action satisfaisant.

L'idée qu'une commission parlementaire examine en audition publique les états financiers consolidés du gouvernement suscite plusieurs questions de la part des députés. Comment cet exercice contribue-t-il à la transparence des finances publiques? Comment se déroule une audition de cette nature?

La vérificatrice se dit d'abord préoccupée parce que le Québec fait bande à part en n'examinant pas les états financiers consolidés en commission parlementaire. Elle précise qu'une telle tribune permettrait aux élus d'entendre et de questionner les acteurs concernés par l'élaboration et la vérification de ce document phare. C'est d'ailleurs une demande récurrente du Vérificateur général. À titre d'exemple, pour justifier cet exercice, M^{me} Leclerc souligne que les états financiers ont été rendus disponibles à la fin décembre, alors que l'année financière se termine le 31 mars. Si une audition avait lieu, des questions à ce sujet pourraient être posées.

L'élaboration d'un plan de communication pour augmenter la visibilité et l'accessibilité des travaux du Vérificateur général fait aussi l'objet d'échanges. Entre autres, l'organisme diffuse sur les réseaux sociaux des vidéos qui synthétisent les travaux réalisés. La vérificatrice précise que bien que le contenu du rapport soit toujours rigoureux, la forme a été revue afin d'assurer une meilleure lisibilité pour l'ensemble de la population.



Gestion des ressources

Ressources humaines

La Commission et l'équipe du Vérificateur général ont abordé le recrutement et la rétention d'une main-d'œuvre compétente en nombre suffisant au cours de plusieurs rencontres. Cette audition n'y a pas fait exception. En particulier, la rétention des chargés de projets s'est améliorée. Les modifications à leur classement ont freiné les départs. Aucun ne s'est produit au cours des deux dernières années. Par ailleurs, des discussions sont toujours en cours avec le Secrétariat du Conseil du trésor sur les changements demandés à l'égard du rôle de directeur d'audit législatif. Le Secrétariat aurait des préoccupations qui font en sorte que le dossier n'est pas réglé.

Des parlementaires s'intéressent à l'ambiance de travail et à la performance du personnel depuis le début de la crise sanitaire. S'assurer que les employées et les employés sentent qu'ils sont au cœur de l'organisation, qu'ils ont un sentiment d'appartenance est un défi constant, selon la vérificatrice générale. La nature des tâches en temps normal dispersait continuellement les équipes dans les différents ministères et organismes. En contexte de crise sanitaire, ils sont désormais chacun chez soi. L'élément clé est d'entretenir une bonne communication et de s'assurer de la mobilisation du personnel, notamment au moyen de sondages.

Sur l'efficacité de l'organisation, M^{me} Leclerc précise qu'un comité de continuité des opérations a été mis en place. Aussi, un autre comité a pour objectif de s'assurer que tout le personnel est assigné à un mandat. Le tout est mesuré de façon hebdomadaire. Le ralentissement des activités est surtout lié aux entités qui ont, elles aussi, eu besoin d'une période d'ajustement. Cela s'est fait sentir particulièrement au moment de la validation des rapports d'audits de performance.

À la lecture du rapport annuel de gestion 2019-2020, les députés constatent que des efforts sont à faire en matière d'accès à l'égalité en emploi, tant à l'embauche que pour la représentativité. La vérificatrice confirme que la faible présence des minorités visibles et des personnes handicapées au sein du personnel est source de préoccupation. L'accent est d'ailleurs mis sur l'embauche de personnes des groupes cibles. On mentionne quelques idées, notamment d'établir des partenariats avec des associations de membres des groupes cibles ou de personnes handicapées pour donner plus de visibilité à l'organisation. On souhaite aussi promouvoir davantage les programmes développés par le Secrétariat du Conseil du trésor en matière d'accès à l'égalité en emploi. Enfin, la vérificatrice souligne qu'un cadre membre des minorités visibles et ethniques fait désormais partie de l'équipe, ce qui est un début.



Parmi les innovations en matière d'embauche, les membres ont manifesté beaucoup d'intérêt pour le projet-pilote de recrutement de travailleuses et de travailleurs à l'extérieur de Québec et de Montréal. La vérificatrice, ravie du succès de cette initiative, précise que ce sont d'abord deux personnes du Saguenay–Lac-Saint-Jean et deux de Drummondville qui ont été embauchées. S'ajoutent maintenant trois recrues de Trois-Rivières. Initialement, des bureaux dans des édifices gouvernementaux leur étaient réservés, mais la crise sanitaire a changé la donne. En conséquence, l'implantation du télétravail a facilité l'intégration de ces nouveaux employés dans l'équipe, alors que leur éloignement des bureaux principaux n'a plus d'importance.

Accomplissement de la mission

Les divers volets de la mission du Vérificateur général sont examinés par les membres de la Commission. Il est notamment question de la réserve exprimée par le Vérificateur général depuis plusieurs années au sujet de la comptabilisation des subventions dans le solde budgétaire du gouvernement¹. Autre élément abordé, l'intégration des dénonciations du public dans les travaux d'audit. La vérificatrice relie la hausse des dénonciations aux sujets traités en 2019-2020, entre autres, l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Des parlementaires veulent en savoir plus sur la planification des travaux du Vérificateur général dans le contexte de la crise sanitaire. Est-ce que des audits étudieront les contrats octroyés par le gouvernement? La vérificatrice explique que plusieurs audits de performance en lien avec la COVID-19 ont été identifiés². De plus, il a été demandé aux équipes en audit financier de porter une attention particulière à l'aspect COVID-19. Évidemment, des choix doivent être faits pour respecter la capacité organisationnelle. M^{me} Leclerc en profite pour rappeler à la Commission que selon sa loi constitutive, le Vérificateur général a la prérogative de la sélection de ses mandats, sauf en cas de requête de la part du Conseil du trésor ou du Conseil exécutif. Elle mentionne qu'ils ont choisi d'ajouter à ces deux demandeurs l'adoption d'une motion à l'Assemblée nationale.

Parmi les autres sujets abordés en cours d'audition, il a été question de la pertinence de créer, au Québec, un poste de directeur parlementaire du budget. L'évolution du coût par heure des travaux du Vérificateur général et ses comparables a aussi fait l'objet d'échanges, de même que les dépenses et besoins en ressources informationnelles.

¹ Voir le chapitre 2 [12 milliards de subventions non comptabilisées : effets et enjeux importants](#), Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, mars 2021.

² Voir le chapitre 3 [Pandémie de COVID-19 : stratégie d'audit](#), Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021, mars 2021.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'audit du Vérificateur général du Québec sur sa gestion administrative et sur ses engagements financiers est une occasion de rappeler l'importance de son rôle. Ses travaux sont essentiels et contribuent à une meilleure gestion des fonds publics. Les membres de la Commission sont satisfaits des discussions qui ont eu lieu lors de l'audit.

