

HUITIÈME 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

DÉCEMBRE 2001

*Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-LeMay
1035, des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3*

*(418) 643-2722
(418) 643-0248
www.assnat.qc.ca*

*ISSN—1492-0344
DÉPÔT LÉGAL — Bibliothèque nationale du Québec, décembre 2001*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. RÉVISION DU MANDAT LÉGISLATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	7
L' AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL.....	7
CONCLUSION	13
2. LE FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES	15
LA MISE EN CONTEXTE	15
L' AUDITION DE LA SOUS-MINISTRE DU REVENU ET DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE PERCEPTION FISCALE	18
CONCLUSION	24
3. L'ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE	27
LA MISE EN CONTEXTE.....	27
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	29
L' AUDITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL EXÉCUTIF ET DE LA SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR	30
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	38
4. LE CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU QUÉBEC.....	41
LA MISE EN CONTEXTE.....	41
L'ANALYSE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION	42
L' AUDITION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE	44
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	50
5. LA GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE RÉALISÉES DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE.....	53
LA MISE EN CONTEXTE.....	53
LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	54
L' AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DU SOUS-MINISTRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE.....	55

<i>LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET LES RÈGLES DE GESTION</i>	<i>55</i>
<i>LA GESTION DES RESSOURCES CONSACRÉES À LA RECHERCHE ET LA REDDITION DE COMPTES.....</i>	<i>57</i>
<i>LA GESTION DE L'ÉTHIQUE.....</i>	<i>62</i>
<i>LA VALORISATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE, LES ENTREPRISES DÉRIVÉES ET AUTRES SUJETS</i>	<i>69</i>
<i>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</i>	<i>72</i>
6. LA GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS	77
<i>LA MISE EN CONTEXTE.....</i>	<i>77</i>
<i>LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</i>	<i>78</i>
<i>L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES TRANSPORTS</i>	<i>79</i>
<i>LA PLANIFICATION ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS</i>	<i>79</i>
<i>LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES.....</i>	<i>81</i>
<i>LA GESTION DE LA SÉCURITÉ DES DONNÉES ET DES SYSTÈMES</i>	<i>82</i>
<i>LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE AU PROJET GIRES.....</i>	<i>84</i>
<i>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</i>	<i>86</i>
7. LES SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE.....	89
<i>LA MISE EN CONTEXTE.....</i>	<i>89</i>
<i>LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</i>	<i>89</i>
<i>L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX</i>	<i>90</i>
<i>L'ORGANISATION DES SERVICES</i>	<i>90</i>
<i>LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS</i>	<i>92</i>
<i>L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ET LE CONTRÔLE DE LEUR QUALITÉ</i>	<i>94</i>
<i>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</i>	<i>98</i>
CONCLUSION.....	101

ANNEXES :

- I. LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
- II. LA LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
- III. LA LISTE DES PARTICIPANTS

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale a confié à la Commission de l'administration publique, en avril 1997, le mandat d'entendre annuellement le Vérificateur général du Québec sur son rapport d'activité. Cette Commission doit, de plus, procéder à l'audition annuelle des administrateurs publics sur leur gestion conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et, depuis le 1^{er} octobre 2000, à la *Loi sur l'administration publique*.

Au cours du semestre se terminant en décembre 2001, les travaux de la Commission ont permis aux sous-ministres et dirigeants d'organismes concernés d'exposer publiquement leur réaction aux observations du Vérificateur général du Québec découlant de ses travaux de vérification de l'optimisation des ressources, publiés dans ses rapports à l'Assemblée nationale en décembre et en juin de chaque année.

Le premier chapitre porte sur la révision du mandat législatif du Vérificateur général et les modifications qui pourraient être apportées à sa loi, adoptée en 1985, afin de favoriser pleinement le contrôle parlementaire.

Le deuxième chapitre fait le point sur le Fonds des pensions alimentaires et s'inscrit dans les suivis exercés par le Vérificateur général et la Commission afin de mesurer les actions mises en œuvre en réponse aux recommandations formulées.

Le troisième chapitre est consacré à l'éthique au sein de l'administration gouvernementale. Le partage des rôles et responsabilités des différents intervenants a, par ailleurs, été longuement questionné.

L'intérêt que portent les parlementaires aux questions environnementales s'est traduit par l'examen des résultats du Centre d'expertise en analyse environnementale, lesquels sont présentés dans le quatrième chapitre. Cette audition a été réalisée dans le cadre de la revue systématique des résultats des unités autonomes de service.

Le cinquième chapitre traite des activités de recherche en milieu hospitalier. Le partage des responsabilités, la gestion de l'éthique et des ressources, l'intégrité scientifique ainsi que la situation des jeunes chercheurs y sont abordés.

Le sixième chapitre fait le point sur le coût et les processus d'implantation de cinq nouveaux systèmes d'information au ministère des Transports.

Finalement, le septième chapitre porte sur les services d'imagerie médicale et concerne plus particulièrement leur planification et les rôles dévolus aux secteurs privé et public.

Dans tous ces dossiers, la Commission s'est prononcée en formulant des conclusions et des recommandations qui permettront d'améliorer la qualité de la gestion et celle des services offerts.

CHAPITRE 1 RÉVISION DU MANDAT LÉGISLATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Le 6 septembre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu le Vérificateur général du Québec, M. Guy Breton, concernant la révision de son mandat législatif. Ce sujet était traité dans le chapitre 2 de son rapport déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2000.

L'AUDITION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans sa présentation d'ouverture, le Vérificateur général mentionne d'abord dans quel contexte le rapport a été préparé. Quinze ans après l'entrée en vigueur de l'actuelle *Loi sur le Vérificateur général*, il était pertinent de se demander si elle favorisait encore pleinement le contrôle parlementaire. À la lumière de l'expérience de ces quinze années, le Vérificateur général considère que la Loi a bien servi le contrôle parlementaire et qu'elle demeure, sous plusieurs aspects, exemplaire. Cependant, les difficultés d'application, les changements dans les pratiques de l'administration publique ainsi que les principes internationaux de vérification législative militent en faveur d'une révision de cette loi. Pour l'adapter, le Vérificateur général propose quatre modifications. Toutes ont pour objectif, en définitive, de mieux assister les parlementaires dans leur rôle.

La première recommandation propose d'étendre à toutes les entreprises gouvernementales la possibilité de faire l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources de la part du Vérificateur général, et ce, sans contrainte administrative. Il faut ici distinguer deux cas. Lorsque les livres comptables d'une entreprise du gouvernement sont vérifiés par le Vérificateur général, une disposition de la Loi permet à ce dernier de procéder à une vérification de l'optimisation des ressources mais « après entente » avec la direction de l'entreprise. Dans le passé, cette disposition a posé des problèmes d'interprétation. Lorsque la vérification financière est assurée par un cabinet privé, la Loi n'accorde au Vérificateur général

qu'un droit de regard sur les travaux éventuels de vérification d'optimisation des ressources du cabinet en question. Dans les faits, très peu de travaux significatifs ont été menés par des cabinets privés.

La deuxième recommandation, liée à la précédente, précise que le Vérificateur général assumerait la responsabilité de tous les travaux d'optimisation des ressources, qu'il soit ou non le vérificateur financier de l'entreprise. Pour soutenir cette proposition, le Vérificateur général fait valoir que lui seul jouit de l'indépendance nécessaire et peut rendre compte à l'Assemblée nationale des résultats de ces travaux. Dans cette proposition, il reviendrait au Vérificateur général de déterminer la pertinence d'effectuer des mandats de vérification de l'optimisation des ressources et d'en encadrer l'accomplissement. Les cabinets privés seraient les principaux acteurs quant à l'exécution de ces travaux, mais le Vérificateur général en paierait les frais. Son budget devrait cependant être révisé en conséquence.

La troisième recommandation a pour objectif d'établir clairement la compétence du Vérificateur général concernant la vérification de toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement jusqu'à leur destinataire ultime. Ces formes de soutien incluraient notamment les mesures d'incitation fiscale.

La quatrième recommandation propose une modification de la Loi pour clarifier le mandat du Vérificateur général quant à l'appréciation de l'efficacité, notamment pour mieux répondre aux exigences de la *Loi sur l'administration publique*. Actuellement, la *Loi sur le Vérificateur général* prévoit que celui-ci doit examiner si les entités mettent en œuvre des procédés satisfaisants pour évaluer leurs résultats et en rendre compte. M. Breton convient que la responsabilité de mesurer l'atteinte des résultats escomptés et de présenter ce bilan appartient aux gestionnaires des organisations. Le rôle du Vérificateur général, quant à lui, consistera toujours à s'assurer que des procédés satisfaisants ont été mis en œuvre pour évaluer l'efficacité et en rendre compte, mais également à valider les résultats affichés ou à les mesurer, si cela n'est déjà fait. Le Vérificateur général assumera encore son rôle en ce domaine sans porter de jugement sur le bien-fondé des objectifs.

La première étape de la révision du mandat législatif a consisté à informer les membres de la Commission des adaptations que le Vérificateur général juge nécessaires d'apporter à la Loi. Avant d'aller plus loin dans sa réflexion et dans la préparation de propositions de changements législatifs, le Vérificateur général attend donc des membres de la Commission un signal quant aux orientations à adopter.

* * *

Les membres de la Commission de l'administration publique traitent en premier lieu du principe général qui consiste à soumettre toutes les entités à de possibles vérifications de l'optimisation des ressources de la part du Vérificateur général. Alors que certains parlementaires soutiennent le principe d'une portée universelle pour les travaux du Vérificateur général, avec la possibilité d'un nombre réduit d'exceptions clairement justifiées, d'autres ont des réserves compte tenu des différences dans la nature des activités des entreprises du gouvernement. Au sujet de la pratique dans d'autres juridictions, le Vérificateur général précise que tous les autres vérificateurs provinciaux peuvent mener des travaux de vérification de l'optimisation des ressources au sein des entreprises gouvernementales, même lorsqu'ils n'en sont pas les vérificateurs financiers.

Le débat sur cette question permet au Vérificateur général de préciser les problèmes d'interprétation de la Loi qui le régit lorsqu'il veut effectuer une vérification de l'optimisation des ressources au sein des entreprises dont il est le vérificateur financier. De tels travaux peuvent être menés après entente avec la direction de l'entité. Le Vérificateur général a toujours interprété cette disposition comme une obligation de s'entendre sur les aspects pratiques des travaux : moment du début de la vérification, lieux physiques, personnes-ressources, etc. Or, dans un cas comme celui de la Caisse de dépôt et placement du Québec, le conseil d'administration a interprété la disposition comme lui donnant un droit de *veto*.

Appelé à estimer les ressources financières dont il devrait disposer si son mandat en matière d'optimisation des ressources était étendu, le Vérificateur général mentionne qu'elles peuvent être approximativement évaluées à 2 millions de dollars par an. Cela lui permettrait de rendre compte, chaque année, d'un ou deux dossiers supplémentaires de vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement.

Les parlementaires sont conscients des problèmes qui peuvent se poser lorsque sont rendus publics les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources d'une entreprise du gouvernement à vocation commerciale. Le Vérificateur général en convient et mentionne, à cet égard, qu'il est possible d'explorer quelques hypothèses pour minimiser les risques d'atteinte à la réputation des entreprises tout en satisfaisant les principes internationaux du contrôle des finances publiques. Ainsi, une possibilité consisterait à rendre compte des résultats de la vérification devant une commission parlementaire siégeant à huis clos. Une autre hypothèse serait que le Vérificateur général ne rende pas publics les résultats. Il indiquerait simplement aux parlementaires qu'il a bien procédé à la vérification de l'optimisation des ressources dans l'entité, qu'il est satisfait dans telle mesure et qu'il fera éventuellement un suivi. Le Vérificateur général pourrait même attendre au moment du suivi pour faire rapport aux parlementaires sur les résultats de la vérification de l'optimisation des ressources.

La discussion permet au Vérificateur général de faire état des différences fondamentales entre la fonction d'un vérificateur interne et celle du vérificateur législatif en matière d'optimisation des ressources. Selon lui, le vérificateur interne est d'abord le mandataire du dirigeant de l'entité. Il a pour tâche, lorsqu'un problème apparaît dans une administration, de faire état de la situation et de l'analyser pour que ce problème puisse être résolu. Selon les ressources disponibles, il a la possibilité de mener des travaux se rapprochant d'une vérification de l'optimisation des ressources. Cependant, il demeure que les vérificateurs internes travaillent pour le ministère visé et qu'à ce titre ils n'ont pas la pleine indépendance pour décider du sujet des travaux et à qui ils font rapport. De plus, les ressources en matière de vérification interne ont été largement réduites au cours des années 90.

Au sujet de la recommandation concernant la vérification de l'utilisation des subventions, les parlementaires questionnent le Vérificateur général sur la portée des modifications souhaitées. M. Breton précise que les subventions données à des individus continueraient d'être exclues de cette vérification. Actuellement, il ne peut vérifier l'utilisation d'une subvention que si elle est directement versée par le ministère visé. Le Vérificateur général ne peut toutefois faire ce travail dans le cas où le ministère verse d'abord les sommes à un organisme à but non lucratif qui se charge ensuite de distribuer les subventions. La recommandation veut corriger cette situation pour s'assurer que l'argent du gouvernement est bien utilisé et versé aux bénéficiaires qui y ont droit. Évidemment, dans un souci d'efficacité dans son travail, le Vérificateur général concentrera encore son attention sur les montants importants. Enfin, le Vérificateur général désire que, conformément aux lignes directrices internationales sur le contrôle des finances publiques, la définition de subvention inclue explicitement les autres formes de soutien telles que les crédits d'impôt.

Se questionnant sur l'objectif de l'appréciation de l'efficacité, les membres de la Commission demandent quelle sera l'utilité des documents prévus par la *Loi sur l'administration publique*, notamment les déclarations de services aux citoyens. Le Vérificateur général rappelle l'opinion du président du Conseil du trésor qui avait affirmé, à l'époque de l'adoption de la Loi, que la vérification de l'optimisation des ressources serait moins nécessaire lorsque les rapports sur la performance seraient disponibles. Selon M. Breton, il reste beaucoup de travail à faire avant d'en arriver à cette situation. Dans ce contexte, le rôle du Vérificateur général est de certifier que le contenu du rapport annuel de gestion reflète fidèlement la situation. Toutefois, les ressources limitées du Vérificateur général ne lui permettront pas de se prononcer sur l'ensemble des rapports.

Le sujet du développement et de la protection de l'environnement est largement débattu par les membres de la Commission. Essentiellement, les parlementaires se demandent comment faire pour assurer le gouvernement qu'il n'est pas à risque d'un point de vue environnemental. Selon les parlementaires, la protection de l'environnement est une autre facette de la protection du bien public qui constitue le mandat premier du Vérificateur général. En réponse, M. Breton mentionne qu'il est

dans son mandat d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources au sein du ministère de l'Environnement. D'ailleurs, dans le passé, il a déjà procédé à de telles vérifications. En outre, le gouvernement pourrait aussi lui confier un mandat spécial afin qu'il poursuive certains travaux dans le domaine de l'environnement. Le Vérificateur général possède à l'heure actuelle les méthodes de travail pour mener à bien de tels travaux. Cependant, il n'aurait pas les ressources spécialisées pour répondre à cette préoccupation si son mandat était élargi. Il conclut en mentionnant que l'environnement est un thème parmi tous ceux auxquels il accorde son attention. Aucune priorité n'a été assignée à ce sujet jusqu'ici.

Les membres de la Commission cherchent à savoir si, sur la base de l'expérience du Vérificateur général du Canada, le Québec devrait envisager l'environnement comme une préoccupation majeure et apporter une modification à la *Loi sur le Vérificateur général*. M. Breton précise que l'hypothèse d'un mandat spécial serait liée à une situation urgente. Dans le cas où il y aurait une volonté explicite de l'Assemblée nationale de donner dorénavant priorité à l'environnement dans les travaux de vérification, une modification législative pourrait être envisagée. D'ailleurs, la création, au fédéral, d'un poste de commissaire au développement durable et la formation d'une équipe de travail au sein du bureau du Vérificateur général découlent d'une telle volonté des parlementaires. Si le Vérificateur général percevait clairement un tel intérêt de la part des parlementaires, il pourrait préparer une proposition en s'inspirant notamment de l'expérience du fédéral et de la Colombie-Britannique. M. Breton demandera donc à ses collaborateurs de commencer à explorer la question. Il tient cependant à préciser que cet élargissement de son mandat n'est possible que si les ressources matérielles et humaines spécialisées nécessaires sont mises à sa disposition. De même, il mentionne que son rôle dans le domaine ne sera jamais celui d'une « police » de l'environnement. Ce serait plutôt de s'assurer, dans l'esprit de ce qui existe au fédéral, que le ministère de l'Environnement fait tout ce qu'il doit de la meilleure façon possible et qu'il possède les outils, les instruments, la volonté d'agir et le pouvoir de forcer les responsables à apporter des correctifs. Il devrait également s'assurer que les autres ministères dont les activités ont une incidence sur l'environnement, ou qui ont la responsabilité de mesurer l'atteinte à l'environnement, disposent eux aussi des mêmes capacités.

CONCLUSION

Au terme de leurs travaux sur la révision du mandat législatif du Vérificateur général, les membres de la Commission de l'administration publique constatent que le contexte dans lequel celui-ci est appelé à jouer son rôle a changé considérablement depuis l'adoption de sa loi en 1985. Ainsi, de nouveaux modes d'intervention gouvernementale ont été mis en œuvre et la fonction publique a entrepris un vaste programme de modernisation. En outre, la *Loi sur le Vérificateur général* a connu certains problèmes d'application. Malgré ces changements, les préoccupations fondamentales d'une société démocratique demeurent : les citoyens doivent avoir l'assurance que les fonds publics sont dépensés de façon correcte et l'administration gouvernementale doit rendre compte de leur utilisation.

Les travaux de la Commission ont été l'occasion pour ses membres de démontrer très clairement leur intérêt afin que la question de l'environnement et du développement durable devienne une priorité pour le Vérificateur général. Les parlementaires comprennent bien que le Vérificateur général a actuellement la possibilité de mener des travaux de vérification de l'optimisation des ressources dans ce domaine. Cependant, ils constatent qu'il ne s'agit que d'un sujet parmi tous ceux auxquels prête attention le Vérificateur général. Les membres de la Commission souhaitent donc explorer les différentes possibilités pour affirmer cette priorité. Ils attendent du Vérificateur général qu'il poursuive des travaux en ce sens. Ceux-ci pourraient porter sur les éventuelles modifications législatives et leur pertinence ainsi que sur les modalités pratiques de l'inclusion de ce sujet dans le mandat du Vérificateur général.

En ce qui concerne les recommandations faites par le Vérificateur général sur les modifications souhaitées à sa loi, les membres de la Commission ont pu mieux comprendre leur nature et les raisons qui les soutiennent.

La Commission ne peut encore prendre position au sujet des deux premières recommandations, soit d'assujettir toutes les entreprises du gouvernement à la possibilité de faire l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources et de soumettre ces travaux de vérification à l'autorité du Vérificateur général. D'une part,

certaines raisons militent en faveur du principe général qui consiste à étendre la vérification de l'optimisation des ressources à toutes les entités. Si des exceptions devaient être consenties, il reviendrait au gouvernement de les exprimer clairement et de les justifier. D'autre part, des arguments peuvent aussi être invoqués pour soustraire certaines entreprises du gouvernement à l'examen du Vérificateur général. Ces entreprises répondent en effet à une logique économique et administrative tout à fait différente des ministères et organismes.

Dans le cas de la vérification de l'utilisation des subventions, les membres de la Commission se sont montrés réceptifs à la recommandation de mieux définir ce mandat, c'est-à-dire la vérification jusqu'au dernier bénéficiaire de toutes les formes d'aide directe ou indirecte. Les parlementaires prennent note des assurances du Vérificateur général à l'effet que la vérification des subventions portera sur des montants significatifs et ne s'appliquera pas aux individus lorsque ceux-ci sont les destinataires finals de l'aide.

Enfin, consciente que la modernisation de la gestion publique oriente les entités vers une reddition de comptes axée sur les résultats, la Commission convient qu'il faut mieux refléter dans la *Loi sur le Vérificateur général* les aspects importants de la vérification de l'efficacité. La Loi devrait expressément permettre au Vérificateur général de s'assurer de la justesse des mesures de résultats et, si l'entité a omis de le faire, de mener lui-même des travaux pour évaluer l'atteinte des objectifs. Cela doit évidemment se faire en ne se substituant pas aux gestionnaires, qui ont la responsabilité première de mesurer leurs résultats, et en ne remettant pas en cause le bien-fondé des objectifs à atteindre.

La Commission attend donc du Vérificateur général qu'il dépose un projet de modifications législatives donnant suite aux recommandations contenues dans son rapport annuel. Il pourrait refléter les discussions tenues en commission, notamment en ce qui concerne l'inclusion plus explicite d'un volet environnemental dans son mandat.

CHAPITRE 2 LE FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Le 26 septembre 2001, la Commission de l'administration publique a reçu la sous-ministre du Revenu, M^{me} Francine Martel-Vaillancourt, et le directeur général du Centre de perception fiscale, M. Jean-Guy Tessier, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. L'exercice devait permettre de faire le suivi d'une audition précédente de la Commission.

LA MISE EN CONTEXTE

C'est le 14 octobre 1998 que la Commission a examiné pour la première fois la gestion du programme de perception des pensions alimentaires. À cette occasion, elle avait reçu la sous-ministre du Revenu de l'époque, M^{me} Nicole Malo, de même que des représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Dans son rapport pour l'année 1997-1998 portant sur le Fonds des pensions alimentaires, le Vérificateur général avait fait état du dépassement considérable des prévisions du coût de fonctionnement et de carences importantes sur le plan de l'efficacité de ce programme. Les lacunes suivantes étaient notamment signalées :

- des problèmes dans l'organisation du travail (information de base souvent absente des dossiers, nécessité de recourir à des interprétations juridiques de certains jugements, outils de travail inappropriés);
- l'absence d'une politique de diffusion de l'information, notamment en ce qui concerne la possibilité pour les personnes de s'exempter du régime de perception automatique;
- la difficulté de mesurer l'incidence réelle du programme sur les mauvais payeurs;

- les délais importants observés à tous les stades de traitement des dossiers;
- les mesures de recouvrement plus contraignantes qui ne peuvent être utilisées par le Centre de perception fiscale.

En plus des commentaires du Vérificateur général, la Commission avait pris connaissance des rapports du Protecteur du citoyen qui mettaient également en évidence des lacunes dans la gestion du programme, en particulier concernant les délais dans le traitement des dossiers et l'information aux créanciers.

Le Vérificateur général constate que le Fonds a réagi avec célérité en vue de corriger plusieurs des problèmes soulevés. Il a ajouté du personnel, augmenté le budget, amélioré la performance de son système d'information, modifié l'organisation du travail, mis en place de nouveaux outils pour aider les agents, revu ses modes d'action auprès des débiteurs négligents et produit de l'information de gestion pour mieux contrôler ses activités et en rendre compte. Dans l'ensemble, le Vérificateur général conclut que les mesures prises ont répondu à 75 % de ses recommandations, intégralement ou partiellement, et que les résultats sont appréciables, notamment dans la réduction des délais et le suivi des dossiers.

