

# RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2020  
2021

Octobre 2020

Cette publication  
est rédigée par le



### **Québec**

750, boulevard Charest Est, bureau 300  
Québec (Québec) G1K 9J6  
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

### **Montréal**

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920  
Montréal (Québec) H3A 1G1  
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

### **Internet**

Courriel : [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)  
Site Web : [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)

**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

### **Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN 978-2-550-87602-1 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-87603-8 (version PDF)



Québec, octobre 2020

Monsieur François Paradis  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement, bureau 1.30  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome d'octobre 2020. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*. Il contient cinq chapitres.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1</b>	Observations de la vérificatrice générale .....	3
<b>Chapitre 2</b>	Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance .....	16
<b>Chapitre 3</b>	Mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux: indicateurs ...	80
<b>Chapitre 4</b>	Programme AccèsLogis Québec: réalisation des projets d'habitation .....	138
<b>Chapitre 5</b>	Réseau national intégré de radiocommunication: coûts et performance ...	196



# INTRODUCTION

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les énoncés de politique et les directives, ainsi que l'audit de performance. Son champ de compétence s'étend principalement aux organismes publics et aux organismes du gouvernement, et comprend également les fonds versés sous forme de subventions.

Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Le document est livré sous forme de tomes.

Le présent tome fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice et qui se sont terminés récemment. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux. Le premier chapitre, lui, donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir.

Depuis 2017, le Vérificateur général intègre davantage les principes de développement durable aux audits de performance. Dans ce contexte, le commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire aux rapports d'audit, qui met en évidence les enjeux de développement durable. Ces observations complètent les constats du Vérificateur général dans un des chapitres du présent tome.

Dans le premier chapitre de ce tome, la vérificatrice générale explique pourquoi les services ambulanciers au Québec la préoccupent et elle donne son point de vue sur la révision de la *Loi sur le vérificateur général*. Une présentation sommaire des autres chapitres du tome vient clore le chapitre.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE

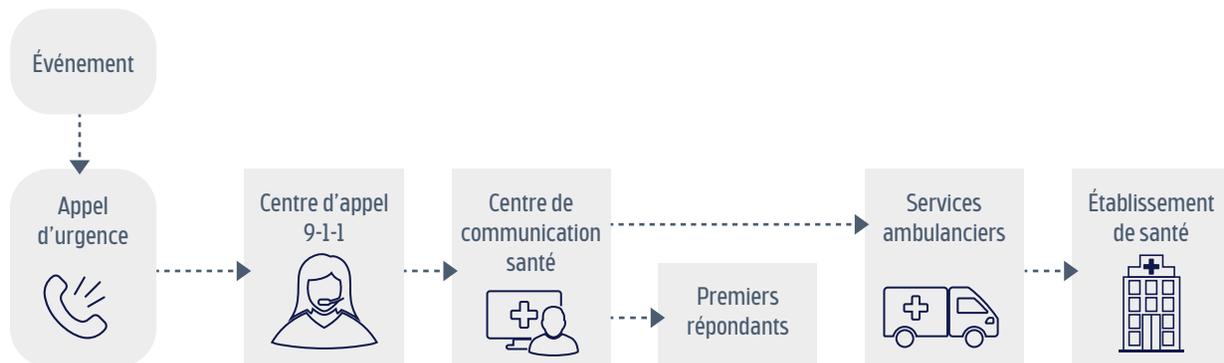
# TABLE DES MATIÈRES

Audit de performance portant sur les services ambulanciers .....	5
Révision de la <i>Loi sur le vérificateur général</i> .....	9
Contenu du présent tome .....	13

# AUDIT DE PERFORMANCE PORTANT SUR LES SERVICES AMBULANCIERS

- 1 Au Québec, les services ambulanciers sont régis par la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence*. Cette loi vise à ce qu'en tout temps, les personnes faisant appel à ces services obtiennent une réponse appropriée, efficace et de qualité ayant pour but la réduction de la mortalité et de la morbidité des personnes en détresse.
- 2 Le modèle d'organisation des services préhospitaliers d'urgence est généralement représenté par une chaîne d'intervention qui illustre les interrelations entre les divers acteurs (figure 1).

**FIGURE 1** Chaîne d'intervention préhospitalière



- 3 L'appel d'urgence est tout d'abord reçu au centre d'appel 9-1-1, qui recueille les renseignements d'identification. Il est ensuite transféré à un centre de communication santé, qui évalue le niveau de priorité du patient et coordonne l'intervention avec les premiers répondants (ex. : pompiers ou policiers) et les services ambulanciers. Une fois sur place, les techniciens ambulanciers évaluent l'état de santé du patient, lui donnent les soins nécessaires et le transportent vers un établissement de santé.
- 4 Annuellement, les services préhospitaliers d'urgence représentent une dépense de plus d'un demi-milliard de dollars. De 2011-2012 à 2018-2019, cette dépense est passée de 396 à 571 millions de dollars<sup>1</sup>, une hausse de 44 %. Au cours de la même période, le nombre de transports ambulanciers est, quant à lui, passé de 668 518 à 750 120, une progression de 12 %.

1. Les services aériens sont exclus de cette dépense.

5 Selon le territoire desservi, les services préhospitaliers d'urgence peuvent faire l'objet d'un modèle d'affaires public ou privé. Les acteurs impliqués dans chacun de ces modèles et les dépenses qui leur sont attribuables sont présentés dans le tableau 1.

**TABEAU 1 Acteurs des services préhospitaliers d'urgence et dépenses qui leur sont attribuables pour 2018-2019**

Modèle d'affaires	Acteur	M\$ <sup>1</sup>	%
<b>Public</b> (Montréal et Laval)	<b>Urgences-santé</b> Organisme public qui gère l'ensemble de la chaîne d'intervention, dont le centre de communication santé et les services ambulanciers	114,8	20,1
<b>Privé</b> (autres régions du Québec)	<b>Entreprises ambulancières privées (environ une cinquantaine)</b> Compagnies, coopératives ou organismes à but non lucratif qui assurent les services ambulanciers sur leur territoire	358,8	62,9
	<b>Neuf centres de communication santé</b> Organismes à but non lucratif dont le conseil d'administration est formé en majorité de membres issus d'entreprises ambulancières	26,9	4,7
<b>Autres dépenses</b>		70,1	12,3
<b>Total</b>		<b>570,6</b>	<b>100,0</b>

1. Ce montant représente le total des dépenses réparties entre les acteurs en fonction des budgets initiaux de 2018-2019.

Source : MSSS.

## Problèmes qui semblent persister

6 Malgré les nombreux rapports publiés sur le sujet depuis le début des années 1990, les services ambulanciers semblent toujours faire face à plusieurs problèmes. Le plus récent rapport, intitulé *Services préhospitaliers : urgence d'agir*, publié en 2014 par le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, indiquait que même si ces services ont connu des améliorations, notamment en ce qui a trait à la formation des techniciens ambulanciers, des faiblesses importantes demeurent, comme en témoignent les 116 recommandations formulées par le comité.

7 Voici quelques-uns des problèmes soulevés dans le rapport :

- Le système préhospitalier d'urgence est presque entièrement financé par l'État, mais est contrôlé ou susceptible de l'être par des intérêts privés, ce qui est loin de garantir une utilisation optimale des ressources et un service de qualité axé sur le patient.
- Le financement des entreprises ambulancières n'est pas basé sur le coût réel des services offerts. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les centres intégrés de santé et de services sociaux et les centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (centres intégrés) ne connaissent ni la situation financière de ces entreprises ni leur profit réel.
- Le processus de négociation des contrats avec les entreprises ambulancières est lourd et coûteux. La gestion de chaque contrat est complexe et comporte de nombreuses lacunes.

- Le MSSS n'a pas déterminé d'orientation, d'objectif à long terme, d'indicateur de performance ni de reddition de comptes complète et transparente, et ce, pour la majorité des intervenants de la chaîne d'intervention.
- Le MSSS et les centres intégrés éprouvent des difficultés à obtenir des données fiables et en temps opportun, ce qui empêche l'analyse de la performance du système préhospitalier d'urgence.

8 Le MSSS a mis sur pied un comité de mise en œuvre des recommandations de ce rapport. Cependant, après seulement cinq rencontres tenues en 2015, celui-ci a mis fin à ses travaux.

## Objectif initial de l'audit et résultats préliminaires

9 Étant donné le rôle essentiel que jouent les services ambulanciers pour la santé des Québécois et devant l'importance du budget qui leur est consacré, j'ai commencé à l'automne 2019 des travaux d'audit de performance dans ce secteur.

10 Par cet audit, nous visons à nous assurer que le MSSS et les centres intégrés effectuent une saine gestion des services ambulanciers et des centres de communication santé. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure le MSSS avait donné suite aux recommandations formulées en 2014.

11 Nos travaux préliminaires ont permis de confirmer nos appréhensions selon lesquelles ce secteur semble toujours présenter d'importants problèmes.

12 Le manque d'information dont le MSSS dispose pour négocier les contrats de service et pour évaluer la performance des entreprises ambulancières demeure un problème. Pour pallier cette situation, l'un des premiers gestes que nous avons posés a été de demander à trois entreprises ambulancières l'accès à certains documents qui nous auraient permis de mieux évaluer l'utilisation qu'elles font des sommes qui leur sont versées. Cette demande, faite en vertu de l'article 30 de la *Loi sur le vérificateur général*, n'a pas encore obtenu de réponse positive. Au contraire, l'une de ces entreprises nous a refusé catégoriquement l'accès à ses registres et à ses états financiers au motif que les sommes reçues du gouvernement ne sont pas des subventions, mais plutôt le paiement pour un achat de services. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position, qui va à l'encontre de l'intérêt public et du contrôle parlementaire nécessaire à l'égard d'une dépense atteignant annuellement près de 360 millions de dollars.

## Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence

13 À la même période, soit en septembre 2019, le MSSS annonçait la mise en place du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence. Ce comité a pour mission d'optimiser le système préhospitalier d'urgence et prévoit faire connaître le résultat de ses travaux en décembre 2020.

14 Afin d'accomplir sa mission, le comité s'est fixé les objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du système préhospitalier d'urgence, notamment par l'élaboration d'une politique préhospitalière québécoise, par une révision du financement, ainsi que par l'amélioration de l'encadrement législatif, opérationnel et clinique ;
- optimiser la desserte du système préhospitalier d'urgence en améliorant, entre autres, l'accès aux soins vitaux (ex. : défibrillation) et en révisant le modèle de déploiement des ressources existantes ;
- utiliser judicieusement les ressources disponibles en mettant notamment en place une architecture de système préhospitalier d'urgence, en favorisant la concertation des ressources gouvernementales et municipales, ainsi qu'en définissant des modalités entourant les mécanismes d'assurance qualité ;
- autonomiser la pratique des techniciens ambulanciers paramédics en définissant leur champ et leurs milieux de pratique, en révisant le processus d'entrée en pratique et de maintien des compétences, en planifiant les besoins et la gestion de la main-d'œuvre, de même qu'en soutenant la mise en place d'un ordre professionnel ;
- valoriser la contribution citoyenne, notamment en faisant la promotion de la prévention, en éduquant la population sur l'usage approprié du système et en augmentant la proportion de citoyens ayant suivi une formation de secourisme.

15 J'ai vu dans cette initiative une occasion de corriger les lacunes observées depuis plusieurs années dans ce secteur sur la base du diagnostic réalisé en 2014 et des recommandations formulées à cette occasion. Le Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence a une belle opportunité de mener à terme ces recommandations.

## Révision de la stratégie d'intervention

16 En juillet 2020, j'ai révisé notre stratégie d'intervention afin d'éviter les chevauchements possibles entre nos travaux et ceux du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence. Je réaliserai un suivi du déroulement des travaux du comité et des résultats qui en découleront plutôt que des travaux d'audit détaillés. Je m'assurerai notamment que les travaux du comité mènent à :

- une mise à jour du diagnostic des enjeux et des problèmes liés aux services ambulanciers qui ont été soulevés en 2014 ;
- une révision des recommandations formulées précédemment afin de retenir celles jugées les plus prometteuses et structurantes, notamment en ce qui concerne l'information disponible sur les entreprises ambulancières et leur mode de financement ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action permettant des progrès satisfaisants quant aux lacunes jugées prioritaires, et ce, dans un délai raisonnable.

17 Malgré la tenue des travaux du Comité national de transformation du système préhospitalier d'urgence, je me réserve la possibilité, le cas échéant, de reprendre en temps opportun nos travaux d'audit détaillés prévus à l'automne 2019.

# RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

18 Au fil des ans, j'ai noté un vif intérêt et une confiance renouvelée des parlementaires à l'égard de nos travaux.

19 De plus, aujourd'hui, plus que jamais, la transparence, l'imputabilité et une reddition de comptes de qualité demeurent hautement recherchés lorsqu'il est question de fonds publics.

20 Or, c'est par la *Loi sur le vérificateur général*, la pierre d'assise du Vérificateur général, que nous pouvons favoriser le contrôle parlementaire sur ces fonds. Il devient donc essentiel de nous assurer que cette loi nous permet toujours d'exercer pleinement notre mission.

21 Malgré les différents ajouts ponctuels qui lui ont été apportés au fil des ans, cette loi n'a pas fait l'objet d'une révision en profondeur depuis son adoption en 1985, alors que notre champ d'activité et l'environnement qui nous entoure ont considérablement évolué.

22 C'est pourquoi, en novembre 2019, j'ai annoncé notre intention d'entreprendre une analyse en profondeur de la *Loi sur le vérificateur général*. Le but de cette analyse est de me permettre de formuler des propositions de modifications législatives visant à mieux assister les parlementaires dans leur rôle et ainsi à accroître le contrôle parlementaire au bénéfice de la population.

## Démarche

23 Au cours des derniers mois, nous avons entrepris diverses recherches et consultations auprès de notre personnel, d'autres vérificateurs législatifs et de conseillers externes, ce qui nous a conduits à élaborer une série de modifications législatives, de concert avec nos conseillers juridiques. Ces dernières s'appuient principalement sur différentes pratiques en vigueur ou situations survenues au cours des années qui ont démontré la nécessité de moderniser, de clarifier et de renforcer cette loi. Ces modifications s'appuient également sur des dispositions législatives existant dans d'autres lois et dont l'ajout serait bénéfique dans l'exercice de nos fonctions.

24 En parallèle, j'ai notamment rencontré le comité directeur de la Commission de l'administration publique afin de l'informer de la nécessité d'apporter des modifications à cette loi et de lui expliquer brièvement en quoi elles consistent. Je souhaite également rencontrer les leaders parlementaires des quatre partis reconnus à ce sujet.

25 Les commentaires des parlementaires sur notre démarche, de même que leur appui, nous sont très précieux. Nous souhaitons ainsi pouvoir leur fournir toutes les explications dont ils pourraient avoir besoin.

26 Par ailleurs, le cheminement d'un projet de loi commence lors de sa présentation à l'Assemblée nationale par un député qui sera le porteur de la loi. Il est ensuite étudié par les députés en vue de son adoption et finalement de sa sanction par le lieutenant-gouverneur. Puisque les modifications législatives proposées pour la *Loi sur le vérificateur général* ont une incidence financière, les règles parlementaires exigent également que le porteur de cette loi soit un ministre. Afin de préserver le plus possible l'indépendance du Vérificateur général et d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, le choix de ce porteur doit être effectué avec précaution. Nous sommes présentement en attente de la désignation de ce porteur par le gouvernement.

27 Dès que le nom du porteur de la loi sera connu, nous entreprendrons des discussions avec lui et les juristes de l'État désignés, ce qui pourrait permettre au projet de loi d'être présenté au plus tard à l'ouverture de la session parlementaire de l'automne 2021, pour une adoption en décembre 2021.

28 Par cette démarche proactive, j'espère susciter un débat constructif qui permettra au Vérificateur général de continuer à répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs de l'Assemblée nationale en assurant au Vérificateur général le maintien de l'autorité et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de sa mission.

## Nature des modifications

29 Les résultats de notre analyse nous ont permis d'identifier quatre axes d'amélioration comprenant chacun différentes modifications législatives, ainsi que de revoir la structure de la *Loi sur le vérificateur général* afin d'en améliorer la cohérence.

30 Le détail de ces quatre axes d'amélioration, ainsi que quelques exemples servant à leur compréhension, sont présentés ci-après. Ces exemples donnent un aperçu de certaines des modifications que nous souhaitons apporter à cette loi. L'ensemble des modifications proposées feront l'objet de discussions avec les intervenants concernés tout au long du processus de révision de celle-ci.

## Élargir et renforcer le champ de compétence et la portée du mandat du Vérificateur général

31 Plusieurs entités font partie du champ de compétence du Vérificateur général. D'autres peuvent également faire l'objet de ses travaux en raison d'autres dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, comme celles permettant de vérifier auprès de tiers l'utilisation des subventions octroyées par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

32 Toutefois, au fil des ans, nous avons constaté que certaines entités ou situations échappent à nos travaux, alors que des fonds publics sont en jeu. Il est primordial que le Vérificateur général puisse, lorsqu'il le juge nécessaire, poursuivre son action partout où des fonds et autres biens publics sont concernés afin de s'assurer que ceux-ci sont utilisés à bon escient.

33 C'est notamment le cas de différents types d'aides, autres que des subventions, qui sont octroyés à des tiers. L'un de mes prédécesseurs, M. Guy Breton, avait d'ailleurs soulevé cette lacune en 1999-2000 lors d'un exercice de révision de cette loi. Depuis, nous avons relevé d'autres cas.

34 À titre d'exemple, l'octroi de dons à une fondation par un organisme du gouvernement, situation que j'ai soulevée dans le chapitre 1 de notre rapport déposé à l'Assemblée nationale en juin 2020, me préoccupe grandement. Il nous est toutefois impossible de faire le suivi de l'utilisation de ces fonds.

35 Nous avons également relevé d'autres situations qui nous amènent à proposer des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin que, lorsque c'est nécessaire, nous puissions réaliser les travaux souhaités à l'égard des fonds et autres biens publics.

36 Enfin, dans le but d'élargir la portée de nos travaux, nous souhaitons proposer que cette loi inclue l'obligation annuelle, pour le Vérificateur général, de présenter les résultats de ses travaux sur les états financiers consolidés du gouvernement à une commission parlementaire.

## Refléter les pratiques en vigueur et les changements survenus au fil des ans

37 Certaines pratiques maintenant en vigueur à l'égard des travaux du Vérificateur général et certains changements survenus dans notre environnement ne sont pas reflétés dans la *Loi sur le vérificateur général*. À titre d'exemple, cette loi prévoit encore aujourd'hui le dépôt d'un seul rapport à l'Assemblée nationale annuellement, alors que nous déposons en réalité chaque année plusieurs tomes distincts sur les résultats de nos audits, en plus de notre propre rapport annuel de gestion.

38 Un autre élément qui n'apparaît pas dans cette loi est l'adoption de motions par l'Assemblée nationale afin de confier un mandat particulier au Vérificateur général. Afin d'éviter toute ambiguïté sur le caractère discrétionnaire ou non d'un tel mandat, cette loi devrait être clarifiée comme elle l'est présentement lorsqu'un mandat nous est confié par décret du gouvernement ou à la suite d'une décision du Conseil du trésor.

## Maintenir en tout temps l'indépendance du titulaire de la fonction de vérificateur général et une gouvernance forte à ce poste

39 Pour assurer la pérennité d'une institution forte et crédible, la fonction de vérificateur général commande la nomination d'une personne de très haut calibre qui sera notamment respectée et qui aura toute la latitude nécessaire, et ce, tout au long de son mandat.

40 Certaines modifications doivent être apportées à la *Loi sur le vérificateur général* afin de favoriser la mise en place de conditions favorisant le maintien, en tout temps, de l'indépendance du titulaire de la fonction de vérificateur général et d'une gouvernance forte à ce poste. Parmi ces modifications, mentionnons l'ajout de règles d'après-mandat afin de garantir pleinement l'indépendance du titulaire de cette haute fonction, ainsi que l'ajout de délais encadrant la désignation d'un vérificateur général et d'une limite à la durée d'un intérim lorsque le poste devient vacant.

## Reconnaître l'indépendance et l'autonomie du Vérificateur général et assurer la protection de ses travaux

41 L'analyse de la *Loi sur le vérificateur général* nous a permis d'identifier certains éléments susceptibles de compromettre l'autonomie du Vérificateur général ou d'entraver ses travaux.

42 Par exemple, en raison de son statut, et bien que le Vérificateur général demeure assujéti à la *Loi sur la fonction publique*, la *Loi sur le vérificateur général* lui permet de conclure avec le Conseil du trésor certaines ententes de délégation de pouvoirs. Toutefois, le Vérificateur général se trouve à devoir obtenir l'autorisation du Conseil du trésor, alors que cette entité fait partie de son champ de compétence, ce qui peut porter atteinte à l'indépendance du Vérificateur général.

43 Nous souhaitons donc proposer des ajustements afin d'instaurer une procédure différente permettant au Vérificateur général, lorsque c'est requis et après justifications, d'obtenir les délégations de pouvoirs nécessaires pour l'exercice de ses fonctions tout en préservant son indépendance.

44 Parmi les autres modifications que nous suggérons, certaines visent à ce que le Vérificateur puisse exercer ses fonctions sans contrainte. En effet, il nous est arrivé à quelques occasions dans le passé de nous voir refuser l'accès à certains renseignements nécessaires à nos travaux.

## CONTENU DU PRÉSENT TOME

45 Malgré le contexte tout à fait particulier dans lequel nous avons dû réaliser nos travaux depuis le printemps dernier, nous avons été en mesure de mener à terme quatre missions d'audit de performance, dont nous présentons les rapports dans le présent tome.

46 Le chapitre 2 est consacré à l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance. Il est maintenant reconnu que l'accès à un service de garde de qualité est un élément essentiel dans un parcours éducatif réussi. C'est au ministère de la Famille que revient la responsabilité de développer et d'encadrer un réseau de services de garde permettant de répondre aux besoins de l'ensemble des familles du Québec. À cette fin, un investissement annuel moyen de 2,4 milliards de dollars y a été consacré depuis 2014-2015. Nos travaux ont mis en lumière que le ministère n'était pas parvenu à respecter pleinement ses engagements. Notamment, l'offre de places demeure insuffisante et les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance de certaines régions administratives.

47 La mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux fait l'objet du chapitre 3. Ces travaux se voulaient une suite à un rapport que nous avons déposé à l'hiver 2017 qui démontrait la difficulté du réseau de la santé et des services sociaux à rendre compte de sa performance. Nous voulions apprécier l'évolution de la situation au fil des dernières années. Pour ce faire, nous nous sommes attardés à des indicateurs clés utilisés par le ministère pour mesurer l'accès aux soins de santé et aux services sociaux et en rendre compte. Nous concluons que la situation ne s'est guère améliorée. Nous illustrons ce constat en démontrant que les indicateurs privilégiés par le ministère de la Santé et des Services sociaux ne permettent pas d'avoir un portrait juste de l'accès à un médecin ni d'évaluer l'efficacité des mesures incitatives qui visent les médecins omnipraticiens. Il en est de même en ce qui concerne l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.

48 Au chapitre 4, nous présentons un second rapport sur le Programme AccèsLogis Québec, géré par la Société d'habitation du Québec et qui vise à offrir des logements sociaux et abordables. En mai 2019, nous avons publié un rapport concernant l'exploitation des immeubles ayant bénéficié de ce programme. Dans ce deuxième rapport, nous avons jeté un regard en amont, soit sur la démarche menant au choix et à la réalisation des projets d'habitation. Nous concluons que la Société n'assume pas adéquatement ses responsabilités à l'égard de ce programme. Son analyse des projets proposés ne lui permet pas de démontrer dans quelle mesure ce sont les plus pertinents pour répondre aux besoins. De plus, elle n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation de ces projets. D'un point de vue plus global, la Société n'a pas élaboré de stratégie d'intervention qui favoriserait une utilisation judicieuse de ses différents programmes afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

49 Ce tome se conclut avec le chapitre 5, qui porte sur les coûts et la performance du réseau national intégré de radiocommunication, communément appelé le RENIR. Ce réseau était sous la responsabilité du Centre de services partagés du Québec avant son abolition le 1<sup>er</sup> septembre dernier. Le RENIR est maintenant sous la responsabilité d'Infrastructures technologiques Québec, et c'est à ce nouvel organisme que nous avons adressé nos recommandations. Depuis le démarrage du projet en 2002, plus de 350 millions de dollars ont été consentis pour le développement de ce réseau sans qu'il soit encore exploité à son plein potentiel. En effet, des utilisateurs possibles du RENIR n'y ont jamais adhéré. De surcroît, des investissements additionnels importants sont prévus pour terminer la migration des policiers de la Sûreté du Québec vers le réseau. Depuis le début de l'exploitation du RENIR, des déficits d'exploitation sont enregistrés chaque année et aucune solution de financement durable n'a été mise en œuvre. Par ailleurs, des améliorations restent à apporter en ce qui concerne la qualité des services offerts aux utilisateurs.



CHAPITRE **2**

## Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance

Audit de performance et observations  
du commissaire au développement durable

Ministère de la Famille

## EN BREF

La petite enfance est une période cruciale du développement des enfants et est déterminante dans leur réussite éducative. La majorité des familles ayant recours à un service de garde pour leur enfant, l'accès à un service de garde de qualité est essentiel, car c'est le premier maillon d'un parcours éducatif réussi.

Malgré un investissement annuel moyen de 2,4 milliards de dollars depuis l'exercice financier 2014-2015, le ministère de la Famille n'est pas parvenu à respecter pleinement ses engagements quant au développement et à l'encadrement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance en vue d'en assurer l'accessibilité. Cela a notamment mené à une offre de places subventionnées qui ne répond pas aux besoins des familles du Québec et qui varie d'une région administrative à l'autre. De plus, les services de garde subventionnés et non subventionnés présentent des différences en matière de tarification et de ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés.

Au 28 novembre 2019, 46 000 enfants attendaient toujours une place dans le réseau. À ceux-ci s'ajoutaient 9 000 enfants qui fréquentaient un service de garde éducatif non subventionné par le ministère de la Famille et dont les parents désiraient toujours obtenir une place dans un service de garde éducatif subventionné.

Finalement, des lacunes importantes ont été constatées en ce qui concerne la gestion du réseau par le ministère, soit :

- l'insuffisance des mesures d'encadrement et de contrôle des services de garde éducatifs à l'enfance ;
- une planification du développement du réseau basée sur un portrait imprécis et incomplet de ce dernier ;
- un processus de création de places inadéquat en raison de sa lenteur et qui ne permet pas d'assurer la création des places initialement planifiées.

# CONSTATS

---

1

L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes.

2

Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.

3

Le guichet unique La Place 0-5 ne permet pas une gestion efficace de l'accès aux services de garde et, en plus de ne pas être à jour, l'information qui s'y trouve n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des parents.

4

L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers.

5

Le ministère de la Famille n'atteint pas ses objectifs de création de nouvelles places subventionnées annoncés depuis plusieurs années, ce qui l'empêche de répondre aux besoins des familles.

# ÉQUIPE

**Janique Lambert**

Directrice principale d'audit

**Robert L'Écuyer**

Directeur d'audit

**Mariane Arsenault**

**Emmanuelle Bailly**

**Nicolas Coulombe**

**Marie-Ève Dupuis**

**Danielle Gagnon**

**Philippe Morin**

**Nicolas Pellerin**

**Emilie Peter**

## SIGLES

**CISSS** Centre intégré de santé et de services sociaux

**CIUSSS** Centre intégré universitaire de santé  
et de services sociaux

**CPE** Centre de la petite enfance

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	23
L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes. ....	27
Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.....	32
Le guichet unique La Place 0-5 ne permet pas une gestion efficace de l'accès aux services de garde et, en plus de ne pas être à jour, l'information qui s'y trouve n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des parents. ....	38
L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers. ....	42
Le ministère de la Famille n'atteint pas ses objectifs de création de nouvelles places subventionnées annoncés depuis plusieurs années, ce qui l'empêche de répondre aux besoins des familles. ....	49
Recommandations.....	54
Observations du Commissaire au développement durable.....	55
Commentaires de l'entité auditée.....	64
Renseignements additionnels.....	67



# MISE EN CONTEXTE

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 En 2019, le Québec comptait environ 525 000 enfants âgés de 0 à 5 ans susceptibles, pour la majorité, de fréquenter un service de garde éducatif à l'enfance (ci-après nommé service de garde). Selon le ministère de la Famille, parmi ceux-ci, plus de 40 000 enfants étaient en attente d'une place dans un service de garde au 31 décembre 2018.

2 La petite enfance est une période cruciale du développement des enfants et déterminante pour leur réussite éducative. En effet, l'accès à un service de garde de qualité constitue le premier maillon d'un parcours éducatif réussi. La fréquentation d'un tel service de garde est d'ailleurs particulièrement bénéfique pour les enfants issus d'un milieu défavorisé. Or, dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère mentionne qu'en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle.

3 Le gouvernement du Québec verse des sommes importantes pour le financement des services de garde. De 2014-2015 à 2018-2019, une subvention de 2,4 milliards de dollars en moyenne leur a été accordée par exercice financier.



En 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle.

## Quels sont l'objectif de notre audit et la portée de nos travaux ?

4 Le présent audit avait pour but de déterminer si le ministère de la Famille prend des mesures efficaces et efficientes afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les enfants d'accéder en temps opportun à des services de garde de qualité et adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs parents. Nous avons notamment analysé :

- les renseignements utilisés par le ministère pour planifier l'offre de places en service de garde (ex. : besoins des familles) ;
- l'encadrement du réseau des services de garde en vue de garantir à tous les enfants un accès équitable et en temps opportun aux services de garde qui en font partie.

5 Nos travaux ont porté sur la période comprise entre avril 2014 et décembre 2019. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du ministère de la Famille

- 6 Le ministère de la Famille a pour mission de mettre en place des conditions favorables à l'épanouissement et au mieux-être des familles, ainsi qu'au développement des enfants dans leur milieu de vie. À cette fin, il dispose du quatrième portefeuille le plus élevé du budget de dépenses du gouvernement, si l'on exclut le service de la dette.
- 7 L'action du ministère porte particulièrement sur l'accessibilité et la qualité des services de garde. Ses principaux rôles et responsabilités qui sont pertinents dans le cadre de notre mandat sont présentés dans la section Renseignements additionnels.
- 8 Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille s'est notamment fixé comme objectif d'améliorer l'adéquation entre l'offre de places en service de garde et les besoins des parents. Les orientations et les objectifs du ministère qui sont pertinents dans le cadre de notre mandat sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance

- 9 Le réseau des services de garde est un réseau privé composé des quatre types de services de garde reconnus par le ministère de la Famille. Ces derniers sont présentés ci-après.

<b>Centre de la petite enfance (CPE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne morale sans but lucratif ou coopérative</li> <li>■ Services de garde offerts dans une ou plusieurs installations<sup>1</sup></li> <li>■ Géré par un conseil d'administration</li> </ul>	Subventionné
<b>Garderie subventionnée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique ou morale</li> <li>■ Généralement à but lucratif</li> <li>■ Services de garde offerts dans une installation</li> </ul>	Subventionné
<b>Garderie non subventionnée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique ou morale</li> <li>■ Généralement à but lucratif</li> <li>■ Services de garde offerts dans une installation</li> </ul>	Non subventionné
<b>Service de garde en milieu familial reconnu par un bureau coordonnateur<sup>2</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personne physique</li> <li>■ Services de garde offerts dans une résidence privée contre rémunération</li> </ul>	Subventionné <sup>3</sup>

1. Le terme « installation » réfère à un ensemble indissociable de locaux comprenant toute aire de jeu, de service et de circulation, ainsi que l'espace extérieur de jeu lorsque celui-ci n'est pas situé dans un parc public, réservés exclusivement aux activités de garde.

2. Ces bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial coordonnent, dans un territoire délimité, les services offerts par les personnes responsables d'un service de garde en milieu familial reconnu et s'assurent du respect des normes établies par règlement.

3. Quelques services de garde en milieu familial reconnus ne sont pas subventionnés.

10 Au 31 mars 2019, le réseau comptait 305 083 places<sup>1</sup>, dont 234 909 étaient subventionnées par le ministère et pour lesquelles le parent payait, en 2019, une contribution réduite de 8,25 dollars par jour et par place. Le tableau 1 présente la répartition de ces places par type de service de garde pour les exercices financiers s'étant terminés le 31 mars 2015 et le 31 mars 2019, ainsi que le coût quotidien d'une place et la portion assumée par le parent au 31 mars 2019.

### Contribution réduite

Cette contribution a été mise en place au Québec après la publication, en 1997, des nouvelles dispositions de la politique familiale intitulée *Les enfants au cœur de nos choix*. Le Règlement sur la contribution réduite accorde aux parents admissibles le droit de recevoir certains services et limite les frais qui peuvent être exigés par les prestataires dont les services sont subventionnés.

**TABEAU 1** Évolution de la répartition des places par type de service de garde et coût quotidien d'une place au 31 mars 2019

Type de service de garde	Nombre de places au 31 mars 2015	Nombre de places au 31 mars 2019	Coût quotidien d'une place au 31 mars 2019		
			Coût total d'une place subventionnée <sup>1</sup> (\$)	Montant payé par le parent avant impôts <sup>2</sup> (\$)	Proportion du coût payée par le parent avant impôts <sup>3</sup> (%)
CPE	89 833	96 084	63,52	8,25	13,0
Garderie subventionnée	45 970	47 221	53,36	8,25	15,5
Garderie non subventionnée	51 843	70 174	S. O.	35 et plus <sup>4</sup>	100,0
Service de garde en milieu familial subventionné	91 664	91 604	30,78	8,25	26,8
<b>Total</b>	<b>279 310</b>	<b>305 083</b>			

1. Ce montant comprend toutes les subventions versées aux prestataires de services de garde et aux bureaux coordonnateurs (subvention pour le financement des infrastructures des centres de la petite enfance seulement, subvention de fonctionnement, subvention pour le Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées subventionnées du Québec et subvention pour le régime d'assurance collective), ainsi que les contributions parentales.
2. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le parent d'un enfant qui occupe une place dans un service de garde subventionné doit déboursier 8,35 dollars par jour. La contribution additionnelle pour les services de garde subventionnés a été abolie le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agissait d'un montant que les parents devaient verser en plus de la contribution de base.
3. Les frais payés par un parent à un service de garde, qu'il soit subventionné ou non, lui donnent droit, à certaines conditions, à une déduction fiscale au fédéral, de même qu'à un crédit d'impôt au provincial auquel il est admissible uniquement si son enfant fréquente un service de garde éducatif non subventionné ou non reconnu.
4. Ce montant minimum est donné à titre indicatif. Il varie d'un service de garde non subventionné à un autre et peut être inférieur à 35 dollars.

Source : Ministère de la Famille.

11 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* encadre le fonctionnement du réseau des services de garde, qui relève du ministère de la Famille. En parallèle à ce réseau, les enfants ont la possibilité de fréquenter un service de garde en milieu familial non reconnu par le ministère. Un portrait du réseau au 31 mars 2019 ainsi que les principales exigences légales que doivent respecter les services de garde reconnus et non reconnus sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

1. À ce nombre s'ajoutent 308 places non subventionnées offertes par des services de garde en milieu familial reconnus qui ne sont pas comptabilisées par le ministère dans le calcul des places offertes dans le réseau des services de garde.

12 La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* vise notamment à :

- promouvoir la qualité des services de garde en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, surtout ceux ayant des besoins particuliers ou qui vivent dans un contexte de précarité socio-économique ;
- favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.

13 De plus, elle reconnaît le droit des services de garde, en tant qu'entreprises privées, d'accepter ou de refuser un enfant.

## Accès au réseau des services de garde

14 Dans le but de simplifier l'accès aux services de garde pour les enfants, La Place 0-5, le guichet unique d'accès aux places en service de garde au Québec, a été lancée en 2014. Depuis septembre 2018, tous les services de garde reconnus par le ministère de la Famille (sauf ceux en territoire autochtone), qu'ils soient subventionnés ou non, ont l'obligation d'utiliser La Place 0-5. Elle constitue la seule porte d'entrée des parents pour avoir accès à l'ensemble de ces services de garde.

15 Le guichet unique a pour objectif de faciliter les démarches des parents en réunissant l'ensemble des services de garde reconnus au sein d'une même plateforme Web où ils peuvent inscrire leur enfant gratuitement. La création et la gestion de La Place 0-5 ont été attribuées par le ministère à un organisme externe, soit la Coopérative Enfance Famille. Ainsi, un parent qui désire faire garder son enfant dans un de ces services de garde doit l'inscrire à La Place 0-5, où un dossier est créé. Le processus d'inscription à un service de garde est présenté dans la section Renseignements additionnels.

# CONSTAT 1

L'offre de places subventionnées est insuffisante pour répondre aux besoins des familles du Québec, et celles qui ne peuvent en bénéficier payent plus cher pour un service dont la qualité n'est pas nécessairement à la hauteur des attentes.

## Qu'avons-nous constaté ?

16 Au 28 novembre 2019, 46 000 enfants attendaient toujours une place dans le réseau des services de garde. À ceux-ci s'ajoutaient 9 000 enfants qui fréquentaient un service de garde non subventionné du réseau et dont les parents désiraient obtenir une place dans un service de garde subventionné. Par ailleurs, l'accès aux services de garde du réseau peut s'avérer encore plus difficile pour les parents ayant un horaire de travail atypique ou ayant un enfant à besoins particuliers.

17 De plus, le ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés n'est pas respecté dans tous les services de garde. Ce sont les garderies non subventionnées qui sont les moins nombreuses à atteindre ce ratio, même si le coût d'une place pour un parent y est, dans la majorité des cas, plus élevé que dans un service de garde subventionné.

18 Finalement, l'offre des différents types de services de garde subventionnés varie d'une région administrative à l'autre. Certaines régions administratives comptent proportionnellement moins de places en service de garde subventionné que le reste du Québec, alors que les besoins y sont importants.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Le recours aux services de garde est une solution qu'adoptent la majorité des familles pour concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. Par ailleurs, plusieurs études indiquent que la fréquentation d'un service de garde de qualité est un élément important favorisant la réussite scolaire. Par contre, tous les enfants n'ont pas une chance égale d'accéder à un service de garde de qualité. Pourtant, l'égalité des chances est un principe que promeut le ministère de la Famille.

20 Or, rappelons que dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille mentionne qu'en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur investit des sommes importantes dans différentes mesures concernant les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

## Ce qui appuie notre constat

### Accès limité

21 En plus des 46 000 enfants qui étaient en attente d'une place sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019, environ 14 000 enfants qui fréquentaient déjà un service de garde non subventionné étaient toujours en attente d'une place dans un autre service de garde. Les parents de 9 000 de ces derniers désiraient absolument une place dans un service de garde subventionné.



**46 000 enfants** étaient en attente d'une place sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019.

22 Certains facteurs, présentés ci-après, rendent l'accès aux différents services de garde plus difficile.

#### Horaires de garde atypique<sup>1</sup>



Au 28 novembre 2019, les enfants dont les parents désiraient obtenir une place dans un service de garde offrant un horaire de garde atypique (environ 9 000 enfants) affichaient un taux de placement plus faible (71 %) que ceux dont les parents désiraient une place avec un horaire de garde usuel à temps plein (85 %).

#### Enfant ayant des besoins particuliers



Au 28 novembre 2019, les enfants qui présentaient un syndrome diagnostiqué par un professionnel de la santé, comme un trouble du spectre de l'autisme, et dont l'état avait été signalé par leurs parents dans leur dossier sur La Place 0-5 (environ 800 enfants) affichaient un taux de placement plus faible (73 %) que les enfants sans besoins particuliers (83 %).

1. L'horaire de garde atypique est défini selon les catégories répertoriées sur La Place 0-5 (ex. : temps partiel, soir, nuit, fin de semaine, une semaine sur deux).

## Différence de coûts et de ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés entre les types de services de garde

23 La tarification et le ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés varient selon le type de service de garde. Ainsi, la majorité des parents en attente d'une place subventionnée se voient obligés de payer un prix plus élevé pour obtenir, dans certains cas, une place dans un service de garde non subventionné ayant un ratio d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés moins élevé.

24 Depuis l'abolition de la contribution additionnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le coût d'une place subventionnée est le même pour l'ensemble des parents, peu importe leurs revenus. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce coût quotidien est passé de 8,25 dollars à 8,35 dollars, alors que celui d'une place non subventionnée pouvait s'élever à 70 dollars par jour. Un tableau montrant le tarif quotidien après impôts d'une place en service de garde en fonction du revenu familial est présenté dans la section Renseignements additionnels. Par exemple, une famille ayant un seul enfant et dont le revenu est de 90 000 dollars par année aura à déboursier entre 550 dollars (place non subventionnée à 35 dollars par jour) et 5 300 dollars (place non subventionnée à 55 dollars par jour) de plus par année qu'une famille similaire dont l'enfant occupe une place à contribution réduite.

### Contribution additionnelle

Cette contribution s'ajoutait à la contribution de base et pouvait être applicable si l'enfant fréquentait un service de garde subventionné. Elle était calculée en fonction du revenu familial, du nombre de jours de garde dans l'année et du nombre d'enfants de la même famille qui fréquentaient un service de garde. Elle devait être payée à Revenu Québec par les parents à la suite de la production de leur déclaration de revenus.



25 En plus des différences de coût quotidien entre les services de garde subventionnés et non subventionnés, les ratios d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés varient également entre ceux-ci. Ce sont dans les garderies non subventionnées que les ratios les moins élevés sont observés, même si le montant payé par le parent pour une place y est plus élevé que dans un service de garde subventionné. Pourtant, selon le ministère de la Famille, l'un des facteurs qui contribuent à assurer la qualité des services est l'embauche d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés. Le tableau 2 présente la proportion de services de garde en installation ayant respecté l'exigence du ministère de la Famille en matière de qualification du personnel éducateur.

### Obligations légales quant aux éducatrices et aux éducateurs qualifiés

Le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance prévoit que les services de garde en installation doivent s'assurer qu'au moins deux membres du personnel de garde sur trois sont qualifiés et présents auprès des enfants durant la prestation de services de garde. Dans les services de garde où le personnel de garde compte moins de trois membres, il doit y avoir au moins une éducatrice ou un éducateur qualifié.

Les services de garde ont jusqu'à cinq ans après la délivrance ou la modification de leur permis pour se conformer à cette disposition. Pendant cette période, ils doivent s'assurer qu'au moins un membre du personnel de garde sur trois est qualifié. Les éducatrices et les éducateurs qualifiés doivent détenir un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou toute autre équivalence reconnue par le ministre de la Famille.

**TABLEAU 2** Pourcentage des installations de CPE et des garderies ayant respecté l'exigence en matière de qualification du personnel éducateur<sup>1</sup>

	CPE (%)			Garderies subventionnées (%)			Garderies non subventionnées <sup>2</sup> (%)		
	2013	2016	2018	2013	2016	2018	2013	2016	2018
Respect de l'exigence réglementaire en matière de qualification du personnel éducateur (deux tiers du personnel qualifié)	87	91	92	70	82	81	17	43	33

1. Seuls les services de garde dont le personnel éducateur compte trois membres ou plus ont été pris en compte dans le calcul.

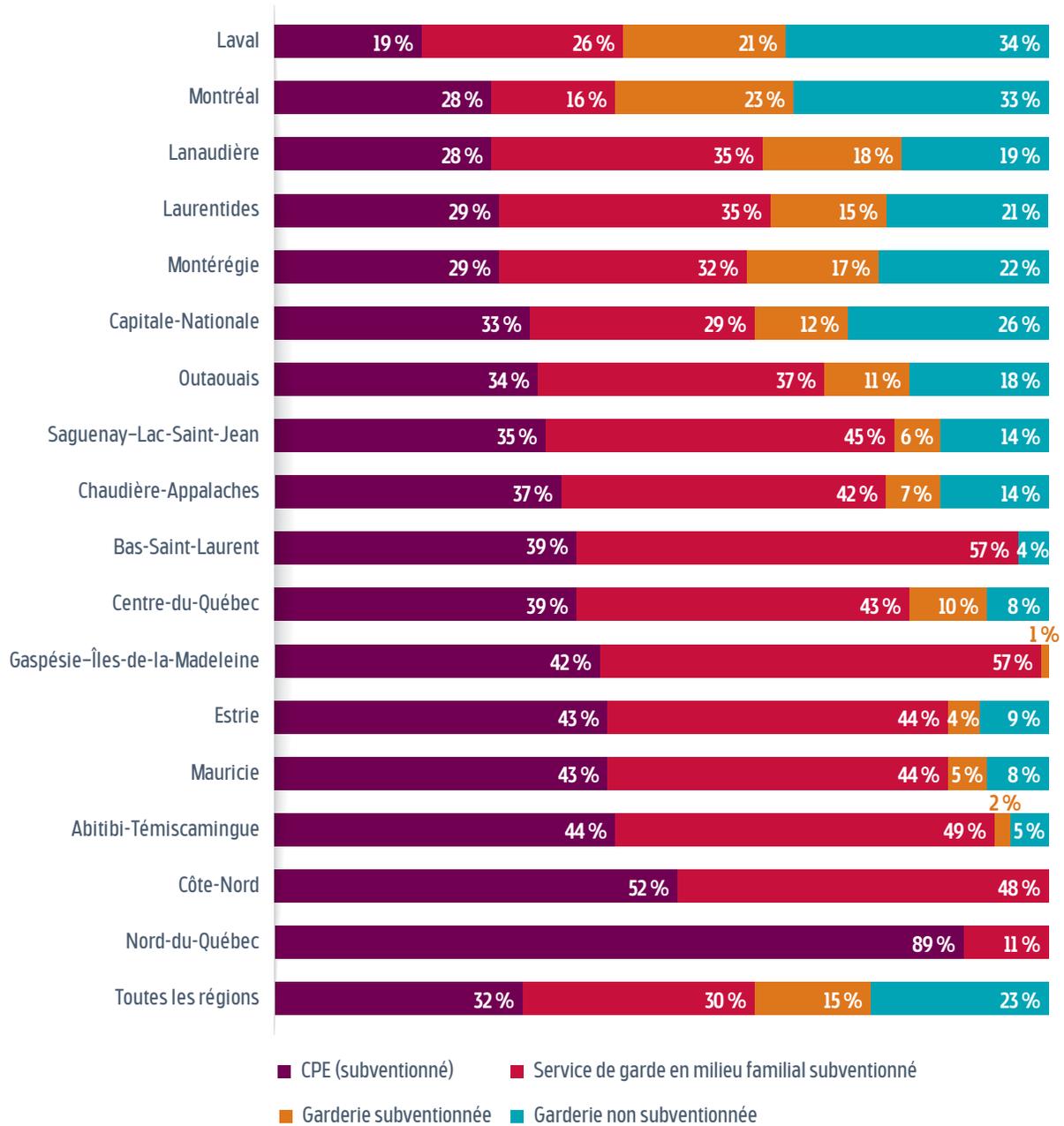
2. Un grand nombre de garderies non subventionnées ont été créées au cours des cinq dernières années.

Source : Ministère de la Famille.

### Variation de l'offre de services de garde selon les régions

26 L'offre de services de garde subventionnés par le ministère de la Famille diffère d'une région administrative à l'autre. La figure 1 présente un portrait de la distribution de l'offre par région administrative au 28 novembre 2019. Ce portrait montre que les régions administratives de Laval et de Montréal comptent proportionnellement beaucoup moins de places subventionnées (CPE, garderie subventionnée et service de garde en milieu familial subventionné) que le reste du Québec.

**FIGURE 1** Distribution des places en service de garde par région administrative au 28 novembre 2019



## CONSTAT 2

Les enfants de familles à faible revenu sont sous-représentés dans les centres de la petite enfance des régions administratives de Laval et de Montréal.

### Qu'avons-nous constaté ?

27 Dans les régions administratives de Laval et de Montréal, les quartiers défavorisés comptent une proportion moins élevée de places en CPE que les quartiers mieux nantis. De plus, un nombre considérable d'enfants issus de familles à faible revenu sont en attente d'une place en CPE.

28 Pourtant, l'un des objectifs de la création de ce type de service de garde était de contribuer au développement et à l'égalité des chances de tous les enfants, notamment de ceux subissant les effets néfastes de la pauvreté.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

29 Depuis sa création en 1997, le ministère de la Famille s'appuie sur les services de garde subventionnés, notamment les CPE, afin de contribuer au développement et à l'égalité des chances des enfants, en particulier de ceux qui subissent les effets néfastes de la pauvreté. En effet, l'adoption en 1997 de la politique familiale du gouvernement du Québec intitulée *Nouvelles dispositions de la politique familiale – Les enfants au cœur de nos choix* a entraîné la mise sur pied du programme de places à contribution réduite et la création des CPE. Cette politique mentionne notamment le rapport du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu intitulé *Chacun sa part*, publié en 1996, selon lequel les services de garde de qualité sont en nombre insuffisant et les familles à faible revenu éprouvent de nombreuses difficultés à s'acquitter des frais d'inscription.

30 Également, selon plusieurs études menées dans différents pays, la fréquentation d'un service de garde de qualité a un effet bénéfique sur le développement et la réussite scolaire des enfants, en particulier chez ceux issus d'un milieu défavorisé, qui sont plus vulnérables sur le plan de la réussite scolaire. Or, des études ont démontré qu'au Québec, les enfants issus de familles à faible revenu fréquentent moins souvent un service de garde éducatif à l'enfance que ceux issus d'une famille ayant un revenu plus élevé.

31 En 2019, le nombre d'enfants âgés de 0 à 5 ans était d'environ 525 000 au Québec. Selon les données fiscales de l'année 2018, près de 63 000 enfants de 0 à 5 ans, soit presque 12 %, étaient issus d'une famille dont le revenu s'élevait à 25 000 dollars<sup>2</sup> ou moins, incluant environ 24 000 qui faisaient partie d'une famille prestataire de l'aide sociale. En outre, plus du tiers de ces 63 000 enfants habitaient les régions administratives de Laval et de Montréal.



Plus du tiers des 63 000 enfants du Québec âgés de 5 ans ou moins dont les parents ont un revenu inférieur à 25 000 dollars habitent à Laval ou à Montréal.

## Ce qui appuie notre constat

### Proportion moins élevée de places en CPE dans les quartiers défavorisés

32 En plus des disparités régionales dans l'offre de services de garde subventionnés présentés à la figure 1, nous avons constaté que dans les quartiers défavorisés des régions de Laval et de Montréal, la répartition des places offertes en CPE diffère considérablement de celle des autres régions administratives du Québec. Le tableau 3 présente la répartition des places offertes en CPE dans certaines régions administratives du Québec, dont Laval et Montréal, en fonction de l'indice de défavorisation matérielle des quartiers.

#### Indice de défavorisation matérielle

L'indice de défavorisation matérielle de l'Institut national de santé publique du Québec est composé des caractéristiques socioéconomiques des individus habitant une unité géographique. Il est basé sur les données du recensement de 2016 concernant le niveau d'éducation, le taux d'emploi et le revenu des individus.

2. Tout revenu présenté dans le présent rapport est un montant brut (avant impôts et déductions). Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

**TABLEAU 3** Répartition des places offertes en CPE au 28 novembre 2019 selon l'indice de défavorisation matérielle des quartiers dans certaines régions administratives du Québec

Indice de défavorisation matérielle	Proportion des places en CPE (%)						
	Laval	Montréal	Capitale-Nationale	Chaudière-Appalaches	Saguenay-Lac-Saint-Jean	Abitibi-Témiscamingue	Ensemble du Québec
Favorisé et très favorisé	27	37	35	35	33	24	33
Moyen	15	26	34	38	23	63	29
Défavorisé et très défavorisé	19	23	42	45	46	59	36
Écart entre les quartiers plutôt favorisés et ceux plutôt défavorisés	42	61	(17)	(22)	(28)	(59)	(8)

33 Par exemple, au 28 novembre 2019, dans les milieux considérés comme défavorisés ou très défavorisés de la région administrative de Montréal, 23 % des places offertes en service de garde étaient en CPE, comparativement à 37 % dans les milieux considérés comme favorisés ou très favorisés. Les quartiers favorisés de Montréal comptaient donc 61 % plus de CPE que les quartiers défavorisés.

#### Exemple de disparité entre les milieux

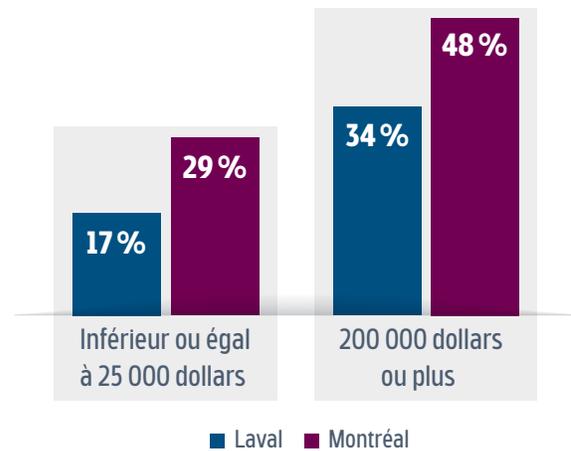
Dans les quartiers Parc-Extension et Saint-Michel, ainsi que dans l'arrondissement Montréal-Nord, où le revenu médian des familles ayant un enfant âgé de 5 ans ou moins était de 38 000 dollars en 2018 (comparativement à 82 000 dollars au Québec), le nombre de places offertes peut être jusqu'à 85 % plus élevé dans les garderies non subventionnées que dans les CPE. Dans ces trois quartiers défavorisés, il y a en moyenne une place en CPE pour sept enfants, comparativement à une place pour trois enfants dans un quartier plus aisé de Montréal (Westmount).

### Sous-représentation des enfants issus d'un milieu défavorisé dans les CPE

34 Selon les données fiscales de l'année 2018, le revenu médian des familles du Québec ayant au moins un enfant âgé de 5 ans ou moins était de 82 000 dollars, alors que celui des familles dont l'enfant fréquentait un CPE, une garderie subventionnée ou un service de garde en milieu familial subventionné était respectivement d'environ 98 000 dollars, 87 000 dollars et 80 000 dollars. Même si les frais de garde sont identiques, il existe donc un écart entre les revenus des familles selon le type de service de garde.

35 À Laval et à Montréal, nous avons constaté d'importants déséquilibres dans la répartition des enfants selon le revenu des familles au sein de chaque type de service de garde. Par exemple, les enfants dont les parents ont un revenu familial annuel inférieur ou égal à 25 000 dollars sont moins présents dans les CPE (17 % pour Laval et 29 % pour Montréal) que les enfants dont les parents ont un revenu familial de 200 000 dollars ou plus (34 % pour Laval et 48 % pour Montréal).

Fréquentation des CPE par les enfants selon le revenu des familles



36 Le tableau 4 présente le type de service de garde fréquenté par les enfants, selon le revenu des familles, dans les régions de Laval et de Montréal ainsi que dans les autres régions du Québec.

