



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2018-2019

Novembre 2018





RAPPORT DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2018-2019

Novembre 2018



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 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: 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 – 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-82579-1 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-82580-7 (version PDF)



Québec, novembre 2018

Présidence de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Madame,
Monsieur,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de novembre 2018. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*. Il contient quatre chapitres, dont deux comprennent les observations du commissaire au développement durable, ainsi qu'une annexe.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Table des matières

Introduction

Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

Chapitre 2 Formation technique au collégial
Audit de performance
Observations du commissaire au développement durable

Chapitre 3 Gestion des pneus hors d'usage
Audit de performance
Observations du commissaire au développement durable

Chapitre 4 Rémunération des médecins : administration et contrôle
Suivi d'un audit de performance

Annexe A Analyse de l'état d'avancement annuel du plan d'action
du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre
les changements climatiques portant sur la réhabilitation
des terrains contaminés

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 présente les résultats de récents travaux d'audit de performance, le suivi d'un audit de performance ainsi que l'analyse d'un état d'avancement de l'application de recommandations formulées par le Vérificateur général et la Commission de l'administration publique. 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.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

Observations de la vérificatrice générale, M^{me} Guylaine Leclerc

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Bilan des travaux sur le rapport préélectoral	4
2 Surveillance parlementaire des états financiers du gouvernement	8

1 Bilan des travaux sur le rapport préélectoral

1 Le 20 août dernier, le ministre des Finances a publié le premier rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec, conformément à la *Loi sur le ministère des Finances*. J'ai exprimé mon opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans ce rapport pour les années 2018-2019 à 2020-2021 dans un rapport de certification joint au rapport préélectoral.

2 Outre ce rapport de certification, le Vérificateur général a publié un rapport, intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*, qui fournit de l'information détaillée sur nos travaux d'examen du rapport préélectoral, les assises de notre conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions, ainsi que les éléments importants qu'il faut garder à l'esprit afin d'apprécier pleinement l'information que contient le rapport préélectoral. Nous y présentons notamment des facteurs particuliers qui accroissent l'incertitude des prévisions, dont certains pourraient avoir pour effet d'augmenter le surplus et le solde budgétaire si les incertitudes négatives liées à l'économie tardaient à se faire sentir.

3 Le rapport préélectoral et l'examen que nous en avons fait ont permis à tous les partis politiques d'avoir un portrait du cadre financier du gouvernement du Québec et ont ainsi favorisé un débat éclairé sur les finances publiques. Cet exercice était réalisé pour la première fois au Québec. Le gouvernement du Québec a ainsi emboîté le pas à celui de l'Ontario, qui a publié en 2018 son troisième rapport préélectoral examiné par le vérificateur général de cette province.

4 L'information économique et financière contenue dans le rapport préélectoral se veut un outil essentiel à la disposition des partis politiques pour l'élaboration de leurs plateformes électorales respectives. Grâce à ce rapport, ils peuvent évaluer l'effet de leurs engagements électoraux et de leurs politiques fiscales sur le cadre financier prévisionnel du gouvernement.

5 Un tel rapport préélectoral a également pour utilité de réduire fortement la possibilité pour un parti nouvellement porté au pouvoir de modifier ses engagements, en alléguant que la situation financière du gouvernement n'est pas celle qu'il croyait.

6 Ainsi, les nouveaux mandats confiés au ministre des Finances et au Vérificateur général ont permis de renforcer la transparence quant à la situation économique et financière du Québec avant la tenue d'élections générales.

7 Pour mener à bien cette mission, j'ai pu compter sur une équipe compétente, formée de professionnels ayant des expériences variées et complémentaires. De plus, nous avons travaillé en collaboration avec des spécialistes en économie, dont l'économétrie, et en finances publiques.

8 Précisons que nous n'avons pas établi les hypothèses et les prévisions présentées dans le rapport préélectoral, mais examiné leur caractère plausible, et ce, en date du 13 août 2018. Nos travaux m'ont permis de conclure que les hypothèses retenues et les prévisions relatives au cadre financier et à la dette pour les années 2018-2019 à 2020-2021 publiées dans le rapport préélectoral étaient plausibles, dans tous leurs aspects significatifs, et ce, selon l'objectif et les critères déterminés.

9 Il faut souligner que, dans le cadre de notre mission, le terme *plausible* réfère à ce qui est digne de foi, déterminé sur la base d'hypothèses raisonnables par rapport à la tendance historique, au contexte, au consensus d'économistes réputés ou à différentes autres données sources.

10 Dans une perspective d'amélioration continue, il me paraît important de réaliser un bilan de ce premier exercice. Je désire ainsi soulever les principaux enjeux auxquels nous avons été confrontés afin que nous puissions réfléchir aux façons d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la démarche menant à la publication du rapport préélectoral.

Travaux sur le processus budgétaire et autres travaux préliminaires

11 Nous avons réalisé des travaux à compter de novembre 2015 afin d'apprécier l'efficacité et la rigueur du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires. Ainsi, plus de 40 processus budgétaires importants, concernant plusieurs entités, ont été examinés. À titre d'exemple, citons les processus de prévision des revenus de l'impôt des particuliers, des taxes à la consommation et des transferts fédéraux et les processus de prévision des dépenses des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

12 Pendant ces travaux préliminaires à l'examen du rapport préélectoral, nous avons transmis de nombreux constats aux entités concernées afin de leur permettre d'apporter les correctifs nécessaires dans leurs processus avant la publication du rapport préélectoral. Bien que certaines améliorations restent à faire, cette approche a permis de renforcer le processus budgétaire et ainsi d'améliorer la qualité des prévisions du rapport préélectoral.

13 Les constats fréquemment soulevés concernaient l'utilisation d'une information nécessitant d'être mise à jour avant la préparation de prévisions, l'emploi d'hypothèses non justifiées, des mécanismes de contrôle ne permettant pas de détecter les erreurs et un manque de documentation des hypothèses et du processus d'établissement des prévisions.

14 Nous avons aussi réalisé certains travaux sur le cadre financier du *Plan économique du Québec* de mars 2018. Cela nous a permis d'amorcer notre examen de certaines hypothèses et d'éléments des prévisions avant de recevoir le projet de rapport préélectoral.

15 Les connaissances acquises lors de nos travaux nous furent très utiles pour parvenir à exprimer une conclusion à l'intérieur du court laps de temps qui nous a été alloué pour examiner le rapport préélectoral. Elles nous ont permis d'établir une stratégie d'examen du rapport préélectoral orientée entre autres sur les éléments les plus risqués.

Travaux d'examen du rapport préélectoral

16 Dès la réception du projet de rapport préélectoral, nous avons examiné la qualité de l'information qui y était présentée tout en poursuivant nos travaux sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions en fonction de l'évolution de la situation budgétaire, financière et économique.

17 Dans le souci de publier l'information la plus exacte possible, le ministère des Finances a procédé à des modifications au rapport préélectoral jusqu'au 10 août 2018, soit trois jours avant la date à laquelle je devais lui transmettre mon opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions. Cette méthode est conforme à ce que permet l'article 23.4 de la *Loi sur le ministère des Finances*. En effet, le ministre peut apporter des modifications jusqu'au moment où il reçoit l'opinion du vérificateur général.

18 Plusieurs ajustements ont donc été apportés par le ministère des Finances simultanément à notre examen du cadre financier et de la présentation du rapport. Une partie de ces ajustements a été effectuée pour tenir compte de nouvelles informations de nature économique et financière, ou encore de nouvelles mesures annoncées par le gouvernement, et ce, pour présenter un portrait le plus à jour possible du cadre financier à la veille du déclenchement des élections générales.

19 D'autres ajustements ont été apportés pour répondre à des éléments que nous avons soulevés lors de nos travaux à l'égard de la plausibilité des prévisions et de la présentation de l'information. Cette possibilité de corriger les éléments soulevés par l'auditeur est pratique courante lors de l'audit d'états financiers. En effet, lors d'un tel audit, l'auditeur externe demande la correction des anomalies à l'entité, laquelle apporte généralement les corrections dans la mesure jugée nécessaire avant de publier ses états financiers. Cette approche favorise la publication d'un rapport plus utile.