Ils veulent s'assurer que le Vérificateur général dispose des ressources nécessaires pour réaliser l'ensemble de sa mission. À ce titre, ils l'invitent à poursuivre ses discussions avec le Secrétariat du Conseil du trésor au sujet de la création d'une nouvelle classe d'emploi. Les membres comprennent aussi, à la lumière des paroles échangées, que certains besoins en matière de ressources matérielles ou financières pourraient être exprimés dans les prochaines années. Ils espèrent que ces demandes seront analysées sérieusement.

Impressionnés par l'enthousiasme de la vérificatrice au sujet du projet-pilote visant l'embauche de personnes dans des bureaux à l'extérieur de Québec et de Montréal, les parlementaires l'encouragent à poursuivre son déploiement. Ils tiennent également à souligner le caractère innovant de certaines mesures mises en place au Vérificateur général, dont la politique de télétravail adoptée en janvier 2020.

Enfin, sensibles aux demandes répétées du Vérificateur général pour accroître la transparence des finances publiques, les membres de la Commission croient qu'il est nécessaire de s'attarder sur la possibilité que les états financiers consolidés soient examinés par une commission parlementaire. Ils s'engagent à rendre compte de leur réflexion à cet effet dans les meilleurs délais.

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

- 1.1 **QUE** le Vérificateur général du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor poursuivent leurs discussions sur la création d'une classe d'emploi pour les directeurs d'audit législatif. Que le Secrétariat du Conseil du trésor transmette l'état d'avancement de ce dossier à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 décembre 2021.
- 1.2 **QUE** le Vérificateur général du Québec poursuive ses efforts sur l'embauche de personnes qui travailleront dans les bureaux situés à l'extérieur de Québec et de Montréal.
- 1.3 **QUE** la Commission de l'administration publique amorce une réflexion sur l'opportunité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement en commission parlementaire.



CHAPITRE 2

AUDITION SUR LA PROTECTION DES PERSONNES INAPTES SOUS RÉGIME PUBLIC

Le 22 mars 2021, la Commission de l'administration publique a entendu le curateur public du Québec, monsieur Denis Marsolais. L'exercice donnait suite au rapport du Vérificateur général intitulé « Protection des personnes inaptes sous régime public³ ». L'audition a été tenue en mode virtuel.

MEMBRES présents	MEMBRES remplaçants
M. Arcand (Mont-Royal–Outremont)	M. Arseneau (Îles-de-la-Madeleine)
M ^{me} Boutin (Jean-Talon)	M ^{me} Maccarone (Westmount–Saint-Louis)
M. Caron (Portneuf), vice-président	
M ^{me} Chassé (Châteauguay)	
M ^{me} Jeannotte (Labelle)	
M. Leitão (Robert-Baldwin), président	
M. Lecours (Lotbinière-Frontenac)	
M. Lemay (Masson)	
M. Marissal (Rosemont)	
M ^{me} Rizqy (Saint-Laurent)	
TÉMOINS	
Vérificateur général du Québec	
M ^{me} Guylaine Leclerc, vérificatrice générale du Québec	
M ^{me} Janique Lambert, directrice principale d'audit	
M ^{me} Sylvie Lessard, directrice d'audit	
M. Louis-Phillipe Savoie, chargé de projet	

³ « [Protection des personnes inaptes sous régime public](#) », *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*, novembre 2019, c. 6, 43 p.



Curateur public du Québec

- M. Denis Marsolais, curateur public du Québec
- M. Alain Dupont, directeur général des services aux personnes
- M. Pierre Roy, directeur général de l'administration
- M. Jean-Clet Gosselin, conseiller expert à la qualité
- M^{me} Sophie Breton, conseillère en planification et en suivi de la performance

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL : FAITS SAILLANTS

L'audit du Vérificateur général visait à déterminer si le Curateur public prend les mesures suffisantes pour assurer avec efficacité et efficience la protection des personnes inaptes sous régime public. Une attention particulière a été accordée à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de représentation, aux évaluations de risque des personnes inaptes, aux visites et bilans, à la gestion des réévaluations du régime de protection ainsi qu'à l'information de gestion.

Dans son rapport, le Vérificateur général observe « que le Curateur public ne prend pas les mesures nécessaires pour veiller au respect des droits des personnes qu'il représente et à la sauvegarde de leur autonomie ». De plus, l'information de gestion dont il dispose ne permet pas de juger adéquatement l'atteinte de sa mission.

Le premier constat du Vérificateur général concerne le plan de représentation, un élément central des interventions du personnel du Curateur public. Ce plan est une clé pour définir les besoins de représentation et en assurer la continuité. Constat d'autant plus significatif quand on considère que 88 % des personnes ont eu au moins un changement de curatrice ou de curateur délégué à leur dossier en quatre ans. Au 31 mars 2018, toutes les personnes inaptes devaient disposer d'un plan de représentation complet et à jour. Or, neuf mois après cette échéance, ce plan était inexistant ou incomplet pour 8 % des personnes inaptes. De plus, 577 plans ne comportaient pas d'objectifs. Ainsi, le Vérificateur général constate que la qualité des plans devait être améliorée et que leur mise à jour n'est pas toujours réalisée.

Le deuxième constat concerne les visites des curateurs délégués. La visite régulière découle d'une obligation légale, soit de maintenir, dans la mesure du possible, une relation personnelle avec la personne inapte. Le nombre de visites a baissé, notamment en raison de réductions budgétaires et pour alléger la tâche des curatrices et curateurs. Les rencontres ont été remplacées, dans certains cas, par des suivis téléphoniques. Cependant, même en tenant compte de tels suivis, les



interventions régulières auprès des personnes inaptes ont décliné. En 2017-2018, 7 643 visites et 2 888 bilans téléphoniques ont été effectués, comparativement à plus de 12 000 visites en 2013-2014. De plus, les visites initiales ne sont pas toutes réalisées dans les 90 premiers jours de couverture par le régime public (moins de 80 %), et seulement 88 % des visites planifiées ont été réalisées. La diminution des visites s'explique par des restrictions budgétaires. Elle s'est faite, selon le Vérificateur général, en s'appuyant sur des évaluations de risque préparées à la hâte, incomplètes, peu à jour et sans politique ni directive.

Le troisième constat est un retard important dans le traitement des demandes de réévaluation. Cette intervention est nécessaire lorsque la situation d'une personne évolue. En effet, une demande sur deux est traitée en retard, avec en moyenne huit mois de délai. Sur une période de cinq ans, 47 % des 12 993 réévaluations médicales et psychosociales demandées étaient produites en retard ou n'avaient pas été transmises au Curateur public. Des changements au processus visant à corriger les retards n'ont pas eu d'effet sur la quantité de demandes traitées dans les temps requis. Ils ont plutôt entraîné une baisse du nombre de révisions du régime de protection (- 44%) et une perte d'information de suivi.

Le quatrième constat du Vérificateur général se rapporte à l'information de gestion du Curateur public. Elle est jugée insuffisante, le suivi de ses indicateurs n'aborde que les délais de traitement, sans attention portée sur la qualité des services. Or, comme le rappelle le Vérificateur général, la clientèle du Curateur public est particulière en cela qu'elle est vulnérable et parfois isolée. On ne peut donc compter que sur les plaintes pour évaluer la qualité des services rendus.

