

---

# Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

36<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session

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

16 juin 1999

*Publié par le Secrétariat des commissions  
de l'Assemblée nationale du Québec  
Édifice Honoré-Mercier  
Bureau 3.29  
835, boulevard René-Lévesque Est  
Québec (Québec)  
G1A 1A3  
Téléphone : (418) 643-2722  
Télécopieur : (418) 643-0248  
Adresse URL : [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca)*

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>I La gestion des services sociaux offerts aux jeunes</b> .....	<b>3</b>
La mise en contexte .....	3
Les lacunes observées .....	4
L'audition du sous-ministre et des autres intervenants .....	6
Les conclusions et les recommandations .....	9
<b>II Le Centre de recouvrement en sécurité du revenu</b> .....	<b>13</b>
La mise en contexte .....	13
Les résultats pour l'année 1997-1998 .....	15
L'audition du sous-ministre de la Solidarité sociale et du directeur du Centre .....	17
Les conclusions et les recommandations .....	22
<b>III Les services préhospitaliers d'urgence</b> .....	<b>25</b>
La mise en contexte .....	25
Les lacunes observées .....	26
L'audition du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et de la représentante de la Conférence des régies régionales .....	28
L'audition du directeur général sortant d'Urgences-santé .....	31
L'audition des représentants des propriétaires ambulanciers .....	33
Les conclusions et les recommandations .....	35
<b>Conclusion</b> .....	<b>39</b>
<b>Annexes</b>	
<b>Les membres de la Commission</b> .....	<b>43</b>
<b>Les recommandations de la Commission</b> .....	<b>45</b>
<b>Les personnes entendues lors des auditions publiques</b> .....	<b>49</b>



## Introduction

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

Le 21 octobre 1998, l'Assemblée nationale confirmait ce mandat en rendant permanente la Commission de l'administration publique, conformément au souhait que cette dernière exprimait dans son troisième rapport<sup>1</sup>, déposé le 2 juin 1998.

La dissolution de l'Assemblée nationale, le 28 octobre 1998, pour la tenue des élections générales, a eu pour effet d'interrompre le programme de travail de la Commission pour l'automne et d'annuler le dépôt de son rapport semestriel. La Commission a été ensuite inactive jusqu'au 4 mars 1999, date de sa reconstitution. Sept des dix sièges sont désormais occupés par de nouveaux membres. Le 10 mars 1999, la Commission élit parmi ses membres un nouveau président, M. Geoffrey Kelley, député de Jacques-Cartier, et une nouvelle vice-présidente, M<sup>me</sup> Cécile Vermette, députée de Marie-Victorin.

Lors de la première séance d'organisation de ses travaux, le 24 mars 1999, la Commission a décidé de reconduire le mode de fonctionnement qui caractérisait ses travaux d'imputabilité depuis les deux dernières années. C'est ainsi qu'elle se donne comme objectif de prendre en considération le plus grand nombre possible de chapitres contenus dans les tomes I et II du rapport du Vérificateur général qui sont déposés semestriellement à l'Assemblée nationale. La Commission cherche de la sorte à s'assurer que chacun des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics mis en cause dans un tel rapport aura à s'expliquer publiquement à l'égard des lacunes relevées par le Vérificateur général et à exposer les mesures mises en oeuvre pour y remédier.

La Commission veut également poursuivre sa revue systématique des résultats obtenus par les unités autonomes de service. De plus, un accent particulier sera mis sur l'examen des résultats des suivis

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, Commission de l'administration publique. *Troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*. 2 juin 1998

effectués par le Vérificateur général à l'égard de ses vérifications antérieures et sur les suites que les ministères et les organismes ont données aux recommandations de la Commission.

Le présent rapport expose les constats, la conclusion et les recommandations découlant des travaux que la Commission a conduits durant le semestre se terminant en juin 1999. Elle a ainsi examiné deux chapitres du tome II du rapport du Vérificateur général pour l'année 1997-1998<sup>2</sup>, soit la gestion des services sociaux offerts aux jeunes du Québec ainsi que les services préhospitaliers d'urgence. La Commission a également examiné le rapport de gestion 1997-1998<sup>3</sup> du Centre de recouvrement en sécurité du revenu, une unité autonome de service créée en août 1996.

Le lecteur trouvera notamment en annexe la liste des recommandations de la Commission.

---

<sup>2</sup> Vérificateur général du Québec. *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*. Tome II. Décembre 1998.

<sup>3</sup> Ministère de la Solidarité sociale. Centre de recouvrement. *Rapport de gestion 1997-1998*.

## Chapitre I La gestion des services sociaux offerts aux jeunes

Le 5 mai 1999, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre du ministère de la Santé et des Services sociaux en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes* concernant la gestion des services sociaux offerts aux jeunes. La Commission a également reçu des représentants des régies régionales, de l'Association des centres jeunesse et de l'Association des Centres locaux de services communautaires (CLSC) et des Centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD).

### *La mise en contexte*

Les jeunes de 0 à 17 ans constituent 22 % de la population du Québec. Les services sociaux offerts à cette population cible par le réseau de la santé et des services sociaux représentent un budget de près de 780 millions de dollars par année. Environ 80 % de cette somme est consacrée aux centres jeunesse, lesquels interviennent en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. L'autre portion du budget va aux CLSC, notamment pour les activités de nature préventive. Les activités des CLSC découlent de l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Depuis l'instauration de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 1979, plusieurs rapports ont marqué l'évolution des services sociaux offerts aux jeunes. Parmi ceux-ci, mentionnons le rapport Cliche<sup>4</sup>, qui proposait une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes, et le rapport Lebon<sup>5</sup>, qui portait sur les listes d'attente en matière de protection de la jeunesse et sur l'accessibilité aux services.

Ces deux rapports produits à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux sont déterminants quant aux orientations du Ministère, des régies régionales et des établissements du réseau.

---

<sup>4</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse. *État de la situation et recommandations au regard des listes d'attente en protection de la jeunesse et de l'accessibilité aux services à la jeunesse*. Juin 1998. 111 p.

<sup>5</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux. Comité jeunesse. *Pour une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes, agissons en complices*. 1998. 76 p.

## *Les lacunes observées*

Dans les limites de son mandat, le Vérificateur général a procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes par les établissements du réseau public de la santé et des services sociaux. Il a publié les résultats de cette vérification dans le tome II de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 déposé en Chambre le 10 mars 1999. Six thèmes ont particulièrement retenu son attention : la prévention, la coordination des services entre les établissements, les moyens adoptés pour garantir la qualité de la pratique professionnelle, la gestion des familles d'accueil, l'allocation des ressources financières et la qualité de l'information de gestion et de la reddition de comptes. Les travaux ont été menés auprès de trois régies régionales, trois centres jeunesse et huit CLSC.

Tous les acteurs s'accordent pour souligner l'importance des **activités de prévention** dans le domaine des services sociaux offerts aux jeunes. Actuellement, dans le réseau des services sociaux, les CLSC ont un rôle de leader à jouer à cet égard. Rappelons par ailleurs que la prévention constitue l'un des principes directeurs des priorités de la *Politique de la santé et du bien-être*. Dans son rapport, le Vérificateur général souligne les imprécisions de certaines orientations, la difficulté liée à la mesure des résultats et l'absence, dans certains cas d'orientations régionales. Ces lacunes sont particulièrement évidentes en ce qui concerne l'intervention au niveau préscolaire et scolaire.

Le Vérificateur général mentionne aussi les difficultés éprouvées dans le dépistage pour rejoindre les groupes les plus à risque, les problèmes de continuité dans la prestation de service (entre les trois phases: périnatalité, préscolaire et scolaire), la trop faible fréquence de certaines interventions et l'absence d'un suivi systématique des actions.

Sur le thème de la **coordination entre les établissements**, les observations du Vérificateur général sont sévères. De façon générale, il constate que l'offre de services sociaux aux jeunes est encore très cloisonnée. Deux lacunes sont documentées par le Vérificateur général. Premièrement, lorsqu'une situation est signalée au Directeur de la protection de la jeunesse et où l'on juge que le développement et la sécurité du jeune ne sont pas compromis, on dirige rarement ce cas vers le CLSC. Deuxièmement, le Vérificateur général note qu'il y a fort peu souvent préparation d'un plan de services individualisé pour favoriser la complémentarité des actions des différents intervenants. Il n'existe pas d'orientation claire des régies régionales pour promouvoir l'utilisation de cet outil de coordination.

Le Vérificateur général soulève essentiellement quatre problèmes relatifs à la **qualité de la pratique professionnelle**. Premièrement, il mentionne l'utilisation trop réduite des plans d'intervention et des plans de services individualisés. Deuxièmement, il note le faible recours aux outils cliniques d'établissement du diagnostic. De plus, il y a un manque d'orientations claires pour promouvoir leur utilisation et un manque de formation pour le personnel. Troisièmement, le Vérificateur général fait état des lacunes dans la gestion des ressources humaines. De façon plus précise, il insiste sur l'amélioration du soutien professionnel aux agents et sur la gestion du rendement. Ce soutien est d'autant plus important que les agents font face à des réorganisations de services, à des besoins croissants et à des ressources limitées. Quatrièmement, il note que le processus de révision est perfectible dans les trois centres jeunesse visités.

En ce qui concerne l'**allocation des ressources**, le Vérificateur général constate dans son rapport des écarts interrégionaux très significatifs dans l'accès aux services. Il s'appuie, entre autres éléments, sur les dépenses par jeune sur le rapport des cas en attente en matière de protection de la jeunesse comparativement à la capacité d'évaluation, sur le rapport concernant le nombre de places d'hébergement destinées aux jeunes et sur le rapport du personnel affecté à la jeunesse dans les CLSC en regard du nombre de jeunes. Le Vérificateur général convient que d'autres éléments doivent être pris en considération pour évaluer avec justesse les écarts interrégionaux : besoins réels de la population, complémentarité des services, évolution dans le temps, etc. Il estime cependant nécessaire de viser à atteindre l'équité interrégionale dans l'allocation des ressources dans un délai raisonnable. Dans ce contexte, l'attribution de 2 % du budget annuel du Ministère pour corriger les écarts lui semble insuffisante. Au niveau national et régional, il propose de modifier les modes actuels d'allocation des ressources (basés en grande partie sur la reconduction des budgets) en tenant compte davantage des populations à servir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

La **supervision des familles d'accueil** apparaît insuffisante. Ainsi, la fréquence des rencontres de supervision avec celles-ci ne correspond pas aux normes suggérées par le Ministère. Dans ces circonstances, le Vérificateur général considère que les façons de procéder ne permettent pas d'accorder aux familles d'accueil le soutien nécessaire, d'améliorer la qualité des services et d'harmoniser les actions des familles et des agents d'intervention.