20 Bien entendu, tous ces ajustements ont représenté une charge de travail considérable pour l'équipe du Vérificateur général et celle du ministère des Finances. De plus, un ajustement majeur très tardif des prévisions aurait pu faire en sorte que le Vérificateur général ne dispose pas du temps nécessaire pour en faire la validation, ce qui aurait pu l'amener à diminuer la portée de sa conclusion.

21 En comparaison, le rapport préélectoral du gouvernement de l'Ontario est remis au Vérificateur général au moment où il est rendu public, date à laquelle ce dernier commence généralement ses travaux. Le rapport préélectoral ne peut donc être modifié par la suite, ce qui en facilite l'examen, mais exclut toute possibilité d'amélioration à la suite des travaux du Vérificateur général.

22 Nous avons pu constater que, malgré les difficultés que cela engendre, la possibilité d'apporter des modifications au rapport pendant notre examen contribue à améliorer la qualité des prévisions et de l'information qu'il contient. Cependant, cette façon de faire, qui s'avère un défi de taille, nécessitera une réflexion approfondie, en collaboration avec le gouvernement, d'ici le prochain rapport préélectoral prévu en 2022. Il me paraît en effet essentiel de trouver un équilibre entre la plus grande précision de l'information, favorisée par les ajustements tardifs, et le délai nécessaire pour effectuer les travaux menant à la production des deux rapports du Vérificateur général.

23 Je termine en remerciant la Commission de l'administration publique et la Commission des finances publiques de m'avoir donné l'occasion de leur présenter le fruit de nos travaux sur le rapport préélectoral lors d'une séance conjointe.

Travaux en vue du prochain rapport préélectoral

24 Au cours des prochaines années, nous poursuivrons nos efforts pour maintenir à jour nos connaissances des documents budgétaires publiés annuellement et suivre l'évolution du processus budgétaire. Nos travaux consisteront notamment à effectuer des analyses tendanciennes, à suivre les changements dans les programmes, la tarification ou la fiscalité, et à évaluer les améliorations apportées à la suite de nos constats.

25 De plus, nous travaillerons de nouveau en étroite collaboration avec les représentants gouvernementaux afin de bonifier la démarche actuelle pour permettre à chaque acteur de réaliser son mandat avec efficacité et efficience en 2022.

2 Surveillance parlementaire des états financiers du gouvernement

26 Dans le tome de mai dernier, j'ai fait part de ma préoccupation concernant la surveillance exercée par les parlementaires à l'égard des états financiers consolidés du gouvernement. Pour le moment, les états financiers du gouvernement ne font l'objet d'aucun examen en commission parlementaire, ce qui ne favorise pas un sain processus de gouvernance.

27 Les parlementaires accordent beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, alors que ce n'est pas le cas pour les Comptes publics. Pourtant, ils constituent une des pierres angulaires de la reddition de comptes, puisqu'ils terminent le cycle budgétaire et présentent notamment dans quelle mesure les prévisions budgétaires se sont réalisées.

28 Au Canada, à l'exception du Québec, les gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral ont mis en place un comité permanent des Comptes publics. Dans les dernières années, nous avons observé que la majorité des comités permanents ont examiné les Comptes publics et que plusieurs ont entendu le vérificateur général sur les rapports qui ont été déposés à l'assemblée législative.

29 Ainsi, dans le contexte d'une nouvelle Assemblée nationale et du début d'une nouvelle législature, je réitère mon invitation à l'Assemblée nationale de faire en sorte que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés par un comité de surveillance des Comptes publics ou par une commission parlementaire existante. Cette approche rehausserait la transparence du processus de surveillance des états financiers consolidés du gouvernement et me permettrait d'échanger avec les parlementaires sur des éléments que je jugerais pertinents en lien avec l'établissement de mon rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

**Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable**

Formation technique au collégial

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Campus Notre-Dame-de-Foy
Cégep de Matane
Cégep de Thetford
Collège de Maisonneuve

CHAPITRE

2

Faits saillants

Objectifs des travaux

La formation technique est une formation de l'enseignement supérieur qui vise à permettre aux diplômés d'acquérir les compétences professionnelles requises sur le marché du travail, de même que les habiletés et les attitudes nécessaires à l'adaptation aux changements et à l'acquisition de nouvelles compétences tout au long de la vie active.

Elle est offerte par les cégeps, les collèges privés et certaines écoles gouvernementales. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) en a la responsabilité.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- l'offre de formation technique est déployée par le MEES et les collèges de façon efficace et efficiente ;
- le MEES et les collèges ont mis en place des mécanismes efficaces et efficaces pour assurer la qualité des programmes de formation.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la formation technique au collégial.

Les analyses du MEES et des collèges audités ne leur permettent pas de s'assurer que l'offre de formation technique correspond aux besoins du marché du travail. Plus particulièrement, le MEES n'a pas analysé l'évolution de l'offre de formation au cours des 10 dernières années. Quant aux collèges audités, leurs analyses ne tiennent compte essentiellement que du nombre d'inscriptions à chaque programme.

La détermination par le MEES des besoins de formation ne prend pas en compte les programmes menant à une attestation d'études collégiales (AEC). Cela peut avoir un impact sur l'atteinte de l'équilibre entre le nombre de diplômés et les besoins de main-d'œuvre.

Les demandes d'autorisation de programmes menant à un diplôme d'études collégiales (DEC) déposées par les collèges ne sont pas traitées par le MEES de manière à ce que les meilleures options soient retenues. Par exemple, elles ne sont pas comparées entre elles afin de déterminer les plus porteuses compte tenu notamment des budgets disponibles.

L'information fournie par le MEES et les collèges audités sur les perspectives d'emploi, entre autres aux futurs étudiants, est incomplète et peut parfois prêter à confusion. En fait, les données s'appuient sur différentes définitions de taux de placement sans le définir. Par ailleurs, seulement deux des quatre collèges audités publient le taux de placement de tous leurs programmes menant à un DEC sur leur site Web. En ce qui concerne les taux de placement des finissants titulaires d'une AEC, les collèges audités ne les publient qu'exceptionnellement.

Un nombre très limité de programmes techniques conduisant à un DEC a fait l'objet d'une révision de la part du MEES et, lorsque c'est le cas, de longs délais sont observés pour leur révision. Il y a donc un risque que les programmes ne soient pas bien arrimés avec les exigences des emplois. Au 31 décembre 2017, 90 des 112 programmes techniques conduisant à un DEC n'avaient pas été révisés par le MEES depuis leur conception.

Le MEES et les collèges audités n'ont pas de vue d'ensemble de la qualité des programmes de formation technique. Les outils utilisés par le MEES comportent des limites notamment quant au suivi de la mise en œuvre des programmes. Dans les collèges, l'évaluation continue de la qualité des programmes est le principal moyen mis en place pour apporter les ajustements nécessaires au maintien de la qualité. Toutefois, son implantation, commencée au cours des 10 dernières années, n'est pas encore complétée.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MEES et des quatre collèges audités, soit le Campus Notre-Dame-de-Foy, le Cégep de Matane, le Cégep de Thetford et le Collège de Maisonneuve. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et aux collèges audités

- 1 Disposer des données pertinentes sur les besoins actuels et futurs du marché du travail pour permettre l'arrimage de l'offre de formation technique avec ces besoins.**
- 2 Analyser périodiquement l'offre de formation technique dans son ensemble pour s'assurer qu'elle est optimale.**
- 3 Informer les usagers de manière à ce qu'ils disposent de renseignements suffisants, clairs et à jour sur les programmes de formation technique et les perspectives d'emploi.**
- 5 Développer et réviser les programmes de formation technique en temps opportun de façon à ce qu'ils répondent aux exigences de l'emploi.**
- 6 S'assurer d'avoir une vue d'ensemble de la qualité des programmes de formation technique et apporter les ajustements au besoin.**
- 7 Mettre en place les outils permettant d'évaluer adéquatement la performance de la formation technique.**

Recommandation au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

- 4 Revoir le processus d'autorisation des programmes techniques conduisant à un DEC de manière à permettre une gestion optimale de l'offre.**
-