Par contre, le Vérificateur général considère que les progrès sont insuffisants pour cinq recommandations :

- la hausse du volume de dossiers sous la responsabilité du Centre de perception fiscale entraîne des délais de huit mois avant la conclusion d'une entente de paiement;
- certaines mesures incitatives n'ont pas été évaluées pour faciliter le recouvrement des pensions;
- l'entente administrative entre le Fonds des pensions alimentaires et le Centre de perception fiscale reste imprécise quant à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le taux de règlement attendu du Centre;

- le Fonds ne reçoit toujours pas systématiquement du ministère de la Justice les déclarations sous serment du débiteur et du créancier prévues dans le Code de procédure civile;
- le Fonds n'applique pas les frais et les pénalités prévus par la Loi à l'égard des employeurs qui doivent effectuer des retenues sur le salaire et qui n'ont pas versé leur remise à la date prescrite.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen a publié, en mai 2001, un nouveau rapport qui constitue un bilan du régime après cinq années d'existence. À partir des réclamations reçues, il y traite des problèmes qui perdurent :

- de longs délais de perception des dossiers à exécution réciproque (c'est-à-dire lorsque le débiteur ne réside pas au Québec);
- l'insuffisance de l'information relative aux démarches de perception transmise au créancier;
- l'application non systématique, dans la pratique, de la priorité accordée au paiement de la pension courante plutôt qu'au remboursement des avances;
- l'insuffisance de l'information fournie aux parties concernant les avances versées dans le cas d'une annulation ou d'une modification des ordonnances;
- le manque d'exactitude et de clarté de la facturation;
- la non-utilisation de la priorité donnée à l'exécution du bref de saisie-arrêt permettant de retenir la partie saisissable des prestations d'assurance-emploi;
- l'insuffisance des ressources et des moyens mis à la disposition du Centre de perception fiscale pour effectuer le recouvrement des pensions alimentaires;
- la lenteur de l'action du personnel du Contentieux.

**L'AUDITION DE LA SOUS-MINISTRE DU REVENU ET DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE DE PERCEPTION FISCALE**

Dans sa présentation d'ouverture, la sous-ministre a tenu à rappeler que le ministère du Revenu n'a ménagé aucun effort, depuis les premières interventions du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, pour améliorer sa performance en matière de perception des pensions alimentaires. Cela explique le fait que le Vérificateur général a pu affirmer, dans son rapport de suivi, que le Ministère avait répondu à 75 % de ses recommandations.

En décembre 2000, le Ministère a déposé le rapport qui rend compte des cinq premières années d'application de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. À la lumière de ce rapport, la sous-ministre considère que le programme a atteint sa vitesse de croisière et que les activités ont été stabilisées. M^{me} Martel-Vaillancourt mentionne en particulier que le programme a atteint et même dépassé ses objectifs quant au taux de perception :

- sur la période considérée, la proportion des montants facturés qui ont été perçus et versés est passée de 64 % à 90 % alors que l'objectif visé était de 75 %;
- la proportion des créanciers qui ont reçu tous les montants auxquels ils avaient droit a augmenté de 45 % à 63 % alors que l'objectif était de 55 %;
- le délai moyen de traitement des jugements postérieurs au 1^{er} décembre 1995 a chuté de 159 à 27 jours, soit 19 jours pour le traitement du jugement et 8 jours pour la remise du premier versement;
- depuis le début du programme, 1 139 millions de dollars ont été versés aux créanciers, y compris un montant de 101,9 millions versés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale lorsque ce ministère s'est subrogé aux créanciers premiers;

- enfin, de manière générale, le Ministère estime que l'universalité du programme, le prélèvement des pensions alimentaires par retenue à la source ainsi que le versement des avances ont permis aux créanciers d'obtenir, sur une base régulière, des pensions alimentaires auxquelles ils avaient droit sans avoir à entreprendre de recours judiciaires.

La sous-ministre précise que le Ministère est engagé dans un processus d'amélioration des services à la clientèle. Des efforts sont consentis par le personnel pour assurer la gestion la plus efficace possible du programme et adapter les processus de travail et les systèmes informatiques.

* * *

En discussion, les membres de la Commission veulent d'abord obtenir des éclaircissements sur les principaux indicateurs de résultats du Fonds des pensions alimentaires et du Centre de perception fiscale. En particulier, ils se questionnent sur l'évolution du taux global de perception, c'est-à-dire la proportion de pensions qui sont versées sans intervention plus la proportion de celles qui le sont à la suite d'une intervention du Fonds. Selon le Vérificateur général, le taux global de perception de l'ancien régime pouvait être évalué à 74 %. Au moment de la première vérification, en 1997-1998, le Vérificateur général avait constaté que ce taux était passé à 79 %. Le rapport sur le suivi du Fonds des pensions alimentaires a montré que ce taux se situait à 82 % en janvier 2001. Selon la sous-ministre, ce taux serait maintenant de 92 %. Cette dernière progression s'expliquerait par le plan d'amélioration qui a été mis en œuvre par le ministère du Revenu à compter de l'automne 1998. Le Vérificateur général n'est cependant pas en mesure de confirmer cette nouvelle donnée sur le taux global de perception.

Par ailleurs, en ce qui concerne le délai de traitement des dossiers, il était de 117 jours en 1998, auquel s'ajoute un délai de 23 jours pour la transmission des dossiers du ministère de la Justice au ministère du Revenu. Le délai total est

maintenant de 27 jours (41 jours au moment du suivi du Vérificateur général). Cette période se compose d'un délai de 19 jours pour le traitement du dossier et de 8 jours pour l'émission du premier chèque. Quant au délai attribuable au ministère de la Justice, il est à présent de 18 jours.

Sur le plan des ressources, la sous-ministre précise que le Fonds des pensions alimentaires compte actuellement sur un effectif de 786 ETC (équivalent temps complet). Par ailleurs, le budget annuel de fonctionnement atteint 42 millions de dollars. Depuis la prise en charge du programme par le ministère du Revenu, les sommes annuelles dépensées totalisent 97 millions de dollars.

Appelée à commenter l'importance de ces ressources en regard des résultats, notamment le taux global de perception et le montant des créances subrogées au ministère de la Solidarité sociale, la sous-ministre a tenu à mentionner qu'il y a aussi des bénéfices difficilement quantifiables, comme la régularité des paiements au créancier. De plus, il est malaisé de comparer la situation actuelle avec celle qui existait antérieurement, c'est-à-dire lorsque le programme était géré par le ministère de la Justice. En effet, les nouvelles ressources investies dans le programme ont servi à récupérer des sommes dues avec des recours beaucoup plus lourds.

Concernant cette question, le directeur du Centre de perception fiscale a pu faire état des différentes interventions auprès des débiteurs. La démarche du Centre est progressive. Le premier moyen employé est celui de la persuasion et de la négociation. Le deuxième moyen consiste à effectuer rapidement une compensation gouvernementale, si cela est possible. Par exemple, si le débiteur reçoit un paiement d'un autre ministère, le Centre peut intercepter ce paiement pour couvrir le montant dû. D'ailleurs, la compensation pour le paiement d'une pension alimentaire a priorité sur d'autres motifs de compensation. Enfin, le troisième moyen est celui des saisies (comptes de banque, saisie chez l'employeur, saisie des chèques de loyer si le débiteur est propriétaire d'immeubles résidentiels, saisie mobilière). Si, après ces étapes, le Centre n'a pas réussi à récupérer les sommes dues ou si le débiteur est introuvable, le dossier est retourné au Fonds des pensions alimentaires qui assure le suivi.

Constatant les difficultés que pose la perception chez un certain nombre de débiteurs récalcitrants, les parlementaires s'interrogent sur les mesures à envisager pour améliorer l'efficacité du travail du Centre de perception fiscale. Ils suggèrent notamment la saisie du permis de conduire, comme cela se fait dans d'autres juridictions. La sous-ministre mentionne que le Fonds des pensions alimentaires veut d'abord faire une évaluation des recours actuels et de leur performance. Sur la base de cette évaluation, le Ministère pourrait proposer un certain nombre de recours supplémentaires qui ne sont pas possibles actuellement. Le retrait du permis de conduire ou l'ajout au dossier de crédit du débiteur de l'information sur les créances alimentaires figurent parmi ces recours éventuels. Selon la sous-ministre, le retrait du permis de conduire, mesure utilisée par d'autres gouvernements, se révélerait efficace.

La suite des discussions permet de traiter des principaux problèmes concernant les activités du Fonds des pensions alimentaires qui ont été signalés par le Vérificateur général dans son rapport. Au sujet des délais de traitement, les parlementaires ont bien noté que les délais du Fonds des pensions alimentaires ont diminué de manière marquée. Cependant, lorsqu'un dossier passe au Centre de perception fiscale, le délai moyen de six mois pour procéder au recouvrement n'a pas varié. Selon le directeur général du Centre, la persistance de ce délai est directement liée au nombre de nouveaux dossiers à traiter. En 1999-2000, le volume des nouveaux dossiers, en particulier ceux qui venaient de la Sécurité du revenu, a été supérieur de 50 % aux prévisions. Dans les circonstances, le directeur général est même satisfait que les délais n'aient pas augmenté. Cela s'explique par les gains de productivité obtenus par le Centre. Cependant, l'objectif est clairement de réduire le délai moyen. Le Centre raffine également ses indicateurs. C'est ainsi qu'il s'est donné un indicateur sur le délai pour une première intervention. D'ici avril 2002, le Centre a pour objectif d'avoir une première intervention dans un délai maximal de 30 jours pour l'ensemble de ses nouveaux dossiers. Questionné sur le moment où le Centre va réussir à diminuer son délai total de recouvrement, le directeur général mentionne qu'il est plus réaliste de songer à un indicateur du pourcentage de dossiers ayant été réglés dans un délai de deux à trois mois. Il est illusoire de penser que l'ensemble des dossiers puissent être fermés dans un aussi court délai. Il y aura toujours une

proportion de cas qui sont beaucoup plus lourds et sur lesquels le Centre a peu de contrôle (cause en suspens devant les tribunaux, recherche hors Québec, etc.).

Les parlementaires cherchent à mieux connaître le mécanisme des avances et les problèmes que cela peut éventuellement poser aux créanciers. La sous-ministre du Revenu distingue les différents cas où des avances sont versées. La première situation est celle des avances techniques. Lorsque la pension est prélevée par retenue sur le salaire, il s'écoule un délai normal entre la retenue par l'employeur et son versement au Fonds des pensions alimentaires. Pour assurer la régularité du paiement, le Fonds remet quand même la pension alimentaire au créancier. La situation est immédiatement régularisée lorsque l'employeur achemine les prélèvements au Fonds. Dans le deuxième cas, lorsque la personne perd son emploi ou le quitte, il peut s'écouler un certain délai avant que le Fonds en soit avisé. Dans cette situation, le versement de la pension alimentaire n'est pas compensé par des retenues, et il s'agit à proprement parler d'avances. Dès que le débiteur trouve un autre emploi ou qu'il reçoit des prestations, la situation est régularisée.

Les seuls cas où un problème pour la partie créancière peut survenir sont ceux où il y a une révision rétroactive de la pension alimentaire alors que des avances ont été versées. La pension étant revue à la baisse, les avances excédentaires doivent être remboursées. Le Fonds tente toutefois de minimiser ces problèmes. Lorsqu'il est avisé qu'une demande de révision sera examinée par le tribunal, le Contentieux du Ministère informe les avocats que des avances ont été versées. Le juge peut alors en tenir compte dans sa décision et prévoir quelle partie devra rembourser les avances. Le Ministère demeure toutefois dépendant de l'information qu'il reçoit de la part des avocats quant aux demandes de révision. De manière générale, lors de l'ouverture d'un dossier, le Ministère informe la partie créancière du mécanisme des avances. De plus, dans les cas d'une révision de la pension et d'un remboursement des avances, le Ministère se montre très souple pour la perception. Il mène aussi un travail de sensibilisation auprès des avocats pour les inciter à aviser le Ministère dès qu'une demande de révision est faite. Il n'est toutefois ni nécessaire ni souhaitable, pour éviter d'insécuriser la partie créancière, de l'aviser chaque fois qu'une avance est versée.

Les membres de la Commission insistent pour que l'information transmise aux parties, notamment les avis de facturation, soit simple, claire et exempte d'erreurs. À ce sujet, la sous-ministre mentionne qu'à la suite des démarches du Protecteur du citoyen une première version du relevé de compte a été testée dans 5 000 cas. Le relevé était accompagné d'un document explicatif. À la lumière des commentaires reçus, des modifications y ont été apportées. À ce stade, le projet pilote était assez concluant pour l'étendre à l'ensemble des dossiers. Il appert que peu de questions ont été soulevées par la suite au sujet de la facturation. Enfin, la relation étroite et suivie qui existe entre la partie créancière et l'agent responsable de son dossier permet de dissiper en très grande partie les incompréhensions.

Faisant référence à l'un des commentaires du Vérificateur général, les parlementaires veulent savoir si le Ministère envisage l'imposition de pénalités pour contraindre les employeurs qui ne procèdent pas aux retenues sur le salaire des débiteurs à respecter la Loi. La sous-ministre précise que seul un petit groupe d'employeurs est visé dans ce cas. L'attitude du Ministère a été jusqu'ici d'informer les employeurs sur leurs responsabilités. Des efforts en ce sens ont notamment été déployés par des stagiaires en droit au Ministère. Cela a porté des fruits dans la grande majorité des cas. Par ailleurs, quelques constats d'infraction ont été remis récemment. Il faut cependant tester leur efficacité sur le plan juridique, compte tenu qu'il est nécessaire de présenter une preuve hors de tout doute raisonnable.

Revenant sur la question de l'évaluation générale du programme de perception des pensions alimentaires, les parlementaires se demandent si les moyens mis en œuvre ont donné des résultats. La sous-ministre indique d'abord que le rapport sur les cinq premières années d'application de la Loi était en fait le premier volet de l'évaluation du programme. Par ailleurs, le Ministère travaille conjointement avec le ministère de la Famille et de l'Enfance au volet psychosocial de l'évaluation. Une partie importante de l'évaluation psychosociale revient en effet à ce dernier ministère puisque le programme constitue une pièce de la politique familiale du gouvernement. L'établissement de la stratégie d'évaluation permettra de préciser le calendrier de réalisation de toute l'évaluation. Le volet psychosocial permettra notamment, de l'avis de la sous-ministre, de répondre aux interrogations quant à l'incidence du

programme de perception sur la pauvreté des enfants. Dans un cas comme celui-ci, l'approche d'évaluation de programme est cependant complexe puisqu'il faut isoler un facteur et en déterminer la contribution.

Au sujet de l'étalonnage concurrentiel (*benchmarking*), les membres de la Commission questionnent la sous-ministre sur les comparaisons de rendement qui peuvent être faites avec d'autres juridictions. Selon M^{me} Martel-Vaillancourt, le régime qui se rapproche le plus du régime québécois est celui de l'Ohio, aux États-Unis. Sous plusieurs indicateurs, les résultats du Québec sont meilleurs que ceux de l'Ohio. Pour les autres provinces, bien qu'il existe une table de travail ayant pour mandat notamment de mettre au point des indicateurs communs, les données comparatives n'existent pas encore.

CONCLUSION

Ce suivi a permis à la Commission de l'administration publique de constater les progrès accomplis dans la gestion et l'organisation du travail du Fonds des pensions alimentaires et du Centre de perception fiscale depuis le dépôt du premier rapport du Vérificateur général. Les membres de la Commission prennent bonne note que le Vérificateur général, pour sa part, s'est déclaré très satisfait de la façon dont le Fonds a agi à la suite de son premier rapport.

Les parlementaires se montrent toujours préoccupés de l'ampleur du coût de gestion de ce programme. La Commission souhaite donc que le Ministère accorde une grande attention à l'évaluation du programme et de son incidence et déploie les efforts nécessaires pour mener ces évaluations. Celles-ci devraient notamment porter sur les répercussions sur la pauvreté des familles, sur la diminution du coût de la sécurité sociale, sur l'efficacité des recours actuels et sur la pertinence d'utiliser de nouveaux recours pour percevoir les pensions impayées. La démonstration de l'efficacité de nouvelles mesures, tel le retrait du permis de conduire, devrait être faite, notamment à la lumière de l'expérience d'autres gouvernements.

Malgré les progrès accomplis, les parlementaires tiennent à réitérer l'importance pour le Fonds d'apporter une solution aux cinq lacunes qui persistent et que le Vérificateur général a notées. De plus, le Centre de perception fiscale doit améliorer ses délais moyens de perception. Dans ce contexte, le suivi de l'ensemble des indicateurs du programme, notamment ceux qui portent sur les délais, prend une grande importance.

CHAPITRE 3 L'ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE

Le 18 octobre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu le secrétaire général du Conseil exécutif, M. Jean Saint-Gelais, ainsi que la secrétaire du Conseil du trésor, M^{me} Diane Jean, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* concernant l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise.

LA MISE EN CONTEXTE

Comme le mentionne l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la fonction publique est dépositaire de la confiance du public et les citoyens attendent de ses membres qu'ils servent l'intérêt général avec impartialité et gèrent les ressources publiques de manière appropriée. L'éthique dans le service public est nécessaire à la confiance de la population et la renforce. D'ailleurs, des normes de conduite élevées en ce qui concerne le service public constituent désormais une question politique essentielle pour les gouvernements des pays industrialisés. Ceux-ci doivent compter sur une solide infrastructure de l'éthique pour aider ceux qui gèrent les fonds et les biens publics à guider leur conduite et à résoudre leurs dilemmes à ce sujet.

Les éléments composant l'infrastructure de l'éthique remplissent trois grandes fonctions : les orientations, la gestion et le contrôle. Sur le chapitre des orientations, les éléments de l'infrastructure sont le leadership assumé par le milieu politique, les codes de conduite et autres documents exprimant les valeurs et les comportements attendus ainsi que les activités permettant aux membres du service public de comprendre et de partager les valeurs fondamentales et les règles de conduite souhaitées. La gestion de l'éthique nécessite la présence d'une structure de coordination. Enfin, la fonction de contrôle repose notamment sur des mécanismes efficaces de reddition de comptes et l'existence d'un cadre juridique permettant de

détecter les manquements à l'éthique, d'enquêter à cet égard et de sanctionner les personnes fautives.

Une infrastructure de l'éthique n'est cependant ni statique ni indépendante du contexte politique et administratif. Elle doit pouvoir évoluer et faire l'objet de révisions en fonction de certains facteurs. Parmi ceux-ci, il y a notamment l'obligation d'accroître la performance des organisations du secteur public, la multiplication des formes de partenariat privé-public, la révision des responsabilités respectives du secteur public et des autres organisations (autres paliers de gouvernement, organismes à but non lucratif, entreprises, etc.), l'évolution des valeurs de la société, les exigences des citoyens ainsi que l'évolution au sein d'autres administrations publiques.

La révision de l'infrastructure de l'éthique est d'autant plus importante lorsqu'un gouvernement a entrepris de réformer son mode de gestion. Selon l'OCDE, près de la moitié des pays membres ont reformulé les valeurs fondamentales du service public au cours de la dernière décennie. En effet, les exercices de modernisation de la fonction publique sont axés sur la gestion par résultats. Ce nouveau mode laisse aux gestionnaires une liberté beaucoup plus grande dans le choix des moyens pour atteindre les objectifs convenus. En conséquence, les occasions de conflits d'intérêts se multiplient. Ne pouvant plus s'appuyer sur des règles administratives détaillées, le fonctionnaire doit plutôt guider ses actions sur des éléments éthiques, sur des valeurs. De plus, comme le nouveau cadre de gestion pourrait favoriser une définition de la loyauté davantage restreinte à l'organisation (ministère, organisme ou agence), l'apparition de conflits de loyauté est plus probable. C'est le cas, par exemple, lorsque s'affrontent la loyauté à l'organisation et la loyauté à un service public transparent et axé sur la satisfaction du citoyen.

Le Québec s'est engagé lui aussi dans une modernisation de la gestion publique. Ainsi, la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en 2000, met l'accent sur la gestion par résultats et sur la qualité des services aux citoyens. Les changements qui s'accélérent dans la fonction publique québécoise, notamment l'établissement d'allégements réglementaires, conduisent logiquement le gouvernement à revoir

l'ensemble de l'infrastructure éthique et déontologique. Cette dernière est déjà présente dans plusieurs lois et règlements (*Loi sur la fonction publique; Loi sur le ministère du Conseil exécutif; Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics et Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique*).

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux du Vérificateur général avaient essentiellement pour objectif d'évaluer dans quelle mesure l'administration gouvernementale québécoise possède une infrastructure satisfaisante de l'éthique. Pour juger de la qualité de cette infrastructure, la vérification se basait sur les travaux de l'OCDE qui définissent bien les éléments qui devraient la composer et les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public. De manière générale, le Vérificateur général constate que les préoccupations en matière d'éthique de l'administration gouvernementale québécoise se sont manifestées bien avant l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, cette infrastructure pourrait être améliorée.

À partir de l'analyse des lois, règlements et codes d'une cinquantaine de ministères, d'entreprises publiques et d'organismes, le Vérificateur général note d'abord qu'il y a absence d'un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales. En outre, malgré l'obligation qui leur est faite, certains administrateurs ne se sont pas encore donné un code d'éthique et de déontologie.

L'OCDE considère comme important que les gouvernements prennent les mesures voulues pour favoriser la compréhension de toutes les valeurs et règles définies dans le cadre juridique de l'éthique et pour promouvoir l'adhésion à celles-ci. Or, le Vérificateur général observe que l'information transmise aux responsables d'une charge publique n'est pas toujours claire ni complète et que, parfois, elle est même discordante. De plus, moins de la moitié des entités vérifiées imposent une ligne de conduite à leurs mandataires, à leurs fournisseurs ou à leurs consultants. Quant aux efforts de formation auprès du personnel, le Vérificateur général les juge insuffisants.

Le vérificateur général note par ailleurs différentes lacunes qui nuisent à l'application des règles d'éthique. Ainsi, la plupart des personnes-ressources chargées de conseiller le personnel en matière d'éthique dans les entités vérifiées peuvent manquer d'impartialité en raison de leur situation dans la structure hiérarchique des organisations. Près de la moitié des entités ne disposent pas de mécanismes pour détecter les actes répréhensibles commis par les membres de leur personnel. Cette lacune est encore plus marquée lorsqu'on considère les manquements des partenaires extérieurs. De plus, malgré les principes définis par l'OCDE à ce sujet, peu d'organisations ont précisé les modalités relatives à la dénonciation des actes répréhensibles, les droits des personnes visées et le processus d'enquête.

Selon l'OCDE, l'éthique doit s'ajouter aux critères traditionnels de reddition de comptes. Or, le Vérificateur général constate que beaucoup de travail reste à faire en la matière. En particulier, le rapport d'activité du ministère du Conseil exécutif de l'année 1999-2000 ne mentionne pas si tous les codes de déontologie requis en vertu du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* ont été mis en vigueur dans le délai prescrit. En outre, ce rapport ainsi que ceux des ministères de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux ne contiennent aucune information concernant l'adoption de codes par les membres des conseils d'administration des établissements des grands réseaux.