En ce qui a trait à l'**information de gestion et à la reddition de comptes**, le Ministère, les régies régionales et les établissements doivent pouvoir compter sur une information de gestion fiable, pertinente et disponible en temps opportun pour soutenir leur prise de décision et rendre compte de leurs actions.

À ce sujet, le Vérificateur général constate la pauvreté de l'information de gestion. Les données présentées dans les rapports annuels rendent compte des activités plutôt que des mesures de l'atteinte des objectifs. De manière plus particulière, le projet de mise en place des systèmes d'information plus complets au sein des centres jeunesse a fait face à des dépassements de coût considérables et à des retards importants. Le Vérificateur général souligne les lacunes dans l'encadrement des projets de développement et de déploiement des systèmes d'information.

### *L'audition du sous-ministre et des autres intervenants*

Dans son exposé préliminaire, le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Pierre Roy, reprend de façon systématique les thèmes élaborés dans le rapport du Vérificateur général. D'entrée de jeu, M. Roy souligne, en faisant référence aux nombreuses études et rapports dans le domaine, le processus continu de questionnement et d'évaluation de l'intervention auprès des jeunes. Cette façon de faire donne lieu à une amélioration constante des actions du réseau des services sociaux. Par contre, il convient que le rapport du Vérificateur général témoigne avec justesse de certaines faiblesses qui caractérisent l'organisation et la distribution des services. Les conclusions de ce rapport rejoignent celles des travaux des deux groupes d'experts mandatés par le Ministère pour mettre en évidence les moyens de remédier au problème des listes d'attente en matière de protection de la jeunesse et pour élaborer une stratégie d'action favorisant une organisation plus appropriée de l'ensemble des services à la jeunesse.

Les recommandations des deux groupes d'experts constituent maintenant les orientations du Ministère et donc les assises des mesures correctrices à court et à moyen termes. En conséquence, le Ministère a invité les régies régionales à traduire ces orientations dans des mesures qu'elles devront intégrer dans leur plan de consolidation de services.

Sur le thème de **la promotion, de la prévention et du dépistage**, M. Roy mentionne que le Ministère compte centrer ses efforts sur quatre objectifs: valoriser les expériences de participation sociale des jeunes, diffuser de l'information à l'intention de la population relativement aux ressources disponibles, poursuivre l'implantation de programmes de promotion et de prévention reconnus efficaces et intensifier le dépistage et l'intervention précoce. Les régies régionales inscrivent ses orientations dans leur plan de consolidation et intensifient leurs efforts en matière de prévention. Sur ce sujet, les membres de la Commission s'interrogent sur la répartition optimale des ressources entre les actions du type préventif

et celles qui sont axées sur la protection de la jeunesse compte tenu des avantages reconnus d'agir avant que les problèmes surgissent.

En matière d'**accessibilité aux services**, les problèmes peuvent être de plusieurs ordres : méconnaissance des services, complexité des organisations, disponibilité, engorgement. Selon M. Roy, le plan d'action triennal annoncé le 29 avril contribuera à résoudre les problèmes notés par le Vérificateur général. Ainsi, 10 millions de dollars sont destinés aux centres jeunesse de quatre régions (soit les régions de la Montérégie, des Laurentides, de Lanaudière et de la Chaudière-Appalaches) pour résorber les listes d'attente. De plus, ce plan comporte des mesures en vue de faciliter l'accès aux programmes de prévention en matière de suicide, d'alcoolisme et de toxicomanie et des mesures pour joindre les jeunes itinérants. Enfin, le Ministère agira pour implanter dans toutes les régions le service Info-Services sociaux complémentaire par rapport au service Info-Santé.

Les orientations et les actions récentes du Ministère rejoignent les recommandations du Vérificateur général en ce qui concerne l'amélioration de la **qualité de la pratique professionnelle**. Trois éléments importants sont notamment prévus dans ces orientations : premièrement, l'exigence d'inclure dans tous les dossiers un plan d'intervention et de le réviser régulièrement; deuxièmement, une plus grande utilisation des outils cliniques reconnus; troisièmement, la disponibilité de programmes de formation et d'encadrement appropriés pour mieux soutenir les intervenants. Le plan d'action triennal prévoit d'ailleurs la mise sur pied d'un chantier pour améliorer les connaissances, l'expertise et les outils cliniques. Les membres de la Commission tentent, entre autres choses, de préciser l'aide financière particulière consacrée dans le plan d'action triennal à la formation de même qu'à la prévention. Ils insistent sur l'importance qu'il faut accorder à la formation étant donné les exigences du travail auprès des jeunes.

Les orientations du Ministère contiennent aussi une série de mesures qui ont pour objet l'**intégration des services**. M. Roy cite le développement de mécanismes régionaux et locaux de concertation, la formation d'équipes locales d'intervention et la mise en place de protocoles d'entente CLSC-centres jeunesse dans l'ensemble des régions du Québec. Ces protocoles servent à donner aux deux types d'établissements une vision commune de leurs rôles et de leurs responsabilités dans l'offre des services. Les protocoles déterminent aussi les situations où les établissements devront obligatoirement travailler en collaboration. Dans le plan d'action triennal, 2,5 millions de dollars sont destinés à la constitution d'équipes locales d'intervention. L'une des préoccupations importantes des membres de la Commission concerne l'action

concertée en milieu scolaire. Une intervention au niveau primaire devrait être privilégiée parce qu'il s'agit du milieu de vie dans lequel on peut joindre à coup sûr l'ensemble des enfants.

Concernant l'**allocation des ressources**, la méthode historique de répartition des budgets a engendré des écarts entre les régions. Pour y remédier, le Ministère a donc conçu un mode d'allocation des ressources qui permet d'estimer la richesse relative de chaque région pour l'ensemble des programmes en prenant en compte la consommation réelle de la population, la consommation attendue, le coût de production des services ainsi que la mobilité interrégionale de la population visée. Le contexte budgétaire des dernières années a limité les correctifs. La répartition des efforts budgétaires s'est toutefois faite en tenant compte des différences entre les régions. Le plan triennal permet d'injecter 10 millions de dollars dans quatre régions sous-financées.

M. Roy convient des déficiences qui ont une incidence sur l'**information de gestion et la reddition de comptes**. Le Ministère consent des sommes importantes à la mise au point d'un nouveau système d'information d'ici l'an 2001. Cette situation n'a par ailleurs pas empêché le Ministère d'utiliser et de mettre à jour un certain nombre d'indicateurs de gestion pertinents. De nouveaux indicateurs seront prochainement proposés comme points de repère en vue d'une gestion éclairée. De plus, le Ministère a adopté de nouvelles directives portant sur les rapports annuels dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats. Il met en place des ententes de gestion avec les régies régionales, toujours dans un cadre de gestion par résultats. Ces ententes fixent pour chaque région les résultats attendus sur le plan financier et sur celui de l'accessibilité et de la qualité des services. Des ententes du même type lieront par ailleurs les établissements aux régies régionales. Les membres de la Commission insistent sur l'absolue nécessité de posséder une information complète et à jour sur l'effet des actions pour s'assurer de leur pertinence. La mise en place d'un système d'évaluation approprié est essentiel pour bien allouer les ressources. Les membres de la Commission se montrent aussi intéressés par les ententes de gestion avec les régies régionales qui devraient fournir une base pertinente d'évaluation des résultats.

Des représentants des centres jeunesse commentent également la situation eu égard aux recommandations du Vérificateur général. On reconnaît en particulier les problèmes concernant la qualité de la pratique professionnelle. Les centres jeunesse mettent actuellement en place un ensemble de mesures à moyen terme pour corriger les lacunes signalées. Ainsi, l'Association des centres jeunesse a lancé un programme de resserrement des pratiques incluant quatre volets : un répertoire des meilleures pratiques recommandées, un répertoire des instruments recommandés, la description du profil des

compétences attendues de tous les intervenants aux différentes fonctions de protection de la jeunesse et, pour intégrer l'ensemble des autres volets, un plan national de formation.

Quant aux régies régionales, les représentants présents insistent sur les mesures prises depuis plusieurs mois pour s'entendre au niveau local sur les problèmes et les solutions à mettre en place, notamment par une meilleure concertation. On déplore que le rapport du Vérificateur ne puisse faire état du processus d'amélioration qui est en cours.

Les porte-parole de l'Association des CLSC et des CHSLD se disent en accord avec les principales recommandations du Vérificateur général et exposent les actions qui se déroulent actuellement. Quatre grandes orientations répondent à ces recommandations : plus de travail en complémentarité, une action en amont des problèmes auprès des populations les plus vulnérables, la mise au point d'outils pour faciliter la complémentarité et la continuité des actions, ainsi qu'un soutien professionnel plus efficace. Pour eux, un point essentiel demeure, soit la nécessité d'une volonté politique d'investir davantage de ressources dans les approches et les mesures préventives. En ce qui concerne plus précisément les efforts de concertation entre les centres jeunesse et les CLSC, on fait remarquer que toutes les régions sont présentement en processus d'implantation des protocoles d'entente. Enfin, sur le même principe que les centres jeunesse, les CLSC resserreront les pratiques d'intervention.

### ***Les conclusions et les recommandations***

La Commission constate les intentions émises par tous les intervenants en vue de corriger les lacunes signalées. Les orientations dont les représentants du Ministère et des autres organisations font état semblent répondre aux recommandations du rapport du Vérificateur général.

Toutefois, sur le plan des actions concrètes, la Commission observe que ces intentions ne se traduisent pas encore avec suffisamment de clarté dans un cadre formel avec un calendrier de réalisation des travaux et des objectifs mesurables. On aurait par exemple souhaité voir l'application à court terme d'un plan de formation des personnes ressources étant donné l'aspect crucial de cette question. Les membres de la Commission déplorent en particulier les carences dans les systèmes d'information et les indicateurs de résultats.

Devant les lacunes relevées, la Commission souhaite que les régies régionales exercent pleinement la fonction de leadership dans l'intégration des services et la concertation entre les établissements qui leur

est confiée dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2, art. 340 et al.)<sup>6</sup>.