Table des matières

Audit de performance

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	11
2.1 Offre de formation technique	11
Besoins du marché du travail	
Évaluation globale de l'offre de formation	
Processus d'autorisation	
Information aux usagers	
Recommandations	
2.2 Mécanismes pour assurer la qualité des programmes	22
Développement et révision des programmes	
Évaluation des programmes	
Recommandations	
2.3 Performance de la formation technique	33
Recommandation	

Observations du commissaire au développement durable

Commentaires des entités auditées	40
Annexes et sigles	47

Équipe

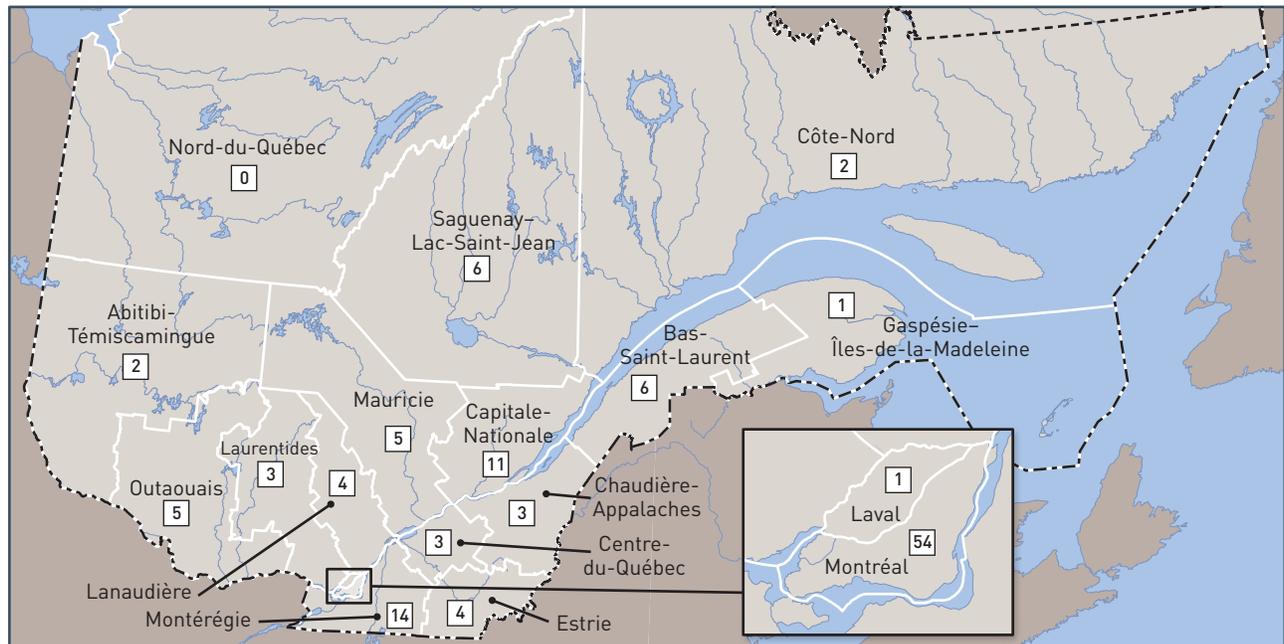
Alain Fortin
Directeur principal d'audit
Maryse Fournier
Directrice d'audit
Marie-Hélène Boily
Myriam L'Heureux
Simon Lauzon
Jean-Louis Mbadinga
Philippe Turcot
Nadia Zenadocchio

1 Mise en contexte

1 Auparavant offerte par les écoles techniques, la formation technique a été intégrée à l'offre des cégeps dès leur création en 1967. L'objectif était de favoriser l'accessibilité à la formation et d'intégrer la formation générale à la formation technique, en fournissant aux futurs travailleuses et travailleurs de solides connaissances de base et une plus grande polyvalence pour s'adapter aux changements des exigences du marché du travail. Depuis, le ministère de l'Éducation, devenu le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) en 2016, a la responsabilité de cette formation.

2 La formation technique, qui relève de l'enseignement supérieur, vise à permettre aux diplômés d'acquérir les compétences professionnelles requises sur le marché du travail, de même que les habiletés et les attitudes nécessaires à l'adaptation aux changements et à l'acquisition de nouvelles compétences tout au long de la vie active. Au 31 décembre 2017, elle était offerte par les cégeps (48), mais aussi par les collèges privés subventionnés (24) et non subventionnés (41), et certaines écoles gouvernementales (11). La figure 1 présente la répartition de ces 124 collèges sur le territoire.

Figure 1 Répartition sur le territoire des collèges offrant la formation technique



Source : MEES.

3 Les programmes de formation technique sont habituellement d'une durée de 3 ans pour les programmes menant au diplôme d'études collégiales (DEC) ou d'une durée variant généralement de 6 à 18 mois pour les programmes conduisant à une attestation d'études collégiales (AEC). Ils permettent d'occuper des emplois de technologue ou de technicien. Au 31 décembre 2017, on comptait 112 programmes de formation technique menant à un DEC, répartis en cinq familles (techniques biologiques et technologies agroalimentaires, techniques physiques, techniques humaines, techniques de l'administration et techniques en arts et communications graphiques) ainsi que plus de 1 000 programmes menant à une AEC.

4 En plus de ces programmes, les collèges offrent, à la **formation continue**, des formations non créditées, soit des formations techniques qui ne mènent pas à un diplôme. Il s'agit notamment de formations sur mesure qui s'adressent principalement aux entreprises.

5 Pour les programmes conduisant au DEC, les objectifs, les standards et les compétences visées sont déterminés par le MEES, alors que les activités d'apprentissage sont élaborées par les collèges. Ces notions sont définies ci-dessous.

Programme	■ Ensemble intégré d'activités d'apprentissage visant l'atteinte d'objectifs de formation en fonction de standards déterminés
Objectif	■ Compétence, habileté ou connaissance à acquérir ou à maîtriser
Standard	■ Niveau de performance considéré comme le seuil à partir duquel on reconnaît qu'un objectif est atteint
Compétence	■ Savoir-agir fondé sur la mobilisation et l'utilisation efficaces d'un ensemble de ressources
Activité d'apprentissage	■ Cours magistral, laboratoire, atelier, séminaire, stage ou autre activité pédagogique destinés à assurer l'atteinte des objectifs et des standards ainsi que le développement des compétences visées par un programme

La formation continue s'adresse surtout aux adultes qui souhaitent développer ou mettre à jour leurs compétences professionnelles et techniques, et aux entreprises qui veulent que leur main-d'œuvre se recycle, se perfectionne ou hausse son niveau de qualification.

6 En ce qui concerne les programmes d'études menant à une AEC, ils sont généralement développés par les collèges à partir d'un programme menant à un DEC, soit un « DEC de référence ». Ces programmes plus courts permettent une adaptation rapide aux réalités du marché du travail, visent une clientèle adulte et sont offerts à la formation continue.

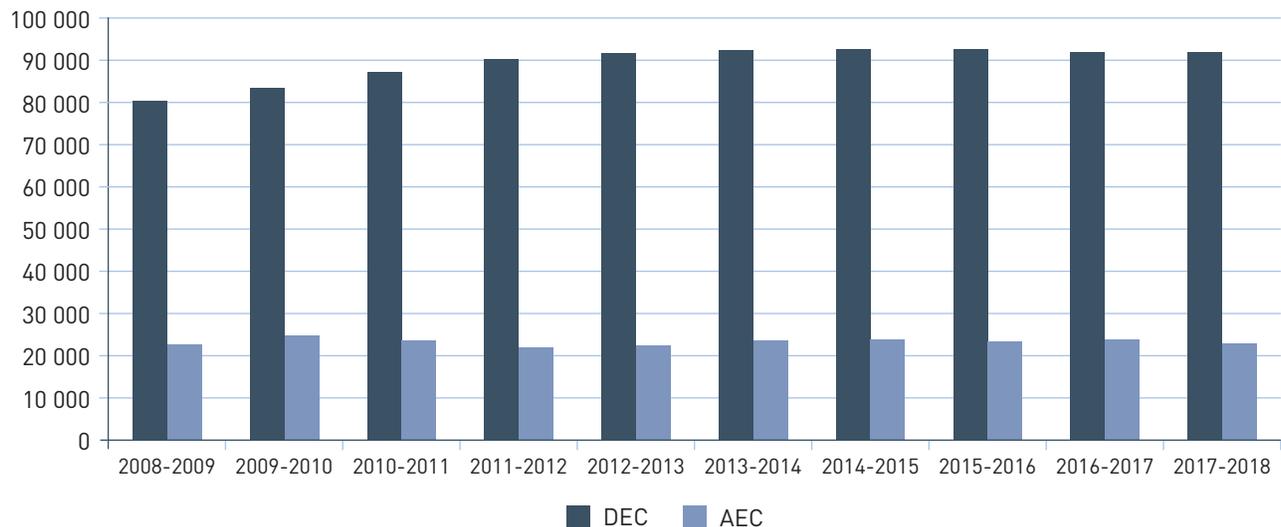
7 En 2010, le MEES estimait que 60 % des sommes qu'il alloue aux cégeps et aux collèges privés subventionnés étaient destinées à la formation technique, ce qui représentait environ 1,3 milliard de dollars en 2016-2017. Emploi-Québec finance aussi une partie de la formation technique. En 2016-2017, sa contribution a été de 31,1 millions, notamment par l'achat de formations destinées à sa clientèle inscrite à la formation continue dans les cégeps.