**TABLEAU 4** Type de service de garde fréquenté par les enfants au 28 novembre 2019 selon le revenu des familles<sup>1</sup>

Tranche de revenu familial	CPE			Garderie subventionnée			Service de garde en milieu familial subventionné			Garderie non subventionnée		
	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec	Laval	Montréal	Autres régions du Québec
<b>Plus de 200 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	231	2 371	3 191	165	1 088	1 199	75	193	1 187	205	1 249	1 927
Proportion d'enfants	34 %	48 %	42 %	25 %	22 %	16 %	11 %	4 %	16 %	30 %	26 %	26 %
<b>Plus de 125 000 \$ à 200 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	821	4 573	14 991	634	2 094	5 356	503	781	8 765	760	2 531	6 910
Proportion d'enfants	30 %	46 %	42 %	23 %	21 %	15 %	19 %	8 %	24 %	28 %	25 %	19 %
<b>Plus de 80 000 \$ à 125 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	962	4 683	20 933	878	2 888	7 233	877	1 535	17 641	1 002	2 562	7 851
Proportion d'enfants	26 %	40 %	39 %	24 %	25 %	13 %	23 %	13 %	33 %	27 %	22 %	15 %
<b>Plus de 50 000 \$ à 80 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	501	3 510	10 738	743	3 011	3 906	791	2 030	12 110	677	2 266	3 526
Proportion d'enfants	19 %	32 %	35 %	27 %	28 %	13 %	29 %	19 %	40 %	25 %	21 %	12 %
<b>Plus de 25 000 \$ à 50 000 \$</b>												
Nombre d'enfants	327	2 929	5 813	553	2 914	2 239	566	2 243	6 749	570	2 275	2 370
Proportion d'enfants	16 %	28 %	34 %	28 %	28 %	13 %	28 %	22 %	39 %	28 %	22 %	14 %
<b>25 000 \$ ou moins</b>												
Nombre d'enfants	214	2 349	5 204	337	2 482	1 488	439	1 930	4 965	282	1 309	1 155
Proportion d'enfants	17 %	29 %	41 %	26 %	31 %	11 %	35 %	24 %	39 %	22 %	16 %	9 %

1. Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

37 Environ 22 % des enfants de Laval (282) et 16 % des enfants de Montréal (1 309) dont les parents ont un revenu annuel de 25 000 dollars ou moins fréquentent un service de garde non subventionné. Ils ne peuvent donc pas bénéficier d'une place à contribution réduite. Un couple ayant deux enfants, par exemple, aura ainsi à déboursier 1 381 dollars de plus par année s'il envoie ses enfants dans un service de garde non subventionné à 40 dollars par jour plutôt que dans un service de garde subventionné.

## Nombre considérable d'enfants de familles à faible revenu en attente d'une place subventionnée

38 Au Québec, le revenu médian des familles dont l'enfant n'avait pas de place dans le réseau et était en attente d'une place en CPE sur La Place 0-5 au 28 novembre 2019 s'élevait à 86 500 dollars. Dans le cas de 11 % de ces enfants (4 000), le revenu familial était de 25 000 dollars ou moins. Le tableau 5 présente, pour certains quartiers défavorisés de Montréal, le nombre d'enfants qui étaient en attente d'une place en CPE et qui n'avaient pas de place ailleurs dans le réseau des services de garde au 28 novembre 2019. Il inclut également une comparaison entre le revenu médian de ces familles et celui des familles dont l'enfant occupait une place, selon le type de service de garde fréquenté. Le revenu médian des familles qui étaient en attente d'une place est inférieur à celui des familles dont l'enfant fréquentait un CPE. Par exemple, le revenu médian des familles des 362 enfants en attente d'une place en CPE dans le quartier de LaSalle était d'environ 59 000 dollars. Parmi elles, 25 % avaient un revenu familial de moins de 25 000 dollars. Pourtant, le revenu médian des familles dont l'enfant fréquentait un CPE du quartier était d'environ 80 000 dollars.

**TABLEAU 5** Information sur le revenu médian des familles et le nombre d'enfants en attente d'une place en CPE pour certains quartiers défavorisés de la région de Montréal au 28 novembre 2019

Quartier	Revenu médian des familles <sup>1</sup> (\$)				Nombre d'enfants du quartier en attente d'une place dans un CPE et ne fréquentant aucun service de garde reconnu
	Enfant en CPE <sup>2</sup>	Enfant en garderie subventionnée <sup>2</sup>	Enfant en service de garde en milieu familial <sup>2</sup>	Enfant du quartier en attente d'une place dans un CPE et ne fréquentant aucun service de garde reconnu	
Montréal-Nord	44 949	40 623	40 430	41 063	312
Saint-Michel	58 771	43 224	38 928	43 540	180
LaSalle	80 029	61 329	53 017	58 601	362
<b>Ensemble du Québec</b>	<b>97 631</b>	<b>86 864</b>	<b>79 796</b>	<b>86 507</b>	<b>37 042</b>

1. Les données sur le revenu des familles utilisées dans le cadre de nos travaux sont celles de l'année civile 2018, soit les dernières rendues disponibles par Revenu Québec.

2. Ces enfants n'habitent pas nécessairement dans le quartier où se situe le service de garde qu'ils fréquentent.

39 Également, dans l'ensemble du Québec, 1 600 enfants dont les parents étaient prestataires de l'aide sociale étaient en attente d'une place dans un service de garde subventionné au 28 novembre 2019. Or, seules les places subventionnées permettent de bénéficier de l'aide financière du ministère de la Famille.

---

### **Aide financière**

Les familles prestataires du Programme d'aide sociale ou de certains autres programmes du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peuvent bénéficier de services de garde gratuits pour leur enfant lorsqu'il fréquente un service de garde subventionné.

## CONSTAT 3

Le guichet unique La Place 0-5 ne permet pas une gestion efficace de l'accès aux services de garde et, en plus de ne pas être à jour, l'information qui s'y trouve n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des parents.

### Qu'avons-nous constaté ?

40 Certains services de garde reconnus par le ministère de la Famille ne respectent pas leur obligation légale de recourir exclusivement aux inscriptions portées à La Place 0-5 pour pourvoir leurs places. Par ailleurs, les services de garde n'ont pas l'obligation de respecter, en fonction de leur capacité d'accueil, le positionnement des enfants sur les listes fournies par La Place 0-5 lorsqu'ils ont des places à combler.

41 L'information disponible sur La Place 0-5 n'est pas suffisante pour permettre aux parents de prendre une décision éclairée quant au choix du service de garde pour leur enfant.



42 Cette information manque d'ailleurs de fiabilité puisque ce n'est pas l'ensemble des services de garde qui effectuent systématiquement les mises à jour nécessaires lors de l'attribution d'une place à un enfant.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

43 Le ministère de la Famille a investi près de 2 millions de dollars dans la mise en service de La Place 0-5, qui, depuis septembre 2018, est légalement le seul guichet d'accès pour tous les types de services de garde reconnus. La Place 0-5 est donc la seule porte d'entrée permettant aux parents d'inscrire leurs enfants auprès de ceux-ci. Le guichet unique permet aux parents d'accéder à de l'information provenant des services de garde qui y sont inscrits, de s'inscrire sur les listes d'attente de CPE et de garderies subventionnées ou non subventionnées, ou encore d'obtenir les coordonnées de services de garde en milieu familial qui s'y affichent, et ce, en un seul et même endroit.

44 Selon la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, les services de garde reconnus doivent obligatoirement choisir parmi les enfants inscrits à La Place 0-5 pour combler leurs places disponibles. Le guichet unique leur permet entre autres d'effectuer une gestion centralisée et personnalisée de leur liste d'attente. Cette liste doit toutefois être à jour pour permettre aux services de garde de combler leurs places. Selon cette même loi, ils sont libres d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant dans leur installation sans que le ministère puisse intervenir.

## Ce qui appuie notre constat

### Non-respect des obligations légales et du positionnement des enfants sur les listes fournies par La Place 0-5

45 Plus de 16 000 prestataires de services de garde du réseau (à l'exception de ceux établis sur un territoire autochtone) ont deux obligations légales à respecter en ce qui a trait à La Place 0-5. En premier lieu, ils ont l'obligation d'adhérer au guichet unique. Or, depuis septembre 2018, La Place 0-5 génère une liste des contrevenants destinée au ministère de la Famille. Malgré plusieurs rappels effectués par ce dernier, leur nombre s'élevait toujours à 114 en avril 2020.

46 En second lieu, depuis septembre 2018, les prestataires de services de garde ont l'obligation légale de recourir exclusivement à La Place 0-5 pour combler leurs places. Selon nos travaux réalisés entre septembre 2018 et novembre 2019, environ 30 000 enfants (dont environ 5 000 dans le cas des CPE) ont obtenu une place alors qu'ils n'étaient pas inscrits au guichet unique, ce qui n'est pas conforme à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. De plus, bien que la loi spécifie qu'il n'existe qu'un seul guichet d'accès aux services de garde au Québec, une autre plateforme Web permet à ceux-ci de combler leurs places et se veut un point de rencontre des services de garde et des parents, ce qui peut porter à confusion pour ces derniers.

47 Par ailleurs, bien que La Place 0-5 soit la seule porte d'entrée des parents pour avoir accès à l'ensemble des services de garde reconnus, le ministère ne précise toutefois pas la façon dont les services de garde doivent gérer leur liste d'attente. Ces derniers ont la liberté de sélectionner les enfants en fonction de leur politique d'admission et de leurs besoins (ex. : place disponible dans un certain groupe d'âge), sans tenir compte de l'ordre proposé par le guichet unique dans leur liste d'attente. Les lacunes liées aux politiques d'admission des services de garde sont présentées au constat 4.

## Manque d'information sur La Place 0-5 pour les parents

48 Dans sa forme actuelle, qui a été approuvée par le ministère de la Famille, le guichet unique n'offre pas aux parents l'information qui leur permettrait de prendre une décision éclairée quant au choix du service de garde dans lequel inscrire leur enfant, ainsi que d'estimer la probabilité pour celui-ci d'obtenir une place et le délai d'attente. Actuellement, La Place 0-5 :

- n'indique pas le nombre de places disponibles dans les services de garde ;
- n'indique pas le nombre d'enfants inscrits sur les listes d'attente des services de garde ;
- n'affiche pas le positionnement des enfants sur les listes d'attente ;
- n'indique pas clairement aux parents que les services de garde ne sont pas dans l'obligation de respecter la position des enfants pour combler leurs places ;
- ne donne aucune information sur les plaintes ou les résultats d'inspection du ministère concernant les services de garde, alors que, d'après ce dernier, certains parents s'appuient sur de tels renseignements pour faire leur choix.

Au 28 novembre 2019, le nombre moyen d'enfants sur la liste d'attente d'un CPE était d'environ 300, et d'un peu plus de 200 pour une garderie subventionnée.



## Absence de mises à jour de l'information par les services de garde sur La Place 0-5

49 Au 28 novembre 2019, 2 400 services de garde n'avaient pas mis à jour le statut des enfants qui fréquentaient leur installation, alors qu'il est de leur responsabilité de le faire. Cette mise à jour permet, à la suite de la confirmation des parents, de faire disparaître le nom de ces enfants de l'ensemble des listes d'attente auxquelles ils sont inscrits. Il en découle que, à cette même date, près de 30 % des enfants étaient considérés comme en attente sur La Place 0-5, alors qu'ils avaient déjà une place dans un service de garde. En confirmant que les enfants fréquentent leur installation, les services de garde obtiendraient pourtant des listes d'attente plus représentatives de la réalité et plus utiles. Le processus d'inscription à La Place 0-5 et le détail des différents statuts que peuvent y avoir les enfants sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Dépendance du ministère de la Famille envers le fournisseur de La Place 0-5

50 La Place 0-5 est une plateforme Web développée pour faciliter la gestion de l'accès aux services de garde. L'investissement initial du ministère de la Famille pour le développement de ce site Internet a été de 998 750 dollars pour créer l'interface utilisée par les CPE et les garderies. Par la suite, lors de l'intégration des services de garde en milieu familial trois ans plus tard, le ministère a dû déboursier un montant similaire, soit 996 010 dollars, afin d'adapter la plateforme à ces changements.

51 Cependant, le ministère n'est pas propriétaire de l'application Web de La Place 0-5, et la Coopérative Enfance Famille, à qui il a délégué la gestion du guichet unique, n'en est propriétaire qu'en partie. Une portion importante de celle-ci appartient à un tiers fournisseur, qui est une entreprise privée. Le partenariat que le ministère a conclu avec la coopérative le place dans une situation de dépendance envers ce fournisseur, car advenant une résiliation de l'entente, les données du guichet unique lui seraient remises, mais l'application Web serait perdue, à moins que le ministère en achète les droits.

## CONSTAT 4

L'encadrement des services de garde par le ministère de la Famille est largement insuffisant pour optimiser l'accès des familles aux services de garde, notamment lorsque leur enfant a des besoins particuliers.

### Qu'avons-nous constaté ?

52 L'encadrement des politiques d'admission des services de garde subventionnés effectué par le ministère de la Famille est minimaliste. Cela fait en sorte que l'accès à ces derniers est limité pour de nombreuses familles qui ne satisfont pas à leurs critères d'admission, et ce, sans que le ministère ne soit mis au courant. Ces services de garde sont pourtant majoritairement subventionnés par celui-ci. Pour l'exercice financier 2018-2019, il a subventionné les CPE à 87% et les garderies subventionnées à 84,5%.

53 De plus, le ministère ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des critères d'admission utilisés par les services de garde qu'il subventionne. Sans cette information, il ne peut évaluer l'impact des critères d'admission sur l'accessibilité aux services de garde subventionnés.

54 Finalement, le ministère n'a aucune assurance que les allocations accordées aux services de garde subventionnés<sup>3</sup> pour faciliter l'accès ou l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers sont utilisées adéquatement et ont l'effet escompté. C'est le cas notamment de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, dans laquelle 470 millions de dollars ont été investis pour les exercices financiers 2014-2015 à 2018-2019.

**470 millions de dollars** ont été investis pour l'intégration d'enfants handicapés sans encadrement suffisant.



3. Il est à noter que ces allocations ne sont pas offertes aux services de garde non subventionnés.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Les services de garde sont libres de choisir les critères qui sont inclus dans leur politique d'admission. Puisque l'attribution des places se fait notamment en fonction de ces critères, l'accès à un service de garde peut être compromis pour certaines clientèles. En effet, les enfants qui répondent aux critères se retrouvent en haut des listes d'attente. Toutefois, si les services de garde ont encore des places disponibles, ils peuvent les offrir à des enfants qui ne répondent à aucun critère.

56 Le ministère de la Famille doit disposer d'un portrait d'ensemble des critères d'admission de son réseau des services de garde pour s'assurer que l'offre de places est arrimée aux besoins des familles et qu'aucun enfant n'est exclu de manière indue en raison de ces critères.

57 Également, en l'absence de contrôle de l'utilisation des allocations de la part du ministère, des enfants ayant des besoins particuliers, notamment ceux présentant un handicap ou vivant une situation familiale difficile, pourraient ne pas recevoir le soutien dont ils ont besoin pour accéder à un service de garde et s'y intégrer. Les principales allocations pertinentes dans le cadre du mandat sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

## Ce qui appuie notre constat

### Encadrement insuffisant des politiques d'admission

58 Le ministère de la Famille ne détient pas suffisamment d'information pour évaluer l'impact des critères d'admission sur l'accessibilité. En effet, l'accès aux services de garde subventionnés peut être restreint pour un grand nombre de familles en raison des critères inclus dans les politiques d'admission de ces derniers. Par exemple, nous avons constaté lors de notre audit qu'un CPE possédait 11 critères d'admission, notamment :

- être le petit-enfant ou le neveu d'un employé ;
- être l'enfant de la famille d'un ancien employé ;
- être le frère ou la sœur d'un enfant fréquentant une école en particulier.

#### **Obligations des services de garde envers le ministère de la Famille concernant les politiques d'admission**

Les services de garde, à l'exception de ceux en milieu familial, sont tenus de fournir au ministère un document décrivant leurs règles d'organisation de la prestation des services de garde. Dans celles-ci se trouve leur politique d'admission, qui inclut des critères servant à déterminer l'ordre d'admission des enfants et les priorités accordées. De plus, les services de garde doivent informer le ministère de tout changement apporté à leur politique d'admission et à leurs critères. Ces derniers peuvent varier d'un service de garde à l'autre.

59 Le tableau 6 présente quelques-uns de ces critères ainsi que la proportion d'installations qui les utilisent.

**TABLEAU 6** Exemples de critères d'admission et de leur taux d'utilisation au sein des installations

Critère	CPE (%)	Garderies subventionnées (%)	Garderies non subventionnées (%)
<b>Fratrie (frère et sœur)</b>	99,3	99,6	99,9
<b>Enfant d'un employé du service de garde</b>	88,7	73,7	8,3
<b>Enfant dont un membre de la famille étudie ou travaille dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers<sup>1</sup></b>	26,5	11,1	2,6
<b>Famille élargie<sup>2</sup></b>	30,8	42,7	2,8
<b>Enfant dont un membre de la famille fait partie de la direction ou du conseil d'administration, ou qui est recommandé par ceux-ci</b>	4,0	8,0	0,5
<b>Enfant recommandé par un parent dont l'enfant occupe une place dans le service de garde ou par un employé du service de garde</b>	0,7	26,7	1,5

1. Ce critère inclut également les enfants dont un membre de la famille a par le passé étudié ou travaillé dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers.

2. Ce critère comprend notamment les membres de la famille (hormis les frères et sœurs) des enfants fréquentant le service de garde (ex. : cousins, cousines), de même que les membres de la famille (hormis les enfants) des employés du service de garde (ex. : neveux, nièces et petits-enfants). Il inclut également la famille des enfants ayant déjà fréquenté le service de garde ou des anciens employés.

60 Les critères les plus communs favorisent les fratries et les enfants des employés du service de garde. Par ailleurs, les CPE et les garderies subventionnées utilisent beaucoup plus de critères d'admission (cinq en moyenne) pouvant réduire leur accessibilité que les garderies non subventionnées (un seul en moyenne). D'ailleurs, plus de 10 % des installations de CPE et de garderies subventionnées utilisent au moins huit critères, alors que plus de 90 % des garderies non subventionnées en appliquent deux ou moins.

61 Comme mentionné précédemment, les CPE ont vu le jour à la suite de la publication du livre blanc sur les nouvelles dispositions de la politique familiale en 1997, notamment en vue d'aider les enfants subissant les effets néfastes de la pauvreté. Plus de 20 ans plus tard, seulement la moitié (825) des installations de CPE utilisent des critères permettant de prioriser les enfants issus d'un milieu défavorisé dans leur politique d'admission.

62 Au 28 novembre 2019, environ 30 % des enfants admis dans un CPE répondaient à au moins un des critères d'admission suivants : fratrie, enfant d'un employé du service de garde, enfant dont le parent étudie ou travaille dans un établissement d'enseignement, une entreprise ou un organisme particuliers. Dans le cas de certains CPE, cette proportion excédait 90 %.

63 Ainsi, une proportion importante des enfants ont un accès limité aux services de garde subventionnés puisqu'ils ne répondent pas aux critères d'admission accordant les priorités d'accès aux places disponibles. Le ministère de la Famille n'effectue aucune analyse pour connaître les conséquences de l'application des critères d'admission, notamment pour les enfants qui ne répondent à aucun d'entre eux. Les principales lacunes constatées dans les mesures de contrôle sont expliquées ci-après.

<b>Lacune</b>	<b>Description</b>
Absence d'encadrement pour l'élaboration de politiques d'admission	Aucune directive n'a été donnée aux services de garde par le ministère de la Famille pour les encadrer dans l'élaboration des critères de leur politique d'admission. Ainsi, les politiques d'admission sont laissées à la discrétion du conseil d'administration des CPE ou de la direction des garderies subventionnées.
Absence de contrôle de l'acceptabilité des politiques d'admission et de leurs critères	Lors de la délivrance ou du renouvellement de leur permis, ainsi qu'en cas de modification de leur politique d'admission, les CPE et les garderies subventionnées sont tenus de remettre cette dernière au ministère, qui s'assure uniquement de son existence, mais ne valide pas la pertinence et le bien-fondé des critères.
Aucun portrait complet de l'ensemble des critères des services de garde	En l'absence d'une vision d'ensemble des critères utilisés, le ministère ne peut pas assurer la cohérence entre les priorités d'admission et les besoins des parents.
Aucune analyse de l'impact du cumul des critères d'admission sur l'accessibilité aux services de garde par secteur	Le ministère n'effectue aucune analyse de l'impact du cumul de critères dans les politiques d'admission des services de garde subventionnés sur l'accès des familles qui n'y répondent pas. Il ne s'assure pas que les critères d'admission des services de garde n'excluent pas certains enfants sur un territoire donné, dont des enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique. Par ailleurs, il ne dispose pas de toute l'information qui pourrait lui permettre de cibler les familles vivant dans un tel contexte.
Aucun suivi des critères d'admission qui sont affichés sur La Place 0-5	Le ministère ne s'assure pas que les critères des politiques d'admission utilisés sur La Place 0-5 pour établir les priorités d'admission des enfants sont identiques à ceux qui lui sont transmis dans le cadre de la délivrance ou du renouvellement de permis des services de garde. De plus, un prestataire de services de garde peut demander l'ajout de critères d'admission aux responsables de La Place 0-5 sans fournir de preuve de l'acceptation de ces changements par le ministère.
Aucune information sur les refus d'admission ou les expulsions d'enfants	Aucune reddition de comptes n'est exigée des services de garde au sujet de la sélection, du refus ou de l'expulsion d'enfants. Le ministère n'exerce aucun contrôle à ce sujet, sauf en cas de plainte.

## Absence de contrôle de la mise en œuvre des protocoles d'entente avec le réseau de la santé

64 Depuis 2002, le ministère de la Famille offre une allocation compensatoire aux CPE, à quelques services de garde en milieu familial subventionnés (par l'entremise des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial) ainsi qu'aux garderies subventionnées (depuis 2005) qui acceptent de réserver jusqu'à 3 % (bureau coordonnateur de la garde en milieu familial) ou jusqu'à 5 % (CPE et garderies subventionnées) de leurs places à des enfants recommandés par des centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). Cette allocation est versée uniquement pour les places réservées qui demeurent vacantes. Au cours de l'exercice financier 2017-2018, l'équivalent d'environ 1 800 places à temps complet ont été réservées et près de 700 installations de services de garde et bureaux coordonnateurs ont reçu l'allocation compensatoire pour des places non utilisées, pour un montant total d'environ 5,9 millions de dollars, dans le cadre des protocoles d'entente entre les services de garde, les CISSS et les CIUSSS<sup>4</sup>. Pourtant, le ministère n'exerce aucun contrôle ou suivi de la mise en œuvre et du respect de ces protocoles d'entente.

### Objectifs des protocoles d'entente

Ces protocoles visent à favoriser l'accès des enfants jugés vulnérables en raison de leur situation familiale (ex. : exposition à une situation de violence) ou personnelle (ex. : handicap ou difficultés de développement) à une place en service de garde. L'allocation compensatoire est versée lorsque les places réservées n'ont pu être comblées pour une période donnée.

65 Notre analyse des données d'un CISSS et d'un CIUSSS révèle qu'au 17 février 2020, 150 enfants vulnérables étaient en attente d'une place dans le cadre de ces protocoles, alors que plus de 60 places réservées n'avaient pas été comblées. Ces places, demeurées vacantes, ont donc été subventionnées par le ministère. Les places n'ont pu être comblées, notamment parce que les services de garde ne disposaient pas de places réservées correspondant au groupe d'âge des enfants ou qu'ils n'avaient pas la capacité d'accueillir des enfants présentant certains types de vulnérabilité.

66 Ce phénomène n'est d'ailleurs pas isolé, puisque nous avons constaté, pour l'exercice 2017-2018, que le taux d'occupation des places réservées était de 50 % et moins dans 293 des 894 installations ou bureaux coordonnateurs ayant des protocoles d'entente en vigueur au Québec. Près de 4 millions de dollars ont ainsi été répartis entre plus d'un tiers des installations et bureaux coordonnateurs pour des places non utilisées. Le tableau 7 présente le portrait de l'utilisation de ces places pour l'exercice financier 2017-2018.

4. Publié en 2002, le document encadrant l'implantation des protocoles est intitulé *Protocole CLSC-CPE – Guide d'implantation, entente-cadre et protocole type*.

**TABLEAU 7** Utilisation des places réservées dans les services de garde pour les CISSS et les CIUSSS en 2017-2018

Taux d'occupation des places réservées (%)	Nombre d'installations ou de bureaux coordonnateurs	Allocations versées pour des places réservées demeurées vacantes (\$)
0	107	1 150 307
1 à 25	68	1 215 635
26 à 50	118	1 530 738
51 à 75	143	1 296 005
76 à 99	258	682 861
100	200	0
<b>Total</b>	<b>894</b>	<b>5 875 546</b>

67 Les principales lacunes des mesures de contrôle du ministère de la Famille en lien avec les protocoles d'entente sont expliquées ci-après.

Lacune	Description
Aucune connaissance des besoins des enfants suivis par les CISSS et les CIUSSS	<p>Le ministère de la Famille recueille, par l'intermédiaire des rapports financiers annuels des services de garde, des données sur le nombre de places réservées occupées et non occupées afin de calculer le montant de l'allocation compensatoire devant leur être accordée.</p> <p>Cependant, il ne recueille pas de données et ne produit pas d'analyse concernant les besoins de la population visée par les protocoles d'entente. Il n'analyse notamment pas la répartition géographique et les caractéristiques (ex. : âge, type de vulnérabilité) des enfants en attente pour les comparer à celles des places réservées. De ce fait, le ministère n'est pas en mesure de déterminer si les places réservées permettent d'accueillir tous les enfants recommandés par les CISSS et les CIUSSS, quel que soit leur profil.</p>
Absence de mise à jour des documents encadrant les protocoles d'entente et aucune évaluation récente de leur mise en œuvre ainsi que de leurs retombées	<p>Aucune mise à jour de l'entente-cadre et du guide d'implantation du protocole d'entente n'a été effectuée depuis leur élaboration en 2002. Le ministère de la Famille n'a pas réévalué le pourcentage maximal de 5 % de places réservées afin de s'assurer qu'il correspond aux besoins des CISSS et des CIUSSS ainsi qu'à la capacité d'accueil des services de garde.</p> <p>Le <i>Rapport d'évaluation de l'entente-cadre et des protocoles CLSC-CPE</i>, publié en 2008, est la seule évaluation qui a été réalisée par le ministère.</p>
Aucun mécanisme de coordination entre le ministère de la Famille, le ministère de la Santé et des Services sociaux, les CISSS et les CIUSSS	<p>Le ministère de la Famille n'exige aucune information concernant les protocoles d'entente de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux ou des CISSS et des CIUSSS qui coordonnent leur mise en œuvre.</p> <p>Le ministère de la Famille n'est donc pas en mesure de s'assurer que les places réservées par les CPE et les garderies subventionnées sont en nombre suffisant et répondent aux besoins des enfants, de leurs parents, ainsi que des CISSS et des CIUSSS.</p>

## Encadrement insuffisant de l'utilisation de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

68 Le ministère de la Famille n'a pas l'assurance que les sommes allouées aux services de garde subventionnés dans le cadre de l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, soit 470 millions de dollars pour les exercices financiers 2014-2015 à 2018-2019, ont été utilisées à bon escient. En effet, il autorise les services de garde à utiliser cette allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant handicapé pour lequel elle est versée. Toutefois, aucune reddition de comptes n'est exigée des services de garde à ce sujet. Ainsi, il ne s'assure pas que cette allocation est utilisée dans le respect de la Directive concernant l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé, ce qui peut faire en sorte d'ouvrir la porte à une mauvaise gestion de cette allocation.

### Directive concernant l'allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé

En vigueur depuis 2017<sup>5</sup>, la directive autorise l'utilisation de cette allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant pour lequel elle a été versée. Elle précise également que, lorsque les dépenses prévues pour cet enfant sont inférieures aux sommes accordées par le ministère de la Famille, le prestataire de services de garde peut utiliser les sommes excédentaires afin de :

- financer des dépenses pour l'intégration d'un autre enfant handicapé, qu'il reçoive l'allocation ou non ;
- favoriser le développement global de tous les enfants inscrits au service de garde.

69 Aucune vérification systématique de la manière dont est dépensée l'allocation par les services de garde n'est réalisée, malgré les plaintes reçues. Entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 16 octobre 2019, plus de 120 plaintes reposant sur des allégations relatives à l'utilisation de l'allocation à d'autres fins que pour l'intégration de l'enfant handicapé ont été déposées.

---

5. Avant 2017, les règles budgétaires autorisaient les prestataires de services de garde à transférer l'allocation à d'autres fins que pour l'intégration d'un enfant handicapé, sans cependant spécifier lesquelles.

# CONSTAT 5

Le ministère de la Famille n'atteint pas ses objectifs de création de nouvelles places subventionnées annoncés depuis plusieurs années, ce qui l'empêche de répondre aux besoins des familles.

## Qu'avons-nous constaté ?

70 La planification du développement du réseau des services de garde ne s'appuie pas sur des données suffisamment précises et complètes pour que le ministère de la Famille puisse déterminer adéquatement les besoins des familles par secteur.

71 Le ministère ne parvient pas non plus à respecter la planification établie quant à la création de nouvelles places en service de garde subventionné. Par exemple, en date de février 2020, près de la moitié des places autorisées par l'entremise des appels de projets de 2011 et de 2013 n'avaient toujours pas été créées, soit parce que les projets avaient été abandonnés par les demandeurs qui avaient reçu l'autorisation de créer ces places, soit parce qu'ils étaient toujours en cours de réalisation.

### Appel de projets

Il s'agit d'une procédure qui est lancée lorsque le ministère désire créer de nouvelles places en service de garde subventionné.

### Demandeurs

Il s'agit notamment d'entreprises privées à but lucratif dans le cas des services de garde subventionnés ou d'organismes à but non lucratif et de coopératives dans le cas des CPE qui répondent à l'appel de projets afin d'obtenir l'autorisation de créer des places.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Une mauvaise estimation des besoins particuliers de chacun des territoires fait en sorte que certains se retrouvent avec un surplus de places et d'autres avec un déficit de places, ce qui peut rendre le retour sur le marché du travail difficile pour certains parents. Rappelons que 46 000 enfants étaient toujours en attente d'une place dans le réseau des services de garde au 28 novembre 2019.



### **Estimation du taux de couverture des territoires**

Afin d'évaluer dans quelle mesure l'offre de services de garde répond à la demande de places, le ministère de la Famille a divisé le Québec en 161 territoires pour réaliser ses calculs. Son objectif est qu'il n'y ait pas plus de 15 % des 161 territoires qui soient en déficit au 31 mars 2023, alors qu'actuellement le ministère estime ce taux à 32 %.

Pour le ministère, un territoire peut inclure plusieurs municipalités ou arrondissements et est jugé en équilibre lorsqu'il atteint un taux de couverture égal ou supérieur à 95 %. Le calcul des taux de couverture consiste à diviser le nombre total de places offertes dans les services de garde (CPE, garderies subventionnées, services de garde en milieu familial et garderies non subventionnées) par le nombre total de places demandées (enfants occupant une place en service de garde et enfants en attente d'une place). Voici les trois états possibles des territoires en fonction de leur taux de couverture :

- en déficit : taux de couverture de moins de 95 % ;
- en équilibre : taux de couverture entre 95 % et 105 % ;
- en surplus : taux de couverture de plus de 105 %.

## **Ce qui appuie notre constat**

### **Estimation des besoins imprécise et incomplète**

73 L'un des principaux outils utilisés par le ministère de la Famille lors de sa prise de décision pour la création de nouvelles places est le modèle d'estimation de l'offre et de la demande de places dans le réseau des services de garde. Cet outil se base sur des territoires trop vastes qui ne représentent pas les réalités locales. En effet, ces territoires peuvent comprendre plusieurs municipalités et arrondissements qui ont des réalités bien différentes. Une estimation reposant sur de plus petits territoires est en attente de réalisation par le ministère depuis 2015.

74 Nous avons effectué une simulation de l'offre et de la demande en nous basant sur les paramètres du ministère, mais en utilisant de plus petits territoires. Au 28 novembre 2019, les résultats démontraient que plus de 50 % des 110 territoires jugés en équilibre ou en surplus de places selon la dernière évaluation du ministère présentaient un déficit dans au moins une municipalité ou un arrondissement.

75 De plus, selon les estimations du ministère, les deux tiers des enfants qui étaient en attente au 30 avril 2019 (environ 22 000 enfants) habitaient dans des territoires jugés en équilibre ou en surplus de places.

76 Les places autorisées par le ministère de la Famille sont réparties en deux catégories, soit les enfants âgés de moins de 18 mois (poupons) et ceux de 18 mois et plus. Sans autorisation préalable du ministre, le transfert de places autorisées de l'une de ces catégories à l'autre par le service de garde n'est pas possible. Or, le modèle d'estimation du ministère ne tient pas compte des groupes d'âge dans le calcul de l'offre de places et de la demande des familles. La planification des places à créer est par conséquent imprécise.

77 De plus, lorsque le ministère calcule le nombre de places disponibles sur un territoire, il inclut à tort des places en service de garde en milieu familial qui sont en fait non disponibles pour diverses raisons, notamment un congé parental ou de maladie. Ainsi, au 30 avril 2019, selon le ministère, plus de 4 100 places étaient touchées par cette situation. Si elles avaient été prises en compte dans son modèle d'estimation, 12 territoires supplémentaires sur 161 auraient été considérés comme en déficit de places, soit 63 territoires au lieu de 51.

78 Finalement, le modèle d'estimation ne prend pas en compte, par exemple, l'impact du déploiement de la maternelle 4 ans.

## **Non-respect des objectifs du ministère de la Famille pour la création de places en CPE**

79 Le ministère de la Famille a lancé des appels de projets en 2011, en 2013, en 2018 et en 2019 pour la création de places subventionnées. Dans le cas des trois derniers, son objectif était que 85 % des places soient attribuées à des projets de CPE et 15 % à des projets de garderie subventionnée. En réalité, pour les CPE, cette proportion a été de 81 % en 2013, 71 % en 2018 et 64 % en 2019. L'objectif de 85 % du ministère n'a donc pas été atteint. Selon lui, cela est attribuable au manque de demandeurs dont les projets de création de places en CPE sont conformes à ses exigences. Le manque de projets fait en sorte que des localités qui devaient bénéficier de nouvelles places en ont obtenu moins, voire aucune.

80 Le ministère n'a effectué aucune analyse afin de connaître les causes du faible nombre de projets soumis par des demandeurs et n'a élaboré aucun plan d'action dans le but de le faire augmenter. De plus, il n'a pas évalué l'impact du changement apporté au Programme de financement des infrastructures, applicable aux nouvelles ententes de financement signées avec le ministère de la Famille à partir de décembre 2014, ce qui inclut donc les projets déjà autorisés, mais qui n'ont pas encore été financés. La contribution du ministère a alors été réduite à 50 % du coût admissible du projet (elle pouvait être augmentée à 75 % ou 100 % si le projet répondait à certains critères), tandis qu'elle était auparavant de 100 % pour tous les projets.

### Objectif du Programme de financement des infrastructures

Le programme sert à financer une partie ou la totalité des dépenses liées aux projets d'immobilisation des CPE.

Le coût de construction d'un bâtiment pour un CPE est subventionné par le ministère de la Famille à 50 % si le territoire dans lequel est implanté le service de garde est jugé en équilibre ou en surplus de places, à 75 % si le territoire est jugé en déficit de places et à 100 % dans certains cas particuliers<sup>6</sup>.

Afin de déterminer si un territoire est en déficit de places ou non, le ministère considère l'ensemble des places offertes dans tous les types de services de garde reconnus, qu'ils soient subventionnés ou non.

81 Le tableau 8 présente les cinq régions administratives du Québec où la proportion de places offertes en CPE était inférieure à la moyenne provinciale au 28 novembre 2019. Selon le ministère, seulement trois de ces régions présentaient un déficit de places dans un ou plusieurs de leurs territoires. Aucun territoire ne présentait de déficit à Laval ou à Montréal, et ce, quel que soit le type de service de garde. Par exemple, un nouveau promoteur qui désirerait implanter un CPE à Laval ne pourrait pas bénéficier d'un financement de 100 % du coût de construction de l'installation, car cette région n'est pas en déficit de places, et ce, même si la proportion de CPE y est moins élevée que dans le reste de la province et si certains quartiers sont défavorisés. En effet, la proportion de places en CPE à Laval est de 19 %, comparativement à 32 % pour l'ensemble des régions du Québec.

**TABLEAU 8** Régions administratives dont le nombre de places en CPE était inférieur à la moyenne provinciale au 28 novembre 2019

Région administrative	Nombre de territoires	Nombre de territoires en déficit selon l'évaluation du ministère
Montréal	19	0
Laval	6	0
Lanaudière	9	1
Laurentides	10	3
Montérégie	25	3
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>7</b>

6. Le 13 février 2020, les règles administratives du Programme de financement des infrastructures ont été modifiées, notamment dans le but d'accroître la contribution du ministère de la Famille, qui passe de 50 % à 75 % du coût admissible du projet, ou encore à 100 % pour tous les nouveaux projets situés dans un territoire en déficit de places.

82 Lors des appels de projets de 2011 et de 2013, 10 et 33 nouvelles installations de CPE ont respectivement été autorisées pour les régions administratives de Laval et de Montréal. À ce jour, seulement deux installations ont été construites à Laval et sept dans la région de Montréal, soit un taux de réalisation respectif de 20 % et 21 %, comparativement à 44 % en moyenne pour les autres régions de la province.

## Lenteur de la création des places

83 Notre analyse des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019 a révélé qu'un grand nombre de places autorisées n'ont finalement pas été créées, soit parce que des demandeurs ont abandonné leur projet ou que des projets en cours de réalisation accusent un retard important. Le tableau 9 présente certaines statistiques liées à ces projets. Ainsi, en date de février 2020, près de la moitié des places autorisées lors des appels de projets de 2011 et de 2013 n'avaient toujours pas été créées. Parmi celles-ci, près de 20 % des places autorisées, soit environ 5 000 places (dont 4 500 en CPE), ne seront jamais créées puisque les projets ont été abandonnés. De plus, dans le cas des appels de projets de 2011 et de 2013, respectivement 13 % et 52 % des places ont été réalisées après la date limite du 31 décembre 2016 fixée par le ministère. D'ailleurs, la création d'environ 8 000 places accuse un retard de plus de trois ans par rapport à cette même date.

**TABLEAU 9** Bilan de la création des places autorisées dans le cadre des appels de projets de 2011, 2013, 2018 et 2019

Appel de projets	Nombre de places				Date limite pour la réalisation des projets	Délai de création moyen <sup>1</sup> (mois)	
	Autorisées	Abandonnées	En création	Réalisées		CPE	Garderie subventionnée
2011	14 805	1 005	1 762	12 038	2016-12-31	49	29
2013	14 730	4 085	6 377	4 268	2016-12-31	47	44
2018	1 691	184	1 432	75	2021-02-20	S. O. <sup>2</sup>	S. O. <sup>2</sup>
2019	2 754	0	2 754	0	2022-02-13	S. O. <sup>3</sup>	S. O. <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>33 980</b>	<b>5 274</b>	<b>12 325</b>	<b>16 381</b>			

1. Le délai de création représente le nombre de mois entre la date de lancement de l'appel de projets et la date à laquelle les places ont été créées.
2. Il est trop tôt pour évaluer le délai moyen de création puisque seule une faible proportion des projets a été réalisée. Les projets réalisés en février 2020 représentent tous des ajouts de places dans des installations déjà existantes. Aucune nouvelle installation n'a été construite.
3. L'appel de projets a été lancé le 20 mars 2019 et les personnes intéressées avaient jusqu'au 5 juillet 2019 pour soumettre leur projet. L'annonce des projets retenus par le ministère de la Famille a été effectuée le 13 février 2020.

## RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Famille. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Revoir la stratégie de déploiement du réseau des services de garde éducatifs à l'enfance afin que l'offre de services qui en découle puisse répondre aux besoins des familles, peu importe la région dans laquelle elles habitent.
- 2 Veiller à ce que les enfants vivant dans un contexte de précarité socio-économique ou ceux ayant des besoins particuliers aient accès à un service de garde abordable répondant à leurs besoins.
- 3 S'assurer que l'information disponible sur La Place 0-5 est complète et à jour afin d'aider les parents et les services de garde dans leur prise de décision.
- 4 S'assurer que les services de garde recourent exclusivement aux inscriptions portées à La Place 0-5 pour combler leurs places, comme exigé par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.
- 5 Renforcer de manière importante l'encadrement des services de garde subventionnés, particulièrement en ce qui a trait à leur politique d'admission et à l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers, de manière à répondre adéquatement aux besoins des familles.
- 6 S'assurer que les objectifs de création de nouvelles places en service de garde sont atteints et que l'échéancier établi est respecté.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE



## MISE EN CONTEXTE

85 Dans son rapport d'audit sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance (ci-après nommés services de garde), le Vérificateur général présente des constats préoccupants qui mettent en lumière les problèmes d'accès aux services de garde. Pourtant, plusieurs raisons militent en faveur de cette accessibilité. Tout d'abord, pour les enfants, l'accès à un service de garde de qualité constitue le **premier maillon d'un parcours éducatif réussi**. La fréquentation d'un tel service de garde est d'ailleurs particulièrement **bénéfique pour les enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé**. De même, le recours aux services de garde facilite **l'accès des femmes au marché du travail**, accès qui devient, dans certains cas, un moyen pour sortir de la pauvreté. Il s'agit des trois thèmes que j'aborderai dans mes observations après avoir précisé à quoi réfère ici un service de garde « de qualité ».

86 Au terme de ces observations, il me paraît que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment les suivantes :

- **Compte tenu de l'importance des services de garde pour le développement des jeunes Québécois, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour accroître leur qualité ?**
- **Quelles mesures faut-il mettre en œuvre pour permettre à davantage d'enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé de fréquenter un service de garde de qualité ?**

## ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

87 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des conséquences à long terme de nos actions, l'accès à un service de garde de qualité, dont les retombées tout au long de la vie d'un enfant peuvent être nombreuses et significatives, constitue à l'évidence un enjeu de développement durable.

88 Les liens existant entre l'accessibilité aux services de garde et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent également mon implication dans ce chapitre. Bien sûr, comme les services de garde préparent les enfants à leur entrée dans le système d'éducation, ils contribuent à « l'accès au savoir ». Le principe de « prévention » est aussi en cause puisqu'une mauvaise préparation des enfants avant leur entrée à la maternelle pourrait nécessiter la mise en place de mesures additionnelles à l'école pour soutenir les élèves en difficultés d'adaptation et d'apprentissage.

89 De plus, puisque le recours à un service de garde de qualité simplifie notamment la conciliation travail-famille, il contribue à « la santé et à la qualité de vie ». Par ailleurs, en permettant aux femmes d'accéder plus aisément au marché du travail, il facilite « la participation et l'engagement ». Enfin, le principe « d'équité et de solidarité sociales » suggère, entre autres, que les chances d'avoir accès à des services de garde de qualité soient similaires pour tous les Québécois et qu'une attention particulière soit accordée aux enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé.

90 À ce sujet, bien que le Plan stratégique 2019-2023 du ministère de la Famille inclue des objectifs touchant ces enfants, il est regrettable que son Plan d'action de développement durable 2015-2020 ne comporte aucun objectif en lien avec la quatrième grande orientation de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, c'est-à-dire favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques. Pourtant, les services de garde peuvent jouer un rôle dans l'intégration des enfants vulnérables ou issus d'un milieu défavorisé. Le précédent plan d'action de développement durable du ministère comportait d'ailleurs plusieurs objectifs à cet effet.

## SERVICES DE GARDE DE QUALITÉ

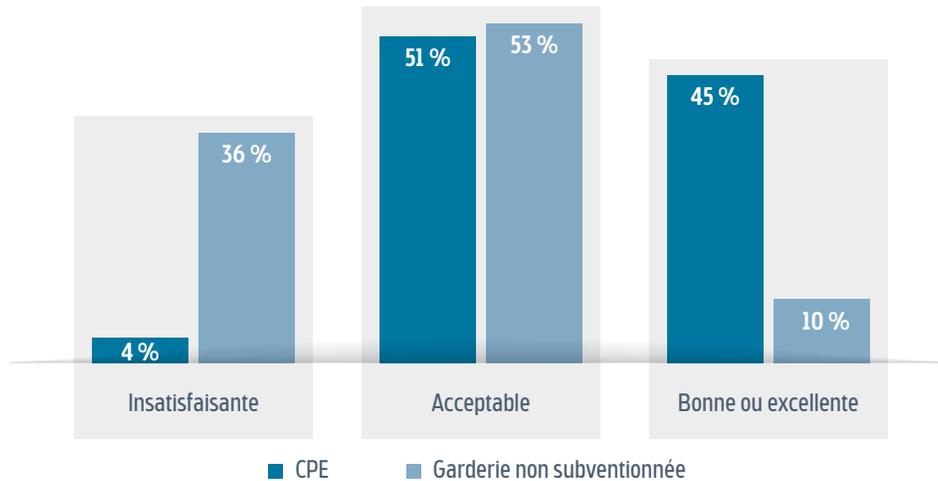
91 Compte tenu du caractère crucial de la période de la petite enfance (0 à 5 ans) en ce qui a trait à l'acquisition des habiletés liées au développement, la qualité des services de garde est capitale.

92 Mesurer cette qualité n'est toutefois pas une mince affaire. L'Institut de la statistique du Québec a publié en 2004 et en 2015 deux études d'envergure sur la qualité des services de garde. Elle y était évaluée selon quatre grandes dimensions, soit :

- la structuration des lieux ;
- la structuration et la variation des activités ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les enfants ;
- l'interaction de l'éducatrice, de l'éducateur ou de la personne responsable d'un service de garde en milieu familial avec les parents.

93 L'étude publiée en 2015 concluait que la qualité des services de garde était supérieure dans les CPE que dans les garderies non subventionnées. La figure 2, qui reprend les résultats de cette étude obtenus pour les enfants de 18 mois et plus, en fait foi.

**FIGURE 2** Pourcentage d'enfants de 18 mois à 5 ans en CPE et en garderie non subventionnée selon l'indice de qualité en 2014



Source : Institut de la statistique du Québec.

94 Les auteurs d'analyses publiées dans des revues scientifiques en psychologie, en psychiatrie et en sciences médicales ont également reconnu la qualité des services offerts en CPE. Pour sa part, le rapport d'audit montre que le pourcentage de CPE respectant les exigences du ministère de la Famille en matière de qualification du personnel éducateur est plus élevé que dans le cas des autres types de services de garde. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'une des grandes dimensions examinées dans les études de l'Institut de la statistique du Québec, ce pourcentage vient tout de même appuyer la conclusion des analyses mentionnées précédemment.

95 Comme indiqué dans le rapport d'audit, au 31 mars 2019, les CPE fournissaient 31 % des places du réseau des services de garde, alors que les garderies non subventionnées étaient responsables de 26 % des places.

## PREMIER MAILLON D'UN PARCOURS ÉDUCATIF DE QUALITÉ

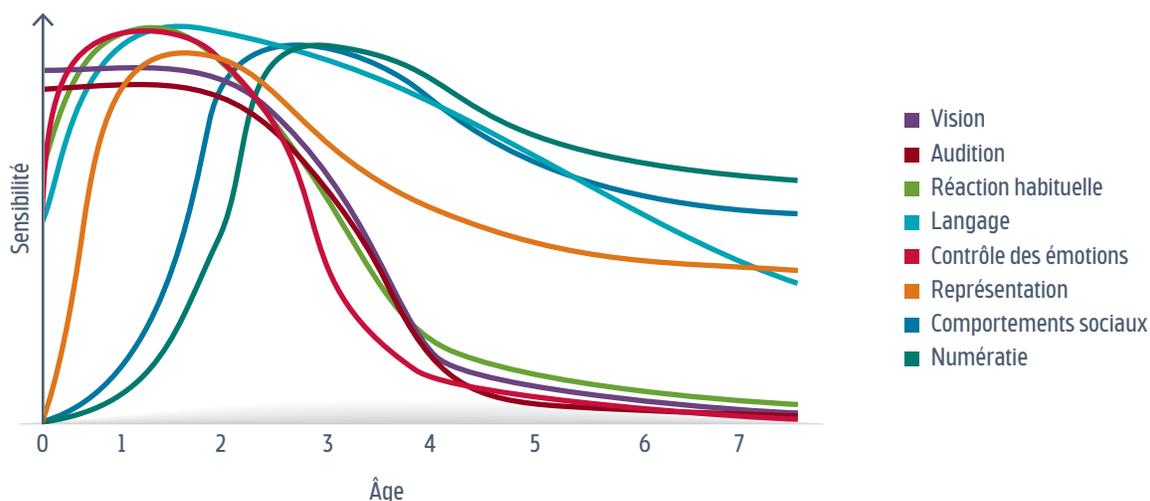
96 Comme le mentionne le Vérificateur général, en 2017, plus d'un enfant sur quatre n'avait pas acquis une base solide pour soutenir pleinement son développement et ses apprentissages à son entrée à la maternelle. C'est le signe que toute l'attention nécessaire n'a pas été accordée à la petite enfance, qui est une période charnière dans l'éducation des enfants.

97 L'éducation commence dès la naissance et non pas à l'âge de 4 ou 5 ans. Il s'agit du constat sur lequel s'accorde la majorité des chercheurs sur la petite enfance au Canada et aux États-Unis depuis 25 ans. Ces chercheurs sont rattachés à plusieurs disciplines scientifiques. Selon des études neurologiques, les premières années de vie sont critiques pour le développement du cerveau et les progrès réalisés à cette période sont durables.

### Périodes sensibles de développement

Élaborée par le Council for Early Child Development, la figure 3 présente les périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans. Nous constatons que, pour plusieurs dimensions (langage, numératie, etc.), la période de grande sensibilité des enfants se situe avant qu'ils aient atteint l'âge de 4 ans.

**FIGURE 3** Périodes sensibles du développement entre 0 et 7 ans



Source : Council for Early Child Development.

98 Pour leur part, les psychologues ont montré que, sans prise en charge, les vulnérabilités cognitives et comportementales des enfants au cours de leurs premières années de vie ont tendance à persister jusqu'à l'adolescence et à l'âge adulte, et qu'il est difficile et coûteux d'y remédier à ce moment-là. De leur côté, les économistes ont calculé que le rendement des sommes investies dans l'éducation et les soins à la petite enfance est le plus élevé de tous les investissements en matière d'éducation.

99 De façon plus spécifique, plusieurs recherches montrent que les enfants qui fréquentent un service de garde de qualité ont de meilleures performances langagières et cognitives, ainsi qu'une plus grande capacité à établir des relations harmonieuses avec leurs pairs et les adultes de leur entourage que ceux qui fréquentent un service de garde de moindre qualité.

100 En fait, la qualité des services de garde est d'autant plus importante qu'elle peut permettre d'éviter des dépenses en aval, dans le système d'éducation, pour faire face aux problématiques associées aux difficultés d'adaptation et d'apprentissage. D'ailleurs, les enfants souffrant de telles difficultés sont de plus en plus nombreux. Selon les données du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le pourcentage d'élèves handicapés ou en difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, à la formation générale des jeunes, est passé de 17 % en 2010-2011 à 22 % en 2019-2020.

## SERVICE CRUCIAL POUR LES ENFANTS VULNÉRABLES OU ISSUS D'UN MILIEU DÉFAVORISÉ

101 L'un des objectifs de la création du réseau des services de garde à contribution réduite était que ces services de garde contribuent au développement et à l'égalité des chances des enfants, notamment de ceux subissant les effets néfastes de la pauvreté.

102 Le rapport d'audit met en évidence des lacunes à cet égard. Entre autres choses, il révèle que les enfants issus d'une famille à faible revenu sont sous-représentés dans les CPE des régions administratives de Laval et de Montréal. La Commission sur l'éducation à la petite enfance est cinglante dans sa conclusion à ce sujet : « Si l'on doit mettre en évidence un échec dans l'application de la politique familiale, c'est de ne pas avoir réussi à rejoindre davantage, comme on le souhaitait, les familles vulnérables ». Certaines études démontrent que les enfants de ces familles sont pourtant ceux qui ont le plus à gagner à fréquenter un service de garde en bas âge.

### **Enquête montréalaise sur l'expérience préscolaire des enfants de maternelle**

Selon les données de cette enquête réalisée en 2015, les enfants issus d'une famille à faible revenu qui ont fréquenté de façon exclusive un CPE durant la période préscolaire sont 3,3 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine ou plus de leur développement, comparativement à leurs pairs n'ayant pas fréquenté de service de garde. Ces enfants sont également 2,5 fois moins susceptibles d'être vulnérables dans un domaine de leur développement que leurs pairs ayant fréquenté un autre type de service de garde reconnu.

103 La Commission sur l'éducation à la petite enfance fait aussi valoir que la fréquentation de services de garde de qualité par des enfants en situation de vulnérabilité permet de réduire à la fois les inégalités sociales de santé des enfants et le stress toxique auquel certains enfants vulnérables sont soumis et qui engendrent des effets délétères sur le développement du cerveau. Elle ajoute que les services de garde de qualité fournissent une alimentation saine qui influence favorablement le développement global et la santé des enfants.

104 De plus, comme je l'ai signalé dans mes observations sur les interventions des directeurs de la protection de la jeunesse, une étude américaine a même montré que des services de garde de qualité pouvaient contribuer à diminuer la maltraitance des enfants d'âge préscolaire.

105 Malgré tous ces avantages potentiels, la commission indique que les enfants issus d'un milieu défavorisé sont moins susceptibles de fréquenter un service de garde que leurs pairs mieux nantis. Dans la même veine, le rapport d'audit montre que plusieurs places en service de garde réservées aux enfants jugés vulnérables restent vacantes.

## ÉLÉMENT ESSENTIEL POUR L'ACCÈS DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

106 Des services de garde de qualité à faible coût sont également essentiels pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail. Plusieurs raisons font en sorte que cet accès est important. Tout d'abord, il peut permettre à une famille d'éviter la pauvreté et ses conséquences.

Par exemple, comme une grande proportion des couples se séparent après 10 ans, un retrait prolongé de la **population active** suivant l'accouchement augmente le risque de conséquences financières fâcheuses, non seulement pour la mère seule, mais aussi pour ses enfants, en cas de séparation des conjoints. De plus, si leur carrière est trop longtemps interrompue, les mères perdent inévitablement une grande partie des sommes et des efforts importants investis dans leur éducation.

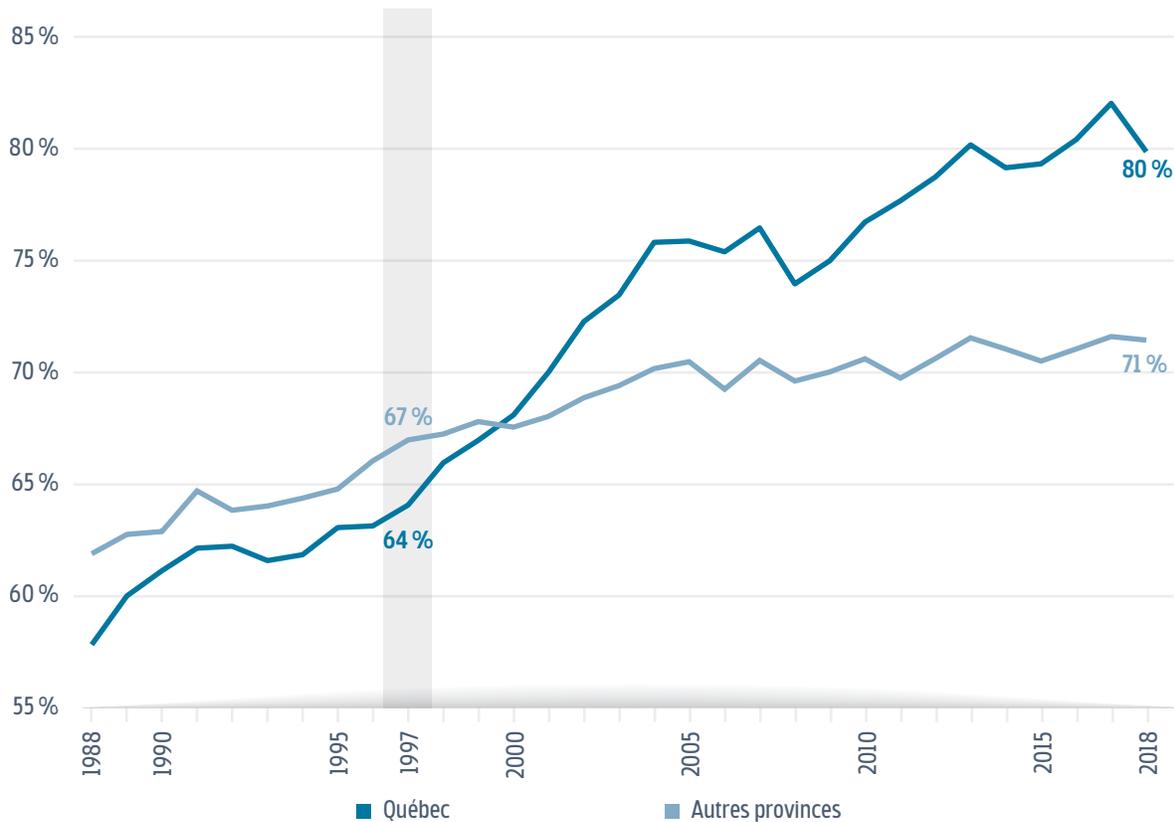
107 Comme le montre la figure 4, le taux de participation à la population active des mères québécoises d'enfants de 0 à 5 ans a connu une croissance significative entre 1988 et 2018, plus rapide que celle enregistrée dans les autres provinces canadiennes pendant la même période. Notons également que ce taux au Québec a dépassé celui des autres provinces peu de temps après 1997, soit l'année de la création du réseau des services de garde et des CPE.