Le Vérificateur général formule, dans son rapport, quatre recommandations.

EXPOSÉ DU CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Le curateur public, Denis Marsolais, présente son organisation qui a franchi le cap des 75 ans en 2020. Son effectif se compose de 700 employés et employées répartis dans 11 villes. En 2021, plus de 13 400 personnes étaient sous régime public. M. Marsolais souligne l'embauche sur une période de trois ans de 27 nouveaux curateurs et curatrices délégués. Le recrutement est déjà entamé.

Le curateur public accueille positivement les recommandations formulées par le Vérificateur général. Elles suivent d'ailleurs les mêmes lignes que certaines volontés déjà exprimées au sein de l'organisation. Un plan d'action répond aux constats du Vérificateur général. Cependant, des éléments seront reportés en raison de la COVID-19.



Ce plan d'action s'inscrit dans un contexte de changements au Curateur public. En effet, notons l'adoption, le 2 juin 2020, du projet de loi n° 18 *Loi modifiant le Code civil, le Code de procédure civile, la Loi sur le curateur public et diverses dispositions en matière de protection des personnes*. Cette loi « révisé en profondeur les mécanismes de protection entourant les personnes inaptes et en situation de vulnérabilité ». Elle entrera en vigueur en juin 2022. La Loi imposera, entre autres, l'établissement d'un plan de représentation des personnes, un plan révisé périodiquement. Dans l'intervalle l'organisation réalise un vaste chantier de transformation, appelé Mobilisation personne. Il vise un virage numérique et la modernisation de l'environnement de travail.

Les visites en personne sont au cœur du troisième constat du Vérificateur général. Bien que le curateur public souligne qu'il ne s'agit pas du seul moyen de maintenir un lien, l'organisme considère que les visites sont nécessaires.

En réponse au troisième constat du Vérificateur général, le tribunal déterminera dorénavant le délai du traitement des demandes de réévaluation. De plus, une entente a été conclue avec le réseau de la santé et des services sociaux pour faciliter les liens entre l'organisme, les CISSS et les CIUSSS.

Le curateur public souligne que l'accent est mis sur l'amélioration de l'information de gestion de l'organisme. De nouveaux indicateurs ont été développés, d'autres, déjà existants, ont été bonifiés. Enfin, un nouveau plan stratégique 2021-2026 sera bientôt publié.

ÉCHANGES ENTRE LA COMMISSION ET LE CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Les échanges se sont tenus dans le contexte des plans ambitieux et détaillés du Curateur public. Cependant, ils ne s'appliqueront qu'en 2022-2023. La COVID-19 a été abordée, car elle a certes eu un effet sur les activités de l'organisme. Par ailleurs, le plan de représentation et le projet Mobilisation personne ainsi que la gestion des ressources et l'information de gestion ont fait l'objet de discussions.

Effets de la COVID-19 sur les activités du Curateur public

Au cours des mois d'avril et de mai 2020, 99 % des personnes représentées par le Curateur public ont été contactées par téléphone. De plus, des réunions virtuelles ont été organisées avec des groupes communautaires concernés afin de maintenir le lien d'information. Le curateur public souligne que la pandémie a eu des effets négatifs sur les délais judiciaires. Toutefois, un rattrapage des dossiers est en cours.



Près de 10 000 personnes, sur les 13 400 représentées, habitent dans des résidences pour personnes âgées, des endroits où les visites ont longtemps été interdites au cours de la crise sanitaire. Cependant, M. Marsolais a fait appel au ministère de la Santé et des Services sociaux pour faciliter les communications avec les établissements afin de prendre contact avec les personnes inaptes représentées y résidant. Entre 300 et 350 personnes représentées sont décédées pendant la première vague. On déplore un peu plus d'une centaine de décès depuis. Rappelons que l'inscription à la vaccination fait partie des interventions des curatrices et des curateurs délégués.

Les conséquences de la crise sanitaire se feront aussi sentir dans la réalisation du plan d'action découlant des recommandations du Vérificateur général. En effet, la suspension des visites de suivi rend impossible la révision des dossiers des personnes inaptes sous régime public. En conséquence, un retard d'au moins un an est à prévoir.

Plan de représentation et projet Mobilisation personne

Les parlementaires prennent acte de la hausse de la proportion de dossiers dotés d'un plan de représentation depuis la publication du rapport du Vérificateur général. De 92 %, ce taux est de 98 % en date de février 2020. Cependant, la proportion de plans de représentation révisés annuellement a diminué en 2020, atteignant 43 % en comparaison avec 66 % l'année précédente.

Après la mise en place du plan de représentation, l'organisation a entamé un vaste chantier, le projet Mobilisation personne. Ce projet mis en œuvre dès novembre 2020 fait écho à des constats s'approchant de ceux du Vérificateur général. La transformation est aussi imposée par les futures dispositions législatives, dont l'entrée en vigueur est prévue en juin 2022. De nouvelles mesures seront mises en place telles que les demandes d'assistance touchant les personnes aidantes et le fait de rendre obligatoire le plan de représentation révisé périodiquement. Le Curateur public vise à doter toutes les nouvelles personnes inaptes sous régime public d'abord d'un plan d'orientation, puis d'un plan de représentation sur le nouveau format qui devait entrer en vigueur en mai 2021. Ensuite, l'ensemble des plans de représentation sera revu progressivement.

En réponse aux exemples concrets soulignés par les membres, M. Marsolais rappelle l'importance du plan de représentation amélioré dans le cadre du projet Mobilisation personne. D'ailleurs les premiers constats du Vérificateur général concernaient le plan de représentation, lui-même récent.

C'est aussi dans le cadre de ce projet que le Curateur public a cherché à mieux s'arrimer avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'objectif était notamment d'améliorer le processus de réévaluation en effectuant des rappels en amont de la date butoir. Cependant, le manque de travailleurs sociaux dans le réseau pour effectuer les évaluations se fait sentir.



Gestion des ressources

Les membres de la Commission notent que 88 % des personnes inaptes sous régime public ont eu un changement de curatrice ou de curateur délégué entre 2015 et 2018.

Il est constaté que la plupart des objectifs du plan d'action déposé par le Curateur public supposent l'ajout de ressources humaines, financières et informationnelles. On soulève les questions des embauches, de la formation et de la rétention du personnel. Notamment, l'objectif d'une importante augmentation du nombre annuel de visites des personnes inaptes et en situation de vulnérabilité semble ambitieux. Par ailleurs, la récente modification législative engendre la création de nouveaux services d'accompagnement aux aidantes et aidants naturels, pour lesquels des ressources supplémentaires devront être prévues.

Le roulement du personnel a mené à l'élaboration du projet Mobilisation personne. La modulation des visites, déplorée par le Vérificateur général, avait été instituée dans un contexte de compressions budgétaires. Or, le Curateur public a obtenu du Conseil du trésor l'ajout de 27 curatrices et curateurs délégués sur une période de 3 ans (2019-2022). Cet effectif, jumelé à un délestage de certaines tâches administratives et de meilleurs outils informatiques, permettront à l'organisme d'assurer des suivis plus réguliers des personnes inaptes sous sa protection.