8 Selon les données provisoires du MEES, 114 532 étudiants étaient inscrits en formation technique au trimestre d'automne 2017, dont 91 764 à un programme menant à un DEC et 22 768 à un programme menant à une AEC. Les étudiants inscrits à la formation technique représentaient un peu plus de la moitié de l'ensemble des étudiants du collégial, et près de 88 % fréquentaient un collège à temps plein.

Tendances

9 Le nombre d'étudiants inscrits à un programme technique conduisant à un DEC a augmenté de 15 % au cours des 10 dernières années, alors que ce nombre est stable pour les programmes conduisant à une AEC, comme l'illustre la figure 2.

Figure 2 Nombre d'étudiants inscrits à la formation technique ces 10 dernières années



Source : MEES.

10 Le taux de diplomation deux ans après la durée prévue des études techniques menant à un DEC a été relativement stable, soit d'environ 60 %, pendant la période de 10 ans pour laquelle les données sont disponibles (cohortes de 2002-2003 à 2011-2012). Il en est de même du taux de diplomation dans les délais prévus pour les cohortes de 2004-2005 à 2013-2014, qui a été d'environ 36 %.

11 Par ailleurs, le taux de placement des finissants (diplômés en emploi) est en général plus élevé pour les diplômés ayant obtenu un DEC que pour ceux ayant obtenu une AEC. Il est à noter qu'environ le tiers des titulaires d'un DEC de la formation technique poursuivent leurs études après l'obtention de leur diplôme.

Rôles et responsabilités

12 En matière de formation technique, les responsabilités sont partagées entre le MEES et les collèges. Ces responsabilités sont déterminées notamment par la *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie*, la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, la *Loi sur l'enseignement privé* et le *Règlement sur le régime des études collégiales*. Voici leurs principaux rôles et responsabilités concernant la formation technique.

MEES	<p>Élaborer et proposer au gouvernement des orientations et des politiques relatives aux domaines de sa compétence. Parmi ses responsabilités au regard de la formation technique, on retrouve celles de :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ soutenir le développement et promouvoir la qualité de l'enseignement collégial ;▪ favoriser le développement des collèges et veiller à la qualité des services dispensés par les collèges en lien avec la mission du MEES ;▪ établir les programmes d'études conduisant à un diplôme d'études collégiales (DEC), soit les objectifs, les standards et les compétences visées ;▪ fixer les conditions d'admission à un programme conduisant à un DEC ;▪ autoriser les programmes conduisant à un DEC qu'un collège peut offrir ;▪ décerner les DEC ;▪ allouer aux collèges les ressources financières et faire un suivi de leur équilibre financier.
------	--

Collèges	<p>Dans le cadre de sa mission, un collège a pour responsabilité de :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ mettre en œuvre les programmes préuniversitaires ou techniques autorisés ;▪ déterminer les activités d'apprentissage permettant l'atteinte des objectifs et des standards, ainsi que l'acquisition des compétences visées par les programmes ;▪ établir, s'il y a lieu, et mettre en œuvre un programme conduisant à une AEC dans un domaine de formation pour lequel un programme menant à un DEC a déjà été autorisé (sinon, obtenir préalablement l'autorisation du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur) ;▪ concevoir et mettre en application une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages et une politique institutionnelle d'évaluation des programmes, lesquelles font l'objet d'une évaluation par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) ;▪ recommander au ministère la délivrance des DEC ;▪ décerner les AEC.
----------	--

Créée en 1993, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, qui relève du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, a pour mission d'évaluer pour chaque collège :

- les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages, y compris les procédures de sanction des études, et leur application ;
- les politiques institutionnelles d'évaluation relatives aux programmes d'études et leur application ;
- la mise en œuvre des programmes d'études établis par le ministre, compte tenu des objectifs et des standards qui leur sont assignés ;
- les objectifs, les standards et la mise en œuvre des programmes d'études établis par le collège, compte tenu des besoins qu'ils ont pour fonction de satisfaire.

13 D'autres acteurs contribuent aussi au développement de la formation technique, notamment le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Emploi-Québec, la Commission des partenaires du marché du travail, les ministères concernés, dont celui de la Santé et des Services sociaux, le Comité national des programmes d'études professionnelles et techniques, l'Office des professions du Québec et certaines associations professionnelles. Leurs rôles et responsabilités concernant la formation technique sont présentés à l'annexe 2.

14 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

15 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'offre de programmes de formation technique au collégial, les mécanismes pour assurer la qualité de ces programmes et la performance de la formation technique.

16 Cet audit s'intéresse notamment à la manière dont la formation technique est déployée ainsi qu'au processus de développement et de révision des programmes, et ce, tant à l'enseignement régulier qu'à la formation continue. L'adéquation tant quantitative que qualitative entre la formation technique et les besoins de main-d'œuvre joue un rôle important dans l'économie québécoise et a une incidence sur le niveau de vie de la population, surtout dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre.

2.1 Offre de formation technique

17 À l'automne 2017, 803 autorisations d'offrir un programme d'études techniques conduisant à un DEC avaient été octroyées par le MEES et 1 235 programmes conduisant à une AEC pouvaient être offerts sur le territoire québécois. Un même programme peut être offert par plus d'un collègue. Le tableau 1 présente la répartition des programmes conduisant à un DEC par régions administratives, soit ce que le ministère appelle la carte des enseignements.

Tableau 1 Offre de formation technique menant à un diplôme d'études collégiales (automne 2017)

Régions administratives	Autorisations de programme en vigueur	Programmes offerts
Bas-Saint-Laurent	58	54
Saguenay-Lac-Saint-Jean	53	50
Capitale-Nationale	87	80
Mauricie	47	44
Estrie	34	30
Montréal	205	195
Outaouais	34	34
Abitibi-Témiscamingue	14	14
Côte-Nord	18	18
Nord-du-Québec	–	–
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	17	15
Chaudière-Appalaches	35	34
Laval	22	20
Lanaudière	25	24
Laurentides	33	32
Montérégie	95	86
Centre-du-Québec	26	24
Total	803	754

Source : MEES.

Un programme conduisant à une AEC est actif lorsqu'il a été officialisé par le MEES. Cela signifie que le collège peut alors y inscrire des étudiants.

Les besoins quantitatifs du marché du travail sont les besoins de main-d'œuvre dus à la croissance des emplois, au remplacement de la main-d'œuvre, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux secteurs d'emplois.

18 Le tableau 1 montre que le nombre de programmes techniques conduisant à un DEC autorisés est supérieur au nombre de programmes offerts. Cela s'explique par le fait que les collèges peuvent décider de ne pas offrir un programme qu'ils sont autorisés à offrir lorsque le nombre d'inscriptions est insuffisant.

19 En ce qui concerne les programmes conduisant à une AEC, seulement 59 % des programmes **actifs** étaient offerts en 2016-2017, soit 724 sur 1 235.

20 Pour offrir une formation technique menant à un DEC, tous les collèges doivent obtenir une autorisation préalable du ministre. Pour les collèges privés, cette autorisation est accordée par l'entremise de leur permis de tenir un établissement privé.