---

### Population active

Il s'agit des personnes qui exercent un emploi ou qui exploitent une entreprise, ainsi que des chômeurs qui cherchent activement du travail.

**FIGURE 4** Taux de participation à la population active des mères d'enfants de 0 à 5 ans au Québec et dans les autres provinces canadiennes entre 1988 et 2018<sup>1</sup>



1. Il s'agit d'une reproduction d'une figure tirée du document *Quebec Childcare at 20: What Have We Learned*, publié en 2019 par Pierre Fortin.

108 Selon plusieurs études, la création du réseau des services de garde a joué un rôle déterminant dans l'augmentation importante de la participation des mères du Québec au marché du travail. Les auteurs de ces études ont également constaté que cette augmentation était à peu près la même que les mères détiennent ou non un diplôme d'études postsecondaires, et qu'elle perdurait après que leurs enfants soient entrés à l'école.

109 En 2018, constatant les différences décrites ci-dessus entre le Québec et les autres provinces, M. Stephen Poloz, alors qu'il était gouverneur de la Banque du Canada, s'est demandé combien de Canadiennes supplémentaires entreraient sur le marché du travail si d'autres provinces introduisaient des programmes de garde d'enfants similaires à ceux du Québec. Il a estimé que ce nombre pourrait s'élever à 300 000 femmes en âge de travailler et que cela favoriserait la croissance économique.

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires du ministère de la Famille

« Le ministère de la Famille (Ministère) accueille favorablement les constats et les recommandations présentés dans le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ), dont l'objectif est notamment de déterminer si le Ministère prend les mesures nécessaires pour assurer l'égalité des chances pour tous les enfants d'accéder à des services de garde de qualité.

« Le Ministère énonce clairement dans sa mission sa détermination à favoriser l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance (SGEE) et se fixe comme priorité, entre autres, de répondre adéquatement aux différents besoins des enfants et des parents. Il est par conséquent très sensible, depuis sa création, à mettre tout en œuvre pour offrir des services à la hauteur des attentes des parents. Plusieurs gestes significatifs ont été posés en ce sens au cours des dernières années, notamment les modifications apportées à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* en 2017 visant à améliorer la qualité et l'accessibilité des services. Citons également les travaux d'envergure réalisés pour se doter d'un modèle qui permet progressivement de mieux estimer l'offre des services et la demande des parents. Le Ministère travaille actuellement à raffiner son modèle et compte disposer, dès la fin de la présente année, d'un taux de couverture pour plus de 1 000 territoires de plus petite taille, principalement des municipalités, mais aussi des territoires de centres locaux de services communautaires (CLSC) et de bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial. Force est de constater qu'il reste du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'offrir des services de qualité à tous les enfants du Québec et, en ce sens, le Ministère s'engage à élaborer un plan d'action afin d'assurer le suivi des recommandations émises par le VGQ et ainsi d'améliorer les services destinés aux enfants et aux parents.

« Une des particularités importantes du réseau des SGEE est le fait que, contrairement aux réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, il est essentiellement privé, ce qui limite d'autant la capacité d'agir du Ministère et complexifie ses actions. En effet, à titre d'exemple, le réseau est composé notamment de CPE, qui sont des organismes à but non lucratif, de garderies subventionnées et de garderies non subventionnées, qui sont des entreprises privées, et de responsables d'un service de garde en milieu familial, considérées comme étant des travailleuses autonomes. Enfin, depuis la dernière révision de la Loi en 2017, cette dernière prévoit un encadrement minimal pour les personnes non reconnues qui ne détiennent pas de permis de garderie. Le Ministère doit adapter ses façons de faire en conséquence.

« Parmi les exigences prévues à la Loi se trouvent l'inscription obligatoire à La Place 0-5 pour les SGEE reconnus et le recours obligatoire à la liste d'enfants inscrits pour combler les places vacantes. Les bureaux coordonnateurs doivent également s'assurer que les responsables d'un service de garde en milieu familial font appel à La Place 0-5 pour combler leurs places. Il s'agit du seul registre reconnu par le Ministère. Le VGQ réfère à d'autres plateformes dans son rapport, mais celles-ci ne sont pas reconnues ni encadrées par le Ministère.

« Aussi, le Ministère n'a pas le pouvoir légal d'intervenir dans le choix d'un SGEE lors de l'établissement, ou non, d'une entente avec un parent. Le VGQ souligne, à juste titre, l'autonomie des SGEE dans l'établissement de leurs politiques d'admission. En effet, la Loi énonce clairement, à l'article 4, le "droit du prestataire de services d'accepter ou de refuser de recevoir un enfant". Le VGQ dénonce également l'absence d'encadrement de la part du Ministère pour s'assurer entre autres de l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers et le manque de fiabilité de l'information, notamment en raison des déficiences observées quant aux mises à jour nécessaires. Par ailleurs, il a brossé un portrait inquiétant de la faible accessibilité aux SGEE pour les familles issues de milieux défavorisés, portrait rendu possible par le recours à des banques d'information, sous la responsabilité de ministères et d'organismes publics, actuellement inaccessibles pour le Ministère. À ce sujet, le Ministère avait amorcé des travaux, mais compte sur l'appui et les constats du VGQ pour poursuivre ses échanges avec ces derniers et obtenir les renseignements nécessaires à sa compréhension du réseau.

« Bien que les SGEE doivent transmettre leur politique d'admission au Ministère lors d'une demande, d'un renouvellement de permis ou d'un changement à ladite politique, aucune obligation quant au contenu de celle-ci n'est prescrite. Le Ministère se trouve ainsi sans recours pour agir. Le Ministère est engagé dans la réussite éducative de tous les enfants, est conscient des bienfaits d'une fréquentation assidue des SGEE sur le développement des enfants, tout particulièrement ceux ayant des besoins particuliers ou issus d'un milieu défavorisé, et est préoccupé par la faible accessibilité à des services de qualité pour ces enfants. En ce sens, le Ministère collabore déjà avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur dans une perspective de réussite éducative de tous les enfants. L'importance d'agir tôt n'est plus à démontrer. Enfin, le Ministère compte consacrer des efforts additionnels à développer le réseau des SGEE, comme le démontre le Plan d'accélération de l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance lancé en février 2019 par le ministre de la Famille, et compte également s'outiller pour mieux encadrer les politiques d'admission et ainsi faciliter l'intégration des enfants vulnérables.

« Le Ministère est déterminé à améliorer son réseau de SGEE pour donner suite aux recommandations du VGQ, mais compte également s'inspirer de celles de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse ainsi que des enseignements tirés de la gestion du réseau des SGEE lors de la pandémie liée à la COVID-19 pour y parvenir. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Orientations et objectifs de l'entité

Portrait du réseau des services de garde  
éducatifs à l'enfance au 31 mars 2019

Principales exigences légales envers  
les services de garde reconnus et non reconnus

Processus d'inscription à un service  
de garde éducatif à l'enfance

Principales allocations pertinentes  
dans le cadre du mandat

Coût quotidien d'une place en service de garde  
pour le parent en fonction du revenu familial  
pour l'année 2020 (en dollars)



# OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que le ministère de la Famille a pris des mesures efficaces et efficientes afin d'assurer l'égalité des chances pour tous les enfants en permettant l'accessibilité en temps opportun à des services de garde éducatifs de qualité et adaptés à leurs besoins ainsi qu'à ceux de leurs parents.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le ministère se base sur une information fiable et à jour, notamment à l'égard des besoins des familles, pour planifier le développement du réseau des services de garde éducatifs.</li> <li>■ Le ministère a instauré un processus d'attribution des permis et des places efficace et efficient qui répond aux besoins déterminés en temps opportun.</li> <li>■ Le ministère s'est assuré de la cohérence de l'action interministérielle touchant notamment les enfants ayant des besoins particuliers et les clientèles vulnérables.</li> <li>■ Le ministère encadre les services de garde éducatifs afin de garantir un accès équitable et en temps opportun à des services de qualité et adaptés aux besoins des enfants.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 16 septembre 2020.

Il porte sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance.

Lors de notre audit, nous avons analysé divers documents ainsi que des données financières et opérationnelles provenant, entre autres, des systèmes d'information du ministère de la Famille. De plus, nous avons réalisé des entrevues auprès du personnel du ministère de la Famille ainsi que de représentants de services de garde et d'organismes liés au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance (associations et regroupements de services de garde et Coopérative Enfance Famille). Nous avons également mené des entrevues auprès de membres du personnel du ministère de la Santé et des Services sociaux, de CISSS et de CIUSSS afin d'approfondir notre compréhension du sujet.

Cet audit de performance couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 décembre 2019. Toutefois, certaines analyses ont trait à des années antérieures ou à l'année 2020. Les travaux d'audit se sont principalement déroulés d'octobre 2019 à mai 2020.

Nous n'avons pas procédé par échantillonnage statistique, mais avons plutôt effectué une sélection raisonnée de services de garde, ainsi que des analyses de données de masse provenant du ministère de la Famille, de Retraite Québec et de Revenu Québec. Les résultats de nos travaux, qui ont servi à compléter nos analyses de données de masse, ne peuvent être extrapolés.

Les données sur le revenu des familles qui ont été utilisées dans le cadre de nos travaux sont les dernières à avoir été rendues disponibles par Revenu Québec, soit celles de l'année civile 2018. Quant aux données rendues disponibles par Retraite Québec, il s'agissait de celles de l'année civile 2019.

# RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE L'ENTITÉ

Les rôles et responsabilités du ministère de la Famille quant aux services de garde sont définis dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, la *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, ainsi que dans plusieurs documents qui en découlent.

Ses principales responsabilités sont les suivantes :

Responsabilité à l'égard de l'accessibilité aux services de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Développer et maintenir un réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ;</li> <li>■ Favoriser le développement harmonieux des services de garde à l'enfance ;</li> <li>■ Faciliter l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance à l'ensemble des familles, notamment aux enfants handicapés.</li> </ul>
Responsabilités à l'égard des besoins des parents	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veiller à ce que les familles aient un milieu de vie qui offre des services répondant à la diversité de leurs besoins, notamment en matière de garde d'enfants ;</li> <li>■ Favoriser le développement harmonieux de l'offre de services de garde en tenant compte des besoins des parents, notamment en facilitant la conciliation de leurs responsabilités parentales et professionnelles, ainsi que de leur droit de choisir le prestataire de services de garde.</li> </ul>
Responsabilités à l'égard de la qualité des services de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Établir des objectifs favorisant l'épanouissement des enfants ;</li> <li>■ Promouvoir la qualité des services de garde éducatifs fournis par les prestataires de services de garde qui y sont visés en vue d'assurer la santé, la sécurité, le développement, la réussite éducative, le bien-être et l'égalité des chances des enfants qui reçoivent ces services, notamment ceux qui présentent des besoins particuliers ou qui vivent dans des contextes de précarité socio-économique. Les prestataires de services de garde visés sont les CPE, les garderies et les services de garde en milieu familial ;</li> <li>■ Aider les familles à créer des conditions favorables au développement des enfants.</li> </ul>

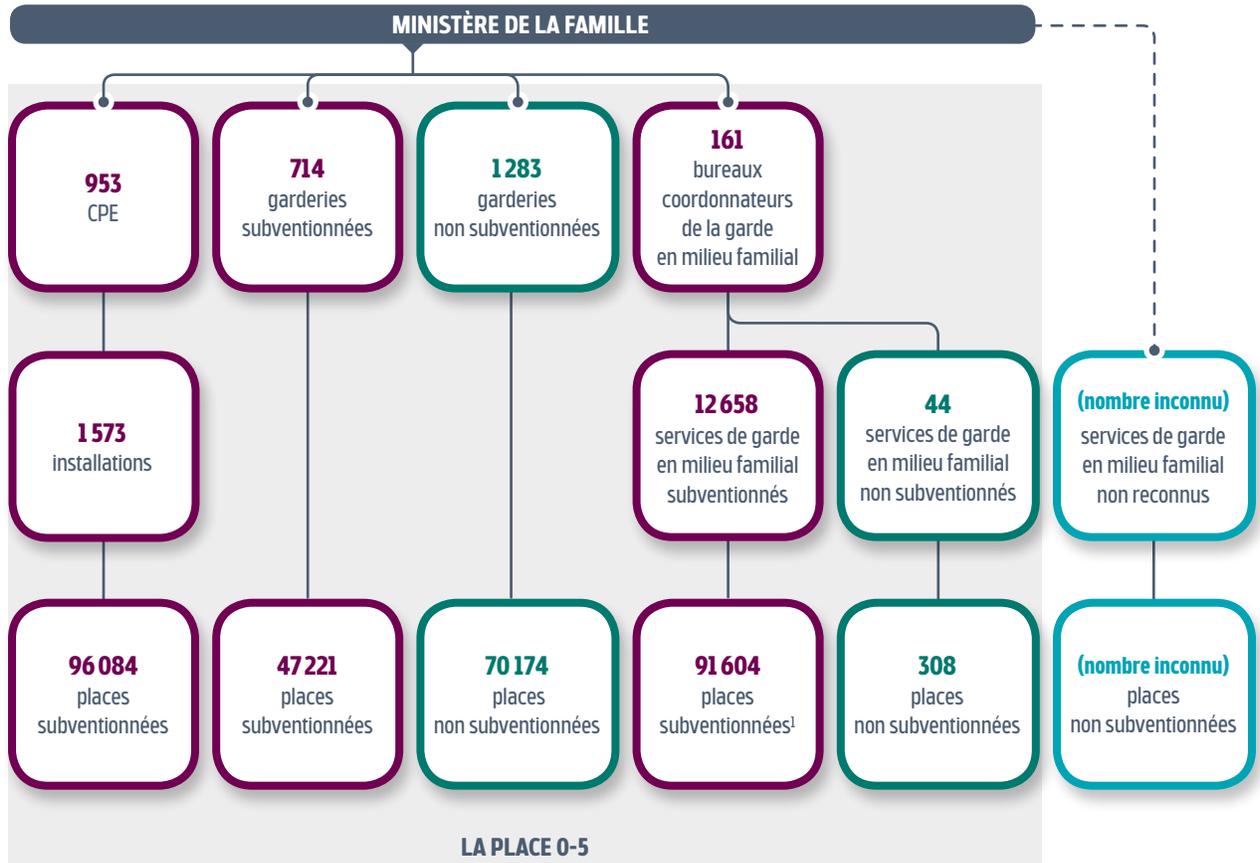
## ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE L'ENTITÉ

Dans son Plan stratégique 2019-2023, le ministère de la Famille s'est doté de plusieurs orientations, dont deux qui concernent plus spécifiquement l'accessibilité et la qualité des services de garde. Pour chacune de ces orientations, il s'est ensuite fixé des objectifs à atteindre, ainsi que plusieurs cibles et indicateurs de performance. L'ensemble des orientations, des objectifs, des cibles et des indicateurs pertinents dans le cadre de cet audit sont présentés ci-après.

<b>Orientation</b>	<b>Objectif</b>	<b>Cible/indicateur de performance</b>
<b>1. Agir tôt et de manière concertée pour donner la chance à tous les enfants de développer leur plein potentiel</b>	<b>Objectif 1.1 :</b> Rehausser la qualité des services de garde	Porter à 82 % le taux de réussite des services de garde à l'évaluation de la qualité éducative en 2022-2023. Le processus d'évaluation de la qualité éducative a commencé en 2019-2020. À titre indicatif, le ministère s'était fixé comme cible que 75 % des services de garde évalués en 2019-2020 réussissent leur évaluation <sup>1</sup> .
	<b>Objectif 1.2 :</b> Diminuer la proportion d'enfants de moins de 5 ans ne fréquentant ni le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ni le réseau préscolaire	Porter à 29 % la proportion des enfants ne fréquentant ni le réseau des services de garde éducatifs à l'enfance ni le réseau préscolaire en 2022-2023. En 2018-2019, cette proportion était de 36 %.  Les enfants qui présentent certaines vulnérabilités sont ciblés en priorité.
	<b>Objectif 1.4 :</b> Améliorer l'adéquation entre l'offre de places en services de garde éducatifs à l'enfance et les besoins des parents	Porter à 15 % le pourcentage de territoires de bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial en situation de déficit de places. Ce pourcentage était de 36 % au 31 décembre 2018.  D'ici 2022-2023, créer 90 % des 15 000 places en CPE ou en garderies subventionnées annoncées.
<b>2. Soutenir le développement de milieux de vie et d'environnements favorables à l'épanouissement des familles</b>	<b>Objectif 2.3 :</b> Accroître le soutien au bénéfice des enfants handicapés	D'ici 2022-2023, augmenter de 8 % par rapport à 2018-2019 le soutien apporté aux enfants handicapés, c'est-à-dire le nombre d'enfants handicapés reconnus par le ministère et le financement qui leur est accordé.

1. Depuis le 8 décembre 2017, tous les prestataires de services de garde éducatifs à l'enfance sont tenus de participer à un processus d'évaluation et d'amélioration de la qualité éducative. Ce processus permet de déterminer dans quelle mesure les services de garde appliquent les dimensions de la qualité éducative telles que définies dans le programme éducatif *Accueillir la petite enfance*. Selon le ministère de la Famille, il permet également de mesurer indirectement l'effet des efforts déployés pour accroître le nombre d'éducatrices et d'éducateurs qualifiés dans les services de garde.

# PORTRAIT DU RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE AU 31 MARS 2019



■ Services de garde éducatifs à l'enfance devant se conformer à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et à ses règlements et devant adhérer à La Place 0-5.

■ Services de garde éducatifs à l'enfance offrant des places subventionnées.

■ Services de garde éducatifs à l'enfance offrant des places non subventionnées.

■ Services de garde non reconnus par le ministère de la Famille n'ayant pas à se conformer à toutes les exigences de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* et à ses règlements.

1. Un certain nombre de places n'ont pas été octroyées aux services de garde en milieu familial par les bureaux coordonnateurs.

# PRINCIPALES EXIGENCES LÉGALES ENVERS LES SERVICES DE GARDE RECONNUS ET NON RECONNUS

Exigence	Services de garde reconnus		Services de garde non reconnus
	CPE, garderies	Services de garde en milieu familial	Services de garde en milieu familial
Valeurs à respecter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne pas appliquer de mesures dégradantes ou abusives</li> </ul>
Cours de secourisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificat, datant d'au plus 3 ans, attestant la réussite d'un cours de secourisme adapté à la petite enfance</li> </ul>
Modalités de garde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 80 enfants par installation</li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants selon l'âge de ces derniers :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>moins de 18 mois : 1 pour 5</li> <li>18 mois à moins de 4 ans : 1 pour 8</li> <li>4 ans à moins de 5 ans : 1 pour 10</li> <li>5 ans et plus : 1 pour 20</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 6 enfants                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 2 enfants âgés de moins de 18 mois (ou de 4 si la personne est assistée d'un adulte)</li> </ul> </li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1 pour 6 enfants</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 6 enfants                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximum de 2 enfants de moins de 18 mois</li> </ul> </li> <li>Ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1 pour 6 enfants</li> </ul> </li> </ul>
Politiques d'admission et d'expulsion	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respecter la politique d'admission et d'expulsion des enfants fournie par le service de garde au ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>
Programme éducatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appliquer un programme éducatif comportant les éléments essentiels précisés dans le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</li> <li>Tenir un dossier éducatif pour chaque enfant afin de suivre son développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appliquer un programme éducatif comportant les éléments essentiels précisés dans le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance</li> <li>Tenir un dossier éducatif pour chaque enfant afin de suivre son développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune exigence</li> </ul>

Exigence	Services de garde reconnus		Services de garde non reconnus
	CPE, garderies	Services de garde en milieu familial	Services de garde en milieu familial
Qualification et proportion de personnel qualifié	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou toute autre formation équivalente</li> <li>■ Au moins deux éducatrices ou éducateurs sur trois sont qualifiés (ou une éducatrice ou un éducateur qualifié s'il y a moins de trois éducateurs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formation d'une durée d'au moins 45 heures</li> <li>■ Au moins 6 heures d'activités de perfectionnement annuellement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aucune exigence</li> </ul>
Surveillance, inspections, évaluations	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inspections complètes des éléments prévus à la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et aux règlements, notamment lors de la délivrance et du renouvellement du permis</li> <li>■ Inspections partielles, notamment à la suite d'une plainte</li> <li>■ Évaluation de la qualité éducative selon les modalités prévues par le ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trois visites annuelles obligatoires effectuées par les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial pour s'assurer du respect de la <i>Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance</i> et des règlements</li> <li>■ Évaluation de la qualité éducative selon les modalités prévues par le ministère de la Famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Inspections possibles par le ministère de la Famille en cas d'allégations de garde illégale</li> <li>■ Aucune surveillance ou inspection n'est effectuée par les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial</li> <li>■ Aucune évaluation de la qualité éducative</li> </ul>
La Place 0-5	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adhérer à La Place 0-5</li> <li>■ Recourir exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique pour combler leurs places disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adhérer à La Place 0-5</li> <li>■ Recourir exclusivement aux inscriptions portées au guichet unique pour combler leurs places disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ne sont pas autorisés à s'inscrire à La Place 0-5</li> </ul>

# PROCESSUS D'INSCRIPTION À UN SERVICE DE GARDE ÉDUCATIF À L'ENFANCE

## CRÉATION D'UN COMPTE SUR LA PLACE 0-5

Le parent fournit ses renseignements personnels.

## OUVERTURE D'UN DOSSIER POUR L'ENFANT

- Le dossier peut être ouvert jusqu'à 9 mois avant la naissance ou l'arrivée de l'enfant (dans le cas d'une adoption). L'enfant obtient alors une date d'inscription unique qui le suivra tout au long de la recherche d'une place en service de garde.
- À la naissance de l'enfant ou à son arrivée, le parent confirme certains renseignements, dont la date de naissance. La mention « En attente » apparaît au dossier de l'enfant et signifie que le parent est en recherche active d'un service de garde.

### CPE OU GARDERIES

- Le parent doit inscrire son enfant sur les listes d'attente des services de garde qui l'intéressent. Les critères d'admission auxquels l'enfant répond seront appliqués en fonction des données fournies (ex. : fratrie).
- Lorsqu'un service de garde a une place à proposer à un enfant en fonction des critères de sa politique d'admission et de ses besoins, il communique directement avec le parent.

### SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL

- Les services de garde en milieu familial reconnus ne possèdent pas de liste d'attente.
- Le parent doit communiquer directement avec les responsables des services de garde en milieu familial qui l'intéressent.

## STATUTS ET MISE À JOUR DU DOSSIER

- **Statut « En attente »** : l'enfant ne fréquente aucun service de garde et le parent est toujours à la recherche d'une place.
- **Statut « En service »** : l'enfant fréquente un service de garde, mais le parent est en attente d'une place qui répond davantage à ses besoins.
- **Mise à jour du dossier** :
  - Le parent doit mettre à jour le dossier de son enfant tous les 6 mois si son statut est « En attente ».
  - Le parent doit mettre à jour le dossier de son enfant après 30 jours de fréquentation d'un service de garde, puis tous les 3 mois si son statut est « En service ».
  - Un rappel est transmis par courriel au parent par La Place 0-5 si la mise à jour n'est pas effectuée dans les délais requis. Le dossier est archivé lorsqu'il n'est pas mis à jour et l'enfant n'apparaît plus sur les listes d'attente des services de garde. Il peut toutefois être réactivé à tout moment.
- **Statut « Placé définitivement »** : le parent est satisfait du service de garde que fréquente son enfant et n'est plus à la recherche d'une place. Le dossier est archivé.

# PRINCIPALES ALLOCATIONS PERTINENTES DANS LE CADRE DU MANDAT

Type d'allocation	Description	Type de service de garde admissible		
		CPE	Garderie subventionnée	Service de garde en milieu familial subventionné
Allocation compensatoire liée au protocole CISSS/CIUSSS	Allocation accordée à un service de garde pour les places réservées dans le cadre de l'application d'un protocole d'entente avec un CISSS ou un CIUSSS lorsqu'elles ne peuvent être comblées.	X	X	X <sup>1</sup>
Exemption de la contribution parentale	Exemption du paiement de la contribution réduite pour les parents prestataires du Programme d'aide sociale, du Programme de solidarité sociale, du Programme alternative jeunesse ou du Programme objectif emploi du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.  Cette exemption est également accordée aux prestataires dont l'enfant handicapé est admissible à la mesure transitoire.	X	X	X
Allocation pour une installation recevant des enfants issus d'un milieu défavorisé	Allocation servant à financer les coûts supplémentaires (ex. : baisse du ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants, ajout de personnel) assumés par les services de garde qui peuvent résulter de la présence d'un nombre important d'enfants issus d'un milieu défavorisé.	X	X	S. O.
Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé	Allocation visant à couvrir les dépenses (ex. : achat de matériel, ajout de personnel, baisse du ratio d'éducatrices et d'éducateurs par groupe d'enfants) du service de garde liées à l'intégration d'un enfant handicapé.  L'incapacité doit être attestée par un professionnel reconnu par le ministère de la Famille ou par Retraite Québec.	X	X	X
Allocation pour la garde à horaires non usuels	Allocation visant à soutenir les installations reconnues par le ministère de la Famille comme offrant la garde à horaires non usuels.  Une installation est admissible si son taux d'occupation excède 110 % en raison de sa prestation de services selon des horaires non usuels.	X	X	S. O.
Allocation pour l'accueil d'enfants à temps partiel	Allocation visant à soutenir les installations qui offrent des services de garde à temps partiel, telle que définie dans les règles de l'occupation établies par le ministère de la Famille.	X	X	S. O.

1. Un moratoire sur la signature de nouvelles ententes est en vigueur depuis 2006.

## COÛT QUOTIDIEN D'UNE PLACE EN SERVICE DE GARDE POUR LE PARENT EN FONCTION DU REVENU FAMILIAL POUR L'ANNÉE 2020 (EN DOLLARS)<sup>1</sup>

	Revenu familial de 50 000				Revenu familial de 90 000				Revenu familial de 200 000			
	Place subventionnée	Place non subventionnée			Place subventionnée	Place non subventionnée			Place subventionnée	Place non subventionnée		
Coût d'une place avant l'aide gouvernementale	8,35	35,00	45,00	55,00	8,35	35,00	45,00	55,00	8,35	35,00	45,00	55,00
Aide québécoise <sup>2,3</sup>	S. 0.	(23,10)	(24,94)	(24,94)	S. 0.	(21,00)	(22,67)	(22,67)	S. 0.	(9,10)	(9,82)	(9,82)
<b>Coût quotidien durant l'année</b>	<b>8,35</b>	<b>11,90</b>	<b>20,06</b>	<b>30,06</b>	<b>8,35</b>	<b>14,00</b>	<b>22,33</b>	<b>32,33</b>	<b>8,35</b>	<b>25,90</b>	<b>35,18</b>	<b>45,18</b>
Aide fédérale <sup>4</sup>	(2,05)	(7,54)	(7,54)	(7,54)	(1,32)	(4,83)	(4,83)	(4,83)	(2,02)	(6,68)	(6,68)	(6,68)
<b>Coût net quotidien<sup>3</sup></b>	<b>6,30</b>	<b>4,36</b>	<b>12,52</b>	<b>22,52</b>	<b>7,03</b>	<b>9,17</b>	<b>17,50</b>	<b>27,50</b>	<b>6,33</b>	<b>19,22</b>	<b>28,50</b>	<b>38,50</b>
Écart annuel entre le coût d'une place non subventionnée et celui d'une place subventionnée durant l'année	S. 0.	923,00	3 044,60	5 644,60	S. 0.	1 469,00	3 634,80	6 234,80	S. 0.	4 563,00	6 975,80	9 575,80
Écart annuel entre le coût d'une place non subventionnée et celui d'une place subventionnée après réception de l'aide fédérale	S. 0.	(504,40) <sup>5</sup>	1 617,20	4 217,20	S. 0.	556,40	2 722,20	5 322,20	S. 0.	3 351,40	5 764,20	8 364,20

1. Les coûts présentés dans ce tableau ont été calculés pour une famille de deux adultes avec un enfant. Dans cet exemple, les deux parents gagnent le même salaire (pour un revenu familial annuel de 50 000 dollars, chaque parent gagne 25 000 dollars).
2. Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants peut être reçu par les parents en cours d'année par versements anticipés.
3. À partir du coût de 38 dollars par jour, le montant de l'aide gouvernementale atteint son maximum.
4. Les familles doivent attendre l'année suivante, après la production de la déclaration de revenus des parents, pour recevoir l'aide fédérale.
5. À partir d'un revenu familial de 60 400 dollars, une place non subventionnée à 35 dollars par jour devient plus dispendieuse qu'une place subventionnée pour une famille monoparentale. À partir d'un revenu familial de 56 800 dollars, une place non subventionnée à 35 dollars par jour devient plus dispendieuse qu'une place subventionnée pour une famille composée de deux parents gagnant chacun le même salaire. Il est à noter que l'aide fédérale n'est versée que l'année suivante.

CHAPITRE 3

## Mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux : indicateurs

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux

## EN BREF

De nombreuses actions ont été entreprises dans les années passées en vue d'améliorer l'accès aux soins de santé et aux services sociaux de proximité, ainsi que la capacité du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) à évaluer sa performance à cet égard. Par ailleurs, en près de 20 ans, les lacunes quant à la qualité des données dans le réseau de la santé et des services sociaux ont été soulevées à de nombreuses reprises.

L'objectif de cet audit était de vérifier concrètement si la situation évolue positivement, et donc si les indicateurs rendus publics par le MSSS renseignent adéquatement la population sur l'accès aux soins de santé et aux services sociaux.

La situation ne s'est guère améliorée au cours des dernières années. La communication de ces résultats au grand public n'est pas adéquate du fait que les indicateurs privilégiés par le MSSS :

- ne permettent pas d'avoir un portrait juste de l'accès à un médecin ;
- ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des mesures incitatives visant les médecins omnipraticiens ;
- ne permettent pas de connaître la performance réelle quant à l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.

En décembre 2019, le MSSS a publié son Plan stratégique 2019-2023. Bien que certains indicateurs aient été abandonnés ou ajoutés, nous considérons que les défis d'une mesure efficace de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux demeureront entiers tant que les exigences et les moyens nécessaires pour obtenir des données de qualité à cette fin ne seront pas établis.

# CONSTATS

---

1

Le taux d'inscription auprès d'un médecin de famille diffusé par le MSSS ne donne pas à la population une juste représentation de l'accès à un médecin.

2

Le MSSS ne dispose pas de données significatives sur l'efficacité des mesures incitatives visant à améliorer l'accès aux médecins de famille, bien que les sommes y étant consacrées annuellement soient en constante progression et aient atteint près de 350 millions de dollars en 2018-2019.

3

Le MSSS présente à la population des renseignements qui ne lui permettent pas de connaître la performance réelle quant à l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.

# ÉQUIPE

**Alain Fortin**

Directeur général d'audit  
par intérim

**France Bêty**

Directrice d'audit

**Lucie Bédard**

**Ida Thaïs Bindutiye**

**Lucie Proulx**

**Abdoulaye Seck**

## SIGLES

**CLSC** Centre local de services communautaires

**GAMF** Guichet d'accès à un médecin de famille

**GMF** Groupe de médecine de famille

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

**RAMQ** Régie de l'assurance maladie du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	87
Le taux d'inscription auprès d'un médecin de famille diffusé par le MSSS ne donne pas à la population une juste représentation de l'accès à un médecin. ....	90
Le MSSS ne dispose pas de données significatives sur l'efficacité des mesures incitatives visant à améliorer l'accès aux médecins de famille, bien que les sommes y étant consacrées annuellement soient en constante progression et aient atteint près de 350 millions de dollars en 2018-2019.....	102
Le MSSS présente à la population des renseignements qui ne lui permettent pas de connaître la performance réelle quant à l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.....	111
Recommandations.....	120
Commentaires de l'entité audité.....	121
Renseignements additionnels.....	123



# MISE EN CONTEXTE

1 L'accès aux soins de santé et aux services sociaux est un sujet d'intérêt pour la population et un enjeu majeur pour le gouvernement. La figure 1 illustre les mécanismes d'accès aux soins de santé et aux services sociaux de première ligne (ou de proximité).

## Services de première ligne

Il s'agit d'un ensemble de services qui constitue la porte d'entrée du réseau de la santé et des services sociaux. Ces services peuvent être rendus dans un établissement associé à un centre intégré (universitaire ou non) de santé et de services sociaux (ex. : centre local de services communautaires [CLSC]), dans un cabinet ou à domicile.

Pour la suite du présent rapport, le terme « clinique » sera utilisé pour désigner à la fois les cabinets reconnus comme des groupes de médecine de famille (GMF), incluant les super-cliniques, les GMF-U (groupes de médecine de famille universitaires), les cabinets hors-GMF et les CLSC. Si un seul type d'établissement est visé, le terme spécifique sera utilisé.

**FIGURE 1** Accès aux soins de santé et aux services sociaux de première ligne



2 De nombreuses actions ont été entreprises en vue d'améliorer l'accès aux services de première ligne, de même que la capacité du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) à évaluer sa performance à cet égard. En voici quelques exemples :

- Des mesures incitatives, sous la forme de différents forfaits versés aux omnipraticiens, ont été instaurées dans le but de favoriser l'accès aux médecins de famille.
- Le Guichet d'accès à un médecin de famille (GAMF) a été implanté de façon à centraliser les demandes d'inscription.

- Un projet de loi visant entre autres à favoriser l'accès aux services de médecine de famille a été déposé à l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014 (projet de loi n° 20). Il prévoyait notamment :
  - des modalités à l'égard du nombre minimal de patients devant être suivis par un omnipraticien ;
  - des modalités de suivi de la clientèle ;
  - l'utilisation du système de prise de rendez-vous mis en place par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ;
  - la publication du délai moyen pour l'obtention d'un rendez-vous à l'aide de ce système.
- Le projet de loi n° 20 a été adopté le 10 novembre 2015 et est devenu la *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée*, bien que plusieurs dispositions ne soient pas entrées en vigueur en raison de certains désaccords entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec et le MSSS concernant les solutions proposées pour résoudre les problèmes d'accessibilité. En contrepartie, une entente de principe a été signée entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec et le MSSS (ci-après appelée « entente de principe ») afin d'accroître et d'améliorer l'accessibilité aux services médicaux de première ligne.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 3 Notre rapport déposé à l'Assemblée nationale à l'hiver 2017 incluait un audit de performance concernant la reddition de comptes d'entités du réseau de la santé et des services sociaux. Ces travaux démontraient la difficulté du réseau à rendre compte des éléments essentiels pour évaluer sa performance, et ce, malgré la grande quantité d'information de gestion exigée des établissements de santé et de services sociaux à l'égard de différents volets de leur mission.
- 4 Déjà à ce moment, des lacunes persistaient quant à la qualité des données dans le réseau de la santé et des services sociaux, et cette situation avait été mentionnée à plusieurs reprises dans différents rapports depuis l'année 2000. Nous souhaitons donc vérifier si certains des éléments contribuant au manque de qualité des données qui ont été soulevés dans le rapport de 2017 étaient toujours d'actualité.
- 5 Nous désirions aussi vérifier concrètement si la situation évoluait positivement dans le réseau. Pour ce faire, nous avons ciblé certains indicateurs clés utilisés par le MSSS afin de mesurer l'atteinte des objectifs suivants :
  - améliorer l'accès aux services professionnels de première ligne ;
  - réduire le temps d'attente à l'urgence ;
  - améliorer la réponse aux besoins des personnes présentant des troubles mentaux graves.

## Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 6 L'objectif de notre audit était de nous assurer que les indicateurs utilisés par le MSSS dans le cadre de sa planification stratégique offrent à la population une évaluation adéquate de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux.
- 7 Nous avons audité le MSSS et avons également sollicité la collaboration de la RAMQ ainsi que de quatre établissements du réseau de la santé et des services sociaux.
- 8 Nos travaux ont porté sur les exercices 2016-2017 à 2018-2019. Toutefois, certains de nos travaux ont pu avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 9 L'objectif détaillé de l'audit, la portée de nos travaux ainsi que les rôles et responsabilités du MSSS sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux

- 10 Nous avons spécifiquement analysé des indicateurs utilisés par le MSSS pour mesurer :
  - l'accès à un médecin de famille ;
  - l'accès aux services psychosociaux offerts dans le cadre de la mission des centres locaux de services communautaires (CLSC) ;
  - l'accès aux services de santé mentale.
- 11 Nous avons principalement sélectionné des indicateurs du Plan stratégique 2015-2020 du MSSS, qui occupe une place centrale dans la gestion axée sur les résultats. Nous avons également pris en considération le récent Plan stratégique 2019-2023.

Le taux d'inscription auprès d'un médecin de famille diffusé par le MSSS ne donne pas à la population une juste représentation de l'accès à un médecin.

## Qu'avons-nous constaté ?

12 L'un des principaux indicateurs utilisés par le MSSS pour diffuser le portrait de l'accès aux services de première ligne est le pourcentage de la population inscrite auprès d'un médecin de famille.

13 La progression du taux d'inscription auprès d'un médecin de famille peut donner l'impression que l'accès aux services s'améliore, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Bien que l'inscription soit une première étape importante pour accéder à un médecin, cet indicateur ne peut permettre à lui seul une juste appréciation de l'accès aux services. En effet, l'inscription n'est pas une garantie de la disponibilité des médecins de famille pour rencontrer les patients lorsque requis.

14 Certains indices mettent en lumière des difficultés d'accès. Par exemple, le recours aux urgences peut refléter la difficulté des patients à avoir accès à leur médecin de famille. En 2018-2019, 71 % des visites ambulatoires étaient celles de patients présentant des problèmes de santé jugés moins urgents ou non urgents lors du premier triage. Pour près de 72 % de ces visites, les patients avaient un médecin de famille. Le MSSS a amorcé des travaux afin de favoriser la réorientation de cette clientèle des urgences, notamment vers les groupes de médecine de famille (GMF).

---

### Visites ambulatoires

Il s'agit des visites au cours desquelles les patients n'ont pas occupé de civière pendant leur séjour aux urgences.

15 Par ailleurs, la situation du GAMF se détériore. Notamment :

- le nombre de personnes vulnérables en attente d'un médecin de famille y est de plus en plus important ;
- selon les données de décembre 2019, les délais d'attente pour l'inscription auprès d'un médecin de famille s'allongent, atteignant en moyenne 367 jours pour les personnes vulnérables et 477 jours pour les autres.

### GAMF

Il s'agit d'un service en ligne gouvernemental dans lequel les demandes d'inscription auprès d'un médecin de famille sont centralisées.

16 Dans son nouveau Plan stratégique 2019-2023, le MSSS a ajouté un indicateur qui pourrait lui permettre de dresser un portrait plus exact de la situation, soit le pourcentage des personnes ayant consulté un professionnel de la santé à l'intérieur de 36 heures. Pour le moment, le MSSS prévoit mesurer ce délai en procédant uniquement par sondage. Nous doutons que cette façon de faire puisse fournir un résultat juste et précis.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

17 L'accès aux médecins de famille constitue la porte d'entrée aux soins de santé de première ligne, et une première ligne efficace contribue au désengorgement des urgences.

18 De plus, parmi la clientèle en attente inscrite au GAMF se trouvent des personnes vulnérables, dont certaines pouvant se trouver dans un état psychotique ou présenter des idées suicidaires, des problèmes de toxicomanie ainsi qu'un trouble dépressif ou anxieux majeur, des personnes âgées de plus de 70 ans et des personnes atteintes d'un cancer actif.

19 Enfin, comme elle l'indiquait dans son 40<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité, la Commission de l'administration publique est préoccupée par l'enjeu que représente le départ à la retraite des médecins, qui risque d'amplifier le problème d'accès aux services. Elle constate un nombre croissant de personnes en attente d'un médecin de famille et demande des détails sur le nombre d'omnipraticiens manquants par région administrative ainsi que l'élaboration d'une stratégie pour faire face à cet enjeu.

## Ce qui appuie notre constat

20 Le taux d'inscription est le rapport entre le nombre de personnes inscrites auprès d'un médecin de famille et la population admissible au régime d'assurance maladie du Québec. L'inscription auprès d'un médecin s'effectue soit par communication directe avec ce dernier, soit en ayant recours au GAMF, comme illustré à la figure 2.

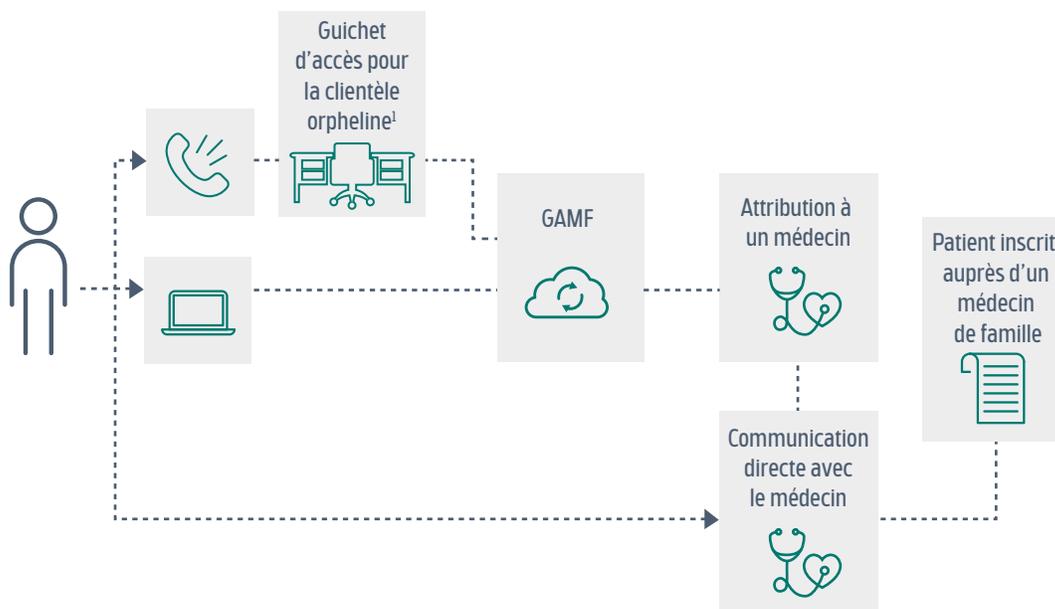
### Population admissible au régime d'assurance maladie du Québec

L'admissibilité au régime d'assurance maladie du Québec est définie par la *Loi sur l'assurance maladie* et déterminée par règlement. La RAMQ est responsable d'évaluer l'admissibilité de toute personne qui fait une demande d'adhésion au régime.

Exemples de critères d'admissibilité :

- Avoir un numéro d'assurance maladie en vigueur ;
- Avoir une adresse de résidence au Québec ;
- Ne pas avoir de code d'inadmissibilité à la RAMQ.

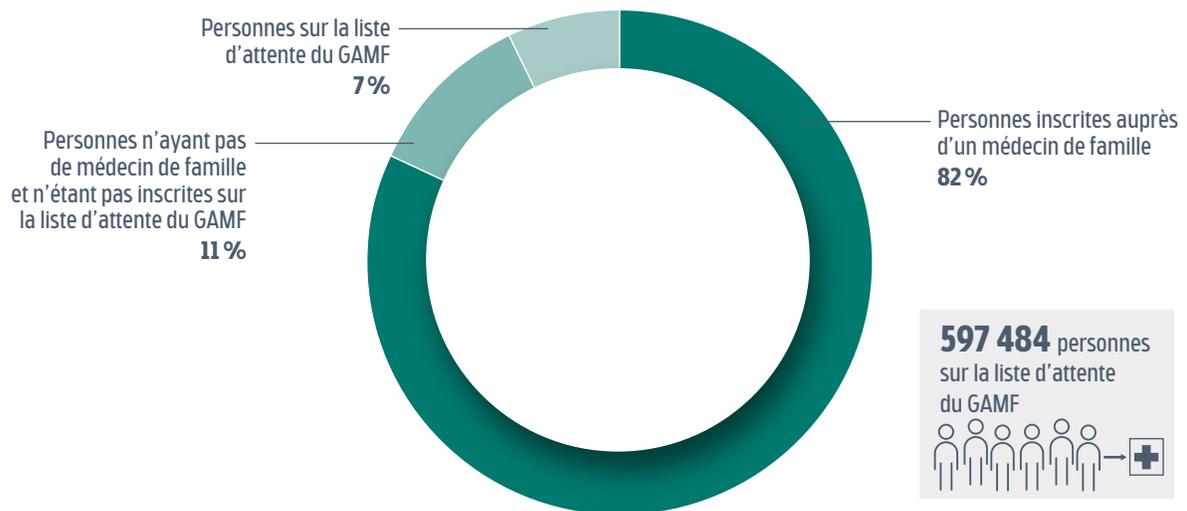
**FIGURE 2** Modes d'inscription auprès d'un médecin de famille



1. Les guichets d'accès pour la clientèle orpheline comptent des professionnels de la santé pouvant aider les patients à s'inscrire au GAMF. Il y a un guichet d'accès par territoire.

21 Au 31 décembre 2019, 82 % de la population (6 595 258 personnes) était inscrite auprès d'un médecin de famille et 7 % de celle-ci était sur la liste d'attente du GAMF, comme illustré à la figure 3.

**FIGURE 3** Portrait des inscriptions auprès d'un médecin de famille au 31 décembre 2019



Source : MSSS.

22 Dans son Plan stratégique 2015-2020, le MSSS avait pour cible que 85 % de la population soit inscrite auprès d'un médecin de famille en 2020. Dans son nouveau Plan stratégique 2019-2023, le MSSS a reporté l'échéance de cette cible à 2022-2023, comme démontré au tableau 1.

**TABLEAU 1** Parallèle entre les cibles et les taux d'inscription auprès d'un médecin de famille

	Taux d'inscription (%)							
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Cibles du Plan stratégique 2015-2020	85	85 (en 2020) <sup>1</sup>	85 (en 2020) <sup>1</sup>	85 (en 2020) <sup>1</sup>	85			
Cibles du Plan stratégique 2019-2023					82	83	84	85
Résultats	71	75	78	81	82 <sup>2</sup>			

1. Lors de la mise à jour, en 2017, du Plan stratégique 2015-2020, le MSSS ne précisait pas de cible annuelle et fixait la cible de 85 % à atteindre en 2020.

2. Taux relevé en décembre 2019.

23 Il est important de noter que l'atteinte de la cible ne signifie pas pour autant que tous les problèmes d'accès sont résolus. En effet, dans certaines régions qui ont déjà atteint la cible de 85 %, un bon nombre de personnes demeurent en attente d'un médecin de famille, dont une proportion importante de gens vulnérables. Le tableau 2 présente la situation des régions dont les taux d'inscription étaient les plus élevés au 31 décembre 2019.

**TABLEAU 2** Situation des régions dont les taux d'inscription étaient les plus élevés au 31 décembre 2019

Région	Taux d'inscription (%)	Nombre de personnes sur la liste d'attente du GAMF	Proportion de personnes vulnérables sur la liste d'attente du GAMF (%)
Saguenay-Lac-Saint-Jean	93	6 615	39
Gaspésie	92	1 195	47
Chaudière-Appalaches	90	29 475	35
Mauricie-Centre-du-Québec	89	29 581	42
Bas-Saint-Laurent	89	12 262	49

Source : MSSS.

## Limite du taux d'inscription auprès d'un médecin de famille comme mesure de l'accès

24 Bien que l'inscription facilite l'accès à un médecin, cet indicateur ne peut donner une appréciation juste de l'accès aux services. En effet, l'inscription seule ne donne aucune garantie de la disponibilité du médecin de famille lorsqu'une consultation est nécessaire.

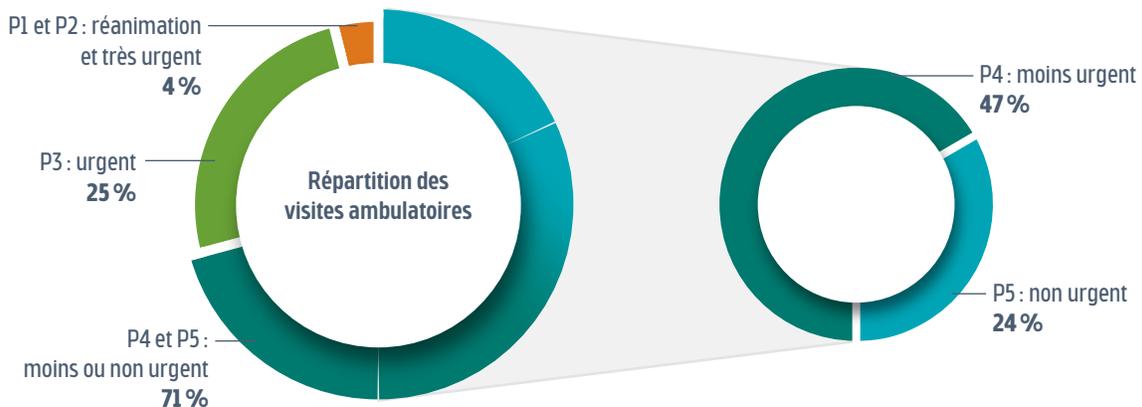
25 Un patient dans l'incapacité de rencontrer son médecin de famille peut en effet se tourner vers d'autres options, comme consulter un médecin d'une autre clinique ou se présenter aux urgences. Le recours à ces options est un indice des difficultés d'accès.

## Recours aux urgences comme moyen d'accéder à un médecin

26 Nous avons porté notre attention sur les données des urgences concernant les visites ambulatoires. Selon notre analyse, un grand nombre de ces visites auraient pu être effectuées auprès d'un médecin de famille. Il semble donc qu'il soit encore difficile de rencontrer un médecin de famille, même pour les personnes qui en ont un.

27 Sur les 2,5 millions de visites ambulatoires (2 464 536) enregistrées en 2018-2019, 71 % étaient des cas jugés moins urgents ou non urgents (codes P4 et P5), comme démontré à la figure 4. Les codes de priorité des urgences basés sur l'Échelle canadienne de triage et de gravité sont présentés à la figure 5.

**FIGURE 4** Répartition des visites ambulatoires selon les codes de priorité



Source : Banque de données communes des urgences du MSSS.

**FIGURE 5** Codes de priorité des urgences

<b>P1</b> Réanimation	Conditions menaçant la vie ou la survie d'un membre Ex. : arrêt cardiaque, détresse respiratoire sévère, trauma majeur
<b>P2</b> Très urgent	Conditions représentant une menace potentielle pour la vie, l'intégrité d'un membre ou sa fonction Ex. : douleur intense, altération de l'état de conscience, infections graves
<b>P3</b> Urgent	Conditions pouvant s'aggraver jusqu'à représenter un problème commandant une intervention urgente spécifique Ex. : asthme léger à modéré, trauma modéré, saignement gastro-intestinal
<b>P4</b> Moins urgent	Conditions pouvant nécessiter une intervention ou des conseils, mais ne représentant aucun risque pour la survie Ex. : douleur aiguë modérée, brûlure mineure, entorse
<b>P5</b> Non urgent	Conditions non urgentes, pouvant relever d'un problème chronique, mais sans toutefois présenter de signes de détérioration Ex. : douleur légère, symptômes du rhume, ongle incarné

28 Près de 72 % des visites ambulatoires ayant été classées P4 ou P5 au premier triage étaient celles de patients ayant un médecin de famille. Ils ont pourtant choisi de se présenter aux urgences et de prendre le risque d'attendre plusieurs heures avant d'obtenir une consultation. Cela peut témoigner de la difficulté éprouvée par ces patients à rencontrer leur médecin de famille.

29 Lors du triage, l'infirmière est en mesure d'identifier les patients dont le problème de santé ne nécessite pas une assistance immédiate et pour qui une réorientation est souhaitable. Si leur situation médicale le permet et s'ils y consentent, ils sont dirigés vers des ressources plus adéquates à leur situation (ex. : pharmacien, médecin de famille [GMF, super-clinique]), voire à domicile. Les urgences ne peuvent pas obliger la réorientation.

30 Bien que cette pratique vise à désengorger les urgences, elle peut entraîner des effets pervers si des patients passent par les urgences afin d'obtenir plus facilement un rendez-vous avec un médecin (les urgences peuvent disposer de plages horaires réservées auprès de certains GMF pour la réorientation). Le MSSS ne possède pas les outils qui lui permettraient de repérer ces situations.

---

### Patient pouvant être réorienté

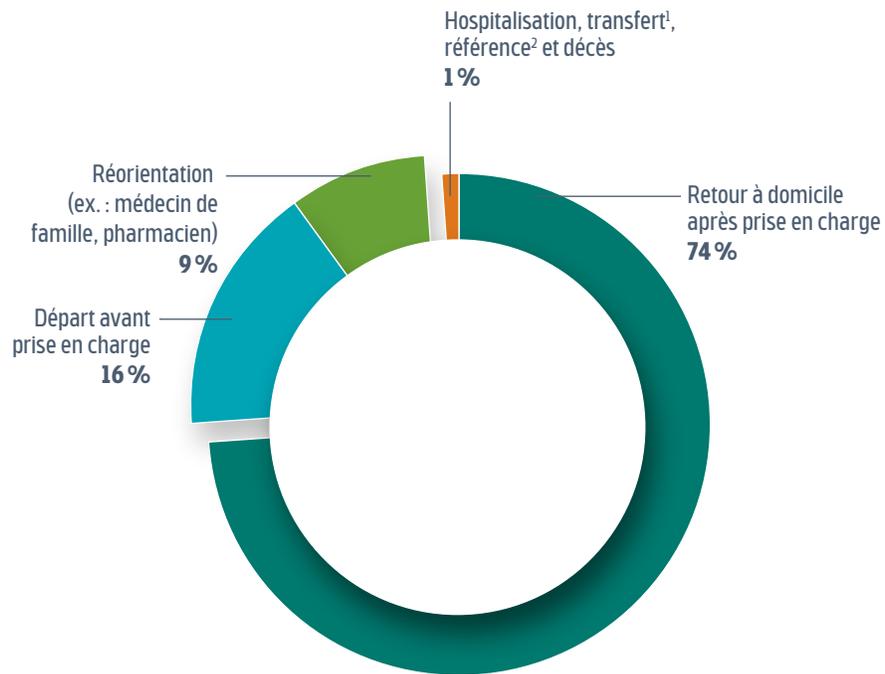
Il s'agit d'un patient ayant une pathologie jugée non urgente selon des critères cliniques définis et pouvant être traité par une autre ressource que les urgences.

### Exemples d'enjeux associés à la réorientation

- La réorientation peut nécessiter un investissement de temps, car le personnel de l'urgence doit planifier les rendez-vous selon les plages horaires disponibles, puis envoyer les demandes aux GMF.
- Pour l'un des établissements que nous avons consultés, la situation était devenue problématique, à tel point que la décision a été prise de mettre fin à cette procédure. Depuis, le personnel informe plutôt le patient des options qui lui sont offertes, sans toutefois prendre de rendez-vous pour lui.