L'AUDITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL EXÉCUTIF ET DE LA SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Dans sa déclaration d'ouverture, le secrétaire général du Conseil exécutif, M. Jean Saint-Gelais, précise d'abord que le Ministère est globalement en accord avec les grands constats du rapport du Vérificateur général et avec la démarche à suivre pour solidifier, appliquer et mieux faire connaître l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale. Cependant, le Ministère veut dissiper l'impression qu'il n'existe pas actuellement une infrastructure de l'éthique au sein du service public. Les dispositions législatives et réglementaires, en place depuis un bon

nombre d'années, respectent les grandes valeurs dont l'OCDE fait la promotion. L'application de ce cadre juridique a toujours permis à l'État québécois de pouvoir compter sur une fonction publique professionnelle, consciencieuse et d'un comportement éthique d'un très haut niveau. De plus, les mécanismes traditionnels de détection, de contrôle et de sanction des actes répréhensibles ont également fait la preuve de leur efficacité. Le secrétaire général convient toutefois que certaines dispositions concernant l'éthique et la déontologie mériteraient d'être revues, surtout en raison de la réforme de la gestion publique introduite par la *Loi sur l'administration publique*.

L'infrastructure de l'éthique dans l'administration gouvernementale fait l'objet d'une révision depuis le début des années 90. L'évolution se fait d'un système reposant sur la conformité avec des normes et des règles vers un nouvel environnement axé sur les objectifs où les gestionnaires disposent d'une plus grande liberté d'action. C'est dans ce contexte que l'Assemblée nationale a adopté la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, dont découle le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*. Par ailleurs, la nouvelle *Loi sur l'administration publique* a aussi stimulé un questionnement important sur l'éthique et la déontologie. Cette réflexion sur les nouveaux défis éthiques, menée par un groupe de travail formé de sous-ministres, a conduit à la proposition d'un certain nombre de recommandations :

- l'adoption d'une déclaration des valeurs fondamentales propres à l'ensemble du service public;
- une révision du règlement sur l'éthique et la déontologie, touchant notamment aux règles d'après-mandat des fonctionnaires;
- la mise au point de guides de saines pratiques;
- la mise en oeuvre d'un programme d'accueil pour les nouveaux employés de la fonction publique;

- la diffusion d'une nouvelle version du guide sur l'éthique dans la fonction publique;
- la tenue de séances de formation et de perfectionnement sur les nouvelles initiatives en matière d'éthique et de déontologie;
- la désignation de personnes-ressources au sein des ministères et organismes.

Selon le secrétaire général, toutes ces recommandations s'inscrivent dans l'esprit du rapport du Vérificateur général et seront mises en application.

Le secrétaire général précise en outre que d'autres actions restent à entreprendre, notamment en ce qui concerne l'application la plus uniforme possible des règles à tous les responsables d'une charge publique, que ces personnes soient régies ou non par la *Loi sur la fonction publique*. Cependant, les dirigeants des organismes dont le personnel n'est pas nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* restent les premiers responsables de leur administration et ont une obligation de rendre compte. Tout en respectant cette autonomie, le gouvernement devrait donner priorité à l'examen des lois et des directives dans le but d'en faire un cadre normatif commun, clair et harmonisé.

Pour sa part, la secrétaire du Conseil du trésor, M^{me} Diane Jean, présente d'abord le portrait actuel de l'infrastructure de l'éthique en se basant sur le modèle préconisé par l'OCDE. Ce tour d'horizon lui permet d'affirmer que l'infrastructure de l'éthique dans la fonction publique québécoise est bel et bien développée, qu'elle est mise en place dans les ministères et organismes et qu'elle répond aux grands principes prônés par l'OCDE.

Toutefois, avant même la publication du rapport du Vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du trésor a lancé plusieurs actions pour améliorer certains aspects de l'infrastructure et pour la consolider. M^{me} Jean rappelle que ces actions sont menées en association avec les ministères et organismes et que ces derniers sont en définitive responsables de mettre en place les différents éléments de

l'infrastructure de l'éthique et de faire respecter les règles adoptées par le gouvernement. De façon détaillée, M^{me} Jean présente donc aux membres de la Commission les éléments du plan d'action en vue d'améliorer l'éthique dans la fonction publique ainsi que son état d'avancement. Ces actions découlent de la réflexion précédemment mentionnée par le secrétaire général du Conseil exécutif.

Parmi les principales actions en cours, le Secrétariat du Conseil du trésor a préparé un projet de déclaration des valeurs fondamentales des ministères et organismes. Ce projet, inspiré des expériences de plusieurs pays, propose cinq valeurs : l'intégrité, l'impartialité, le respect, la compétence et la neutralité politique. Il fait actuellement l'objet d'une consultation.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor a été à l'origine d'une autre initiative, soit le lancement du Programme d'accueil gouvernemental pour les nouveaux employés de la fonction publique. Ce programme, offert en collaboration avec l'École Nationale d'administration publique (ENAP) à partir du mois de décembre 2001, permettra à tout nouveau membre du personnel permanent d'acquérir des connaissances de base sur l'éthique et les valeurs de la fonction publique. La dimension de l'éthique fait également partie du programme d'apprentissage des nouveaux cadres de la fonction publique.

Le Secrétariat du Conseil du trésor a aussi l'intention de soutenir un réseau de répondants en matière éthique dans les ministères et organismes. Son objectif est de favoriser les échanges d'idées sur les différentes problématiques à cet égard.. Enfin, dans le but d'informer les gestionnaires des principaux développements au sujet de l'éthique, une veille stratégique est assurée.

* * *

L'une des principales préoccupations des membres de la Commission concerne l'adaptation de l'infrastructure de l'éthique aux nouvelles valeurs qui sont mises de l'avant dans la modernisation de la gestion publique. Ces valeurs sont l'innovation,

l'initiative, la créativité et l'horizontalité des actions. Le problème à l'heure actuelle est de savoir comment encourager ces nouvelles valeurs. Selon le secrétaire général, un double défi se pose à la gestion publique. Il faut d'abord insister pour que, chaque jour et dans chacun des ministères et organismes, cette nouvelle façon de gérer soit mise en vigueur. Ensuite, les règles sur l'éthique devront suivre en parallèle les nouvelles manières de faire dans chacune des organisations. Le gouvernement devra s'assurer que les ministères et les organismes qui sont le plus souvent aux prises avec ces changements dans la gestion seront aussi ceux qui adapteront le plus rapidement leurs pratiques en matière d'éthique.

Poursuivant dans cet ordre d'idées, les parlementaires veulent savoir plus précisément comment envoyer un signal clair à savoir que l'éthique est très importante et que la souplesse dans la gestion doit être recherchée, mais à l'intérieur de certaines balises. Il faut pour livrer ce message qu'un leadership fort soit assumé. Le secrétaire général convient que la fonction publique doit sentir qu'il y a une direction qui est donnée et que le discours s'accompagne d'actions concrètes. À ce propos, il précise que ce leadership sera d'abord assuré par le ministre du Conseil exécutif. Dans tous les forums où il aura à intervenir, M. Saint-Gelais s'engage à insister sur l'importance de l'éthique dans le nouveau cadre de gestion publique. De plus, le secrétaire général indique qu'il entend recommander au premier ministre la création d'un poste de secrétaire général adjoint, au sein du ministre du Conseil exécutif, chargé du dossier de l'éthique. Par ailleurs, il faut également que ce leadership soit plus largement assumé partout dans la fonction publique. C'est pourquoi le ministre du Conseil exécutif fera appel à tous les sous-ministres et dirigeants d'organismes pour qu'ils insistent, dans leur milieu, sur l'importance de l'éthique. À cet égard, le secrétaire général compare cet appel à celui qui avait été lancé concernant la protection des renseignements personnels.

Les membres de la Commission s'interrogent par ailleurs sur l'effort à faire de la part du gouvernement pour s'assurer que la même importance soit accordée à l'éthique au sein des sociétés d'État. Le secrétaire général réaffirme que la responsabilité première en ce qui concerne les sociétés d'État revient aux dirigeants de ces entités. Ils doivent vérifier que les règles d'éthique les plus strictes

s'appliquent dans leurs activités. Sans aller plus loin dans la forme que cela pourra prendre, M. Saint-Gelais s'engage toutefois à ce que les échanges d'idées avec la Commission trouvent écho auprès des dirigeants des sociétés d'État. Les parlementaires invitent également le secrétaire général à rechercher une manière pour que ces sociétés rendent des comptes en matière d'éthique.

Intervenant sur le sujet de l'intégration des nouveaux employés dans la fonction publique, les parlementaires soulignent la diversité des nouveaux employés en termes d'origine ethnique, de croyances religieuses, d'expériences professionnelles, etc. En ce sens, ils veulent s'assurer que les efforts déployés permettront de faire partager aux nouveaux venus les valeurs fondamentales du service public au Québec. Le secrétaire général reconnaît qu'il s'agit là d'un défi. Il faudra donc que le Secrétariat du Conseil du trésor déploie tous les efforts nécessaires pour sensibiliser ces personnes à l'éthique et à la déontologie et amener tout le monde à partager les mêmes valeurs et à y adhérer. L'un des éléments de ces efforts est le soutien documentaire. M. Saint-Gelais mentionne également qu'une recommandation sera faite aux ministères et organismes pour que chaque nouvel employé de la fonction publique signe, lors de l'embauche, un document dans lequel cette personne affirme avoir pris connaissance des valeurs et des règles à respecter en matière d'éthique dans la fonction publique.

Relativement à la question du leadership, la secrétaire du Conseil du trésor donne davantage de détails sur le réseau de répondants en matière d'éthique qui sera implanté dans la fonction publique. Les personnes désignées dans leur organisation pour être responsables de l'éthique recevront une formation particulière, inspirée notamment par les activités de veille stratégique dans ce domaine, et seront les relayeurs d'information dans toute l'administration publique pour assurer la mise à niveau des connaissances et des pratiques en matière de formation et de sensibilisation en ce qui concerne l'éthique. L'implantation du réseau devrait s'effectuer au cours des semaines à venir. Les membres de la Commission veulent par ailleurs savoir si ce réseau sera étendu aux régies régionales de la Santé et des Services sociaux. M^{me} Jean indique qu'il ne comprendra que les entités dont le personnel est nommé et rémunéré en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

Les parlementaires se questionnent également sur les recours possibles pour les employés de la fonction publique en cas de doute sur l'interprétation des règles d'éthique et de déontologie et sur la conduite à adopter. Parallèlement, ils veulent connaître les recours pour un citoyen qui considère qu'un employé du gouvernement n'a pas eu un comportement éthique. Le secrétaire général du Conseil exécutif avoue qu'il s'agit d'une question complexe et distingue les deux situations. D'une part, il estime que les recours actuels et envisagés sont suffisants pour les employés. Avec la mise sur pied rapide du réseau des répondants en matière d'éthique, les employés faisant face à une problématique complexe pourront être soutenus et conseillés. Ces questions devraient également être discutées en équipe de travail avec les gestionnaires. D'autre part, pour les citoyens, une série de recours existent déjà pour porter plainte à l'endroit d'un employé de l'État qui n'aurait pas un comportement éthique. La secrétaire du Conseil du trésor ajoute que, dans la modernisation de la gestion publique, les déclarations de services aux citoyens doivent inclure la mise en place de dispositifs concernant les plaintes. Elles doivent aussi planifier l'adoption d'un plan d'amélioration de l'accès aux services pour les citoyens. Quant aux mécanismes de détection et d'enquête concernant les comportements contraires aux règles éthiques et déontologiques, le secrétaire général les juge suffisants et appropriés. Il mentionne, à titre d'exemple, les services policiers, les services internes de vérification et d'enquête des ministères et des organismes, le Contrôleur des finances, le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen.

Les parlementaires demandent, par ailleurs, s'il ne serait pas souhaitable que le rôle de conseiller en matière d'éthique pour les fonctionnaires soit assumé par une personne de l'extérieur de l'organisation, notamment pour assurer l'impartialité de l'avis et la confidentialité de la démarche. Le secrétaire général tient à préciser que la mise en place de services-conseils n'est pas une solution qui va régler tous les problèmes en matière d'éthique. Selon lui, il est illusoire de penser que les fonctionnaires puissent consulter un conseiller en matière d'éthique pour se dédouaner de leur responsabilité ou pour obtenir une quelconque garantie à savoir que les gestes envisagés répondent parfaitement aux valeurs éthiques. Ainsi, les questions éthiques doivent nécessairement être examinées et discutées à l'interne. Il

faut que l'infrastructure favorise, dans chaque organisation, la résolution des conflits potentiels.

Poussant plus avant au sujet des recours, les membres de la Commission abordent la délicate question de la divulgation d'actes répréhensibles et son encadrement juridique. D'entrée de jeu, le secrétaire général indique qu'à son avis le gouvernement du Québec ne devrait pas s'engager dans une voie plus rigide où les fonctionnaires qui veulent dénoncer des actes répréhensibles doivent suivre une procédure définie et précise. Les conséquences sur la carrière des individus qui dénoncent à tort de tels actes présumés sont telles qu'une procédure très rigide est plutôt une incitation à l'inaction. Les parlementaires insistent pour souligner le courage dont doit faire preuve le fonctionnaire qui décide de dénoncer des collègues ou des supérieurs. Il est donc pertinent de se demander si les protections actuelles pour les dénonciateurs sont suffisantes. Convenant qu'il est impossible présentement de répondre catégoriquement à cette question, le secrétaire général estime qu'il faut essayer de rechercher un juste équilibre où les fonctionnaires puissent dénoncer en toute confiance l'auteur d'un acte répréhensible et ce, en évitant une situation où n'importe qui peut dénoncer une autre personne sans que cela porte à conséquence pour le dénonciateur. Des mécanismes officiels, inscrits dans les lois comme le font certains États, seraient-ils supérieurs au mode de fonctionnement actuel dans la fonction publique québécoise? Selon M. Saint-Gelais, la réponse n'est pas claire, mais la question mérite sûrement d'être examinée.

On a constaté au cours des dernières années, le nombre croissant de formes de partenariat du secteur public avec le secteur privé et l'augmentation des transactions entre ces deux secteurs. Dans ces circonstances, les membres de la Commission demandent à la secrétaire du Conseil du trésor s'il y a une intention d'exiger officiellement que l'ensemble des entités gouvernementales qui transigent avec le secteur privé imposent une ligne de conduite à leurs mandataires, fournisseurs ou consultants. M^{me} Jean indique qu'il n'y a pas à l'heure actuelle d'intention d'exiger une ligne de conduite pour favoriser le respect de l'éthique dans les relations contractuelles. Toutefois, les guides de pratiques élaborés par le Conseil du trésor, par exemple pour les appels d'offres, comportent des dispositions sur les conflits

d'intérêts, la protection des renseignements personnels et les droits d'auteur. Les ministères et organismes peuvent donc imposer indirectement aux fournisseurs des lignes directrices liées à l'éthique. Dans le cas des personnes qui accordent les contrats, la secrétaire du Conseil du trésor rappelle les clauses de la directive concernant les cadeaux et les dons. Ainsi, un fonctionnaire ne peut accepter ni cadeau, ni marque d'hospitalité, ni aucun autre avantage que ceux qui sont d'usage et d'une valeur modeste. La conception d'un usage ou d'une valeur modeste peut cependant varier en fonction des pratiques admises dans certains secteurs sans que cela mette en danger l'impartialité du fonctionnaire en question.

Pour terminer, les membres de la Commission désirent savoir si le gouvernement du Québec, à l'instar de celui de la Colombie-Britannique, entend inclure la protection de l'environnement – le développement durable – dans les valeurs fondamentales de l'administration gouvernementale québécoise. Le secrétaire général du Conseil exécutif reconnaît que deux types de valeurs peuvent se côtoyer dans un énoncé des valeurs liées à l'éthique dans la fonction publique : les valeurs qui concernent directement le fonctionnaire dans son travail et les valeurs sociétales. Le développement durable appartient assurément au second groupe. M. Saint-Gelais estime que la structure gouvernementale actuelle et les mécanismes de décision permettent de considérer les questions environnementales au Québec. Pour l'instant, il ne croit pas que cette valeur doive être incluse. Cependant, peut-être qu'avec le temps il deviendra normal de la faire figurer dans une déclaration de valeurs éthiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission de l'administration publique constatent, dans les messages du secrétaire général du Conseil exécutif et de la secrétaire du Conseil du trésor, qu'il y a une ferme volonté d'assumer un leadership en matière d'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise. Les actions entreprises et proposées traduisent bien cette volonté.

Les membres de la Commission exhortent le secrétaire général du Conseil exécutif et la secrétaire du Conseil du trésor à maintenir l'élan actuel et à insister, à chaque occasion possible, sur le fait que l'éthique est une question importante au sein de l'administration publique et que tous doivent s'en préoccuper. Ce message est d'autant plus important dans le contexte actuel de la modernisation de la gestion publique. En effet, la fonction publique québécoise passe d'une situation d'éthique institutionnalisée, dont les pratiques sont inscrites dans des règles administratives, à une situation où elle doit compter sur une solide infrastructure de l'éthique, comprenant notamment des mécanismes de partage de valeurs communes, de formation, de saines pratiques de gestion et de reddition de comptes.

Plus particulièrement, la Commission encourage les deux organisations entendues à poursuivre les actions amorcées, notamment la révision des différents règlements, l'intégration des nouveaux employés, la formation des employés actuels et des cadres, la mise en place d'un réseau de répondants dans les ministères et les organismes ainsi que la création d'un poste de secrétaire général adjoint au Conseil exécutif responsable du dossier de l'éthique.

Pour sa part, la Commission entend suivre l'évolution de ce dossier pour s'assurer que l'éthique continue à être une préoccupation importante en matière de service public au Québec.

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

- *Que le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor déposent à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} novembre 2002, un rapport sur l'état d'avancement de la révision de l'infrastructure de l'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise;*
- *Que ce rapport traite notamment des initiatives telles que l'adoption d'une déclaration des valeurs fondamentales, la modification du règlement sur l'éthique et la déontologie, les guides de saines pratiques, la formation et la*

sensibilisation des employés et des cadres ainsi que la mise en place du réseau de répondants;

- *Que ce rapport fasse également état des progrès dans l'examen des lois et des directives des entités dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique dans le but d'en faire un cadre normatif commun, clair et harmonisé destiné à tous les responsables de charge publique.*

CHAPITRE 4 LE CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU QUÉBEC

Le 24 octobre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu, conformément à la *Loi sur l'administration publique*, le directeur général du Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, M. Aristide Bouchard, à l'occasion de l'examen du rapport annuel de gestion 2000-2001 de cette unité autonome de service (UAS).

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 UAS dont les activités prennent une importance accrue en raison de l'intérêt porté aux questions environnementales, à la fragilité des écosystèmes et aux conséquences sérieuses de toute défaillance dans la gestion environnementale.

Rappelons qu'une UAS est un organisme ou une unité administrative d'un ministère qui livre des produits et services destinés à une clientèle précise. En échange d'allègements administratifs et d'une plus grande souplesse de gestion, l'UAS doit se donner des objectifs précis de performance, de productivité et de qualité de service, de même qu'elle doit rendre compte annuellement de ses résultats dans son rapport de gestion.

LA MISE EN CONTEXTE

C'est le 13 mai 1997 que la Direction des laboratoires du ministère de l'Environnement et de la Faune est devenue une unité autonome de service. La mission du Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec est de « *garantir la disponibilité, la qualité et la continuité de l'expertise et de l'information analytique pour les besoins de protection de l'environnement et de conservation des ressources* ». En particulier, le Centre a pour responsabilité de fournir des services d'analyse de laboratoire et des services d'étude répondant aux

besoins de la clientèle du Ministère, ainsi que de participer à la surveillance réglementaire en accréditant les laboratoires privés, industriels, municipaux et institutionnels.

Le Centre remplit sa mission en fournissant trois grands types de produits et services : 1) les analyses de laboratoire effectuées dans différents milieux environnementaux (eau, air, sol, faune et flore) et dans les rejets; 2) les services d'étude portant sur l'analyse de problématiques particulières; et 3) les services d'accréditation, c'est-à-dire la reconnaissance des laboratoires et des entreprises de prélèvement.

L'ANALYSE DU RAPPORT ANNUEL DE GESTION

Afin d'attester les résultats atteints par le Centre d'expertise en analyse environnementale, l'entente de gestion prévoyait au départ huit indicateurs de résultats : six liés à la performance du Centre et deux portant sur la qualité des services. Les indicateurs ont été révisés dans le plan d'action 2000-2001. Le suivi de la performance porte maintenant sur les huit indicateurs suivants :

- la proportion des revenus du Centre par rapport aux dépenses (autofinancement);
- la proportion des revenus provenant des activités à l'échelle mondiale (activités hors Québec et internationales);
- le prix de revient des prestations de service par rapport aux heures consacrées à la production des services (coût de revient horaire);
- la proportion des heures productives utilisées pour le développement technique et scientifique (activités de développement);
- la proportion des activités de développement avec communications scientifiques (rayonnement scientifique);

- la proportion des heures productives utilisées pour la formation et le perfectionnement du personnel permanent (formation et perfectionnement);
- l'indice de satisfaction de la clientèle tiré du sondage bisannuel (satisfaction de la clientèle);
- le maintien et l'évolution du système qualité du Centre en fonction des exigences internationales ISO (système qualité).

L'examen du rapport annuel de gestion 2000-2001 de l'UAS montre que les objectifs ont été atteints pour la majorité des indicateurs. Le tableau 1 présente les résultats au cours des trois dernières années, ainsi que les objectifs pour 2001-2002.

En matière de résultats financiers, l'autofinancement du Centre a atteint un sommet historique de 17,9 % en 2000-2001, un niveau nettement supérieur à l'objectif de 14,5 %. Ce résultat surpasse même la cible prudente de 15,0 % établie pour 2001-2002. Par ailleurs, le coût de revient horaire semble bien contrôlé puisqu'il n'a que peu bougé depuis la création du Centre.

Pour ce qui est de la satisfaction de la clientèle, les résultats sont également supérieurs aux objectifs et démontrent une amélioration entre les deux enquêtes qui ont été effectuées. Enfin, dans un contexte où la crédibilité scientifique du Centre est un facteur important qui lui permet de jouer efficacement son rôle, l'obtention et le maintien de l'homologation ISO montrent que le système qualité mis en place est satisfaisant.

Les deux seuls indicateurs pour lesquels le Centre n'a pas atteint ses objectifs en 2000-2001 sont le rayonnement scientifique et l'effort de formation et de perfectionnement. Toutefois, les résultats sont très près des cibles fixées, ce qui ne dénote pas de faiblesse évidente de la performance du Centre.

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

Le Vérificateur général constate d'abord que le Centre semble avoir basé ses indicateurs de performance pour 2000-2001 sur la convention de performance et d'imputabilité même si celle-ci n'est pas encore en vigueur. Les cibles pour chacun de ces indicateurs ne paraissent pas avoir été révisées en vue de tenir compte des résultats atteints lors des exercices précédents. De plus, mis à part le rapport annuel de gestion 1999-2000, les résultats présentés ne sont pas comparés à ceux des années antérieures. De façon particulière, l'indicateur du coût de revient horaire ne permet pas de mesurer ni d'évaluer la productivité et l'efficacité du Centre. Quant aux données financières, le Centre ne fournit aucune comparaison avec les résultats antérieurs et n'offre pas un niveau de détail suffisant. Enfin, le rapport annuel de gestion ne contient aucune information sur l'étalonnage concurrentiel (*benchmarking*) que le Centre devrait pourtant effectuer.