Concernant la question plus précise de l'intervention en milieu scolaire sur laquelle la Commission a insisté, les membres considèrent les actions dans ce milieu comme étant insuffisantes. Le ministère de l'Éducation devrait aussi être interpellé à ce propos.

Il apparaît donc important pour la Commission de reconsidérer dans un avenir rapproché l'évolution de l'ensemble du dossier.

En conséquence, la Commission recommande :

- *Que les régies régionales exercent pleinement leur fonction de leadership dans l'intégration des services et la concertation entre les établissements. À ce titre, toutes les régies régionales devraient entreprendre ou poursuivre leurs démarches pour élaborer et implanter un véritable réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes;*
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette au point ou améliore les indicateurs de résultats des actions auprès des jeunes, entre autres en matière de prévention, et que ces indicateurs soient systématiquement intégrés dans l'exercice de reddition de comptes;*
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, renforce son action en milieu scolaire en ayant pour objectif un meilleur accès aux services sociaux pour tous les jeunes du Québec;*
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux dépose à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2000, un rapport faisant état de l'application des mesures pour corriger les lacunes notées dans le rapport du Vérificateur général et pour renforcer l'action en milieu scolaire;*

---

<sup>6</sup> En particulier, l'article 357 confie aux régies régionales le soin de veiller à ce que les établissements coordonnent leurs actions en matière de services de placement d'enfants avec l'objectif d'assurer une utilisation rationnelle de ces services.

- *Que ce rapport intègre les actions menées par le Ministère, les régies régionales, les centres jeunesse et les CLSC. Il devra entre autres faire le point sur : 1) les ententes de gestion entre le ministère de la Santé et des services sociaux et les régies régionales en insistant en particulier sur les résultats mesurables atteints; 2) la mise en oeuvre des protocoles d'entente entre les CLSC et les centres jeunesse;*
  
- *Que ce rapport fasse l'objet d'un examen par la Commission de l'administration publique.*



## ***Chapitre II Le Centre de recouvrement en sécurité du revenu***

Le 6 mai 1999, la Commission de l'administration publique a entendu, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, le sous-ministre de la Solidarité sociale, M. Alain Deroy, et le directeur du Centre de recouvrement en sécurité du revenu, M. Paul Baillargeon, à l'occasion de l'examen du deuxième rapport annuel de gestion 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 du Centre en raison de la taille relativement restreinte de l'UAS, de son histoire récente et de l'intérêt que portent ses membres à son champ d'activité.

Les objectifs de la Commission étaient non seulement d'assurer la transparence de la gestion par une reddition de comptes publique sur la performance démontrée par le Centre, mais également de se familiariser avec le nouveau mode de gestion axée sur les résultats, dans le contexte de l'énoncé de politique que le gouvernement a annoncé en la matière, ainsi que dans celui de l'examen ultérieur, par la Commission, du chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour 1997-1998*.

### ***La mise en contexte***

Le Centre a acquis le statut d'unité autonome de service le 21 août 1996. Auparavant, les activités de recouvrement étaient menées par la Direction du recouvrement et des encaissements du ministère de la Sécurité du revenu. Aujourd'hui, le Centre est rattaché administrativement au ministère de la Solidarité sociale.

Le Centre a pour mission de protéger et de recouvrer les sommes dues au ministère de la Solidarité sociale, de récupérer les créances du Ministère auprès de ses différents débiteurs et de le conseiller en matière de prévention, de facturation et de recouvrement.

Ses principales activités sont concentrées dans trois champs d'action :

- le recouvrement des créances d'aide de dernier recours en matière de sécurité du revenu. Il s'agit des sommes qui ont été payées en trop à certains prestataires ou ex-prestataires pour diverses raisons. Le Ministère inscrit sur ses registres les créances qui doivent être récupérées, et le Centre en effectue le recouvrement;
- la coordination du recouvrement des arrérages de pensions alimentaires. Le Centre favorise la perception des arrérages de pensions alimentaires en transférant au ministère du Revenu les dossiers pour lesquels le ministère de la Solidarité sociale exerce une subrogation d'un prestataire de la sécurité du revenu en raison d'un défaut de paiement de la part d'un débiteur. Les sommes perçues par le ministère du Revenu sont déduites des créances de pensions alimentaires et remises au Centre;
- le recouvrement des créances auprès des garants d'immigrants. Le Centre facture et recouvre les sommes versées à titre de prestations de la sécurité du revenu à des immigrants qui ont fait l'objet d'un parrainage.

Les principales populations touchées par le Centre sont les prestataires et ex-prestataires de la sécurité du revenu, les débiteurs alimentaires, les garants défaillants (parrains d'immigrants) et les prestataires qui participent aux mesures d'aide à l'emploi.

Le Centre est constitué d'une unité centrale située à Québec et de dix-sept unités satellites réparties dans les différentes régions administratives. Ce sont les unités satellites qui effectuent la première intervention, alors que les dossiers qui n'ont pu faire l'objet d'une entente sont transférés à l'unité centrale. Celui-ci dispose d'un budget de 6,3 millions de dollars en 1997-1998; à ce montant s'ajoutent un budget de 2,2 millions alloué au réseau de la sécurité du revenu pour le service en région, et de 2,5 millions pour les projets particuliers. Le Centre emploie 338 personnes à temps plein.

Comme toute UAS, le Centre a convenu avec le ministère de la Solidarité sociale d'une entente de gestion qui encadre son action, précise ses objectifs de productivité et de qualité de service et prévoit les modalités de sa reddition de comptes. De plus, le Centre et ses unités satellites ont adopté des ententes de gestion régionales qui indiquent les résultats escomptés pour chaque région et définissent les paramètres de l'allocation des ressources. Depuis 1998, le Centre a également conclu une entente de

service avec Emploi-Québec en matière de recouvrement et de perception des «trop-payés» pour l'ensemble des mesures actives d'aide à l'emploi.

Enfin, le Centre publie annuellement un plan d'action qui définit les objectifs et les cibles stratégiques annuels en tenant compte des priorités gouvernementales et ministérielles. Une planification triennale et quinquennale a été récemment établie.

### *Les résultats pour l'année 1997-1998*

En vue d'évaluer la performance du Centre, la Commission a pris connaissance des rapports annuels de gestion de l'unité autonome de service pour 1996-1997 et 1997-1998, au regard des indicateurs de performance contenus dans l'entente de gestion et des objectifs fixés dans les plans d'action pour les années visées.

Puis, la Commission a demandé au Vérificateur général de lui fournir une analyse de ces rapports annuels, ce qui a été fait en utilisant la grille des douze dimensions de l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Enfin, le sous-ministre et le directeur du Centre ont exposé les résultats lors de la séance publique, à la lumière des plus récentes données.

### **L'examen des rapports annuels**

Il convient de signaler que chacun des deux rapports contient une déclaration de la direction de l'UAS et un certificat de fiabilité de la vérification interne du Ministère quant à la validité et à l'exactitude des données qui y sont présentées.

Au regard des principaux indicateurs, le Centre a amélioré sa performance en 1997-1998 par rapport à l'année précédente, mais il n'a pas atteint tous les objectifs annuels fixés dans le plan d'action.

En matière de **recouvrement des créances d'aide de dernier recours**, les sommes recouvrées ont augmenté de 12 millions de dollars en 1997-1998 pour atteindre 100,3 millions, mais ce résultat est en deçà de 6 millions de ce qui avait été ciblé dans le plan d'action. Toutefois, au cours de la séance publique, le Centre a présenté de nouvelles données selon lesquelles les sommes recouvrées sont de

106,4 millions de dollars. Ces données, non certifiées, soulèvent des interrogations quant à la conciliation des chiffres.

Le taux de recouvrement des créances s'est accru de deux points de pourcentage pendant les deux dernières années pour s'établir à 19,9 %, ce qui est supérieur à l'objectif fixé. D'un autre côté, le coût du recouvrement par dollar perçu est de 0,206 \$ en 1997-1998, ce qui représente une réduction du coût de près de 10 %, mais cela est néanmoins inférieur à l'objectif fixé qui était de 0,193 \$. Enfin, le Centre a produit 24,1 millions de dollars de nouveaux revenus, soit 6 millions de moins que prévu.

En matière de **pensions alimentaires**, le Centre a largement dépassé son objectif quant au nombre de dossiers transférés au ministère du Revenu pour perception. En revanche, la cible prévue en fait d'économies de dépenses n'a pas été atteinte : alors que l'on espérait 60 millions de dollars, le Centre en a plutôt totalisé 48,7 millions, soit près de 6 millions de moins que l'année précédente. Par ailleurs, les sommes recueillies au moyen du recouvrement d'arrérages et de la révision comptable de la valeur des arrérages ont largement dépassé les cibles fixées.

En ce qui a trait aux **garants d'immigrants**, les cibles annuelles ont pour la plupart été atteintes et les sommes récupérées ou économisées ont été accrues. Cependant, l'objectif de récupération des frais administratifs auprès des débiteurs n'est pas encore atteint.

### **L'analyse du Vérificateur général**

Dans une vérification effectuée en 1994-1995, le Vérificateur général avait relevé certaines lacunes dans le recouvrement au ministère de la Sécurité du revenu : il avait noté l'absence d'objectifs précis de recouvrement de l'ancienne Direction du recouvrement et des encaissements du Ministère, des insuffisances concernant l'information de gestion, l'absence d'indicateur pour mesurer le coût de la récupération par dollar perçu ainsi que des difficultés à déterminer les moyens de recouvrement adaptés aux caractéristiques des créances, telles que l'âge et l'importance des créances, ou le degré de risque que représente le débiteur.

Dans le suivi qu'il a achevé en 1997-1998, le Vérificateur général constate que des progrès significatifs ont été faits par le Centre et que la plupart des lacunes relevées ont été corrigées. La création de l'UAS a notamment été l'occasion d'établir ou de raffiner les indicateurs de performance permettant ainsi au

Centre de bénéficier d'une information de gestion améliorée. Toutefois, des améliorations sont encore souhaitables en ce qui concerne les données sur l'âge des comptes et l'évaluation du risque des débiteurs.

Dans l'ensemble, la Commission considère que le rapport annuel du Centre énonce clairement ses orientations et ses objectifs, mais qu'il n'a pas la même clarté pour ce qui est de ses priorités. Les résultats issus des divers indicateurs sont précis et les écarts relevés dans le cas des objectifs à atteindre font l'objet d'une explication valable.