21 Tout collège peut concevoir et mettre en œuvre un programme conduisant à une AEC sans autorisation du ministre lorsqu'il existe un DEC de référence, et ce, même s'il n'offre pas ce DEC. Cependant, les collèges privés doivent demander une modification à leur permis pour concevoir et mettre en œuvre tout nouveau programme conduisant à une AEC.

22 Le MEES et les collèges doivent s'assurer de déployer l'offre de formation technique afin de répondre aux **besoins quantitatifs du marché du travail** et de favoriser l'accès à la formation, et ce, tout en s'assurant d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. C'est pourquoi la détermination des besoins du marché du travail, l'évaluation de l'offre de formation et la gestion des demandes d'autorisation de programme sont importantes et sont traitées ci-après.

Besoins du marché du travail

23 Pour que l'offre de formation réponde le plus exactement possible aux besoins quantitatifs du marché du travail, il est important que les besoins de formation actuels et futurs auxquels il faut répondre soient déterminés de la manière la plus fiable possible, notamment par le MEES et par les collèges.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

24 Le modèle utilisé par le MEES pour déterminer les besoins de formation présente des limites pouvant avoir un impact sur l'atteinte de l'équilibre entre le nombre de diplômés et les besoins de main-d'œuvre. Notamment, les prévisions ne tiennent pas compte des programmes conduisant à une AEC, alors qu'ils forment une part importante des diplômés, mais considèrent essentiellement les programmes techniques conduisant à un DEC.

25 C'est dans le but d'obtenir des données prévisionnelles qui lui permettent de répondre aux besoins du marché du travail que le MEES a élaboré le modèle d'adéquation formation-emploi. Le MEES alimente le modèle avec des données provenant de Statistique Canada et d'autres partenaires, tels qu'Emploi-Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi qu'avec son information de gestion et ses propres statistiques, notamment les résultats des **enquêtes Relance auprès des diplômés** (annexe 3).

26 L'objectif du modèle est de viser l'atteinte d'un équilibre entre le nombre de diplômés et les besoins de main-d'œuvre des entreprises, tant au niveau régional que provincial. Le MEES consigne les résultats qu'il obtient avec ce modèle par programme dans les fiches d'adéquation formation-emploi dont la mise à jour est prévue annuellement.

27 Ce modèle lui permet de poser un diagnostic sur chaque programme conduisant à un DEC pour déterminer s'il y a lieu de hausser ou d'abaisser la capacité d'accueil (nombre de débutants) du réseau collégial en entier ou d'une région donnée. Le modèle permet de voir s'il y a un déficit, un surplus ou un équilibre entre :

- le nombre de débutants à accueillir, notamment en fonction du nombre d'emplois futurs à pourvoir, du taux annuel de croissance des emplois et du taux de poursuite des études ; et
- le nombre de débutants de l'année précédente.

28 Les résultats de l'application du modèle sont importants puisqu'ils sont utilisés notamment par les collèges, pour justifier leurs demandes d'autorisation de programme conduisant à un DEC, et par les étudiants pour s'informer sur les perspectives d'emploi des programmes.

29 Nos travaux révèlent que le modèle présente cependant des limites. D'abord, il ne tient pas compte, à quelques exceptions près, des programmes menant à une AEC. Durant l'année 2016, 13 697 AEC ont été délivrées comparativement à 19 592 DEC en formation technique. En ne tenant pas compte des titulaires d'une AEC, le modèle risque de sous-estimer le nombre de diplômés potentiels et susceptibles de pourvoir les mêmes postes. Par le fait même, il risque de surestimer le nombre de débutants nécessaires pour répondre aux besoins du marché du travail.

30 La prise en compte des programmes menant à une AEC est d'autant plus pertinente qu'une partie importante d'entre eux permettent de qualifier des personnes qui peuvent remplir plusieurs des fonctions associées à des programmes conduisant à un DEC.

31 Ensuite, le modèle ne fait pas la distinction entre un emploi à temps partiel et un emploi à temps plein, ce qui peut affecter la justesse de l'évaluation des besoins pour certains types d'emplois. Il s'agit pourtant d'une donnée qui a un impact de plus en plus important. En effet, la proportion des emplois à temps partiel par rapport à l'ensemble des emplois disponibles est en croissance.

Le MEES réalise les enquêtes Relance auprès des diplômés de la formation professionnelle et technique dans le but de connaître leur situation sur le marché du travail près d'un an après l'obtention de leur diplôme.

32 De surcroît, les modalités d'application du modèle d'adéquation formation-emploi et les hypothèses utilisées ne sont pas suffisamment documentées, ce qui peut compromettre l'intégrité des données ainsi que la qualité des analyses et des résultats produits au fil du temps. Cela est d'autant plus critique que la procédure est complexe et que son fonctionnement repose sur une seule personne.

33 En outre, le MEES ne fait pas d'analyse systématique de la fiabilité de son modèle et de ses prédictions du nombre de débutants visés. Entre autres choses, il ne s'est pas doté d'un mécanisme pour vérifier a posteriori dans quelle mesure ses prédictions des années passées se sont avérées.

34 Enfin, les données utilisées par le MEES pour alimenter son modèle, notamment pour l'évaluation des besoins régionaux et ceux des secteurs émergents, ne sont pas complètes pour certains programmes.

Collèges audités

35 Les collèges audités utilisent plusieurs sources d'information pour connaître les besoins quantitatifs du marché du travail et les tendances, dont les données provenant :

- du ministère, notamment les fiches d'adéquation formation-emploi et les résultats des enquêtes Relance auprès des diplômés ;
- de leurs propres consultations auprès de leurs partenaires et de leurs étudiants ;
- de leur information de gestion.

36 Les collèges audités ne disposent pas en temps opportun de toutes les données sur les besoins de main-d'œuvre qui leur seraient nécessaires pour vérifier l'adéquation de leurs programmes avec les besoins des employeurs et appuyer la prise de décision.

37 D'abord, deux des quatre collèges audités n'ont pas leurs résultats institutionnels relatifs aux besoins quantitatifs de main-d'œuvre, données qui proviennent notamment de l'enquête Relance auprès des diplômés. D'une part, le MEES ne les achemine plus systématiquement aux collèges ; d'autre part, ceux-ci ne s'assurent pas toujours de les obtenir ou de les compléter lorsque nécessaire par de l'information plus adaptée. Notons que les résultats institutionnels des collèges n'étaient pas disponibles pour l'une des trois dernières années.

38 Or, ces données sont nécessaires pour permettre aux collèges de dresser un portrait de l'insertion des diplômés sur le marché du travail et ainsi vérifier l'adéquation de leurs programmes de formation avec les besoins des employeurs. Elles leur permettent aussi de comparer leur performance avec celle de l'ensemble du réseau collégial, notamment à l'égard du taux de placement lié à la formation de leurs diplômés. En l'absence de ces données, il peut s'avérer difficile pour les collèges de faire de telles analyses afin d'optimiser leur offre.

Évaluation globale de l'offre de formation

39 Pour assurer une saine gestion et l'équilibre entre l'offre de formation et les besoins quantitatifs du marché du travail, on s'attend à ce que le ministère, d'une part, et les collèges, d'autre part, évaluent globalement l'offre de formation, tant pour les programmes menant à un DEC que pour ceux menant à une AEC. On s'attend également à ce que cette évaluation soit réalisée selon une fréquence établie et que les ajustements nécessaires soient apportés pour s'assurer que l'offre demeure optimale. Cela est d'autant plus important dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

40 Le MEES n'a pas analysé l'ensemble de l'offre de formation technique des collèges pour s'assurer que cette offre demeure optimale. Par ailleurs, il n'en a pas évalué les coûts totaux et n'est pas en mesure d'évaluer les coûts-bénéfices des programmes.

41 Le ministère n'a pas analysé l'évolution de la carte des enseignements au cours des 10 dernières années, même s'il peut le faire avec les données dont il dispose. Entre autres choses, il ne réévalue pas les autorisations de programme, alors qu'il y aurait lieu de le faire. En 2016-2017, il a dressé un portrait qui comprend notamment la répartition du nombre d'autorisations par type de collège et une analyse des programmes en difficulté selon les régions, les cégeps et les secteurs de formation les plus touchés. Toutefois, ce portrait est insuffisant puisqu'il ne propose pas de correctifs pour pallier les problématiques relevées.