31 Comme illustré à la figure 6, outre les réorientations (9 %), 16 % des visites ambulatoires ayant été classées P4 ou P5 en 2018-2019 se sont soldées par un départ avant la prise en charge. Ainsi, pour 25 % des visites, les patients ont quitté l'urgence sans voir un médecin et ont contribué à son engorgement. De plus, il est plausible que parmi les cas classés P4 et P5 qui sont retournés à leur domicile après avoir été pris en charge (74 %), une proportion significative ne nécessitait pas un passage à l'urgence.

**FIGURE 6** Orientation des visites ambulatoires classées P4 et P5 en 2018-2019



1. Transfert vers une autre installation ou un autre établissement du réseau de la santé et des services sociaux.

2. Référence vers une ressource autre qu'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux (ex. : centre de crise, organisme communautaire).

Source : Banque de données communes des urgences du MSSS.

## Détérioration de la situation du GAMF

32 Même si le taux d'inscription se rapproche de la cible fixée par le MSSS, une analyse du GAMF démontre que la situation concernant les personnes en attente d'un médecin de famille ne s'améliore pas autant qu'on pourrait le croire. Au 31 décembre 2019, 597 484 personnes étaient sur la liste d'attente du GAMF. De ce nombre, 185 237 étaient considérées comme vulnérables. Les cinq niveaux de priorité (A, B, C, D et E) du GAMF, qui servent à classer les patients selon leur degré de vulnérabilité, ainsi que leurs délais respectifs d'attente prévus pour l'inscription auprès d'un médecin sont détaillés à la figure 7.

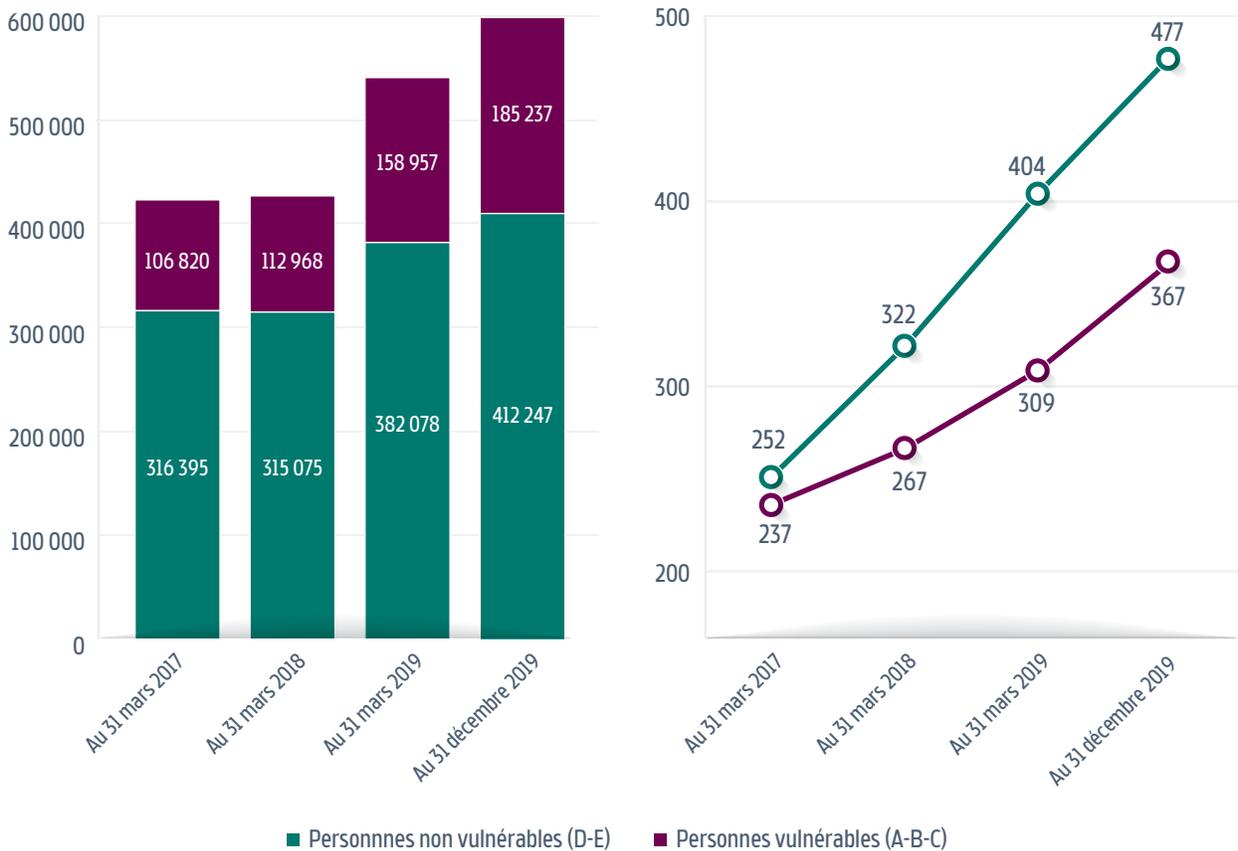
**FIGURE 7** Niveaux de priorité du GAMF



33 L'évolution du nombre de personnes sur la liste d'attente du GAMF et les délais d'attente moyens pour accéder à un médecin de famille sont présentés à la figure 8. Elle montre qu'en près de 3 ans :

- le nombre de personnes sur la liste est passé de 423 215 à 597 484, soit une augmentation de 41 % ;
- le nombre de personnes considérées comme vulnérables est passé de 106 820 à 185 237, soit une augmentation de 73 % ;
- le délai d'attente pour les personnes considérées comme vulnérables est passé de 237 à 367 jours. Pour cette clientèle, le délai souhaité est d'au maximum 3 semaines ;
- le délai d'attente pour les personnes non vulnérables a presque doublé depuis le 31 mars 2017, pour atteindre 477 jours au 31 décembre 2019.

**FIGURE 8** Évolution du nombre de personnes inscrites au GAMF selon leur niveau de priorité et délais d'attente moyens (jours)



Source : MSSS.

34 Par ailleurs, la façon d'établir le niveau de priorité des personnes porte à croire que le nombre de personnes vulnérables inscrites au GAMF serait plus élevé que ce qui est indiqué.

### Exemples d'enjeux liés à l'attribution des niveaux de priorité du GAMF

- Les niveaux de priorité A à C (personnes vulnérables) ne peuvent être attribués qu'à la suite d'une évaluation par un professionnel de la santé et des services sociaux. Le niveau C peut toutefois également être attribué de façon automatisée lorsque la personne répond à certains critères, comme l'âge (0 à 2 ans ou plus de 70 ans). Ainsi, parmi les 412 247 personnes qui étaient considérées comme non vulnérables (D et E) sur la liste d'attente du GAMF en décembre 2019, certaines pouvaient présenter des problèmes de santé justifiant un niveau de priorité A, B ou C, mais tout de même avoir été classées D ou E puisqu'elles étaient âgées de 3 à 70 ans.
- Les personnes qui s'inscrivent ne sont pas informées du niveau de priorité qui leur est attribué. Elles ne peuvent donc pas juger de la pertinence de se faire évaluer par un professionnel de la santé.
- Les personnes dont l'état de santé change, et dont le niveau de priorité pourrait donc varier, doivent le signaler, car aucune demande de mise à jour automatique n'est prévue dans le système.

35 Par conséquent, il existe un risque que la proportion de personnes vulnérables qui nécessitent une inscription plus rapide auprès d'un médecin de famille soit sous-estimée, alors que le délai moyen d'attente au GAMF augmente constamment.

## Impact des départs de médecins

36 L'un des facteurs pouvant influencer le nombre de personnes inscrites au GAMF est le départ des médecins de famille (ex. : retraite). En mars 2019, près de 80 000 personnes étaient inscrites au GAMF en raison de ce facteur (tableau 3).

**TABLEAU 3** Impact des départs de médecins sur le GAMF depuis 2016-2017

Raison du départ	Au 31 mars 2017	Au 31 mars 2018	Au 31 mars 2019
Réorientation de la pratique	8 330	8 762	11 775
Retraite	3 219	3 408	4 541
Retraite prévue au cours des 24 mois suivants	27 500	36 918	63 662
<b>Total</b>	<b>39 049</b>	<b>49 088</b>	<b>79 978</b>

Source : MSSS.

37 Selon le Code de déontologie des médecins, un médecin qui ne peut plus assumer le suivi médical chez un patient doit, avant de cesser de le faire, s'assurer que celui-ci peut continuer à obtenir les services professionnels requis et y contribuer si nécessaire. Si cela s'avère impossible, il doit en informer son patient en lui donnant un préavis dans un délai raisonnable afin que celui-ci s'inscrive au GAMF.

38 Dans le 40<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité (novembre 2019) de la Commission de l'administration publique, il est indiqué que ses membres souhaitent obtenir de la part du MSSS un état de situation<sup>1</sup> sur l'accès aux médecins de famille incluant :

- les effectifs d'omnipraticiens actuels et une estimation de ceux-ci pour les cinq prochaines années ;
- les stratégies utilisées par le MSSS pour améliorer l'accès aux médecins de famille et déterminer un mécanisme d'accès à l'intention des personnes dont le médecin de famille est parti à la retraite ou a cessé de pratiquer la médecine.

39 Le MSSS ne dispose pas de données précises sur les départs des médecins de famille. Il existe un décalage entre le moment de ces départs et celui auquel ils sont constatés par le MSSS, qui se base sur certains critères, dont l'absence de facturation depuis 2 ans.

## **Intentions du MSSS dans sa planification stratégique 2019-2023**

40 Le MSSS continue de diffuser le taux d'inscription auprès d'un médecin comme l'un des principaux indicateurs d'accès aux services de première ligne, auquel il a ajouté le suivi du pourcentage des personnes ayant consulté un professionnel de la santé à l'intérieur de 36 heures.

41 Cette approche démontre sa volonté d'aller chercher une mesure plus précise de l'accessibilité aux médecins de famille. Toutefois, le MSSS mentionne qu'il ne dispose pas, à l'heure actuelle, de l'ensemble des données nécessaires pour faire ce suivi. Elles seront donc uniquement obtenues par sondage, ce qui, à notre avis, ne sera pas suffisant.

---

1. L'état de situation n'avait pas été transmis à la Commission de l'administration publique au moment de l'achèvement de notre rapport.

## CONSTAT 2

Le MSSS ne dispose pas de données significatives sur l'efficacité des mesures incitatives visant à améliorer l'accès aux médecins de famille, bien que les sommes y étant consacrées annuellement soient en constante progression et aient atteint près de 350 millions de dollars en 2018-2019.

### Qu'avons-nous constaté ?

42 L'un des éléments importants de la stratégie du MSSS pour améliorer l'accès aux médecins de famille est la mise en place de différentes mesures incitatives (ou forfaits) incluses dans la rémunération des médecins omnipraticiens. Cependant, il ne possède pas les données nécessaires pour évaluer adéquatement si ces mesures ont l'effet escompté.

43 Comme soulevé dans le constat 1, une appréciation juste de l'accès aux services va au-delà de l'inscription auprès d'un médecin de famille, car il ne s'agit pas d'une garantie de sa disponibilité pour rencontrer les patients lorsque requis.

44 Le MSSS a d'ailleurs prévu la mise en place d'un système qui devait lui permettre de connaître le délai moyen pour l'obtention d'un rendez-vous avec un médecin de famille. Le manque d'adhésion des médecins à ce système (Rendez-vous santé Québec) empêche toutefois l'atteinte de cet objectif.

45 Le MSSS dispose également du taux d'assiduité des médecins. Cependant, les enjeux que nous avons relevés dans nos travaux relativement au calcul de ce taux rendent le résultat peu fiable.

46 Enfin, nous constatons que le MSSS n'utilise pas les moyens à sa disposition qui lui permettraient de mesurer efficacement l'accès à un médecin de famille.

---

#### Notion d'accès

Comme mentionné dans notre rapport déposé à l'Assemblée nationale au printemps 2015 portant sur les GMF et les cliniques-réseau, la notion d'accès se traduit par deux choses, soit l'inscription auprès d'un médecin de famille et le rendez-vous en temps opportun.

---

#### Taux d'assiduité

Il s'agit du rapport entre le nombre total de visites de la clientèle d'un médecin de famille effectuées auprès de ce dernier ou auprès d'autres médecins (ou infirmières praticiennes spécialisées en soins de première ligne) du même GMF, et le nombre total de visites médicales en première ligne effectuées par cette même clientèle. Certaines exclusions s'appliquent.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

47 Ce constat est important en raison de l'ampleur des sommes consacrées aux forfaits visant à améliorer l'accessibilité aux médecins de famille. Depuis 2016-2017, près d'un milliard de dollars ont été versés dans le cadre de ces différents forfaits.

48 Notre rapport intitulé *Rémunération des médecins : conception et suivi des ententes*, déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2015 incluait une recommandation qui visait à un changement de comportement significatif chez les médecins. Lors du suivi de cet audit de performance, nous avons mentionné au MSSS d'intensifier ses efforts afin que les principales mesures incitatives soient accompagnées de cibles et d'indicateurs de performance, qu'un suivi rigoureux de ceux-ci soit réalisé et que des actions correctives soient mises en œuvre lorsque les résultats ne sont pas à la hauteur de la prestation de services attendue. Les résultats de ce suivi sont présentés dans notre rapport qui a été déposé à l'Assemblée nationale en mai 2019.

## Ce qui appuie notre constat

49 Plusieurs mesures incitatives, sous la forme de forfaits, ont été instaurées par le MSSS pour favoriser l'inscription et la prise en charge des patients par les médecins de famille. Les sommes qui ont été versées par le gouvernement dans le cadre de ces forfaits au cours des dernières années sont présentées au tableau 4. Aux sommes présentées dans ce tableau s'ajoute le premier versement de 47,5 millions de dollars du Montant supplémentaire à l'inscription générale, effectué dans l'exercice financier subséquent (novembre 2019).

**TABLEAU 4** Sommes versées dans le cadre des principaux forfaits d'inscription et de prise en charge

	En millions de dollars			
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total sur 3 ans
Supplément relatif à la prise en charge d'un patient sans médecin de famille	21,6	30,7	26,1	78,4
Forfait d'inscription générale	59,3	65,1	66,1	190,5
Forfait de prise en charge et de suivi du patient en groupe de médecine de famille	27,7	32,8	33,2	93,7
Forfait annuel de prise en charge de la clientèle vulnérable	146,8	175,6	183,0	505,4
Supplément au volume de patients inscrits	37,0	38,9	36,6	112,5
<b>Total annuel</b>	<b>292,4</b>	<b>343,1</b>	<b>345,0</b>	<b>980,5</b>

Source : MSSS.

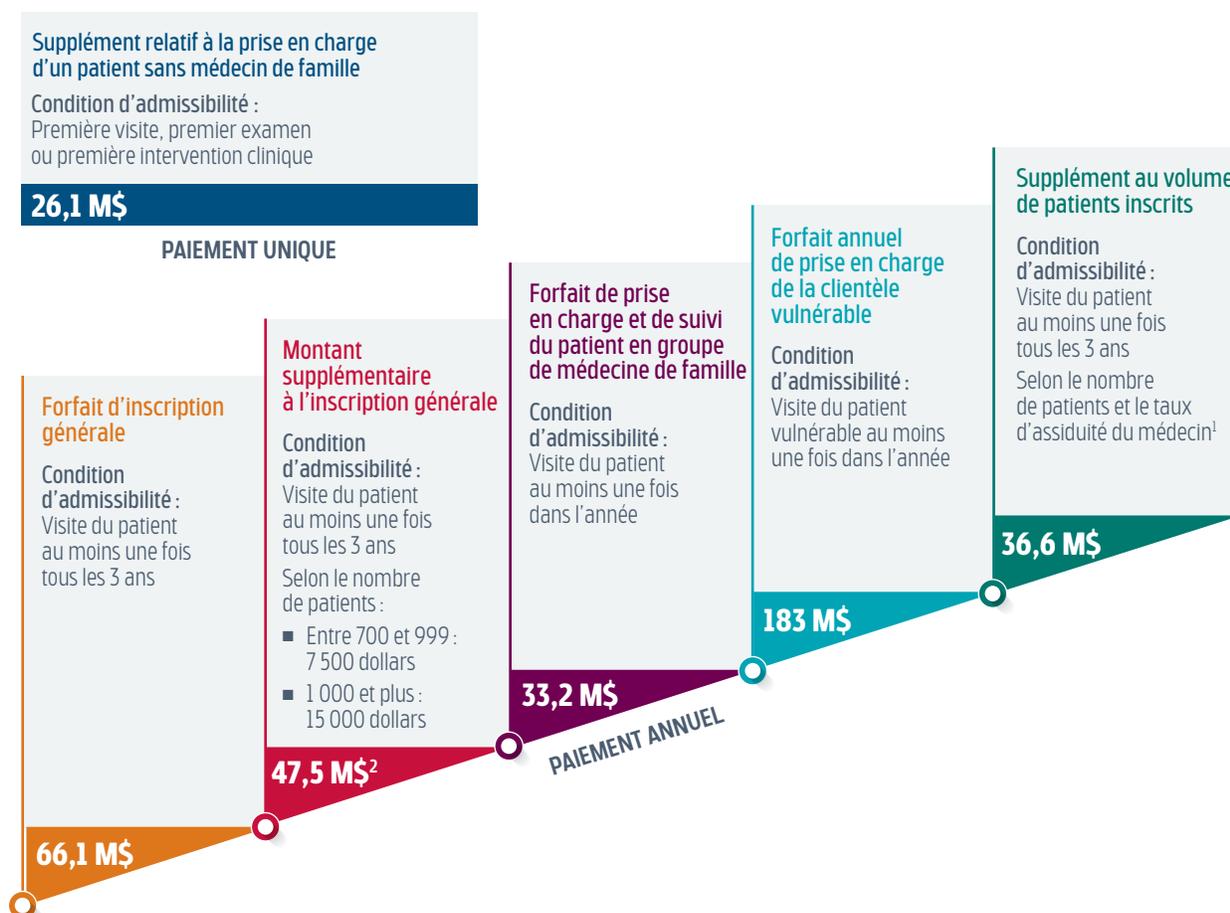
50 Ces forfaits sont tributaires du caractère actif du patient. La plupart de ceux-ci sont annuels, cumulatifs et majorés selon l'état de santé du patient et le lieu de pratique du médecin.

51 La figure 9 montre un résumé des principaux forfaits associés à l'inscription et à la prise en charge. Ces forfaits sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

### Patient actif

Un patient est considéré comme actif s'il rencontre son médecin de famille au moins tous les trois ans pour une visite médicale. Si le patient est vulnérable, la fréquence doit toutefois être d'au moins une visite par an pour le versement de certains forfaits.

**FIGURE 9** Principaux forfaits associés à l'inscription et à la prise en charge des patients par les médecins de famille et sommes versées en 2018-2019



1. Le nombre de patients et le taux d'assiduité du médecin sont présentés dans la section Renseignements additionnels.  
2. Le premier versement de ce forfait a été effectué en novembre 2019 (exercice financier 2019-2020).

52 Chaque patient inscrit et actif est comptabilisé pour le calcul des forfaits versés annuellement aux médecins de famille, mais l'inscription auprès d'un médecin ne signifie pas que le patient obtient un rendez-vous **lorsqu'il en a besoin** (voir le constat 1).

### Exemple

Une personne rencontre son médecin à l'été 2016. Elle sera donc considérée comme un patient actif jusqu'à l'été 2019 et permettra à son médecin de recevoir, chaque année pendant trois ans, le forfait d'inscription générale. Si les conditions sont respectées, celui-ci pourrait aussi recevoir le montant supplémentaire à l'inscription générale et le supplément au volume de patients inscrits.

À l'automne 2018, cette même personne tente d'obtenir un rendez-vous auprès de son médecin, mais sans succès, et se dirige alors à l'urgence. Les forfaits visant à améliorer l'accès à un médecin de famille sont tout de même versés, même si, dans les faits, elle n'a pas pu rencontrer son médecin.

## Rendez-vous santé Québec : sous-utilisé pour la mesure de la performance des omnipraticiens

53 La RAMQ a mis en place le système Rendez-vous santé Québec, qui vise à permettre à toute personne admissible au régime d'assurance maladie du Québec de prendre rendez-vous avec un médecin omnipraticien. Il s'agit d'un moyen pour le MSSS d'obtenir de l'information sur le délai moyen pour l'obtention d'un rendez-vous avec un médecin de famille. Rendez-vous santé Québec est **le système de prise de rendez-vous préconisé par le MSSS**. Malgré un investissement important (15,6 millions de dollars), le MSSS ne parvient pas à ce que le système soit utilisé par l'ensemble des médecins, ce qui s'explique notamment par le fait que son utilisation n'est pas obligatoire.

54 Par conséquent, le MSSS est privé d'information de gestion qui lui permettrait d'améliorer sa mesure de l'accès aux médecins de famille, de même que la performance de ceux-ci en fonction des objectifs établis et des mesures incitatives mises en place à cet effet. Ainsi, il ne peut pas respecter son obligation de publier le délai moyen pour l'obtention d'un rendez-vous avec un médecin omnipraticien à l'aide du système de prise de rendez-vous (article 72 de la *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée*). La figure 10 présente les principaux éléments du contexte de l'implantation de Rendez-vous santé Québec.

**FIGURE 10** Implantation de Rendez-vous santé Québec



55 En février 2020, 15,6 millions de dollars avaient déjà été investis dans Rendez-vous santé Québec (tableau 5).

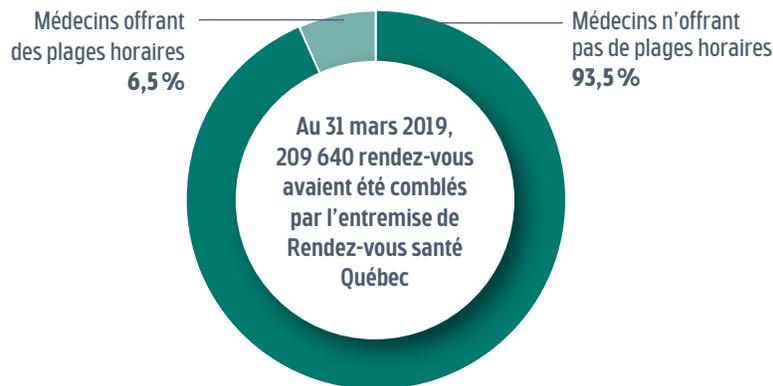
**TABLEAU 5** Sommes investies dans Rendez-vous santé Québec selon le type de dépense

Type de dépense	Coût (\$)
Développement	6 164 463
Déploiement	6 700 000
Entretien et mise à jour	2 773 063
<b>Total</b>	<b>15 637 526</b>
Entretien et mise à jour annuels planifiés	1 400 000

Source : MSSS.

56 Selon les données du rapport annuel de la RAMQ, encore bien peu de médecins de famille utilisaient Rendez-vous santé Québec au 31 mars 2019. En effet, comme le montre la figure 11, seulement 6,5 % des médecins (575) y avaient offert des plages horaires, alors que la cible du taux d'utilisation par les médecins était de 50 % (et de 100 % au 31 mars 2020).

**FIGURE 11** Portrait de l'utilisation de Rendez-vous santé Québec par les médecins de famille au 31 mars 2019



Source : RAMQ.

57 L'utilisation de ce système constitue un élément clé pour mesurer le délai réel d'obtention d'un rendez-vous et, par le fait même, améliorer la mesure de l'accès aux médecins de famille. La *Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée* prévoit pourtant son utilisation par les médecins, mais l'article à cet effet n'est pas entré en vigueur en raison de l'entente de principe qui a été signée en juin 2015, qui statue que l'utilisation du système n'est pas obligatoire.

### Communication de la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec à ses membres

Dans l'une de ses communications, la fédération indique qu'elle «[...] entend défendre âprement le principe suivant : l'utilisation de la plateforme [Rendez-vous santé Québec] doit être volontaire, et non obligatoire, pour tous les médecins de famille ».

58 En 2018-2019, près de 75 % des plages offertes sur Rendez-vous santé Québec ont été comblées. Cela représente près de 210 000 rendez-vous, et ce, malgré l'utilisation de ce système par seulement 6,5 % des médecins.

59 À titre comparatif, le MSSS se fixe une cible de 800 000 rendez-vous comblés annuellement d'ici 2023. Cette cible est peu ambitieuse, car l'atteinte de celle-ci ne requiert pas une utilisation importante du système par les médecins. Conséquemment, le MSSS ne pourra toujours pas recourir aux données que celui-ci génère pour effectuer une mesure efficace du délai moyen d'obtention d'un rendez-vous auprès d'un médecin de famille.

60 Face à l'échec quant à l'utilisation de ce système dans lequel il a investi des millions, le MSSS envisage dorénavant de permettre l'usage d'autres systèmes de prise de rendez-vous. À cet effet, il nous a informés que les attentes liées aux obligations d'utilisation seront précisées et que les modifications en cours se font avec l'aide des acteurs concernés.

## Manque de fiabilité du taux d'assiduité

61 Le taux d'assiduité permet au MSSS d'obtenir un indice de l'accessibilité des médecins de famille ou des GMF à l'égard de leur clientèle. Les modalités de calcul du taux d'assiduité sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

62 Le MSSS ne connaît pas le taux d'assiduité de chaque médecin de famille puisqu'il n'est calculé que pour les médecins ayant plus de 500 patients **actifs** ou 200 patients **vulnérables actifs**, soit ceux qui peuvent recevoir le supplément au volume de patients inscrits (figure 9).

63 Le taux d'assiduité peut aussi être influencé par le comportement des médecins utilisateurs du registre des consultations de la RAMQ. Par exemple, si un médecin de famille rencontre un patient inscrit auprès d'un médecin d'un autre GMF, mais qu'il ne l'indique pas dans le registre, le taux d'assiduité du médecin de ce patient ne sera pas affecté à la baisse. D'ailleurs, sur son site Internet, la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec invite les médecins à inscrire sur le registre des consultations les visites qui permettent d'améliorer le taux d'assiduité, mais d'éviter de le faire pour celles qui ont l'effet inverse.

### Registre des consultations

Il s'agit d'un service en ligne permettant aux médecins rémunérés à tarif horaire ou à honoraires fixes d'enregistrer des renseignements concernant les patients rencontrés. Cet enregistrement est nécessaire pour valider le caractère actif des patients inscrits et ainsi déterminer l'octroi de certains forfaits d'inscription.

### **Information diffusée par la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec à ses membres en janvier 2016 (concernant les médecins rémunérés à tarif horaire ou à honoraires fixes)**

« Du fait que vous exercez dans un groupe, les visites de vos patients auprès d'autres médecins du groupe améliorent votre taux de fidélisation. L'ensemble des médecins d'un groupe a donc intérêt à inscrire au registre les visites auprès d'eux de patients inscrits auprès des autres membres du groupe. »

« Le registre permet au médecin d'inscrire les visites de patients qui ne sont pas inscrits auprès de lui ou d'autres membres de son groupe. En inscrivant ces visites, il peut réduire le taux de fidélisation<sup>1</sup> du médecin auprès duquel le patient est inscrit. Mais ça ne procure aucun avantage au médecin qui agit ainsi et lui impose une charge de travail supplémentaire. Il peut donc le faire s'il le veut, mais n'y est pas obligé. »

1. Le taux de fidélisation a été remplacé par le taux d'assiduité, mais le principe de base demeure le même.

64 Enfin, la Banque de données communes des urgences ne contient pas les données permettant de savoir si la visite d'un patient qui présente un problème de santé jugé moins urgent ou non urgent (P4 ou P5) à l'urgence découle de son incapacité ou de sa difficulté à obtenir un rendez-vous auprès de son médecin de famille lorsque requis. Cette donnée serait pertinente, car actuellement, le fait qu'un patient soit réorienté vers son médecin par l'urgence ne fait pas diminuer le taux d'assiduité de ce dernier. Au contraire, cela contribue à l'obtention du supplément au volume de patients inscrits, peu importe la raison de son passage par l'urgence.

## **Mesures favorisant l'accès à un médecin de famille : moyens coercitifs non exercés**

65 En raison de certains désaccords entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec et le MSSS concernant les dispositions du projet de loi n° 20 pour résoudre les problèmes d'accès aux médecins de famille, une entente de principe a été signée afin d'accroître et d'améliorer l'accessibilité aux services médicaux de première ligne. L'entente fixait la cible du taux d'inscription auprès d'un médecin de famille à 85 %. Elle prévoyait également que si la cible n'était pas atteinte au 31 décembre 2017, le MSSS pourrait entreprendre les actions visant à mettre en vigueur lesdites dispositions s'appliquant aux médecins de famille.

66 Certains éléments démontrent que le MSSS n'utilise pas les moyens à sa disposition pour mesurer l'accès réel aux médecins de famille prévus dans sa réglementation ou ses ententes, comme exposé ci-après. Afin de permettre une meilleure compréhension des différents enjeux, nous avons recensé les principaux événements associés à l'amélioration de l'accès aux médecins de famille. Ces événements sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

Obligations prévues	Constat	Mesures entreprises par le MSSS
<p><b>Selon le Programme de désignation réseau pour les groupes de médecine de famille</b>, toutes les super-cliniques ont l'obligation d'utiliser Rendez-vous santé Québec pour afficher des plages de rendez-vous dans le cadre de leur mission réseau.</p>	<p>En mars 2019, seulement un peu plus de la moitié des super-cliniques (28 sur 50) offraient des plages horaires sur cette plateforme.</p>	<p>Le MSSS confirme qu'aucune sanction n'est encourue à l'endroit des super-cliniques ayant dérogé à cette obligation.</p>
<p><b>Le projet de loi n° 20 prévoyait, pour les médecins omnipraticiens :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ le nombre minimal de patients devant être suivis ;</li> <li>■ le nombre minimal d'heures d'activités médicales devant être exercées ;</li> <li>■ l'obligation d'utiliser le système de prise de rendez-vous prévu dans la <i>Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec</i> (Rendez-vous santé Québec).</li> </ul>	<p>Ces dispositions ne sont pas en vigueur en raison de l'<b>entente de principe intervenue entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec et le MSSS afin d'accroître et d'améliorer l'accessibilité aux services médicaux de première ligne.</b></p>	
<p><b>Selon l'entente de principe</b>, au 31 décembre 2017, si la cible de 85 % relative au taux d'inscription de la population auprès d'un médecin de famille n'était pas atteinte, le MSSS pouvait entreprendre des actions pour mettre en vigueur les dispositions de la <i>Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée</i> (antérieurement projet de loi n° 20)</p>	<p>La cible n'était pas atteinte au 31 décembre 2017.</p>	<p>Plus de 2 ans après l'échéance des termes prévus à l'entente, les dispositions de la loi n'ont toujours pas été mises en vigueur. D'autres actions entreprises par le MSSS en sont au stade de développement.</p>

67 D'autres mesures financières étant envisagées, telles que la bonification des sommes versées aux GMF et des forfaits versés aux médecins (orientations ministérielles pour contrer les débordements à l'urgence), il est d'autant plus important pour le MSSS de mesurer réellement l'efficacité des mesures incitatives visant à améliorer l'accès aux services de première ligne.

## CONSTAT 3

Le MSSS présente à la population des renseignements qui ne lui permettent pas de connaître la performance réelle quant à l'accès aux services psychosociaux, notamment pour les personnes vulnérables.

### Qu'avons-nous constaté ?

68 Nous avons analysé la mesure de l'accès aux services psychosociaux que le MSSS présente à la population, et ce, plus particulièrement pour ceux de première ligne offerts par les CLSC. Force est de constater que le MSSS n'informe pas clairement la population sur les délais d'accès à ces services.

69 Nous avons également analysé la mesure de l'accès aux services de santé mentale. Or, le MSSS ne fournit que le nombre de patients **pouvant recevoir** ces services. Il se contente donc de dire qu'il a le potentiel de les offrir (capacité théorique), plutôt que de fournir des données sur les services réellement reçus par les usagers.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Dans son Plan stratégique 2015-2020, le MSSS soulève des problèmes d'accès aux services qui entraînent une utilisation excessive des services d'urgence, ainsi que des hospitalisations évitables. À titre d'exemple, le syndrome de la porte tournante associé à la santé mentale, un phénomène qui autrefois correspondait à des allers-retours à l'hôpital après une désinstitutionnalisation, qui se produit encore de nos jours après une hospitalisation brève, faute de prise en charge ou de suivi.

71 Puisque la personne nécessitant des services de nature psychosociale se trouve souvent en situation de vulnérabilité et est peu encline à se défendre, nous considérons qu'il est d'autant plus important que le MSSS s'assure de mesurer et de divulguer adéquatement sa performance à l'égard de l'accès à ces services.

72 La Commission de l'administration publique a d'ailleurs questionné le MSSS sur l'indicateur « Pourcentage des premiers services de nature psychosociale qui sont dispensés dans un délai de 30 jours (mission CLSC) », notamment afin de connaître les particularités des personnes ayant recours à ce type de services.

## Ce qui appuie notre constat

### Mesure de l'accès aux services psychosociaux de première ligne offerts en CLSC

73 Des services de nature psychosociale sont offerts dans le but d'aider les personnes éprouvant des difficultés qui nuisent à leurs interactions sociales (ex. : stress au travail, conflit, deuil). Ces services peuvent être offerts dans plusieurs établissements publics (ex. : écoles, hôpitaux), privés ou communautaires.

74 Le MSSS présente le délai d'accès aux services sociaux de première ligne par le biais de l'indicateur « Pourcentage des premiers services de nature psychosociale qui sont dispensés dans un délai de 30 jours (mission CLSC) ». Le MSSS évalue les services offerts en CLSC, dont la mission est d'offrir des services courants (non spécialisés) à la population de leur territoire.

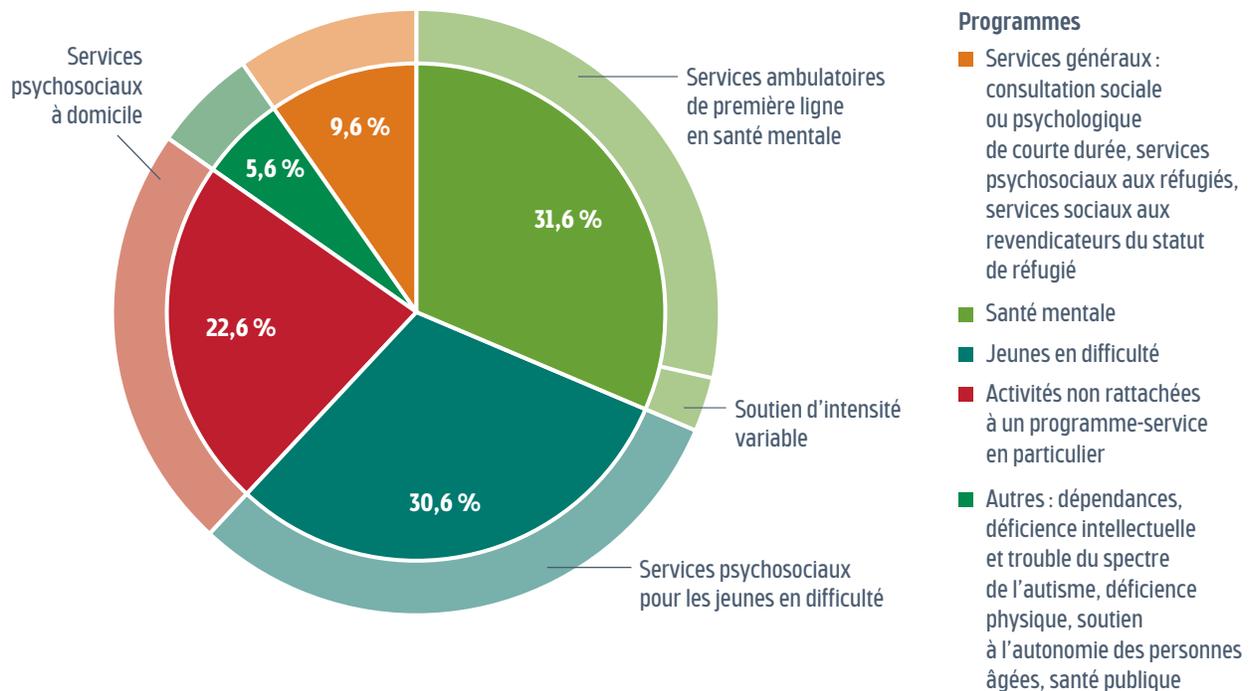
75 Le délai est calculé à partir de la date de réception d'une demande de services jusqu'à la date de la première intervention de nature psychosociale. Le cheminement d'une demande de services psychosociaux en CLSC est présenté dans la section Renseignements additionnels.

76 Des programmes (regroupant chacun plusieurs services) existent pour répondre aux besoins des personnes concernées, selon leur âge ou leur problème. En 2018-2019, selon les données publiées par le MSSS, 62 % des premiers services de nature psychosociale ont été dispensés dans un délai de 30 jours, alors que la cible qu'il avait fixée était de 72 %.

### Résultat trop général regroupant plusieurs programmes

77 L'indicateur regroupe les délais d'intervention de services offerts dans le cadre de plusieurs programmes ayant des objectifs différents (ex. : jeunes en difficulté, santé mentale, dépendance, services psychosociaux à domicile). Or, le résultat présenté annuellement ne constitue qu'une information globale, sans référence aux programmes concernés ni à leurs spécificités. La figure 12 illustre la répartition des services ayant servi au calcul de l'indicateur, selon le programme auquel ils sont rattachés.

**FIGURE 12** Répartition des premiers services de nature psychosociale offerts par programme en 2018-2019



Source : Système d'information sur la clientèle et les services des centres de santé et de services sociaux – mission CLSC du MSSS.

### Exemples d'interventions psychosociales

- **Services ambulatoires de première ligne en santé mentale** : services offerts à des personnes dont les symptômes (ex. : anxiété, dépression, problèmes relationnels) entraînent un dysfonctionnement modéré dans différentes sphères de leur vie.
- **Services psychosociaux pour les jeunes en difficulté** : suivi psychosocial offert aux jeunes et à leur famille dans le but de corriger certaines situations pouvant causer des difficultés d'adaptation sociale (ex. : difficultés familiales, problèmes de comportement, situations de négligence), d'éviter la détérioration de ces situations et d'en réduire les conséquences.
- **Services psychosociaux à domicile** : services offerts à domicile à des personnes vivant un deuil, la solitude ou l'isolement, services d'accompagnement de fin de vie, de soutien aux aidants naturels, etc.
- **Service général de consultation sociale de courte durée** : série de quelques interventions planifiées auprès de personnes présentant des problèmes ponctuels et situationnels (ex. : conflits conjugaux ou familiaux).

## Interprétation large de la notion d'intervention

78 La date de la première intervention de nature psychosociale est importante, car elle détermine le moment où cesse le calcul du délai. Ce type d'intervention est balisé par le cadre normatif du système I-CLSC (système d'information sur la clientèle et les services des CLSC). Selon ce document de référence, une intervention se définit comme une ou plusieurs actions posées pour un usager qui exigent une note clinique significative au dossier. L'indicateur concerne les interventions effectuées individuellement, en couple ou en famille. En 2018-2019, 86 % des premières interventions ont été effectuées individuellement.

### I-CLSC

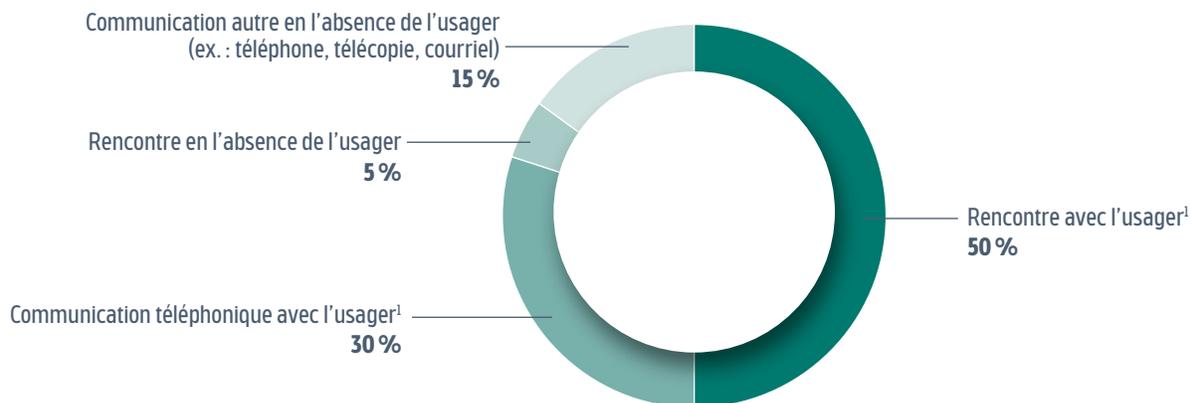
Il s'agit d'un système d'information utilisé par les CLSC pour saisir des données sur les services rendus aux usagers. Les données recueillies servent notamment au calcul de l'indicateur sur les premiers services psychosociaux qui sont dispensés dans un délai de 30 jours.

#### Exemples d'activités n'étant pas considérées comme des interventions significatives

- Prise, confirmation ou annulation de rendez-vous, planification de rencontres ;
- Message laissé sur un répondeur ;
- Communication de renseignements entre intervenants pour assurer la continuité des services ou le prêt de matériel ou d'équipement ;
- Communication avec l'usager pour recueillir de l'information en vue de prioriser les services.

79 La répartition des premières interventions individuelles considérées comme significatives en 2018-2019 révèle cependant que l'interprétation de ce qu'est une intervention peut être très large et peut entraîner un biais important dans les résultats de l'indicateur. En effet, comme présenté à la figure 13, cette intervention peut se limiter à une communication en l'absence de l'usager.

**FIGURE 13** Répartition des premières interventions individuelles en 2018-2019



1. Sont également comprises dans ce pourcentage les rencontres avec le représentant légal ou la personne autorisée à représenter l'usager en vertu du Code civil du Québec.

## Faible qualité des résultats présentés

80 La qualité des résultats de l'indicateur de l'accès aux services psychosociaux de première ligne offerts en CLSC est compromise dans certaines situations. Par exemple :

- une première intervention n'étant pas effectuée dans la même année financière que la demande de services est exclue du calcul de l'indicateur ;
- une intervention réalisée en groupe n'est pas considérée dans le calcul de l'indicateur ;
- le calcul du délai continue lorsque la personne ne se présente pas à son rendez-vous, même si l'établissement était prêt à offrir le service ;
- lorsqu'une demande de services de nature psychosociale s'ajoute à une demande initiale, le délai est calculé à partir de la date de cette première demande de services (comme illustré dans l'exemple ci-après).

### Exemple d'une demande de services de nature psychosociale non prévue dans la demande initiale

Une demande de services pour un mal de dos (soin de nature physique) est effectuée et des soins ont commencé à être prodigués. Environ 6 mois plus tard, le mal de dos a affecté le moral du patient, qui présente maintenant des signes de dépression. Un besoin de nature psychosociale s'ajoute alors aux soins déjà en cours. Selon l'indicateur, le délai pour ce nouveau service est toutefois calculé à partir de la date de la demande de services initiale, soit 6 mois plus tôt.

81 L'impact de ces situations sur le calcul du délai est présenté dans la section Renseignements additionnels.

## Manque de fiabilité des données persistant

82 Notre rapport déposé à l'Assemblée nationale à l'hiver 2017 mentionnait que « La multiplication des systèmes et des banques de données dans le réseau peut avoir un impact sur la fiabilité de l'information produite par les établissements. [...] beaucoup de saisie manuelle est nécessaire. Or, cette façon de faire augmente le risque d'erreur. »

83 Encore aujourd'hui, I-CLSC n'est pas suffisant comme système d'information. Plusieurs outils sont nécessaires pour compiler les statistiques et permettre le suivi des services.

84 Nos consultations auprès des établissements ont permis d'observer un manque d'uniformité dans le traitement des dossiers. Par exemple, bien que les champs « indisponibilité de l'utilisateur » et « services requis ultérieurement » soient prévus dans I-CLSC, ils ne sont pas utilisés partout de la même façon, ce qui fait varier le résultat du délai de l'indicateur d'un établissement à un autre.

85 Par conséquent, nous considérons que le problème soulevé en 2017 est encore d'actualité.

## Cible non pertinente pour évaluer l'accès aux services psychosociaux

86 Pour cet indicateur, le MSSS a pour cible que 75 % des premières interventions (en 2019-2020) soient effectuées en moins de 30 jours. Cependant, le calcul inclut autant des demandes pour des services dont une prise en charge doit se faire à l'intérieur de 3 jours que des demandes pour lesquelles ce délai peut atteindre un maximum de 365 jours. Ainsi, le résultat présenté fait abstraction du délai établi selon la priorité d'intervention.

87 Des modifications ont été apportées au cadre normatif d'I-CLSC depuis avril 2019 dans le but d'intégrer la priorisation des demandes au système d'information (figure 14). Toutefois, ces modifications sont encore en phase d'implantation et la cible n'a pas été modifiée pour autant.

**FIGURE 14** Priorisation des demandes de services en CLSC

	Délai visé entre la réception de la demande et la prise en charge	Exemples de critères d'évaluation
<b>Priorité 1</b> Urgente	À l'intérieur de 3 jours	Prise en compte de la situation globale de l'utilisateur pour en dégager un jugement clinique Niveau de risque pour l'utilisateur ou ses proches : présence d'un danger imminent ou d'un risque d'atteinte à l'intégrité, à la santé ou à la sécurité Possibilité ou non de maintien à domicile
<b>Priorité 2</b> Prioritaire	À l'intérieur de 14 jours	Vulnérabilité : état de santé, état fonctionnel, âge, comportement, situation de crise
<b>Priorité 3</b> Élevée	À l'intérieur de 30 jours	État des ressources et présence de facteurs de protection : présence d'un réseau d'aide ou familial, facteurs de protection, accès à des ressources
<b>Priorité 4</b> Modérée	À l'intérieur de 180 jours de préférence (maximum 365 jours)	

## Mesure de l'accès aux services de santé mentale

88 La seule mesure spécifique aux services de santé mentale diffusée à la population par le MSSS concerne les services de soutien dans la communauté pour les personnes souffrant d'un trouble mental grave. Deux services distincts, offerts à ces personnes par des équipes d'intervenants spécialisés, font l'objet de deux indicateurs, soit le soutien d'intensité variable et le suivi intensif dans le milieu. Un sommaire des caractéristiques propres à chaque service est présenté ci-après.

	<b>Soutien d'intensité variable</b>	<b>Suivi intensif dans le milieu</b>
<b>Type de clientèle</b>	Personne souffrant d'un trouble mental grave et ayant besoin de services de réadaptation psychosociale	Personne souffrant d'un trouble mental grave, présentant une condition instable ou fragile et nécessitant des services hautement spécialisés
<b>Lieu de résidence du patient</b>	Habitation autonome <sup>1</sup> 1. L'équipe se déplace chez la personne	Habitation autonome <sup>1</sup> 1. L'équipe se déplace chez la personne
<b>Objectifs</b>	Amélioration de l'autonomie de la personne Développement d'aptitudes individuelles nécessaires pour mener une vie satisfaisante en communauté	Amélioration de la qualité de vie et rétablissement de la personne Maintien de la personne dans son milieu de vie malgré ses limitations fonctionnelles Réduction de l'utilisation des services hospitaliers
<b>Durée</b>	Maximum de 2 ans	Aucune limite de temps, possibilité de long terme
<b>Offre de services</b>	Services répondant aux besoins de la personne et à l'objectif poursuivi (cas par cas) Services pouvant être offerts par des organismes communautaires	Services spécialisés et individualisés Prise en charge de la personne par une équipe interdisciplinaire (ex. : infirmière, psychologue, travailleur social, psychiatre) Traitements psychiatriques, soutien et services de réadaptation en santé mentale
<b>Intensité des services</b>	Suivi variable (entre deux et sept rencontres par mois)	Suivi intensif (moyenne de trois rencontres par semaine)

## Mesure de la capacité théorique et non des services réellement reçus par les usagers

89 Le MSSS informe la population sur le nombre de places disponibles en soutien d'intensité variable et en suivi intensif dans le milieu. Le calcul est effectué de la manière suivante :

- **soutien d'intensité variable** : nombre de postes en équivalent temps plein dans les équipes, auquel est appliqué un ratio de 18 places par poste ;
- **suivi intensif dans le milieu** : nombre de postes en équivalent temps plein dans les équipes, auquel est appliqué un ratio de 9 places par poste.

90 Ces indicateurs servent à mesurer la capacité théorique du territoire à offrir ces services et ne visent pas à mesurer ceux qui sont effectivement reçus par la population. Cette capacité théorique est même surévaluée puisqu'elle inclut des postes vacants. Le MSSS ne dispose pas des données lui permettant de distinguer les postes pourvus des postes vacants.

### Exemples de l'impact des postes vacants sur la capacité théorique

En 2018-2019, l'un des établissements consultés comptait :

- **324 places disponibles en soutien d'intensité variable** : ce résultat fait abstraction du fait que 5 postes étaient vacants une partie de l'année, soit l'équivalent de 90 places.
- **270 places disponibles en suivi intensif dans le milieu** : ce résultat fait abstraction du fait que 7 postes étaient vacants une partie de l'année, soit l'équivalent de 63 places.

91 De plus, les cibles à l'égard du nombre de places pour ces deux indicateurs sont déterminées uniquement en fonction de la population (nombre de personnes). Elles ne tiennent pas compte des besoins réels en fonction de l'étendue du territoire à couvrir par les équipes pour offrir les services ni de la complexité des cas de ces territoires.

## Mesure difficile de la performance en santé mentale

92 Le MSSS ne parvient pas à obtenir des données fiables et de qualité à l'égard des services offerts en santé mentale. D'ailleurs, la majorité des indicateurs spécifiques à la santé mentale ont été abandonnés, dont certains qui n'avaient pas dépassé le stade de développement. La liste des indicateurs en vigueur et abandonnés est présentée dans la section Renseignements additionnels.

### Exemples d'indicateurs abandonnés

- Nombre d'utilisateurs ayant reçu des services de santé mentale de première ligne dispensés par les CLSC ;
- Nombre d'utilisateurs dont le délai d'accès aux services de deuxième ou troisième ligne en santé mentale est supérieur à 60 jours.

93 Il n'existe actuellement aucun système d'information permettant d'avoir une vue complète de tous les services de santé mentale reçus par un même patient, et donc de suivre son cheminement.

## Intentions du MSSS dans sa planification stratégique 2019-2023

94 Le nouveau Plan stratégique 2019-2023 du MSSS ne met pas nécessairement plus d'accent sur les services offerts en santé mentale. Les indicateurs concernant le nombre de places en suivi intensif dans le milieu et le nombre de places en soutien d'intensité variable reconnues par le MSSS y ont été remplacés par l'indicateur « Nombre de personnes en attente d'un service en santé mentale », qui vise la diminution de la liste d'attente pour des services de santé mentale. Au moment de nos travaux, nous avons relevé des améliorations et des enjeux, notamment les suivants :

- Amélioration : l'indicateur concerne toutes les personnes souffrant de troubles de santé mentale, qu'ils soient modérés ou graves ;
- Enjeux : La réduction d'une liste d'attente ne signifie pas une diminution des délais. Les critères permettant de retirer des noms d'une liste d'attente doivent être bien définis. Nous ne pouvons toutefois pas nous prononcer à ce sujet pour le moment. De surcroît, le MSSS précise dans la fiche descriptive de l'indicateur que les données pour les services de deuxième ligne sont saisies manuellement par les établissements à partir d'extractions de leurs systèmes opérationnels. Le MSSS fait également la mise en garde suivante : « [...] il existe des risques de disparité des résultats dus à l'absence d'un cadre normatif ainsi que des possibilités d'erreur de saisie de données ».

95 Quant à la mesure de l'accès aux services psychosociaux offerts en CLSC, elle ne figure plus dans l'objectif d'accès aux services sociaux de première ligne du nouveau plan stratégique du MSSS. Cet indicateur, qui est maintenant rattaché uniquement au programme jeunesse, se nomme dorénavant « Pourcentage des premiers services en CLSC pour les jeunes en difficulté rendus dans un délai de 30 jours ou moins ». Au moment de nos travaux, nous avons relevé des améliorations et des enjeux, notamment les suivants :

- Améliorations : l'indicateur concerne un seul programme et les interventions de groupe sont dorénavant considérées ;
- Enjeu : la source des données étant toujours la même, peu de changements sont anticipés à l'égard de leur qualité.

## RECOMMANDATIONS

96 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Obtenir les données de qualité nécessaires à une mesure adéquate de l'accès aux services de première ligne.
- 2** Communiquer à la population une information claire et pertinente concernant l'accès réel aux soins de santé et aux services sociaux.
- 3** Respecter les exigences légales en ce qui concerne la publication du délai moyen pour l'obtention d'un rendez-vous avec un médecin omnipraticien.

## COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le MSSS accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et est en accord avec les recommandations qui y sont formulées. Les éléments soulevés par le VGQ sont en phase avec les intentions du MSSS. L'accès en temps opportun aux services de première ligne, la diminution du temps d'attente à l'urgence et l'amélioration de l'accès aux services spécialisés sont tous des chantiers prioritaires qui se traduisent par des objectifs clairs et inclus à la planification stratégique 2019-2023. Il est important de préciser que le contexte de la pandémie de la COVID-19 a révélé de nouveaux paradigmes d'accès et que les travaux entamés depuis se poursuivent tout en tenant compte de cette nouvelle réalité. Le MSSS tient à préciser qu'il déploiera des efforts considérables au cours des prochaines années pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

« Le MSSS est d'accord avec le VGQ à l'effet que certains des indicateurs utilisés par le MSSS ne peuvent à eux seuls représenter l'accès aux services. D'ailleurs, le MSSS utilise une multitude d'autres unités de mesure ou de données qui n'apparaissent pas directement à la planification stratégique, mais qui sont utilisées pour la gestion quotidienne des dossiers des différents secteurs cliniques. Le MSSS mène également des évaluations de programme incluant des méthodes qualitatives et quantitatives qui s'inscrivent dans une perspective de gestion axée sur les résultats.

« Enfin, les travaux en cours permettront d'identifier de nouveaux indicateurs plus significatifs quant à l'accès aux soins, et ces derniers pourront à terme être complémentaires à ceux identifiés dans le rapport du VGQ. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Forfaits associés à l'inscription et à la prise en charge

Modalités du taux d'assiduité du GMF et du médecin

Événements associés à l'amélioration  
de l'accès aux médecins de famille

Cheminement d'une demande  
de services psychosociaux en CLSC

Situations ayant un impact sur le calcul du délai  
d'accès aux services psychosociaux en CLSC

Indicateurs en santé mentale



# OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Évaluer si les indicateurs rendus publics par le ministère renseignent adéquatement la population sur l'accès aux soins de santé et aux services sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les indicateurs sont pertinents pour apprécier l'atteinte des objectifs.</li> <li>■ L'interprétation des indicateurs et des données nécessaires pour les alimenter est uniforme dans les établissements de santé et de services sociaux.</li> <li>■ Les données nécessaires pour alimenter les indicateurs sont disponibles et de qualité.</li> <li>■ L'information communiquée à la population est claire et est un juste reflet de la réalité.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 15 septembre 2020.

Il porte sur la mesure de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux (indicateurs) par le MSSS.

Nous avons sollicité la collaboration de la RAMQ et de quatre établissements (Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale, Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec, Centre intégré de santé et de services sociaux de Lanaudière et Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Est-de-l'Île-de-Montréal).

Les établissements sollicités ont été choisis en fonction de plusieurs critères, dont le fait d'être des centres intégrés dans le but d'inclure des installations autres que les hôpitaux (ex. : un CLSC), et leur comparabilité (deux établissements se situent en zone urbaine avec hôpital psychiatrique et deux établissements sont sans hôpital psychiatrique).

Nous avons sélectionné les indicateurs suivants, sans toutefois nous y limiter :

- le pourcentage de la population inscrite auprès d'un médecin de famille ;
- le pourcentage des premiers services de nature psychosociale qui sont offerts dans un délai de 30 jours (mission CLSC) ;
- le nombre de places reconnues par le MSSS pour le soutien dans la communauté de personnes souffrant d'un trouble mental grave (suivi intensif dans le milieu et soutien d'intensité variable).