De manière générale, la présentation des enjeux, des orientations, des objectifs et des indicateurs manque de clarté et ne permet pas de voir les liens entre les différents éléments de sa planification.

L'AUDITION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE

La présentation d'ouverture du directeur a été précédée de remarques préliminaires du sous-ministre de l'Environnement, M. Gilbert Charland. Celui-ci a d'abord tenu à affirmer que le Ministère, en tant que principal client du Centre, est très satisfait de la nature des services rendus. Cela est d'autant plus important dans le contexte de l'émergence de nouveaux problèmes environnementaux, de la complexité des problématiques auxquelles le Québec doit faire face en tant que société industrialisée et de l'approche ministérielle d'appréciation des capacités de soutien du milieu récepteur. La progression de cette UAS et l'amélioration de son autofinancement

sont également des éléments de satisfaction pour le Ministère. En 2000-2001, le Centre a pu augmenter de façon marquée le nombre d'heures de laboratoire mises à la disposition du Ministère. Cela a notamment permis la mise en place du nouveau règlement sur l'eau potable. Le sous-ministre rappelle également que le Centre doit à la fois mener des activités complémentaires par rapport à celles du secteur privé, agir comme chef de file dans le développement des méthodes d'analyse et jouer son rôle réglementaire en reconnaissant la compétence des laboratoires et des entreprises de prélèvement. En terminant, M. Charland souligne que l'un des plus beaux succès du Centre est sa contribution au rayonnement international de l'expertise québécoise en matière de laboratoire par l'intermédiaire de la coopérative CSI-Environnement.

Pour sa part, le directeur général du Centre fait d'abord un bref historique de la naissance de l'UAS. Cette dernière a été créée au moment où le gouvernement procédait à un redressement des finances publiques et éliminait le déficit budgétaire. Cela explique le double défi qui s'est alors posé au Centre : réduire de façon appréciable son coût d'exploitation, c'est-à-dire ses besoins financiers auprès du Ministère, et effectuer un repositionnement auprès de sa clientèle ministérielle et externe. Au cours de ses trois premières années d'existence, le Centre a donc concentré ses efforts sur quatre éléments : 1) actualiser son expertise scientifique et technologique; 2) améliorer ses mécanismes d'échanges avec sa clientèle; 3) élargir son réseau de collaborateurs et de partenaires; et 4) améliorer sa gestion financière.

Quant aux perspectives d'avenir, le Centre souhaite profiter des possibilités que permet maintenant la *Loi sur l'administration publique* pour accroître la maîtrise de ses moyens. Ainsi, en vertu d'un projet pilote, le Centre désire devenir le gestionnaire immobilier de son laboratoire situé à Laval et acquérir ces installations. Son objectif est de faire des économies qui pourraient servir à améliorer le niveau des services offerts à la clientèle. Par ailleurs, le Centre mettra en œuvre un plan de développement de son expertise étalé sur trois ans. Enfin, concernant la reddition de comptes, le Centre prévoit accorder une attention particulière à la présentation d'une information davantage vulgarisée dans son prochain rapport de gestion. La convention de performance et d'imputabilité de même que l'entente de gestion qui

sont actuellement en voie d'être adoptées refléteront ces perspectives et contribueront à l'atteinte des objectifs visés.

* * *

Les membres de la Commission de l'administration publique s'intéressent d'abord à l'information contenue dans le rapport annuel de gestion du Centre. Plus particulièrement, ils cherchent à bien comprendre les éléments de l'état des revenus et des dépenses ainsi que les raisons des variations. Cette discussion sur les résultats financiers met en lumière deux lacunes de la reddition de comptes du Centre. D'une part, le lecteur peut difficilement juger de l'évolution de la performance de l'UAS, car le rapport annuel n'offre pas de comparaison avec les résultats des années antérieures (sauf dans le cas du rapport annuel de 1999-2000). Cela est vrai autant pour les indicateurs de résultats que pour les données financières. D'autre part, comme le fait remarquer le Vérificateur général, le lecteur serait en droit de s'attendre à trouver des états financiers complets dans le rapport annuel, c'est-à-dire comprenant aussi un bilan financier. De tels états financiers permettraient notamment d'apprécier la situation des immobilisations.

Au sujet des indicateurs de résultats, les parlementaires questionnent le directeur général du Centre sur le coût de revient. Ils mentionnent que, tel qu'il est actuellement conçu, cet indicateur ne semble pas être fort révélateur de la qualité de la gestion puisque la très grande partie du coût qu'il utilise est conventionnée. De plus, contrairement aux années précédentes, le rapport annuel de gestion 2000-2001 n'expose pas les données sur le coût de revient par type de produits et services. En réponse, le directeur général précise que les données désagrégées sont toujours disponibles bien qu'elles n'aient pas été publiées. Revenant sur la pertinence du coût de revient, les membres de la Commission suggèrent au Centre de se donner, à l'instar des laboratoires médicaux, un système plus technique de mesure de la production. Les indicateurs pourraient tenir compte de la lourdeur relative de chacune des analyses courantes. Un tel système permettrait au Centre de comparer sa

productivité dans le temps et, éventuellement, avec d'autres laboratoires. M. Bouchard souligne que le Centre dispose déjà d'un recueil de temps d'analyse standard.

Toujours sur le chapitre des indicateurs de résultats, les parlementaires s'étonnent que le Centre n'ait pas d'indicateur portant sur les délais. Pourtant, les délais de production des analyses étaient le principal élément d'insatisfaction ressortant des enquêtes auprès de la clientèle et le Centre a consenti des efforts pour redresser la situation. À ce sujet, le directeur général mentionne qu'à la lumière des résultats comparés des deux enquêtes il y a eu amélioration. Par ailleurs, en collaboration avec sa clientèle, le Centre a resserré la gestion de ses délais. Ainsi, pour toutes les activités liées au rôle réglementaire des directions régionales, le Centre s'est fixé comme cible de livrer 80 % des résultats d'analyse dans un délai de 30 jours. Pour ce qui est des autres activités, le Centre a convenu avec trois des principales directions clientes de conclure, au moment où ses services sont demandés, des ententes très précises sur les délais. Le directeur général croit que la solution aux problèmes des délais consiste dans le renforcement de la relation entre le client et le Centre. En situation de pointe, les deux parties doivent convenir si un allongement des délais est acceptable ou si des ressources doivent être ajoutées. Appelé à dire si le Centre a examiné la possibilité de faire de cet objectif un indicateur formel, le directeur général mentionne que les résultats seront analysés à la fin de l'année 2001-2002 et que le Centre pourrait se donner un défi d'amélioration pour les années ultérieures et en faire un indicateur formel. Quant aux délais liés aux activités d'accréditation, le Directeur général précise que là aussi la pertinence d'ajouter un indicateur, portant exclusivement sur les délais qui sont la responsabilité du Centre, sera examinée. Pour sa part, le sous-ministre de l'Environnement se déclare généralement satisfait des délais.

Dans un autre ordre d'idées, les parlementaires s'interrogent sur le possible conflit entre l'objectif d'accroître la part des revenus autonomes du Centre, par la création de marchés, et la règle de non-concurrence avec le secteur privé. Cette question fournit au directeur général l'occasion de bien définir cette politique de non-concurrence, établie depuis plusieurs années. D'un côté, par son programme

d'accréditation, le ministère de l'Environnement reconnaît que les laboratoires non gouvernementaux effectuent la majeure partie des contrôles découlant de l'application réglementaire. D'un autre côté, lorsque certains types d'expertise ne sont pas disponibles dans ce réseau de laboratoires, le Centre acquiert une expertise dans ces niches. Si le secteur privé démontre un intérêt pour exploiter celles-ci, le Centre va en discuter avec l'entreprise intéressée et, éventuellement, se retirer. Le développement de marchés envisagé par le Centre concerne donc surtout la scène internationale. Dans ce cas, les efforts se font en collaboration avec l'entreprise privée et l'objectif n'est pas d'accaparer un marché au seul bénéfice du Centre. Celui-ci cherche plutôt à travailler avec des partenaires québécois pour promouvoir l'exportation et le développement des marchés. Il agit donc comme fer de lance de l'expertise québécoise en matière d'analyse environnementale.

Abordant la question de la confidentialité et des conflits d'intérêts, les membres de la Commission veulent connaître les règles du Centre en la matière. Au sujet de la confidentialité, l'organisation du Centre assure un traitement tout à fait confidentiel des demandes d'analyse et des résultats. Seul le client a accès à l'information. Les directions régionales ou d'autres directions du Ministère n'ont pas accès à ces renseignements. Par ailleurs, en tant qu'unité autonome de service, le Centre jouit d'une certaine indépendance par rapport à l'action directe du Ministère. Le premier assume donc uniquement un rôle de soutien par rapport au second, fournissant l'information analytique demandée. En réponse à un cas d'espèce soulevé, le directeur général mentionne que le Centre n'accepterait pas de procéder à des analyses pour le compte d'une entreprise privée si le Ministère lui avait déjà confié un mandat d'analyse sur le même sujet.

Démontrant un intérêt soutenu pour ce sujet dans l'esprit d'une saine reddition de comptes, les parlementaires soulèvent la question de l'étalonnage concurrentiel (*benchmarking*). Au-delà des comparaisons des indicateurs de résultats dans le temps, ils cherchent à savoir si le Centre peut comparer ses résultats avec ceux d'autres organisations semblables. Le directeur général précise d'entrée de jeu que, dans le contexte où le Centre mène ses propres activités, il est difficile de procéder à des comparaisons avec d'autres laboratoires. Les laboratoires accrédités au Québec

sont davantage engagés dans des analyses de routine, tandis que les activités du Centre sont plus spécialisées. Il est donc difficile de mener ces comparaisons. Une tentative faite en 1998 n'a pas eu de suite. Les deux laboratoires privés sélectionnés ont refusé que les données sur le rendement, en fait de temps d'analyse, soient rendues publiques. Par contre, diverses autres mesures comparatives sont faites même s'il est difficile de mettre au point un cadre officiel d'étalonnage concurrentiel. C'est ainsi que le Centre compare ses tarifs à ceux d'organismes similaires d'autres juridictions. Les résultats de ces comparaisons sont très favorables au Centre. Un autre indicateur est que le Centre remporte des appels d'offres. Cela a été le cas, par exemple, pour la fourniture du matériel de contrôle de performance en microbiologie des laboratoires d'analyse d'eau potable accrédités par le Conseil canadien des normes.

Au niveau international, il n'y a pas d'organisation ayant un champ d'expertise réellement comparable. En matière d'accréditation, le Centre peut comparer ses activités au programme du Conseil canadien des normes. La tarification du Centre est inférieure de près de 20 % à celle du Conseil. Pour ce qui est du volet de l'expertise en analyse de laboratoire, le Centre peut se comparer aux laboratoires d'Environnement Canada ou à ceux du ministère de l'Environnement de l'Ontario, bien que, dans ce dernier cas, aucun service ne soit offert à l'externe. Le directeur général mentionne que le Centre préparera un rapport sur l'ensemble des comparaisons qui ont pu être faites jusqu'à maintenant. Cet exercice devrait servir à déterminer les orientations futures du Centre en matière d'étalonnage concurrentiel.

L'entente de gestion du Centre d'expertise en analyse environnementale prévoyait la possibilité, pour le sous-ministre, de créer un comité aviseur pour le conseiller sur les orientations et les objectifs du Centre. Les parlementaires constatent que ce comité n'a pas été mis sur pied. Pourtant, plusieurs des UAS déjà entendues par la Commission ont formé un tel comité. Le directeur général confirme qu'à l'époque de la création du Centre, la sous-ministre n'avait pas cru bon de constituer un comité aviseur. Cependant, plusieurs instances jouent un rôle similaire, dont le comité des priorités sur l'expertise analytique. Pour sa part, le sous-ministre déclare que la création d'un comité aviseur n'est pas exclue. Cependant, dans le contexte actuel, le

comité des priorités fonctionne bien et la constitution d'un comité aviseur n'est pas envisagée à court terme. À plus long terme, dans la mesure où le Centre atteindrait la limite « psychologique » de 20 % de ses activités menées à l'externe, la pertinence de former un comité aviseur pourrait être réexaminée pour voir si l'équilibre entre les services fournis au Ministère et ceux qui ont lieu à l'externe est satisfaisant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de l'examen de la gestion de cette unité autonome de service, la Commission de l'administration publique se déclare satisfaite de la façon dont les gestionnaires se sont acquittés de leur tâche. En particulier, les parlementaires constatent que le Centre a montré une préoccupation marquée pour la qualité de ses services, le maintien de son expertise et le rayonnement de ses activités.

Cependant, en ce qui concerne la reddition de comptes du Centre, les membres de la Commission observent plusieurs lacunes. Celles-ci devront absolument être corrigées, notamment pour que l'information produite soit pertinente et compréhensible. Dans l'état actuel des choses, le lecteur peut difficilement juger, à partir du rapport annuel de gestion, de la performance du Centre.

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

- *Que le Centre d'expertise en analyse environnementale améliore rapidement l'information de gestion contenue dans son principal instrument de reddition de comptes, c'est-à-dire son rapport annuel de gestion;*
- *Que ces améliorations concernent en particulier :*
 - *la mise au point d'indicateurs de résultats portant sur les délais de la prestation de service;*

- *la production de résultats plus détaillés en ce qui concerne la satisfaction de la clientèle;*
- *la présentation, autant pour les résultats financiers que pour les indicateurs de résultats, de données comparatives provenant des exercices antérieurs;*
- *la production de renseignements relatifs aux plaintes et à leur traitement;*
- *la présentation des efforts d'étalonnage concurrentiel;*
- *la mise au point d'indicateurs réels de la productivité, notamment par l'utilisation d'un système de mesure de la production;*
- *l'inclusion dans le rapport annuel de gestion d'états financiers complets, y compris un bilan financier;*
- *Que le ministère de l'Environnement réévalue la pertinence de former un comité aviseur, comme le permet l'entente de gestion.*

TABLEAU 1 - INDICATEURS DE PERFORMANCE

Indicateurs	1998-1999 Résultats	1999-2000 Résultats	2000-2001 Objectifs	2000-2001 Résultats	2001-2002 Objectifs
1. Taux d'autofinancement (%)	11,6	14,8	14,5	17,9	15,0
2. Activités hors Québec et internationales ¹ (%)			5,0	7,5	10,0
3. Coût de revient horaire ² (\$)	84,96	85,10	Suivi	85,89	Suivi
Analyses de laboratoire (\$)	87,34	87,87		85,80	
Services d'étude (\$)	82,83	70,70		84,00	
Accréditation (\$)	76,00	83,09		87,67	
4. Activités de développement (%)	8,9	10,0	6,5	9,0	7,0
5. Rayonnement scientifique ¹ (%)			50,0	45,0	70,0
6. Formation et perfectionnement (%)	3,0	3,7	3,0	2,7	3,0
7. Satisfaction de la clientèle ³ (note maximale = 10)	8,1		8,0	8,3	
8. Système qualité	En cours d'obtention ⁴	Obtention	Maintien	Maintien	Maintien

1. Cet indicateur s'est ajouté avec la planification stratégique 2000-2003.
2. Bien que les données sur le coût de revient des différents produits et services ne fassent plus partie des indicateurs de performance, le Centre possède toujours cette information. Étant donné que le Centre n'a pas de contrôle sur la très grande partie de son coût de fonctionnement, aucun objectif n'est prévu. Le Centre se contente d'exercer un suivi de cet indicateur.
3. L'enquête auprès de la clientèle du Centre est menée tous les deux ans. L'objectif de la prochaine enquête qui se déroulera en 2002-2003 est fixé à 8,0 sur 10.
4. En 1998-1999, le Centre menait les démarches pour obtenir deux types d'homologation ISO. Dans le cas du Guide ISO/CEI 25, le système était implanté, l'audit était réalisé et les corrections étaient en voie d'être apportées. Dans le cas du Guide ISO/CEI 58, la documentation était terminée, l'audit était réalisé et le Centre était à la recherche d'un registraire.

CHAPITRE 5 LA GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE RÉALISÉES DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE

Le 31 octobre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le sous-ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST) en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes*. Les débats de la Commission ont porté sur la gestion des activités de recherche menées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche.

LA MISE EN CONTEXTE

La recherche en santé concerne la prévention des maladies, l'amélioration des traitements et de la qualité de vie des personnes, de même qu'une plus grande efficacité des pratiques cliniques et des systèmes de soins. Plusieurs acteurs contribuent à favoriser la recherche en santé au Québec : le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les établissements de son réseau, les universités, les organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, dont le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), ainsi que l'entreprise privée, qui constitue une source importante de financement.

Les centres hospitaliers universitaires, les centres affiliés universitaires et les instituts universitaires effectuent au-delà de 70 % de la recherche universitaire en santé au Québec. En 1999-2000, un financement de 295 millions de dollars était accordé pour la recherche aux 18 centres hospitaliers du Québec dotés d'un centre de recherche. Chacun de ces centres hospitaliers est lié obligatoirement à une université par un contrat d'affiliation qui permet, entre autres, la coordination des activités de recherche. Plusieurs de ces centres hospitaliers dirigent des centres de recherche qui possèdent leur propre conseil d'administration. La recherche en santé de nature

fondamentale mobilise surtout les ressources des centres de recherche (laboratoires, équipement, animalerie), tandis que la recherche clinique concerne principalement les unités de soins et les services diagnostiques des centres hospitaliers, qui font appel à des sujets humains, habituellement des patients.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général a procédé à une vérification de l'optimisation des ressources de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans les centres hospitaliers dotés d'un ou de plusieurs centres de recherche. Ses travaux, lesquels ont pris fin en février 2001, ont porté sur les éléments suivants : 1) le partage des responsabilités et les règles de gestion; 2) la gestion des ressources consacrées à la recherche; 3) la gestion de l'éthique de la recherche impliquant des personnes; 4) la gestion de la valorisation des résultats de la recherche et des conflits d'intérêts pouvant résulter des entreprises dérivées; et 5) l'information de gestion et la reddition de comptes.

Les grandes conclusions du Vérificateur général sont qu'en matière de partage des responsabilités et de règles de gestion la plupart des mesures prévues dans le *Plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du MSSS* de 1998 (Plan d'action ministériel) n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est de la gestion des ressources consacrées à la recherche, des efforts notables sont à déployer en vue de s'assurer de leur saine utilisation. En ce qui concerne l'éthique, les centres hospitaliers n'ont pas mis en place tous les mécanismes de gestion appropriés aux travaux de recherche auxquels prennent part des sujets humains. S'agissant de la valorisation des résultats de la recherche et d'entreprises dérivées, les centres n'ont pas l'assurance de bénéficier de leur juste part des retombées économiques, et leur contrôle des ressources utilisées par des entreprises privées de même que leur gestion des conflits d'intérêts ont besoin d'être améliorés. Enfin, l'information de gestion dont disposent les autorités des centres hospitaliers concernant les activités de recherche est nettement insuffisante. Des 24 recommandations du Vérificateur général, 19 s'adressent directement aux centres hospitaliers, 3 au MSSS et 2 au FRSQ.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DU SOUS-MINISTRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

Le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Pierre Gabrièle, et le sous-ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie, M. Camille Limoges, qui est accompagné du président du FRSQ, M. Michel Bureau, présentent à la Commission leurs perceptions quant aux problèmes soulevés et les mesures récemment mises en place pour les résoudre. Les trois interlocuteurs soulignent que les recommandations du Vérificateur général vont dans le sens du Plan d'action ministériel du MSSS et de la *Politique québécoise de la science et de l'innovation* (Politique scientifique) rendue publique en janvier 2001.

LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET LES RÈGLES DE GESTION

Les conseils d'administration des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche sont responsables de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans leurs murs. En vertu du Plan d'action ministériel, ils doivent adopter un cadre réglementaire afin d'établir clairement les responsabilités des différents acteurs engagés dans des activités de recherche et d'assurer un mode de fonctionnement équitable et transparent. Le cadre réglementaire doit au minimum contenir des normes portant sur la protection du sujet humain en recherche, le fonctionnement des comités d'éthique et la gestion de la recherche. Or, le Vérificateur général constate que la majorité des centres hospitaliers visés n'ont pas encore adopté leur cadre réglementaire et donc que la plupart des mesures prévues dans le Plan d'action ministériel ne sont pas en place. La Commission demande des explications à ce sujet et, par la même occasion, s'enquiert de ce que le MSSS entend faire pour susciter le changement de culture administrative nécessaire à la mise en œuvre du Plan d'action ministériel.

D'après le sous-ministre du MSSS, les travaux nécessaires à la concrétisation du Plan d'action ministériel sont réalisés. Le dispositif d'encadrement des activités de recherche, qui tient compte à la fois des exigences du FRSQ et du MSSS ainsi que

des dernières recommandations du Vérificateur général est en place. En effet, le FRSQ a regroupé toutes ces exigences en une grille des bonnes pratiques comprenant 89 mesures, dont 67 jugées essentielles¹. Cette grille a servi à l'établissement du cadre réglementaire type que les 18 centres hospitaliers concernés se doivent d'adopter. Jusqu'à présent, 8 ont procédé à la mise en œuvre de toutes les mesures du cadre réglementaire et 8 autres l'ont fait pour les 67 mesures essentielles. Le 14 février 2002, tous les conseils d'administration auront adopté leur cadre réglementaire et répondront donc aux exigences du Plan d'action ministériel. Le FRSQ a aussi établi une grille permettant de positionner les centres hospitaliers quant à la qualité de leur gestion de la recherche. Le sous-ministre du MSSS s'est engagé à remettre à la Commission une copie du cadre réglementaire de chacun des 18 centres hospitaliers visés dès qu'ils seront tous adoptés.

Le MSSS a aussi mis en place le comité de suivi du Plan d'action ministériel, lequel regroupe autour d'une même table tous les partenaires concernés par la recherche dans le domaine de la santé et des services sociaux; mentionnons, à titre d'exemple, le Collège des médecins du Québec. Au cours des deux dernières années, le comité a travaillé à la conception d'outils pour faciliter la mise en œuvre du Plan d'action ministériel comme la production d'un répertoire des comités d'éthique du réseau québécois de la santé et des services sociaux rendu disponible dans Internet.

Le président du FRSQ convient que les cadres réglementaires ne pourront résoudre tous les problèmes si les conseils d'administration des centres hospitaliers ne sont pas convaincus de l'importance de leur mise en œuvre. Un changement de culture s'impose et, pour cela, son organisme entend continuer son travail assidu d'accompagnement des conseils d'administration afin qu'ils perçoivent le cadre réglementaire non pas comme une liste de règles contraignantes, mais comme une série de précautions en vue d'assurer un environnement de qualité pour la recherche. M. Bureau tient à souligner que la collaboration des centres hospitaliers pour l'établissement des cadres réglementaires a été bonne et, parfois, excellente et qu'il

¹ La grille peut être divisée en trois catégories : 1) les éléments de base indispensables; 2) les éléments essentiels et dont la mise en place ne peut tarder; et 3) les 22 éléments qui confèrent au cadre réglementaire une qualité supérieure.

devrait en être de même pour quant à leur mise en œuvre. Par ailleurs, à la demande des parlementaires, M. Gabrièle précise que le MSSS dispose de certains moyens incitatifs pour favoriser l'adhésion au cadre réglementaire. Depuis juin 2001, il peut, notamment, conclure des ententes de gestion avec les établissements² de son réseau. De la même manière, le FRSQ n'offre plus de financement sans exiger en contrepartie le respect du cadre réglementaire.