42 Pourtant, le ministère a informé les collèges qu'à partir de 2010 toute nouvelle autorisation de programme ferait l'objet d'une évaluation après 6 ans. Bien que les premières évaluations aient été prévues pour l'hiver 2018, elles n'étaient pas terminées au moment de nos travaux. De plus, outre la réalisation d'un état de situation des autorisations dans le cadre du processus de révision d'un programme, rien d'autre n'a été prévu pour les quelque 721 autorisations octroyées avant 2010. Cela est préoccupant étant donné les longs délais de révision des programmes, comme nous le démontrerons dans la section suivante.

43 De plus, plusieurs programmes n'ont pas été offerts depuis un certain nombre d'années, en raison d'un nombre d'inscriptions insuffisant, même si les collèges sont toujours autorisés à les offrir. Cette situation peut engendrer des coûts entre autres pour la mise en disponibilité ou la réaffectation du personnel lors de la suspension d'un programme. L'enjeu lié au nombre d'inscriptions nécessite une analyse approfondie afin d'en déceler les causes et de prendre les mesures appropriées. Par exemple, dans le cas d'un problème d'attractivité, l'efficacité des activités de promotion pourrait être mise en cause.

Un programme d'études techniques est jugé en difficulté par le ministère lorsqu'il est offert à un total de 50 étudiants ou moins, pour les niveaux collégial I, II et III réunis, pendant une année scolaire donnée.

Les modes d'enseignement comprennent l'offre de programmes à temps plein, à temps partiel, le soir, les fins de semaine, l'été ou à distance.

44 Le MEES n'a pas évalué non plus la mesure qu'il a mise en place pour accorder un soutien financier particulier (dépenses liées au personnel, au transfert d'étudiants dans d'autres collèges, etc.) aux cégeps qui désirent procéder à la rationalisation de leur offre de formation en cessant d'offrir un ou des programmes d'études. Pourtant, cette mesure est très peu utilisée. En effet, alors que 157 programmes étaient jugés en **difficulté** par le MEES en 2016-2017, aucun ne s'en est prévalu au cours des 3 dernières années.

45 D'autre part, pour favoriser l'accessibilité aux études collégiales et la réussite scolaire, il importe que l'offre de formation soit adaptée aux différentes clientèles. Cela peut par exemple se concrétiser par l'offre d'une formation à temps partiel ou à temps plein. À l'exception de la formation à distance offerte par les cégeps et les universités, dont le MEES a dressé un portrait récemment, il n'y a pas de portrait des différents **modes d'enseignement** offerts par les collèges. Le ministère ne sait donc pas si l'offre est suffisamment adaptée aux clientèles et s'il doit prendre des mesures à cet égard.

46 En ce qui concerne les coûts totaux de la formation technique, le MEES ne s'est pas doté d'outils lui permettant de les évaluer. Il n'est donc pas en mesure de suivre leur évolution ni même d'évaluer adéquatement les coûts-bénéfices des programmes. Par conséquent, il ne peut pas non plus apporter les correctifs nécessaires, notamment à son financement, et en rendre compte.

Collèges audités

47 Aucun des collèges audités n'a réalisé une analyse complète de son offre de formation de façon à l'adapter aux besoins quantitatifs du marché du travail et à ceux de la clientèle étudiante si nécessaire.

48 De fait, l'analyse réalisée annuellement par les collèges audités tient compte essentiellement du nombre d'inscriptions à chaque programme afin de décider s'il sera offert ou non. Il est à noter qu'un des collèges audités analyse ses programmes en difficulté à partir d'autres critères, comme le potentiel de relance du programme.

49 De plus, en ce qui concerne les programmes menant à une AEC, certains collèges audités ne cherchent pas suffisamment à développer une offre plus grande ou diversifiée, ou n'ont pas d'incitatif pour le faire, étant donné que l'enveloppe budgétaire est fermée. Par exemple, dans un des collèges, l'offre est la même depuis cinq ans, et l'un des programmes conduisant à une AEC absorbe la majeure partie de son enveloppe.

50 Par ailleurs, tous les collèges audités ont entrepris des actions pour adapter leur offre aux besoins de leur clientèle, mais les modes d'enseignement restent peu diversifiés, en particulier pour les programmes techniques conduisant à un DEC. Compte tenu de cette situation, il serait important qu'ils évaluent si leur offre est suffisamment adaptée aux clientèles actuelles et potentielles pour favoriser l'accès aux études collégiales.

51 Sans évaluation de leur offre globale de formation technique, les collèges audités ne peuvent savoir si des ajustements sont nécessaires pour s'assurer qu'elle demeure optimale dans une perspective à moyen et à long terme. Une évaluation leur permettrait de savoir par exemple s'il y a lieu de remplacer certains programmes, de considérer la possibilité d'en ajouter pour combler des besoins émergents ou encore de diversifier leurs modes d'enseignement.

Processus d'autorisation

52 L'octroi des autorisations de programme par le ministre responsable de l'enseignement supérieur est encadré, depuis janvier 2014, par des règles qui ont été définies dans le *Cadre de gestion de l'offre de formation professionnelle et de l'offre de formation collégiale technique*. Ce cadre vise à assurer la transparence et la cohérence quant aux principaux critères utilisés par le MEES pour l'analyse des demandes.

53 Nous avons analysé un échantillon raisonné de 21 des 76 demandes d'autorisation d'offrir un programme technique conduisant à un DEC déposées entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 décembre 2017. Nos critères de sélection sont présentés à l'annexe 1.

54 Le processus d'autorisation des programmes techniques menant à un DEC ne permet pas d'assurer une gestion optimale de l'offre. Les demandes ne sont pas comparées entre elles de façon à retenir les meilleures options et le processus ne favorise pas suffisamment la cohésion et la collaboration entre les collèges ainsi qu'un traitement objectif des demandes.

55 Le processus d'autorisation de programme prévoit que les demandes sont déposées avant le 1^{er} juin de chaque année. L'analyse du ministère tient compte des autorisations existantes d'un même programme ainsi que des autres demandes liées à ce programme. Toutefois, il ne compare pas les demandes reçues entre elles de manière à retenir les meilleures options compte tenu notamment des budgets disponibles. De fait, l'analyse de dossiers est plutôt axée sur la conformité (respect ou non des critères). Il est à noter que seulement 11 % des demandes soumises par les collèges au cours des 4 dernières années (du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2017) ont été refusées par le MEES, soit 10 demandes sur 86.

56 Par ailleurs, le fait que les exigences du processus d'autorisation diffèrent pour les cégeps, les collèges privés subventionnés et les collèges privés non subventionnés (annexe 4) complexifie la gestion de l'offre globale pour le ministère. Par exemple, les collèges privés qui demandent l'autorisation d'offrir un programme non subventionné n'ont pas à démontrer qu'il existe un besoin sur le marché du travail, mais seulement qu'ils ont la capacité de l'offrir.

57 Ensuite, le MEES n'informe pas l'ensemble des collèges des demandes d'autorisation qu'il reçoit ni des collèges qui font les demandes et des justifications de son refus ou de son approbation. Ainsi, chaque collège planifie ses demandes d'autorisation sans toujours connaître celles des collèges voisins. Par conséquent, les collèges font généralement leurs demandes « en silo ». Cette façon de faire ne favorise pas suffisamment la cohésion et la collaboration et, par conséquent, l'utilisation optimale des fonds publics. Précisons que, depuis peu, les cégeps de Montréal doivent se concerter avant de faire une demande au MEES, ce qui est une bonne pratique. Une telle initiative de concertation a aussi été observée dans une autre région. De même, à partir de l'année 2018-2019, les cégeps devront informer les autres cégeps, en particulier ceux de leur région, de leur intention de déposer une demande d'autorisation.