Une somme de 3,5 millions et 15 employés équivalent temps complet sont prévus pour l'implantation du projet de loi n° 18 afin de répondre à un volume attendu de 17 000 demandes par année. M. Marsolais assure que des discussions sont en cours avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour bonifier au besoin ces ressources.

Le Curateur public a prévu, dans le cadre de ses travaux, des plans de formation tant pour son effectif que pour des clientèles externes : la population en général, les ordres professionnels, les principaux établissements liés aux personnes inaptes, etc.

L'organisme compte sur ses ressources informationnelles, soit un nouveau système-mission, pour appuyer les activités des curatrices et curateurs délégués et fournir une information de gestion plus à jour.

Information de gestion

Les parlementaires s'interrogent sur l'information de gestion, notamment sur la mise en place de nouveaux indicateurs de gestion dans le plan d'action appuyés par le nouveau système informatique. Par ailleurs, ils se réjouissent que certains de ces indicateurs soient rendus publics.



L'organisme s'appuie sur des extractions du système de mission similaires aux procédés ayant appuyé les constats du Vérificateur général et sur des tableaux de bord mensuels et trimestriels. Le plan de développement de l'information de gestion de l'organisme, entamé en novembre 2020, inclut aussi le développement d'un indicateur de qualité de mission. Pour ce faire, le Curateur public a entrepris une veille des pratiques d'organismes comparables présents dans d'autres provinces et des États du monde. Déjà des contacts ont été entamés. De plus, l'organisme est en réflexion sur la publication de certains de ces indicateurs.

Parmi les principaux indicateurs déjà mis en place, se trouvent le pourcentage de personnes représentées depuis plus de six mois qui bénéficient d'un plan de représentation, le pourcentage des plans de représentation complets, le pourcentage des plans de représentation ayant au moins un objectif à atteindre et le pourcentage des personnes ayant fait l'objet d'une visite ou un bilan en cours d'année financière.

Les échanges ont aussi porté sur le traitement des plaintes, la sécurité informatique, la vérification des antécédents des aidantes et des aidants ainsi que les fraudes visant les personnes âgées.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres de la Commission de l'administration publique ont apprécié les échanges qu'ils ont eus avec l'équipe du Curateur public. Ils saluent sa volonté de mettre en place de nouveaux indicateurs de gestion, dont certains seront rendus publics. Ils constatent que le Curateur public s'est doté d'ambitieux objectifs de réforme pour les prochaines années, peut-être un peu trop.

Les parlementaires croient que la vigilance s'impose. Ils liront avec intérêt le nouveau plan stratégique du Curateur public et son prochain rapport annuel de gestion. Ils croient également qu'un suivi de la part de l'organisme est nécessaire pour prendre connaissance de l'avancement de l'implantation des différentes mesures annoncées. Elles auront d'importantes conséquences sur le fonctionnement interne et sur le personnel.



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

- 2.1 QUE** le Curateur public du Québec transmette à la Commission de l'administration publique le résultat des évaluations produites par le Vérificateur général du Québec en suivi des recommandations formulées dans l'audit intitulé « Protection des personnes inaptes sous régime public ».
- 2.2 QUE** le Curateur public du Québec prépare un état de sa situation et le transmette à la Commission de l'administration publique au plus tard le 30 novembre 2021. Que ce document résume l'état de la transformation technologique prévue pour les plans de représentation, les activités de formation offertes et à venir à l'effectif du Curateur public ainsi que les défis rencontrés et les prochaines étapes de la transformation numérique. Enfin, si elle le juge nécessaire au regard de l'information obtenue, que la Commission entende de nouveau le Curateur public à ce sujet.



CHAPITRE 3

EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS DE MINISTÈRES ET D'ORGANISMES PUBLICS EN VERTU DES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique examine les rapports annuels des ministères et des organismes publics soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique. Pour respecter le mandat qu'elle se voit confier par le Règlement de l'Assemblée nationale (RAN, c. III, art. 117.6, 3.1°), elle réalise ses travaux suivant un cycle d'examen prédéterminé. La Commission a amorcé son quatrième cycle en juin 2019.

Depuis 2008, la Commission concentre son attention non seulement sur la qualité de l'information relative à la reddition de comptes des entités placées sous son regard, mais aussi sur leur performance organisationnelle. S'appuyant sur la définition retenue par le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission estime que, pour être jugée performante, une organisation doit :

- Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission;
- Atteindre ses objectifs stratégiques;
- Produire des services de qualité aux citoyens;
- Utiliser ses ressources de façon optimale.

Traditionnellement, dans le cadre de son mandat en matière de reddition de comptes, la Commission de l'administration publique se concentrait sur les organisations assujetties au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Il y est question des ministères, des organismes budgétaires ou des organismes non budgétaires désignés par leur ministre ou en vertu de leur loi constitutive (RLRQ, c. A-6.01, art. 5).

Depuis 2017, la Commission a élargi son mandat à l'ensemble des entités correspondant à l'une des quatre catégories définies à l'article 3 de la Loi sur l'administration publique. Elle réalise dorénavant deux types d'examens. En premier lieu, l'analyse de la performance s'applique aux organisations assujetties au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. Cette analyse est basée sur les principaux outils de gestion axée sur les résultats. Le deuxième type d'examen, soit l'analyse de la qualité de l'information, s'intéresse aux organismes non assujettis ou assujettis en partie au chapitre II de la Loi sur l'administration publique. L'exercice est basé sur l'information publiée dans les rapports d'activités des entités⁴.

⁴ Le chapitre 6 du 37^e rapport sur l'imputabilité de la Commission de l'administration publique explique en détail la différence entre les deux types d'analyses et les raisons ayant mené à ce choix.



Le présent chapitre présente la synthèse des analyses de rapport annuel réalisées au cours de l'hiver 2021.

ANALYSES DE LA PERFORMANCE

Les 8 février, 15 mars et 14 mai, la Commission de l'administration publique a procédé à l'examen des rapports annuels de gestion de seize ministères et organismes, soit:

- Commission d'accès à l'information;
- Commission de protection du territoire agricole;
- Commission des partenaires du marché du travail;
- Conseil du statut de la femme;
- Conseil supérieur de la langue française;
- Corporation d'Urgences-santé;
- Directeur des poursuites criminelles et pénales;
- Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration;
- Ministère de la Famille;
- Ministère des Finances;
- Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs;
- Ministère des Transports;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale;
- Office des personnes handicapées.
- Office québécois de la langue française et Commission de toponymie;
- Régie des marchés agricoles et alimentaires.

La présente section résume les commentaires adressés à ces organisations par la Commission.