LA GESTION DES RESSOURCES CONSACRÉES À LA RECHERCHE ET LA REDDITION DE COMPTES

S'agissant de la *reddition de comptes*, le Vérificateur général constate que l'information de gestion dont disposent les autorités des centres hospitaliers est nettement insuffisante. Celles-ci ne sont pas au fait de toutes les activités de recherche qui s'y déroulent et ne disposent pas d'indicateurs leur permettant d'effectuer des comparaisons entre les centres. En outre, les parlementaires sont insatisfaits du rapport annuel que les centres de recherche remettent au MSSS. Ils considèrent que celui-ci souffre de lacunes importantes quant à son contenu et ils demandent au MSSS d'intervenir auprès des centres hospitaliers pour corriger la situation et de transmettre à la Commission une copie du prochain rapport annuel des centres hospitaliers.

Pour ce qui est de la *gestion des ressources* consacrées à la recherche, le Vérificateur général note que l'évaluation financière des projets est incomplète. Les centres hospitaliers ne sont donc pas en mesure d'estimer le coût engendré par la recherche et de le distinguer de celui des soins. Par ailleurs, la plupart d'entre eux ne possèdent pas de mécanismes permettant d'éviter la double facturation d'un acte médical nécessaire dans le contexte des travaux de recherche, à savoir auprès du centre hospitalier en même temps qu'à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Compte tenu de l'ampleur grandissante des activités de recherche dans les

² La *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives* qui a été adoptée en juin 2001 rend possible la conclusion de telles ententes.

centres hospitaliers, les parlementaires se demandent s'il n'est pas temps que des mécanismes plus rigoureux soient mis en place pour répartir les actes médicaux de ceux de la recherche de même que pour éviter la double facturation. De plus, ils s'expliquent mal que les pratiques en matière d'imputation des frais de la recherche puissent varier autant entre les centres hospitaliers.

Pour le président du FRSQ, répartir de façon claire et nette le coût des soins médicaux de celui de la recherche est possible en ce qui concerne la recherche fondamentale, mais très peu du côté de la recherche clinique, sauf quand il s'agit de sujets humains qui ne sont pas en même temps des patients de l'hôpital. Dans tous les autres cas, et à supposer que cela soit faisable, le répartition précise des frais liés à la recherche de ceux des soins engendrerait des tracasseries et un coût administratif considérable. Pour ce qui est d'empêcher la double facturation, le sous-ministre du MSSS souligne que les cadres réglementaires prévoient des mesures à cet effet et que certains mécanismes de contrôle existent déjà, comme les enquêtes par échantillonnage effectuées par la RAMQ.

À titre de fiduciaires, les centres hospitaliers doivent veiller à ce que les sommes versées par les organismes subventionnaires et les entreprises privées pour effectuer de la recherche soient affectées aux travaux de recherche appropriés. Cependant, la gestion financière de certains travaux de recherche effectués chez eux est faite par d'autres. En effet, des fonds sont gérés par l'université à laquelle le centre hospitalier est affilié ou, encore, par des entreprises appartenant à des chercheurs. Plusieurs chercheurs en poste dans un centre hospitalier sont également professeurs dans une université³. De plus, comme le mentionne le Vérificateur général, les autorités des centres de recherche ne sont pas au courant de tous les travaux qui se déroulent dans

³ Les conseils d'administration des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche sont responsables de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans leurs murs. Il reste, cependant, qu'en termes administratifs deux types de recherche sont effectués dans les centres hospitaliers : un est financé par le FRSQ ou l'entreprise privée et les montants sont versés directement au centre hospitalier; l'autre généralement subventionné par des organismes fédéraux ou internationaux et est administré par l'université à laquelle le centre hospitalier est affilié. Pour ce dernier type de recherche, un protocole d'entente ou un plan de pratique lie l'université et le centre hospitalier. Le plan de pratique permet, en outre, d'offrir à un professeur-chercheur une rémunération de l'université à titre d'enseignant en même temps qu'une bourse de recherche.

leurs locaux et du coût afférent. Par ailleurs, aucune correspondance n'est établie entre le budget présenté par le chercheur et les résultats réels. Les transferts de dépenses et de revenus d'un poste budgétaire à un autre sont monnaie courante, et un même poste peut servir pour plusieurs recherches. Des postes présentent des déficits importants dont certains sont comblés en utilisant les sommes versées pour un autre projet. Dans ce contexte, les parlementaires s'interrogent à savoir si les centres hospitaliers disposent vraiment des outils nécessaires pour s'acquitter de leur tâche de fiduciaire des sommes versées pour les activités de recherche.

Le sous-ministre du MSSS admet que certains centres hospitaliers ont, en effet, de la difficulté à remplir cette tâche, mais que des correctifs pourront être apportés. En sus de la vérification des états financiers de chacun des centres hospitaliers par des vérificateurs externes, le ministère effectue son propre suivi budgétaire des établissements du réseau. Il lui sera possible de formuler certaines règles précises en matière d'équilibre ou de suivi des budgets de recherche. Pour sa part, le sous-ministre du MRST indique qu'à cause de la nature imprévisible de la recherche le dépassement de coût des projets est chose courante et, conséquemment, les virements de fonds⁴. Il ajoute que le point important est que, d'une part, ces virements ne contreviennent pas aux règles des organismes subventionnaires et, d'autre part, qu'ils ne soient pas prélevés sur le budget d'autres projets de recherche.

Les activités de recherche mettent à contribution non seulement les ressources du centre de recherche, mais également une certaine proportion des autres services du centre hospitalier comme les soins, les installations et l'administration générale. Il en résulte ainsi des frais indirects que les centres hospitaliers doivent payer en bonne partie à même leur budget de fonctionnement annuel du fait que les organismes subventionnaires accrédités, qui financent la recherche, ne paient pas un supplément pour ce coût. Or, selon les parlementaires, connaître les frais indirects des projets de recherche est important, ne serait-ce que pour établir les frais réels de fonctionnement de chacun des centres de recherche, déterminer le prix de revient de

⁴ Il arrive fréquemment qu'une équipe de recherche reçoive plusieurs subventions pour un même projet, la deuxième servant à compenser pour le dépassement de coût de la première et la troisième, pour la deuxième, et ainsi de suite.

la recherche et, surtout, avoir une idée des frais de recherche qui seraient payés à même les fonds destinés aux soins. La Commission veut connaître l'avis du MSSS à ce sujet.

À la surprise des parlementaires, le sous-ministre du MSSS déclare que les frais indirects de la recherche des centres hospitaliers se chiffrent à 66,4 millions de dollars, un faible montant, ajoute-t-il, à la blague, comparativement au budget total de 17 milliards de dollars du ministère. C'est alors que la Commission demande au sous-ministre la source de ces données, considérant que les centres hospitaliers, pris individuellement, ne connaissent pas leurs frais indirects. De plus, par la même occasion, elle s'enquiert de ce qu'il advient de la subvention d'une valeur équivalant à 10 % du coût de la recherche en santé subventionnée par des organismes accrédités que le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) verse aux universités afin de les dédommager pour les frais indirects de la recherche⁵ qu'elles doivent payer. Cette subvention est-elle transférée en partie des universités aux centres hospitaliers qui leur sont affiliés?

Le sous-ministre du MSSS précise que son estimation des frais indirects de la recherche a été établie par son ministère à partir des états financiers des centres hospitaliers qui ont été certifiés par des vérificateurs externes de même qu'au moyen

⁵ Sauf dans le domaine de la santé, le MEQ verse aux universités une subvention qui équivaut à 15 % du montant des subventions d'organismes accrédités (excluant les contrats). Dans la santé, ce pourcentage n'est que de 10 % du fait que, lors de la mise en oeuvre de ce programme en 1991, l'intention du MEQ était d'accorder aux universités un montant équivalant 15 % des subventions de la recherche en santé effectuée sur le campus et un autre de 5 % pour celle dans les centres hospitaliers. De la sorte, le MEQ voulait compenser les frais d'administration des universités qui gèrent une bonne partie de la recherche subventionnée effectuée dans les centres hospitaliers (soit celle qui est financée par les fonds fédéraux et internationaux) de même que l'utilisation de certains de leurs équipements (ex. : la bibliothèque). Cependant, pour éviter les distorsions dans l'administration des fonds de recherche que l'existence de deux taux de subventions aurait inévitablement produit, le MEQ a retenu, par pondération, le taux unique de 10 %. En effet, à l'époque, la moitié de la recherche en santé était effectuée dans les centres hospitaliers et l'autre, sur le campus, comparativement à 70 % et 30 % actuellement. Enfin, comme les universités ne perçoivent qu'une subvention de 10 % (au lieu de 15 %), elles ne se sentent vraiment pas en dette envers les centres hospitaliers. Pour régler la question, la Politique scientifique recommande que les frais indirects soient plutôt payés par les organismes subventionnaires au taux de 40 % de la subvention accordée au projet.

de données obtenues auprès des centres hospitaliers. Les frais ont été calculés au prorata du budget total des établissements. Devant l'insistance des parlementaires, le sous-ministre du MSSS finit par convenir que, dans une optique comptable, il importe de déterminer avec assez de précision le coût indirect de la recherche pour chacun des établissements. Il s'engage à transmettre à la Commission une note de clarification concernant son calcul des frais indirects. S'agissant de la subvention du MEQ versée aux universités pour couvrir une partie des frais indirects qu'elles supportent, ni le sous-ministre du MSSS ni celui du MRST ne savent si des transferts ont eu lieu à cet égard. Ils opinent, par ailleurs, que, du point de vue du contribuable, savoir si le réseau de l'éducation touche des montants qui devraient plutôt aller au réseau de la santé et des services sociaux n'est pas si important. De plus, pour eux, que les centres hospitaliers universitaires paient certains frais indirects de la recherche ne constituent pas nécessairement un détournement des fonds destinés aux soins vers la recherche, car leur mandat ne consiste pas seulement à prodiguer des soins, mais aussi à faire de la recherche pouvant mener à leur amélioration.

En ce qui concerne les contrats de recherche conclu avec l'entreprise privée, le Vérificateur général constate que les centres hospitaliers ne demandent pas tous le même taux de contribution additionnelle pour couvrir les frais indirects de la recherche. Si la plupart exigent le taux minimal de 20 % prescrit par la politique administrative du MSSS, d'autres perçoivent jusqu'à 30 % des frais. Cette contribution additionnelle pour les frais indirects n'est pas appuyée par une analyse complète des frais réellement engagés. À ce sujet, les parlementaires s'interrogent à savoir si les taux réclamés pour les contrats de recherche conclu avec l'entreprise privée sont suffisants en vue de couvrir les frais indirects qu'ils engendrent. Ils se demandent pourquoi le MSSS n'est pas prêt à hausser cette contribution au taux uniforme de 40 % proposé dans la Politique scientifique. Enfin, ils s'expliquent mal que le ministère n'ait pas idée du taux moyen en vigueur ailleurs au Canada et qu'au Québec les taux varient d'un centre de recherche à un autre.

Pour les représentants des deux ministères visés, la question des frais indirects dans les centres hospitaliers est très complexe. Le taux moyen de 40 % proposé dans la Politique scientifique est basé sur des études américaines et porte sur l'ensemble de

la recherche universitaire. Pour que les centres hospitaliers puissent demeurer concurrentiels quand il s'agit de contrats conclu avec l'entreprise privée, il est loin d'être certain que l'application d'un taux uniforme soit souhaitable. En vue d'étudier la question, un comité mixte formé, entre autres, de représentants du MSSS, du MRST et du MEQ sera bientôt créé et il aura pour tâche, notamment, de faire le bilan des taux en vigueur ailleurs au Canada. Par ailleurs, une rencontre des sous-ministres fédéral et provinciaux chargés de la recherche, de la science et de la technologie pour mieux coordonner les efforts canadiens en matière de recherche est prévue pour juin 2002. La question des frais indirects y sera discutée, et le MRST compte intensifier ses efforts pour adopter une position concertée sur cette importante question. Pour ce qui est des variations de taux de frais indirects perçus entre les centres hospitaliers, elles s'expliquent par le fait que le taux exigé de 20 % peut être révisé à la hausse, selon la nature et l'envergure du projet ainsi que la renommée du chercheur ou du centre de recherche⁶.

LA GESTION DE L'ÉTHIQUE

La découverte scientifique issue de la recherche en santé confère des avantages économiques non négligeables à ceux qui les commercialisent. Cette situation est propice au développement d'une dualité d'intérêts entre, d'une part, la quête de la connaissance et l'amélioration de la santé et, d'autre part, la profitabilité. Il est donc impératif de maintenir une grande rigueur éthique pour assurer la protection des droits des sujets humains, dont la participation à la recherche est essentielle pour introduire en toute sécurité de nouveaux traitements auprès de la population. Or, le Vérificateur général constate que les centres hospitaliers n'ont pas mis en place tous les mécanismes de gestion de l'éthique appropriés aux travaux de recherche qui se déroulent avec des sujets humains. En effet, les *mandats des comités d'éthique* de la

⁶ Le FRSQ en collaboration avec le MRST a mis au point un outil d'évaluation de la performance des centres de recherche en santé unique au Canada. Grâce à cet outil, la performance de ces centres est désormais connue. Le FRSQ va donc vérifier s'il existe une corrélation entre les taux de frais indirects demandés et la performance des centres et il fera parvenir les résultats de son analyse à la Commission.

recherche sont souvent incomplets, leur *fonctionnement* ne permet pas le respect de toutes les exigences en matière d'éthique et leurs activités ne s'étendent pas vraiment à la *surveillance éthique*. Enfin, le *soutien* accordé aux comités d'éthique est nettement insuffisant et les sommes allouées à la *formation* en éthique, minimales. Ces constatations du Vérificateur général préoccupent au plus haut point les parlementaires. Ils s'expliquent mal comment il se fait que, cinq ans après la présentation du *Rapport du comité d'experts sur l'évaluation des mécanismes de contrôle en matière de recherche clinique* (rapport Deschamps), la protection des personnes participant à des recherches n'est pas mieux encadrée et assurée⁷. Ils veulent savoir quels sont les gestes que le MSSS a faits jusqu'à présent pour la mise en œuvre des principales recommandations du rapport Deschamps.

À l'étonnement des membres de la Commission, le sous-ministre du MSSS précise que le dispositif que s'est donné le Québec en matière de protection des personnes dans les activités de recherche est un des plus avancés au Canada. À cet égard, il explique que le Plan d'action ministériel de 1998, les cadres réglementaires qui en résultent, la mise sur pied des comités d'éthique⁸, les fonds alloués à la formation et au comité de suivi du Plan ministériel ainsi que la préparation, en collaboration avec le FRSQ, du document intitulé : *Les standards sur l'éthique de la recherche et de*

⁷ Le rapport Deschamps de 1995 sur l'évaluation des mécanismes de contrôle en matière de recherche clinique au Québec comprenait diverses recommandations, dont la recommandation 10 : « *Il importe que les administrations hospitalières mettent à la disposition des comités d'éthique de la recherche les ressources humaines et financières pour que ceux-ci assurent un suivi adéquat des projets de recherche* » et la recommandation 22 : « *Il conviendrait de développer des normes de Good Ethical Practices (GEP) et de faire en sorte que le personnel de recherche des établissements, ainsi que les membres des comités d'éthique soient adéquatement formés en matière d'éthique* ».

⁸ M. Gabrièle précise qu'il existe 72 comités d'éthique de la recherche dans le secteur de la recherche sociale et en santé, dont 62 au sein des établissements du MSSS. Parmi ces derniers, 39 sont désignés par le MSSS aux fins de l'application de l'article 21 du Code civil du Québec qui protège les mineurs et les majeurs inaptes prenant part à des activités de recherche. Quant aux 23 autres comités d'éthique du réseau du MSSS, ils sont réglementés par les dispositions du Plan d'action ministériel et assujettis à l'ensemble des standards des organismes subventionnaires.

*l'intégrité scientifique*⁹ sont autant de réponses aux principales recommandations du rapport Deschamps et du Vérificateur général.

Certes, mais, pour les parlementaires, ces diverses mesures ne tiennent pas vraiment compte de la recommandation sans doute la plus importante du rapport Deschamps, à savoir la recommandation 59 qui se lit comme suit :

« [II] importe que le MSSS voie à la création d'une structure permanente québécoise dont la principale fonction serait d'évaluer régulièrement la façon dont les établissements de santé où se déroulent des activités de recherche s'acquittent de leurs fonctions en relation avec l'évaluation de ces activités...la création d'une structure permanente constitue un complément essentiel au bon fonctionnement des mécanismes locaux d'évaluation des activités de recherche clinique. »

À ce sujet, la Commission désire connaître l'avis du sous-ministre du MSSS, à savoir s'il ne serait pas temps pour son ministre d'adopter un véritable *cadre de gouverne et de suivi* en matière d'éthique, qui pourrait même englober les cliniques et les laboratoires privés comme c'est le cas aux États-Unis. À l'ère de l'imputation des responsabilités dans l'administration publique, la délégation de cette responsabilité à un sous-ministre associé chargé de l'éthique n'est-elle pas opportune? À l'étonnement des membres de la Commission, le sous-ministre admet que le MSSS n'a pas de position à ce sujet. M. Gabrièle expose que son entrée en fonction est récente et qu'il ne s'est pas encore penché sur ces questions. Aussi les parlementaires s'attendent-ils à ce que le MSSS définisse davantage la manière dont il entend assumer son leadership en matière d'éthique et qu'il en informe la Commission.

⁹ Ce rapport, produit pour les besoins des comités d'éthique et des chercheurs, vient clarifier et interpréter les diverses recommandations des trois conseils fédéraux de la recherche s'appliquant à la conduite de la recherche avec des êtres humains à savoir le Conseil de recherches médicales du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie de même que le Conseil de recherches en sciences humaines.

S'agissant du *mandat des comités d'éthique*, les parlementaires demandent des précisions quant à la constatation du Vérificateur général selon laquelle il est souvent incomplet. Selon le sous-ministre du MRST, l'aide apportée par le FRSQ à chacun des centres hospitaliers pour l'adoption de leur cadre réglementaire aura permis de régler cette question. Pour le sous-ministre du MSSS, il est clair que le rôle des comités d'éthique de la recherche consiste à vérifier si la participation des sujets humains dans le contexte d'une recherche respecte les règles d'éthique. Leurs tâches portent non seulement sur l'évaluation des projets, mais aussi sur le suivi de la recherche, la formation des membres et la production d'un rapport annuel d'activité. Le sous-ministre n'est pas en mesure de répondre à la demande de la Commission de lui faire parvenir les mandats que les conseils d'administration ont confiés à leurs comités d'éthique, ceux-ci n'ayant pas nécessairement été tous édictés.

Pour ce qui est du *fonctionnement des comités d'éthique*, les parlementaires sont préoccupés du fait que les centres hospitaliers n'ont pas tous précisé dans quelles circonstances il importe d'indiquer dans le dossier médical du patient qu'il a participé à une recherche. Si des effets secondaires à retardement devaient survenir, il n'y a aucune assurance que le médecin traitant puisse parvenir à retrouver la liste des médicaments ou des traitements reçus par le patient. Selon M. Gabrièle, si le MSSS n'a pas donné de directives à ce sujet, c'est que la tenue du dossier médical est réglementée par le Collège des médecins, tandis que la Direction des services professionnels (DSP) et du Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (CMDP) de l'établissement voient à la tenue des dossiers. Il lui semble, cependant, que le MSSS a l'obligation de s'assurer de la bonne tenue et de la conservation du dossier de recherche¹⁰, ce qu'il va vérifier. À ce propos, les parlementaires demandent si le MSSS a une directive garantissant la confidentialité des renseignements contenus

¹⁰ M. François Pouliot, expert du Centre d'études Noël-Mailloux en éthique et en psychologie, qui assistait à la Commission, précise qu'indiquer dans le dossier médical qu'une personne a participé à une recherche est une question délicate à cause des répercussions que cela peut avoir en matière d'assurance vie. Dans le secteur privé, il n'y a pas de règles fixes pour contourner cette difficulté, sauf que, de façon générale, on y fait une distinction très nette entre le dossier médical et le dossier de recherche. Pour garantir l'étanchéité entre les deux, la personne peut choisir d'avertir verbalement son médecin ou de faire mettre une note à son dossier médical. Dans les deux cas, pour connaître les médicaments, il faut consulter le dossier de recherche.

dans le dossier de recherche. L'une des 67 mesures essentielles des cadres réglementaires qui seront bientôt tous adoptés concernerait justement le traitement qu'il faut accorder aux banques de données et aux dossiers de recherche pour qu'ils répondent aux exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Pas tout à fait rassurée par cette réponse, la Commission demande au sous-ministre de formuler sans tarder une directive à ce sujet et de la transmettre aux centres hospitaliers visés, ce qu'il s'engage à faire.

Sur le chapitre de la *surveillance éthique*, le Vérificateur général a démontré que la plupart des comités d'éthique n'exercent pratiquement aucun suivi de la recherche, sans compter qu'un délai de deux ou trois mois peut survenir avant qu'ils soient informés de réactions indésirables graves de la part de participants à la recherche. Pour les parlementaires, il s'agit là d'une situation inacceptable et ils demandent au sous-ministre du MSSS si cela ne constitue pas une illustration de la nécessité de mettre en place des normes et un cadre de gouverne assorti de mécanismes d'accréditation des comités de recherche¹¹. Ils s'interrogent aussi à savoir si la surveillance éthique du ministère ne devrait pas être étendue à la recherche en santé en cabinet et en laboratoire privés?

Tout d'abord, le sous-ministre du MSSS tient à préciser que les délais dont il est question ne mettent pas en cause la protection des personnes, car, dans un centre hospitalier, les déclarations d'incidents se font la journée même où ils surviennent.

¹¹De l'avis de l'expert, M. Pouliot, la direction du comité d'éthique devrait être avertie d'un événement grave indésirable dans un délai de trois jours par le médecin traitant ou le chercheur principal. Les comités d'éthique ne se réunissant souvent qu'une fois ou deux par mois, un comité restreint devrait aussitôt être formé pour effectuer une mise au point avec le chercheur principal. En pratique, les délais sont causés non seulement par le manque de ressources des comités d'éthique, mais aussi par le « flottement » qui survient au moment de déterminer la nature du lien de cause à effet entre la recherche et l'événement indésirable. Dans le contexte d'un partenariat avec le secteur privé, le comité d'éthique ne prend pas de décision avant d'avoir obtenu les résultats du comité de sécurité chargé d'étudier à fond la question. Les deux comités peuvent alors « se renvoyer la balle » pendant un certain temps. Pour éviter cette situation, l'intervention du MRST ne suffit pas, et, s'agissant de recherche en santé, celle du MSSS est aussi nécessaire. En premier lieu, le MSSS doit assumer un leadership en matière de normes et de standards, notamment, en prescrivant des délais et, en second lieu, il doit voir à la mise sur pied de mécanismes d'accréditation qui évaluent le fonctionnement de ces comités eu égard aux normes et standards édictés.