58 En outre, le MEES n'a pas établi de moyen efficace pour inciter les collèges à offrir un programme là où il y a des besoins. Ainsi, si aucun collège ne manifeste son désir d'offrir un programme, il ne se donnera pas. Ce sont les collèges qui demandent l'autorisation d'offrir les programmes, et non le ministère qui fait des appels de projets. Il est à noter qu'un projet-pilote d'appel de propositions a été réalisé en 2017-2018, mais il n'est pas encore possible d'en évaluer les résultats.

59 Ces lacunes ne permettent pas d'assurer une gestion optimale de l'offre de programmes. On peut notamment se questionner sur le fait qu'au cours des 10 dernières années, il y ait eu une hausse de près de 10 % du nombre d'autorisations permanentes accordées, soit 97 nouvelles autorisations, et seulement 15 retraités demandés par les collèges.

60 Par ailleurs, même si le MEES a établi des orientations pour l'analyse des demandes d'autorisation, il n'a pas défini de balises claires et explicites permettant leur traitement objectif. En effet, les guides administratifs prévus dans le cadre de gestion du ministère n'ont pas été développés. En outre, la vérification des dossiers a montré que la documentation à l'appui des analyses est parfois insuffisante à l'égard d'éléments importants, comme pour ce qui est de la démonstration de la concertation régionale ou suprarégionale entre les collèges. De plus, il n'a pas été possible de déterminer si des travaux de validation de l'information fournie par les collèges avaient été effectués par le ministère, car il n'y a pas de trace de tels travaux dans les dossiers analysés.

Information aux usagers

61 Il importe avant tout de bien informer les usagers sur les programmes de formation technique, notamment les futurs étudiants, afin de faciliter leur prise de décision. L'information doit donc être accessible, claire, fiable, compréhensible et à jour.

62 De plus, la promotion des programmes de formation technique est importante en raison d'une insuffisance de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs secteurs d'activité. La promotion doit rejoindre les clientèles potentielles, être adaptée à celles-ci, et elle gagnerait à être réalisée en concertation.

63 L'information fournie par le MEES et les collèges audités sur les perspectives d'emploi des programmes de formation technique, entre autres aux futurs étudiants, est incomplète et peut parfois prêter à confusion. De même, leurs activités de promotion ne se font pas de manière concertée.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

64 Le MEES fournit de l'information sur les programmes de formation technique par l'entremise de plusieurs organismes privés et publics, dont l'**Inforoute FPT**, pour rendre cette information accessible aux collèges et aux futurs étudiants.

65 Le MEES collabore à la mise à jour de l'information relative aux perspectives d'emploi sur l'**Inforoute FPT**, notamment à celle concernant l'insertion sur le marché du travail des finissants titulaires d'un DEC. Les données qu'il fournit par l'intermédiaire de ce site n'incluent pas l'ensemble de l'information attendue sur le sujet, notamment :

- les données sur le taux d'emploi à temps partiel des titulaires d'un DEC (alors qu'il s'agit d'une information de plus en plus pertinente, comme mentionné précédemment) ;
- l'information sur les professions visées par les programmes menant à une AEC ;
- l'information relative à l'insertion sur le marché du travail des diplômés des programmes menant à une AEC (même si le MEES possède ces données).

66 De plus, les données relatives aux perspectives d'emploi disponibles sur les différents sites Web peuvent prêter à confusion, en particulier lorsqu'il s'agit du taux d'emploi. Le tableau 2 illustre la façon dont cette information est le plus souvent présentée.

Tableau 2 Extrait de l'Inforoute FPT

Données sur le placement des personnes diplômées :

	2016	2014	2013
En emploi (%) :	83,3	81,9	85,8
À la recherche d'un emploi (%) :	1,6	1,5	2,3
Aux études (%) :	14,1	16,1	11,9
Personnes inactives (%) :	1	0,5	0
Emploi à temps plein (%) :	73,1	71,2	72,8
Emploi à temps plein lié (%) :	33,3	31,9	27,3

67 Dans le tableau 2, le taux « en emploi à temps plein » et le taux « en emploi à temps plein lié [à la formation] » sont calculés sur le nombre de diplômés en emploi, alors que la présentation peut laisser croire que ces taux sont calculés sur l'ensemble des diplômés. Si c'était le cas, le taux « en emploi à temps plein » pour l'exercice 2016 serait de 60,9 % et le taux « en emploi à temps plein lié » pour cette même année serait de 20,3 %, comme le montre la figure 3.

Le site Inforoute FPT présente principalement de l'information sur les contenus, les particularités et les conditions d'admission des programmes d'études professionnelles et techniques.

Figure 3 Calculs des taux d'emploi tenant compte de l'ensemble des diplômés du programme présenté au tableau 2 (pour 2016)



Le site Top 54 est un site du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale qui fournit la liste des 54 métiers et professions les plus prometteurs.

⁶⁸ En matière de promotion des programmes de formation technique, le MEES et les collèges n'ont pas de stratégie commune. En effet, outre la publication de la liste des métiers et des professions d'avenir sur le site **Top 54**, le ministère collabore peu aux activités de promotion des programmes de formation technique des collèges, alors qu'il pourrait y avoir une réflexion concertée afin d'optimiser l'utilisation des fonds publics. Par exemple, des programmes offerts dans seulement un ou quelques collèges, mais qui ont une portée provinciale, pourraient faire l'objet d'actions concertées.

⁶⁹ Entre la fin de la campagne *Tout pour réussir* en 2013, à laquelle le MEES a collaboré, et qui ciblait essentiellement la clientèle des 14 à 24 ans, et la nouvelle stratégie gouvernementale de promotion des métiers (2017-2022) mise à jour en 2018, à laquelle le MEES collabore, il n'y a pas eu de nouvelles actions de promotion. Ainsi, au cours de cette période de 4 ans, le ministère a été peu actif pour orienter efficacement les futurs étudiants vers les programmes de formation technique offrant notamment de bonnes perspectives d'emploi et pour favoriser la viabilité des programmes.

Collèges audités

⁷⁰ L'information sur les perspectives d'emploi des diplômés de la formation technique (taux d'emploi ou taux de placement) n'est pas systématiquement rendue publique par les collèges audités. De plus, lorsque l'information est fournie, elle peut prêter à interprétation parce que les taux peuvent faire référence à différentes réalités, comme démontré ci-dessous.

Taux	Définition
En emploi	■ Proportion des personnes en emploi (à leur compte ou pour autrui), qui n'étudient pas à temps plein
En emploi à temps plein	■ Proportion des personnes en emploi travaillant en général 30 heures ou plus par semaine, excluant les personnes travaillant à leur compte
En emploi à temps plein lié	■ Proportion des personnes en emploi à temps plein jugeant que leur emploi est lié à leurs études, excluant les personnes travaillant à leur compte
Placement	■ Proportion des personnes diplômées en emploi par rapport à l'ensemble des personnes en emploi ou à la recherche d'un emploi

71 Seulement deux des quatre collèges audités publient le taux de placement pour tous leurs programmes menant à un DEC sur leur site Web. Un autre publie ce taux seulement lorsqu'il est de 100 % en ayant obtenu l'information de manière informelle auprès de ses diplômés. En ce qui concerne les taux de placement des finissants titulaires d'une AEC, les collèges audités ne les publient qu'exceptionnellement.

72 Lorsque les collèges audités publient le taux de placement de leurs diplômés, aucun ne définit de quel taux il s'agit précisément ni ne mentionne s'il correspond au taux de placement de ses diplômés ou de l'ensemble des diplômés du Québec pour le programme donné. De plus, un de ces collèges ne précise pas sa source et deux autres ne l'ont précisée que récemment. Par exemple, un des collèges a publié un taux de placement de 93 %, sans le définir, pour un programme technique conduisant à un DEC. Nous avons constaté que ce taux exclut les diplômés ayant poursuivi leurs études (57 %) et les personnes inactives (2 %). D'autre part, la fiche d'adéquation formation-emploi présente un taux en emploi de 38 % pour l'ensemble des diplômés. Ces données qui diffèrent d'un site à l'autre peuvent entraîner une certaine confusion chez les usagers.

73 Quant aux activités de promotion, les collèges audités ont chacun leurs façons de faire pour rejoindre différentes clientèles : sites Web, médias sociaux, visites d'école. Il arrive que certains réalisent des activités concertées pour des programmes qui leur sont propres de façon à optimiser leurs budgets promotionnels. Toutefois, trois des quatre collèges audités ont peu ou pas évalué l'efficacité de leurs actions en matière de promotion.