Commission d'accès à l'information

Le rapport annuel de gestion 2019-2020 de la Commission d'accès à l'information répond aux attentes en matière de reddition de comptes. On y trouve des cibles mesurables pour chaque année du plan stratégique. Cependant, plusieurs indicateurs mesurent les activités de l'organisme et non ses résultats. Les parlementaires remarquent que les délais de traitement et le nombre de dossiers en attente constituent un défi pour la Commission d'accès à l'information, ce qui transpire des résultats en regard tant du plan stratégique que de la déclaration de services aux citoyens. Qu'en est-il des motifs et du traitement des plaintes formulées à l'endroit de la Commission au cours de l'année? Aucun détail n'est fourni à cet égard dans le rapport annuel de gestion. Par ailleurs, le budget de rémunération n'a pas été entièrement utilisé en 2019-2020. Enfin, les membres de la Commission espèrent qu'une augmentation des ressources humaines aura un effet positif sur le traitement de dossiers en attente et sur la transition de la Commission d'accès à l'information vers les services numériques.



Commission de protection du territoire agricole

Les parlementaires relèvent la qualité et la clarté de la reddition de comptes de la Commission de protection du territoire agricole. L'information est généralement bien présentée. Elle démontre des principes de la gestion axée sur les résultats, notamment en ce qui concerne l'optimisation des processus. Les membres saluent la révision de la déclaration de services aux citoyens qui cible maintenant plus adéquatement la clientèle de l'organisme.

Commission des partenaires du marché du travail

À la lecture du rapport annuel de gestion 2019-2020 de la Commission des partenaires du marché du travail, les parlementaires constatent avec déception l'absence de plusieurs données essentielles. Cependant, de nombreux éléments de reddition de comptes sont intégrés au rapport annuel de gestion du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Comme les données présentées dans le rapport annuel du Ministère ne sont pas ventilées, il n'est pas possible d'avoir un portrait complet de la performance de l'organisme. Il serait pertinent de produire une reddition de comptes autonome, notamment en matière de ressources humaines. Par ailleurs, la Commission de l'administration publique souhaiterait avoir un portrait plus clair de l'évaluation des objectifs stratégiques réalisée par l'organisme. Enfin, les importantes disponibilités budgétaires de l'organisme suscitent des questions.

Conseil du statut de la femme

Les parlementaires considèrent que le rapport annuel de gestion du Conseil du statut de la femme est clair. Il présente une reddition de comptes de qualité. L'information est compréhensible, accessible et utilise des formats visuels variés. De plus, il fait état de bons résultats stratégiques et de pratiques basées sur des principes de gestion axés sur les résultats. Toutefois, les attentes en matière de reddition de comptes sont peut-être disproportionnées pour un organisme de la taille du Conseil.

Conseil supérieur de la langue française

Quel est le rôle du Conseil supérieur de la langue française? Au regard des résultats présentés dans le rapport annuel de gestion 2019-2020, le Conseil a-t-il la capacité d'accomplir sa mission? En effet, une seule cible sur six est atteinte en 2019-2020 pour une deuxième année consécutive. Les parlementaires constatent que parmi les quelques données présentées sur la gestion des ressources humaines, l'effectif autorisé était pourvu à moins de 50 %. Enfin, les crédits budgétaires ne sont que partiellement dépensés.



Corporation d'urgences-santé

Les résultats présentés dans le rapport annuel de gestion 2019-2020 d'Urgences-santé sont détaillés et précis. Cependant, la Corporation n'a atteint que 42 % de ses cibles au 31 mars 2020. Le rapport annuel présente une performance correcte en regard des résultats obtenus relativement à la déclaration de services aux citoyens. De plus, le nombre de plaintes reçues en 2019-2020 a baissé. La hausse des heures supplémentaires rémunérées en 2019-2020 est surprenante. Toutefois, elle est justifiée dans le rapport annuel par des effectifs insuffisants pour répondre à l'accroissement de l'offre de services. Enfin, la Commission se questionne sur les actions prises pour améliorer la représentativité des groupes cibles au sein de l'effectif d'Urgences-santé.

Directeur des poursuites criminelles et pénales

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales présente en général une reddition de comptes de qualité. Elle démontre les efforts déployés pour l'atteinte des cibles. Les membres de la Commission prennent acte de la mise à jour de la déclaration de services aux citoyens en 2018. Elle repose désormais sur un grand nombre d'engagements mesurables et des cibles de délais moyens de service. Certaines pratiques de gestion axée sur les résultats, dont l'étalonnage, permettraient, cependant, de mieux rendre compte de l'efficience de l'organisation. Les parlementaires ont l'intention de lire le prochain rapport annuel de gestion de l'organisme afin de mesurer si ses efforts portent ses fruits, notamment pour augmenter la confiance du public.

Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

Le rapport annuel de gestion du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration présente des résultats clairs et bien contextualisés. Cependant, quelques données font défaut, notamment la mesure cyclique des attentes et de la satisfaction de l'ensemble de la clientèle. Aussi, il serait judicieux de traiter plus à fond les écarts entre les résultats et les cibles. Dans l'ensemble, le Ministère semble souscrire aux bonnes pratiques de gestion axée sur les résultats. Les parlementaires soulignent que le plan stratégique 2019-2023 fait écho aux recommandations du Vérificateur général du Québec de l'automne 2017.

Par ailleurs, des retards inquiétants sont observés dans le traitement des demandes de sélection dans le cadre du Programme de l'expérience québécoise. Avec la fermeture des frontières dans un contexte de pandémie, le Ministère a-t-il pu corriger cet état des choses?



Ministère de la Famille

Le ministère de la Famille atteint de bons résultats la première année d'application du plan stratégique 2019-2023. Cependant, les députées et les députés s'inquiètent des résultats relatifs à des objectifs touchant les services de garde éducatifs. En effet, en plus de ne pas atteindre les cibles 2019-2020, le Ministère obtient des résultats inférieurs aux mesures de départ. Le nombre de plaintes est en hausse constante depuis trois ans. Cette situation est en partie attribuable à l'élargissement de son mandat d'enquête. Pour finir, la gestion des ressources humaines soulève des questions, notamment une baisse de l'effectif et une importante augmentation du taux de départ volontaire.

Ministère des Finances

La reddition de comptes du ministère des Finances est claire et précise. Toutefois, certains résultats mériteraient une mise en contexte complémentaire, notamment sur les variations budgétaires d'une année à l'autre.

Le renouvellement de la main-d'œuvre et de l'expertise fait partie des préoccupations inscrites dans le plan stratégique du Ministère. Mais quels moyens sont pris pour affronter ce défi? Par ailleurs, il faut souligner la très grande satisfaction de la clientèle d'Épargne placements Québec. Toutefois, les résultats relatifs à la déclaration de services aux citoyens mériteraient d'être harmonisés. Enfin, les parlementaires soulignent avec satisfaction que le Protecteur du citoyen estime que l'attribution du crédit d'impôt pour solidarité a été améliorée.

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

Le rapport annuel du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs décrit assez clairement ses résultats stratégiques pour l'année 2019-2020. Les explications vont à l'essentiel et contextualisent bien les résultats. Certains d'entre eux peuvent paraître encore loin de la cible, mais il est évident qu'ils découlent en partie des aléas du marché international et de la pandémie. Ils s'interrogent la synergie des actions gouvernementales, notamment le programme Innovation Bois, pour la promotion de l'utilisation du bois d'origine québécoise.