S'il s'agit d'un événement grave, le cas est en outre rapporté à la Direction des services professionnels de l'établissement. Pour ce qui est du délai d'avertissement au comité d'éthique qui doit décider s'il faut interrompre la recherche, le sous-ministre convient qu'il doit être réduit et il s'engage à recommander à son ministre la mise en place, en collaboration avec le MRST, de normes et de standards permettant de le limiter. Quant à l'accréditation et au suivi des comités d'éthique, le comité de suivi du Plan d'action ministériel étudie présentement la question. Le Conseil québécois d'agrément pourrait se voir confier la responsabilité d'assurer une certaine accréditation des comités d'éthique¹². Enfin, concernant les activités de recherche en cabinet ou en laboratoire privé, la protection des personnes est assurée non pas par les comités d'éthique, mais par les articles 14 à 21 du Code civil du Québec. Et, en vertu des mesures 26 et 27 du Plan d'action ministériel, le MSSS a demandé au Collège des médecins et aux autres ordres professionnels regroupant les pharmaciens, les infirmières, les dentistes, les psychologues et les travailleurs sociaux d'étendre leurs pouvoirs d'inspection professionnelle à la pratique de la recherche par leurs membres.

Eu égard au *soutien accordé aux comités d'éthique* de la recherche, M. Gabrièle annonce à la Commission que le MSSS va allouer, pour l'année financière en cours, un montant de 700 000 dollars à la formation en éthique (comparativement à 30 000 dollars en 1999-2000) et un autre de 700 000 dollars pour satisfaire les besoins du comité de suivi du Plan d'action ministériel responsable d'assurer la mise en œuvre et le suivi des cadres réglementaires. Prenant note de ces montants, les parlementaires demandent si cela sera suffisant pour permettre aux comités d'éthique de réaliser pleinement leur mandat et de garantir leur autonomie par rapport au conseil d'administration de leur établissement.

¹² Au sujet de l'accréditation, le MSSS analyse présentement le document de consultation du 28 septembre 2001 du Conseil national d'éthique en recherche chez l'humain lequel fait justement état de l'absence d'un système d'accréditation pour les comités d'éthique au Canada. Les résultats de l'analyse du MSSS seront communiqués à la Commission.

Sans répondre directement par l'affirmative, le sous-ministre précise que, pour garantir l'autonomie des comités d'éthique de la recherche, le 3 octobre 2001, le MSSS, le MRST et les organismes subventionnaires québécois se sont entendus sur un projet de politique commune à cet égard. Le projet a été entériné par le Comité permanent des présidents-directeurs généraux des fonds de recherche du Québec et, quand celui-ci sera approuvé par le MSSS et le MRST, le plan de financement pourra être mis en œuvre rapidement. Il est question que de l'aide provienne des deux ministères et que les comités d'éthique puissent avoir recours à une forme de tarification pour l'analyse des projets de recherche, ce qui leur garantirait l'autonomie dont ils ont besoin¹³. Le sous-ministre s'engage à remettre une copie du projet de politique de soutien aux comités d'éthique à la Commission.

Enfin, en ce qui a trait à la *formation sur l'éthique*, le Vérificateur général recommande aux centres hospitaliers de s'assurer que les chercheurs, le personnel de recherche et les membres des comités d'éthique reçoivent la formation voulue. Au FRSQ, il recommande d'accentuer ses efforts, de concert avec le MRST, afin d'améliorer la formation sur l'éthique. À ce sujet, les parlementaires veulent savoir des représentants du MRST et du MSSS s'il existe des mécanismes pour harmoniser l'action des deux ministères et pour accélérer la réflexion en ce qui concerne la formation en éthique.

Le sous-ministre du MRST répond que la coordination entre les intervenants s'effectue de diverses manières. Des fonctionnaires sont associés de façon continue sur pratiquement toutes les questions d'éthique touchant les deux ministères, sans compter que le FRSQ sert de lieu privilégié de partage d'expertise entre les deux. C'est le cas, notamment, pour la formation en éthique où un groupe de travail, composé de représentants du FRSQ, du nouveau Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du MSSS et du MRST, a été constitué pour définir les besoins et les priorités de formation et formuler des propositions à ce sujet, à

¹³ Dans la situation actuelle, la plupart des comités d'éthique sont composés de membres bénévoles qui, sauf de rares exceptions, ne viennent pas du conseil d'administration de l'établissement. Malgré cela, ces comités n'ont pas de réelle autonomie par rapport au conseil d'administration, car ils dépendent de lui financièrement.

l'automne 2002, au comité de suivi du Plan ministériel du MSSS. Enfin, la Commission de l'éthique de la science et de la technologie, créée récemment par le Conseil de la science et de la technologie (CST), permet aussi de faciliter la coordination et d'accélérer les efforts de réflexion en matière de formation en éthique. Son rôle consiste, en effet, à débattre des questions complexes dans le domaine et faire des recommandations sur le contenu de cette formation. Elle effectue ce travail en coordination avec le MSSS de manière à éviter les doublons.

LA VALORISATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE, LES ENTREPRISES DÉRIVÉES ET AUTRES SUJETS

La majorité des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche n'ont pas l'assurance d'obtenir leur juste part des retombées économiques découlant de la recherche, car ils n'ont pas encore établi de règles concernant la gestion des droits de propriété intellectuelle. Par ailleurs, la Politique scientifique insiste sur les avantages d'une propriété institutionnelle des résultats de la recherche financée par les fonds publics de même que sur l'harmonisation des politiques en vigueur dans les universités et les centres hospitaliers affiliés. Les parlementaires veulent des précisions à ce sujet de la part du sous-ministre du MRST.

Selon M. Limoges, les lacunes observées par le Vérificateur général en matière de valorisation de la recherche dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche ont été corrigées dans la majorité des centres de recherche financés grâce à l'intervention du FRSQ. En effet, pour donner suite à la mise en œuvre de la Politique scientifique, le FRSQ a adopté en février 2001 la *Politique de valorisation des connaissances dans les établissements universitaires de santé* qui jette les bases d'une harmonisation des pratiques des centres hospitaliers universitaires en la matière. En vertu de cette politique, la propriété intellectuelle appartient, au départ, à la fois au chercheur et à l'établissement. Par la suite, au moyen d'une entente-cadre, l'établissement peut rétrocéder au chercheur ses droits de propriété intellectuelle sans, sans toutefois avoir à renoncer au partage équitable des gains associés à la

valorisation. L'harmonisation des ententes s'accélère par le fait que Valorisation-Recherche Québec (VRQ), un organisme public responsable de la valorisation de la recherche, rend son financement aux établissements universitaires conditionnel au respect de la politique d'harmonisation. De plus, en juin 2001, le ministre du MRST a écrit à tous les établissements universitaires pour leur indiquer qu'un comité composé des présidents-directeurs généraux des trois fonds subventionnaires et de représentants du MRST était à l'œuvre pour finir de clarifier les orientations de la Politique scientifique et rendre possible, ainsi, d'ici un an, l'harmonisation complète des politiques de propriété intellectuelle¹⁴.

Selon le Vérificateur général, le laxisme des centres hospitaliers eu égard à la gestion des conflits d'intérêts est préoccupant. Malgré le nombre croissant d'entreprises créées par des chercheurs, seulement trois des 18 centres hospitaliers disposent de règles quant aux entreprises dérivées. La situation est d'autant plus délicate lorsqu'un centre hospitalier mène des travaux de recherche en vertu de contrats conclu avec des entreprises ayant des liens avec des chercheurs qui sont aussi gestionnaires du centre. Le conseil d'administration a une grande responsabilité à cet égard, et les parlementaires se demandent si le MSSS réussira à introduire le changement de culture administrative qui s'impose pour prévenir le plus possible les conflits d'intérêts. En outre, ils s'interrogent à savoir si l'encadrement de la recherche au Québec garantit suffisamment d'autonomie au chercheur pour qu'il puisse signaler un problème sans encourir les représailles de la firme qui finance sa recherche.

Pour ce qui est de l'autonomie du chercheur, le président du FRSQ précise qu'il s'agit là d'une question majeure que le comité sur la propriété intellectuelle examine actuellement. Le rapport du comité, attendu pour bientôt, exprimera très clairement en préambule les valeurs de base qui doivent guider toute recherche universitaire. Ces valeurs sont, notamment, la poursuite du bien public ainsi que la liberté académique et de diffusion des résultats. Des mécanismes existent déjà pour assurer

¹⁴ Le sous-ministre du MSSS s'engage à remettre à la Commission un contrat modèle hôpital-université qui témoigne de l'harmonisation des politiques et des pratiques de gestion en matière de propriété intellectuelle entre les milieux universitaire et hospitalier.

le respect de ces valeurs, comme la présence d'un directeur de recherche qui ne fait pas partie du conseil d'administration de l'établissement et les rapports qui sont soumis au conseil d'administration concernant les cas d'éthique. Par ailleurs, le chercheur a l'obligation d'avertir son directeur de recherche ou même la Direction des services professionnels de l'hôpital de toutes malversations à cet égard. Pour rassurer les parlementaires quant à la suffisance des moyens mis en place pour faire face à ce genre de situation, le sous-ministre du MSSS ajoute que les cadres réglementaires comprennent justement toute une série de règlements concernant la gestion des conflits d'intérêts. Le comité de suivi du Plan d'action ministériel va permettre de surveiller de près la mise en œuvre des mesures prévues à cette fin et de déterminer s'il y a lieu d'intervenir pour assurer un changement de culture.

Enfin, les parlementaires ont abordé d'autres dossiers liés à la recherche en milieu médical comme la désignation de centres hospitaliers dans le domaine de la santé mentale et la question de la relève dans la recherche en santé. Pour ce qui est du premier point, le sous-ministre du MSSS s'est engagé à prendre une décision en 2001. Quant aux mesures que le gouvernement pourrait adopter pour mettre fin à la condition de précarité et d'instabilité dans laquelle se trouvent la majorité des jeunes chercheurs dans le domaine de la santé, le président du FRSQ ne voit que deux solutions principales pour assurer la relève. La première serait de libérer les fonds nécessaires pour permettre la mise en œuvre des mesures prévues dans la Politique scientifique à cet égard : par exemple, la création d'un programme spécial administré par le FRSQ qui donnerait au jeune chercheur chevronné à court de financement la possibilité de poursuivre néanmoins sa carrière de chercheur à temps plein¹⁵. La seconde serait que les universités aient la volonté d'utiliser le programme des chaires de recherche du Canada non seulement au bénéfice des chercheurs seniors, mais aussi pour un nombre plus important de chercheurs boursiers.

¹⁵ Une telle mesure suppose, cependant, un accroissement considérable du budget consacré à la recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En conclusion, les membres de la Commission de l'administration publique constatent que, dans le domaine de la gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers, diverses actions concertées ont été entreprises par le MSSS, le MRST et le FRSQ pour la mise en œuvre des mesures prévues dans le *Plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du MSSS*. Une fois que les centres hospitaliers auront tous adopté le cadre réglementaire qui lui est sous-jacent, soit en février 2002, le Québec disposera alors d'un instrument de gestion qui constituera sans doute un pas en avant en matière de gestion de recherche en centre hospitalier.

Toutefois, dans cette sphère d'activité, les défis sont immenses. Notamment, les percées majeures dans le domaine des biotechnologies et de la génétique ainsi que la multiplication des sources de financement rendent très complexe la gestion de l'éthique, de la propriété intellectuelle et des conflits d'intérêts. À cet égard, les parlementaires ne sont pas certains que la simple mise en œuvre du Plan d'action ministériel constitue une réponse administrative suffisante pour faire face à cette complexité. En outre, pour faciliter le changement de culture qui s'impose dans la mise en œuvre des cadres réglementaires, ils pensent que le MSSS devrait consacrer plus d'efforts à connaître les besoins des centres hospitaliers et à assurer une veille des meilleures pratiques de gestion dans le domaine de la gestion de la recherche en santé. Cette information serait utile par la suite pour définir de nouvelles orientations, en préciser certaines, et voir à la création et à la diffusion de nouveaux outils et mécanismes de gestion, bref à tenir un rôle de leadership de façon continue en cette matière. Les parlementaires sont aussi préoccupés du fait qu'ils n'ont pas l'assurance que les personnes qui participent à des recherches en santé dans les cliniques et les laboratoires privés bénéficieront d'une surveillance éthique appropriée.

En ce qui concerne strictement l'adoption des cadres réglementaires, la Commission constate que le processus semble aller bon train. Reste à savoir, quand ils seront tous adoptés, si leur contenu et le suivi qui en sera fait seront à la hauteur des besoins. Les

membres de la Commission croient que certaines directives gagneraient à être précisées, notamment en matière de surveillance éthique, de valorisation des résultats de la recherche et de gestion des conflits d'intérêts. Par ailleurs, les parlementaires trouvent préoccupant le fait que les comités d'éthique, qui occupent une place centrale dans la gestion de l'éthique, ne disposent pas de plus de moyens. Ils se demandent si les fonds qui leur seront consacrés, assortis d'un nouveau mode de financement, seront suffisants pour garantir leur autonomie et assurer le recrutement et la formation des membres.

La Commission n'a pas l'impression que le MSSS accorde une grande importance à la question des frais indirects de la recherche en centre hospitalier. Elle souhaite que la mesure prévue dans la *Politique québécoise de la science et de l'innovation*, à savoir que ceux-ci seront totalement payés par les organismes subventionnaires et les entreprises privées qui financent la recherche, soit mise en œuvre. En attendant, les parlementaires ne savent si les centres hospitaliers ne devraient pas réclamer des montants aux universités auxquelles ils sont affiliés pour payer une partie des frais indirects que la recherche subventionnée leur occasionne. Si les parlementaires conçoivent qu'il est très difficile d'évaluer précisément les frais indirects de la recherche de chacun des centres hospitaliers, ils ne croient pas, cependant, qu'il soit impossible de les estimer avec assez de précision. Compte tenu de l'importance de pouvoir établir le coût de fonctionnement des centres de recherche et le taux minimal de supplément qui devrait être exigé des entreprises privées qui concluent des contrats de recherche, il leur semble que des outils devraient être mis en place pour y arriver. D'ailleurs, ils s'expliquent mal que le MSSS ne dispose pas de données concernant les taux qui sont réclamés ailleurs au pays aux entreprises qui financent des activités de recherche. Enfin, les parlementaires sont préoccupés de ce que les moyens mis à la disposition des jeunes chercheurs ne sont pas suffisants pour assurer la relève dans le domaine de la recherche en santé.

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

- *Que le MSSS assume un véritable leadership dans le domaine de la gestion des activités de recherche en santé. À ce titre, il devrait veiller à la mise en place des mécanismes permettant :*
 - *d'assurer un suivi continu de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de voir à leur adaptation constante relativement aux nouveaux besoins;*
 - *d'assurer aux établissements hospitaliers le soutien technique dont ils ont besoin pour faciliter le changement de culture que nécessite la mise en œuvre des cadres réglementaires en matière de recherche;*
 - *d'assurer que les comités d'éthique disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat de façon appropriée et prévoir l'instauration d'un mécanisme d'accréditation à leur endroit;*
 - *d'étudier la pertinence d'étendre la surveillance éthique qui existe dans les établissements du réseau aux cliniques et aux laboratoires privés.*
- *Que le MSSS et le MRST fassent rapport en novembre 2002 à la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de la manière dont les comités d'éthique de la recherche s'acquittent de leur mandat;*
- *Que les ministères et organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne les questions des frais indirects;*
- *Que les ministères et les organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne la mise en place de mesures destinées à assurer la relève; qu'ils prévoient, notamment, la mise en place de mécanismes offrant au jeune*

chercheur en santé la possibilité de poursuivre sa carrière dans des conditions socio-économiques conformes à son niveau de formation et de compétence;

- *Que le MSSS et le MRST assurent une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche, et accordent une plus grande attention à l'évaluation des frais indirects de la recherche de façon à pouvoir pratiquer un certain étalonnage concurrentiel du prix de revient des activités des centres de recherche;*

- *Que les centres hospitaliers se donnent les outils voulus pour obtenir l'information nécessaire concernant leurs activités de recherche et qu'ils améliorent le contenu de leur rapport d'activité à cet égard.*

CHAPITRE 6 LA GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le 8 novembre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Transports, M. Jean-Paul Beaulieu, concernant la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports, et ce, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*.

LA MISE EN CONTEXTE

Le ministère des Transports (MTQ) a comme mission d'assurer la circulation des personnes et des marchandises par le développement, l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures et de systèmes intégrés de transport fiables et sécuritaires. Parmi les moyens dont dispose le Ministère pour remplir sa mission, le recours aux technologies de l'information permet de modifier l'organisation du travail en vue de réduire les ressources requises et d'augmenter l'efficacité des processus opérationnels.

L'information ministérielle est prise en charge et traitée par 82 systèmes, tandis que l'information propre aux directions générales et territoriales est exploitée par une vingtaine de systèmes additionnels. L'infrastructure technologique est composée d'environ 4 500 postes de travail, installés dans plus de 95 emplacements répartis sur l'ensemble du territoire québécois, et de quelque 230 serveurs. Le budget alloué aux ressources informationnelles en 1999-2000 est de 36,6 millions de dollars. De ce montant, 21,7 millions sont consacrés aux nouveaux projets et 14,9 millions au maintien des services. Par ailleurs, le Ministère a affecté 330,6 ETC (équivalent temps complet) aux ressources informationnelles au cours de cet exercice financier, soit 129,2 pour les nouveaux projets et 201,4 pour le maintien des services.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La vérification qui a pris fin en août 2000 visait à évaluer les aspects critiques de la gestion ministérielle des technologies de l'information. Elle a porté sur six volets : 1) la planification et le suivi des activités; 2) certaines composantes fondamentales du développement de systèmes (l'estimation des projets, les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, la gestion de l'intégrité des systèmes, celle des risques et celle des bénéfices); 3) la gestion de la sécurité des données et des systèmes; 4) l'administration du réseau de communications informatiques; 5) la fonction de soutien technique aux utilisateurs; et 6) la reddition de comptes afférente.

Dans l'ensemble, le Vérificateur général conclut que les processus liés aux aspects critiques ciblés ne sont pas mis en œuvre de façon satisfaisante même si le Ministère a entrepris certaines activités en vue d'améliorer la situation. Les pratiques actuelles augmentent le coût, retardent les échéances et ne permettent pas de récupérer l'ensemble des bénéfices escomptés.

La principale difficulté constatée concerne la planification et le suivi des activités. Le Ministère éprouve de surcroît d'importants problèmes relativement au développement des systèmes d'information. Ainsi, la démarche pour estimer l'ampleur, l'effort et le coût des projets est peu structurée et conduit à des évaluations imprécises. Les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs contribuent très peu à la qualité des systèmes mis au point. De même, la gestion des risques et des bénéfices laisse à désirer. Les risques importants ne sont pas tous inventoriés et le Ministère ne s'assure pas de retirer tous les gains découlant des systèmes qu'il implante.

Concernant l'administration du réseau de communications informatiques, plusieurs règles de gestion pour coordonner la mise en place, le développement et l'exploitation du réseau sont absentes. Un travail substantiel reste également à faire en ce qui a trait à la sécurité puisque les mesures de sécurité logiques sont insuffisantes et que les mécanismes de surveillance et de vérification ne permettent pas un contrôle continu. Enfin, la reddition de comptes effectuée est insuffisante

compte tenu de l'importance de la ressource informationnelle et des efforts qui y sont consacrés.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES TRANSPORTS

Dans son allocution d'ouverture, le sous-ministre, M. Jean-Paul Beaulieu, signale qu'il est d'accord avec les constats et les préoccupations du Vérificateur général. Il explique par ailleurs que le dossier des technologies de l'information est l'un des premiers dossiers qui a retenu son attention à son arrivée au Ministère à l'été 2001, parce qu'il le considérait comme important et urgent. C'est donc en toute transparence qu'il souhaite discuter avec les parlementaires et leur faire part, notamment, du plan d'action que le Ministère a adopté en vue de corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général.

Les interventions des membres de la Commission ont porté principalement sur la planification et le suivi des activités, le développement de système, la gestion de la sécurité des données et des systèmes ainsi que la participation du MTQ au projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES).

LA PLANIFICATION ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS

Comme l'explique le Vérificateur général dans son rapport, il convient en ce domaine d'établir avec précision les objectifs visés et les résultats attendus et d'élaborer un calendrier de travail en déterminant la priorité des tâches ainsi que les ressources qui doivent y être affectées. Or, de nombreuses et importantes lacunes ont été observées en cette matière. Les parlementaires veulent donc savoir si des correctifs ont été apportés aux principales failles relevées.

Le sous-ministre dépose un document présentant le plan d'action du Ministère en réponse aux commentaires et aux recommandations du rapport du Vérificateur général. Le plan en question comporte plusieurs mesures pour corriger les lacunes

répertoriées sous le volet « planification et suivi des activités ». Le calendrier de mise en place de ces mesures s'étend jusqu'à la fin de l'exercice financier 2002-2003. Cependant, M. Beaulieu confirme que plusieurs rectifications substantielles ont déjà été apportées. Ainsi, le Plan triennal des ressources informationnelles (PTRI) est désormais mis à jour sur une base annuelle. En effet, le PTRI, qui est produit tous les trois ans, ne faisait l'objet d'aucune mise à jour alors que les orientations stratégiques du Ministère sont actualisées annuellement. Par conséquent, des projets que le Ministère n'avait pas prévus dans le PTRI étaient enclenchés, ce qui avait comme résultat d'en retarder ou d'en reporter d'autres sans l'accord préalable des autorités ayant approuvé le plan initial.

Par ailleurs, un mécanisme pour établir de manière documentée les priorités des activités du Ministère est maintenant en place. De même, en ce qui a trait aux risques encourus, tout nouveau projet fait désormais systématiquement l'objet d'une analyse à cet égard. Le Ministère est assisté dans cette opération par des firmes reconnues, notamment R3D, DMR et le CRIM (Centre de recherche informatique de Montréal). À cet effet, le plan d'action du MTQ déposé par le sous-ministre fait état, sous la rubrique « actions réalisées ou en cours », de quelques projets récents ayant été l'objet d'une analyse de risque : le projet d'acquisition du progiciel en exploitation (analyse effectuée en collaboration avec le CRIM), le projet de base géographique routière et le projet d'inventaire des infrastructures de transport.

Les parlementaires se demandent également comment les autorités du Ministère entendent s'adapter aux exigences de la nouvelle *Loi sur l'administration publique*, compte tenu que le MTQ ne parvient pas à poser les assises d'une gestion axée sur les résultats dans sa planification des technologies de l'information.

Le sous-ministre précise que le Ministère a adopté à cet égard un plan de travail échelonné sur trois ans. Les actions accomplies par le Ministère en 2000-2001 ont contribué à sensibiliser l'ensemble des gestionnaires et des employés à cette nouvelle approche de gestion. L'année 2001-2002 est fortement orientée vers la formation. En effet, 40 conseillers à la modernisation assurent la formation des gestionnaires et des employés sur les différentes composantes de la gestion axée sur les résultats,

notamment sur le concept de résultat et l'approche liée à cette gestion. Enfin, l'année 2002-2003 permettra aux directions générales et aux autres directions du Ministère d'élaborer un plan de résultats articulé autour du Plan stratégique et de la Déclaration de services aux citoyens, et ce, pour la totalité ou une partie de leurs produits et services. Chaque résultat sera accompagné d'indicateurs de gestion et des mécanismes de suivi, de mesure et de reddition de comptes opportuns.