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MSSS et nous avons eu des échanges avec nos collaborateurs mentionnés précédemment.

Nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MSSS, de la RAMQ et des quatre établissements concernant l'inscription auprès d'un médecin de famille, certains forfaits et suppléments associés à la prise en charge de patients, la gestion des urgences, la mission CLSC ainsi que les services de santé mentale.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2019 à mars 2020. Ils ont porté sur les exercices 2016-2017 à 2018-2019. Toutefois, nous avons analysé certaines situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les résultats de notre audit ne peuvent pas être appliqués à l'ensemble des indicateurs du MSSS, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques à adopter et les éléments que les acteurs du réseau de la santé et des services sociaux doivent prendre en compte.

Mentionnons qu'en juin 2019, le Secrétariat du Conseil du trésor a transmis aux ministères et organismes des orientations en matière de planification stratégique dans l'Administration gouvernementale. Ces orientations prévoient qu'afin de favoriser la qualité des plans stratégiques, ces derniers doivent prendre en compte, si opportun, les recommandations et les préoccupations de la Commission de l'administration publique et des organismes relevant de l'Assemblée nationale, comme le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen.

# RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE L'ENTITÉ

Le ministre et le MSSS doivent notamment :

- réguler et coordonner l'ensemble du système de santé et de services sociaux ;
- déterminer les orientations en matière de santé et de services sociaux, et les standards relatifs à l'organisation des services ainsi qu'à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du réseau, et veiller à leur application ;
- s'assurer que les mécanismes de référence et de coordination des services entre les établissements sont établis et fonctionnels ;
- répartir équitablement les ressources financières, humaines et matérielles, et voir au contrôle de leur utilisation ;
- évaluer, pour l'ensemble du réseau, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, dans une perspective d'amélioration de la performance du système de santé et de services sociaux.

# FORFAITS ASSOCIÉS À L'INSCRIPTION ET À LA PRISE EN CHARGE

Forfait	Mode de rémunération	Conditions	Montant
<b>Supplément relatif à la prise en charge d'un patient sans médecin de famille</b>	Unique	Première visite, premier examen ou première intervention clinique lors de la prise en charge du patient sans médecin de famille	Au 1 <sup>er</sup> mai 2019 <sup>1</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 40,00 dollars lorsque le patient est non vulnérable</li> <li>■ 150,00 dollars lorsque le patient est vulnérable, mais non attribué par le GAMF</li> <li>■ 275,00 dollars lorsque le patient est vulnérable et attribué par le GAMF</li> </ul>
<b>Forfait d'inscription générale</b>	Annuel	Visite du patient (vulnérable ou non) auprès de son médecin ou, dans le cas d'un GMF-U, d'un médecin du groupe, au moins une fois tous les 3 ans	Depuis 2018 <sup>1</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 11,75 dollars par patient</li> </ul>
<b>Montant supplémentaire à l'inscription générale (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2019)</b>	Annuel	Visite du patient au moins une fois tous les 3 ans Selon le nombre de patients	<b>Au 1<sup>er</sup> juin 2019 :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entre 750 et 999 patients inscrits et actifs : 7 500 dollars</li> <li>■ À partir de 1 000 patients inscrits et actifs : 15 000 dollars</li> </ul>
<b>Forfait de prise en charge et de suivi du patient en groupe de médecine de famille</b>	Annuel	Première visite annuelle du patient (réservé aux médecins des GMF)	Depuis septembre 2018 : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 9,25 dollars par patient</li> </ul>
<b>Forfait annuel de prise en charge de la clientèle vulnérable</b>	Annuel	Visite du patient au moins une fois par an	Depuis septembre 2018 <sup>1</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Groupe I</b> : le patient est associé à une seule catégorie de problèmes de santé parmi 17 catégories définies, allant de A à Q (ex. : la catégorie B comprend les maladies pulmonaires obstructives chroniques, la catégorie C comprend les problèmes d'insuffisance cardiaque et la catégorie I comprend les maladies inflammatoires chroniques) : 61,90 dollars</li> <li>■ <b>Groupe II</b> : le patient est associé à deux catégories de problèmes de santé autres que la catégorie A (problèmes de santé mentale) ou la catégorie N (déficience intellectuelle) : 92,85 dollars</li> <li>■ <b>Groupe III</b> : le patient est associé à trois catégories de problèmes de santé autres que la catégorie A (problèmes de santé mentale) ou la catégorie N (déficience intellectuelle) : 123,80 dollars</li> <li>■ <b>Groupe IV</b> : le patient est associé à deux catégories ou plus de problèmes de santé, dont la catégorie A (problèmes de santé mentale) ou la catégorie N (déficience intellectuelle) : 123,80 dollars</li> </ul>

1. Les tarifs inscrits sont ceux attribués en GMF ou hors GMF. Les tarifs diffèrent en CLSC et en GMF-U en établissement.

Forfait	Mode de rémunération	Conditions	Montant
Supplément au volume de patients inscrits	Annuel	Selon le nombre de patients et le taux d'assiduité du médecin	<p><b>Depuis janvier 2018 :</b></p> <p><b>Si le médecin a plus de 500 patients lui donnant droit au forfait d'inscription générale, il obtient :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5,18 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 500 patients inscrits jusqu'à 750</li> <li>■ 10,36 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 750 patients inscrits jusqu'à 1 000</li> <li>■ 15,53 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 1 000 patients inscrits jusqu'à 1 500</li> <li>■ 20,71 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 1 500 patients inscrits</li> </ul> <p>(supplément payé en tout ou en partie, si le taux d'assiduité du médecin est égal ou supérieur à 70 %, comme expliqué à la page suivante)</p> <p><b>Si le médecin a plus de 200 patients lui donnant droit au forfait annuel de prise en charge de la clientèle vulnérable, il obtient :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5,18 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 200 patients inscrits jusqu'à 300</li> <li>■ 10,36 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 300 patients inscrits jusqu'à 500</li> <li>■ 15,53 dollars pour chacun des patients inscrits au-delà de 500 patients inscrits</li> </ul> <p>(supplément payé en tout ou en partie, si le taux d'assiduité du médecin est égal ou supérieur à 70 %, comme expliqué à la page suivante)</p>

# MODALITÉS DU TAUX D'ASSIDUITÉ DU GMF ET DU MÉDECIN

	GMF	Médecin
<b>Définition</b>	<p>Proportion de visites de la clientèle inscrite au GMF effectuées dans les sites du GMF sur le nombre total de visites de cette même clientèle effectuées dans l'ensemble des sites de prestation de services de première ligne (GMF, supercliniques, cliniques hors GMF, CLSC, GMF-U, urgences).</p> <p>Certaines visites sont exclues du calcul, notamment les suivis de grossesse et les consultations en urgence lorsque le patient est classé P1, P2 ou P3 par le triage de l'hôpital.</p>	<p>Proportion des visites et des consultations de la clientèle inscrite auprès d'un médecin effectuées auprès de ce dernier ou d'un médecin ou d'une infirmière praticienne spécialisée en soins de première ligne faisant partie de son groupe de pratique, sur le nombre total de visites et de consultations de cette même clientèle dans l'ensemble des sites de prestation de services de première ligne (GMF, supercliniques, cliniques hors GMF, à domicile, CLSC, GMF-U, urgences).</p> <p>Certaines visites sont exclues du calcul, notamment les suivis de grossesse et les consultations en urgence lorsque le patient est classé P1, P2 ou P3 par le triage de l'hôpital.</p>
<b>Cibles</b> (taux en vigueur depuis 2018)		
<b>Cible atteinte</b>	<p>Le GMF conserve son financement complet.</p>	<p>Le montant versé au médecin est établi en fonction des taux d'assiduité suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 80 % et plus : 100 % du supplément ;</li> <li>■ entre 75 % et 79 % : 75 % du supplément ;</li> <li>■ entre 70 % et 74 % : 50 % du supplément ;</li> <li>■ moins de 70 % : aucun montant.</li> </ul> <p>Le versement du supplément est toutefois conditionnel à un nombre de patients minimum, comme mentionné dans la section <i>Forfaits associés à l'inscription et à la prise en charge</i> pour le Supplément au volume de patients inscrits (page précédente).</p>
<b>Pénalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux d'assiduité entre 70 % et 79 % : le GMF perd 50 % de son financement lié au fonctionnement (si un tel taux est constaté une deuxième fois consécutive, le GMF perd 100 % de ce financement) ;</li> <li>■ Taux d'assiduité inférieur à 70 % : le GMF perd 100 % de son financement lié au fonctionnement.</li> </ul>	<p>S. 0.</p>

# ÉVÉNEMENTS ASSOCIÉS À L'AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX MÉDECINS DE FAMILLE

Date	Événement	Particularités	Taux d'inscription <sup>1</sup>	
			Cibles	Résultats
2008	Création des guichets d'accès pour la clientèle orpheline	L'objectif de ces guichets est de faciliter l'accès à un médecin de famille selon une priorisation clinique et selon la disponibilité des effectifs médicaux.		
2009	Ajout d'incitatifs financiers par le biais de l'Entente particulière relative aux services de médecine de famille, de prise en charge et de suivi de la clientèle (EP40)	Des mesures incitatives sont mises en place pour l'ensemble des médecins de famille qui inscrivent les patients selon les modalités de cette entente visant à favoriser l'inscription des patients. Les patients inscrits et actifs donnent droit à des forfaits comme le forfait d'inscription générale.  L'inscription se fait lors d'une visite ou d'une intervention clinique.		
2014				 70 %      65 % en 2015
Novembre	Dépôt du projet de loi n° 20 : <i>Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée</i>	<p>Ce projet de loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ vise l'amélioration de l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée ;</li> <li>■ prévoit imposer à tout médecin omnipraticien :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– un nombre minimal de patients devant être suivis,</li> <li>– un nombre minimal d'heures d'activités médicales devant être exercées,</li> <li>– des modalités de suivi de la clientèle,</li> <li>– etc. ;</li> </ul> </li> <li>■ prévoit une pénalité financière en cas de défaut.</li> </ul>		

1. Les cibles et les résultats sont ceux du 31 mars de chaque année tels qu'ils ont été présentés dans les rapports annuels de gestion du MSSS (ex. : les taux inscrits pour 2014 réfèrent à l'année financière 2013-2014), à l'exception de ceux de 2020. La cible pour 2020 provient du Plan stratégique 2019-2023 du MSSS et les résultats sont ceux du 31 décembre 2019.

Date	Événement	Particularités	Taux d'inscription <sup>1</sup>	
			Cibles	Résultats
2015				
Juin	Signature d'une entente de principe entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec et le MSSS afin d'accroître et d'améliorer l'accessibilité aux services médicaux de première ligne	<p>La Fédération des médecins omnipraticiens du Québec considère que le projet de loi n° 20 n'est pas la solution appropriée aux problèmes d'accessibilité.</p> <p>Par cette entente de principe, le gouvernement s'engage à ne pas mettre en vigueur les dispositions s'appliquant aux médecins de famille contenues dans le projet de loi n° 20.</p> <p>En contrepartie, la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec s'engage à accroître et à améliorer l'accessibilité aux services médicaux de première ligne :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ taux d'inscription visé de 85 % <b>au 31 décembre 2017</b> ;</li> <li>■ si cette cible d'inscription n'est pas atteinte, le MSSS pourra entreprendre les actions nécessaires pour mettre en vigueur des dispositions du projet de loi n° 20 concernant les médecins de famille.</li> </ul>		
Novembre	Adoption du projet de loi n° 20	<p>Le projet de loi n° 20 devient la <i>Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée</i>.</p> <p>Plusieurs dispositions demeurent non en vigueur, dont celles sur le nombre minimal de patients devant être suivis et le nombre minimal d'heures d'activités médicales devant être exercées.</p>		
2016				
	Modification au calcul du taux d'inscription	<p>Le dénominateur servant au calcul du taux d'inscription, soit la population du Québec, devient la population admissible au régime d'assurance maladie du Québec.</p> <p>Ainsi, sur l'augmentation de 5 % obtenue en 2015-2016, 3 % sont en fait attribuables au changement de dénominateur.</p>		
Avril	Lancement du GAMF	Ce service en ligne gouvernemental permet la centralisation des demandes d'inscription auprès d'un médecin de famille.		
Juin	Publication de données	Le taux d'inscription auprès d'un médecin de famille et le taux d'assiduité des médecins sont rendus publics pour la première fois, comme prévu à l'article 72 de la <i>Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée</i> .		

1. Les cibles et les résultats sont ceux du 31 mars de chaque année tels qu'ils ont été présentés dans les rapports annuels de gestion du MSSS (ex. : les taux inscrits pour 2014 réfèrent à l'année financière 2013-2014), à l'exception de ceux de 2020. La cible pour 2020 provient du Plan stratégique 2019-2023 du MSSS et les résultats sont ceux du 31 décembre 2019.

Date	Événement	Particularités	Taux d'inscription <sup>1</sup>	
			Cibles	Résultats
2017			 85 %	 75 %
			en 2020	
	Mise à jour du Plan stratégique 2015-2020 du MSSS	La cible de 85 % du taux d'inscription auprès d'un médecin de famille est repoussée à 2020.		
Septembre	Entrée en vigueur de la lettre d'entente n° 321	Des modalités particulières, applicables dans le cadre de l'inscription d'un bloc de patients sans médecin de famille attribué par le GAMF, sont précisées.		
Décembre	Arrivée à échéance des modalités prévues à l'entente de principe pour l'atteinte de la cible finale	La cible finale de 85 % n'étant pas atteinte, le MSSS peut entreprendre des actions pour mettre en vigueur les dispositions de la <i>Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée</i> (voir les obligations du médecin omnipraticien mentionnées à la page précédente [Novembre 2014]). <b>Selon l'entente, une discussion doit avoir lieu entre les parties pour évaluer d'autres options, le cas échéant.</b>		
2018			 85 %	 78 %
			en 2020	
2019			 85 %	 81 %
			en 2020	
Juin	Ajout d'un incitatif	Le montant supplémentaire à l'inscription générale est instauré.		
Décembre	Dépôt du Plan stratégique 2019-2023 du MSSS à l'Assemblée nationale	La cible de 85 % du taux d'inscription auprès d'un médecin de famille est repoussée à 2023.		

1. Les cibles et les résultats sont ceux du 31 mars de chaque année tels qu'ils ont été présentés dans les rapports annuels de gestion du MSSS (ex. : les taux inscrits pour 2014 réfèrent à l'année financière 2013-2014), à l'exception de ceux de 2020. La cible pour 2020 provient du Plan stratégique 2019-2023 du MSSS et les résultats sont ceux du 31 décembre 2019.

Date	Événement	Particularités	Taux d'inscription <sup>1</sup>	
			Cibles	Résultats
2020				 au 31 décembre 2019
	Mise en vigueur des dispositions de la <i>Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée</i> (en raison de la non-atteinte de la cible de 85 % au 31 décembre 2017) non effectuée comme prévu dans l'entente de principe	<p>En contrepartie, le MSSS confirme que plusieurs actions sont en cours de développement en vue de permettre aux patients qui le désirent de s'inscrire auprès d'un médecin de famille, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ la négociation d'un nouveau mode de rémunération par patients inscrits ;</li> <li>■ le plan d'action visant l'augmentation de la prise en charge de patients sur la liste du GAMF ;</li> <li>■ la délégation de certains actes médicaux à d'autres professionnels (infirmières praticiennes spécialisées, pharmaciens) dans le but d'offrir des services en complément de l'offre médicale pour répondre aux besoins des patients.</li> </ul>		

1. Les cibles et les résultats sont ceux du 31 mars de chaque année tels qu'ils ont été présentés dans les rapports annuels de gestion du MSSS (ex. : les taux inscrits pour 2014 réfèrent à l'année financière 2013-2014), à l'exception de ceux de 2020. La cible pour 2020 provient du Plan stratégique 2019-2023 du MSSS et les résultats sont ceux du 31 décembre 2019.

# CHEMINEMENT D'UNE DEMANDE DE SERVICES PSYCHOSOCIAUX EN CLSC

Début du calcul de l'indicateur

Fin du calcul de l'indicateur



# SITUATIONS AYANT UN IMPACT SUR LE CALCUL DU DÉLAI D'ACCÈS AUX SERVICES PSYCHOSOCIAUX EN CLSC

Situation	Impact
Intervention réalisée dans une année financière différente de celle de la demande	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Par exemple, si une demande de services acceptée est reçue en janvier et que l'intervention a lieu en août, donc dans un délai de 7 mois, comme il y a changement d'année financière le 1<sup>er</sup> avril, le cas est automatiquement exclu du calcul.</li></ul>
Intervention de groupe non considérée	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Ce type d'intervention n'étant pas considéré dans le calcul de l'indicateur, le délai continue de s'allonger même si le patient a participé à une intervention de groupe, et ce, jusqu'à ce qu'une intervention individuelle ait lieu.</li><li>■ Le MSSS a apporté un correctif à la situation en avril 2019, mais n'en est encore qu'à la phase d'implantation. En conséquence, bien que cette situation soit maintenant prévue dans le cadre normatif, la méthode de calcul de l'indicateur n'a pas été ajustée.</li></ul>
Patient ne se présentant pas à son rendez-vous	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Si le patient n'a pas avisé l'intervenant au préalable, ce dernier ne peut l'inscrire comme une indisponibilité, et le système ne prévoit pas de saisie alternative. Le délai continue alors de s'allonger jusqu'à la prochaine date de rendez-vous.</li></ul>
Service de nature psychosociale non prévu lors de la demande initiale	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Le cadre normatif I-CLSC requiert une continuité des services. Aucune nouvelle demande n'est donc effectuée, même si la demande initiale concerne un service de nature physique et qu'une demande de services de nature psychosociale s'ajoute au cours de cet épisode. Cela entraîne une surestimation des délais.</li></ul>

# INDICATEURS EN SANTÉ MENTALE

Indicateur	Outil de gestion <sup>1</sup>	En vigueur
1.08.14 – Nombre de places de suivi intensif dans le milieu reconnu par le Ministère	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2015-2020</li> <li>■ EGI 2015-2016 à 2019-2020</li> </ul>	
1.08.13 – Nombre de places en soutien d'intensité variable reconnues par le Ministère	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2015-2020</li> <li>■ EGI 2015-2016 à 2019-2020</li> </ul>	
1.08.07 – Durée moyenne de séjour pour la clientèle sur civière à l'urgence ayant des problèmes de santé mentale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ EGI 2009-2010 à 2017-2018</li> <li>■ Suivi de programmes 2018-2019 et 2019-2020</li> </ul>	
4.01.07 – Nombre moyen de patients en attente d'hébergement longue durée en santé mentale occupant des lits de courte durée (CD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ EGI 2010-2011 à 2015-2016</li> </ul>	
1.08.06 – Nombre de places en services de suivi intensif dans le milieu pour des adultes de 18 ans et plus mesuré par le nombre moyen d'adultes qui ont reçu ces services	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2010-2015</li> <li>■ EGI 2009-2010 à 2014-2015</li> </ul>	
1.08.05 – Nombre de places en services de soutien d'intensité variable (SIV) dans la communauté pour des adultes de 18 ans et plus mesuré par le nombre moyen d'adultes qui ont reçu ces services	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2010-2015</li> <li>■ EGI 2009-2010 à 2014-2015</li> </ul>	
1.08.08 – Pourcentage de séjour de 48 heures et plus sur civière à l'urgence pour un problème de santé mentale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ EGI 2009-2010 à 2014-2015</li> </ul>	
1.08.09 – Nombre d'usagers ayant reçu des services de santé mentale de 1 <sup>re</sup> ligne dispensés par les CLSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2010-2015</li> <li>■ EGI 2009-2010 à 2016-2017</li> </ul>	
1.08.10 – Nombre d'usagers dont le délai d'accès aux services de 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> ligne en santé mentale est supérieur à 60 jours	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ EGI 2009-2010 à 2015-2016</li> </ul>	
1.08.11 – Pourcentage d'usagers dont les services spécifiques de santé mentale de 1 <sup>re</sup> ligne en CSSS ont débuté à l'intérieur de 30 jours <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 18 août 2016 – Statut : « En développement » remplacé par « Abandonné » L'indicateur n'a jamais été suivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2010-2015</li> </ul>	
1.08.12 – Pourcentage d'usagers dont les services spécialisés de santé mentale de 2 <sup>e</sup> – 3 <sup>e</sup> lignes en CSSS ont débuté à l'intérieur de 60 jours <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 18 août 2016 – Statut : « En développement » remplacé par « Abandonné » L'indicateur n'a jamais été suivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PS 2010-2015</li> </ul>	
1.08.15 – Nombre d'usagers en attente d'une consultation médicale en psychiatrie ou pédopsychiatrie en clinique externe pour lesquels le délai d'accès excède le délai prescrit de 30 jours	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ EGI 2016-2017</li> </ul>	

1. Légende des abréviations utilisées :  
 – PS : Plan stratégique  
 – EGI : Entente de gestion et d'imputabilité

CHAPITRE 4

## Programme AccèsLogis Québec : réalisation des projets d'habitation

Audit de performance

Société d'habitation du Québec

## EN BREF

La Société d'habitation du Québec (SHQ) administre le programme AccèsLogis Québec qui permet à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir en location des logements sociaux et abordables. L'aide financière accordée aux organismes prend la forme de subventions et de garanties de prêt. Depuis la création du programme en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, les subventions ont totalisé environ 2,0 milliards de dollars.

La SHQ n'assume pas adéquatement ses responsabilités quant à la gestion de ce programme.

D'abord, le programme AccèsLogis Québec ne s'inscrit pas dans une stratégie d'intervention permettant à la SHQ de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes d'aide aux ménages locataires.

Par ailleurs, la SHQ doit améliorer ses pratiques lors de l'acceptation des projets. Par exemple, elle doit s'assurer, pour l'ensemble des projets, que les besoins sont démontrés et que les coûts de réalisation font l'objet de contrôles appropriés afin que les organismes développeurs puissent réaliser des logements abordables, et ce, au meilleur coût possible.

D'autre part, la SHQ accepte des projets qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif principal du programme, qui est de réaliser des logements sociaux et abordables.

Enfin, l'encadrement des groupes de ressources techniques et des organismes développeurs, acteurs importants dans la réalisation de projets d'habitation, doit faire l'objet de changements importants afin, notamment, que la SHQ identifie les situations à risque et en assure le suivi.

# CONSTATS

---

1

La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

2

Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec.

3

Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement.

4

La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.

5

La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.

# ÉQUIPE

**Alain Fortin**

Directeur général d'audit  
par intérim

**Robert Ratté**

Directeur d'audit

**Andrée-Ann Boulanger**

**Laurent LeBrun Verge**

**Josée Levasseur**

**Jean-Louis Mbadinga**

## SIGLES

GRT	Groupe de ressources techniques
HLM	Habitation à loyer modique
OSBL	Organisme sans but lucratif
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	145
La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement. ....	150
Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec. ....	155
Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement. ....	160
La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.....	169
La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.....	175
Recommandations.....	181
Commentaires de l'entité auditée.....	182
Renseignements additionnels.....	185



## MISE EN CONTEXTE

1 La Société d'habitation du Québec (SHQ) a pour mission de répondre aux besoins en habitation des Québécois par une approche intégrée et durable. Pour ce faire, elle administre différents programmes d'aide au logement, dont le programme AccèsLogis Québec.

### Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 En raison des sommes considérables investies dans le programme AccèsLogis Québec et de l'importance accordée aux logements sociaux et abordables, le Vérificateur général a choisi de mener un audit de performance sur la réalisation de logements dans le cadre de ce programme.

3 Le présent audit fait suite à un rapport d'audit de performance publié en mai 2019, lequel portait sur l'exploitation des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec. Les travaux que nous avons réalisés nous avaient notamment permis de constater que :

- plusieurs logements ne respectaient pas l'un des principes du programme, à savoir que les loyers doivent être abordables ;
- plusieurs logements réguliers étaient occupés par des ménages dont les revenus pouvaient difficilement être qualifiés de modestes ;
- la SHQ assumait la quasi-totalité des risques financiers.

#### **Les deux grandes étapes d'un projet d'habitation financé par le programme AccèsLogis Québec**

- La réalisation d'un projet d'habitation, soit l'acquisition d'un terrain ou d'un bâtiment et les travaux de construction ou de rénovation.
- L'exploitation de l'immeuble, soit la gestion de l'immeuble par l'organisme devenu propriétaire, notamment la sélection des locataires, l'entretien du bâtiment et la gestion financière.

4 Depuis sa création en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, le programme AccèsLogis Québec a financé 1 157 projets d'habitation. Ces projets ont permis la réalisation de 33 899 logements sociaux et abordables destinés à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. La durée moyenne de réalisation d'un projet est de 3,5 ans. La SHQ a versé des subventions par l'intermédiaire de ce programme, lesquelles ont totalisé environ 2,0 milliards de dollars. De plus, elle a garanti les prêts hypothécaires des organismes pour une somme d'environ 2,0 milliards.

5 En plus des budgets réguliers consacrés à ce programme, le gouvernement a prévu des investissements additionnels d'environ 410 millions de dollars jusqu'en 2024-2025. Ces investissements visent à soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés.

## Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 6 L'objectif de l'audit est de nous assurer que la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec fait l'objet d'un encadrement adéquat par la SHQ.
- 7 Nos travaux ont porté sur des projets qui ont franchi au moins une des étapes du processus d'approbation, qui sont en cours de réalisation ou qui ont été achevés durant la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 8 L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que le processus d'approbation des projets sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Programme AccèsLogis Québec

- 9 Depuis 1997, le programme AccèsLogis Québec permet à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir en location des logements abordables à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.
- 10 L'aide financière accordée par l'intermédiaire de ce programme prend la forme d'une subvention de la SHQ. De plus, cette dernière garantit le prêt hypothécaire que l'organisme développeur contracte.
- 11 Les normes du programme AccèsLogis Québec sont approuvées par le gouvernement, et la SHQ doit s'assurer que les projets soumis y répondent. Ces normes visent notamment à s'assurer que les organismes, les projets et leur montage financier sont admissibles aux fins de l'obtention de la subvention et de la garantie de prêt de la SHQ. De plus, la SHQ a fixé des exigences minimales de construction à respecter. Celles-ci portent sur des éléments tels que l'aménagement de l'immeuble, les types de logements et leur superficie, ainsi que sur certaines caractéristiques des matériaux à utiliser. Ces exigences visent notamment à s'assurer que les projets sont sobres et modestes.

## Ménages bénéficiant du programme

- 12 Le programme AccèsLogis Québec vise la construction et la rénovation de logements destinés à des clientèles différentes regroupées en trois volets. Le nombre de logements réalisés par volet au 31 décembre 2019 est présenté dans le tableau 1.

**TABLEAU 1** Nombre de logements réalisés par volet au 31 décembre 2019

Volet	Types de clientèles	Logements	
		Nbre	%
1	Familles (11 702), personnes seules (3 372) et aînés autonomes (1 946)	17 020	50
2	Aînés en légère perte d'autonomie	10 249	30
3	Personnes ayant des besoins particuliers, permanents ou temporaires, en matière de logement (itinérants, jeunes en difficulté, personnes victimes de violence, personnes ayant une déficience intellectuelle, etc.)	6 630	20
<b>Total</b>		<b>33 899</b>	<b>100</b>

13 Les normes du programme AccèsLogis Québec précisent le pourcentage des logements d'un immeuble d'habitation subventionné par ce programme qui doivent être occupés par des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer. Celui-ci permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement sur le marché locatif privé, tout en payant un loyer correspondant à 25 % de leurs revenus totaux. Depuis le 9 juillet 2019, cette proportion est de 50 à 80 % pour les volets 1 et 2 du programme AccèsLogis Québec, alors qu'elle était auparavant de 20 à 50 %. Pour ce qui est du volet 3, la proportion peut atteindre 100 %.

## Financement des projets d'habitation

14 L'aide financière que la SHQ accorde à un organisme prend la forme d'une subvention à la réalisation qui varie selon les coûts maximaux admissibles pour le projet. Ceux-ci sont inscrits dans les normes du programme et varient notamment selon la clientèle ciblée, les types de logements (ex. : deux chambres) et le territoire. De façon générale, la subvention couvre 50 % des coûts maximaux admissibles. De plus, la SHQ garantit le prêt hypothécaire remboursable sur 35 ans que l'organisme contracte auprès d'un prêteur agréé par la SHQ, et qui complète le financement du projet. L'organisme qui réalise un projet d'habitation devient propriétaire de l'immeuble.

15 Il est à noter que la subvention accordée en vertu du programme ne devra pas avoir pour effet de fixer un loyer inférieur à 75 % ni supérieur à 95 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ. Le loyer peut être majoré par la SHQ jusqu'à un maximum de 150 % pour les projets des volets 2 et 3 qui comprennent des espaces communautaires, et ce, afin de tenir compte des coûts additionnels liés à ceux-ci.

16 Par ailleurs, pour être admissible, un projet d'habitation doit habituellement bénéficier d'une aide financière provenant du milieu, qui représente un minimum de 15 % des coûts maximaux admissibles. Cette aide peut prendre diverses formes (contribution financière, don de terrain ou d'immeuble, crédit de taxes municipales, services offerts par la municipalité, etc.) et provenir de différentes sources (municipalités, organismes du secteur privé ou public).

17 La SHQ peut également accorder à un organisme une aide financière additionnelle afin, notamment, de faciliter le financement d'un projet de construction ou de rénovation. Par exemple, elle a alloué des fonds additionnels à des organismes pour combler l'écart entre les coûts prévus du projet et la soumission la plus basse ou pour payer les coûts excédentaires du projet et les imprévus (amiante, moisissure, etc.).

18 Depuis la mise en place du programme jusqu'au 31 décembre 2019, les coûts de réalisation des projets ont totalisé environ 4,7 milliards de dollars. Leurs principales sources de financement sont les suivantes :

- subventions provenant de la SHQ (44 %) ;
- prêts hypothécaires garantis par la SHQ (41 %) ;
- subventions provenant des municipalités (10 %) ;
- contributions du milieu (5 %).

19 Soulignons qu'une subvention provenant du Programme de supplément au loyer est également versée à l'organisme qui exploite l'immeuble. Pour l'année 2018-2019, la somme versée dans le cadre de ce programme s'est élevée à 75,0 millions de dollars.

20 Certains projets réalisés grâce au programme AccèsLogis Québec incluent une partie résidentielle et une partie non résidentielle. La partie résidentielle fait l'objet d'une subvention de la SHQ, alors que la partie non résidentielle n'est pas subventionnée. Toutefois, l'ensemble du prêt hypothécaire est garanti par la SHQ. La présentation d'un budget d'exploitation annuel en équilibre, c'est-à-dire sans surplus ni déficit, est obligatoire pour la partie résidentielle. Pour ce qui est de la partie non résidentielle, le budget d'exploitation doit être en équilibre ou présenter des revenus supérieurs aux dépenses.

## Responsabilités

21 La SHQ est responsable de l'administration du programme AccèsLogis Québec.

22 Elle a confié certaines responsabilités quant à la gestion de ce programme aux villes de Québec, de Gatineau et de Montréal afin qu'elles agissent à titre de mandataires pour les projets réalisés sur leur territoire. Ces responsabilités sont notamment les suivantes :

- sélectionner les projets d'habitation ;
- vérifier la qualité des plans et devis et suivre l'évolution des travaux de construction ;
- autoriser les débours progressifs relativement au prêt.

23 Toutefois, la SHQ demeure responsable de l'acceptation de tous les projets. Les villes mandataires ne peuvent autoriser l'engagement définitif d'un projet sans avoir obtenu une confirmation écrite de la SHQ, par laquelle elle accepte d'accorder la subvention ainsi que la garantie de prêt.

24 Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Autres programmes

25 En plus du programme AccèsLogis Québec, la SHQ administre différents autres programmes d'aide au logement. Selon ses états financiers pour 2018-2019, les dépenses relatives aux programmes de la SHQ se sont élevées à 967 millions de dollars, dont 160 millions pour le programme AccèsLogis Québec. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), en finance une partie. En 2018-2019, la contribution de la SCHL était d'environ 462 millions de dollars, ce qui correspond à 48 % des sommes consacrées à ces programmes.

26 Les principaux programmes d'aide aux ménages locataires qui sont offerts par la SHQ sont présentés sommairement dans la section Renseignements additionnels.

## CONSTAT 1

La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

### Qu'avons-nous constaté ?

27 La SHQ n'a pas défini de stratégie d'intervention quant aux programmes à privilégier selon les situations. De plus, elle n'a pas effectué d'analyses adéquates des principaux facteurs qui devraient être pris en compte dans cette stratégie, tels que :

- les besoins des ménages ;
- la disponibilité des logements abordables sur le marché ;
- les coûts des programmes ;
- les délais requis pour la réalisation de logements ;
- la capacité de l'industrie de la construction ;
- les orientations gouvernementales ;
- les tendances démographiques.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

28 La SHQ administre divers programmes qui visent à aider les ménages ayant des besoins en matière de logement. Ces programmes, pour lesquels le montant de l'aide financière accordée varie, possèdent des caractéristiques qui leur sont propres. Afin d'optimiser l'aide aux ménages, la SHQ doit élaborer une stratégie qui permet d'arrimer les caractéristiques particulières des programmes aux besoins des ménages ainsi qu'à l'environnement social et économique des régions concernées.

## Ce qui appuie notre constat

### Absence de stratégie d'intervention

29 Alors que les programmes administrés par la SHQ présentent des caractéristiques distinctives, cette dernière n'a pas défini de stratégie d'intervention lui permettant de préciser les situations qui militent pour l'utilisation d'un programme par rapport à un autre. Cette stratégie doit notamment inclure des orientations quant aux programmes à privilégier par régions administratives et, s'il y a lieu, par municipalités, selon les besoins des ménages ainsi que l'environnement social et économique.

30 De façon générale, la SHQ administre deux types de programmes.

31 Les programmes de type « **aide à la pierre** » visent à accroître l'offre de logements adéquats par la construction de logements neufs ou par la rénovation de logements existants. Puisque ces programmes exigent la réalisation de travaux de construction, ils sont plus complexes, présentent des risques plus élevés, et les projets nécessitent une période de réalisation pouvant s'échelonner sur plusieurs années. L'aide peut notamment prendre la forme de subventions et de garanties de prêt. Le programme AccèsLogis Québec et le Programme de logement sans but lucratif, qui vise les habitations à loyer modique (HLM), font partie de cette catégorie.

32 Les programmes de type « **aide à la personne** » ont pour objet d'aider financièrement les ménages à s'acquitter de leur loyer. Le Programme de supplément au loyer et le programme Allocation-logement font partie de cette catégorie. Leur principal avantage est de distribuer le soutien en fonction des besoins et des revenus des personnes et, ainsi, de rejoindre plus rapidement un plus grand nombre de ménages.

33 En matière d'habitation, les ménages ont principalement deux sortes de besoins : avoir accès à un logement dont la qualité et la taille sont adéquates et se loger à un coût abordable. Un des deux types de programmes peut être plus approprié que l'autre selon les besoins des ménages. Ainsi, les programmes de type « aide à la pierre » sont pertinents lorsqu'il y a un problème de disponibilité, c'est-à-dire que l'offre de logements abordables qui sont de qualité et de taille adéquates est insuffisante. Les programmes de type « aide à la personne » sont utiles pour répondre à l'enjeu du coût abordable du logement.

34 Comme les programmes de type « aide à la pierre » sont plus onéreux et présentent des risques financiers plus importants, les conditions dans lesquelles leur utilisation est justifiée doivent être clairement déterminées. Or, la SHQ n'a pas analysé les divers éléments permettant de définir ces conditions.

### Absence d'analyses adéquates des besoins des ménages ainsi que de l'environnement social et économique

35 Lors de nos travaux, nous avons observé que la SHQ n'a pas effectué d'analyses adéquates des principaux facteurs à prendre en compte pour orienter le choix d'un programme d'aide s'adressant aux ménages locataires. Une telle analyse doit inclure l'examen des éléments factuels pertinents, permettre de cerner les enjeux en matière de logement social et abordable, et indiquer de quelle manière ces éléments et ces enjeux seront pris en compte dans les pratiques de la SHQ pour qu'elle puisse optimiser l'aide aux ménages locataires.

36 Afin d'illustrer nos propos, nous présentons ci-après des exemples de facteurs qui devraient être pris en considération lors de l'élaboration d'une stratégie d'intervention visant à guider le choix du meilleur programme à utiliser selon la situation.

## Besoins spécifiques des ménages locataires

37 Les résultats du dernier recensement réalisé par Statistique Canada (2016) indiquent que pour 80 % des ménages locataires qui ont des besoins impérieux en matière de logement (196 660 ménages), l'unique enjeu soulevé est le coût de leur logement, car ils allouent plus de 30 % de leurs revenus aux frais de logement, la qualité et la taille de leur logement étant jugées adéquates.

### Besoins impérieux en matière de logement

Selon le dernier recensement, environ 244 120 ménages locataires ont des besoins impérieux en matière de logement.

Cet indicateur aide à déterminer le nombre de ménages qui pourraient avoir besoin d'une aide au logement. Pour qu'un ménage soit considéré comme ayant des besoins impérieux en matière de logement, sa situation doit répondre aux deux conditions suivantes :

- le logement ne respecte pas au moins une des normes d'acceptabilité : qualité et taille du logement adéquates et frais de logement abordables (moins de 30 % des revenus totaux avant impôt du ménage) ;
- une somme de 30 % des revenus totaux avant impôt du ménage est insuffisante pour payer le loyer médian des logements de qualité et de taille adéquates situés dans sa localité.

## Taux d'inoccupation des logements abordables

38 Dans le domaine de l'immobilier, le marché locatif est généralement en équilibre lorsque le taux d'inoccupation est de 3 %. Depuis quelques années, le taux d'inoccupation est inférieur à cette balise dans différentes régions. Aux fins de gestion du programme AccèsLogis Québec, cet indicateur ne peut être utilisé comme seul indicateur pour la détermination des besoins d'une région en matière d'habitation, puisqu'il inclut toutes les catégories de logements et ne permet pas d'isoler le taux d'inoccupation des logements dont le loyer est abordable.

39 Il est essentiel que la SHQ ait accès à de l'information sur le taux d'inoccupation des logements abordables par régions et par quartiers, et en fasse l'analyse afin qu'elle puisse déterminer s'il manque ou non de logements pour les différentes clientèles ciblées par ses programmes. Actuellement, la SHQ ne dispose pas de cette information.

## AccèsLogis Québec plus onéreux que les deux autres principaux programmes

40 Nous avons comparé le coût annuel par ménage des principaux programmes, ainsi que la contribution de chaque ménage à son loyer. Les programmes que nous avons retenus sont AccèsLogis Québec, le Programme de supplément au loyer et Allocation-logement. Le Programme de logement sans but lucratif, qui vise les HLM, a été exclu de cette analyse, car il n'a pas fait l'objet de nouveaux projets de construction depuis 1994.

41 Les programmes retenus ciblent des ménages locataires ayant des revenus faibles. Le programme AccèsLogis Québec, pour sa part, vise également des ménages ayant des revenus modestes.

42 Puisque la SHQ n'a pas évalué le coût annuel par ménage du programme AccèsLogis Québec, nous en avons réalisé une estimation.

43 Afin de déterminer le coût annuel par ménage du programme AccèsLogis Québec, il faut prendre en compte plusieurs éléments. Comme la subvention est entièrement versée à la livraison des logements et qu'elle vise la construction ou la rénovation d'un immeuble qui sera utilisé durant plusieurs années, il faut la répartir sur la durée de la convention d'exploitation de l'immeuble, soit sur 35 ans, et tenir compte du coût de financement de la subvention assumé par le gouvernement.

44 Une autre particularité du programme AccèsLogis Québec est qu'un peu plus de la moitié des logements financés par ce programme sont destinés à des ménages à faible revenu admissibles au Programme de supplément au loyer. Afin d'évaluer correctement le coût annuel par ménage de l'aide accordée, il faut donc prendre en compte le cumul des coûts de ces deux programmes.

45 Comme le montre le tableau 2 présenté à la page suivante, le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec est plus élevé que celui des deux autres principaux programmes d'aide au logement destinés aux ménages locataires. Pour cette raison, il est d'autant plus important d'utiliser le programme AccèsLogis Québec lorsque des enjeux de disponibilité sont présents. En effet, puisqu'il coûte plus cher, ce programme permet d'aider un plus petit nombre de ménages que les deux autres programmes pour un même montant.

46 Voici ce qui ressort de notre analyse :

- Les ménages qui habitent un logement financé par le programme AccèsLogis Québec et qui bénéficient du Programme de supplément au loyer se voient allouer 45 % des ressources financières, soit 133 des 297 millions de dollars consacrés aux programmes d'aide ciblant les ménages locataires. Ils représentent 15 % des ménages qui bénéficient d'une aide au logement.
- Pour les ménages qui habitent un logement financé par le programme AccèsLogis Québec et qui ne bénéficient pas du Programme de supplément au loyer, le coût total annuel est de 41,5 millions de dollars. Malgré les sommes investies par le gouvernement, le loyer pour certains de ces ménages demeure important, car il peut s'élever jusqu'à 95 % du loyer médian pour les ménages du volet 1 et jusqu'à 150 % pour les ménages du volet 2. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport sur la SHQ publié en mai 2019, cette dernière ne dispose pas d'information sur les loyers payés par ces ménages.

- Pour un même impact sur la contribution d'un ménage à son loyer, soit un loyer correspondant à 25 % de ses revenus totaux, le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec lorsque les ménages bénéficient du Programme de supplément au loyer est supérieur de 3 099 dollars par année au coût par ménage pour les ménages qui bénéficient seulement du Programme de supplément au loyer.
- Alors qu'ils sont les plus nombreux, les ménages recevant l'Allocation-logement ne bénéficient d'aucune limite quant au pourcentage de leurs revenus qu'ils consacrent à leur loyer, car ils doivent payer le montant total du loyer. En guise de comparaison, la contribution au loyer des bénéficiaires du Programme de supplément au loyer est limitée à 25 % de leurs revenus totaux. L'aide accordée aux ménages recevant l'Allocation-logement est d'au maximum 80 dollars par mois et varie en fonction du nombre de personnes composant le ménage, du type de ménage, des revenus et du loyer. Ces ménages consacrent en moyenne 58 % de leurs revenus nets au loyer. De l'information complémentaire sur le programme Allocation-logement est présentée dans la section Renseignements additionnels.

**TABLEAU 2** Estimation du coût annuel par ménage locataire des trois principaux programmes d'aide au logement<sup>1</sup>

Programme	Clientèle	Ménages		Contribution du gouvernement			Contribution du ménage au loyer
		Nbre	%	Coûts totaux		Coût annuel par ménage	
				M\$	%		
<b>AccèsLogis Québec<sup>2</sup></b>							
■ avec le Programme de supplément au loyer	Revenus faibles	17 973	15	133,1	45	7 407	25 % des revenus totaux
■ sans le Programme de supplément au loyer	Revenus modestes et faibles	14 643	12	41,5	14	2 835	Volet 1 : maximum de 95 % du loyer médian Volet 2 : maximum de 150 % du loyer médian
Programme de supplément au loyer seulement <sup>3</sup>	Revenus faibles	14 768	12	63,6	21	4 308	25 % des revenus totaux
Allocation-logement <sup>3</sup>	Revenus faibles	74 343	61	59,3	20	798	Loyer du marché diminué de l'Allocation-logement (maximum de 80 dollars par mois)
<b>Total</b>		<b>121 727</b>	<b>100</b>	<b>297,5</b>	<b>100</b>		

1. Cette estimation a été obtenue à partir d'information portant sur les années 2018 et 2019.

2. Le coût du programme AccèsLogis Québec inclut la subvention versée pour la construction ou la rénovation de l'immeuble ainsi que le coût de financement estimé qui est assumé par le gouvernement.

3. Le coût du programme inclut l'aide financière à la personne.

## CONSTAT 2

Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec.

### Qu'avons-nous constaté ?

- 47 La SHQ n'a pas défini de cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.
- 48 De plus, lors de la répartition du nombre de logements à réaliser par régions, elle n'évalue pas la pertinence des requêtes des villes mandataires en fonction des besoins et d'une répartition équitable du nombre de logements entre les régions.
- 49 En outre, elle ne valide pas suffisamment la pertinence des projets en fonction des besoins locaux lors de l'analyse des demandes de financement.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

- 50 Étant donné que le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec est relativement élevé, le choix d'utiliser ce programme pour répondre aux besoins des ménages doit être appuyé par une démonstration claire de la nécessité d'ajouter des logements à l'offre existante dans le milieu.
- 51 Comme le programme vise des clientèles variées, il faut optimiser l'aide offerte et s'assurer d'une allocation équitable entre les clientèles et les régions. Pour ce faire, des cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles, de même qu'une répartition de l'aide basée sur la démographie et les besoins locaux s'avèrent nécessaires.

## Ce qui appuie notre constat

### Aucune cible quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles

52 Rappelons que le programme AccèsLogis Québec cible des clientèles ayant des besoins différents :

- le volet 1 concerne les familles, les personnes seules et les aînés autonomes ;
- le volet 2 s'adresse aux aînés en légère perte d'autonomie ;
- le volet 3 vise les personnes ayant des besoins particuliers (itinérants, jeunes en difficulté, personnes victimes de violence, etc.).

53 La SHQ n'a pas établi de cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles. Les cibles opérationnelles qui font l'objet d'un suivi par la SHQ se limitent au nombre total de logements attendus et livrés. En l'absence de cibles par types de clientèles, les besoins jugés prioritaires pourraient ne pas être comblés.

### Aucune validation de la pertinence des requêtes des villes mandataires et du nombre de logements alloué aux autres territoires

54 Selon les normes du programme AccèsLogis Québec, la SHQ doit effectuer une répartition régionale des logements au début de chaque programmation et cette répartition doit tenir compte de la démographie et des besoins des régions. De plus, lorsqu'elle accepte les projets, la SHQ doit chercher à favoriser une équité intrarégionale.

55 Jusqu'à l'année financière 2018-2019, le gouvernement annonçait la réalisation de nouveaux logements lors de la présentation de son budget annuel, et la SHQ effectuait la répartition de ces logements entre les villes mandataires et les territoires non couverts par ces dernières. Cependant, pour les années 2019-2020 et 2020-2021, le gouvernement n'a annoncé aucun nouveau logement, mais il a prévu des investissements additionnels pour soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés.

#### Jusqu'à l'année 2018-2019

56 Il ressort de nos travaux que, pour les deux années examinées, soit 2017-2018 et 2018-2019, la SHQ ne s'est pas assurée que les requêtes des villes mandataires reflétaient les besoins régionaux en matière de logements sociaux par types de clientèles et que le nombre de logements alloué aux territoires non couverts par les villes mandataires était adéquat.

57 Le processus de répartition des logements par régions débute lorsque le gouvernement présente son budget annuel. Dès l'annonce des crédits, les villes mandataires transmettent leurs requêtes à la SHQ quant au nombre de logements qu'elles souhaitent réaliser sur leur territoire.

58 La SHQ tient compte de leurs requêtes pour déterminer ensuite le nombre de logements qui sera alloué à l'ensemble des territoires qui ne sont pas couverts par les villes mandataires. Par exemple, en 2017-2018, elle prévoyait la réalisation de 3 000 logements et les villes mandataires lui demandaient 1 505 logements. Par conséquent, elle calculait que l'ensemble des territoires non couverts par les villes mandataires pouvaient réaliser 1 495 logements. Ainsi, lorsque les villes mandataires ont des besoins élevés, la réalisation d'un nombre plus limité de logements peut être planifiée dans les autres territoires.

59 Dans leurs requêtes à la SHQ, les villes mandataires précisent le nombre total de logements qu'elles souhaitent réaliser, mais elles ne mentionnent pas les clientèles ciblées. De plus, la SHQ n'obtient pas d'analyse des besoins en matière de logement ni de liste de projets potentiels appuyant chacune des requêtes.

60 Par ailleurs, la SHQ ne s'est pas assurée que le nombre de logements alloué aux territoires non couverts par les villes mandataires était en adéquation avec les besoins et tenait compte de l'intérêt du milieu à l'égard de projets visant la réalisation de logements sociaux et abordables.

## Années 2019-2020 et 2020-2021

61 Rappelons que le gouvernement a prévu des investissements additionnels de 410 millions de dollars pour la période 2018-2019 à 2024-2025 afin de soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés. Le 9 juillet 2019, les normes du programme AccèsLogis Québec ont été modifiées pour qu'elles intègrent les mesures en lien avec ces investissements additionnels. Celles-ci visent principalement les projets n'ayant pas encore franchi l'étape de l'engagement définitif.

62 Le tableau 3 présente la répartition des logements entre les villes mandataires et les autres territoires.

**TABLEAU 3** Répartition des logements ciblés par les investissements additionnels de 410 millions de dollars

	Villes mandataires			SHQ	Total
	Gatineau	Québec	Montréal	Autres territoires	
Nombre de logements liés à un projet n'ayant pas franchi l'étape de l'engagement définitif	386	482	1 997	3 376	6 241
Nombre de logements non liés à un projet	489	1 073	1 189	1 574	4 325
<b>Total</b>	<b>875</b>	<b>1 555</b>	<b>3 186</b>	<b>4 950</b>	<b>10 566</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>47</b>	<b>100</b>

63 La répartition de ces logements entre les villes mandataires et les autres territoires a été déterminée à partir des renseignements colligés lors du processus annuel qui a été effectué au cours des années antérieures. Comme il a été mentionné précédemment, ce processus ne permet pas à la SHQ de s'assurer que les logements ont été répartis en fonction des besoins.

## Validation insuffisante de la pertinence des projets en fonction des besoins locaux

64 Les organismes développeurs qui souhaitent que leur projet soit financé par le programme AccèsLogis Québec doivent présenter une demande à une ville mandataire ou à la SHQ. Cette demande doit inclure différents renseignements, tels qu'une description du projet, une preuve de l'appui de la municipalité, ainsi que le budget de réalisation et d'exploitation. En ce qui concerne la démonstration des besoins locaux, la SHQ peut demander les preuves suivantes aux organismes développeurs :

- une étude de marché réalisée par une firme reconnue, qui justifie le nombre de logements demandé pour la clientèle visée ;
- une preuve de l'évaluation des besoins, qui inclut une liste détaillée des ménages souhaitant occuper un des logements à réaliser.

65 Comme c'est la SHQ qui accorde la subvention ainsi que la garantie de prêt pour l'ensemble des projets financés par le programme AccèsLogis Québec, elle doit s'assurer que les besoins locaux sont clairement démontrés pour tous les projets, y compris ceux sélectionnés par les villes mandataires, et que ceux-ci répondent à l'objectif du programme. Voici ce qui ressort de notre examen d'un échantillon de dossiers de la SHQ :

- Pour les projets soumis par les villes mandataires, les dossiers de la SHQ ne présentent pas suffisamment d'information qui en démontre la pertinence.
- L'évaluation des besoins est incomplète pour les projets réalisés sur les territoires non couverts par les villes mandataires, et dont l'administration relève de la SHQ.

66 D'autre part, la SHQ ne fait aucune démarche pour susciter la réalisation de projets dans des territoires dont les besoins ne sont pas comblés. Ainsi, si une municipalité a des besoins en matière de logement, mais qu'aucun organisme développeur ne propose de projets, aucun projet ne sera réalisé sur son territoire.

## Aucune base de données centralisée regroupant l'ensemble des ménages en attente d'un logement social ou abordable

67 Actuellement, le processus pour obtenir de l'aide au logement est décentralisé, que ce soit pour obtenir un logement financé par le programme AccèsLogis Québec ou pour bénéficier du Programme de supplément au loyer. Pour toute demande de logement social ou abordable, le ménage doit communiquer avec chacun des organismes de sa région qui gèrent des logements sociaux (un office municipal d'habitation, une coopérative d'habitation ou un organisme sans but lucratif [OSBL]). Si aucun logement n'est disponible, il s'inscrit sur la liste d'attente de chacun des organismes.

68 Ce processus s'adresse principalement aux familles, aux personnes seules et aux aînés. Les demandes des clientèles ayant des besoins particuliers, tels les itinérants et les jeunes en difficulté, sont pour leur part administrées par l'organisme développeur responsable du projet.

69 Au 31 décembre 2019, environ 909 organismes développeurs ont réalisé des projets financés par le programme AccèsLogis Québec. En raison du nombre important d'intervenants impliqués dans le processus et du fait qu'il n'y a aucune base de données centralisée regroupant l'ensemble des ménages en attente d'un logement social ou abordable, il n'est pas possible d'avoir un portrait de ces ménages et d'utiliser celui-ci lors de l'évaluation des besoins pour les projets financés par le programme AccèsLogis Québec.

70 En décembre 2017, le gouvernement a confié à un comité de travail, composé de la SHQ et de plusieurs partenaires, le mandat de mettre sur pied un guichet unique pour faciliter les démarches des citoyens à la recherche d'un logement social ou abordable sur tout le territoire. Ce comité s'est réuni à trois reprises en 2018, et la dernière rencontre s'est tenue en mai de cette même année sans qu'une solution soit trouvée à cet égard.

## CONSTAT 3

Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement.

### Qu'avons-nous constaté ?

71 Les contrôles financiers exercés par la SHQ lors de l'évaluation d'une demande de financement sont inadéquats. Par exemple, la SHQ ne valide pas le coût total d'un projet pour s'assurer qu'il est raisonnable. Elle se préoccupe davantage du respect de ses propres paramètres lorsqu'elle évalue le montage financier du projet (équilibre budgétaire, contribution du milieu, majoration des loyers, etc.) qu'elle ne s'assure que le projet répond aux objectifs du programme et que le montage financier est raisonnable et réaliste.

72 Selon notre examen de certains projets dont les coûts sont plus élevés que la moyenne de l'ensemble des projets financés par le programme AccèsLogis Québec, d'importantes subventions additionnelles ont dû être allouées ou encore des majorations de loyers significatives ont dû être appliquées pour que ces projets respectent les normes du programme et les balises portant sur la viabilité financière. Par exemple, des subventions additionnelles ont été requises afin de compléter le financement de 15 projets (1 069 logements). Pour ces projets, la subvention moyenne par logement consentie par le gouvernement est d'environ 145 000 dollars, alors qu'elle aurait dû être d'environ 109 000 dollars.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

73 Il s'avère essentiel que la SHQ contrôle les coûts de réalisation des projets, car ceux-ci ont un impact important sur :

- le nombre de logements pouvant être réalisés en fonction des ressources financières disponibles ;
- la viabilité financière des projets ;
- les loyers payés par les ménages locataires ;
- la subvention versée par la SHQ provenant du Programme de supplément au loyer.

74 Cela est d'autant plus important que le coût total d'un projet aura une incidence sur les divers participants, notamment la SHQ, le gouvernement par l'intermédiaire d'autres programmes, les municipalités, l'organisme développeur et les locataires. Les participants doivent assumer les coûts de réalisation qui excèdent les subventions et les contributions prévues.

75 Il est à noter que les coûts de réalisation ont connu des hausses importantes. Au cours des dernières années, le coût moyen par logement ainsi que l'écart entre le coût le plus bas et le coût le plus élevé ont augmenté. Le tableau 4 montre l'évolution du coût moyen par logement pour les projets financés par le volet 1 du programme AccèsLogis Québec qui sont réalisés sur le territoire de la ville de Montréal de 2000 à 2019.