Cependant, le rapport ne propose aucune explication de l'augmentation constante des comptes à recevoir et est toujours muet au sujet de l'âge des comptes. Il ne présente pas l'organigramme du Centre et ne dit rien sur la productivité des employés et l'utilité des deux fonds qu'il a créés pour récompenser la performance des unités régionales et susciter l'innovation.

Enfin, le rapport annuel ne distingue pas le taux de recouvrement des créances entre les mesures actives, c'est-à-dire les actions faites par les employés du Centre, et les mesures passives, soit les processus automatiques de recouvrement ou qui résultent d'une action d'une autre entité (par exemple, le recouvrement par l'intermédiaire du ministère du Revenu).

Le rapport annuel ne contient pas non plus de rapport financier qui permettrait notamment de mettre en relief le coût direct et le coût indirect de l'action du Centre.

### ***L'audition du sous-ministre de la Solidarité sociale et du directeur du Centre***

Le sous-ministre de la Solidarité sociale et le directeur du Centre ont d'abord rappelé le mandat, les objectifs, les activités, les ressources, l'organisation et le cadre de gestion de l'unité autonome de service avant d'en exposer les résultats.

Le sous-ministre, M. Deroy, a résumé l'objectif principal de l'UAS, soit «maximiser le recouvrement des créances à un moindre coût<sup>7</sup>». Toutefois, cet objectif général est tempéré par ce que M. Deroy a qualifié d'«enjeux» : la capacité limitée de recouvrer les créances auprès de nombreux débiteurs qui sont toujours

---

<sup>7</sup> *Journal des débats*, Commission de l'administration publique. 6 mai 1999.

prestataires de la sécurité du revenu, la nécessaire équité de traitement pour tous les débiteurs et la rigueur à conserver dans l'utilisation des mesures appropriées, dans les échanges de renseignements et dans la comptabilisation des créances.

Quant aux résultats, les représentants du Centre ont déposé lors de la séance des données complémentaires quant à celles qui sont contenues dans le rapport annuel, notamment des données non officielles pour 1998-1999 et les prévisions pour 1999-2000. Les tableaux fournis comprennent également une projection des résultats dans le contexte d'un plan quinquennal pour la période 1999-2004.

Selon ces données, le Centre prévoit réduire à moyen terme le solde des comptes à recevoir de 150 millions de dollars. Ce résultat serait atteint par une diminution de la facturation effectuée par le ministère de la Solidarité sociale, principalement en raison de la baisse du nombre de prestataires de la sécurité du revenu, par une augmentation des recouvrements et par la radiation de certains comptes.

La discussion avec les membres de la Commission a principalement porté sur la compréhension des orientations et des objectifs du Centre, sur ses indicateurs de performance et ses résultats, de même que sur divers aspects de ses activités.

### **La politique de recouvrement et le comité consultatif**

Les membres de la Commission ont cherché à mieux connaître les critères et la démarche utilisés par les agents du Centre pour négocier des ententes avec les débiteurs. Le sous-ministre et le directeur du Centre ont explicité les principes d'équité et de rigueur qui gouvernent leurs actions, en mettant notamment en relief la flexibilité existante pour adapter les mesures de recouvrement à la situation financière particulière des débiteurs en vue d'éviter que ces derniers ne redeviennent prestataires de la sécurité du revenu.

À ce propos, la Commission s'est interrogée sur les activités du comité consultatif, prévu dans l'entente de gestion, qui a pour mandat de conseiller le ministre sur les orientations du Centre, ses objectifs annuels et la qualité des services aux débiteurs, de même que sur le plan d'action annuel et les résultats atteints. Le comité consultatif est composé de représentants internes et externes du Centre, dont des représentants des prestataires de la sécurité du revenu, de l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) et des institutions financières.

Le sous-ministre a indiqué que le comité n'a siégé qu'à une seule occasion, en novembre 1997, mais que le Centre avait l'intention de le réactiver en cours d'année.

### **Les indicateurs de performance**

L'évolution du solde annuel des comptes à recevoir en matière d'aide de dernier recours a été amplement discutée au cours de la séance. Les données fournies montrent que le solde ne cesse d'augmenter. Selon le Centre, cette situation découle du fait que le Ministère n'a pas mis autant l'accent, avant ces dernières années, sur les activités de recouvrement qu'il l'a fait à l'égard des activités de contrôle des «trop-payés». Cette situation a eu pour effet de maintenir environ aux deux tiers la proportion du total des sommes recouvrées sur la facturation établie par le Ministère. Toutefois, le Ministère est à revoir ses modes de contrôle des «trop-payés» de façon à mettre sur pied un meilleur suivi des prestataires, ce qui devrait se traduire par une diminution de la facturation. De plus, la création de l'UAS a permis de donner un nouvel essor aux activités de recouvrement en y injectant des ressources, ce qui se traduit, selon ses responsables, par une augmentation des sommes recouvrées et une amélioration, à terme, du rapport recouvrement-facturation.

Les responsables du Centre ont d'ailleurs fourni des données sur le recouvrement net des créances pour l'aide de dernier recours pendant les trois dernières années. Ces données distinguent les sommes recouvrées par l'entremise des mesures actives en regard des autres mesures dites passives. Selon les données obtenues, les sommes recouvrées par l'action du personnel du Centre ont augmenté dans une plus grande proportion que celles qui l'ont été par les mesures passives. Cela indiquerait, selon le Centre, l'effet direct que représente l'injection de ressources sur la productivité du Centre.

Le taux de recouvrement des créances en matière d'aide de dernier recours est un autre indicateur qui a fait l'objet de discussions en profondeur. Cette mesure représente le total des encaissements effectués par le Centre sur le solde des comptes à recevoir de l'année. Le Centre prévoit que ce taux passerait de 20 % en 1997-1998 à 33 % en 1999-2000. Les membres de la Commission ont cherché à obtenir des précisions sur la nature exacte de cet indicateur et la réalité qu'il tente de mesurer.

La discussion a permis d'apprendre que l'indicateur inclut autant les mesures actives que les mesures passives du Centre. En d'autres termes, les résultats rendent compte autant de l'action directe des employés du Centre que des mesures de recouvrement automatique qui ne nécessitent pas un effort aussi grand de la part du personnel. Le directeur du Centre a précisé néanmoins que les mesures passives

supposaient tout de même une action du personnel (analyse, vérification), mais il a convenu que celle-ci n'était pas du même ordre. La Commission est d'avis qu'il vaudrait mieux à l'avenir distinguer le taux de recouvrement des mesures actives et passives et en rendre compte dans le rapport annuel.

Certains membres se sont interrogés à savoir pourquoi le Centre n'avait pas établi un taux de recouvrement pour ses deux autres grands secteurs d'activité. Les responsables de l'UAS ont expliqué qu'un tel indicateur ne mesurerait aucunement la productivité du Centre en matière de recouvrement des pensions alimentaires, car un tel recouvrement est effectué par le ministère du Revenu. L'indicateur le plus pertinent de cette activité, aux yeux du Centre, demeure le nombre de dossiers de recouvrement transmis à ce ministère. Quant aux créances relatives aux garants d'immigrants, les responsables du Centre ont expliqué que cette activité était récente, mais qu'il y aurait lieu effectivement d'en raffiner les indicateurs.

Par ailleurs, la Commission s'est demandé ce que devrait être le taux optimal de recouvrement. Est-ce 50 %, 75 %, 100 %? Les responsables du Centre n'ont pas fourni de réponse à cet égard, mais, ils ont insisté sur la progression démontrée par les statistiques. Les membres de la Commission ont manifesté un intérêt pour que le Centre publie des données sur le taux de recouvrement par région dans son rapport annuel.

Les membres de la Commission ont également questionné les responsables du Centre quant à la pertinence d'inclure dans le rapport annuel les données sur l'âge des comptes à recevoir. Deux tableaux exposant le nombre et le montant des créances ainsi que la répartition des encaissements selon leur âge ont été déposés lors de la séance. Ces données indiquent notamment qu'il y a une part importante des créances qui datent de plusieurs années et que la possibilité de recouvrement se trouve ainsi fort improbable, ce qui donne lieu à une éventuelle radiation. Les responsables du Centre ont précisé que la stratégie de radiation avait été jusqu'ici plutôt modeste, compte tenu des ressources limitées et des actions prioritaires de recouvrement. Les efforts de radiation seront cependant accrus dans les prochaines années. Le Centre souhaite, à cet égard, obtenir des allègements du ministère des Finances.

Les données déposées montrent également que le Centre effectue un plus grand nombre d'encaissements lorsque le compte est relativement «jeune», ce qui devrait l'amener à intensifier son action dès les premiers mois de l'ouverture d'un compte.

La Commission a montré de l'intérêt pour que les données complètes sur l'âge des comptes à recevoir soient incluses dans le rapport annuel de l'UAS. Ces données pourraient porter aussi bien sur l'âge des comptes des débiteurs inactifs<sup>8</sup>, comme celles qui ont été fournies à la Commission, que sur celui des débiteurs actifs. De plus, l'évolution de l'âge moyen des comptes pourrait être publiée.

### **La pertinence de la formule de l'UAS**

La discussion sur les indicateurs de performance et les résultats qu'ils mesurent a amené les membres de la Commission à s'interroger sur l'apport net de la création de l'unité autonome de service. En effet, si la performance globale de l'UAS n'est pas significativement différente de ce qui était observé antérieurement, comme semblent l'indiquer les résultats relatifs à l'augmentation du solde des comptes et l'écart constant entre les sommes facturées et les sommes recouvrées, pourquoi avoir créé une unité autonome de service?

Le sous-ministre y voit plusieurs avantages : la création de l'UAS, comme il a été dit précédemment, a permis de donner priorité à l'activité de recouvrement. Des ressources y ont été allouées en conséquence, tout en faisant assumer aux régions une obligation de résultats, ce qui a permis de s'assurer que ces ressources étaient bel et bien affectées au recouvrement. À cet égard, le sous-ministre souligne que 4 millions de dollars ont été investis dans les activités de recouvrement en 1997-1998, ce qui explique, selon lui, l'augmentation observée des sommes recouvrées. Pour sa part, le directeur du Centre signale que la progression des sommes recouvrées est plus importante depuis que l'UAS a été mise sur pied.