LE DÉVELOPPEMENT DE SYSTÈMES

Les membres de la Commission demandent si les phases¹⁶ du processus de développement d'un système d'information apparaissant à l'annexe 2 du rapport du Vérificateur général sont celles qui sont suivies ou si le ministère des Transports a d'autres façons de procéder. Les représentants du Ministère expliquent que le processus suivi est celui qui se trouve intégré dans le logiciel Macroscopie. Les règles de l'art sont donc appliquées, mais le vocabulaire employé peut différer. Auparavant, les phases du processus n'étaient pas suffisamment pointues dans certains cas, ce qui explique les écarts observés. Avec la réorganisation en vigueur et les nouveaux outils employés, les développeurs disposent maintenant d'un devis technique de réalisation qui permettra de diminuer les écarts constatés dans le passé.

Les parlementaires s'intéressent également aux correctifs mis en place quant aux mécanismes d'estimation, de suivi et de récupération des bénéfiques. Les représentants du MTQ soulignent que, pour tout nouveau projet, il y a maintenant exigence, sur le plan technologique, d'élaborer les méthodes d'estimation des bénéfiques dans la méthodologie même de mise en œuvre de système. Cela apparaît clairement dans le plan d'action du MTQ en réponse au rapport du Vérificateur général. Par ailleurs, sur le plan de la gestion, les utilisateurs sont maintenant mieux conscientisés quant à la récupération des bénéfiques liés au développement de systèmes compte tenu que la responsabilité de chaque système incombe désormais aux unités administratives exploitant lesdits systèmes. Cette nouvelle approche de

¹⁶ Les phases du processus présenté sont les suivantes : évaluation d'opportunité, analyse préliminaire, architecture, analyse fonctionnelle, réalisation technique, expérimentation et acceptation.

gestion a soulevé énormément d'intérêt de la part des gestionnaires puisqu'ils pourront ainsi dégager des marges qu'ils utiliseront dans la poursuite de leurs activités courantes.

Les membres de la Commission veulent savoir si des rectifications ont été apportées aux lacunes relevées dans le cas des cinq systèmes sélectionnés par le Vérificateur général dans le cadre de ses travaux. Le directeur des technologies de l'information, M. Byrne Amyot, dépose une fiche synthèse faisant état de la description, du contexte, de l'état du dossier et des actions à venir pour chacun des cinq systèmes. Ces fiches montrent que des correctifs ont été apportés à la modification des unités de traitement, au registre des demandes de changement et aux anomalies répertoriées dans le registre de maintenance des systèmes. De plus, les membres de la table de pilotage usagers et analystes revoient périodiquement l'ensemble des éléments pour corriger la situation. Ainsi, des adaptations et des corrections ont été apportées, bien qu'il reste des améliorations à faire dans certains cas. À titre d'exemple, M. Amyot signale que le système de traitement des opérations financières (TOF-6016) est désormais fiable et que la majorité des difficultés ont été éliminées. À preuve, selon un sondage mené auprès des utilisateurs, le système répond aux besoins tout en étant efficace, fiable, flexible et convivial. Il faut toutefois noter que le projet GIRES éliminera le système TOF dans les années à venir.

LA GESTION DE LA SÉCURITÉ DES DONNÉES ET DES SYSTÈMES

Les membres de la Commission considèrent que le constat du Vérificateur général à l'égard de la sécurité des données et des systèmes au ministère des Transports est très troublant. Ils citent d'ailleurs à cet effet un extrait du paragraphe 4.96 du rapport de vérification : « *Aucune procédure formelle ne balise la gestion des profils d'utilisateur, ni celle des privilèges et droits d'accès. Le ministère n'a fait aucune révision périodique des profils, des privilèges et des droits d'accès pas plus qu'il n'a exploité périodiquement, aux fins de contrôle, les journaux d'accès. Au surplus, des journaux ne sont pas tenus pour quatre des cinq fichiers informatiques examinés qui comportent des renseignements nominatifs (accidents de travail, acquisitions,*

fournisseurs de matériaux routiers, dossiers d'enquête). » Les parlementaires veulent donc connaître les actions entreprises pour corriger les lacunes sur le plan de la gestion de la sécurité des données et des systèmes. Ils rappellent également qu'après sept ans les exigences du Conseil du trésor en matière de sécurité ne sont pas encore toutes respectées au ministère des Transports.

Le sous-ministre admet que le constat est inquiétant, mais il affirme que le Ministère compte corriger les lacunes précisées dans les meilleurs délais. Il mentionne ainsi qu'à la suite du rapport de vérification un audit de sécurité (vulnérabilité) très exhaustif a été fait auprès de toutes les directions générales et territoriales du MTQ ainsi que de plusieurs directions centrales. Cet audit a donné lieu à un plan d'action assorti de mesures immédiates et d'autres types de mesures qui seront progressivement mises en place avant la fin de l'exercice financier 2002-2003. Parmi les mesures immédiates, il signale : l'installation d'un logiciel antivirus sur la majorité des postes de travail, l'installation d'un logiciel antivirus « antigène » sur les serveurs corporatifs, l'installation d'un courrier sécurisé avec un portail particulier au bureau du sous-ministre et un système de sécurité permettant de couper toute intrusion pour ce qui est d'Internet.

De même, le sous-ministre précise qu'une réorganisation en profondeur de la Direction des technologies de l'information a suivi le rapport du Vérificateur général. Ainsi, une équipe technique, qui fait désormais partie intégrante du Service de l'exploitation du réseau ministériel, se consacrera entièrement à la sécurité informatique du réseau. De plus, les deux centres d'exploitation de Montréal et de Québec seront, vers la fin de 2002, en relève l'un de l'autre en vue d'assurer la sécurité physique des données et des systèmes exploités.

Le sous-ministre dépose aussi à la Commission un document traitant de la sécurité de l'information au Ministère intitulé : *La gestion des risques informatiques au MTQ*. Le document aborde notamment la question de la sécurité physique, et le coordonnateur de la sécurité de l'information, M. Richard Pagé, signale que, sous cet intitulé, il est spécifié que la vocation du Service des enquêtes s'est enrichie des tâches suivantes pour améliorer la situation :

- mener des inspections et des analyses relatives à la conformité de l'application du plan intégré de la sécurité physique des locaux et des systèmes d'information du Ministère et formuler des recommandations pour en assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi (cette opération est actuellement en cours et vise à conseiller les unités administratives quant aux moyens à prendre pour améliorer la sécurité physique des locaux et des systèmes);
- gérer le processus de déclaration des incidents relatifs à la sécurité, analyser ces incidents et mener les enquêtes relatives aux actes de malveillance pouvant porter atteinte à l'information provenant du Ministère, à son image et à ses intérêts.

LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE AU PROJET GIRES

Le ministère des Transports participe en tant que site pilote au développement du projet GIRES avec le Conseil du trésor (Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources). Les responsabilités du MTQ à cet égard sont importantes, car l'ampleur du projet est de taille, et il s'agit en fait, au dire même du sous-ministre, du plus grand chantier informatique dans la planification à moyen terme du Ministère. Les membres de la Commission s'intéressent donc de près à ce sujet, compte tenu notamment des montants très élevés de fonds publics engagés dans cet exercice.

Ainsi, M. Beaulieu explique aux membres de la Commission que le ministère des Transports a été choisi comme un des sites pilotes en raison notamment de l'envergure du Ministère qui occupe d'ailleurs le premier rang au Québec en ce qui concerne les dépenses de capital au niveau contractuel. Cependant, c'est aussi parce que le Ministère s'est porté volontaire à cet égard, voulant ainsi être parmi les précurseurs et les leaders sur le chapitre de la gestion intégrée des ressources.

Les membres de la Commission veulent savoir ce qu'il en coûtera au MTQ pour adapter le projet GIRES. En particulier, les parlementaires se demandent comment se partagera le coût entre le Conseil du trésor, qui acquiert des équipements et du matériel aux fins du projet GIRES, et les ministères, qui engagent eux aussi des dépenses à cette fin? Quels seront les critères utilisés pour répartir le coût? Il serait

d'ailleurs déjà difficile de mesurer réellement, à ce moment-ci, le coût d'implantation de ce projet.

Les représentants du MTQ signalent que, en ce qui les concerne, les travaux accomplis jusqu'à maintenant sont plutôt de nature préparatoire et que le Ministère n'a pas vraiment acquis de systèmes ni d'autres équipements pour implanter GIRES. Ainsi, un effort important a été consacré à la structure de compte, soit la manière de structurer correctement l'information du côté financier. Également, beaucoup de travail a été accompli pour bien comprendre la situation présente, préciser les besoins globaux, vérifier l'impact sur les systèmes actuels et élaborer le scénario de transition. Compte tenu de la décentralisation importante du Ministère, il s'agit d'une opération qui demande de nombreux travaux de planification, et c'est justement ce vers quoi les efforts ont surtout été orientés jusqu'ici. Cependant, concernant l'ampleur véritable du coût du projet GIRES dans son ensemble, il faudra attendre la fin de l'étape d'analyse des opérations, prévue à la fin de janvier 2002 dans la proposition de calendrier d'implantation. Les estimations pour le MTQ seront disponibles quelques mois plus tard.

Cependant, les membres de la Commission souhaitent connaître les écarts entre les prévisions de dépenses touchant la planification pour le projet GIRES et les dépenses effectivement faites par le Ministère. Le sous-ministre s'engage à remettre à la Commission le relevé montrant les écarts annuels depuis le début du projet et dépose à la Commission un document intitulé *GIRES Ministère des Transports*, qui fait le point sur la participation du MTQ à ce projet.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Commission de l'administration publique est fort préoccupée de la gestion des technologies de l'information au ministère des Transports, en raison des manquements très importants que le Vérificateur général a signalés et de leurs répercussions négatives sur la qualité de la gestion et la prise de décision.

La Commission souhaite en particulier que soient corrigées les lacunes en ce qui concerne la sécurité des données et des systèmes. Les questions de protection des renseignements personnels et de confidentialité doivent être une priorité pour une organisation ayant un important réseau informatique qui couvre l'ensemble du territoire québécois. Les autorités du ministère des Transports devront donc prendre promptement toutes les mesures nécessaires pour que seuls les utilisateurs autorisés aient accès aux données et aux systèmes qui les concernent, et que ceux-ci fassent un usage approprié de leurs privilèges et droits d'accès. Par ailleurs, un changement de culture et de mentalité s'impose également. Les utilisateurs devront bien comprendre tous les enjeux liés à la sécurité et développer les réflexes et automatismes nécessaires pour agir avec la plus grande prudence en ce domaine.

La Commission signale aussi que les montants dévolus aux technologies de l'information sont très importants, non seulement au ministère des Transports mais aussi dans le cadre du projet GIRES auquel le Ministère est associé de près. Elle exige donc que ces montants soient engagés de façon rigoureuse et le plus efficacement possible.

Cependant, la Commission constate la ferme volonté démontrée par la direction du Ministère de corriger les lacunes soulevées. Elle apprécie particulièrement la transparence ainsi que l'esprit d'ouverture et de coopération dont fait preuve le sous-ministre, M. Jean-Paul Beaulieu. Le défi auquel il est confronté est toutefois de taille et de nombreux changements seront requis, au cours des prochains mois, pour que le ministère des Transports se dote d'une gestion plus performante des technologies de l'information.

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

- *Que le ministère des Transports fournisse à la Commission de l'administration publique un calendrier détaillé des travaux pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général en ce qui a trait spécifiquement à la gestion de la sécurité des données et des systèmes;*
- *Que le ministère des Transports informe la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement et des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre des mesures pour assurer la sécurité des données et des systèmes.*

CHAPITRE 7 LES SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE

Le 14 novembre 2001, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes* concernant les services d'imagerie médicale.

LA MISE EN CONTEXTE

L'imagerie médicale s'enrichit sans cesse d'innovations technologiques. Ces progrès, outre qu'ils ont entraîné une augmentation du nombre d'actes médicaux au cours des dernières années, influent tant sur la pratique que sur l'organisation des services. Au Québec, 146 établissements publics, principalement des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés, ont des services d'imagerie médicale. En parallèle, 105 cliniques privées de radiologie diagnostique offrent également de tels services. Le coût se rapportant aux services assurés par le gouvernement a été de 358 millions de dollars en 1999-2000.

Au cours des dernières années, le sujet de l'imagerie médicale a été passablement médiatisé à cause de l'état insatisfaisant du parc d'équipements, de la pénurie d'effectifs médicaux et des délais d'accessibilité à certains services comme l'imagerie par résonance magnétique. De plus, récemment, le rapport Arpin et la Commission Clair ont abordé certains aspects liés à ce domaine.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L'enquête du Vérificateur général, qui a pris fin en février 2001, laquelle avait pour but d'obtenir l'assurance que la gestion du Ministère, des régies régionales, des établissements publics et du Laboratoire de santé publique du Québec concouraient à

L'utilisation optimale des ressources destinées aux services d'imagerie médicale. Pour ce faire, le Vérificateur général a analysé la stratégie du MSSS et le mode d'organisation des services, aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements, afin de s'assurer de l'accessibilité aux services et de l'utilisation économique et efficiente des ressources.

Les conclusions principales du Vérificateur général sont que le Ministère n'a pas de stratégie globale ni d'orientations qui lui permettent de coordonner les différents aspects des services d'imagerie médicale, notamment la gestion des équipements, l'accessibilité aux services, la répartition des effectifs médicaux, le rôle des cliniques privées ainsi que la gestion de la qualité. Du côté des régies régionales, seules quelques-unes ont investi des efforts en ce qui a trait à l'organisation des services d'imagerie médicale de leur région. En outre, le Ministère ne dispose pas d'un portrait complet du parc d'équipements pour orienter ses décisions en matière d'investissements, et les délais d'attente pour un même examen peuvent varier de quelques jours à plusieurs mois, selon la région.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Dans son exposé préliminaire, M. Pierre Gabrièle, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, souligne qu'il se sent particulièrement interpellé par le constat du Vérificateur général selon lequel son ministère n'a pas de stratégie globale en matière d'imagerie médicale. Il expose ensuite les diverses mesures qu'il a prises depuis son entrée en fonction, en avril 2001, pour répondre aux recommandations du Vérificateur général.

L'ORGANISATION DES SERVICES

Faisant état du manque flagrant de planification et d'orientation du MSSS en matière d'imagerie médicale de même que des faibles efforts consentis par la plupart des régies régionales concernant l'organisation des services offerts, les parlementaires

questionnent le sous-ministre sur l'état des travaux quant à l'élaboration d'une stratégie globale et d'un plan d'action.

Le sous-ministre explique qu'il a d'abord commencé par résoudre la situation de crise qui existait en juin 2001 dans le domaine de l'imagerie médicale à la suite des pressions exercées par l'Association des radiologistes du Québec (ARQ) qui cherchait à imposer un tarif illégal de quatre dollars sur les examens assurés effectués en clinique privée¹⁷. Il mentionne qu'en collaboration avec la Corporation d'hébergement du Québec il a procédé à la mise sur pied de l'inventaire du parc d'équipements et que, peu après, grâce à des investissements de 169 millions de dollars, il a vu au renouvellement d'une partie du parc du réseau en privilégiant le remplacement d'appareils d'imagerie conventionnelle plutôt que l'acquisition d'équipements d'avant-garde plus coûteux.

Le sous-ministre présente ensuite les mesures que le Ministère est à mettre au point pour améliorer l'accessibilité des services, que ce soit sur le plan de la gestion des listes d'attente, de la répartition des radiologistes ou de l'instauration d'une plus grande complémentarité entre le réseau et les cliniques privées. Il atténue l'allégation à savoir que le Ministère ne dispose d'aucune vision ni de planification en matière d'imagerie médicale en indiquant que des orientations existent, mais à l'intérieur de plans et de programmes généraux. Celles-ci vont être regroupées pour mieux rendre compte que la stratégie du Ministère dans ce domaine particulier.

Enfin, le sous-ministre prévient les parlementaires que la réorganisation des services, notamment en régions éloignées et intermédiaires, va exiger des arbitrages susceptibles de causer du mécontentement. Compte tenu de la pénurie actuelle d'effectifs médicaux, une réorganisation du travail dans le sens du regroupement des spécialistes dans des centres permettant d'y rendre la pratique plus attrayante et

¹⁷À ce sujet, le MSSS négocie présentement avec l'ARQ sur l'aspect de la composante technique du coût de fonctionnement en cabinet privé. Il semble que plusieurs cliniques privées n'ont pas amassé suffisamment de fonds pour le renouvellement de leurs équipements. Le Ministère est prêt à faire certains gestes pour améliorer le parc d'équipements des cabinets privés, mais à la condition d'avoir accès préalablement à leurs états financiers.

efficente, y est devenue inévitable. Les services continueront d'être assurés sur tout le territoire, mais en ayant recours aux nouvelles technologies de l'information comme la téléradiologie et la télémédecine et en misant sur une plus grande complémentarité entre le réseau et les cliniques privées. Un changement de culture administrative devra s'ensuivre. Par exemple, un établissement de santé ne pourra plus se procurer gratuitement un appareil d'imagerie médicale par l'entremise d'une fondation sans démontrer à la régie régionale et au Ministère qu'il dispose des effectifs et du budget de fonctionnement afférents à son fonctionnement. Il est certain que les régies régionales, qui sont les véritables responsables de la planification de l'acquisition des équipements, auront à faire des choix judicieux dans ce genre de situation. Enfin, à la suite de l'insistance des parlementaires qui lui demandaient de fixer un délai, le sous-ministre a pris sur lui de dévoiler qu'un projet de stratégie sur l'imagerie médicale devrait être présenté au ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Rémy Trudel, dès la fin de janvier 2002 et qu'un plan d'action suivrait, une fois les orientations approuvées.

LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS

Le Ministère, par l'entremise des régies régionales, accorde aux établissements publics un budget pour le renouvellement des actifs. Au cours des dernières années, seulement de 10 à 20 millions de dollars par exercice financier ont été consacrés à l'imagerie médicale. Or, le parc actuel d'équipements est évalué à environ 600 millions de dollars, ce qui signifie qu'à ce rythme d'investissements il faudra plus de 30 ans pour le renouveler. Par ailleurs, la vétusté matérielle et technologique des équipements pourrait être plus élevée que prévue. Car, alors que le Ministère estime que la durée de vie utile oscille entre neuf et 18 ans selon le type d'appareils, de son côté, l'Association canadienne des radiologistes (ACR) la situe plutôt entre six à 10 ans. À ce sujet, la Commission veut connaître la nature des investissements consentis récemment et l'ampleur de ceux qui sont à venir. Elle s'interroge à savoir si ces investissements permettront au Québec de rattraper son retard en la matière et si, dans le même ordre d'idées, le Ministère n'a pas surestimé la durée de vie des appareils du réseau.

Après avoir expliqué en détail la provenance des investissements de 169 millions de dollars remis aux régies régionales pour l'année financière 2000-2001¹⁸ en vue du renouvellement du parc d'équipements, le sous-ministre indique qu'il s'attend que le Conseil du trésor annonce sous peu d'autres sommes importantes. Déjà un montant de 100 millions sur trois ans est disponible en vertu du programme d'accélération des investissements que le gouvernement vient de mettre en œuvre.

Pour ce qui est du retard accumulé par le Québec en matière d'imagerie par résonance magnétique, la situation serait moins pire qu'elle n'y paraît, car, aux 20 appareils du réseau, sept nouveaux sont en voie d'être ajoutés et il faut tenir compte des neuf ou dix autres qui se trouvent en clinique privée. À la Commission qui s'enquiert si le Ministère a réfléchi à la pertinence de louer des appareils plutôt que de les acquérir, le sous-ministre répond que le Ministère est en réflexion là-dessus. Il semble que la location ne soit pas nécessairement moins chère que l'acquisition une fois les contrats de fournitures pris en considération.

Enfin, s'agissant de l'estimation de la durée de vie des appareils, M. Leclaire, du Service de développement et d'évaluation des technologies, explique que celle-ci est effectuée par un comité formé d'experts du réseau et de différents ingénieurs biomédicaux et de médecins, membres de l'Association des médecins et ingénieurs biomédicaux du Québec (APIBQ). Ces experts se réunissent au moins une fois tous les deux ans pour réviser le coût moyen des appareils et l'estimation de leur durée de vie. Ils tiennent compte de la désuétude physique, économique et technologique des équipements¹⁹. À la Commission qui veut en savoir plus, le radiologiste invité par le Vérificateur général, le D^r Réjean-Yves Lévesque, précise que l'écart observé dans

¹⁸ En mars 2001, pour l'année financière 2000-2001, le ministère des Finances annonçait un investissement ponctuel de 200 millions de dollars destiné à l'ensemble des équipements médicaux venant s'ajouter aux 119 millions versés par le gouvernement fédéral, ce qui porte les investissements totaux pour les équipements médicaux à 319 millions. Là-dessus, 169 millions ont été alloués pour des équipements d'imagerie médicale incluant le nucléaire, dont 138 millions strictement pour la radiologie.

¹⁹ La désuétude physique concerne l'état de l'appareil, la désuétude économique tient compte du coût de revient moins élevé des nouveaux appareils et la désuétude technologique se réfère à l'amélioration de la performance des dernières technologies.

L'estimation de la durée de vie provient probablement du fait qu'aucun radiologiste ne fait partie du comité d'experts du réseau. En effet, les spécialistes de l'ACR ont certainement tenu compte d'un autre type de désuétude, comme celle qui résulte d'un appareil d'âge moyen en état de fonctionnement, mais pour lequel il n'existe plus de pièces de rechange ou, encore, celle occasionnée par les appareils en tomodensitométrie qui, après sept ans d'utilisation intensive, n'offrent plus la même qualité d'image.

L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES ET LE CONTRÔLE DE LEUR QUALITÉ

En matière d'imagerie médicale, sauf en ce qui concerne les examens faisant appel aux nouvelles technologies, les longs délais ne sont pas la règle et, normalement, les cas urgents obtiennent la priorité. Cependant, là où il y a des délais, ceux-ci peuvent varier de quelques jours à plusieurs mois selon la région et aussi entre les pavillons d'un même établissement. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, les principaux étant une pénurie d'effectifs, une gestion insatisfaisante des délais et une complémentarité insuffisante entre les cliniques privées et le réseau.

En effet, l'effectif des radiologistes dans les établissements publics compte 416 postes équivalents temps complet (ETC), alors que les besoins établis sont de 506. Des radiologistes doivent ainsi travailler de manière parallèle dans plusieurs établissements publics et même dans différentes régions pour assurer la disponibilité des services. À ce sujet, les parlementaires s'interrogent sur ce que le Ministère entend faire pour assurer une meilleure répartition de l'effectif et pour contrer la pénurie de radiologistes.