**TABLEAU 4** Évolution du coût par logement sur le territoire de la ville de Montréal pour le volet 1 du programme (en dollars)

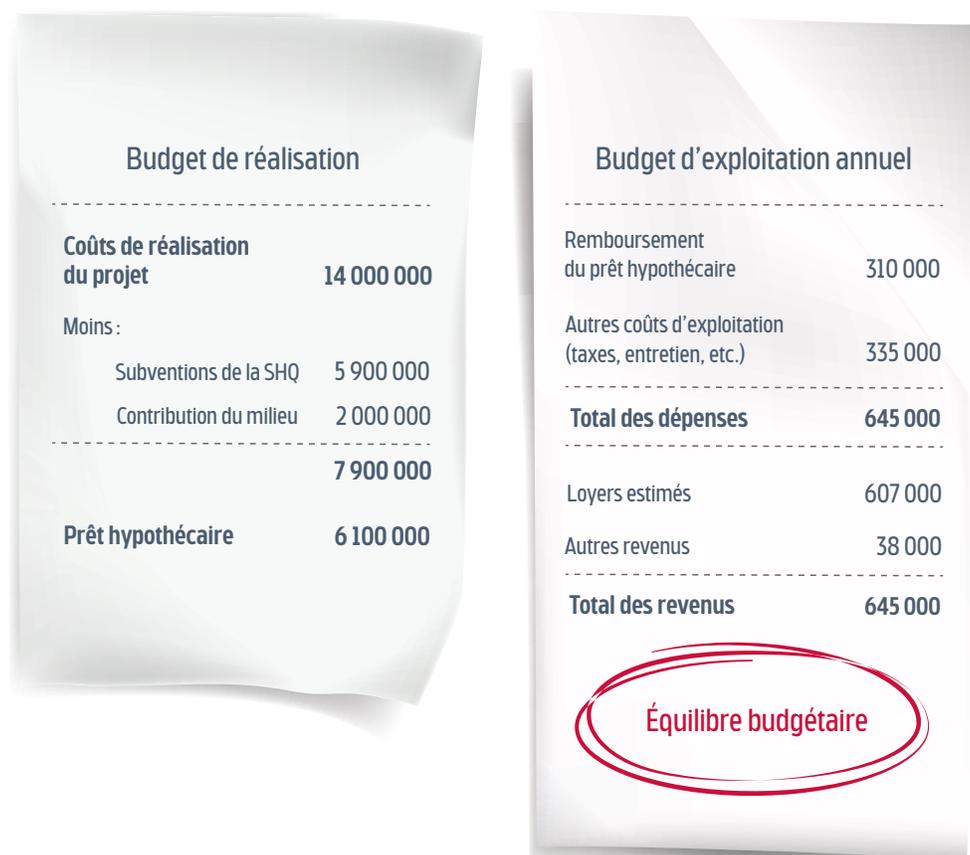
	2000	2019
Logement le moins cher	56 150	161 567
Logement le plus cher	83 703	357 575
<b>Écart</b>	<b>27 553</b>	<b>196 008</b>
<b>Coût moyen</b>	<b>69 000</b>	<b>240 000</b>

76 Un portrait plus détaillé de l'évolution du coût par logement est présenté dans la section Renseignements additionnels.

## Ce qui appuie notre constat

77 L'examen des éléments financiers inscrits dans une demande de financement est une étape importante qui permet à la SHQ de s'assurer de la viabilité du projet, du respect des normes et de l'atteinte de l'objectif du programme AccèsLogis Québec. Les principaux éléments financiers qui doivent faire l'objet d'une analyse approfondie et d'un contrôle sont le budget de réalisation et le budget d'exploitation. La figure 1 présente le lien entre ces deux budgets.

**FIGURE 1** Lien entre le budget de réalisation et le budget d'exploitation



78 Aux fins du calcul de la subvention de la SHQ pour la réalisation des logements, des seuils maximaux sont établis par régions en ce qui concerne les coûts admissibles. Ces seuils varient également en fonction du volet du programme et du type de logement. De façon générale, la subvention couvre 50 % des coûts maximaux admissibles. Cependant, le programme n'impose pas de plafond pour le coût total d'un projet. Pour la partie résidentielle d'un projet, si les coûts de réalisation dépassent les coûts maximaux admissibles, le projet doit être financé de manière plus importante par d'autres sources, que ce soit une contribution du milieu plus élevée, une subvention additionnelle du gouvernement ou un prêt hypothécaire plus important garanti par la SHQ.

79 Pour la période 2018-2019 à 2024-2025, le gouvernement a prévu des investissements additionnels de 410 millions dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Ces investissements visent à soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés. Ainsi, l'aide supplémentaire par logement sera de 41 000 dollars en moyenne. La distribution de la somme de 410 millions est effectuée de deux façons, soit par des ententes spécifiques, soit par une modification aux normes du programme.

## Contrôles financiers inadéquats lors de l'évaluation d'une demande de financement

### Budget de réalisation

80 La SHQ ne contrôle pas le coût total prévu des projets. Cette façon de faire repose sur le fait que la subvention versée par l'intermédiaire du programme AccèsLogis Québec est limitée à 50 % des coûts maximaux admissibles pour la partie résidentielle des projets.

81 Cette pratique n'est pas acceptable, car, même si le montant de la subvention versée par la SHQ est plafonné, la viabilité du projet dépend du caractère raisonnable du budget de réalisation établi. Si celui-ci n'est pas réaliste, tous les participants au projet en subiront ultimement les conséquences, à commencer par la SHQ elle-même, la municipalité concernée, l'organisme et les locataires.

82 Ainsi, la SHQ ne compare pas le coût total présenté dans une demande de financement avec le coût attendu, par exemple selon des balises établies par la SHQ ou des guides d'estimation, ou encore avec le coût de projets similaires ayant été réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Sans comparaison avec des balises définies, elle ne peut pas s'assurer que les coûts de réalisation prévus des projets sont raisonnables.

83 De plus, même si certains dossiers contiennent de l'information qui soulève des questionnements à l'égard des coûts, ils ne comportent aucune information permettant de les justifier. Par exemple, dans un dossier, la soumission la plus basse dépassait largement le coût estimé des travaux. Ce coût avait été estimé à 5,2 millions de dollars, alors que le prix de la plus basse soumission conforme était de 7,0 millions, soit un écart de 35 %. Le dossier ne contenait aucune information permettant de justifier et de comprendre un tel écart.

84 Une analyse approfondie du coût de réalisation estimé d'un projet est d'autant plus importante que nous avons observé une différence significative entre le coût de certains projets et la valeur foncière des immeubles. Selon notre examen d'un échantillon de 30 dossiers, les coûts engagés pour la réalisation des projets financés par le programme AccèsLogis Québec sont 45 % plus élevés que la valeur foncière reconnue des immeubles. Étant donné que la valeur foncière est déterminée sur la base de la valeur réelle de l'immeuble, cette situation nous semble préoccupante. La SHQ n'a pas effectué d'analyse permettant d'expliquer cette situation.

## Budget d'exploitation

85 Selon notre examen de 30 dossiers, les contrôles financiers exercés par la SHQ concernant le budget d'exploitation sont aussi inadéquats, car ils ne lui permettent pas de s'assurer que ce budget est réaliste. En effet, il existe des différences importantes entre les dépenses et les revenus prévisionnels figurant dans le budget d'exploitation et les résultats réels inscrits dans les états financiers de plusieurs projets :

- Dans le tiers des dossiers examinés, les dépenses prévues avaient été sous-évaluées de façon importante et certains des projets présentaient un déficit d'exploitation significatif. Soulignons que l'équilibre budgétaire est une condition essentielle à l'acceptation d'un projet, ce qui signifie que la sous-évaluation des dépenses en vue d'atteindre cet équilibre favorise l'acceptation du projet.
- À l'inverse, le tiers des dossiers examinés indiquaient que les dépenses prévues avaient été surévaluées de façon importante. Comme les loyers sont fixés en fonction des coûts d'exploitation, la surévaluation des dépenses permet de hausser les loyers projetés de façon disproportionnée par rapport aux coûts d'exploitation réels. Ainsi, même si les loyers projetés respectaient les balises maximales indiquées dans les normes du programme, ils auraient dû être moins élevés. De plus, pour les logements dont les ménages sont admissibles au Programme de supplément au loyer, cette situation entraîne une subvention de la SHQ plus importante pour que la part du loyer assumée par le ménage ne dépasse pas 25 % de ses revenus totaux.

86 Par ailleurs, la SHQ utilise deux grilles de loyers médians reconnus : l'une sert lors de l'acceptation d'un projet et l'autre est utilisée à l'étape de l'exploitation de l'immeuble. Afin que la SHQ puisse s'assurer de la justesse et de la cohérence de ses analyses, nous nous serions attendus à ce qu'elle utilise une seule grille de loyers médians. De façon générale, les loyers médians utilisés lors de l'acceptation d'un projet sont supérieurs de 10 % à ceux utilisés à l'étape de l'exploitation, ce qui contribue à hausser les revenus projetés et, par conséquent, à favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire, condition essentielle à l'acceptation du projet. La SHQ n'a pas été en mesure de justifier l'utilisation de deux grilles de loyers médians et la majoration de 10 % à l'étape de la réalisation du projet. Soulignons que la grille utilisée à l'étape de l'exploitation est basée sur de l'information colligée par la SCHL.

87 Il est à noter que les cadres budgétaires produits par la SHQ pour la préparation et l'évaluation des demandes de financement ne sont pas adéquats, car leur dernière mise à jour a été réalisée il y a plus de 10 ans. Ces cadres contiennent des balises portant sur les montants prévus des différents types de dépenses, comme les honoraires, les assurances, les frais d'entretien des ascenseurs et les services de conciergerie. Comme ces balises n'ont pas été actualisées récemment, la SHQ ne dispose pas de l'information pertinente pour valider si les coûts inscrits dans les budgets de réalisation et d'exploitation sont raisonnables.

## Des coûts de réalisation élevés qui nécessitent des subventions additionnelles ou une majoration des loyers

88 Lorsque les coûts de réalisation d'un projet dépassent les coûts maximaux admissibles reconnus par la SHQ aux fins du calcul de la subvention, des fonds additionnels sont requis, entre autres en vue d'assurer la viabilité financière du projet. Ces fonds peuvent provenir d'une subvention additionnelle, d'une contribution du milieu plus élevée (principalement d'une municipalité), du loyer payé par le locataire ou d'une combinaison de ces différentes sources.

89 Nous avons examiné les dossiers de 35 projets dont le coût de réalisation moyen par logement est plus élevé que le coût moyen de l'ensemble des projets réalisés. Pour assurer la viabilité financière de ces projets, des fonds additionnels ont été requis.

90 Les résultats de nos analyses sont présentés ci-après. Dans un premier temps, nous traitons de 15 projets ayant bénéficié de subventions additionnelles. Dans un second temps, nous présentons 20 autres projets qui ont plutôt nécessité une majoration des loyers.

### Subventions additionnelles

91 Pour 15 projets, des fonds supplémentaires importants ont dû être inclus dans la demande de financement présentée. Ces sommes étaient requises en vue d'assurer la viabilité financière du projet et le respect des normes du programme AccèsLogis Québec concernant notamment les loyers et la part de la contribution exigée du milieu. Ces projets, dont les coûts sont élevés, ont bénéficié d'une hausse substantielle de la subvention du gouvernement du Québec, qui se chiffre à 155,5 millions de dollars. Pour ces projets, la subvention moyenne par logement consentie par le gouvernement est d'environ 145 000 dollars. Elle est supérieure de 36 000 dollars à l'aide moyenne prévue par logement, qui est de 109 000 dollars. Étant donné que les 15 projets visent la réalisation de 1 069 logements, ils ont nécessité des subventions additionnelles du gouvernement de l'ordre de 38 millions de dollars.

---

#### **Aide moyenne prévue par logement : 109 000 dollars**

- 68 000 dollars : subvention moyenne par logement pour les projets réalisés avant les investissements additionnels annoncés par le gouvernement
- 41 000 dollars : subvention moyenne prévue qui est attribuable aux investissements additionnels annoncés en 2019-2020 et en 2020-2021

92 Malgré les importantes subventions, les loyers prévus pour 8 des 15 projets sont particulièrement élevés. En effet, ils sont équivalents à plus de 130 % des loyers médians reconnus par la SCHL et, pour 5 projets, ils dépassent même 150 % des loyers médians. Par exemple, pour un projet ayant bénéficié de subventions du gouvernement représentant 36 % des coûts de réalisation totaux, le loyer prévu pour un logement d'une chambre est de 1 055 dollars par mois, alors que le loyer médian reconnu par la SCHL est de 647 dollars par mois.

<b>15 projets ayant bénéficié d'importantes subventions</b>	
Nombre de logements	1 069
Coûts de réalisation totaux	320,4 M\$
Subventions du gouvernement	155,5 M\$
Subventions du gouvernement par logement	145 000 \$
Coût moyen par logement	299 700 \$

93 Pour ces 15 projets, le cumul des subventions publiques, qui inclut l'aide des organismes gouvernementaux et des entités municipales, a atteint 135 % des coûts maximaux admissibles. Ces subventions permettent donc de financer 100 % des coûts admissibles ainsi qu'une partie des coûts non admissibles. Habituellement, la subvention du gouvernement est constituée de l'aide provenant de la SHQ, qui correspond à 50 % des coûts maximaux admissibles. Quant à la contribution attendue du milieu, qui inclut les fonds provenant des entités municipales, elle est généralement de 15 % des coûts maximaux admissibles.

## Majoration des loyers

94 Le programme AccèsLogis Québec vise à permettre la réalisation de logements abordables. Selon les normes du programme, les loyers ne peuvent être inférieurs à 75 % ni supérieurs à 95 % des loyers médians sur le marché reconnu par la SHQ. Le 9 juillet 2019, ces normes ont été modifiées pour qu'un loyer puisse être majoré jusqu'à un maximum de 150 % du loyer médian pour les projets des volets 2 et 3 du programme qui comprennent des espaces communautaires.

95 Pour les 20 autres projets examinés, les coûts de réalisation se sont élevés à 182,1 millions de dollars et ont permis la réalisation de 685 logements. Cela représente un coût moyen par logement de 266 000 dollars. En plus des subventions de base de 50,0 millions, la SHQ a accordé des subventions additionnelles de 15,4 millions afin d'aider au financement des projets.

<b>20 autres projets examinés</b>	
Nombre de logements	685
Coûts de réalisation totaux	182,1 M\$
Subventions du gouvernement	65,4 M\$
Subventions du gouvernement par logement	95 500 \$
Coût moyen par logement	266 000 \$

96 Bien que des subventions de 65,4 millions aient été prévues pour le financement des projets, et que celles-ci représentent 36 % des coûts totaux de réalisation des projets, la plupart des loyers ont été majorés de façon importante pour permettre l'admissibilité de 17 des 20 projets. Comme le prêt hypothécaire correspond à la différence entre le coût total du projet et les sources de financement (subventions et contributions), un organisme dont le projet a un coût total élevé doit majorer ses loyers afin de pouvoir rembourser son prêt hypothécaire et respecter ses obligations relatives à l'exploitation du projet.

97 Nous avons observé que 55 % des loyers majorés (308 logements sur 564) sont équivalents à 130 % ou plus des loyers médians reconnus par la SCHL (tableau 5). Comme la majorité des logements réalisés (331 logements sur 564) sont destinés à des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer, c'est la SHQ qui finance une partie importante de ces majorations. En effet, la subvention provenant du Programme de supplément au loyer couvre la différence entre la part payable par le locataire, soit 25 % de ses revenus totaux, et le loyer fixé par l'organisme.

**TABLEAU 5** Variation des loyers par rapport aux loyers médians reconnus par la SCHL

Variation par rapport au loyer médian	Nombre de projets	Nombre de logements	Nombre de logements dont les ménages sont admissibles au Programme de supplément au loyer
Plus de 150 %	3	55	55
De 130 % à 150 %	8	253	148
De 115 % à moins de 130 %	0	0	0
De 100 % à moins de 115 % <sup>1</sup>	6	256	128
<b>Loyers majorés</b>	<b>17</b>	<b>564</b>	<b>331</b>
Moins de 100 % <sup>1</sup>	3	121	69
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>685</b>	<b>400</b>

1. Ces projets ont bénéficié d'importantes subventions provenant de municipalités et de la SHQ, qui ont permis aux organismes de fixer des loyers moins élevés.

98 Rappelons que le loyer peut être majoré jusqu'à un maximum de 150 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ pour les projets des volets 2 et 3 qui comprennent des espaces communautaires. Toutefois, cette majoration n'est pas basée sur une analyse des coûts additionnels liés aux espaces communautaires (cafétéria, salon, etc.). Elle facilite l'acceptation des projets, car elle permet d'augmenter les revenus.

## **Analyse à l'appui des coûts maximaux admissibles : incomplète**

99 Pour déterminer la subvention accordée dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, la SHQ se base sur les coûts maximaux admissibles. Ceux-ci servent à déterminer la somme qui sera octroyée pour la partie résidentielle du projet.

100 La SHQ n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse adéquate permettant de justifier les coûts maximaux admissibles qu'elle utilise pour le calcul de la subvention. Une telle analyse devrait inclure une estimation des coûts de construction basée sur des balises provenant notamment de guides d'estimation et sur des comparaisons avec le secteur privé.

## CONSTAT 4

La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.

### Qu'avons-nous constaté ?

101 Bien que les groupes de ressources techniques (GRT) jouent un rôle-conseil auprès des organismes développeurs et que des activités cruciales leur soient confiées, la SHQ ne s'assure pas de l'intégrité des GRT et de leurs administrateurs, ni de leur indépendance envers les différents intervenants impliqués dans le projet.

102 De même, la SHQ n'effectue aucune vérification sur l'intégrité des organismes développeurs ainsi que sur l'intégrité et l'indépendance de leurs administrateurs, alors que certains gèrent d'importants parcs immobiliers qui ont bénéficié de subventions et de garanties de prêt dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

103 Lors de nos travaux, nous avons repéré des situations qui nécessiteraient une attention particulière de la SHQ.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

104 Les GRT sont les seuls organismes reconnus par la SHQ pouvant aider les organismes développeurs dans la réalisation de leur projet. Ils jouent un rôle-conseil auprès de ceux-ci. De plus, ils réalisent des activités qui ont un impact important sur l'acceptation d'un projet ainsi que sur le choix de l'emplacement et des firmes professionnelles qui participeront au projet. La plupart des organismes développeurs dépendent fortement des GRT en raison de leur manque de connaissance à l'égard du programme AccèsLogis Québec et de leur manque d'expérience en matière de gestion immobilière.

105 Pour qu'un GRT conseille un organisme développeur de la façon la plus objective possible, on s'attend à ce qu'il soit indépendant à l'égard des fournisseurs, des propriétaires d'un immeuble à vendre, des professionnels du secteur, etc. Il est donc important que la SHQ encadre bien les GRT et s'assure de leur intégrité et de leur indépendance. De plus, le fait que des administrateurs de certains GRT soient également administrateurs d'organismes développeurs devrait exiger une attention particulière de la part de la SHQ.

106 Il serait aussi important que la SHQ s'assure de l'intégrité et de l'indépendance des organismes développeurs, puisque des sommes élevées sont en jeu. En effet, d'importantes subventions et garanties de prêt ont été consenties à ces organismes depuis la création du programme AccèsLogis Québec, soit environ 2,0 milliards en subventions et 2,0 milliards en garanties de prêt au 31 décembre 2019.

## Ce qui appuie notre constat

107 La plupart des projets d'habitation financés par le programme AccèsLogis Québec, soit 90 % d'entre eux, sont développés par un OSBL ou une coopérative d'habitation. Ces organismes sont responsables de l'élaboration, de la réalisation et de l'exploitation du projet. Cela implique plusieurs démarches et décisions, dont certaines sont complexes et exigent une expertise que ces organismes n'ont généralement pas.

108 En juillet 2019, les normes du programme AccèsLogis Québec ont été modifiées pour qu'un organisme développeur ne possédant pas une expérience suffisante en gestion immobilière se fasse accompagner par un organisme de soutien reconnu par la SHQ. Avant cette modification, la SHQ recommandait fortement à tout organisme développeur de faire appel aux services d'un GRT. Elle a maintenu sa recommandation après la modification des normes. Les GRT, qui sont des OSBL, ont ainsi participé à la réalisation de 93 % des projets d'habitation.

## Contrôle inadéquat à l'égard des groupes de ressources techniques

109 Les interventions des GRT doivent favoriser l'autonomie et la prise en charge des projets par les organismes développeurs. Ainsi, les activités réalisées par les GRT sont principalement de nature administrative, soit :

- conseiller l'organisme sur le choix des différents professionnels (ex. : firme d'architectes) ;
- accompagner l'organisme dans la prise de décision en fonction des normes du programme ;
- participer à la négociation de l'achat du terrain ou de l'immeuble ;
- préparer le dossier de présentation exigé par le programme AccèsLogis Québec, qui doit inclure la preuve des besoins ainsi que les budgets de réalisation et d'exploitation ;
- faire le suivi administratif et comptable du chantier ;
- préparer les demandes de débours ;
- offrir à l'organisme des formations sur la gestion immobilière.

110 Depuis la mise en place du programme AccèsLogis Québec en 1997, les honoraires relatifs à la réalisation des projets d'habitation qui ont été consentis aux GRT sont de l'ordre de 174 millions de dollars. Certains GRT occupent une part importante du marché, ce qui leur permet d'obtenir des honoraires importants lors de la réalisation de projets. Trois GRT ont participé à la réalisation de 38 % des logements et leurs honoraires totalisaient 73,4 millions au 31 décembre 2019. Le tableau 6 présente ces honoraires en fonction des coûts de réalisation des projets et du nombre de logements réalisés depuis la création du programme.

**TABLEAU 6** Honoraires consentis aux trois principaux groupes de ressources techniques depuis la création du programme AccèsLogis Québec en 1997<sup>1</sup>

GRT	Nombre de logements réalisés	Honoraires (M\$)	Coûts de réalisation (M\$)
A	8 410	40,1	1 532,5
B	3 971	18,7	668,8
C	3 903	14,6	587,4
<b>Total</b>	<b>16 284</b>	<b>73,4</b>	<b>2 788,7</b>

1. Ces honoraires ont été calculés en date du 31 décembre 2019.

111 Compte tenu des honoraires importants qui sont versés aux GRT dans le cadre du programme AccèsLogis Québec et du rôle qui leur est confié, la SHQ doit s'assurer de leur intégrité et de celle de leurs administrateurs. De plus, elle doit effectuer un suivi rigoureux des transactions qui impliquent des sociétés liées aux GRT. Nous présentons, dans les sous-sections suivantes, des éléments qui appuient nos propos.

## Travaux d'évaluation auprès des groupes de ressources techniques

112 La SHQ ne fait pas d'évaluation pour s'assurer de l'intégrité des GRT et de leurs administrateurs ni pour déterminer la nature des liens qu'ils peuvent avoir avec d'autres sociétés qui participent aux projets.

113 De plus, ses travaux d'évaluation visant la reconnaissance des GRT sont insuffisants. Le cadre d'analyse pour la reconnaissance des GRT, rédigé en 2011, comprend divers critères qui visent principalement à s'assurer que ce sont des OSBL ayant pour mission d'accompagner des organismes dans la réalisation de projets d'habitation. Depuis la reconnaissance initiale des GRT en 2012, la SHQ n'a pas réalisé d'autres travaux d'évaluation à l'égard des GRT reconnus.

## Lien d'affaires entre des groupes de ressources techniques et des sociétés

114 En raison de leur rôle, on peut s'attendre à ce que les GRT soient indépendants des fournisseurs, des propriétaires d'un immeuble à vendre, des professionnels du secteur, etc., qui sont partie prenante d'un projet, afin qu'ils soient totalement objectifs lorsqu'ils jouent leur rôle-conseil. Or, nous avons repéré plusieurs projets qui auraient nécessité une analyse particulière de la SHQ puisque des sociétés liées à des GRT ont participé à des projets dont ces GRT étaient responsables.

115 Nous avons examiné la nature des activités des sociétés liées à certains GRT qui ont participé à la réalisation de divers projets. De façon générale, ces sociétés :

- acquièrent et vendent des propriétés immobilières ;
- offrent des services de gestion immobilière.

116 Quelques GRT ont également adopté des pratiques qui sont discutables compte tenu de leur rôle. Par exemple, un GRT est fortement lié à deux firmes d'architectes qui interviennent régulièrement dans les projets auxquels il participe, alors qu'un autre exerce une influence notable sur l'organisme développeur qui administre un important parc immobilier financé par le programme AccèsLogis Québec.

117 Nous avons repéré plusieurs projets auxquels a participé une société liée au GRT responsable. C'est ce qui nous amène à conclure que la SHQ doit connaître les liens d'affaires des GRT et exercer une surveillance appropriée à cet égard. Il est important de mentionner que les exemples qui suivent portent sur les trois GRT qui réalisent une partie importante des projets d'habitation.

### **Exemples de situations pour lesquelles la SHQ aurait dû exercer une surveillance appropriée**

#### **Vente à un organisme développeur d'un ensemble d'immeubles ayant des déficiences et appartenant à une société liée au GRT qui conseille l'organisme**

Une société ayant les mêmes administrateurs qu'un GRT a acquis un ensemble d'immeubles pour la somme de 11 millions de dollars en sachant que des traces de moisissure étaient présentes à plusieurs endroits.

Environ trois ans plus tard, un organisme développeur conseillé par ce GRT a acheté cet ensemble d'immeubles de la société liée au GRT au coût de 12 millions.

La SHQ a accepté le projet et a dû verser à l'organisme une subvention additionnelle de 4,7 millions parce que la décontamination des immeubles a nécessité des travaux additionnels. Les honoraires versés au GRT en lien avec ce projet sont estimés à 900 000 dollars.

Ce projet de rénovation de 178 logements est l'un des plus onéreux. Le coût moyen par logement pour ce projet est de 249 000 dollars, alors que le coût moyen pour ce type de projet est de 181 000 dollars.

#### **Pour la plupart des projets auxquels un GRT a participé, utilisation des services de deux firmes d'architectes qui y sont liées**

Deux firmes d'architectes liées à un GRT sont intervenues dans 81 % des projets auxquels ce GRT a participé et ont reçu près de 11 millions de dollars en honoraires ces 10 dernières années. Un employé du GRT est un des associés de ces deux firmes. De plus, ces dernières ont versé des honoraires de gestion au GRT.

### **Des administrateurs d'un GRT également administrateurs d'un organisme développeur**

Un GRT exerce une influence notable sur un organisme développeur, car des administrateurs du GRT sont également administrateurs de cet organisme. L'organisme développeur a réalisé des projets totalisant environ 177 millions de dollars et a bénéficié de subventions de la SHQ de 72 millions. Pour tous les projets, il a engagé ce GRT et il lui a versé des honoraires d'environ 3,8 millions pour leur réalisation. De plus, il lui verse annuellement des honoraires en lien avec l'exploitation des immeubles, lesquels ont totalisé 380 000 dollars en 2018.

## **Mode de rémunération**

118 De façon générale, les GRT reçoivent des honoraires en fonction de deux types d'activités :

- des honoraires pour des services offerts lors de la réalisation du projet, qui varient en fonction des coûts de réalisation ;
- des honoraires pour des services offerts à l'étape de l'exploitation de l'immeuble, soit des honoraires établis en fonction d'un pourcentage des revenus de l'organisme, soit une somme forfaitaire.

119 Certaines activités effectuées par les GRT sont incompatibles avec leur mode de rémunération. Pour qu'un GRT reçoive la totalité des honoraires fixés, il faut que le projet se réalise. Ainsi, lorsque le GRT évalue la pertinence et la rentabilité d'un projet, il a un intérêt financier à arriver à une conclusion positive.

120 Par ailleurs, la SHQ dispose de très peu d'information à l'égard des honoraires versés aux GRT pour l'exploitation des immeubles. Toutefois, notre examen d'une dizaine de contrats conclus entre des organismes et des GRT indique que les honoraires fixés par les GRT varient de 2,25 à 6 % des revenus locatifs.

## **Territoires désignés**

121 Parmi les 30 GRT reconnus par la SHQ, 25 bénéficient d'un territoire désigné puisqu'ils sont membres de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec. Les territoires d'intervention des GRT sont déterminés lors de l'assemblée générale annuelle de l'Association et ses membres ont participé à la plupart (91 %) des projets financés par le programme AccèsLogis Québec. Dans ses règles de déontologie, l'Association prévoit qu'un GRT ne peut solliciter un organisme développeur faisant déjà affaire avec un autre GRT membre dans l'intention de lui vendre ses services.

122 Puisque la SHQ recommande fortement l'utilisation des services d'un GRT qu'elle a reconnu, et que l'Association a mis en place un partage des territoires, les organismes développeurs sont limités dans leur choix d'une entreprise qui les aidera à réaliser leur projet, même si d'autres entreprises peuvent leur offrir ce type de services.

123 La SHQ est au fait de cette situation, car un rapport interne publié en 2015 mentionne que le nombre restreint d'intervenants qui sont habilités à accompagner les organismes dans l'élaboration et la réalisation d'un projet contribue à maintenir les honoraires élevés, faute de concurrence. Ce rapport précise également que la majorité des GRT se partagent les projets financés par le programme AccèsLogis Québec selon leur territoire respectif en évitant de se faire concurrence.

## **Aucune vérification de l'intégrité et de l'indépendance des organismes développeurs**

124 Les projets réalisés par les organismes développeurs bénéficient d'une importante aide financière. En effet, depuis la création du programme AccèsLogis Québec en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, la SHQ a octroyé environ 2,0 milliards de dollars en subventions.

125 Certains organismes administrent d'importants parcs immobiliers qui ont été financés par le programme AccèsLogis Québec. Par exemple, un organisme ayant réalisé 18 projets gère aujourd'hui un parc immobilier dont les coûts de construction ont totalisé environ 177 millions. De plus, 8 autres organismes administrent des parcs immobiliers ayant une valeur de plus de 50 millions.

126 Malgré les sommes importantes qui sont en jeu, les contrôles que la SHQ exerce pour évaluer un organisme développeur sont quasi inexistants. Les seuls travaux qu'elle réalise consistent à examiner les statuts de l'organisme afin de s'assurer qu'il s'agit d'un OSBL ayant pour mission de réaliser des projets d'habitation.

127 La SHQ ne réalise aucune vérification à l'égard de l'intégrité des organismes développeurs et de leurs administrateurs, ni à l'égard de l'indépendance de ces derniers et des pratiques de l'organisme. En guise de comparaison, toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de construction de plus de 5 millions de dollars avec le gouvernement doit obtenir l'autorisation de contracter délivrée par l'Autorité des marchés publics. L'examen effectué par l'Autorité vise notamment à s'assurer de l'intégrité de l'entreprise, des administrateurs et des dirigeants.

## CONSTAT 5

La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.

### Qu'avons-nous constaté ?

128 La SHQ accepte plusieurs projets d'habitation comportant des composantes qui ne sont pas en lien avec l'objectif du programme et qui exposent la SHQ à des risques importants. En voici quelques exemples :

- Des projets incluent une partie non résidentielle importante.
- Des activités sans lien avec le programme AccèsLogis Québec sont réalisées par des organismes développeurs et peuvent avoir un impact sur les projets.
- Des transactions dont la nature excède le cadre du programme et en complexifie la gestion sont effectuées.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

129 L'objectif du programme AccèsLogis Québec est de permettre à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir des logements abordables à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Dans certains cas, les autres composantes d'un projet peuvent le détourner de sa véritable nature. De plus, elles exposent la SHQ à des risques et elles peuvent diminuer les fonds disponibles pour la réalisation de logements.

### Ce qui appuie notre constat

130 La SHQ est responsable de l'acceptation de tous les projets financés par le programme AccèsLogis Québec, y compris de ceux entrepris par les villes mandataires, car c'est elle qui accorde la subvention ainsi que la garantie de prêt. Elle doit donc s'assurer du respect des normes de ce programme.

131 Ces normes, approuvées par le gouvernement, comprennent divers critères qui concernent, entre autres, l'admissibilité des organismes et des projets, les types de clientèles ciblées et l'aide financière qui sera versée.

132 Les projets visés par le programme doivent comprendre uniquement des bâtiments contenant des logements sociaux et abordables.

133 Lors de nos travaux, nous avons observé que certains projets acceptés par la SHQ incluent des composantes importantes qui ne sont pas en lien avec la réalisation de logements sociaux et abordables. Nous avons procédé à l'examen de ces projets. Nos commentaires sont basés sur l'information inscrite dans les dossiers de la SHQ, qu'elle a utilisée pour évaluer les demandes de financement.

## Projets comportant une partie non résidentielle importante

134 La SHQ a déterminé qu'un projet financé par le programme AccèsLogis Québec peut inclure une partie non résidentielle qui représente jusqu'à 50 % du projet. Cette pratique entraîne plusieurs enjeux :

- L'aménagement de locaux non résidentiels n'est pas en lien avec l'objectif du programme, qui est de réaliser des logements sociaux et abordables.
- Les normes approuvées par le gouvernement ne mentionnent pas qu'une activité non résidentielle peut être intégrée à un projet financé par le programme AccèsLogis Québec.
- La partie non résidentielle d'un projet augmente les risques financiers et entraîne une gestion plus complexe du projet, car :
  - l'envergure plus importante du projet augmente le risque qu'il y ait des coûts imprévus ;
  - la SHQ garantit l'ensemble du prêt, y compris pour la partie non résidentielle du projet.
- Une activité non résidentielle peut engendrer des pertes d'exploitation qui peuvent avoir un impact sur la viabilité financière du projet.

135 La partie non résidentielle d'un projet inclut des locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation, comme des bureaux à louer, des espaces qui seront administrés par une ressource intermédiaire, des locaux commerciaux et des locaux à vocation communautaire.

136 Depuis la mise en place du programme en 1997, la SHQ a garanti le financement de la partie non résidentielle de 78 projets pour une somme d'environ 100 millions de dollars.

---

### Ressource intermédiaire

Il s'agit d'un organisme qui fournit un milieu de vie aux personnes que lui confie un établissement de santé et de services sociaux. Voici des exemples de situations pouvant exiger qu'une personne soit prise en charge par une ressource intermédiaire :

- perte d'autonomie légère ou moyenne ;
- déficience intellectuelle ;
- trouble du spectre de l'autisme ;
- problème de santé mentale ou de toxicomanie ;
- déficience physique.

## Exemple

Alors qu'il bénéficie d'importantes subventions dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, un projet inclut une partie non résidentielle significative. Ce projet, dont les coûts totaux prévus sont de 112 millions de dollars, ne permet la réalisation que de 193 logements. Le coût par logement est de 390 000 dollars, ce qui représente le coût par logement le plus élevé de tous les projets financés par le programme jusqu'à maintenant.

Ce projet, dont l'organisme développeur est un office municipal d'habitation, inclut une partie résidentielle destinée à des aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme), ainsi qu'une partie non résidentielle constituée de bureaux qui seront occupés par l'office. Un stationnement souterrain qui servira aux parties résidentielle et non résidentielle est également prévu.

Il s'agit d'un projet complexe en raison de sa localisation.

En mai 2019, les coûts de réalisation prévus pour les parties résidentielle et non résidentielle étaient respectivement de 75,5 et de 36,5 millions de dollars.

L'envergure et la nature du projet soulèvent des enjeux d'importance quant à la nécessité de réaliser ce type de projet dans le cadre d'un programme ciblant le logement social et abordable. Voici ces enjeux :

- Le coût de construction par logement est de 390 000 dollars, alors que la moyenne pour tous les types de projets financés par le programme pour la région concernée est de 240 000 dollars. Pour les 193 logements, le coût supplémentaire total du projet dépasse donc de 29,0 millions le coût moyen.
- D'importantes subventions sont prévues pour la réalisation d'un nombre limité de logements. Environ 61 millions de dollars ont été accordés par les divers ordres de gouvernement, dont 36,9 millions provenant du gouvernement du Québec. La subvention moyenne allouée par le gouvernement du Québec pour ce projet est de 191 000 dollars par logement, alors que l'aide moyenne prévue est généralement d'environ 109 000 dollars.
- Le dossier de la SHQ ne contient aucune analyse démontrant que d'autres options ont été considérées. Compte tenu des sommes importantes investies pour la réalisation de ces logements, différents scénarios auraient dû être analysés.

- Pour la plupart des ménages qui habiteront cet ensemble immobilier, les frais de logement annuels prévus seront de 19 500 dollars. Les loyers prévus sont équivalents à 160 % des loyers médians reconnus par la SCHL, auxquels s'ajoutent des frais de service. Ainsi, pour les ménages qui résideront dans l'un des 170 appartements d'une chambre, les frais de logement seront de 1 625 dollars par mois, soit 1 125 dollars pour le loyer et 500 dollars pour les frais de service. La moitié des ménages bénéficieront du Programme de supplément au loyer, mais l'aide accordée ne portera que sur le loyer et non sur les frais de service.
- Aucun audit des coûts n'a été fait lors de l'approbation définitive du projet par la SHQ. Lors de la présentation du projet en 2016, les coûts étaient évalués à 70 millions de dollars pour l'ensemble du projet et la SHQ a mandaté une société experte dans le domaine afin de réaliser un audit des coûts du projet. Cette dernière a présenté différents constats à la SHQ et lui a recommandé de procéder à un nouvel audit des coûts lorsque les plans seraient terminés et de se faire assister par un consultant externe en estimation pour effectuer ce travail. L'état d'avancement des plans était estimé à 90 % lors des travaux de la société experte. Bien que les coûts du projet aient augmenté de 42 millions depuis 2016, ce second audit n'a pas été réalisé.

## Activités connexes des organismes pouvant avoir un impact sur les projets

137 Des activités réalisées par des organismes développeurs qui ne sont pas en lien avec le programme AccèsLogis Québec peuvent avoir un impact sur certains projets. Ces activités exposent la SHQ à divers risques. Par exemple, des pertes attribuables aux autres activités d'un organisme peuvent avoir une incidence sur la viabilité financière d'un projet financé par le programme.

### Exemple

Les difficultés financières d'un organisme, qui sont occasionnées par une activité secondaire, ont entraîné une perte importante pour la SHQ.

Un organisme a réalisé, en 2010, un projet de 23 logements ciblant des personnes ayant des besoins particuliers (volet 3 du programme AccèsLogis Québec). Tous les logements étaient destinés à des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer. Les coûts de réalisation du projet étaient de 3,9 millions de dollars et la subvention de la SHQ s'élevait à 1,7 million.

L'organisme qui administrait ce projet gérait également un centre de services adjacent à l'immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec.

En février 2016, cet organisme a déclaré faillite en raison de difficultés financières liées au centre de services. Puisque la copropriété divise n'a jamais été enregistrée, la SHQ a dû payer la totalité de la créance pour récupérer le complexe immobilier. Elle a déboursé 4,3 millions pour acquérir l'immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec ainsi que l'immeuble abritant le centre de services. Jusqu'à la vente du complexe immobilier, la SHQ a engagé des dépenses de 700 000 dollars pour l'administrer et l'entretenir. De plus, elle a subi une perte de 414 000 dollars lors de cette vente.

Ainsi, en mars 2019, la SHQ a vendu le complexe immobilier à un organisme développeur dans le cadre d'un nouveau projet financé par le programme AccèsLogis Québec. Les coûts totaux prévus du projet sont de 7,1 millions, dont 4,5 millions pour l'acquisition du complexe et 2,6 millions pour la réalisation de travaux de rénovation en vue de le rendre adéquat. La subvention de la SHQ pour ce nouveau projet est de 2,5 millions.

## Transactions qui excèdent le cadre du programme AccèsLogis Québec

138 Lors de nos travaux, nous avons observé que la résultante de certains projets n'est pas la détention d'un immeuble résidentiel locatif, comme cela est mentionné dans les normes du programme AccèsLogis Québec, mais l'acquisition d'une part dans une copropriété. Cette pratique entraîne plusieurs enjeux, dont les suivants :

- le mode de détention qui n'est pas dans l'esprit du programme, car les normes indiquent que l'organisme doit détenir la propriété du ou des bâtiments inclus dans un projet ;
- l'augmentation de la complexité des transactions, ce qui peut entraîner des risques financiers et légaux ;
- la perte de contrôle sur le projet du fait que les décisions sont prises par l'ensemble des copropriétaires.

### Exemple

Un organisme développeur a réalisé un projet d'habitation comportant une importante partie non résidentielle qui n'était pas admissible au programme AccèsLogis Québec.

Le coût total du projet, terminé en 2014, s'est élevé à 31,4 millions de dollars, dont environ 14,3 millions pour la partie non résidentielle, soit 45 % du coût total du projet.

Le projet comportait plusieurs composantes, soit :

- une partie résidentielle comprenant 62 logements destinés à des aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme);
- une partie non résidentielle comportant :
  - 62 chambres pour que l'organisme agisse à titre de ressource intermédiaire;
  - des bureaux destinés à des organismes du milieu de l'habitation sociale;
  - des salles disponibles à la location.

La nature de ce projet excède le cadre du programme pour les raisons suivantes :

- Le projet a été réalisé sous la forme d'une copropriété, ce qui n'est pas dans l'esprit du programme. L'acquisition du bâtiment a été effectuée en partenariat avec un autre organisme développeur, qui a également réalisé un projet financé par le programme AccèsLogis Québec. Une copropriété a alors été formée. Un organisme détient une participation de 83 % et l'autre, une participation de 17 %.
- L'organisme qui détient une participation importante dans la copropriété en retire plusieurs avantages, alors que c'est la SHQ qui assume les risques :
  - Ce mode de détention a permis à l'organisme de vendre des parts de la copropriété à quatre autres organismes pour la somme de 3,8 millions de dollars. La SHQ a assumé le risque en garantissant le financement ayant permis la construction des bureaux, mais les revenus de la vente ont été alloués aux autres activités de l'organisme. Comme ces activités sont distinctes du projet financé par le programme AccèsLogis Québec, la SHQ n'exerce aucun contrôle sur celles-ci.
  - La SHQ a garanti l'ensemble du prêt hypothécaire, ce qui a permis la construction des 62 chambres utilisées par l'organisme pour ses activités à titre de ressource intermédiaire même si ces chambres ne sont pas incluses dans la partie résidentielle du projet.
- La détention en copropriété, combinée à la mixité des activités, a pour effet que le projet expose la SHQ à des risques financiers. Au 31 mars 2019, l'organisme développeur, qui est considéré comme un OSBL, a enregistré des pertes totalisant 891 000 dollars pour l'exploitation de projets financés par le programme AccèsLogis Québec et a présenté un important surplus de l'ordre de 1,6 million pour ses autres activités. La SHQ n'exerce aucun contrôle sur les autres activités de l'organisme.
- L'organisme développeur effectue des activités à titre de ressource intermédiaire, alors que les normes du programme précisent que cela est proscrit.

## RECOMMANDATIONS

139 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société d'habitation du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Concevoir une stratégie d'intervention permettant une utilisation judicieuse des principaux programmes d'aide aux ménages locataires afin de répondre au plus grand nombre de besoins en matière de logements sociaux et abordables.
- 2** S'assurer que les besoins en matière de logements sociaux et abordables sont démontrés pour chacun des projets acceptés, et que l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables est respecté.
- 3** Mettre en place les contrôles appropriés afin de réaliser des logements abordables, et ce, au meilleur coût possible.
- 4** Encadrer adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur indépendance, d'éviter les conflits d'intérêts et de connaître les activités qui pourraient présenter un risque financier pour les projets financés par le programme AccèsLogis Québec.

## COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires de la Société d'habitation du Québec

« La Société d'habitation du Québec (SHQ) prend acte des recommandations du Vérificateur général. Elle y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques de façon continue et s'engage à mettre en place un plan d'action pour répondre à l'ensemble des recommandations.

« Le modèle d'intervention communautaire du programme AccèsLogis Québec (ACL) a pris forme dans la foulée du livre vert de 1995 sur la décentralisation des activités et des orientations gouvernementales de 1997 en habitation favorisant l'initiative locale et communautaire, reposant sur la prémisse que les organismes bénéficiaires du programme sont responsables de l'initiation et du développement des projets. Ainsi, le programme mis en place en 1997 favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, où le gouvernement agit à titre de partenaire financier et non de gestionnaire. C'est donc sur ce principe de responsabilité des organismes que la SHQ a toujours administré le programme ACL.

« À la suite de la publication du précédent rapport par le Vérificateur général du Québec portant sur l'exploitation des projets, la SHQ s'assure de mettre en application le plan d'action élaboré afin de répondre aux constats émis. À ce jour, 57 % des étapes sont réalisées ou en cours.

« La Société reconnaît que le marché immobilier est en pleine effervescence, que les besoins en matière de logements sociaux et abordables sont très grands, mais que les fonds publics n'étant pas illimités, des priorités doivent être établies par le gouvernement.

#### Stratégie d'intervention

« Bien que la SHQ ait travaillé sur plusieurs analyses au cours des dernières années, elle souhaite donner suite à la recommandation d'élaborer une stratégie d'intervention afin de bien démontrer, par une approche intégrée, une utilisation judicieuse des principaux programmes d'aide aux ménages locataires.

#### Besoins en matière de logements sociaux et abordables

« L'esprit du programme, depuis sa création, repose sur des projets qui émanent du milieu, car les acteurs locaux connaissent les besoins des clientèles de leur région. De plus, le programme exige une participation du milieu généralement de 15 %. Celle-ci doit donc être partie prenante à l'émergence des besoins. La SHQ met à la disposition des régions des outils pour cibler les besoins, tels que des portraits régionaux récemment publiés. De plus, la SHQ demande au ministère de la Santé et des Services sociaux un avis de pertinence pour tous les projets du volet III.

« La Société travaille actuellement sur une nouvelle méthode d'analyse des besoins, qui tient compte de différents facteurs, dont le nombre de logements sociaux et abordables par 1 000 habitants et l'indice de vétusté du parc existant.

### **Contrôle des coûts**

« Les projets sont réalisés selon les résultats des appels d'offres au plus bas soumissionnaire. Le montage financier des projets soumis par les organismes doit confirmer la viabilité du projet en s'assurant que le loyer économique se situe entre 75 % et 95 % du loyer médian du marché (LMM), et ce, en conformité avec les normes du programme approuvées par le gouvernement. De plus, toujours tel qu'approuvé par le gouvernement, la subvention est plafonnée en fonction des coûts maximums admissibles, le reste étant assumé par l'organisme développeur du projet.

### **Encadrement des groupes de ressources techniques (GRT) et des organismes développeurs**

« La Société effectue des travaux relatifs à l'accréditation des organismes de soutien au développement (OSD), dont les GRT font partie. La Société n'est pas partie prenante au contrat entre l'organisme et le GRT. Toutefois, elle s'assure d'autoriser le versement uniquement des honoraires prévus au montage financier en fonction des services réellement reçus.

« Afin de s'assurer de la pérennité des projets d'habitation et de limiter ses risques financiers, la SHQ a développé un nouveau formulaire qui recueille l'information sur l'expérience de l'organisme développeur, la composition du conseil d'administration, les employés et les bénévoles. Au cours de la prochaine année, elle travaillera à la mise en place du processus d'analyse de ces informations.

### **Projets avec des composantes non résidentielles**

« Depuis la mise en place du programme en 1997, la SHQ a garanti le financement de la partie non résidentielle de 78 des 1 157 projets.

« Mentionnons que les normes précisent qu'un projet financé par le programme ACL peut inclure une partie non résidentielle, laquelle offre généralement des services requis par la clientèle de ce projet.

« Précisons que les normes stipulent que les coûts reliés à la partie non résidentielle d'un bâtiment sont non admissibles aux fins de la subvention à la réalisation. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Définitions

Processus d'approbation d'un projet d'habitation

Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Description des principaux programmes  
d'aide destinés aux ménages locataires

Programme Allocation-logement

Évolution du coût par logement  
du programme AccèsLogis Québec



# OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec fait l'objet d'un encadrement qui favorise l'atteinte des objectifs en matière de logements sociaux et abordables, et ce, de manière économique et équitable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La réalisation des projets d'habitation s'inscrit dans une stratégie élaborée par la SHQ, par laquelle cette dernière vise à s'assurer que ses programmes d'aide au logement social et abordable permettent de combler les besoins de manière optimale et équitable.</li> <li>■ La SHQ évalue les propositions de projets de façon rigoureuse, notamment en ce qui concerne la justification des besoins et la raisonnable des coûts.</li> <li>■ La SHQ supervise adéquatement les principaux intervenants, comme les organismes, les groupes de ressources techniques et les villes mandataires.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 14 septembre 2020.

Nos travaux ont porté sur l'encadrement exercé par la SHQ lors de la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de la SHQ ainsi qu'auprès d'autres intervenants. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information utilisés par la SHQ de même que d'autres sources. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des échantillonnages de dossiers par choix raisonné.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2019 à mars 2020. Ils portent sur une période de cinq ans allant du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 décembre 2019. Toutefois certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

# DÉFINITIONS

<p>Revenu faible</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les limites du revenu faible varient annuellement selon le nombre de personnes composant le ménage, la région et le nombre de chambres du logement. Elles correspondent au revenu maximal qui permet à un ménage d'être admissible à un logement à loyer modique selon le <i>Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique</i>.</li> <li>■ Par exemple, en 2019, pour être considéré comme un revenu faible, le revenu maximal d'un couple sans enfant de la région de Montréal devait être de 30 000 dollars ou moins.</li> </ul>
<p>Revenu modeste</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ C'est la SHQ qui établit les limites du revenu modeste. Celles-ci varient selon le nombre de personnes composant le ménage et correspondent au revenu médian de l'ensemble des ménages québécois.</li> <li>■ Par exemple, pour être considéré comme un revenu modeste, le revenu maximal d'un couple sans enfant doit être de 66 185 dollars ou moins.</li> </ul>
<p>Aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme AccèsLogis Québec)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le volet 2 vise la réalisation de logements permanents pour des aînés âgés de 75 ans et plus ou qui auront 75 ans dans les 12 mois qui suivent la date d'occupation du logement. Il vise également à loger des aînés n'ayant pas encore 75 ans, mais éprouvant des problèmes d'autonomie fonctionnelle.</li> <li>■ Selon la SHQ, la légère perte d'autonomie est définie comme étant l'incapacité ou la difficulté à accomplir certaines activités de la vie quotidienne, telles que l'entretien ménager, la préparation des repas ou la lessive, ainsi que la difficulté à vivre dans un logement ou un bâtiment non adapté.</li> <li>■ Les difficultés rencontrées par les aînés peuvent être de nature physique (handicap, maladie, incapacité physique) ou psychosociale (incapacité de vivre seul ou de poursuivre certaines activités à la suite du décès d'un être cher, difficulté ou impossibilité d'obtenir les services de soutien ou de surveillance requis, isolement, insécurité, etc.).</li> <li>■ La clientèle ne peut pas être composée d'aînés qui sont grandement dépendants des autres dans plusieurs activités de base de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, se nourrir) ou dont la perte d'autonomie requiert l'institutionnalisation.</li> </ul>

# PROCESSUS D'APPROBATION D'UN PROJET D'HABITATION

Élaboration du projet et dépôt du dossier	L'organisme élabore un projet d'habitation et prépare un dossier de présentation qui est déposé à la SHQ ou à la ville mandataire.
Analyse préliminaire	La SHQ ou la ville mandataire vérifie l'admissibilité du projet, ce qui inclut notamment l'examen du montage financier et de l'évaluation des besoins. Une lettre confirmant la réservation des logements est ensuite envoyée à l'organisme développeur. Celui-ci est alors admissible à une avance sur un prêt de démarrage.
Engagement conditionnel	<p>L'organisme doit produire les différents documents requis en vue d'un engagement conditionnel, notamment des esquisses, un rapport sur les titres de l'immeuble à acquérir et un montage financier démontrant la viabilité du projet.</p> <p>Si le projet respecte les normes et les exigences du programme pour l'engagement conditionnel, une lettre à cet effet est envoyée à l'organisme. Par cette lettre, la SHQ ou la ville mandataire autorise le prêteur agréé à accorder à l'organisme un prêt de démarrage et s'engage, sous réserve du respect d'un ensemble de conditions, à accorder à l'organisme une aide financière sous forme de promesse de subvention.</p>
Appel d'offres	À cette étape, l'organisme doit transmettre les documents d'appels d'offres ainsi que les plans et devis à la SHQ ou à la ville mandataire. Après la révision des modifications recommandées par la SHQ ou la ville mandataire, l'organisme doit présenter un montage financier révisé qui démontre la viabilité du projet. Si le projet satisfait aux exigences du programme, la SHQ autorise la publication de l'appel d'offres.
Engagement définitif	<p>Au terme de l'appel d'offres, l'organisme transmet notamment à la SHQ ou à la ville mandataire les documents relatifs à la plus basse soumission conforme, un montage financier révisé à la lumière de cette soumission ainsi que la confirmation de toutes les contributions du milieu.</p> <p>Lorsque le dossier du projet soumis à la SHQ ou à la ville mandataire démontre que l'ensemble des normes et exigences du programme sont respectées, la SHQ envoie une lettre d'engagement définitif à l'organisme. Par cette lettre, la SHQ autorise le prêteur agréé à accorder un financement provisoire et s'engage à subventionner le projet. L'engagement définitif permet à l'organisme de procéder à l'acquisition de l'immeuble, de signer le contrat avec l'entrepreneur général et de commencer les travaux.</p>
Réalisation du projet	La SHQ ou la ville mandataire suit l'évolution du chantier tout au long des travaux, au moyen des comptes rendus provenant des chantiers et de visites ponctuelles. Elle autorise les demandes de changements ainsi que les débours au fur et à mesure des demandes de paiement de l'entrepreneur.
Prêt hypothécaire	<p>Une fois le chantier substantiellement achevé, l'organisme, sur la recommandation de l'architecte, prend possession de l'immeuble et les locataires peuvent commencer à emménager.</p> <p>L'organisme doit fournir à la SHQ ou à la ville mandataire les documents requis pour fixer les conditions de financement. C'est à ce moment qu'est établi le montant définitif du prêt assumé par l'organisme et que la SHQ verse sa subvention.</p>
Exploitation de l'immeuble	Les conditions à respecter pendant l'exploitation de l'immeuble sont précisées dans une convention d'exploitation qui a été convenue entre l'organisme et la SHQ.

# RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX INTERVENANTS

La SHQ administre le programme AccèsLogis Québec. Les villes de Québec, de Gatineau et de Montréal agissent à titre de mandataires de la SHQ pour les projets réalisés sur leur territoire.

Voici les rôles et responsabilités des principaux intervenants à l'étape de la réalisation des projets d'habitation.

SHQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Répartir les logements sur le territoire</li> <li>■ Pour les projets qui n'ont pas été confiés à une ville mandataire               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Analyser la viabilité financière du projet</li> <li>– Sélectionner les projets d'habitation</li> <li>– Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux</li> <li>– Suivre l'évolution des travaux de construction</li> <li>– Autoriser le financement provisoire</li> <li>– Autoriser les débours</li> <li>– Préparer la convention d'exploitation</li> <li>– Autoriser le prêt à long terme</li> </ul> </li> <li>■ Pour les projets confiés à une ville mandataire               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Analyser la conformité des demandes et confirmer par écrit aux villes mandataires l'octroi de l'aide financière sous forme de subvention et de garantie de prêt</li> </ul> </li> <li>■ Valider l'état audité des coûts définitifs de réalisation</li> <li>■ Effectuer la reconnaissance des groupes de ressources techniques</li> <li>■ Analyser et verser l'aide financière additionnelle</li> </ul>
Villes mandataires	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Analyser la viabilité financière du projet</li> <li>■ Sélectionner les projets d'habitation</li> <li>■ Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux</li> <li>■ Suivre l'évolution des travaux de construction</li> <li>■ Autoriser le financement provisoire</li> <li>■ Autoriser les débours</li> <li>■ Préparer la convention d'exploitation</li> <li>■ Autoriser le prêt à long terme</li> </ul>
Groupes de ressources techniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Accompagner les organismes développeurs dans le développement de leur projet d'habitation</li> <li>■ Coordonner toutes les étapes de réalisation des projets</li> <li>■ Représenter les organismes auprès des entrepreneurs et des autres professionnels</li> <li>■ Préparer les demandes de débours après validation et autorisation de la SHQ ou d'une ville mandataire</li> <li>■ Offrir les services de formation et de soutien technique et administratif nécessaires à la réalisation des projets</li> </ul>
Organismes développeurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Élaborer le projet</li> <li>■ Prendre les décisions requises à chacune des étapes de réalisation avec les autres intervenants</li> </ul>

# DESCRIPTION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'AIDE DESTINÉS AUX MÉNAGES LOCATAIRES

Programme	Description	Coût annuel estimé (M\$)	Nombre de ménages locataires qui en bénéficient
Programme de logement sans but lucratif (programme HLM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement. Le loyer payé correspond à 25 % des revenus totaux des ménages.</li> <li>■ Aucun nouveau projet de HLM n'est en construction.</li> <li>■ La subvention de la SHQ est accordée aux mandataires pour combler le déficit d'exploitation des immeubles, soit la différence entre les revenus et les coûts d'exploitation.</li> </ul>	460,2	74 324
AccèsLogis Québec	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le programme encourage la construction et la rénovation de logements abordables destinés à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.</li> <li>■ Les organismes admissibles sont notamment les offices d'habitation, les coopératives d'habitation et les OSBL.</li> <li>■ L'aide financière accordée prend la forme d'une subvention à la réalisation et d'une garantie de prêt.               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Logements dont les ménages ne bénéficient pas du Programme de supplément au loyer</li> <li>– Logements dont les ménages bénéficient également du Programme de supplément au loyer</li> </ul> </li> </ul>	41,5	14 643
		133,1	17 973
Programme de supplément au loyer	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement sur le marché locatif privé, tout en payant un loyer correspondant à 25 % de leurs revenus totaux.</li> <li>■ Le programme couvre la différence entre la part payable par le locataire (25 % des revenus totaux) et le loyer convenu avec le propriétaire. Elle est versée au propriétaire de l'immeuble.               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Logements non financés par le programme AccèsLogis Québec</li> </ul> </li> </ul>	63,6	14 768
Allocation-logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le programme aide les ménages à faible revenu à réduire la part de leurs revenus qui est consacrée au paiement du loyer.</li> <li>■ L'aide accordée peut atteindre 80 dollars par mois et elle est versée directement aux ménages admissibles.</li> </ul>	59,3	74 343
<b>Total</b>		<b>757,7</b>	<b>196 051</b>

# PROGRAMME ALLOCATION-LOGEMENT

Les personnes admissibles au programme Allocation-logement sont :

- les personnes seules de 50 ans ou plus ;
- les couples dont l'un des conjoints est âgé de 50 ans ou plus ;
- les familles (travailleurs, étudiants, prestataires de l'aide sociale) à faible revenu ayant au moins un enfant à charge.