La formule de l'UAS a également favorisé l'innovation par la création d'outils. Enfin, la formule permet plus de souplesse et de nouvelles formes de financement.

### **Les fonds spéciaux**

Quant aux fonds spéciaux, les membres de la Commission ont cherché à mieux connaître les deux fonds mis sur pied par le Centre : le Fonds d'incitation à la performance et le Fonds de l'expérimentation. Quels en sont les résultats et comment peut-on les interpréter?

---

<sup>8</sup> Le débiteur inactif n'est plus prestataire de la sécurité du revenu, tandis que le débiteur actif l'est toujours.

En ce qui a trait au premier fonds, le directeur du Centre a expliqué qu'une somme de 100 000 \$ est partagée, chaque trimestre, entre les unités régionales qui ont été les plus performantes, selon le pourcentage relatif du dépassement de leurs objectifs. La région utilise alors ces sommes additionnelles pour des activités de recouvrement supplémentaires ou pour se procurer de l'équipement ou de nouveaux outils.

Le second fonds, qui est de 200 000 \$ annuellement, a pour objet de susciter des projets innovateurs en matière de recouvrement. Le directeur mentionne à cet égard plusieurs projets, tels que celui des enquêteurs spécialisés ou des agents de recouvrement en milieu multiethnique. Les régions rendent des comptes trimestriellement et les expériences concluantes sont déployées dans les autres régions.

La Commission souhaite que le Centre rende compte, dans son rapport annuel, de l'utilisation de ces fonds et des résultats obtenus.

### *Les conclusions et les recommandations*

La Commission constate que les résultats obtenus par le Centre de recouvrement en sécurité du revenu vont dans le sens d'une amélioration de sa performance. Elle considère également que le Centre a amélioré son information de gestion, bien que la discussion publique ait permis de mettre en évidence que certains de ses indicateurs mériteraient d'être bonifiés.

La lecture des résultats globaux de l'UAS — notamment l'accroissement continu du solde des comptes à recevoir et l'écart demeuré constant entre le niveau de la facturation et celui du recouvrement — n'a pas convaincu la Commission hors de tout doute que la transformation de l'ancienne direction du ministère de la Solidarité sociale en une unité autonome de service a accru significativement son efficacité et sa productivité. Toutefois, les membres de la Commission sont bien conscients que le Centre est une organisation récente qui n'a pas encore atteint son rythme de croisière et qui a encore des apprentissages à faire. C'est pourquoi la Commission souhaite prendre connaissance des résultats de la mise en oeuvre du plan triennal qui se termine en 1999 et suivre ceux du plan quinquennal qui débute.

La Commission félicite le Centre pour son approche humaine, équitable et néanmoins rigoureuse à l'égard de ses usagers et l'encourage à être davantage à leur écoute en réactivant son comité consultatif.

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

- *Que le Centre de recouvrement en sécurité du revenu voie à réactiver au plus tôt le comité consultatif prévu dans l'entente de gestion et qu'il rende compte de ses activités dans son rapport annuel de gestion;*
- *Que le Centre rende compte annuellement des progrès faits dans la mise en oeuvre de son plan quinquennal et que ce dernier fasse l'objet d'un bilan à son terme;*
- *Que le Centre bonifie ses indicateurs et rende compte dans son rapport annuel de sa performance et de celle des unités régionales en publiant notamment les données sur les dimensions suivantes :*
  - *l'évolution du solde des comptes, de la facturation, du recouvrement et de la radiation, pour l'ensemble du Québec et pour chaque région;*
  - *la répartition et l'évolution de l'âge des comptes, en distinguant les comptes des débiteurs actifs de ceux des débiteurs inactifs;*
  - *le taux de recouvrement global et régional pour l'aide de dernier recours et les garants d'immigrants, en distinguant les mesures actives des mesures passives;*
  - *les activités et les résultats du Fonds d'incitation à la performance et du Fonds de l'expérimentation;*
- *Que le Centre définisse des indicateurs précis afin d'être en mesure de démontrer dans un prochain rapport annuel l'effet de l'injection de nouvelles ressources sur le recouvrement des créances.*



### *Chapitre III Les services préhospitaliers d'urgence*

Le 19 mai 1999, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Pierre Roy, la représentante de la Conférence des régies régionales, M<sup>me</sup> Lucie Leduc, ainsi que le directeur général sortant et le nouveau directeur général d'Urgences-santé, MM. Gilles Gauthier et Denis Perreault, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* concernant les services préhospitaliers d'urgence. La Commission a également entendu les représentants de l'Association des propriétaires ambulanciers régionaux, M. Jean-Paul Guillemette, de la Corporation des services d'ambulances du Québec, M. Gilles Ricard, et de l'Association des services ambulanciers du Québec, MM. Pierre Séguin et Claude Lemay.

#### *La mise en contexte*

Le coût de financement du système préhospitalier d'urgence a augmenté énormément depuis vingt ans. La prise en charge de ce secteur par l'État en 1970, mais surtout les politiques de subventions en 1975-1976 et l'introduction de normes, de règles et de diverses exigences ont considérablement contribué à la hausse du coût. On est ainsi passé de 2 millions de dollars en 1975 à 193 millions en 1997. En corollaire, les services sont devenus plus accessibles, mais certains problèmes d'organisation nuisant à l'efficacité et l'efficience perdurent.

On ne compte plus le nombre de rapports déposés sur cette question. Parmi ceux-ci, mentionnons le rapport Secor (1987), le rapport Fréchette (1992) et celui du Vérificateur général du Québec (1998) qui est à la source des travaux de la Commission de l'administration publique. À la lecture de ces trois rapports, on constate que les problèmes structureaux et organisationnels demeurent sensiblement les mêmes au fil des ans :

- les aspects de la gestion demeurent orientés vers le paiement du transport plutôt que vers la planification et l'évaluation des services;
- les services préhospitaliers se limitent dans les faits au transport ambulancier;

- il y a peu de contrôle sur la qualité des services;
- une confusion persiste sur la détention réelle des pouvoirs entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, les régies régionales, les propriétaires, les coopératives et les syndicats.

Ces problèmes ne remettent pas nécessairement en cause les orientations du Ministère en matière de services préhospitaliers d'urgence. Les orientations de même que la stratégie d'implantation de ces services sont exposées dans le rapport Fréchette. En résumé, le système retenu vise à stabiliser l'état du patient et à l'évacuer le plus rapidement possible vers le centre hospitalier le plus près ou le service d'urgence spécialisé le plus approprié (*Scoop and run*). C'est un modèle reconnu mondialement et largement répandu en Amérique du Nord.

### *Les lacunes observées*

Le Vérificateur général du Québec a procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur les services préhospitaliers d'urgence au Québec. Il a publié les résultats de cette vérification dans le tome II de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 déposé en Chambre le 10 mars 1999.

Après une série d'études portant sur l'organisation des services préhospitaliers d'urgence, le Ministère s'est donné des orientations précises en 1992; or, celles-ci «posent d'inextricables problèmes d'application» (rapport du Vérificateur, 3.52). La logique du système retenu par le Ministère consiste à stabiliser l'état du patient et à l'évacuer le plus rapidement possible vers le centre hospitalier le plus près. Il repose sur une chaîne d'actions composée des témoins (idéalement des premiers intervenants formés en secourisme), du 9-1-1, d'une centrale de coordination, des premiers répondants, des services ambulanciers et des salles d'urgence des centres hospitaliers.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE GESTION DU SYSTÈME PRÉHOSPITALIER D'URGENCE	
Organismes et responsables	Responsabilités
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Planification globale des services préhospitaliers d'urgence Évaluation des services Allocation des budgets aux régies Tarification Contrôle
Régies régionales	Organisation Coordination Contrôle de la qualité des services Attribution des budgets Négociation des contrats avec les entreprises ambulancières
Régies régionales -- Coordonnateur administratif	Gestion des services (contrats à budget, relations de travail, financement des services)
Régies régionales -- Coordonnateur médical	Encadrement médical (formation des techniciens ambulanciers, adoption des protocoles d'intervention clinique pour les premiers répondants et les techniciens ambulanciers, qualité des services)
Corporation Urgences-santé	Rôle d'une régie régionale et celui d'une entreprise ambulancière Encadrement médical assumé par le directeur médical

Sans remettre en question le bien-fondé de la méthode retenue par le ministère de la Santé et des Services sociaux, la vérification a mis en lumière de nombreux problèmes d'ordre organisationnel. D'abord, soulignons l'écart existant entre les responsabilités confiées aux régies régionales et les pouvoirs réels dont elles disposent pour gérer de façon appropriée cette activité. Cette carence est illustrée par l'absence d'une loi particulière qui établirait les rôles et les responsabilités de chacun.

Outre le manque d'assises juridiques, le Vérificateur général a constaté l'absence ou le déploiement inégal d'éléments de la chaîne d'intervention selon les régions. Par exemple, le 9-1-1 n'est pas encore accessible à toute la population (83 % des Québécois bénéficient du service) et les centrales de coordination sont limitées aux régions de Québec et de la Montérégie (en phase d'implantation au

moment de la vérification), de même qu'au territoire desservi par Urgences-santé (île de Montréal et île Jésus); d'autre part, la formation en secourisme pour la population est peu répandue : seulement une personne sur quarante est formée, alors que la norme reconnue est d'une personne sur sept. Aussi, l'implantation des services de premiers répondants en est à ses premiers pas et repose essentiellement sur la volonté du milieu.

Les services ambulanciers, le maillon le plus apparent de la chaîne, ont fait également l'objet de commentaires de la part du Vérificateur général. Les éléments les plus litigieux concernent le déploiement de la flotte ambulancière basé sur des zones exclusives, l'encadrement et la formation du personnel ambulancier, la négociation des contrats entre les régies et les entreprises ambulancières et les questions entourant le contrôle de la qualité. Les difficultés révélées par la vérification relativement au déploiement du transport ambulancier et à son financement laissent «à penser que le Ministère n'obtient pas un juste prix pour les services ambulanciers qu'il offre à la population<sup>9</sup>.»

La méthode d'allocation des budgets diffère entre les services privés et Urgences-santé. Cette situation a pour effet d'accorder à Urgences-santé des ressources budgétaires plus importantes que les entreprises ambulancières du secteur privé, et cela, sans aucune preuve qui justifie cette différence<sup>10</sup>. Le coût global du système préhospitalier a été de l'ordre de 193 millions de dollars en 1997. Or, malgré ces sommes importantes, il n'y a pas eu d'amélioration notable des délais moyens d'arrivée sur les lieux. Dans certaines régions, on constate même une détérioration.