Par ailleurs, la déclaration de services aux citoyens mériterait une mise à jour, notamment pour actualiser les énoncés non applicables. Aussi, les importantes variations budgétaires dans le secteur « Aménagement durable du territoire forestier » appellent une ventilation plus détaillée.

En matière de gestion des ressources humaines, les parlementaires s'interrogent sur les actions prises par le Ministère pour combler ses besoins de main-d'œuvre et aimeraient avoir plus de détails sur le nombre de retraites. Enfin, la Commission constate qu'aucune cible n'est atteinte en matière d'accès à l'égalité en emploi.



Ministère des Transports

Les résultats stratégiques du ministère des Transports sont clairement présentés et détaillés. Le Ministère a atteint la plupart de ses objectifs convenus pour 2019-2020. L'utilisation des ressources humaines est bien exposée. Toutefois, les renseignements sur l'utilisation des ressources financières pourraient être plus détaillés. Des données sur leur contribution à l'atteinte des résultats stratégiques et la raison des écarts entre le budget et la dépense réelle seraient indiquées. La Commission s'interroge aussi sur les actions que prendra le Ministère pour assurer la viabilité du Fonds des réseaux de transport terrestre; ils se demandent comment sera compensée la baisse des revenus entraînée par l'électrification des transports.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

La reddition de comptes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale est claire, mais les causes des écarts entre les cibles et les résultats devraient être expliquées plus en détail. Les parlementaires ont des réserves sur le choix de certains indicateurs, notamment, le Ministère attribue la non-atteinte de cibles à la vigueur du marché du travail. Aussi, l'objectif de maintenir le salaire minimum à la moitié du salaire moyen a été abandonné à la mise à jour du plan stratégique du Ministère. En ce qui concerne les ressources humaines, la Commission salue les progrès du Ministère en matière de représentativité des groupes cibles. La description détaillée de l'utilisation des ressources financières et l'explication des écarts mérite une mention. Enfin, la Commission invite le Ministère à lui transmettre un portrait plus détaillé des plaintes reçues motivées par la crise sanitaire qu'a provoquée la COVID-19.

Office des personnes handicapées

Le plan stratégique de l'Office des personnes handicapées est remarquable. L'information présentée dans le rapport annuel de gestion 2019-2020 est compréhensible et bien vulgarisée. Toutefois, les parlementaires constatent que plusieurs objectifs n'ont pas été atteints malgré la prolongation du plan. La clientèle de l'Office semble très satisfaite des services offerts. Plusieurs de ses pratiques sont orientées vers l'application des principes d'une gestion axée sur les résultats. Les membres de la Commission tiennent à souligner son travail d'accompagnement des ministères, des organismes publics et des villes dans la production de leurs plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées.



Office québécois de la langue française et Commission de toponymie

Le rapport annuel de gestion de l'Office québécois de la langue française est clair et offre une reddition de comptes de qualité. Celle-ci est basée sur un plan stratégique amélioré, mais qui ne mentionne pas les programmes de subventions pourtant importants. D'ailleurs ce plan stratégique n'est pas publié sur le site Web de l'Office. Par ailleurs, les résultats stratégiques sont très bons; toutes les cibles sont atteintes en 2019-2020. L'organisme a cependant retranché plusieurs éléments concernant la gestion axée sur les résultats. Ils étaient pourtant présents dans la première version du plan stratégique 2018-2023.

Régie des marchés agricoles et alimentaires

La reddition de comptes de la Régie des marchés agricoles et alimentaires est assez complète et répond dans l'ensemble aux obligations de l'organisme à cet égard. L'information est généralement bien présentée et claire. Il est toutefois étonnant d'y lire que, au terme de l'exercice stratégique, aucun objectif n'est complètement atteint en raison d'importants mouvements de personnel. L'organisme témoigne en effet de sa difficulté à pourvoir certains postes. Les membres se questionnent sur les mesures mises en place pour remédier aux difficultés de rétention.

ANALYSES DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

Le 15 février, la Commission de l'administration publique a examiné les rapports annuels de huit organismes :

- Centre de recherche industrielle;
- Commission de la capitale nationale;
- Commission de la qualité de l'environnement Kativik;
- Conseil de gestion du Fonds vert;
- Régie des installations olympiques;
- Société québécoise des infrastructures;
- Tribunal administratif du Québec;
- Tribunal administratif du travail.

La présente section résume les commentaires livrés à ces organisations par la Commission.

Centre de recherche industrielle

Les membres de la Commission de l'administration publique prennent acte de l'abrogation de la Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec. À cet effet, près d'un an plus tard, ils



apprécieraient recevoir un bref portrait de l'intégration des activités du Centre à Investissement Québec, notamment en ce qui concerne la transition des effectifs.

Commission de la capitale nationale

Le rapport annuel de la Commission de la capitale nationale décrit en détail les activités menées en cours d'année. Les parlementaires saluent le fait que la Commission se soit dotée d'une planification stratégique même si elle n'en a pas l'obligation. D'ailleurs, la version actualisée du plan, préparée notamment en réponse aux constats du Vérificateur général du Québec, comprend des objectifs et des cibles mesurables. Les membres constatent que l'information publiée dans le rapport annuel varie d'une année à l'autre. Ils conseillent à la Commission de s'assurer de maintenir une continuité dans l'information proposée, afin de mettre les données en parallèle d'une année à l'autre. À titre d'exemple, dans le rapport annuel 2018-2019, le nombre de plaintes reçues était publié alors qu'il ne l'était pas en 2019-2020.

Selon les parlementaires, il serait indiqué de produire des renseignements qui donnent un portrait plus complet des ressources humaines, notamment sur le taux de départ volontaire de son effectif. Par ailleurs, rien ne paraît sur le pourcentage de la masse salariale consacrée à la formation, bien que la Commission en ait l'obligation. Enfin, les écarts observables dans les états financiers auraient besoin d'une mise en contexte plus claire pour comprendre la situation financière de la Commission.

Commission de la qualité de l'environnement Kativik

Les parlementaires ont voulu procéder, pour la première fois, à un examen de la reddition de comptes de la Commission de la qualité de l'environnement Kativik. Toutefois, cet organisme n'a pas publié de rapport annuel depuis plusieurs années puisqu'aucune reddition de comptes n'est prévue dans sa loi constitutive. Malgré cela, les membres de la Commission de l'administration publique voudraient en apprendre davantage sur les activités récentes de cet organisme, qui demeure assujéti à la Loi sur l'administration publique puisque son personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique.

Conseil de gestion du Fonds vert

L'organisme a été aboli en novembre 2020, c'est pourquoi les parlementaires n'ont pas procédé à l'examen de son rapport annuel de gestion. Ils souhaitent néanmoins en savoir plus sur le transfert de responsabilité auprès du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Un suivi sera demandé.