Les bénéficiaires du programme peuvent être :

- propriétaires ;
- locataires ;
- chambreurs ;
- colocataires, c'est-à-dire qu'ils partagent un domicile avec une ou plusieurs personnes.

L'allocation, qui peut atteindre 80 dollars par mois, est versée mensuellement par chèque ou par dépôt direct. Les paramètres utilisés pour le calcul du montant de l'allocation sont le nombre de personnes composant le ménage, le type de ménage, les revenus et le loyer.

Pour l'année 2018-2019, 79 963 ménages ont bénéficié du programme Allocation-logement, dont 74 343 ménages locataires (locataires, chambreurs et colocataires). La répartition des ménages locataires ayant bénéficié de ce programme selon les revenus nets est présentée dans le tableau 7. Il est à noter que les revenus maximaux annuels pour qu'un ménage soit admissible au programme en 2018-2019 étaient de 26 508 dollars ou moins pour les familles et de 17 403 dollars ou moins pour les personnes seules.

**TABLEAU 7** Répartition des ménages locataires ayant bénéficié de l'Allocation-logement en 2018-2019 selon leurs revenus nets

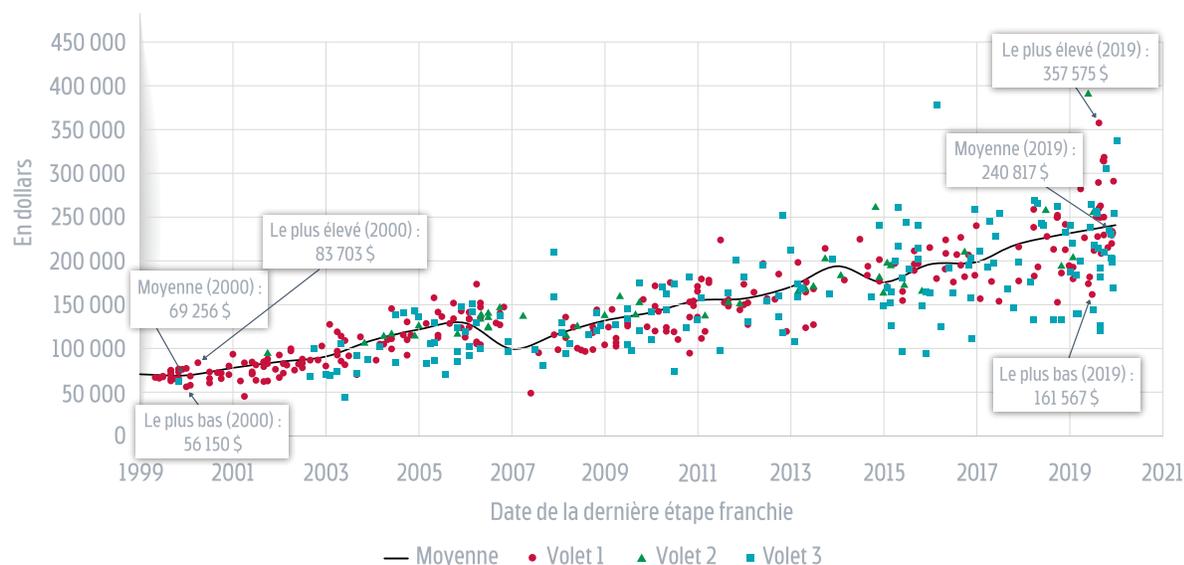
Revenus nets	Nombre de ménages
17 404 \$ et plus	6 313
De 15 000 à 17 403 \$	8 429
De 10 000 à 14 999 \$	33 035
De 7 500 à 9 999 \$	20 336
De 5 000 à 7 499 \$	3 455
Moins de 5 000 \$	2 775
<b>Total</b>	<b>74 343</b>

Source : Revenu Québec.

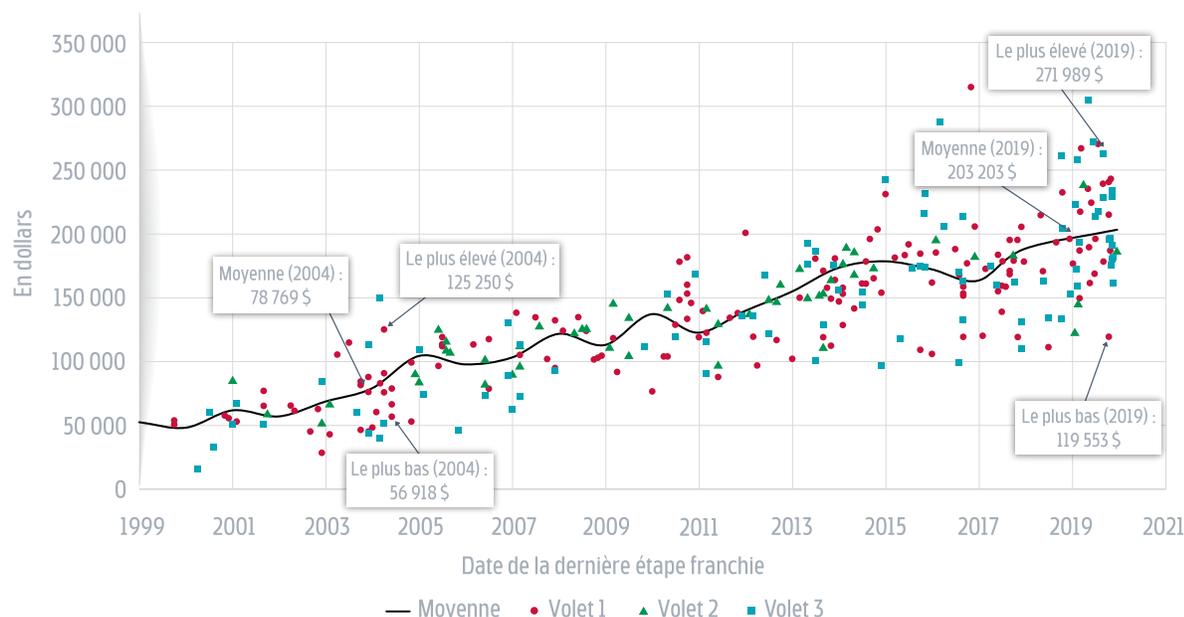
# ÉVOLUTION DU COÛT PAR LOGEMENT DU PROGRAMME ACCÈSLOGIS QUÉBEC

Les figures 2 et 3 présentent l'évolution du coût par logement du programme AccèsLogis Québec pour plusieurs grandes villes du Québec. Tous les types de projets (construction neuve, transformation-recyclage et rénovation) qui ont franchi une des étapes du processus d'approbation, dont l'analyse préliminaire, sont inclus dans les deux figures.

**FIGURE 2** Évolution du coût par logement pour les villes de Montréal, de Laval et de Longueuil



**FIGURE 3** Évolution du coût par logement pour les villes de Québec, de Gatineau, de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Lévis et de Saguenay





CHAPITRE 5

## Réseau national intégré de radiocommunication : coûts et performance

Audit de performance

Centre de services partagés du Québec  
Ministère de la Sécurité publique  
Secrétariat du Conseil du trésor

## EN BREF

En 2002, le gouvernement du Québec a autorisé le développement du Réseau national intégré de radio-communication (RENIR), et ce, dans le but de regrouper les différents intervenants de la sécurité publique et civile sur un même réseau tout en favorisant l'interopérabilité des communications. En 2020, le RENIR est toujours en cours de déploiement puisqu'une partie importante des policiers de la Sûreté du Québec ne l'utilisent pas pour leurs communications vocales. De plus, des organisations qui étaient considérées comme des utilisateurs potentiels du RENIR n'ont jamais utilisé ce réseau.

Jusqu'à maintenant, plus de 350 millions de dollars ont été investis dans le développement du RENIR. Des investissements sont encore nécessaires pour terminer la migration des policiers de la Sûreté du Québec vers le réseau et mettre à jour des équipements et des infrastructures. Ces investissements représentent un enjeu de financement important, notamment en raison du fait que les revenus associés à l'exploitation du réseau ne sont jamais parvenus à couvrir les dépenses qui en découlent.

Des améliorations sont également à apporter en ce qui concerne la qualité des services offerts. De plus, le modèle d'affaires lié à l'exploitation du réseau doit être revu puisqu'il expose le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) à un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique.

# CONSTATS

---

1

Plus de 15 ans après le démarrage du projet et malgré des investissements de plus de 350 millions de dollars, le potentiel d'utilisation du RENIR n'est pas encore suffisamment exploité.

2

Les utilisateurs ont été peu consultés pour le développement du RENIR, ce qui a créé un décalage important entre leurs besoins et les services obtenus.

3

Les sommes additionnelles investies dans le développement du RENIR, combinées au fait que le réseau n'est pas utilisé de manière optimale, exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels.

4

La qualité des services offerts aux utilisateurs du RENIR n'a pas atteint le niveau désiré.

5

Le modèle d'affaires pour l'exploitation du RENIR expose le CSPQ à un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique.

# ÉQUIPE

**Serge Giguère**

Sous-vérificateur général

**Martin St-Louis**

Directeur principal d'audit

**Rosalie Breton**

**Jean-Sébastien Bussières**

**Annie Coulombe**

**Ariane Harvey**

**Philippe Turcot**

## SIGLES

**CSPQ** Centre de services partagés du Québec

**RENIR** Réseau national intégré  
de radiocommunication

**RITP** Réseau intégré de télécommunications  
policières

**SCT** Secrétariat du Conseil du trésor

**SQ** Sûreté du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	203
Plus de 15 ans après le démarrage du projet et malgré des investissements de plus de 350 millions de dollars, le potentiel d'utilisation du RENIR n'est pas encore suffisamment exploité. ....	206
Les utilisateurs ont été peu consultés pour le développement du RENIR, ce qui a créé un décalage important entre leurs besoins et les services obtenus. ....	213
Les sommes additionnelles investies dans le développement du RENIR, combinées au fait que le réseau n'est pas utilisé de manière optimale, exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels. ....	218
La qualité des services offerts aux utilisateurs du RENIR n'a pas atteint le niveau désiré. ....	222
Le modèle d'affaires pour l'exploitation du RENIR expose le CSPQ à un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique. ....	227
Recommandations. ....	230
Commentaires de l'entité .....	231
Renseignements additionnels. ....	235



## MISE EN CONTEXTE

1 En 2002, le gouvernement du Québec a autorisé le développement du Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR), et ce, dans le but de regrouper les différents intervenants de la sécurité publique et civile sur un même réseau tout en favorisant l'interopérabilité des communications. Ce réseau vise à leur permettre de communiquer entre eux, que ce soit lors d'opérations courantes ou de situations de crise, comme celle survenue à Lac-Mégantic en 2013.

2 La mise en place du RENIR a été dévolue au départ au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). En 2005, lors de la création du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), ce dernier s'est vu attribuer la responsabilité de poursuivre le développement du RENIR et celle de l'exploiter.

3 Le CSPQ a été créé afin de fournir ou de rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services administratifs dont ils ont besoin, notamment en matière de ressources informationnelles. Il devait rationaliser et optimiser ses activités afin de générer des économies gouvernementales, tout en s'assurant de la qualité des services et de leur adéquation avec les besoins des clients. Depuis l'abolition du CSPQ<sup>1</sup> le 1<sup>er</sup> septembre 2020, la gestion du RENIR est attribuée à un nouvel organisme gouvernemental, Infrastructures technologiques Québec.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

4 Le RENIR est l'actif le plus important du CSPQ. Au 31 mars 2020, il avait nécessité des investissements de plus de 350 millions de dollars, tandis qu'une somme maximale de 143,8 millions avait initialement été autorisée. En 2020, des investissements additionnels sont encore nécessaires pour que la migration de l'ensemble de la clientèle vers le RENIR puisse se terminer.

5 L'exploitation du RENIR coûte chaque année environ 80 millions de dollars. En 2019-2020, sur un total de 85,3 millions, 28,5 millions ont été consacrés uniquement à l'amortissement des investissements et aux frais financiers.

6 Par ailleurs, les principaux utilisateurs du réseau ont rapporté des problèmes de fiabilité et de performance. La performance d'un tel réseau est essentielle puisqu'il est utilisé lors de situations d'urgence au cours desquelles les problèmes de communication pourraient avoir des conséquences importantes sur la sécurité des intervenants et des citoyens.

### Interopérabilité

Dans un contexte technologique, l'interopérabilité concerne un système qui permet la communication et le partage de données entre une ou plusieurs organisations, par exemple des ambulanciers qui communiquent avec des policiers et des contrôleurs routiers lors d'un accident.

1. Dans le présent rapport, les faits et les constats portent généralement sur le CSPQ, étant donné que ce dernier a été aboli peu de temps avant la fin de nos travaux. Par contre, les recommandations sont adressées à Infrastructures technologiques Québec.

## Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

- 7 Par nos travaux, nous voulions nous assurer :
  - que le CSPQ a développé le RENIR de manière à atteindre les objectifs établis de façon économique ;
  - qu'il exploitait le réseau de manière efficace tout en limitant les coûts d'exploitation.
- 8 Nos travaux ont porté notamment sur la période de développement du RENIR par le CSPQ, soit principalement de 2005 à 2013. Nous avons entre autres examiné certains documents en lien avec l'autorisation initiale du Conseil du trésor en 2002 ainsi que les ententes conclues et les contrats octroyés pour le démarrage du projet. La période d'exploitation du RENIR, soit principalement depuis la fin de la construction des infrastructures du réseau en 2013 jusqu'en 2020, a également fait l'objet de notre audit. Nous avons axé nos travaux sur les activités du CSPQ, mais d'autres organisations, dont le SCT et le ministère de la Sécurité publique, ont été consultées. De plus, les principaux utilisateurs du réseau ont été interrogés, notamment par l'intermédiaire d'un sondage et lors de plusieurs rencontres.
- 9 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du Réseau national intégré de radiocommunication

- 10 La nécessité de créer un réseau national de radiocommunication au Québec découlait de certaines recommandations formulées par deux commissions<sup>2</sup> qui étaient présidées par M. Roger Nicolet. La première commission portait sur les circonstances entourant le déluge du Saguenay de 1996 et la deuxième, sur les événements relatifs à la tempête de verglas de 1998. Les deux commissions dénonçaient notamment certains problèmes de communication et de coordination vécus par différents intervenants lors de situations d'urgence. Un extrait du rapport de la commission sur la tempête de verglas est d'ailleurs présenté dans la section Renseignements additionnels.
- 11 Le RENIR visait à combler un besoin impératif pour le gouvernement. Ce dernier souhaitait :
  - remplacer les différents réseaux gouvernementaux de radiocommunication par un nouveau réseau moderne et performant ;
  - doter les organisations travaillant dans le domaine de la sécurité publique et civile d'un réseau de radiocommunication permettant l'interopérabilité des communications.

---

2. Voici le nom exact des deux commissions : Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages et Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998.

12 En plus de permettre les communications vocales, le RENIR, qui a recours à la technologie P25, offre la radiotransmission de données et rend ainsi accessibles des applications informatiques sur les lieux d'intervention (pour plus de détails sur les principales fonctionnalités du réseau, voir la section Renseignements additionnels).

13 La clientèle du RENIR est constituée principalement de la Sûreté du Québec (SQ), des services ambulanciers, du ministère des Transports, du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et de la Société de l'assurance automobile du Québec.

14 Le RENIR est un service tarifé offert par le CSPQ à ces organisations. La tarification vise à couvrir la totalité des charges générées par le réseau (pour connaître la répartition des revenus, voir la section Renseignements additionnels).

15 Par ailleurs, le CSPQ est responsable de la mission « télécommunications » dans le cadre du Plan national de sécurité civile, élaboré par le ministère de la Sécurité publique. Le RENIR est donc un outil privilégié de télécommunication d'urgence entre les centres de coordination de la sécurité civile et les intervenants lorsque survient un sinistre.

16 La figure 1 présente les principales données qui concernent le RENIR.

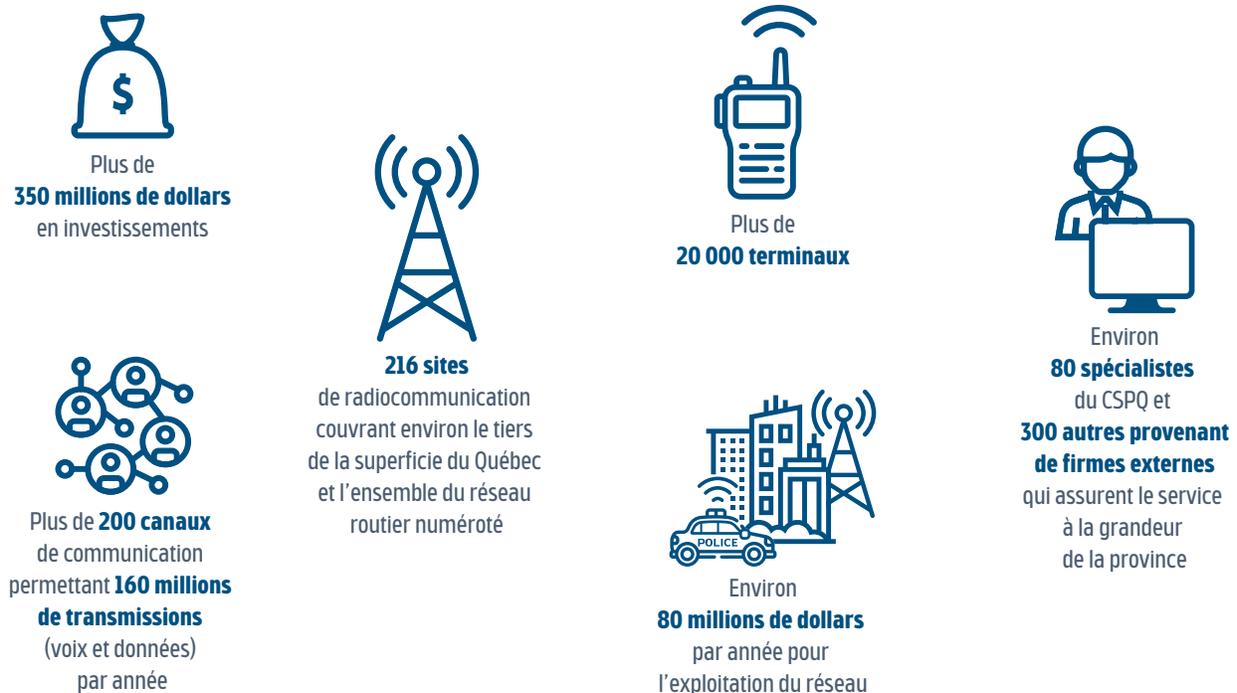
## Technologie P25

La technologie P25 comprend un ensemble de caractéristiques pour que les radios numériques fabriquées par différentes entreprises soient compatibles. De nombreux systèmes basés sur cette technologie sont en usage parmi le personnel de la sécurité publique et civile, surtout en Amérique du Nord.

## Services ambulanciers

Dans le présent rapport, les mots *services ambulanciers* désignent l'ensemble des services préhospitaliers d'urgence offerts aux personnes en situation d'urgence, de la réception de l'appel d'urgence jusqu'à leur prise en charge par un centre hospitalier.

**FIGURE 1** Principales données sur le Réseau national intégré de radiocommunication



Plus de 15 ans après le démarrage du projet et malgré des investissements de plus de 350 millions de dollars, le potentiel d'utilisation du RENIR n'est pas encore suffisamment exploité.

## Qu'avons-nous constaté ?

17 Le plus grand nombre possible d'intervenants de la sécurité publique et civile devaient être réunis sur un seul réseau de radiocommunication afin de rendre les communications interopérables.

18 Cette situation ne s'est pas produite pour les raisons suivantes :

- Plusieurs organisations considérées comme des utilisateurs potentiels du RENIR n'ont pas adhéré à celui-ci et ont décidé de conserver leur propre réseau de radiocommunication.
- Le développement du RENIR et son déploiement auprès de la clientèle ont été plus longs et plus difficiles que ce qui avait été envisagé. Par conséquent, plusieurs organisations n'ont toujours pas totalement accès au réseau ou y ont eu accès beaucoup plus tard que prévu.
- Des réseaux qui devaient être remplacés sont toujours en service ou ont été abandonnés des années après la mise en service du RENIR. Le gouvernement doit donc continuer à soutenir financièrement ces réseaux, en plus du RENIR.

19 En 2020, force est de constater que le RENIR n'est pas devenu le réseau national de radiocommunication qu'il devait être, comme cela était prévu au début du projet. L'objectif poursuivi par la création du RENIR, soit de permettre une plus grande interopérabilité des communications lors de situations d'urgence, n'est donc pas atteint.

20 Cette situation n'est pas étrangère au fait que la structure de gouvernance du RENIR ne favorisait pas la participation du plus grand nombre d'intervenants de la sécurité publique et civile au projet, et que l'adhésion des utilisateurs potentiels n'était pas acquise au départ.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Le gouvernement voulait que le plus grand nombre d'organisations possible adhèrent au RENIR, notamment afin d'assurer l'interopérabilité des communications lors de situations d'urgence. Au départ, plusieurs organisations devaient être intégrées au projet, notamment la SQ, Hydro-Québec, le ministère des Transports et les services de police et d'incendie des municipalités, mais certaines d'entre elles n'ont pas adhéré au projet. Or, si le RENIR n'est pas utilisé par le plus d'intervenants possible de la sécurité publique et civile, il ne peut pas être rentable, et ce, en raison des sommes importantes qui ont été affectées à son développement et de celles qui sont consacrées chaque année à son exploitation.

## Ce qui appuie notre constat

### Pas d'adhésion au RENIR de la part de plusieurs organisations

22 Des organisations qui étaient considérées comme des utilisateurs potentiels du RENIR dans les documents ayant servi à faire autoriser le projet n'ont jamais utilisé ce réseau. Il s'agit d'organisations qui n'avaient pas l'obligation d'utiliser les services du CSPQ. Leur adhésion au RENIR devait se faire au moyen de négociations.

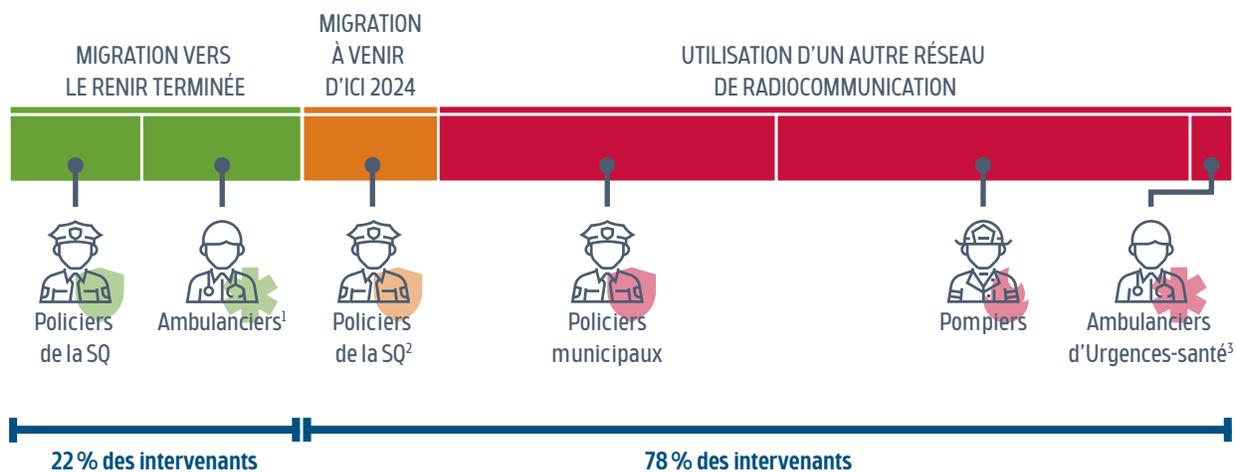
23 Au 31 mars 2020, près de 25 000 intervenants d'urgence n'utilisaient pas le RENIR, soit 78 % des intervenants d'urgence au Québec (figure 2). Bien que l'ensemble des policiers de la SQ utilisent le service de radiotransmission de données, 51 % d'entre eux n'utilisaient toujours pas ce réseau pour leurs communications vocales. Quant aux autres intervenants d'urgence n'utilisant pas le RENIR, ils avaient recours à leur propre réseau de radiocommunication, et aucun projet de migration vers le RENIR n'était prévu.

---

#### Intervenants d'urgence

Il s'agit des intervenants de la sécurité publique de catégorie 1 qui appuient le principe du maintien de la vie et de la propriété, soit les pompiers, les policiers et les ambulanciers.

**FIGURE 2** Portrait des intervenants d'urgence qui utilisent le RENIR ou un autre réseau de radiocommunication



- Mis à part ceux offerts par Urgences-santé, les services ambulanciers sont fournis par des entreprises privées et des coopératives relevant des établissements de chaque région.
- La migration à venir pour les policiers de la SQ concerne uniquement le service de communication vocale puisque l'ensemble d'entre eux utilisent le service de radiotransmission de données.
- Urgences-santé est un organisme à but non lucratif qui a pour mandat de planifier, d'organiser et de coordonner les services ambulanciers offerts à la population de Montréal et de Laval.

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de la Sécurité publique et SQ.

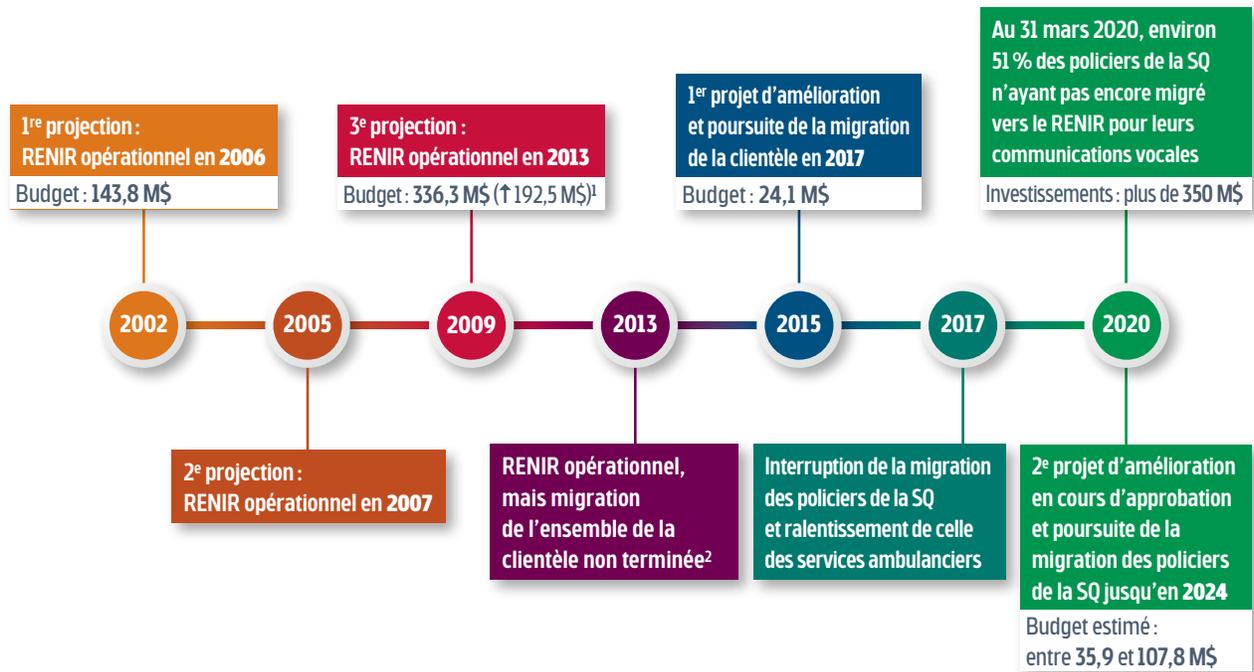
24 Outre les intervenants d'urgence, d'autres organisations qui n'avaient pas l'obligation d'utiliser les services du CSPQ et qui avaient des responsabilités en matière de sécurité civile ont été considérées comme des utilisateurs potentiels du RENIR. Or, à l'étape du développement du RENIR, certaines d'entre elles ont décidé d'utiliser leur propre réseau pour répondre à leurs besoins en matière de radiocommunication. Il s'agit d'Hydro-Québec, de la Société de protection des forêts contre le feu et de la Société des établissements de plein air du Québec, qui exercent des activités dans des territoires moins peuplés. Pour les deux dernières organisations, le RENIR offrait des fonctionnalités qui n'étaient pas nécessaires à leurs activités et il s'avérait donc plus dispendieux que d'autres solutions de radiocommunication.

25 Il est à noter que le RENIR est déployé le long du réseau routier numéroté du Québec au sud du 51<sup>e</sup> parallèle, soit dans les secteurs où demeure la très grande majorité de la population. Lors du développement du réseau, des études ont confirmé le fait qu'étendre la technologie numérique du RENIR à des territoires plus isolés, tels que les forêts situées dans le nord du Québec, aurait nécessité d'importants investissements additionnels.

## Longs délais de développement et de déploiement du RENIR

26 Le développement du RENIR et son déploiement auprès de la clientèle ont été plus longs et plus difficiles que ce qui avait été envisagé (figure 3).

**FIGURE 3** Historique du projet



1. Le budget autorisé en 2009 comprenait deux versements. Le montant du deuxième versement devait être révisé en fonction de l'avancement des travaux de construction du RENIR.
2. Il est à noter qu'une partie de la clientèle a commencé à migrer vers le RENIR dès 2010.

27 En 2002, lorsque le Conseil du trésor a autorisé le développement du RENIR, le réseau devait être pleinement opérationnel dès 2006.

28 Lorsque le CSPQ a poursuivi le développement du RENIR en décembre 2005, 64,1 millions de dollars avaient été investis par rapport au budget initial de 143,8 millions. Un état de situation produit lors de la création du CSPQ indiquait que la moitié du réseau serait opérationnel en mars 2006 et que la totalité devrait l'être en 2007.

29 En 2009, le CSPQ a révisé la portée, l'échéancier et le budget du projet. Les investissements maximaux autorisés ont alors été fixés à 336,3 millions de dollars, soit 192,5 millions de plus que le budget initial (pour obtenir des précisions sur l'écart entre le budget initial et les investissements au 31 mars 2020, voir le constat 3). À ce moment, l'objectif était de commencer la migration de la clientèle vers le RENIR à l'automne 2009 et de la terminer durant l'année 2013.

30 En 2015, le CSPQ a entrepris un premier projet d'amélioration du RENIR, soit le programme d'amélioration de la couverture, notamment pour ajouter 37 sites de radiocommunication. En effet, des zones de non-couverture avaient été ciblées, ce qui a eu pour effet d'occasionner des reports dans le calendrier de migration de la SQ et dans celui des services ambulanciers. Au terme de ce projet, soit à l'automne 2017, il était prévu que tous les policiers de la SQ de même que l'ensemble des services ambulanciers concernés poursuivraient leur migration vers le RENIR.

31 Or, en mai 2017, la migration à plus large échelle des policiers de la SQ vers le RENIR a fait ressortir des problèmes de pénétration des ondes radio dans des bâtiments situés en zones urbaines. Des correctifs étaient alors considérés par la SQ comme une condition essentielle à la poursuite de la migration du reste de son effectif policier vers le RENIR. Le CSPQ a ainsi élaboré un plan d'action visant à répondre aux problèmes soulevés et a prévu un deuxième projet d'amélioration du RENIR, soit le projet urbain de radiocommunication. Par conséquent, la migration des policiers de la SQ se poursuivra jusqu'à la fin de 2024.

## Des réseaux de radiocommunication que le RENIR devait remplacer : encore financés par le gouvernement

32 En 2002, il était prévu que le RENIR remplacerait six réseaux de radiocommunication existants. Au fur et à mesure que la clientèle devait migrer vers le RENIR, ces réseaux devaient être abandonnés et leurs coûts d'exploitation, réduits. Cela devait permettre de récupérer des sommes pour l'exploitation du RENIR.

33 Toutefois, le RENIR n'est pas parvenu à remplacer ces six réseaux de radiocommunication. En 2020, trois d'entre eux étaient encore utilisés par certaines organisations pour combler leurs besoins en matière de radiocommunication. En effet, le RITP était toujours utilisé par une partie des policiers de la SQ et il le sera jusqu'à ce que leur migration vers le RENIR soit terminée. Pour ce qui est des réseaux de la Société des établissements de plein air du Québec et de la Société de protection des forêts contre le feu, il a été décidé de les maintenir, étant donné que les activités de ces organisations sont effectuées majoritairement dans des territoires moins peuplés. Les coûts d'exploitation annuels de ces trois réseaux sont de près de 18 millions de dollars et ils sont en grande partie attribuables au RITP. Ils doivent être supportés par le gouvernement, en plus de ceux relatifs au RENIR. Selon les estimations du CSPQ et si les investissements prévus dans le cadre du deuxième projet d'amélioration du RENIR sont autorisés, la migration des policiers de la SQ vers le RENIR se poursuivra jusqu'à la fin de 2024. Cela signifie que la SQ emploiera deux réseaux de radiocommunication durant encore quatre ans.

---

### Six réseaux que le RENIR devait remplacer

- Réseau intégré de télécommunications policières (RITP), utilisé par la SQ (toujours en service)
- Réseau du ministère des Transports
- Réseau pour la lutte contre le braconnage, la gestion des parcs et la protection de l'environnement, utilisé par différentes organisations telle la Société des établissements de plein air du Québec (toujours en service)
- Réseau de la gestion de la ressource forestière
- Réseau de la Société de protection des forêts contre le feu (toujours en service)
- Réseau multiusager, utilisé notamment par les contrôleurs routiers et certains ambulanciers

## Peu d'interopérabilité des communications lors de situations d'urgence

34 Certaines des recommandations formulées par les deux commissions présidées par M. Roger Nicolet n'ont pas été mises en œuvre, soit les recommandations qui visaient à ce que les communications soient interopérables pour le plus grand nombre possible d'organisations de la sécurité publique et civile. En effet, bien que le RENIR permette l'interopérabilité des communications, celle-ci est limitée par le fait que seulement 22 % des intervenants d'urgence au Québec utilisent le RENIR.

35 De plus, en raison de l'interruption de la migration des policiers de la SQ vers le RENIR en 2017, environ 51 % d'entre eux utilisent toujours leur ancien réseau de radiocommunication (le RITP) pour leurs communications vocales, lequel n'est pas compatible avec le RENIR. Par conséquent, des opérations policières effectuées dans une zone limitrophe d'un secteur où les policiers de la SQ utilisent le RENIR et d'un autre où ils n'y ont pas recours sont plus complexes. Par exemple, si des policiers du poste « ouest » de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, qui utilisent le RENIR, commencent une opération policière sur leur territoire et la poursuivent sur le territoire du poste « est » de cette même MRC, ils ne pourront communiquer directement avec des policiers de ce territoire puisque ces derniers utilisent le RITP. C'est le centre de gestion des appels qui doit transférer l'information aux deux équipes de policiers.

36 Les organisations utilisant le RENIR que nous avons rencontrées ou sondées nous ont mentionné que la procédure d'interopérabilité mise en place par le CSPQ, après qu'il a tenu des consultations auprès de la clientèle, était laborieuse. Elles nous ont également indiqué qu'il était plus simple de procéder autrement pour que les communications soient possibles le temps de l'intervention, notamment par l'échange de numéros de cellulaire ou le prêt d'une radio. L'interopérabilité a d'ailleurs été l'aspect qui a suscité le plus d'insatisfaction dans le sondage que nous avons réalisé (pour consulter les résultats complets du sondage, voir la section Renseignements additionnels).

37 Le CSPQ et le ministère de la Sécurité publique ont déployé des efforts afin qu'une plus grande interopérabilité des communications soit possible sur le RENIR, mais les résultats n'ont pas été au rendez-vous. À titre d'illustration, ces deux entités gouvernementales ont mis sur pied, en 2005, un comité sur l'interopérabilité et les mesures d'urgence regroupant diverses organisations utilisant le RENIR ou pouvant y avoir recours. Le mandat de ce comité consistait à concilier le RENIR avec les besoins en matière de sécurité civile au Québec, notamment par la détermination des intervenants concernés, des besoins et des moyens à privilégier en termes de communication. Les travaux du comité ont notamment permis de cerner les besoins en matière d'interopérabilité, lesquels sont différents d'une organisation à l'autre, et d'établir des listes de groupes d'appels. Toutefois, peu de ces besoins ont été comblés par la création de réels groupes d'appels sur le RENIR, c'est-à-dire de groupes permettant des communications interopérables.

---

### Groupe d'appels

Un groupe d'appels est la plateforme utilisée pour faire de l'interopérabilité. Il permet à plusieurs personnes de se parler même si elles travaillent dans des organisations différentes, qu'elles utilisent ou non le RENIR.

38 D'ailleurs, en mars 2020, il y avait environ 130 groupes d'appels sur le RENIR. Parmi ceux-ci, 76 regroupaient des intervenants provenant d'organisations différentes et seulement 2 permettaient l'interopérabilité des communications avec des organisations n'utilisant pas le RENIR. De plus, selon les statistiques d'utilisation du réseau pour l'année 2019, moins de 2 communications sur 1 000 étaient effectuées par l'intermédiaire de l'un des 130 groupes d'appels, ce qui est très peu pour un réseau dont l'un des principaux objectifs est de rendre les communications interopérables lors de situations d'urgence nécessitant une coordination entre différentes organisations.

## Structure de gouvernance du RENIR ne favorisant pas la participation du plus grand nombre d'organisations possible

39 Favoriser l'interopérabilité des communications ne repose pas uniquement sur la capacité technologique de le faire. Des organisations, dont le département de la Sécurité intérieure des États-Unis et Industrie Canada, reconnaissent que des facteurs comme la gouvernance et la formation des intervenants sont aussi très importants. En l'absence de ces préalables, les possibilités d'interopérabilité offertes par la technologie, comme le RENIR, ont peu de chances d'être exploitées. Pour atteindre une plus grande interopérabilité, il importe également d'avoir une structure de gouvernance efficace.

---

### Facteurs préalables à l'interopérabilité

Le département de la Sécurité intérieure des États-Unis a défini un continuum d'interopérabilité qui met en valeur les principes suivants :

- mettre en place une structure de gouvernance et un cadre de coordination qui respectent les autorités compétentes ;
- promouvoir l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées et communes ;
- miser sur une technologie éprouvée répondant aux exigences communes et sur des normes ouvertes ;
- assurer une formation adéquate des intervenants concernés et les faire participer à des exercices périodiques pour les familiariser avec les consignes à suivre ;
- encourager l'utilisation quotidienne de ces principes parmi le plus grand nombre d'intervenants.

40 Lors du développement d'un projet d'envergure comme le RENIR, un comité stratégique doit coordonner les orientations, le développement et l'évolution du projet. Pour être efficace, ce comité doit être sous la gouverne d'un responsable ayant la capacité de favoriser la participation des organisations concernées, en plus d'impliquer leurs plus hauts dirigeants. Or, cela n'a pas été le cas pour le RENIR.

41 En effet, la participation des intervenants de la sécurité publique et civile n'était pas acquise dès le début du projet. La structure de gouvernance du RENIR reposait en quasi-totalité sur la capacité du CSPQ de faire participer l'ensemble des organisations à un projet onéreux présentant de longs délais de réalisation. Comme sa mission consistait à fournir des services administratifs ou à les rendre accessibles, le CSPQ avait peu de moyens lui permettant d'encourager, voire même d'inciter la participation des organisations qui n'avaient pas l'obligation d'utiliser ses services. De plus, il détenait peu d'autorité lorsqu'il s'agissait de réunir tous les acteurs concernés et de régler les différends pouvant survenir.

## CONSTAT 2

Les utilisateurs ont été peu consultés pour le développement du RENIR, ce qui a créé un décalage important entre leurs besoins et les services obtenus.

### Qu'avons-nous constaté ?

42 Lorsque le Conseil du trésor a autorisé le développement du RENIR en 2002, sa nécessité n'était pas manifeste parmi les organisations visées. De plus, peu d'analyses avaient été réalisées en ce qui concerne les besoins ou la faisabilité d'implanter un réseau national de radiocommunication pour les organisations travaillant dans le domaine de la sécurité publique et civile au Québec.

43 Par ailleurs, certains choix technologiques ont suscité beaucoup d'insatisfaction auprès des utilisateurs du RENIR. Ces derniers ont été peu impliqués au moment où ces choix ont été faits, ou peu préparés à utiliser les nouveaux équipements lors de leurs interventions. Des améliorations ont toutefois été observées dans la planification du plus récent projet d'amélioration du RENIR, ce qui est de bon augure pour la suite.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

44 Il est primordial de tenir compte des besoins des utilisateurs lors du développement d'un projet technologique d'une aussi grande envergure que le RENIR : cela permet d'établir les priorités, de développer un réseau qui sera performant lors des opérations courantes des utilisateurs et, ultimement, d'obtenir leur adhésion.

45 Il importe également de réaliser suffisamment de tests pour s'assurer qu'un tel réseau fonctionne correctement dans des situations réelles de travail, et de former adéquatement la clientèle sur l'utilisation des équipements. Ces démarches favorisent l'acceptation des produits livrables par les utilisateurs. De plus, mener ces démarches avec rigueur permet de leur offrir des services qui répondent adéquatement à leurs besoins.

## Ce qui appuie notre constat

### Peu d'analyses au début du projet

46 Le développement du RENIR a été approuvé sans qu'il y ait d'analyse des besoins des utilisateurs et peu de réflexions avaient été menées en ce qui concerne les risques du projet. La documentation faisait principalement état de la vétusté des réseaux de radiocommunication existants et de la nécessité d'avoir une interopérabilité des communications entre les intervenants de différentes organisations. Seule une rencontre d'information avait été tenue auprès des principaux utilisateurs potentiels et, au moment de l'approbation du projet, des discussions étaient toujours en cours avec la SQ et Hydro-Québec pour qu'elles y participent. Pour ce qui est des services de police et d'incendie relevant des municipalités, il était prévu que des démarches seraient réalisées ultérieurement pour qu'ils soient intégrés au projet.

47 L'autorisation initiale du projet n'a pas été appuyée par un dossier d'affaires, lequel aurait davantage permis :

- de décrire la situation et la problématique qui en découle afin de justifier les besoins et les résultats recherchés ;
- d'évaluer de façon détaillée les différentes options pour mesurer les avantages et les comparer aux coûts ;
- de proposer des plans et devis détaillés, une estimation des coûts et un échéancier ;
- de déterminer les risques majeurs du projet et de prévoir des mesures d'atténuation.

48 Il faut noter que l'autorisation initiale du projet a eu lieu en 2002, soit plusieurs années avant l'adoption de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, de la *Loi sur les infrastructures publiques* et de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. Cette politique-cadre a entre autres pour objectif d'obliger la production de tels dossiers d'affaires pour les grands projets d'infrastructures.

49 Le manque de planification observé au début du projet a exposé le CSPQ à des risques importants, notamment sur le plan financier et en ce qui concerne l'adhésion des parties prenantes. Ces risques se sont d'ailleurs matérialisés (pour plus de détails, voir les constats 1 et 3).

## Insatisfaction des utilisateurs concernant certains choix technologiques

50 Le RENIR permet des communications numériques, contrairement aux anciens réseaux qui utilisaient une technologie analogique. La technologie numérique, généralement utilisée aujourd'hui, améliore la qualité du son, mais elle transmet les données en mode binaire et celles-ci deviennent inaudibles lorsque des erreurs surviennent dans le cryptage des communications. La technologie analogique, quant à elle, permet des communications de moins bonne qualité, mais de façon plus soutenue. Cette différence n'est pas sans occasionner de l'insatisfaction chez les utilisateurs lorsqu'aucune communication n'est possible avec la technologie numérique, alors que la communication était de mauvaise qualité avec la technologie analogique, mais possible.

51 Certains choix technologiques créent également de l'insatisfaction auprès des utilisateurs du RENIR, notamment parce qu'ils n'ont pas été approuvés par ces derniers avant d'être déployés ou que la formation nécessaire à une utilisation adéquate des équipements n'a pas été donnée. Voici une courte explication sur les deux causes pouvant être à l'origine des insatisfactions constatées :

- Bien que des projets pilotes aient été réalisés auprès de certaines organisations, le CSPQ n'a pas été en mesure de nous démontrer que des fonctionnalités importantes du RENIR avaient fait l'objet de suffisamment de tests concluants et qu'elles avaient été approuvées par chacune des organisations avant leur déploiement. Ces projets pilotes n'étaient pas suffisants, car il s'agit d'équipements utilisés quotidiennement par les utilisateurs lors de situations réelles de travail. Réalisés à différentes étapes d'un projet technologique, les tests permettent d'assurer un niveau de qualité qui répond aux besoins des utilisateurs et permet d'éviter de possibles réticences.
- L'intégration d'une nouvelle technologie dans les méthodes de travail nécessite une formation adéquate. Toutefois, la formation n'a pas été offerte à l'ensemble des utilisateurs et, lorsqu'elle a été donnée, des disparités importantes ont été observées. Une formation plus soutenue aurait pu contribuer à diminuer certaines des résistances et difficultés constatées.

### Différence entre les technologies analogique et numérique

La différence entre l'analogique et le numérique réside dans la façon dont les signaux sonores sont traités et sauvegardés. Dans le cas de la technologie numérique, un signal sonore est converti en système binaire (à base de 1 et de 0). La technologie analogique, pour sa part, conserve le signal sonore sous une forme non codée.

## Trois sources importantes d'insatisfaction concernant des choix technologiques

### Interférence entre deux répéteurs véhiculaires

Plusieurs véhicules disposent d'un répéteur qui permet de transmettre de l'information à des radios portatives. Deux liens radio permettent la communication : le premier entre le site de radiocommunication et le véhicule et le second entre le véhicule et la radio portative de l'intervenant, qui est à l'extérieur du véhicule. Si un deuxième véhicule arrive sur le lieu du même incident, l'intervenant utilisera le répéteur du premier véhicule afin d'avoir un seul lien radio et une seule communication à la centrale. Toutefois, si l'intervenant du deuxième véhicule doit agir lors d'un incident distinct, mais situé à proximité, le répéteur de son véhicule se place automatiquement en mode silencieux. Cet intervenant ne peut donc pas transmettre de communications à ses collègues ni à la centrale concernant l'incident lors duquel il intervient. L'utilisateur peut effectuer un ajustement manuel pour corriger la situation, mais il doit avoir été formé à cet égard.

#### Illustration du répéteur véhiculaire



### Interruption des communications lors des déplacements

Le répéteur des ambulances s'active seulement lorsque le véhicule est arrêté. Lors des déplacements, les radios portatives ne peuvent donc pas être utilisées. Cela peut causer des problèmes, notamment lorsqu'un des deux ambulanciers réalise une intervention auprès d'un patient pendant que l'autre déplace le véhicule. De plus, le répéteur s'éteint après un maximum de deux heures pendant lesquelles l'ambulance est hors fonction. Les radios portatives redeviennent utilisables seulement lorsque l'ambulance redémarre.

### Délai jugé trop long pour l'obtention d'une communication

Comme le RENIR est utilisé par plusieurs organisations, il est important que le partage des fréquences soit équitable entre les clients et optimal en fonction de leur utilisation respective. En raison de la conception du RENIR, qui prévoit la mise en file d'attente des communications lorsque l'ensemble des fréquences disponibles dans un site de radiocommunication donné sont occupées (pour plus de détails, voir le constat 4), certains policiers peuvent manquer une partie ou la totalité des communications, ce qui s'avère problématique lors de situations d'urgence.

## Meilleure consultation de la SQ pour le deuxième projet d'amélioration

52 La SQ a été mise à contribution lors de la planification du projet urbain de radiocommunication, qui est présentement à l'étape de l'étude d'opportunité.

53 En effet, en 2017, le CSPQ et la SQ ont produit un rapport commun afin d'établir un diagnostic et de cerner les principaux problèmes devant être corrigés. L'implication de la SQ a permis de trouver une solution qui a été testée lors de projets pilotes, ce qui permet d'envisager la migration complète des policiers de la SQ vers le RENIR dans les prochaines années.

---

### Projet urbain de radiocommunication

Le projet urbain de radiocommunication, dont la réalisation est envisagée de 2020 à 2024, vise l'ajout de nouveaux sites de radiocommunication dans certaines zones urbaines en vue de rendre accessibles les communications à l'intérieur de bâtiments stratégiques. Les coûts sont estimés entre 35,9 et 107,8 millions de dollars.

## CONSTAT 3

Les sommes additionnelles investies dans le développement du RENIR, combinées au fait que le réseau n'est pas utilisé de manière optimale, exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels.

### Qu'avons-nous constaté ?

54 Plus du double des sommes prévues au départ ont été consenties au développement du RENIR. Le budget initial avait été fixé à 143,8 millions de dollars en 2002, alors que c'est plus de 350 millions qui ont été investis dans le RENIR en date du 31 mars 2020.

55 Les sommes investies dans le développement du RENIR exercent une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels puisqu'elles se répercutent sur les coûts d'exploitation. Pour l'année 2019-2020, ces coûts étaient de 85,3 millions de dollars, dont 28,5 millions uniquement pour l'amortissement des investissements et les frais financiers.

56 L'excédent des coûts d'exploitation sur les revenus représentait près de 19 millions de dollars en 2019-2020. Depuis le début de la mise en service du RENIR, le CSPQ enregistre un déficit d'exploitation chaque année, pour un total de 191,2 millions de 2013-2014 à 2019-2020. Le SCT compense une partie des déficits annuellement et aucune solution de financement durable n'a été mise en œuvre.

57 De plus, jusqu'à présent, le diagnostic sur l'évolution de l'état du réseau, qui inclut les sommes qui seront nécessaires à la réalisation de travaux de maintien d'actifs, demeure incomplet.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

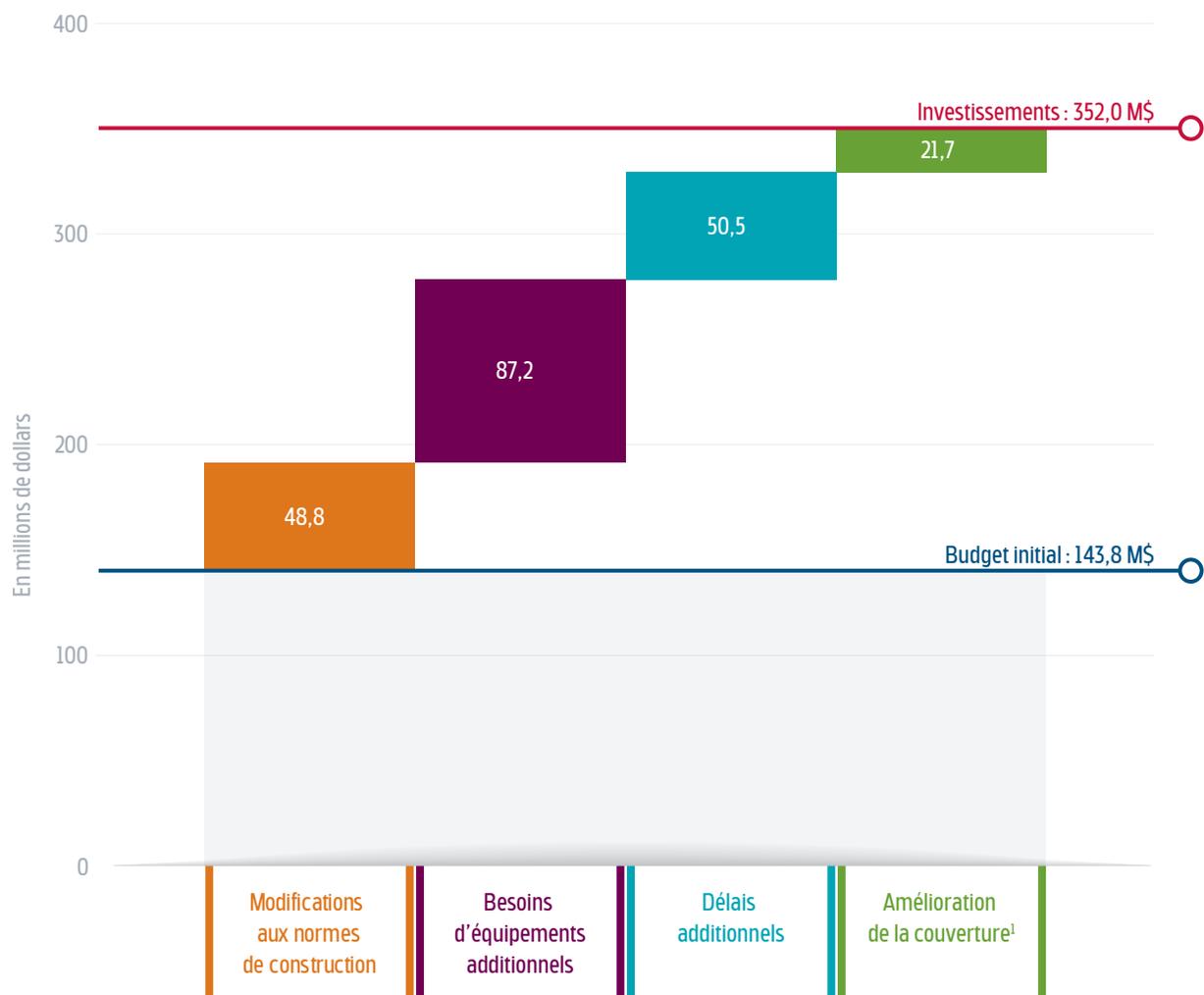
58 Rappelons que le CSPQ finance ses activités au moyen, notamment, de la tarification des biens et des services qu'il offre aux organismes publics. Limiter les coûts d'exploitation permet donc de fournir des services en fonction de la capacité de payer des organismes publics, en plus d'assurer une saine gestion des fonds publics.

## Ce qui appuie notre constat

### Augmentation importante des investissements

59 Les sommes investies dans le développement du RENIR ont été de beaucoup supérieures à ce qui était prévu au début du projet (figure 4). Pour connaître la répartition des investissements totaux par catégories, veuillez consulter la section Renseignements additionnels.