### ***L'audition du sous-ministre de la Santé et des Services sociaux et de la représentante de la Conférence des régies régionales***

Le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux a constaté le caractère critique de l'étude du Vérificateur général sur les services préhospitaliers d'urgence. Au bénéfice des membres de la Commission, le sous-ministre a fait un bref rappel historique des services et une description du système

---

<sup>9</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

<sup>10</sup> Les budgets alloués à Urgences-santé et au système privé obéissent à des méthodes différentes sans qu'il ait été prouvé que certains besoins justifient cet état de fait. En effet, si on lui applique les paramètres du contrat budgétaire, Urgences-santé se serait vu attribuer un budget de 10 800 000 \$ de moins que ses dépenses réelles, et ce pour la seule année 1996-1997 (*Journal des débats*, CAP, 19 mai 1999).

préhospitalier d'urgence. Retenons que le rapport Fréchette (*Services préhospitaliers d'urgence au Québec. Chaque minute compte!*) a établi les orientations fondamentales à la base du système préhospitalier d'urgence en vigueur au Québec.

Le Ministère partage les constats du Vérificateur général et, par conséquent, compte «entreprendre très prochainement une révision en profondeur des services préhospitaliers d'urgence au Québec<sup>11</sup>». Cette révision repose sur cinq paramètres :

- «1° Réduire la mortalité et la morbidité des victimes.
- 2° Augmenter l'efficacité et l'efficacités des services préhospitaliers d'urgence.
- 3° Utiliser le mode de transport le plus approprié aux besoins des usagers.
- 4° Développer des standards de qualité et des indicateurs de performance.
- 5° Implanter un système décentralisé, souple et intégré permettant l'adaptation à l'évolution des besoins de la population<sup>12</sup>.»

La révision proposée par le Ministère touchera plusieurs volets : clinique, organisationnel, financier et législatif. Un comité de révision est en voie de formation. Le calendrier fixé par le Ministère consiste à commencer l'implantation des éléments constitutifs au début du prochain millénaire.

La représentante de la Conférence des régies régionales souscrit aux constats du Vérificateur général. Elle constate que le système mis en place est basé «plus sur des rapports de force et des besoins des intervenants, de l'ensemble des intervenants – et là, ce n'est pas un blâme [...] c'est juste un constat – avec des rôles qui ne sont pas toujours très clairs et des moyens qui ne sont pas toujours nécessairement présents ou appropriés<sup>13</sup>». Malgré ce constat sévère, plusieurs actions ont été menées en collaboration avec divers partenaires pour améliorer le système. Toutefois, elles sont le lot d'initiatives régionales et ne profitent donc pas nécessairement à l'ensemble de la population québécoise. Enfin, dans la révision qui s'amorcera au Ministère, la Conférence des régies régionales s'attend à une action législative afin

---

<sup>11</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

<sup>12</sup> Allocution de M. Pierre Roy, sous-ministre, à l'occasion de la Commission parlementaire du 19 mai relativement aux services préhospitaliers d'urgence, p. 9.

<sup>13</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

que les efforts ne consistent plus «à négocier constamment les rôles de chacun...<sup>14</sup>», mais plutôt à satisfaire les besoins de la population et à se préoccuper de la qualité et de la performance du système.

La discussion s'est ensuite amorcée sur toute la question du partage des responsabilités entre le Ministère et les régies régionales. L'exemple de l'échec du projet consistant à donner des cours de secourisme dans le milieu scolaire au début des années 90 a été au coeur de la discussion, illustrant un leadership déficient du Ministère en cette matière ou, selon ce dernier, la volonté de travailler en collaboration avec divers partenaires plutôt que d'agir de façon directive. À cette époque, le Ministère souhaitait que la formation en secourisme puisse se donner en milieu scolaire avec la collaboration du ministère de l'Éducation et de la Croix-Rouge. Les résultats du projet pilote ont été positifs. Toutefois, le Ministère a décidé d'en confier la responsabilité aux régies régionales. Selon le rapport du Vérificateur général : «Dès lors, l'expansion du projet a échoué du fait que la Croix-Rouge a jugé trop lourde la tâche de convaincre individuellement chacune des régies qui, par ailleurs, n'en faisaient pas une priorité» (Rapport du Vérificateur, 3.67).

Tout en appuyant la décision du Ministère de créer un comité pour réviser les services préhospitaliers d'urgence, les membres de la Commission ont demandé plus de précisions sur les actions entreprises ou à venir et sur le calendrier fixé. Le Ministère a déjà commencé des travaux tels que la préparation de documents de soutien et d'un état de la question qui permettront aux membres du comité de travailler rapidement et efficacement. Concrètement, le sous-ministre veut reconstruire au sein du Ministère une équipe dédiée à cette activité afin de restaurer l'expertise dans ce domaine. Aussi, le comité de révision possédera toute la marge de manoeuvre nécessaire pour procéder à un examen approprié. Avant d'injecter de nouvelles ressources financières, il est essentiel d'axer les efforts sur l'optimisation des ressources, comme le démontre l'étude du Vérificateur général.

Un des éléments importants abordés au sein du comité concernera toute la question des communications, un des enjeux majeurs du présent dossier. Techniquement, la centrale de répartition des appels d'Urgences-santé à Montréal pourrait gérer cette activité pour l'ensemble du territoire québécois. Le comité aura comme tâche de proposer la méthode la plus efficace en matière de communication. Il devra répondre à la question déjà posée dans le rapport Fréchette : Quel type de centrale de coordination devons-nous adopter? Les choix sont les suivants : une supercentrale, des centrales régionales ou des centrales multirégionales.

---

<sup>14</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

Enfin, la question des zones exclusives réservées aux entreprises ambulancières a été abordée avec la Conférence des régies régionales. D'après celle-ci, le découpage des zones n'est pas harmonisé avec celui du système de santé. Dans ce dernier, les «territoires servent de balises pour financer les entreprises et ça pose des contraintes [pour] le déplacement de certaines ambulances<sup>15</sup>».

### *L'audition du directeur général sortant d'Urgences-santé*

Dans son exposé, le directeur général sortant d'Urgences-santé s'est dit d'accord avec l'ensemble des recommandations du Vérificateur général faites à son sujet. Depuis les travaux de ce dernier, Urgences-santé a mis en place les principaux correctifs suggérés.

Le directeur général de l'organisme a profité de l'occasion qui lui était donnée pour apporter des nuances sur les comparaisons entre les systèmes préhospitaliers d'urgence. Plusieurs différences importantes doivent être prises en considération dans la lecture de ces données. Par exemple, si l'on compare le système ontarien avec celui du Québec, il faut tenir compte du fait que 80 % des usagers paient le transport ambulancier en Ontario, alors qu'au Québec la situation est inversée. Pour Urgences-santé, les comparaisons sont «le début d'un processus pour bien mesurer, lorsqu'on a des écarts, pourquoi ces écarts-là, dans notre efficacité, notre efficience, apparaissent, et de tenter de trouver des solutions<sup>16</sup>.»

D'après le directeur général, le fait qu'Urgences-santé est une organisation récente explique en partie sa performance inférieure à celle des grands services préhospitaliers américains. Toutefois, depuis sa création il y a dix ans, on constate une amélioration sensible de l'efficacité et de l'efficience des services.

Les membres de la Commission ont interrogé Urgences-santé sur ses responsabilités qui, outre le transport ambulancier à l'échelle du territoire de l'île de Montréal et de Laval, s'étendent aux activités d'organisation et de coordination des services assumées dans les autres régions du Québec par les régies régionales. Cette intégration verticale, selon ses représentants, facilite la gestion des services.

---

<sup>15</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

<sup>16</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

Urgences-santé a investi plusieurs millions de dollars pour implanter un système de répartition des appels assisté par ordinateur. En activité depuis décembre 1998, ce système n'a pas donné les résultats escomptés puisque, selon les données disponibles, le temps de réponse s'est même détérioré au cours des premiers mois de 1999, soit au début de son implantation. Urgences-santé confirme ce fait, mais elle le nuance en affirmant que les chiffres avancés touchent uniquement la période hivernale. Il faudra attendre de posséder les statistiques d'une année complète avant de tirer des conclusions définitives. En réponse à une question d'un membre de la Commission, Urgences-santé affirme que le système a la capacité voulue pour traiter l'ensemble des appels dans tout le Québec.

Sur la question de la distinction à savoir s'il y a urgence ou non, Urgences-santé a mis en place un système de triage qui permet de moduler le service en fonction de la gravité des appels. Il y a eu au cours de la période considérée une réduction importante des appels classés «priorité un». Quant au taux d'erreur relatif à la prise d'appels, il serait de moins de 1 %.

Dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, certains techniciens ambulanciers reçoivent une formation plus avancée leur permettant d'accomplir, hors des hôpitaux, des actes médicaux complexes. Ces personnes sont désignées sous le vocable «paramédiques». Serait-il pertinent d'utiliser ce type de personnes-ressources à l'intérieur de notre système préhospitalier d'urgence? Le directeur général d'Urgences-santé rappelle que l'approche retenue au Québec est celle du *scoop and run*. Dans ce contexte, la stratégie employée est plutôt de former des techniciens ambulanciers en fonction de besoins précis, adaptés aux caractéristiques du territoire desservi.

La situation financière d'Urgences-santé a retenu l'attention des membres de la Commission. La vérification a mis en lumière des frais administratifs plus élevés que ceux des autres entreprises ambulancières. Selon Urgences-santé, cette situation dépend des caractéristiques propres à Montréal, appelées «l'effet métropole» : événements sportifs et culturels majeurs, masse importante de travailleurs venant de l'extérieur de l'île de Montréal, etc. En 1997, Urgences-santé affichait un déficit de 11 millions de dollars. Depuis ce temps, plusieurs mesures ont été prises pour réduire le coût, telles que la diminution des heures supplémentaires et une amélioration de la performance en matière de santé et de sécurité au travail qui s'est soldée par une baisse importante des cotisations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) : «Le budget de dépenses d'Urgences-santé, voilà quatre ans,

était de 70 000 000 \$ et cette année on a dépensé 63 000 000 \$. Donc, en quatre ans, il y a eu une réduction des dépenses de l'ordre de 10 %<sup>17</sup>».