Régie des installations olympiques

Le rapport annuel 2019 de la Régie des installations olympiques est exhaustif. Il montre bien la façon dont elle s'acquitte de sa mission. On y apprend qu'elle s'est dotée d'un plan stratégique 2018-2026. La société d'État décrit ses réalisations en détail. Les données sur les ressources humaines sont complètes. Cependant, des données présentes en 2018 ne sont pas publiées dans le rapport 2019, telles que le nombre d'employés des groupes cibles. En 2018 une analyse éclairante des résultats financiers figurait dans le rapport, mais non en 2019. Les membres se demandent si la Régie réalise un exercice d'étalonnage. Enfin, les parlementaires espèrent que la transformation organisationnelle entamée permettra à la Régie d'augmenter ses revenus autonomes, pour aller au-delà des subventions pour son financement.

Société québécoise des infrastructures

Les membres constatent que la Société québécoise des infrastructures décrit en détail, dans son rapport annuel, les activités menées en cours d'année. Ils se réjouissent qu'un plan stratégique ait été adopté par la Commission, bien qu'elle n'y soit pas tenue légalement. Cependant, ils notent que la Société ne rend pas compte des résultats obtenus en lien avec sa déclaration de services aux citoyens. De plus, alors qu'une section du rapport annuel 2018-2019 de la Société était consacrée à l'étalonnage, on ne retrouve plus cette section dans le rapport 2019-2020. Les membres de la Commission font aussi part de leurs inquiétudes relatives aux effets de la crise sanitaire sur les activités futures de la Société. A-t-elle une stratégie advenant une diminution de la demande de locaux pour bureau?

Tribunal administratif du Québec

Le rapport annuel de gestion du Tribunal administratif du Québec expose bien les résultats stratégiques de l'organisme. Les membres l'encouragent toutefois à préférer les indicateurs de résultats aux indicateurs de processus. Parmi les nombreuses données fournies sur les ressources humaines, les membres notent que l'effectif du Tribunal augmente, mais qu'on y observe un fort taux de départ volontaire. Cela coïncide avec les propos de l'organisme dans son rapport annuel, qui associe la hausse de certains délais de service à une difficulté de recrutement de personnel.

Tribunal administratif du travail

Le rapport annuel de gestion 2019-2020 du Tribunal administratif du travail a été rédigé sur la base du plan stratégique 2016-2019, reconduit pour une année. Les membres de la Commission déplorent que ce plan stratégique ne soit doté d'aucun indicateur de performance et que la plupart



des objectifs stratégiques s'apparentent à des indicateurs de processus. À cet effet, ils encouragent le Tribunal à se doter d'une planification stratégique dans l'esprit de l'article 9 de la Loi sur l'administration publique. De plus, le Tribunal ne mentionne pas les engagements de sa déclaration de services aux citoyens dans son rapport annuel et n'en rapporte pas ses résultats à cet égard. Par ailleurs, les renseignements concernant les ressources utilisées sont clairs et complets, particulièrement en matière d'accès à l'égalité en emploi.

CONSTATS GÉNÉRAUX

À la lecture de ces nombreux rapports annuels, les membres de la Commission de l'administration publique remarquent certains éléments récurrents.

D'abord, les parlementaires ont constaté les conséquences positives des nouvelles orientations du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de planification stratégique. Les rapports annuels de gestion des ministères et organismes examinés au cours de la période de travaux de l'hiver 2021 présentent des résultats plus clairs et plus complets. Les membres de la Commission invitent le Secrétariat du Conseil du trésor à poursuivre son travail avec les nombreux organismes assujettis au chapitre II de la Loi sur l'administration publique.

Toujours en regard de la planification stratégique, les membres garderont l'œil ouvert pour constater les effets des changements apportés à certains plans stratégiques induits par la crise sanitaire. Ils comprennent les raisons derrière cette décision, mais espèrent que cela ne donnera pas lieu à des plans moins ambitieux.

Les parlementaires réitèrent l'importance d'adapter les exigences en matière de reddition de comptes en fonction de la taille de l'organisme. Il leur semble illogique de demander les mêmes données à un ministère qui compte 5 000 employés qu'à un organisme qui en compte 15.

Sur le plan des ressources financières, la Commission remarque que certains ministères et organismes présentaient leurs dépenses annuelles ventilées par supercatégories plutôt qu'en fonction de leurs secteurs d'activité. Il s'agit pourtant de la ventilation proposée dans les instructions du Secrétariat du Conseil du trésor, et qui permet une meilleure compréhension de l'utilisation des ressources. Les parlementaires se questionnent également sur les excédents cumulés à la fin de l'exercice 2019-2020 par des organismes. Dans certains cas, il s'agit d'importantes sommes qui ne semblent pas utilisées⁵. Ils se demandent quelles règles régissent l'utilisation de ces fonds.

⁵ Citons la Commission de la capitale nationale et la Société québécoise des infrastructures.



Enfin, les parlementaires remarquent que de nombreux ministères et organismes font état de difficultés dans la gestion des ressources humaines. Des difficultés de recrutement et de rétention du personnel, de nombreux départs à la retraite et des mouvements de personnel au sein d'une même organisation semblent entraver la réalisation de la mission de certaines organisations. Ces problèmes semblent généralisés et devront nécessairement être traités dans les prochaines années pour s'assurer que l'administration publique continue d'offrir des services de qualité à la population québécoise.



ANNEXE I : LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

CHAPITRE 1 - AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC SUR SA GESTION ADMINISTRATIVE ET SUR SES ENGAGEMENTS FINANCIERS

- 1.1 **QUE** le Vérificateur général du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor poursuivent leurs discussions sur la création d'une classe d'emploi pour les directeurs d'audit législatif. Que le Secrétariat du Conseil du trésor transmette l'état d'avancement de ce dossier à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 décembre 2021.
- 1.2 **QUE** le Vérificateur général du Québec poursuive ses efforts sur l'embauche de personnes qui travailleront dans les bureaux situés à l'extérieur de Québec et de Montréal.
- 1.3 **QUE** la Commission de l'administration publique amorce une réflexion sur l'opportunité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement en commission parlementaire

CHAPITRE 2 - AUDITION SUR LA PROTECTION DES PERSONNES INAPTES SOUS RÉGIME PUBLIC

- 2.1 **QUE** le Curateur public du Québec transmette à la Commission de l'administration publique le résultat des évaluations produites par le Vérificateur général du Québec en suivi des recommandations formulées dans l'audit intitulé « Protection des personnes incapables sous régime public »
- 2.2 **QUE** le Curateur public du Québec prépare un état de sa situation et le transmette à la Commission de l'administration publique au plus tard le 30 novembre 2021. Que ce document résume l'état de la transformation technologique prévue pour les plans de représentation, les activités de formation offertes et à venir à l'effectif du Curateur public ainsi que les défis rencontrés et les prochaines étapes de la transformation numérique. Enfin, si elle le juge nécessaire au regard de l'information obtenue, que la Commission entende de nouveau le Curateur public à ce sujet



ANNEXE II : CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique précise que le cadre de gestion gouvernementale doit concourir à une reddition de comptes qui porte sur la performance dans l'atteinte des résultats. Le Secrétariat du Conseil du trésor définit ainsi la performance⁶ :

Une organisation est considérée comme performante lorsqu'elle s'acquitte de sa mission en atteignant ses objectifs stratégiques et opérationnels, notamment en matière de qualité de services aux citoyens, ainsi que lorsqu'elle utilise de manière économique ses ressources, maintient un climat de travail adéquat et offre des biens et des services de qualité dans le respect des lois et des règlements qui s'appliquent.