**FIGURE 4** Éléments expliquant l'écart entre le budget initial du RENIR (2002) et les investissements au 31 mars 2020



1. Un deuxième projet d'amélioration du RENIR, dont les coûts sont estimés entre 35,9 et 107,8 millions de dollars, est actuellement à l'étape de l'étude d'opportunité. Il permettra de terminer la migration des policiers de la SQ vers le RENIR d'ici la fin de 2024.

60 L'augmentation significative des investissements découle d'une révision à la hausse du budget en 2009 en vue de poursuivre le développement du RENIR. Cette augmentation s'explique par des événements qui sont principalement survenus au début des années 2000 :

- Des changements aux normes de construction en 2002 ont eu pour effet que le CSPQ a procédé à la mise à niveau de certaines infrastructures, comme les pylônes.
- Le coût d'acquisition des équipements s'est accru, principalement en raison de l'ajout du service de radiotransmission de données, qui avait été envisagé en 2002 sans être prévu dans l'estimation des coûts, et d'une hausse importante de l'effectif policier de la SQ. Cette dernière hausse a surtout eu lieu en 2002 et en 2003 en raison de l'intégration dans la SQ de certains services de police municipaux. Elle a eu pour conséquence de doubler le nombre d'équipements requis pour la SQ.
- En raison de l'inflation, les délais additionnels pour le développement du RENIR ont notamment eu comme répercussion de faire augmenter les investissements. En effet, le réseau s'est développé sur une période de 11 ans, ce qui n'est pas sans conséquences financières.

61 La construction des infrastructures du RENIR a été terminée en 2013. Toutefois, des limites en lien avec la couverture du réseau ont été constatées, et le CSPQ a entrepris, en 2015, un projet d'amélioration de plus de 21,7 millions de dollars pour poursuivre la migration des policiers de la SQ vers le RENIR. Il juge qu'un autre projet d'amélioration est nécessaire, soit le projet urbain de radiocommunication, dont les coûts sont estimés entre 35,9 et 107,8 millions de dollars, avant que l'effectif policier de la SQ puisse poursuivre sa migration vers le RENIR.

## Aucune solution durable pour résorber le déficit d'exploitation

62 En 2009, le CSPQ prévoyait une augmentation de 196 % des coûts d'exploitation annuels consacrés à la radiocommunication. En effet, les sommes affectées aux anciens réseaux de radiocommunication s'élevaient à près de 27,9 millions de dollars annuellement, alors qu'il était prévu qu'elles seraient de l'ordre de 82,7 millions pour le RENIR. Il était déjà prévisible que cette augmentation exercerait une pression financière sur le CSPQ et sur la tarification des services offerts à la clientèle.

63 Le CSPQ n'est jamais parvenu à générer des revenus permettant de couvrir les coûts d'exploitation du RENIR au moyen de la tarification des services. Il enregistre plutôt des déficits d'exploitation annuels, pour un total de 191,2 millions de 2013-2014 à 2019-2020. Pour compenser une partie du manque à gagner, le SCT a versé une contribution financière au CSPQ, qui a totalisé 170,5 millions pour la même période, comme le montre le tableau 1.

**TABLEAU 1** Déficits d'exploitation du réseau (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total
Revenus	24,8	42,6	43,3	45,1	64,0	66,4	66,5	352,6
Coûts d'exploitation	75,1	72,0	69,6	79,3	78,9	83,7	85,3	543,8
<b>Excédent (déficit)</b>	<b>(50,3)</b>	<b>(29,4)</b>	<b>(26,3)</b>	<b>(34,2)</b>	<b>(14,9)</b>	<b>(17,3)</b>	<b>(18,8)</b>	<b>(191,2)</b>
Contribution financière du SCT	47,7	31,3	31,3	31,3	6,3	5,1	17,5	170,5

64 C'est le CSPQ qui doit financer l'exploitation du RENIR par la tarification des services qu'il offre à la clientèle mais, présentement, aucune solution de financement durable n'a été mise en œuvre. En 2013, il était prévu que la contribution financière du SCT diminuerait progressivement jusqu'à devenir nulle en 2018-2019. Toutefois, cela ne s'est pas produit, principalement parce que la migration des policiers de la SQ vers le RENIR n'est pas terminée. Ainsi, le budget de la SQ pour la radiocommunication est encore en partie consacré à l'exploitation du RITP, toujours en service, plutôt qu'entièrement affecté au RENIR. Il est prévu que la migration de l'effectif policier de la SQ sera terminée d'ici la fin de 2024. Les enjeux de financement pourraient donc persister jusque-là.

65 Par ailleurs, les investissements additionnels prévus pour le projet urbain de radiocommunication, qui seront amortis sur plusieurs années, feront augmenter les coûts d'exploitation annuels. Le scénario le plus probable est que ces coûts passeront de 85,3 millions de dollars en 2019-2020 à 93,2 millions en 2025-2026. Une solution de financement durable devra être trouvée si les coûts d'exploitation augmentent comme prévu.

## Diagnostic sur l'évolution de l'état du réseau : incomplet

66 Le RENIR est exploité depuis 2010. Au cours des 10 dernières années, les équipements réseau et les terminaux ont vieilli. Pendant ce temps, en parallèle, la migration de la clientèle a pris plus de temps que prévu et une partie des policiers de la SQ n'utilisent toujours pas le RENIR pour leurs communications vocales.

67 Le CSPQ a commencé un exercice interne permettant d'évaluer l'état des principales composantes du RENIR et les sommes qui seront nécessaires à la réalisation de travaux de maintien d'actifs. Or, jusqu'à présent, le diagnostic sur l'évolution de l'état du réseau demeure incomplet.

68 Selon les analyses du CSPQ, principalement réalisées en 2019 et en 2020, les équipements de la plupart des sites de radiocommunication doivent être remplacés afin que la continuité des services soit assurée. Le remplacement de ces équipements pourrait s'échelonner sur une période de quatre à cinq ans, une fois les approbations nécessaires reçues. De plus, la durée de vie utile d'environ la moitié des terminaux est dépassée et ceux-ci doivent donc être remplacés. Soulignons que l'entreprise Motorola, qui fournit la majorité des équipements, a cessé la production des terminaux qui sont utilisés actuellement par la plupart des clients, et qu'elle ne les répare plus depuis l'année 2020.

69 Au moment de mettre fin à nos travaux, le CSPQ était en train de compléter son diagnostic sur l'évolution de l'état du RENIR, d'établir les coûts pour la mise à jour de ses principales composantes et de trouver une solution de financement durable. Or, cette solution sera difficile à mettre en œuvre puisque l'exploitation du réseau est déficitaire et que les sommes investies dans le RENIR exercent déjà une pression financière importante sur le CSPQ et les utilisateurs actuels.

### Travaux de maintien d'actifs

Un diagnostic comprend notamment les travaux de maintien d'actifs à réaliser. De tels travaux permettent d'assurer la poursuite de l'utilisation des actifs aux fins auxquelles ils sont destinés et de réduire leur probabilité de défaillance et de vétusté physique. Un diagnostic comprend également :

- l'inventaire des infrastructures ;
- l'état des infrastructures ;
- l'estimation du déficit de maintien d'actifs ;
- l'établissement de la valeur de remplacement des actifs.

## La qualité des services offerts aux utilisateurs du RENIR n'a pas atteint le niveau désiré.

### Qu'avons-nous constaté ?

70 Un deuxième projet d'amélioration du RENIR est nécessaire afin de corriger les limites en lien avec l'utilisation du réseau et, ainsi, de terminer la migration des policiers de la SQ vers le RENIR.

71 Par ailleurs, de nombreux incidents en lien avec les équipements et les services rendus ont été constatés par les utilisateurs. C'est le cas notamment des interruptions de service considérées comme majeures ou critiques, qui peuvent rendre les communications difficiles ou impossibles. À l'exception de ces interruptions, le réseau est disponible. Toutefois, le CSPQ doit améliorer l'information communiquée aux utilisateurs afin qu'elle reflète davantage la performance réelle du RENIR. Il doit également s'assurer que sa prestation de services correspond aux attentes des clients en convenant d'ententes de service et en réalisant des sondages.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Le RENIR doit être robuste et performant pour que les opérations, notamment celles effectuées par les intervenants d'urgence, soient efficaces. Cela permet, par le fait même, d'assurer la sécurité des intervenants et des citoyens.

73 Par ailleurs, un des facteurs clés du succès d'un centre de services partagés, comme le CSPQ, est d'offrir des services de qualité à un prix compétitif. Dans le cas contraire, les utilisateurs potentiels d'un service, comme le RENIR, pourraient avoir des réticences à l'utiliser.

## Ce qui appuie notre constat

### Limites en lien avec l'utilisation du réseau

74 Des limites en lien avec la pénétration des fréquences à l'intérieur des bâtiments, comme les écoles, les hôpitaux et les centres commerciaux, ont été soulevées, en 2017, dans un rapport produit par le CSPQ et la SQ. Comme il a été mentionné dans le constat 2, le projet urbain de radiocommunication prévu par le CSPQ vise à corriger ces limites d'ici 2024. Toutefois, d'ici là, la SQ considère le service de radiocommunication du RENIR comme inadéquat pour ses opérations dans certaines zones urbaines.

### Problèmes de suivi des incidents

75 Plus de 16 200 incidents, dont près de 700 qualifiés de majeurs ou de critiques, c'est-à-dire des incidents risquant de provoquer ou ayant causé l'interruption d'un service réseau local ou général, sont survenus du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2019. Le nombre d'incidents se produisant chaque année a augmenté au cours de cette période.

76 Dans le cadre de notre sondage, les utilisateurs du RENIR se sont déclarés insatisfaits des longs délais quant au suivi et à la résolution des incidents qu'ils rapportent. En effet, du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2018, plus de 50 % des incidents rapportés n'ont pas été traités et résolus selon les délais que le CSPQ exige de son fournisseur. De septembre 2019 à février 2020, le CSPQ a réalisé des travaux qui lui ont permis de constater le non-respect des délais. Par conséquent, il a calculé des pénalités à appliquer à son fournisseur de façon rétroactive, qui s'élevaient à un peu plus de 17,5 millions de dollars pour la période de mars 2018 à décembre 2019. Toutefois, en raison des limites de pénalités prévues dans le contrat qui peuvent s'appliquer sur les montants des factures mensuelles, le CSPQ a seulement pu réclamer une somme de 3,9 millions.

77 Depuis le début de l'exploitation du réseau en 2010, le CSPQ recevait des statistiques sur la résolution des incidents et il prenait certaines mesures pour que le fournisseur améliore la qualité des services. Or, ce dernier ne respectait pas les niveaux de service attendus, notamment à l'égard des délais prévus.

---

#### Incident

Un incident peut être rapporté par un utilisateur lorsque ce dernier rencontre un problème lors d'une communication ou de l'utilisation d'un équipement. Un incident peut aussi être observé à partir du centre de conduite des réseaux, par exemple lorsqu'un bris est constaté. C'est Motorola, le fournisseur de services du CSPQ, qui doit traiter les incidents selon les délais prescrits dans le contrat.

78 Plusieurs mesures de contrôle étaient prévues dans le contrat conclu entre les deux parties. En 2019, le CSPQ a exigé que son fournisseur se dote d'un plan d'assurance qualité et, depuis l'automne 2019, il en exerce le suivi. Il a notamment :

- instauré un processus de suivi et de contrôle de la qualité des billets d'incident et appliqué des pénalités lors du non-respect des délais prescrits dans le contrat ;
- mis en place un plan de redressement relatif à l'installation d'équipements dans les véhicules ainsi que des processus périodiques d'audit directement chez les sous-traitants, dans les chantiers et dans les entrepôts du fournisseur, afin de vérifier sur le terrain les services rendus lors de la réparation d'équipements ou la réalisation de travaux lors d'une interruption de service ;
- accru la surveillance des techniciens du fournisseur qui ne peuvent satisfaire aux exigences du contrat (rendement, expertise, etc.) et exigé leur remplacement, le cas échéant.

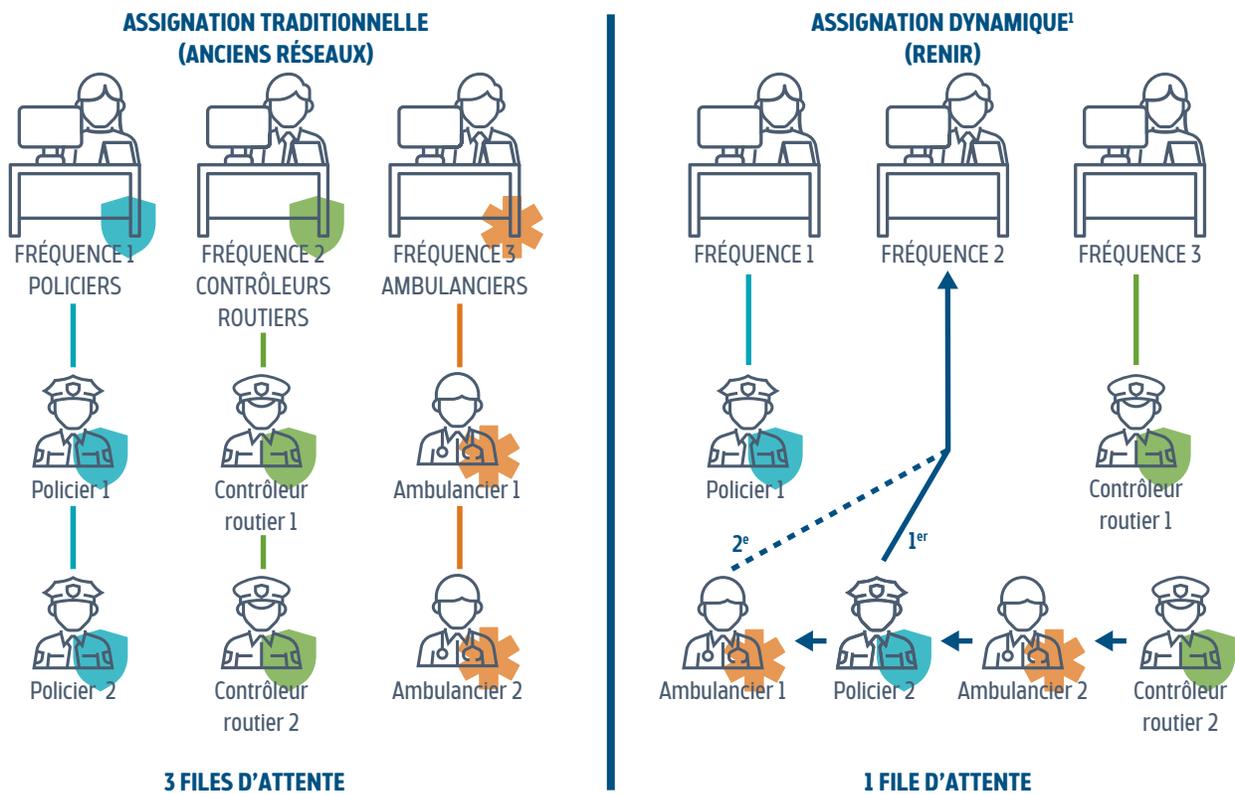
79 Bien que le CSPQ ait resserré ses contrôles, au 31 mars 2020, il était trop tôt pour en mesurer les effets. Ainsi, le CSPQ doit poursuivre ses efforts en matière d'encadrement et en mesurer les résultats.

## **Information transmise aux utilisateurs qui ne reflète pas la qualité des services offerts**

80 Le RENIR doit être en service 24 heures sur 24 puisque toutes les périodes pendant lesquelles il n'est pas disponible ont une incidence sur le travail des utilisateurs. Le CSPQ vise donc à ce que le réseau soit disponible 99,99 % du temps au cours d'une année. De façon générale, selon les données calculées par le CSPQ, cette cible a été atteinte pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2019.

81 Toutefois, le délai d'accessibilité au réseau est mal expliqué aux utilisateurs. Il peut s'écouler un délai entre le moment où un utilisateur tente d'établir une communication et celui où il a accès au réseau. Ce délai est attribuable au fait que d'autres utilisateurs sont déjà en communication. Avant la mise en place du RENIR, chaque organisation avait son propre réseau analogique et sa propre file d'attente. Depuis la mise en service du RENIR, les fréquences sont assignées de façon dynamique selon un ordre de priorité préalablement établi et la file d'attente est commune à tous les clients d'un même site de radiocommunication. Par exemple, les intervenants d'urgence passent avant les autres utilisateurs dans la file d'attente, mais ils doivent tout de même attendre que la fréquence se libère (figure 5).

**FIGURE 5** Différence entre l'assignation traditionnelle et l'assignation dynamique des fréquences



1. Lorsqu'une fréquence se libère, l'ordre de priorité est le suivant : policier, ambulancier et contrôleur routier.

82 Le CSPQ vise à ce que 97 % des appels effectués à l'heure de pointe quotidienne soient traités immédiatement ou à l'intérieur d'un délai maximal de 6 à 7 secondes. Les intervenants d'urgence, pour leur part, souhaitent que 97 % des appels soient traités sans délai.

83 Les résultats obtenus pour les trois premiers mois de 2020 démontrent que le RENIR a une capacité suffisante pour répondre aux besoins des intervenants d'urgence. Toutefois, l'information que le CSPQ transmet à ces derniers concerne le pourcentage des appels traités dans un délai maximal de 6 à 7 secondes, peu importe leurs attentes ou leur priorité dans la file d'attente. Il en résulte certaines incompréhensions de la part des clients puisqu'ils ne peuvent évaluer précisément la performance réelle du réseau par rapport à leurs besoins spécifiques. Le CSPQ aurait donc avantage à personnaliser l'information transmise aux utilisateurs pour leur permettre une évaluation juste de la performance du réseau.

## Aucune entente de service conclue avec les utilisateurs

84 Le CSPQ n'a pas conclu d'ententes de service avec les organisations utilisant le RENIR afin de préciser notamment les rôles et responsabilités des parties prenantes et les niveaux de service attendus. Convenir d'une entente de service est une pratique reconnue dans les centres de services partagés, comme le CSPQ. D'ailleurs, ce dernier a conclu des ententes de ce genre dans plusieurs autres secteurs d'activité.

85 L'absence d'ententes de service s'explique notamment par la disparité entre les besoins de certains utilisateurs et la performance observée sur le terrain. À titre d'exemple, la SQ déplore de nombreux problèmes d'accès au réseau, lesquels sont causés notamment par le brouillage d'ondes et par la faible pénétration des fréquences dans les bâtiments. Depuis plusieurs années, la SQ exige que le CSPQ offre un niveau de service supérieur.

### Comparaison avec d'autres centres de services partagés

En 2015, Deloitte a réalisé une vaste étude auprès de 311 centres de services partagés, intitulée *2015 Global Shared Services Survey*. Plus de 75 % des centres avaient conclu des ententes de service avec leurs clients.

## Pas de sondage pour connaître la satisfaction de la clientèle

86 Le CSPQ ne sonde pas les utilisateurs du RENIR, alors que ces derniers manifestent beaucoup d'insatisfaction à l'égard des services reçus. Pourtant, le CSPQ mène un tel exercice dans d'autres secteurs d'activité.

87 Dans le cadre de notre audit, nous avons interrogé plusieurs utilisateurs du RENIR et ceux-ci nous ont fait part d'une insatisfaction importante relativement à la qualité des services reçus. Globalement, parmi les 62 répondants du sondage, 48 % se disaient insatisfaits des services obtenus. Le taux grimpe à plus de 70 % lorsque l'on n'inclut que les réponses des intervenants d'urgence (SQ et services ambulanciers). Plus de détails sur les résultats de ce sondage sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

# CONSTAT 5

Le modèle d'affaires pour l'exploitation du RENIR expose le CSPQ à un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique.

## Qu'avons-nous constaté ?

88 Plusieurs décisions prises depuis 2002 ont accru le risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique :

- En 2002, le recours à la technologie P25 a mené le SCT à conclure une entente de gré à gré avec un fournisseur unique pour le développement du RENIR.
- L'entreprise ayant développé le réseau a obtenu plus de 84 % de la valeur des contrats d'achat d'équipements, même si d'autres concurrents pouvaient offrir de tels équipements.
- En 2007, il a été décidé de confier l'exploitation du RENIR au secteur privé. L'entreprise qui l'avait développé a obtenu la grande majorité des contrats offerts pour son exploitation, ce qui a accru la dépendance du CSPQ à l'égard de celle-ci.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

89 Le recours à la sous-traitance de façon importante auprès d'un seul fournisseur pour la prestation d'un service offert par un organisme public peut engendrer une perte d'expertise pour le gouvernement et un risque de dépendance à l'égard d'un fournisseur unique. Par conséquent, il n'est pas certain que l'organisme public obtienne le meilleur prix.

## Ce qui appuie notre constat

### Conclusion d'une entente de gré à gré avec un fournisseur unique pour le développement du réseau

90 En 2002, après avoir obtenu un avis du Sous-secrétariat aux marchés publics, le SCT a conclu avec l'entreprise Motorola, pour le développement du RENIR, une entente de gré à gré qui, avec les ajouts subséquents, a une valeur de 84,2 millions de dollars. À l'époque, seule cette entreprise pouvait répondre aux spécifications requises et possédait la qualification nécessaire à la réalisation des travaux et aux exigences relatives à la technologie P25.

### Attribution de plus de 84 % de la valeur des contrats d'achat d'équipements à l'entreprise ayant développé le réseau

91 En 2002, lors de la conclusion de l'entente sur le développement du réseau, il a été décidé de ne pas acheter immédiatement les équipements destinés aux utilisateurs, d'une part parce que le développement du RENIR était censé durer quelques années seulement, d'autre part parce qu'il était prévu que davantage d'entreprises occuperaient le marché dans les années ultérieures. Toutefois, du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 31 mars 2019, 43 contrats d'achat d'équipements d'une valeur de près de 148 millions de dollars ont été conclus avec l'entreprise ayant développé le réseau, soit 84 % de la valeur totale des contrats octroyés en matière d'équipements. De ces 43 contrats, 15 ont été accordés de gré à gré pour une valeur de 52,8 millions.

### Privatisation de l'exploitation du RENIR : augmentation du risque de dépendance à l'égard d'un seul fournisseur

92 Le gouvernement a annoncé la privatisation de l'exploitation du RENIR dans le discours sur le budget 2007-2008. Selon le modèle d'affaires élaboré à l'époque pour l'exploitation du RENIR, le CSPQ devait conserver la propriété des actifs, gérer les contrats avec les fournisseurs et prendre en charge la tarification des services auprès des utilisateurs. L'exploitation du réseau, l'entretien et l'installation des équipements de radiocommunication ainsi que la gestion du centre d'assistance à la clientèle et du centre de conduite des réseaux, quant à eux, étaient confiés à l'entreprise privée. Dans le contexte gouvernemental de l'époque, il était difficile d'ajouter les ressources internes nécessaires à l'exploitation d'un projet technologique d'une telle envergure.

---

#### Centre d'assistance à la clientèle

Le centre d'assistance à la clientèle reçoit les demandes de service de la clientèle et les traite.

#### Centre de conduite des réseaux

Le centre de conduite des réseaux surveille les sites de radiocommunication à l'aide de moniteurs et reçoit des alertes si des problèmes surviennent.

93 De 2010 à 2017, deux entreprises se partageaient les principales responsabilités relatives à l'exploitation du RENIR : l'une s'occupait de l'exploitation du réseau et de l'entretien des sites de radiocommunication et l'autre gérait le centre d'assistance à la clientèle et le centre de conduite des réseaux. Des problèmes de partage des rôles et des responsabilités ainsi qu'un manque de responsabilisation des principaux fournisseurs sont toutefois survenus, ce qui a notamment incité le CSPQ à revoir le modèle d'affaires lié à l'exploitation du RENIR.

94 En juin 2017, le CSPQ a donc modifié ce modèle d'affaires. Il voulait concentrer ses efforts sur la gouvernance, les relations avec la clientèle et l'analyse des perspectives d'évolution des différentes composantes du réseau. Il souhaitait également avoir recours à un seul fournisseur afin de faciliter le contrôle de la qualité et d'éviter la confusion dans le partage des rôles et des responsabilités entre différentes entreprises.

95 Le CSPQ espérait recevoir plusieurs soumissions. Or, la seule soumission qu'il a reçue est celle de l'entreprise Motorola, qui proposait de sous-traiter les activités liées au centre d'assistance à la clientèle et au centre de conduite des réseaux à l'entreprise qui réalisait ces activités avant juin 2017. Dans les faits, les deux mêmes entreprises offraient des services similaires, que ce soit avant ou après juin 2017. La figure 6 illustre les deux modèles d'affaires liés à l'exploitation du RENIR.

**FIGURE 6** Modèles d'affaires liés à l'exploitation du réseau



1. Sont exclus les contrats octroyés aux fournisseurs pour l'entretien et l'installation des infrastructures.

96 Le fait que l'entreprise Motorola soit impliquée depuis 2002 dans le développement du RENIR, qu'elle supporte la technologie centrale du réseau, qu'elle soit le principal fournisseur d'équipements et qu'elle participe à l'exploitation du réseau depuis 2010 limite les possibilités de concurrence sur le marché.

97 Pour la période d'exploitation 2010-2017, le CSPQ a conclu des contrats totalisant 159,2 millions de dollars, tandis que pour la période 2017-2027, il a octroyé des contrats totalisant 251,8 millions, soit une augmentation de 58,2 % de leur valeur. Puisque le CSPQ prévoyait qu'il y aurait un accroissement du nombre d'utilisateurs du RENIR et, par conséquent, une augmentation des coûts d'exploitation, il a revu à la hausse les coûts totaux consacrés à la prestation de services, et ce, même si les services rendus sont les mêmes. Le portrait des principaux contrats liés à l'exploitation du RENIR est présenté dans la section Renseignements additionnels.

# RECOMMANDATIONS

98 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'Infrastructures technologiques Québec<sup>3</sup>. Elles sont présentées ci-dessous.

- 1** Terminer l'exercice visant à établir un diagnostic sur l'évolution de l'état du Réseau national intégré de radiocommunication, compte tenu des sommes additionnelles prévues pour son développement et sa mise à jour, afin de démontrer clairement qu'il s'agit de la meilleure solution pour :
  - répondre aux besoins des clients et favoriser une plus grande interopérabilité des communications lors de situations d'urgence ;
  - s'assurer que le réseau demeure exploitable et à jour sur le plan technologique ;
  - limiter les sommes devant être investies pour maintenir en état le réseau, et ce, en tenant compte des autres technologies adaptées aux activités de sécurité publique et civile ;
  - favoriser l'autofinancement du réseau.
  
- 2** Revoir le modèle d'affaires afin qu'il soit le plus avantageux possible pour l'exploitation du réseau et qu'il permette d'obtenir l'assurance raisonnable :
  - que le diagnostic sur l'évolution de l'état du réseau est pris en compte ;
  - que le juste coût est payé pour les services obtenus ;
  - que les objectifs fixés sont atteints ;
  - que le financement du réseau sera durable.
  
- 3** Sonder régulièrement les utilisateurs du réseau pour connaître leur niveau de satisfaction et poursuivre les efforts concernant le suivi de la prestation de services des fournisseurs.

---

3. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2020, la gestion du RENIR est attribuée à ce nouvel organisme gouvernemental.

## COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

Infrastructures technologiques Québec a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires d'Infrastructures technologiques Québec

« Infrastructures technologiques Québec (ITQ) qui est, depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier, responsable des services de radiocommunication, a pris acte des constats et des recommandations formulés par le Vérificateur général du Québec dans le cadre de l'audit de performance sur le Réseau national intégré de radiocommunication (RENIR).

« La mise en place du RENIR a été autorisée il y a près de vingt ans. C'est à cette époque que les principales décisions sur les orientations et la portée du projet ont été prises. Le présent audit couvre cette période, au cours de laquelle les intervenants ont changé. Retracer pour le Vérificateur général l'ensemble des documents pertinents datant de plusieurs années et provenant du SCT et du CSPQ s'est avéré une tâche complexe. Ainsi, il est possible que, malgré un ensemble important de documents mis à la disposition des représentants du Vérificateur général, certains autres documents ayant un contenu pertinent nous aient échappé. Quoi qu'il en soit, ITQ considère comme valables les constats et recommandations qui lui sont adressés.

« D'entrée de jeu, il importe de souligner que le RENIR traite annuellement plus de 16 millions de minutes de communications radio effectuées par près de 12 500 terminaux actifs sur le réseau et que ces chiffres seront en croissance. De plus, le RENIR comporte aujourd'hui un nombre important de fonctionnalités et de services qui se sont ajoutés à ce qui avait été planifié au début des années 2000. En matière de couverture radio, le rapport de la commission sur les événements relatifs à la tempête de verglas de 1998, cité par le Vérificateur général, faisait référence à une couverture attendue de l'ordre de 95 % du territoire. Les besoins exprimés portaient essentiellement sur la couverture des routes numérotées. Or, aujourd'hui, ce sont plus de 350 000 km<sup>2</sup>, soit 98,5 % du territoire habité, qui sont couverts, et cela, malgré la topographie complexe qui caractérise le Québec. À l'instar de tous les réseaux de radiocommunication et de cellulaires, le RENIR ne peut couvrir 100 % du territoire à des coûts raisonnables. En effet, la couverture radio répond aux lois de la physique. Par conséquent, une zone non couverte ne constitue pas en soi un problème ; cependant, elle constitue une limitation qui peut être repoussée par l'ajout de sites, ce qui implique des investissements.

« Le RENIR offre plusieurs avantages par rapport aux réseaux traditionnels. Citons la confidentialité des communications assurée par le chiffrement numérique, qui constitue un des avantages importants du RENIR. Malheureusement, plusieurs fonctionnalités étendues ne se traduisent pas nécessairement par une satisfaction accrue des utilisateurs. Par exemple, l'utilisation du RENIR permet, de façon générale, une diminution des délais d'attente des intervenants de la sécurité publique qui ont accès, en priorité, à plus de ressources sur le RENIR que sur les réseaux traditionnels. Toutefois, pour les utilisateurs, l'attente se concrétise par des tonalités produites par le terminal. Ces tonalités donnent l'impression que le réseau est congestionné même s'il s'agit de délais normaux et que ce sont leurs collègues, qu'ils auraient entendus auparavant, qui utilisent le réseau. Par ailleurs, la technologie numérique permet de signaler à l'utilisateur qu'il se trouve dans une zone non couverte. Ainsi, avec un réseau numérique, les usagers sont constamment informés de l'endroit où se situent les zones de silence, alors que ces limites de couverture, aussi présentes avec la technologie analogique, passent inaperçues sur cette dernière. Cette situation alimente la perception que plusieurs secteurs ne sont pas couverts par le RENIR. Bien que la signalisation de zones non couvertes constitue une amélioration par rapport au réseau conventionnel, c'est également une source d'insatisfaction des usagers. En revanche, une bonne formation des utilisateurs permettra de maîtriser ce genre de subtilité et améliorera vraisemblablement leur satisfaction.

« En 2009, le gouvernement du Québec a fait le choix d'ajouter, en plus du service vocal, une infrastructure de radiotransmission de données au RENIR. Ce service additionnel est utilisé depuis des années par la Société de l'assurance automobile du Québec, par le ministère des Transports et par l'ensemble des policiers de la desserte policière de la Sûreté du Québec. La radiotransmission de données a notamment permis une optimisation importante des processus de travail chez ces clients. En outre, des services additionnels accompagnent maintenant le RENIR : pensons à l'enregistrement des communications radio et téléphoniques, à la géolocalisation des radios ainsi qu'à l'interface du RENIR avec les systèmes de répartition assistée par ordinateur chez les clients. Ces systèmes s'ajoutent à la portée initiale du RENIR et contribuent à en faire un actif stratégique pour le Québec. Outre les opérations régulières de chaque client, le RENIR a été utilisé dans de grands événements tels que le G7 en juin 2018, lors des inondations de 2017 et, tout récemment, dans les activités entourant la pandémie de COVID-19.

« ITQ entend maintenir à jour l'infrastructure du RENIR afin qu'elle demeure en bon état pour son exploitation, ce qui lui permettra de conserver son rôle important de support aux activités de sécurité civile et publique. En parallèle, ITQ exercera une veille structurée de l'évolution technologique en radiocommunication et sera à l'affût de nouvelles solutions dans un souci d'optimisation du service offert à sa clientèle et des économies gouvernementales. Ces actions prévues permettent d'affirmer que la première recommandation du Vérificateur général sera concrétisée par ITQ.

« Comme le constate le Vérificateur général, les défis demeurent grands dans le secteur de la radiocommunication au gouvernement du Québec. Au cours des dernières années, force a été de constater que le partage des responsabilités entre le CSPQ et la clientèle n'était pas optimal pour la mise en place du RENIR et son exploitation. En effet, le rôle du CSPQ d'offrir des services communs aux ministères et organismes qui, à leur tour, prennent en charge à eux seuls la dispensation de la formation a créé une distance entre ces derniers et le CSPQ. Il en va de même pour les relations avec les utilisateurs, qui sont assumées essentiellement par une interface mise en place chez chaque organisation cliente. Cela contribue à l'insatisfaction des utilisateurs constatée par le Vérificateur général.

« Bien que le CSPQ ait été impliqué, le choix des méthodes et des outils de formation était sous la responsabilité des organisations clientes en raison des contextes d'utilisation du RENIR très différents d'une organisation à l'autre. Or, la formation est essentielle pour que les utilisateurs interprètent adéquatement des situations.

« La mise en place d'ITQ constitue l'occasion de revoir l'organisation du travail afin d'assurer une présence accrue du personnel d'ITQ auprès des usagers, et ce, en collaboration avec les responsables de la radiocommunication dans les organisations clientes. ITQ est confiante d'améliorer considérablement la satisfaction à l'égard du RENIR par une meilleure compréhension des besoins implicites des usagers et la mise en place rapide de correctifs ciblés grâce à la rétroaction directe des utilisateurs et des ministères et organismes. Outre la réalisation de sondages auprès des usagers, qui seront effectués conformément à la recommandation du Vérificateur général, ITQ estime qu'une présence plus soutenue de ses ressources techniques auprès des utilisateurs permettra également l'amélioration et le maintien des compétences de ceux-ci pour favoriser une utilisation judicieuse des outils de travail mis à leur disposition.

« En matière de qualité des services offerts, la poursuite des travaux de renforcement du contrôle de la qualité des services dispensés par les fournisseurs d'ITQ est au cœur de la stratégie d'amélioration des services rendus. Une attention particulière sera portée aux délais de résolution des incidents. La mise en place d'une reddition de comptes personnalisée par client figure également parmi les moyens envisagés dans le cadre de la stratégie d'amélioration de la qualité des services de radiocommunication. Des ententes de service formelles seront également conclues avec la clientèle pour assurer une compréhension des objectifs et des niveaux de service offerts. ITQ est confiante que ces initiatives feront une différence auprès des utilisateurs.

« La démonstration a été faite au Vérificateur général que les besoins ont considérablement évolué au cours des années. En effet, aujourd'hui, le service policier sous la responsabilité de la Sûreté du Québec s'exerce davantage dans des zones urbaines. Ce changement par rapport aux années 2000 impose, en plus de la couverture des routes numérotées, la mise en place d'une couverture spécifique pour des radios portatives dans plusieurs municipalités desservies par la Sûreté afin d'améliorer les communications et leur convivialité à l'extérieur des véhicules et dans les édifices. Il importe de souligner que cette couverture additionnelle sera également rendue disponible pour les ambulanciers et que les coûts de mise à jour des actifs se financeront à même les revenus prévus, une fois la Sûreté migrée.

« Ces efforts, additionnés à tous les travaux d'amélioration des derniers mois, permettront de compléter le transfert de la desserte policière de la Sûreté du Québec et, par conséquent, d'éliminer l'écart actuel entre les revenus et les dépenses d'ITQ au regard des services de radiocommunication.

« Comme l'a constaté le Vérificateur général, il demeure que le RENIR est un actif stratégique de l'État, qui pourrait profiter davantage aux organisations œuvrant en sécurité civile et publique. Étendre son utilisation favorise l'interopérabilité des communications, mais permet aussi une diminution des coûts grâce à leur répartition au sein d'une plus vaste clientèle. ITQ croit cela possible avec le concours d'intervenants gouvernementaux tels que le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère de la Sécurité publique (MSP) et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). ITQ, dont le mandat est plus ciblé, prendra les initiatives nécessaires pour réunir les acteurs concernés et promouvoir une utilisation étendue du RENIR.

« La préoccupation soulevée par le Vérificateur général sur la dépendance à l'égard d'un fournisseur unique est pleinement partagée par ITQ. Des travaux ont été réalisés à ce chapitre vers 2016, mais les résultats n'ont pas été suffisants pour réduire cette dépendance. Le modèle d'affaires pour l'exploitation du réseau sera analysé sous un nouvel angle conformément à la recommandation de ce dernier.

« Finalement, toutes ces initiatives seront colligées dans un plan d'action permettant de présenter un suivi adéquat et une reddition de comptes aux autorités gouvernementales. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Extrait du rapport de la commission sur les événements  
relatifs à la tempête de verglas de 1998

Définition des principales fonctionnalités du réseau

Répartition des revenus en 2019-2020

Résultats du sondage

Répartition des investissements au 31 mars 2020

Portrait des principaux contrats liés  
à l'exploitation du réseau



# OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après. Ces critères s'inspirent notamment de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec*, de la *Loi sur les infrastructures publiques*, de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique* et des saines pratiques de gestion.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le CSPQ a développé le RENIR de manière à atteindre les objectifs établis de façon efficace et économique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'information nécessaire est produite en temps opportun pour que le CSPQ et les instances de gouvernance concernées puissent faire un suivi adéquat du projet, notamment s'assurer du respect des budgets disponibles, minimiser les risques financiers et livrer un réseau de radiocommunication répondant aux besoins de la clientèle.</li> </ul>
S'assurer que le CSPQ exploite efficacement le réseau tout en limitant les coûts.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CSPQ a mis en place une structure de gouvernance efficace pour l'exploitation du RENIR afin de s'assurer notamment :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– d'une compréhension précise et partagée des besoins et attentes de la clientèle ;</li> <li>– de l'adhésion de la clientèle ;</li> <li>– de la formation des utilisateurs ;</li> <li>– de la coordination des communications entre les différentes organisations qui utilisent le réseau.</li> </ul> </li> <li>■ Le suivi de la performance du réseau et de la satisfaction de la clientèle est effectué régulièrement et des mesures correctrices sont mises en place en temps opportun, s'il y a lieu.</li> <li>■ Le CSPQ contrôle rigoureusement les coûts d'exploitation annuels, favorise un partage équitable des risques et des responsabilités et applique une tarification juste aux utilisateurs.</li> <li>■ Le CSPQ planifie les actions nécessaires pour suivre l'évolution de l'état des infrastructures du réseau de manière qu'il demeure exploitable et à l'avant-garde des technologies disponibles.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 15 septembre 2020.

Il porte notamment sur la période de développement du RENIR par le CSPQ, soit principalement de 2005 à 2013. Nous avons entre autres examiné certains documents en lien avec l'autorisation initiale du Conseil du trésor en 2002 ainsi que les ententes conclues et les contrats octroyés pour le démarrage du projet. La période d'exploitation du RENIR, soit principalement depuis la fin de la construction des infrastructures du réseau en 2013 jusqu'en 2020, a également fait l'objet de notre audit. Nous avons axé nos travaux sur les activités du CSPQ, mais d'autres organisations, dont le SCT et le ministère de la Sécurité publique, ont été consultées.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du CSPQ, du SCT et du ministère de la Sécurité publique. De plus, les principaux utilisateurs du réseau ont été interrogés, notamment par l'intermédiaire d'un sondage et lors de plusieurs rencontres.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2019 à septembre 2020.

# EXTRAIT DU RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LES ÉVÉNEMENTS RELATIFS À LA TEMPÊTE DE VERGLAS DE 1998

## « Des communications plus faciles entre les intervenants

« Il est nécessaire que les communications entre les divers intervenants des organismes d'urgence soient rendues plus faciles. Plusieurs mesures peuvent être engagées à cette fin.

« La Direction générale des télécommunications doit recevoir le mandat d'intégrer et de moderniser les divers réseaux gouvernementaux de télécommunication pour les rendre "interopérables". Une fois cette modernisation effectuée, le Québec disposerait d'une infrastructure commune de télécommunications couvrant 95 % du territoire. Cette infrastructure serait mise à la disposition des ministères, des organismes gouvernementaux, des établissements du réseau de la Santé et des Services sociaux, du réseau de l'Éducation et des municipalités qui voudront y adhérer. En temps de sinistre, ce réseau pourrait être également accessible rapidement à des intervenants des secteurs privés, publics ou parapublics qui sont interpellés par le sinistre et qui doivent communiquer entre eux.

« La Direction générale des télécommunications devrait examiner, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, s'il est opportun que les établissements ou organismes du milieu de la santé qui sont les plus interpellés par les situations d'urgence ou de sinistre soient interreliés entre eux et puissent communiquer entre eux via cette infrastructure commune. Les régies régionales, les centres hospitaliers de courte durée, les CLSC, les compagnies qui offrent des services d'ambulance et les centrales 9-1-1 devraient faire l'objet, selon la Commission, d'une attention spéciale dans le cadre de cette étude.

« Dans le cas des municipalités, il n'apparaît pas évident qu'elles doivent être toutes réseautées et qu'elles doivent accéder en permanence à cette infrastructure commune, compte tenu que leurs besoins sont, de façon générale, de nature très locale. Par ailleurs, en temps de sinistre, elles devraient, si requis, être branchées rapidement grâce à des modules d'interconnexion mobiles ou portatifs qui pourraient leur être fournis pour la durée de l'événement. Il s'agit là d'une réponse économique et efficiente aux besoins des petites municipalités.

« Par ailleurs, pour les municipalités qui s'entendent entre elles pour désigner un lieu de coordination des opérations, pour les municipalités de plus grande taille ou pour les communautés urbaines, il serait sans doute souhaitable qu'elles soient reliées en permanence au grand réseau québécois. Par exemple, cette liaison avec le réseau national pourrait se faire par l'installation de postes fixes de radiocommunication qui seraient interconnectés avec le système local de la municipalité. Cette solution permettrait aux intervenants locaux d'être en liaison avec les intervenants qui seraient branchés sur le réseau national<sup>4</sup>. En outre, ces municipalités ou ces communautés urbaines pourraient disposer de postes portatifs qui pourraient rapidement être installés chez les intervenants en cas de sinistre.

« Quant à la Sûreté du Québec et à Hydro-Québec, elles disposent toutes deux d'une infrastructure de radiocommunication à la grandeur du Québec, qui est utilisée pour répondre à leurs besoins propres. Dans l'hypothèse où chacun des deux organismes conserve son réseau, plutôt que de se regrouper avec la DGT pour créer au Québec une seule infrastructure commune de radiocommunication, il apparaît indispensable à la Commission que ces deux intervenants majeurs en gestion de sinistre aient des accès permanents au réseau qui serait mis en place par la DGT.

« Outre la radiocommunication, une plus grande place doit être faite à la radioamateur dans les différents plans d'urgence. Des ententes de service devraient être conclues entre les radioamateurs et les municipalités.

« On devrait utiliser le réseau Intranet qui serait mis en place par le ministère des Affaires municipales pour établir des mécanismes informatisés de partage de renseignements entre le ministère responsable de la sécurité civile et les municipalités. Ce réseau pourrait également servir à véhiculer des renseignements à partir de systèmes d'information ou de bases de données mis en place pour répondre aux besoins que les divers organismes intervenant en temps de sinistre ont maintes fois exprimés.

« Lors d'un sinistre, on devrait dédier une ligne de communication aux liaisons entre Hydro-Québec, les municipalités et les responsables de la sécurité civile. »

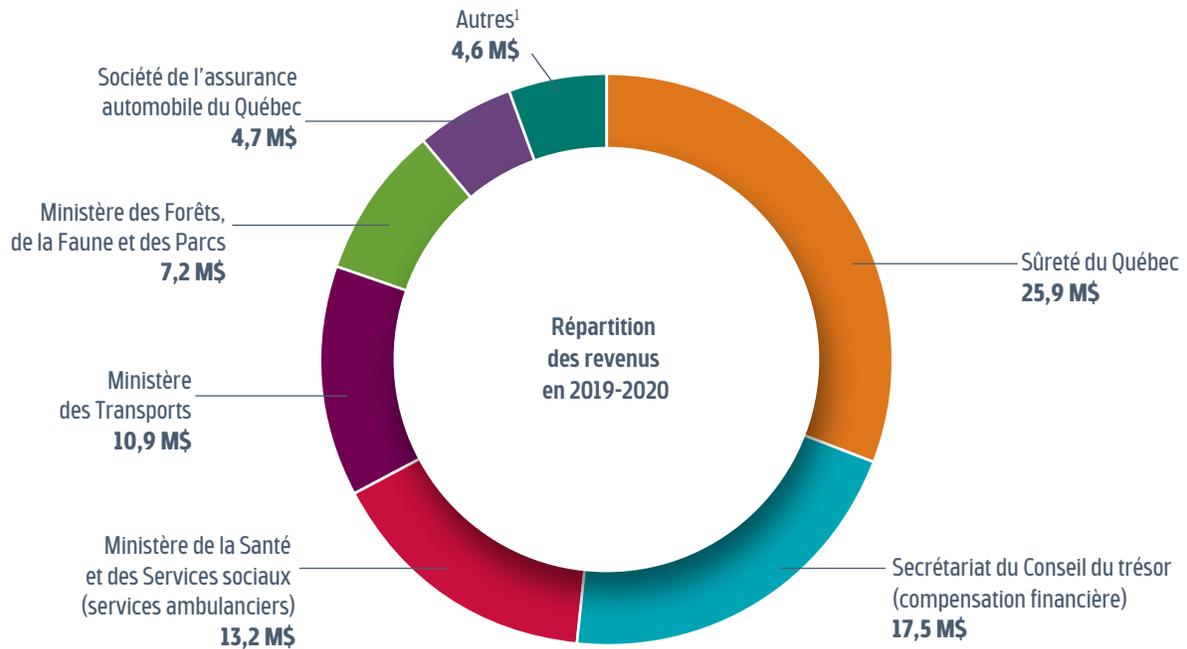
---

4. Un tel système devrait répondre à la préoccupation des services d'incendie, selon laquelle il devrait exister des moyens de communication permettant aux services municipaux de communiquer avec la sécurité civile.

# DÉFINITION DES PRINCIPALES FONCTIONNALITÉS DU RÉSEAU

Assignation dynamique des fréquences	L'assignation dynamique des fréquences permet leur partage entre les différents utilisateurs, contrairement aux technologies traditionnelles ayant des fréquences assignées à chaque type d'utilisateurs.
Communications vocales numériques	Les communications vocales numériques sont établies à l'aide de la technologie à assignation dynamique des fréquences. Cette technologie couvre l'ensemble du réseau routier numéroté.
Radiotransmission de données	Il s'agit de transmission de données par ondes radio, notamment des communications écrites, ce qui permet de rendre accessibles les applications informatiques des organisations sur les lieux d'intervention.
Chiffrement des communications	Le chiffrement des communications rend les communications inintelligibles à toute personne non autorisée.
Système d'enregistrement des conversations, de réécoute et d'archivage	Le système permet d'enregistrer des conversations, de les réécouter et de les archiver.
Système de localisation GPS	Le système de localisation GPS permet de déterminer la position géographique des véhicules et des radios portatives.

# RÉPARTITION DES REVENUS EN 2019-2020



1. La catégorie Autres comprend tous les autres clients du RENIR ainsi que les revenus de location des sites de radiocommunication.

Source : CSPQ.

# RÉSULTATS DU SONDAGE

Nous avons effectué un sondage afin de connaître le niveau de satisfaction de certains utilisateurs du RENIR. Les réponses ont été obtenues entre le 19 novembre 2019 et le 10 janvier 2020.

Le sondage a été expédié à 71 organisations utilisant le RENIR. Il s'agit de directions territoriales du ministère des Transports, de Contrôle routier Québec, une agence de services rattachée à la Société de l'assurance automobile du Québec, de postes de police de la SQ, ainsi que d'entreprises privées et de centres d'appels offrant des services ambulanciers.

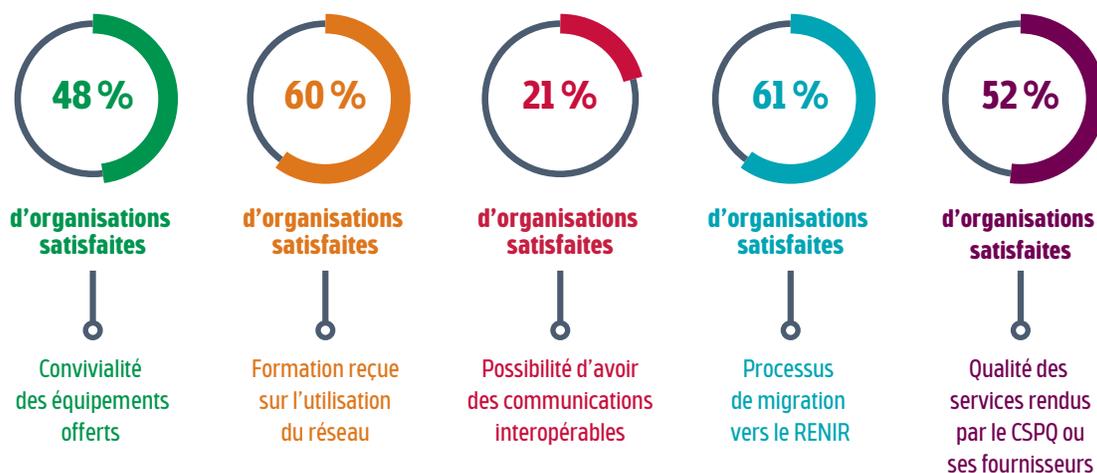
Sur les 71 questionnaires transmis, 62 ont été remplis, pour un taux de réponse de 87 %. Les sujets abordés sont les suivants :

- la convivialité des équipements offerts ;
- la formation reçue sur l'utilisation du réseau ;
- la possibilité d'avoir des communications interopérables ;
- le processus de migration vers le RENIR ;
- la qualité des services rendus par le CSPQ ou ses fournisseurs.

Globalement, les utilisateurs du RENIR ont manifesté de l'insatisfaction d'une manière assez importante, notamment en ce qui concerne la convivialité des équipements, la possibilité d'avoir des communications interopérables et la qualité des services rendus par le CSPQ ou ses fournisseurs. La figure 7 présente les résultats du sondage. Ceux-ci ont été regroupés en deux catégories, soit :

- les organisations insatisfaites ;
- celles qui sont satisfaites.

**FIGURE 7** Niveau de satisfaction des utilisateurs du réseau<sup>1</sup>



1. Les réponses au sondage ont été obtenues auprès de 62 organisations entre le 19 novembre 2019 et le 10 janvier 2020.

Pour chacune des questions, les organisations pouvaient également formuler des commentaires positifs ou négatifs. Nous avons reçu 373 commentaires. Nous en avons regroupé un certain nombre, que nous présentons ci-dessous.

Selon les répondants du sondage, la couverture du RENIR dans les zones urbaines ainsi que sur certaines routes de la Côte-Nord (Baie-Comeau et Fermont) pose de sérieux problèmes. Des pertes de signal ont été constatées dans les bâtiments, que ce soit les écoles, les hôpitaux ou les centres commerciaux.

Par ailleurs, les radios portatives sont grosses et lourdes, leurs antennes sont trop longues et les étuis sont mal adaptés aux opérations courantes. De plus, les équipements sont assignés à une équipe et à un véhicule, ce qui limite la possibilité d'alternance, surtout pour les équipes qui travaillent selon un horaire de faction ou lors d'un bris de véhicule.

Plusieurs répondants ont aussi mentionné de longs délais, surtout depuis deux ou trois ans, en ce qui concerne la résolution d'incidents, la prise de rendez-vous pour l'installation d'équipements ou la réparation de véhicules. Peu de pièces de remplacement sont disponibles en cas de bris de véhicules ou d'équipements.

La « congestion » des ondes est également un problème soulevé par les répondants du sondage.

En proportion, les intervenants d'urgence, soit la SQ et les services ambulanciers, nous ont fait part de plus de problèmes vécus sur le terrain que les directions territoriales du ministère des Transports et Contrôle routier Québec.

# RÉPARTITION DES INVESTISSEMENTS AU 31 MARS 2020

Catégorie	Investissements <sup>1</sup> (\$)
Équipements informatiques <sup>2</sup>	4 938 631
Équipements spécialisés <sup>3</sup>	128 081 488
Infrastructures de radiocommunication <sup>4</sup>	218 845 207
Autres <sup>5</sup>	123 763
<b>Total</b>	<b>351 989 089</b>

1. Il s'agit des investissements effectués depuis la création du RENIR en 2002.
2. Cette catégorie comprend les serveurs, les ordinateurs, les logiciels et les licences.
3. Cette catégorie comprend les radios portatives, les postes fixes, les répéteurs et les terminaux.
4. Cette catégorie comprend les terrains, les bâtiments, les équipements réseau, les batteries, les chargeurs et les frais de construction et d'ingénierie.
5. Cette catégorie comprend les améliorations locatives et le matériel roulant.

# PORTRAIT DES PRINCIPAUX CONTRATS LIÉS À L'EXPLOITATION DU RÉSEAU

Les tableaux 2 et 3 présentent les principaux contrats conclus par le CSPQ pour les deux périodes d'exploitation du RENIR.

**TABLEAU 2** Principaux contrats pour la période d'exploitation 2010-2017<sup>1</sup>

	Valeur maximale (M\$)	Fournisseur
<b>Conception, réalisation et implantation du RENIR<sup>2</sup> (du 17 juin 2009 au 30 mai 2017)</b>		
Mise à niveau de la plateforme, entretien des nœuds et des consoles, abonnement logiciel	21,9	Motorola
Acquisition de consoles de répartition	7,9	Motorola
Soutien et entretien logiciels et matériels des nœuds et des consoles	3,9	Motorola
<b>Services d'entretien et d'installation des équipements et des infrastructures</b>		
Du 1 <sup>er</sup> février 2009 au 31 mai 2017	112,6	Motorola
<b>Centre d'assistance à la clientèle et centre de conduite des réseaux</b>		
Du 16 juin 2009 au 31 mai 2017	45,3	Bell

1. Même si certains contrats ont été conclus en 2009, l'exploitation du RENIR a commencé en 2010.

2. Il s'agit d'un avenant au contrat de 2002.

**TABLEAU 3** Principaux contrats pour la période d'exploitation 2017-2027<sup>1</sup>

	Valeur maximale (M\$)	Fournisseur
<b>Exploitant principal</b>		
Du 1 <sup>er</sup> juin 2017 au 31 mai 2027		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Services d'entretien et d'installation des équipements de radiocommunication</li> <li>■ Centre d'assistance à la clientèle et centre de conduite des réseaux</li> <li>■ Installation des équipements dans les véhicules</li> <li>■ Gestion des pièces de remplacement</li> </ul>	210,5	Motorola
<b>Fournisseur exclusif d'équipements</b>		
Du 1 <sup>er</sup> juin 2017 au 31 mai 2027		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Services d'entretien logiciel et matériel</li> <li>■ Services de soutien technique</li> <li>■ Services professionnels spécialisés</li> <li>■ Formation</li> <li>■ Pièces et équipements de rechange, d'entretien et de remplacement</li> </ul>	16,0	Motorola
<b>Maintien à niveau du système ASTRO 25 du réseau voix numérique du RENIR</b>		
Du 30 juin 2015 au 29 juin 2020	14,0	Motorola
<b>Travaux d'inspection et d'entretien des infrastructures civiles des sites de radiocommunication</b>		
Du 1 <sup>er</sup> février 2017 au 31 janvier 2020	11,3	Telecon inc.

1. Même si un contrat a été conclu en 2015, il a été pris en compte dans la période d'exploitation 2017-2027. De plus, les contrats octroyés après juillet 2019 n'ont pas fait l'objet de notre analyse.