Urgences-santé compte environ 800 techniciens ambulanciers. L'accès à une formation du type collégial étant toute récente, seulement 120 personnes sont titulaires d'une attestation d'études collégiales dans ce domaine. L'organisation a investi au cours de l'année dernière 72 000 heures de formation afin de rehausser la compétence de son personnel. Enfin, en raison des conditions d'exercice difficiles du métier, 142 employés sont inactifs (congé sans solde, maladie, accident du travail), soit près de 18 % des techniciens ambulanciers d'Urgences-santé.

La question des territoires exclusifs pose également des problèmes d'efficacité à l'organisation. Ces divisions administratives respectent rarement les habitudes de consommation des soins de santé des populations situées aux confins de certains territoires. À cet effet, des négociations sont en cours avec des régies régionales qui ont des territoires limitrophes avec Urgences-santé dans le but d'élaborer des stratégies communes permettant d'offrir un service plus efficace et mieux adapté aux couloirs de consommation de la population de ces territoires.

### ***L'audition des représentants des propriétaires ambulanciers***

L'Association des propriétaires ambulanciers régionaux et la Corporation des services d'ambulances du Québec ont fait une présentation commune devant les membres de la Commission. Elles souscrivent au rapport du Vérificateur général tout en y apportant certaines nuances. Bien qu'elles soient d'accord avec les principales recommandations, elles croient qu'il faut plus que du leadership de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux, soit une volonté gouvernementale qui met à contribution plusieurs ministères tels que ceux de l'Éducation, des Affaires municipales, de la Sécurité publique.

Les deux organisations privilégient certains choix comme un meilleur système de communication plutôt que la localisation spatiale du type GPS (*Global Positioning System*). Elles ne voient pas d'avantages à mettre en avant certaines solutions comme la séparation des cas urgents et des cas non urgents pour déterminer le type de transport à utiliser. À leur avis, cette solution est plus coûteuse et moins efficace.

Pour ces deux regroupements, «l'utilisation optimale de la flotte passe par un bon réseau de

---

<sup>17</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

communication, la priorisation des appels par la formation des intervenants et la sensibilisation des établissements à la planification et à la coordination de leurs transports<sup>18</sup>».

La Corporation rappelle que le Ministère avait annoncé, en 1997, la création d'un groupe de travail chargé de réviser les services préhospitaliers d'urgence. Rien n'est venu concrétiser cette annonce. Le dépôt du rapport du Vérificateur général, selon la Corporation, permettra d'accélérer la révision.

De son côté, l'Association des services ambulanciers du Québec est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général, mais elle nuance également les constats de ce dernier. Par exemple, pour l'Association, on met trop d'importance sur l'écart qui existe entre les responsabilités confiées aux régies régionales et les pouvoirs dont elles disposent pour expliquer les ratés du système préhospitalier d'urgence. Cette difficulté n'est pas aussi importante qu'on le croit.

Faisant un rappel historique du développement des services hospitaliers au Québec, l'Association reconnaît qu'il y a des correctifs importants à apporter, mais elle ne veut pas de réforme qui fasse fi des acquis. Elle conclut plutôt sur la nécessité de mettre en application le rapport Fréchette : «on devrait commencer par ça avant d'envisager d'autres réformes à l'avenir<sup>19</sup>».

La discussion a porté sur la formation des techniciens ambulanciers, notamment sur les difficultés de recrutement qu'éprouvent les entreprises ambulancières. La demande pour embaucher des techniciens ambulanciers dépasse l'offre, et ce problème semble récurrent. L'admission à des cours de formation ordinaire donnés par les cégeps d'Ahuntsic et de Sainte-Foy est contingentée. Pour pallier dans une certaine mesure cette difficulté et pour répondre à la demande du marché, les cégeps utilisent les programmes destinés aux sans-emplois pour augmenter légèrement le nombre de places disponibles.

La Commission a interrogé les représentants des propriétaires des services ambulanciers sur le régime de négociation en vigueur. Le système est pour le moins singulier, puisque les propriétaires ne négocient pas les salaires de leurs employés. Cette négociation se fait plutôt à l'échelle du Québec entre les syndicats et le Conseil du trésor, alors que la négociation des clauses normatives s'effectue avec les propriétaires des entreprises ambulancières.

---

<sup>18</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

<sup>19</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.

Pour ces trois regroupements, la concertation demeure le moyen le plus efficace pour améliorer les services préhospitaliers d'urgence. Il faut évidemment lever les iniquités entre les régions tout en planifiant mieux les services sur la base des diverses réalités régionales. M. Guillemette, de l'Association des propriétaires ambulanciers régionaux, a clos ainsi la discussion : «Le système est jeune. Il s'agit strictement de l'améliorer, mais, ça, ça va se faire avec des partenaires. Ça ne se fait pas tout seul, ni du côté ministériel, ni du côté du gouvernement, ni du côté des suggestions de l'opposition. Ça va se faire en faisant ça d'une façon réaliste et circonstancielle<sup>20</sup>.»

### *Les conclusions et les recommandations*

La Commission de l'administration publique constate que l'ensemble des personnes entendues lors de cette journée d'audition est d'accord sur l'essentiel des conclusions du Vérificateur général portant sur les services préhospitaliers d'urgence au Québec. Elle se réjouit également de l'esprit d'ouverture manifesté par tous les acteurs : Ministère, régies régionales, Urgences-santé et les trois associations représentant les propriétaires des flottes ambulancières. Cette ouverture est un préalable essentiel au processus de révision que veut mettre en place le Ministère.

La Commission prend acte de l'engagement du Ministère de former rapidement un comité de révision sur les services préhospitaliers d'urgence afin que, dès le début de l'an 2000, il puisse mettre en place les éléments pour rendre les services préhospitaliers plus efficaces et efficients. Dans le même sens, elle appuie les efforts du Ministère à l'effet de restaurer son expertise en matière de services préhospitaliers d'urgence en recréant une équipe dédiée à cette activité.

Les résultats de la vérification ont mis en lumière de nombreuses carences. La Commission est fort préoccupée de la situation actuelle et insiste sur la nécessité d'agir rapidement, d'autant plus que plusieurs éléments qui font problème sont connus depuis fort longtemps et que peu d'actes concrets ont été accomplis jusqu'à ce jour pour les régler.

Les orientations en matière de services préhospitaliers d'urgence sont décrites dans le rapport Fréchette publié en 1992. Plus qu'un document d'orientation, ce rapport proposait une stratégie d'implantation des services préhospitaliers d'urgence. En outre, le Ministère a produit, dans la continuité de ces

---

<sup>20</sup> *Journal des débats*. Commission de l'administration publique. 19 mai 1999.  
Quatrième rapport semestriel sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics

orientations, des guides de soutien sur les services ambulanciers, les services de premiers répondants, les radiocommunications, les centrales de coordination et sur l'appréciation de qualité, tous des éléments qui ont fait l'objet de critiques de la part du Vérificateur général. La Commission juge donc qu'il est déjà possible à court terme d'agir et elle invite le ministère de la Santé et des Services sociaux à exercer son leadership dans ce dossier.

Dans le processus de révision envisagé par le Ministère, la Commission lui demande de revoir le partage actuel des pouvoirs et des responsabilités afin qu'il ne soit plus un obstacle au fonctionnement optimal des services préhospitaliers d'urgence. En matière d'organisation des services, il faut obligatoirement redéfinir la notion de cas urgents et de cas non urgents, évaluer la possibilité d'utiliser d'autres moyens que le véhicule ambulancier pour effectuer certains types de transport, comme le transport interétablissement non urgent, et décider du type de centrale de coordination à implanter. On doit également revoir le processus actuel d'allocation des ressources, l'organisation des services par zones exclusives et la tarification des services ambulanciers. Tous ces éléments nuisent à la bonne performance des services préhospitaliers d'urgence.

La Commission considère que le Ministère peut, dès maintenant, faire des gestes précis pour améliorer les chances de survie des victimes en offrant la formation en secourisme dans le milieu scolaire et en ayant recours à un système de premiers répondants dans le cas des territoires où le temps de réponse est élevé. En raison de la pénurie de diplômés du programme de techniques ambulancières, il est essentiel d'augmenter le nombre de places disponibles dans ce programme. Enfin, le ministère de la Santé et des Services sociaux doit diffuser régulièrement ses indicateurs sur le chronométrage et le taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes graves afin d'évaluer, dans le temps, l'efficacité des services préhospitaliers d'urgence.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande, dans les plus brefs délais :

- ***Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les ententes requises, notamment avec le ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et les organismes non gouvernementaux engagés dans cette activité, pour offrir à la population en général et au milieu scolaire une formation de base en secourisme et que cette action soit accompagnée d'une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et obligations en cette matière;***

- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et les régies régionales fassent la promotion et appuient activement le développement des services de premiers répondants dans le cas des territoires où le temps de réponse est élevé;*
- *Que le ministère de l'Éducation augmente sensiblement le nombre d'admissions au programme d'études collégiales concernant la formation en techniques ambulancières afin de faire face à la pénurie de main-d'oeuvre formée de façon appropriée dans ce domaine;*
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux diffuse, sur une base régulière, les indicateurs de performance en matière de temps de réponse et de taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes graves et que ces indicateurs soient disponibles sur une base régionale.*

Elle recommande également, dans le processus de révision envisagé par le Ministère :

- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux agisse avec célérité afin que le comité de révision puisse commencer ses travaux dans les plus brefs délais et que l'on puisse dès le début de l'année 2000 faire les gestes nécessaires pour redresser la situation;*
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux transmette aux membres de la Commission de l'administration publique les résultats des travaux du comité de révision accompagnés d'un plan d'action et d'un calendrier au plus tard le 31 mars 2000;*
- *Que le mandat du comité de révision en matière de services préhospitaliers d'urgence traite prioritairement du partage des pouvoirs et des responsabilités, ainsi que du processus d'allocation des ressources qui en découlera, le cas échéant;*
- *Que le comité de révision s'intéresse particulièrement aux questions relatives au régime des négociations collectives, à l'organisation des services par zones exclusives, au mode de tarification des services, à la distinction entre les cas urgents et les cas non urgents, à l'utilisation d'un mode de transport autre pour les déplacements interétablissements non urgents de même qu'à l'emploi de «paramédiques»;*

- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux adopte une stratégie cohérente dans le déploiement des centrales de coordination des appels en prenant en considération l'opportunité d'utiliser le système d'appels assistés conçu par Urgences-santé en matière de communication pour les services préhospitaliers d'urgence;*
  
- *Que le ministère de la Santé et des Services sociaux clarifie le cadre législatif actuel relatif aux services préhospitaliers d'urgence.*

## *Conclusion*

Au terme de ses travaux du printemps 1999, la Commission de l'administration publique a examiné trois dossiers pour lesquels elle propose 20 recommandations qui sont autant de suggestions adressées aux ministères et aux organismes publics visés afin d'améliorer la qualité de leur gestion et de leur reddition de comptes. Des trois dossiers examinés, deux vont exiger un suivi au cours de l'année à venir.