En ce qui concerne la répartition des effectifs médicaux, le sous-ministre annonce que le MSSS a terminé ses discussions à ce sujet avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec. Des plans d'effectifs régionaux ont été établis non seulement pour les radiologistes, mais aussi pour l'ensemble des spécialistes. Ces plans seront approuvés bientôt par les régies régionales et les établissements devront en tenir compte avant d'accorder de nouveaux privilèges aux médecins. Le sous-ministre

prévient cependant que la prise de mesures coercitives de répartition est, bien entendu, hors de question. Aussi un plan d'action prévoyant des mesures incitatives et de « rétention » des médecins en régions éloignées devrait-il être annoncé prochainement.

Pour ce qui est des actions entreprises en vue de combler les besoins d'effectifs médicaux, le sous-ministre indique que le gouvernement a décidé de satisfaire à la demande du MSSS d'augmenter les admissions dans les facultés de médecine. Ainsi, au cours des trois années à venir, 55 places seront ajoutées annuellement pour l'ensemble des 33 spécialités de médecine reconnues au Québec, de sorte que les admissions passeront graduellement de 471 en 1999-2000 à 666 en 2003-2004. Pour les radiologistes, cela signifie qu'aux 15 résidents actuels viendront s'ajouter deux nouvelles admissions par année. Sans répondre entièrement aux besoins, cette augmentation serait cependant notable eu égard à d'autres spécialités comme la cardiologie où la situation de pénurie est davantage prononcée et où la moyenne d'âge des effectifs est plus élevée²⁰.

Préoccupés de la faible hausse des admissions en radiologie, les parlementaires s'interrogent à savoir si le MSSS ou les autres instances gouvernementales ne sous-estiment pas encore une fois les besoins futurs d'effectifs. À ce propos, ils veulent savoir de qui relève la détermination du nombre d'admissions dans les facultés de médecine et comment il se fait que les prévisions sur les besoins d'effectifs ont été à ce point erronées compte tenu que les cohortes de personnes âgées, une des variables qui conditionnent le plus la demande de soins, est facile à estimer. Se pourrait-il que le programme de mise à la retraite dans le secteur public, d'ailleurs toujours en vigueur, soit venu changer la donne?

Avec scepticisme, les parlementaires accueillent les propos du sous-ministre selon qui le programme de mise à la retraite n'a rien à voir avec la pénurie actuelle d'effectifs du fait que les bénéficiaires du programme seraient de toute façon admissibles à la retraite aujourd'hui. Il explique que, si le programme est toujours en

²⁰ Au 26 janvier 2001, des 479 radiologistes actifs au Québec, 57 étaient âgés de plus de 65 ans.

vigueur, c'est tout simplement que l'entente conclue à l'époque entre le gouvernement et les fédérations médicales visées ne prend fin qu'au 31 mars 2002.

Pour ce qui est du nombre d'admissions dans les facultés de médecine, le sous-ministre explique qu'il est fixé par un décret du Conseil des ministres, mais qu'une table de concertation permanente sur la planification des effectifs médicaux agit néanmoins à titre de conseiller. La réduction des effectifs a débuté en 1995 alors que, hormis le Collège des médecins, la plupart des intervenants, dont le MSSS et le Groupe de recherche interdisciplinaire en santé de l'Université de Montréal, s'attendaient à un surplus de médecins. Le Québec compte un nombre d'omnipraticiens et de spécialistes par habitant supérieur aux autres provinces, mais un nombre moyen d'heures travaillées par médecin, inférieur²¹.

S'agissant du second élément influant sur l'accessibilité des services, soit la gestion des délais, les parlementaires se disent préoccupés du fait que le Ministère ne dispose pas d'outils permettant de donner l'heure juste quant à la durée des délais d'attente. Ils veulent savoir ce que celui-ci entend faire pour mettre cette information à la disposition non seulement des usagers, mais aussi pour des gestionnaires et des parlementaires.

Le sous-ministre signale que le système de gestion de l'accès au service actuellement en phase d'expérimentation dans certains domaines de la santé est en voie d'être étendu aussi au champ de la radiologie, et ce, à l'échelle du Québec. Cet outil permettra de traiter les listes d'attente tout en rendant l'information à leur sujet disponible dans Internet. Il servira également pour l'élaboration d'indicateurs facilitant la reddition de comptes par étalonnage concurrentiel et l'analyse des causes des délais. Le sous-ministre prévient toutefois qu'une bonne gestion des listes d'attente, même accompagnée d'une meilleure complémentarité entre le réseau et les cabinets privés, ne pourra éliminer totalement les délais tant que le manque de radiologistes se fera sentir.

²¹ Les experts n'auraient pas prévu que les jeunes ne seraient plus disposés à travailler jusqu'à 70 heures par semaine et que plus de congés de maternité seraient pris en raison de la plus grande féminisation de la profession au Québec.

Pour ce qui est des cliniques privées, lesquelles effectuent plus du quart des examens radiologiques, les parlementaires se demandent de quelle manière le MSSS entend les inclure dans l'organisation des services du réseau. Du même coup, ils veulent savoir comment il se fait que les appareils du réseau sont parfois sous-utilisés au profit de ceux des cliniques privées.

Le sous-ministre considère que les activités des cabinets privés devraient être complémentaires par rapport à celles du réseau public. Il informe la Commission qu'en octobre 2001 des négociations à ce sujet avec la Fédération des médecins spécialistes ont été entreprises. Il y est question de la conclusion d'ententes de gestion en vertu desquelles un cabinet affilié pourra devenir un prolongement fonctionnel des établissements²². Ces ententes devraient permettre, en outre, de réduire le nombre de personnes désireuses de payer pour les services « désassurés » en cabinet privé que sont la tomodensitométrie, l'échographie et l'imagerie par résonance magnétique. Elles devraient aussi réduire les dédoublements de services qui existent à ce niveau entre le réseau public et les cabinets privés.

À la demande des parlementaires, le sous-ministre précise que le Ministère ne songe pas à grossir la liste des services « désassurés » en cabinets. Il donne les raisons pour lesquelles les trois services qui le sont déjà ne contreviennent pas à la *Loi canadienne sur la santé (C-6)*. Dans un autre ordre d'idées, il explique pourquoi il n'est pas possible pour le Ministère, en dehors des examens assurés et donc comptabilisés par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), d'évaluer par lui-même le volume d'actes médicaux effectués en clinique privée.

Enfin, aux parlementaires inquiets devant l'insuffisance des mesures mises en place pour vérifier si les cliniques privées de radiologie sont conformes à la Loi et au fait que le Laboratoire de santé publique du Québec ne dispose pas de données

²² Les exigences de l'entente de service de cabinet affilié dépassent largement celle de l'entente de gestion traditionnelle. Notamment, le radiologiste du cabinet privé devra obligatoirement être membre du CMPD et il sera soumis aux règles en vigueur dans le réseau quant à la qualité des services.

concernant leur état, le sous-ministre répond que la question est à l'étude. D'après les dernières indications qui lui ont été fournies, 3 % des équipements de cliniques privées ne seraient pas conformes. Aussi est-il question qu'au lieu de poursuivre les contrevenants le Ministère fasse modifier la réglementation de façon à pouvoir faire cesser sur-le-champ l'utilisation de tout appareil non conforme.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Commission de l'administration publique constate que des ressources importantes ont été consacrées à l'amélioration du parc d'équipements d'imagerie médicale depuis la parution du rapport du Vérificateur général en juin 2001. Toutefois, force est de constater que ces nouveaux équipements ne suffisent pas à tous les besoins et que, quand bien même ils le feraient, la question des délais d'attente ne serait pas entièrement résolue à cause du manque de radiologistes, notamment en régions éloignées et intermédiaires. À cet égard, la Commission considère positives l'augmentation des admissions en faculté de médecine qui aura lieu au cours des trois ans à venir de même que la fin, en mars 2002, du programme de mise à la retraite.

La Commission trouve toutefois regrettable qu'au moment même où le MSSS s'apprête à investir de nouveau de façon substantielle dans le renouvellement du parc d'équipements, il ne dispose pas encore d'une stratégie globale couvrant les différents aspects de l'imagerie médicale et d'un plan d'action conforme à ses orientations. De plus, compte tenu des frais importants que doivent payer les patients pour avoir accès aux trois services d'imagerie médicale désassurés en cabinet privé, la Commission considère inacceptable que, dans le réseau public, les délais d'attente pour ce type de services dépassent souvent plusieurs mois. Sur ce point, elle prend

bonne note des engagements du sous-ministre en vue de les réduire considérablement.

La Commission juge indispensable que le MSSS clarifie le rôle des régies régionales en matière de coordination des services d'imagerie médicale et statue sur celui des cliniques privées. Des efforts particuliers devront être consentis pour le renouvellement et la vérification du parc d'équipement des cliniques privées. Une attention spéciale devra également être consacrée à la mise sur pied de systèmes d'information capables de fournir tous les renseignements nécessaires à une saine gestion et à une reddition de comptes appropriée qui comprend, notamment, de l'évolution de la durée des délais d'attente. L'inquiétude grandissante de la population envers son système public de santé rend indispensable la disponibilité de cette information.

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

- *Que le MSSS établisse dans les plus brefs délais une stratégie globale dans le domaine de l'imagerie médicale et mette en place un plan d'action conforme à ses orientations. À ce titre, une attention spéciale devra être accordée :*
 - *à la clarification du rôle des régies régionales dans la gestion et la coordination des services d'imagerie médicale;*
 - *à la clarification du rôle des cliniques privées dans l'organisation globale des services d'imagerie médicale;*
 - *à l'accessibilité aux services d'imagerie médicale, notamment par l'amélioration de la gestion des délais et de la répartition des effectifs médicaux et des équipements sur le territoire.*

- *Que le MSSS voit à l'établissement d'un suivi continu des besoins en équipement d'imagerie médicale, y compris en clinique privée;*
- *Que le MSSS s'assure que les cliniques privées respectent les normes de qualité et de sécurité prévues dans la Loi sur la protection de la santé publique et son règlement d'application;*
- *Que le MSSS détermine des indicateurs appropriés, notamment en ce qui concerne les délais d'attente, et se donne les systèmes d'information de gestion nécessaires pour effectuer une reddition de comptes appropriée;*
- *Que le MSSS fasse rapport au printemps 2003 à la Commission de l'administration publique sur l'état de la situation et l'application de l'ensemble de ces recommandations.*

CONCLUSION

Les sept auditions de la Commission de l'administration publique ont permis d'entendre cinq sous-ministres, le secrétaire général du Conseil exécutif, la secrétaire du Secrétariat du Conseil du trésor et le directeur général d'une unité autonome de service. Cet examen a conduit les membres de la Commission à recommander 19 mesures. Certains de ces dossiers vont par ailleurs exiger un suivi de la part de la Commission d'ici 2003. La transparence et l'ouverture d'esprit manifestées par les ministères et organismes entendus indiquent clairement leur saine compréhension du rôle de la commission parlementaire à l'égard de l'amélioration continue de la qualité des services aux citoyens.

Ces auditions ont permis à la Commission de constater, une fois de plus, le nombre grandissant d'outils d'information mis à sa disposition. Cependant, bien que variés et accessibles, peu d'indicateurs permettent de juger rapidement et facilement de la performance et ils font rarement l'objet d'études comparatives.

Les travaux de vérification d'optimisation des ressources effectués par le Vérificateur général du Québec ont permis, au cours des dernières années, d'améliorer le contrôle parlementaire et d'encadrer l'exercice de reddition de comptes gouvernementale. De plus, ils ont permis à la Commission de garder le cap sur l'efficacité de la gestion administrative et de transférer à d'autres forums les débats touchant la pertinence des choix gouvernementaux. La Commission souhaite que cette collaboration puisse se poursuivre, notamment pour faciliter et assurer la transition en cours vers une modernisation de la gestion publique.

Dès la reprise de ses activités en janvier 2002, la Commission poursuivra l'examen de certains chapitres du rapport du Vérificateur général déposé en décembre 2001 à l'Assemblée nationale. La Commission pourrait également ajouter certains suivis de ses travaux antérieurs et convoquer, au besoin, les administrateurs publics concernés.

ANNEXE 1

**LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LES MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION

- M. Geoffrey Kelley (Jacques-Cartier), président de la Commission
- M^{me} Hélène Robert (Deux-Montagnes), vice-présidente de la Commission

- M^{me} Diane Barbeau (Vanier)
- M. Jacques Chagnon (Westmount — Saint-Louis)
- M. Michel Després (Limoilou)
- M^{me} Rita Dionne-Marsolais (Rosemont)*
- M. Michel Létourneau (Ungava)
- M. Pierre Marsan (Robert-Baldwin)
- M. Jean-Guy Paré (Lotbinière)
- M^{me} Cécile Vermette (Marie-Victorin)

LES MEMBRES TEMPORAIRES ET LES REMPLAÇANTS

- M. Claude Béchard (Kamouraska-Témiscouata), 6 septembre 2001
- M. Robert Benoit (Orford), 24 octobre 2001
- M^{me} Julie Boulet (Laviolette), 31 octobre et 14 novembre 2001
- M. Henri-François Gautrin (Verdun), 31 octobre 2001
- M^{me} Fatima Houda-Pepin (La Pinière), 6 septembre et 8 novembre 2001
- M. François Ouimet (Marquette), 26 septembre 2001
- M. David Whissell (Argenteuil), 24 octobre 2001

CONSULTANTS DE LA COMMISSION

- M. François Pouliot, Directeur du Centre d'études Noël-Mailloux en éthique et en psychologie, 18 et 31 octobre
- M. Pierre Bernier, chargé de mission auprès de l'ENAP, 18 octobre

* Membre de la Commission jusqu'au 13 novembre 2001

LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

M^{me} Marie-Renée Beaulieu, secrétaire de la Commission

M. Jacques Gagnon, agent de recherche

M. Bertrand Nadeau, agent de recherche

M. Renault Guillot, agent de recherche

M^{me} Jeannine Gamache, agente de secrétariat

ANNEXE II

LA LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**LA LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA
COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

**CHAPITRE 3 — L'ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE
QUÉBÉCOISE**

- *Que le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor déposent à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} novembre 2002, un rapport sur l'état d'avancement de la révision de l'infrastructure de l'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise;*
- *Que ce rapport traite notamment des initiatives telles que l'adoption d'une déclaration des valeurs fondamentales, la modification du règlement sur l'éthique et la déontologie, les guides de saines pratiques, la formation et la sensibilisation des employés et des cadres ainsi que, la mise en place du réseau de répondants;*
- *Que ce rapport fasse également état des progrès réalisés dans l'examen des lois et des directives des entités dont le personnel n'est pas régi par la Loi sur la fonction publique dans le but d'en faire un cadre normatif commun, clair et harmonisé destiné à tous les responsables de charge publique.*

**CHAPITRE 4 — LE CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE
DU QUÉBEC**

- *Que le Centre d'expertise en analyse environnementale améliore rapidement l'information de gestion contenue dans son principal instrument de reddition de comptes, c'est-à-dire son rapport annuel de gestion;*

- ***Que ces améliorations concernent en particulier :***
 - *la mise au point d'indicateurs de résultats portant sur les délais de la prestation de service;*
 - *la production de résultats plus détaillés en ce qui concerne la satisfaction de la clientèle;*
 - *la présentation, autant pour les résultats financiers que pour les indicateurs de résultats, de données comparatives provenant des exercices antérieurs;*
 - *la production de renseignements relatifs aux plaintes et à leur traitement;*
 - *la présentation des efforts d'étalonnage concurrentiel;*
 - *la mise au point d'indicateurs réels de la productivité, notamment par l'utilisation d'un système de mesure de la production;*
 - *l'inclusion dans le rapport annuel de gestion d'états financiers complets, y compris un bilan financier;*

- ***Que le ministère de l'Environnement réévalue la pertinence de former un comité aviseur, comme le permet l'entente de gestion.***

Chapitre 5 — LA GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE RÉALISÉES DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE

- ***Que le MSSS assume un véritable leadership dans le domaine de la gestion des activités de recherche en santé. À ce titre, il devrait veiller à la mise en place des mécanismes permettant :***

- *d'assurer un suivi continu de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de voir à leur adaptation constante relativement aux nouveaux besoins;*
 - *d'assurer aux établissements hospitaliers le soutien technique dont ils ont besoin pour faciliter le changement de culture que nécessite la mise en œuvre des cadres réglementaires en matière de recherche;*
 - *d'assurer que les comités d'éthique disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat de façon appropriée et prévoir l'instauration d'un mécanisme d'accréditation à leur endroit;*
 - *d'étudier la pertinence d'étendre la surveillance éthique qui existe dans les établissements du réseau aux cliniques et aux laboratoires privés.*
-
- *Que le MSSS et le MRST fassent rapport en novembre 2002 à la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement de la mise en œuvre des cadres réglementaires et de la manière dont les comités d'éthique de la recherche s'acquittent de leur mandat;*
 - *Que les ministères et organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne les questions des frais indirects;*
 - *Que les ministères et les organismes visés accordent une attention spéciale à la mise en œuvre de la Politique québécoise de la science et de l'innovation en ce qui concerne la mise en place de mesures destinées à assurer la relève; qu'ils prévoient, notamment, la mise en place de mécanismes offrant au jeune chercheur en santé la possibilité de poursuivre sa carrière dans des conditions socio-économiques conformes à son niveau de formation et de compétence;*
 - *Que le MSSS et le MRST assurent une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche, et accordent une plus grande attention à l'évaluation des frais indirects de la recherche de façon à pouvoir pratiquer un certain*

étalonnage concurrentiel du prix de revient des activités des centres de recherche;

- *Que les centres hospitaliers se donnent les outils voulus pour obtenir l'information nécessaire concernant leurs activités de recherche et qu'ils améliorent le contenu de leur rapport d'activité à cet égard.*

CHAPITRE 6 — LA GESTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

- *Que le ministère des Transports fournisse à la Commission de l'administration publique un calendrier détaillé des travaux pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général en ce qui a trait spécifiquement à la gestion de la sécurité des données et des systèmes;*
- *Que le ministère des Transports informe la Commission de l'administration publique de l'état d'avancement et des résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre des mesures pour assurer la sécurité des données et des systèmes.*

CHAPITRE 7 — LES SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE

- *Que le MSSS établisse dans les plus brefs délais une stratégie globale dans le domaine de l'imagerie médicale et mette en place un plan d'action conforme à ses orientations. À ce titre, une attention spéciale devra être accordée :*
 - *à la clarification du rôle des régies régionales dans la gestion et la coordination des services d'imagerie médicale;*
 - *à la clarification du rôle des cliniques privées dans l'organisation globale des services d'imagerie médicale;*

— à l'accessibilité aux services d'imagerie médicale, notamment par l'amélioration de la gestion des délais et de la répartition des effectifs médicaux et des équipements sur le territoire.

- Que le MSSS voit à l'établissement d'un suivi continu des besoins en équipement d'imagerie médicale, y compris en clinique privée;
- Que le MSSS s'assure que les cliniques privées respectent les normes de qualité et de sécurité prévues dans la Loi sur la protection de la santé publique et son règlement d'application;
- Que le MSSS détermine des indicateurs appropriés, notamment en ce qui concerne les délais d'attente, et se donne les systèmes d'information de gestion nécessaires pour effectuer une reddition de comptes appropriée;
- Que le MSSS fasse rapport au printemps 2003 à la Commission de l'administration publique sur l'état de la situation et l'application de l'ensemble de ces recommandations.

ANNEXE III

LA LISTE DES PARTICIPANTS

LA LISTE DES PARTICIPANTS

FONDS DE LA RECHERCHE EN SANTÉ DU QUÉBEC

D^r Michel Bureau, Président-directeur général

LABORATOIRE DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC

D^r Jean Joly, Directeur

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

- M. Jean Saint-Gelais, Secrétaire général
- M. Charles G. Grenier, Secrétaire général associé chargé du
Secrétariat à la Législation
- M. Gilles R. Tremblay, Secrétaire général associé chargé du
Secrétariat aux emplois supérieurs
- M. Louis Sormany, adjoint au Secrétariat général associé
à la Législation

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

- M. Gilbert Charland, Sous-ministre
- M. Aristide Bouchard, Directeur général du Centre d'expertise
en analyse environnementale

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

- M. Camille Limoges, Sous-ministre
- M^{me} Carel Vachon, Direction générale de la planification

MINISTÈRE DU REVENU

- M^{me} Francine Martel-Vaillancourt, Sous-ministre
- M^{me} Mireille Picard, Sous-ministre adjointe, Direction générale de la Capitale et des Régions
- M. Jean-Guy Tessier, Directeur général du Centre perception fiscale
- M. Pierre Rodrigue, conseiller juridique, Direction générale de la Législation et des enquêtes
- M. Yvon Bordeleau, Directeur des systèmes des particuliers, Direction du traitement et des technologies

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

- M. Pierre Gabrièle, Sous-ministre
- M. Pierre Joubert, Direction de l'évaluation, de la recherche et de l'innovation
- M. Michel Fontaine, Directeur régional de la Régie régionale de Québec
- M^{me} Louise Montreuil, Directrice générale adjointe, Direction générale des services à la population
- M. Jean-Yvon Leclaire, Chef du Service du développement et de l'évaluation des technologies
- D^r Luc Deschênes, Directeur général, Direction générale des affaires médicales et universitaires

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

- M. Jean-Paul Beaulieu, Sous-ministre
- M. Gordon Smith, Directeur général des Services à la gestion
- M. Byrne Amyot, Directeur des technologies de l'information
- M. Richard Pagé, Responsable de la sécurité de l'information

PROTECTEUR DU CITOYEN

- M^{me} Pauline Champoux-Lesage, Protectrice du citoyen
- M^e Lucie Lavoie, adjointe
- M^e Rita Baillargeon, déléguée
- M^e Marie-Josée Peloquin, déléguée
- M^{me} Céline Goyette, Directrice générale des enquêtes

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

- M^{me} Diane Jean, Secrétaire
- M. François Giroux, Secrétaire associé au Personnel de la
fonction publique
- M. Jacques Lafrance, Secrétaire associé aux marchés publics

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

- M. Guy Breton, Vérificateur général
- M. Gilles Bédard, Vérificateur général adjoint
- M^{me} Doris Paradis, Vérificatrice générale adjointe

- M. Bertrand Carrier, directeur de vérification
- M. Louis-Philippe Fiset, directeur de vérification
- M. Alain Fortin, directeur de vérification
- M. Laurent Lapointe, directeur de vérification
- M. Michel Samson, directeur de vérification

- M^{me} France Alain, Responsable du contrôle-qualité
- M^e Gay D'Anjou, avocate
- M. François Boisclair, Chef de cabinet

- M^{me} Véronique Boily, agente de vérification
- M. Benoît Bussièrès, agent de vérification
- M^{me} Claire Caron, chargée de projet

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (SUITE)

- M^{me} Jocelyne Duval, agente de vérification
- M. Pierre Guérard, agent de vérification
- M. Jonathan Julien, agent de vérification
- M. Clarence Kimpton, agent de vérification
- M. Michel Lambert, agent de vérification
- M^{me} Marise Simard, chargée de projet
- M. Martin St-Louis, agent de vérification
- M. Jean Villeneuve, chargé de projet

CONSULTANTS

- M. Yves Boisverts, professeur-chercheur à la Chaire Fernand-Dumont, Directeur
du Laboratoire d'éthique publique et Directeur de la revue *Éthique
publique*, Institut national de la recherche scientifique (INRS)
- M^e Pierre Deschamps
- D^r Réjean-Yves Lévesque