En s'inspirant de cette définition, la Commission de l'administration publique considère que, pour être jugée performante, une organisation doit :

1. Réaliser des activités qui couvrent l'ensemble de sa mission

L'organisation doit s'acquitter de sa mission. Les activités et les ressources consacrées aux différents éléments de la mission permettent d'apprécier dans quelle mesure l'ensemble de la mission est assumé.

2. Atteindre ses objectifs stratégiques

L'appréciation de la performance doit prendre en considération l'atteinte des objectifs qui découlent de la planification stratégique.

3. Maintenir et améliorer la qualité des services aux citoyens de qualité

L'une des finalités de la Loi sur l'administration publique est aussi de contribuer à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. La performance à cet égard s'évalue donc par le respect des engagements contenus dans la déclaration de services aux citoyens. Elle peut aussi s'apprécier par les mesures de la satisfaction de la clientèle et des partenaires et par les plaintes et leur traitement.

⁶ Secrétariat du Conseil du trésor (2013). [Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation](#), p. 13.



4. Exercer une gestion adéquate de ses ressources

L'article 2 de la Loi sur l'administration publique établit également que le cadre de gestion gouvernementale doit contribuer à une utilisation optimale des ressources de l'administration gouvernementale. La performance des organisations devrait d'abord être appréciée selon la qualité de la gestion des ressources humaines. Les éléments à prendre en compte sont notamment la planification de l'effectif et des compétences, la qualité du climat de travail, les efforts de développement et la rétention du personnel. Il faut également évaluer la capacité de gérer adéquatement les ressources financières confiées aux organisations. Une utilisation judicieuse des ressources devrait se refléter dans le respect du cadre budgétaire et dans l'évolution des coûts de revient. La gestion des ressources informationnelles doit aussi être mesurée. Dans ce cas, la performance de l'organisation se manifeste dans sa gestion de ces principaux projets, notamment dans le respect des budgets et des échéanciers.

Enfin, les résultats des travaux d'évaluation de programmes ou de vérification d'optimisation des ressources apportent un éclairage supplémentaire et plus approfondi sur l'ensemble de la gestion des ressources.

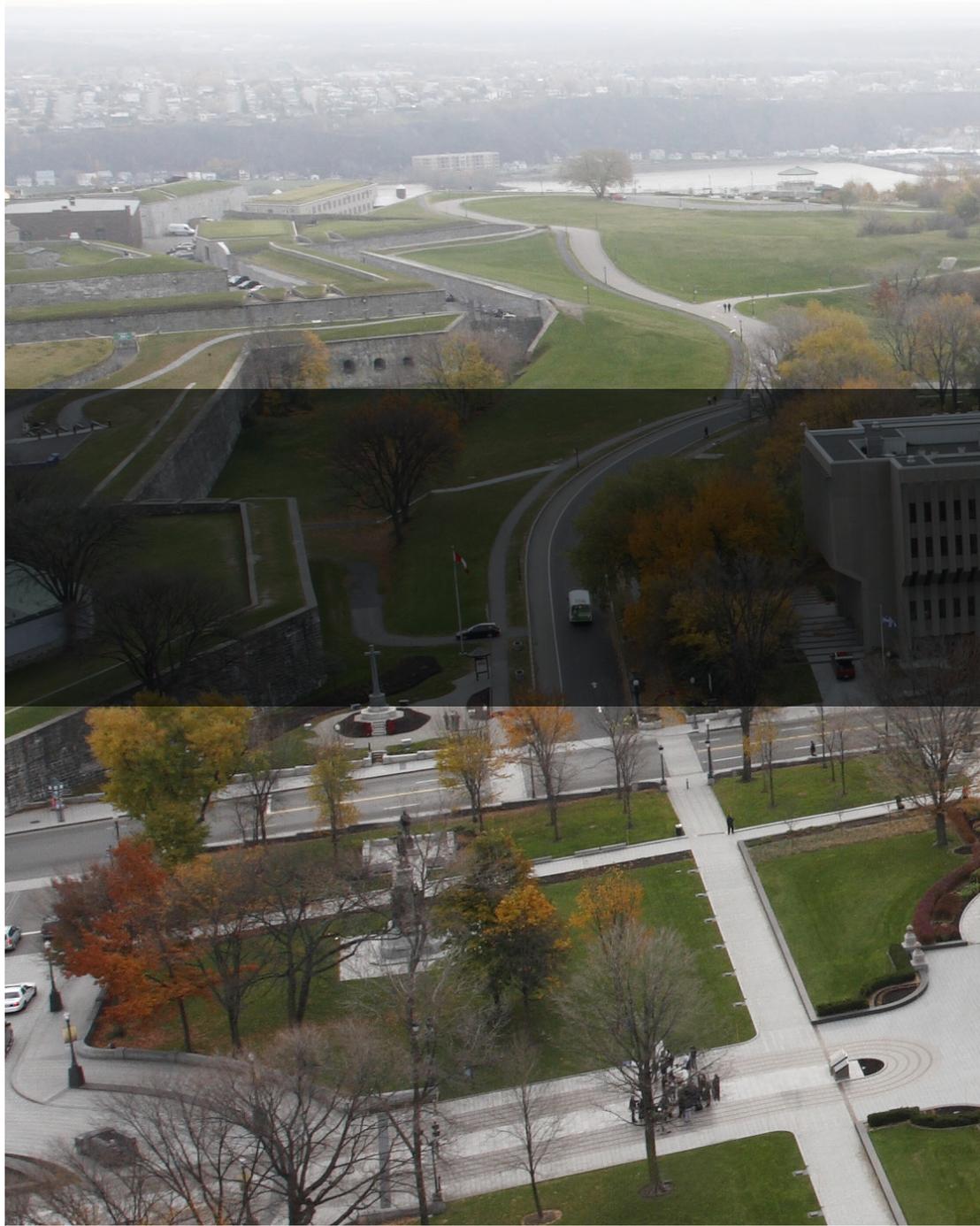
L'évaluation de la performance sous ces quatre critères n'est possible que si l'information présentée dans le rapport annuel de gestion est complète et rigoureuse. À ce titre, et au-delà des exigences du Secrétariat du Conseil du trésor, le rapport annuel de gestion doit contenir une information présentant les qualités suivantes :

- Être cohérente avec les autres documents;
- Présenter les résultats atteints et leur mise en contexte;
- Faire état des correctifs ou des solutions de rechange;
- Révéler le degré de satisfaction de la clientèle;
- Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les produits et services et les résultats;

Assemblée nationale du Québec
Division de la reprographie et de l'imprimerie



Papier fabriqué au Québec



**Direction générale
des affaires parlementaires**
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A1A3
Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