La Commission compte reprendre ses activités à la fin de l'été 1999 en étudiant notamment plusieurs des chapitres du tome II du rapport du Vérificateur général pour 1997-1998 qui n'ont pas fait l'objet d'une audition publique. Elle se chargera également de l'étude des chapitres du rapport que le Vérificateur général doit normalement déposer à l'Assemblée en juin 1999.



## *Annexes*

**Les membres de la Commission**

**Les recommandations de la Commission**

**Les personnes entendues lors des auditions publiques**



## **Les membres de la Commission**

- M. Geoffrey KELLEY, député de Jacques-Cartier, président de la Commission  
Mme Cécile VERMETTE, députée de Marie-Victorin, vice-présidente de la Commission
- Mme Diane BARBEAU, députée de Vanier\*  
M. Stéphane BÉDARD, député de Chicoutimi  
M. Claude BOUCHER, député de Johnson  
M. Jacques CHAGNON, député de Westmount-Saint-Louis  
Mme Rita DIONNE-MARSOLAIS, députée de Rosemont\*\*  
M. Michel LÉTOURNEAU, député d'Ungava  
M. Yvon MARCOUX, député de Vaudreuil  
M. Jean-Guy PARÉ, député de Lotbinière  
M. André TRANCHEMONTAGNE, député de Mont-Royal

## **Les autres participants**

- Mme Solange CHAREST, députée de Rimouski  
M. Russell WILLIAMS, député de Nelligan

## **Le personnel de la Commission**

- M. Alain Major, secrétaire  
M. Martin Rochefort, agent de recherche  
M. Jacques Gagnon, agent de recherche  
Mme Lise M. Thivierge, agente de secrétariat

\* Jusqu'au 18 mai 1999.

\*\* Depuis le 18 mai 1999.

## Les recommandations de la Commission

LA GESTION DES SERVICES SOCIAUX OFFERTS AUX JEUNES

*La Commission de l'administration publique recommande :*

- 1° Que les régies régionales exercent pleinement leur fonction de leadership dans l'intégration des services et la concertation entre les établissements. À ce titre, toutes les régies régionales devraient entreprendre ou poursuivre leurs démarches pour élaborer et implanter un véritable réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes;*
- 2° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette au point ou améliore les indicateurs de résultats des actions auprès des jeunes, entre autres en matière de prévention, et que ces indicateurs soient systématiquement intégrés dans l'exercice de reddition de comptes;*
- 3° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, renforce son action en milieu scolaire en ayant pour objectif un meilleur accès aux services sociaux pour tous les jeunes du Québec;*
- 4° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux dépose à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2000, un rapport faisant état de l'application des mesures pour corriger les lacunes notées dans le rapport du Vérificateur général et pour renforcer l'action en milieu scolaire;*
- 5° Que ce rapport intègre les actions menées par le Ministère, les régies régionales, les centres jeunesse et les CLSC. Il devra entre autres faire le point sur : 1) les ententes de gestion entre le ministère de la Santé et des services sociaux et les régies régionales en insistant en particulier sur les résultats mesurables atteints; 2) la mise en oeuvre des protocoles d'entente entre les CLSC et les centres jeunesse;*
- 6° Que ce rapport fasse l'objet d'un examen par la Commission de l'administration publique.*

*La Commission de l'administration publique recommande :*

*7° Que le Centre de recouvrement en sécurité du revenu voit à réactiver au plus tôt le comité consultatif prévu dans l'entente de gestion et qu'il rende compte de ses activités dans son rapport annuel de gestion;*

*8° Que le Centre rende compte annuellement des progrès faits dans la mise en oeuvre de son plan quinquennal et que ce dernier fasse l'objet d'un bilan à son terme;*

*9° Que le Centre bonifie ses indicateurs et rende compte dans son rapport annuel de sa performance et de celle des unités régionales en publiant notamment les données sur les dimensions suivantes*

*:*

- l'évolution du solde des comptes, de la facturation, du recouvrement et de la radiation, pour l'ensemble du Québec et pour chaque région;*
- la répartition et l'évolution de l'âge des comptes, en distinguant les comptes des débiteurs actifs de ceux des débiteurs inactifs;*
- le taux de recouvrement global et régional pour l'aide de dernier recours et les garants d'immigrants, en distinguant les mesures actives des mesures passives;*
- les activités et les résultats du Fonds d'incitation à la performance et du Fonds de l'expérimentation;*

*10° Que le Centre définisse un indicateur précis afin d'être en mesure de démontrer dans un prochain rapport annuel l'effet de l'injection de nouvelles ressources sur le recouvrement des créances.*

*La Commission de l'administration publique recommande, dans les plus brefs délais :*

*11° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les ententes requises, notamment avec le ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et les organismes non gouvernementaux engagés dans cette activité, pour offrir à la population en général et au milieu scolaire une formation de base en secourisme et que cette action soit accompagnée d'une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et obligations en cette matière;*

*12° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et les régies régionales fassent la promotion et appuient activement le développement des services de premiers répondants dans le cas des territoires où le temps de réponse est élevé;*

*13° Que le ministère de l'Éducation augmente sensiblement le nombre d'admissions au programme d'études collégiales concernant la formation en techniques ambulancières afin de faire face à la pénurie de main-d'oeuvre formée de façon appropriée dans ce domaine;*

*14° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux diffuse, sur une base régulière, les indicateurs de performance en matière de temps de réponse et de taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes graves et que ces indicateurs soient disponibles sur une base régionale;*

*Elle recommande également, dans le processus de révision envisagé par le Ministère :*

*15° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux agisse avec célérité afin que le comité de révision puisse commencer ses travaux dans les plus brefs délais et que l'on puisse dès le début de l'année 2000 faire les gestes nécessaires pour redresser la situation;*

*16° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux transmette aux membres de la Commission de l'administration publique les résultats des travaux du comité de révision accompagnés d'un plan d'action et d'un calendrier au plus tard le 31 mars 2000;*

*17° Que le mandat du comité de révision en matière de services préhospitaliers d'urgence traite prioritairement du partage des pouvoirs et des responsabilités et du processus d'allocation des ressources;*

*18° Que le comité de révision s'intéresse particulièrement aux questions relatives au régime des négociations collectives, à l'organisation des services par zones exclusives, au mode de tarification des services, à la distinction entre les cas urgents et les cas non urgents, à l'utilisation d'un mode de transport autre pour les déplacements interétablissements non urgents de même qu'à l'emploi de «paramédiques»;*

*19° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux adopte une stratégie cohérente dans le déploiement des centrales de coordination des appels en prenant en considération l'opportunité d'utiliser le système d'appels assistés conçu par Urgences-santé en matière de communication pour les services préhospitaliers d'urgence;*

*20° Que le ministère de la Santé et des Services sociaux clarifie le cadre législatif actuel relatif aux services préhospitaliers d'urgence.*

## **Les personnes entendues lors des auditions publiques**

### **Association des centres de services locaux de services communautaires**

- M. Jacques Lemire, président
- M<sup>me</sup> Lucille Rocheleau, conseillère cadre, programme clientèles
- M<sup>me</sup> Andrée Gendron, directrice générale

### **Association des propriétaires ambulanciers régionaux et de la Corporation des services d'ambulances du Québec**

- M. Gilles Ricard, directeur général de la Corporation
- M. Jean-Paul Guillemette, représentant de l'Association

### **Association des services ambulanciers du Québec**

- M. Pierre Séguin, secrétaire
- M. Claude Lemay, membre du conseil d'administration

### **Centre de recouvrement en sécurité du revenu**

- M. Paul Baillargeon, directeur par intérim

### **Centre jeunesse de la Montérégie**

- M. André Brunelle, directeur général du Centre jeunesse de la Montérégie

### **Centres jeunesse du Québec**

- M. Pierre Lamarre, directeur général de l'Association des centres jeunesse du Québec

### **Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux**

- M<sup>me</sup> Lucie Leduc, gestionnaire
- M<sup>me</sup> Michèle Laroche, directrice générale de la Régie régionale de la Mauricie-Centre-du-Québec
- D<sup>re</sup> Colette Lachaine, coordonnatrice médicale, Régie régionale des Laurentides
- M<sup>me</sup> Claudette Gatién, Régie régionale de l'Outaouais
- M. Marc Lacour, Régie régionale de la Mauricie-Centre-du-Québec
- M<sup>me</sup> Christiane Bérubé, Régie régionale du Bas-Saint-Laurent

### **Corporation d'Urgences-santé**

- M. Gilles Gauthier, ex-président-directeur général

### **Ministère de la Santé et des Services sociaux**

- M. Pierre Roy, sous-ministre
- M<sup>me</sup> Mireille Fillion, sous-ministre adjointe
- M. Roger Paquet, directeur général, Direction générale du secrétariat au suivi et au soutien du réseau
- M. Richard Massé

### **Ministère de la Solidarité sociale**

- M. Alain Deroy, sous-ministre

**Vérificateur général du Québec**

- M. Guy Breton, vérificateur général
- M. Gilles Bédard, vérificateur général adjoint
- M. Jean-Noël Thériault, directeur principal de vérification
- M<sup>me</sup> Édith Jutras, directrice de vérification
- M. Marc Ouellet, directeur de vérification
- M. Gilles Thomassin, directeur de vérification
- M<sup>me</sup> Sylvie Laflamme, chargée de projet
- M<sup>me</sup> Chantale Maltais, chargée de projet
- M<sup>me</sup> Suzanne Bergeron, agente du Vérificateur général
- M<sup>me</sup> Lucie Roy, vérificatrice