Recommandations

74 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère et aux collèges audités.

- 1 Disposer des données pertinentes sur les besoins actuels et futurs du marché du travail pour permettre l'arrimage de l'offre de formation technique avec ces besoins.**
 - 2 Analyser périodiquement l'offre de formation technique dans son ensemble pour s'assurer qu'elle est optimale.**
 - 3 Informer les usagers de manière à ce qu'ils disposent de renseignements suffisants, clairs et à jour sur les programmes de formation technique et les perspectives d'emploi.**
- 75 La recommandation suivante s'adresse au ministère.
- 4 Revoir le processus d'autorisation des programmes techniques conduisant à un DEC de manière à permettre une gestion optimale de l'offre.**

2.2 Mécanismes pour assurer la qualité des programmes

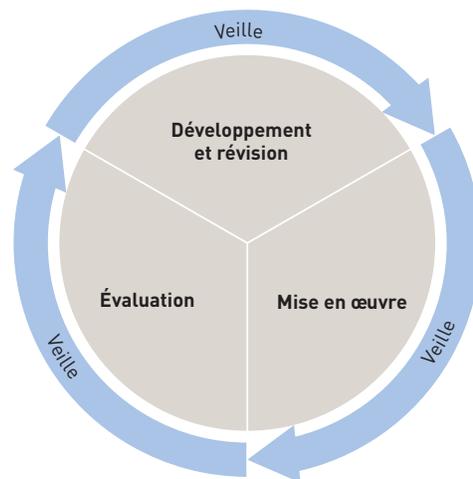
76 Selon la *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie*, le ministre responsable de l'enseignement supérieur a la responsabilité de veiller à la qualité des services éducatifs offerts par les collèges.

77 Des programmes de qualité permettent notamment d'assurer l'adéquation entre les compétences acquises et les compétences recherchées sur le marché du travail, soit l'adéquation qualitative. Ils sont élaborés selon l'**approche par compétences** afin de faciliter cette adéquation.

78 Le cycle de gestion des programmes du MEES, que nous avons adapté, est illustré à la figure 4. Il implique plus particulièrement le développement et la révision des programmes ainsi que leur évaluation, de même que les activités de veille.

L'approche par compétences consiste essentiellement à définir les compétences inhérentes à l'exercice d'une profession et à les formuler, dans le programme d'études, en objectifs et en standards.

Figure 4 Cycle de gestion des programmes d'études



Développement et révision des programmes

79 Afin que les compétences acquises dans le cadre des programmes de formation technique répondent aux besoins du marché du travail en termes de compétences recherchées, le MEES et les collèges doivent être en mesure de déterminer rapidement s'il y a lieu de développer ou de réviser un programme et, le cas échéant, le faire dans des délais raisonnables.

80 L'étape du développement et de la révision d'un programme implique de recueillir un ensemble de renseignements sur les besoins du marché du travail dans un secteur particulier ou une profession donnée avant de prendre la décision de procéder ou non au développement ou à la révision du programme. Le cas échéant, le MEES détermine ensuite les objectifs et les standards associés aux compétences visées par le programme de manière à répondre aux besoins établis. Cette étape prévoit également la validation du programme en fonction des critères de qualité présentés ci-après. À l'issue de cette étape, la version ministérielle du programme est produite et son impact financier est évalué.

81 Une fois le programme mis en œuvre, il importe ensuite que le MEES et les collèges assurent une veille structurée et en continu des éléments qui pourraient justifier sa révision ou le développement d'un nouveau programme. L'information peut provenir :

- du marché du travail (critère de **pertinence** du programme) : modifications réglementaires dans un domaine, réorganisation du travail ou changements technologiques, nouveaux besoins et caractéristiques de la main-d'œuvre recherchée, professions en émergence, etc. ;
- du milieu de l'enseignement (critères de **cohérence** et d'**applicabilité** du programme) : taux de réussite, taux de diplomation, persévérance scolaire, accès aux programmes, caractéristiques des étudiants, etc.

82 Pour leur part, les collèges établissent chacun leurs processus de développement et de révision des programmes.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

83 Un nombre très limité de programmes techniques conduisant à un DEC a fait l'objet d'une révision de la part du MEES et, lorsque c'est le cas, de longs délais sont observés pour leur révision. Il y a donc un risque que les programmes ne soient pas bien arrimés avec les exigences de l'emploi.

84 Au 31 décembre 2017, 90 des 112 programmes techniques conduisant à un DEC n'avaient pas été **révisés** par le MEES depuis leur conception, soit depuis en moyenne 16 ans. De même, 7 autres programmes n'avaient été révisés qu'après 15 ans ou plus. Le nombre de programmes non révisés et révisés au 31 décembre 2017, et les délais moyens par familles de programmes sont présentés dans le tableau 3. Il est à noter que 3 programmes d'études qui avaient fait l'objet d'une révision au 31 décembre 2017 ne figurent pas dans le tableau du fait qu'ils ont reçu l'approbation ministérielle seulement au début de l'année 2018.

La pertinence fait référence au lien entre les objectifs du programme et les besoins éducatifs et socio-économiques à satisfaire, c'est-à-dire les attentes et les besoins de la société, des universités, du marché du travail et des étudiants.

La cohérence fait référence à la qualité de l'articulation et du regroupement des composantes du programme ainsi qu'à leur équilibre. Le programme doit présenter des objectifs clairs et, pour les atteindre, des activités d'apprentissage bien choisies et bien articulées entre elles.

L'applicabilité est liée au temps nécessaire pour l'acquisition des compétences, aux ressources matérielles et financières requises pour l'enseignement et aux besoins relatifs au perfectionnement des enseignants.

Un programme révisé a subi une ou des modifications à ses objectifs et à ses standards. La révision peut aussi inclure une actualisation, soit des changements plus mineurs.

Tableau 3 Bilan de la révision des programmes techniques menant à un diplôme d'études collégiales

Familles de programmes	Programmes révisés	Moyenne d'années avant la révision	Programmes non révisés	Moyenne d'années depuis la conception (sans révision)	Nombre total de programmes
Techniques biologiques et technologies agroalimentaires	7	11,9	25	19,2	32
Techniques physiques	6	12,0	28	13,6	34
Techniques humaines	4	9,5	6	17,0	10
Techniques de l'administration	-	-	12	15,8	12
Techniques en arts et communications graphiques	5	7,8	19	15,1	24
Moyenne		10,5		16,0	
Total	22		90		112

Source : MEES.

85 Afin de mieux comprendre le processus de développement et de révision des programmes du MEES, nous avons analysé 15 des 112 programmes techniques conduisant à un DEC. Nous avons effectué une sélection raisonnée selon les critères présentés à l'annexe 1. La liste des programmes sélectionnés figure à l'annexe 5.

86 Le tableau 4 montre le nombre de programmes sélectionnés par familles de programmes.

Tableau 4 Répartition des programmes techniques menant à un diplôme d'études collégiales sélectionnés pour analyse

Familles de programmes	Nombre de programmes sélectionnés	Nombre total de programmes
Techniques biologiques et technologies agroalimentaires	5	32
Techniques physiques	3	34
Techniques humaines	3	10
Techniques de l'administration	3	12
Techniques en arts et communications graphiques	1	24
Total	15	112

87 Parmi les 15 dossiers analysés, 8 concernaient des programmes ayant fait l'objet d'une révision. Le processus de révision a dépassé 7 ans pour 4 de ces programmes, soit :

- Plasturgie (plus de 14 ans) ;
- Électronique (12 ans) ;
- Électronique industrielle (12 ans) ;
- Photographie (9 ans).

88 Des révisions plus régulières de la part du ministère auraient été importantes pour tenir compte par exemple des nouvelles technologies utilisées sur le marché de travail, lesquelles peuvent notamment faire l'objet d'un financement. En effet, lors de la révision d'un programme, une évaluation des besoins de financement est réalisée et des sommes peuvent être allouées aux collègues pour l'implantation du nouveau programme.

89 Le MEES, conscient des longs délais de révision, a amorcé des travaux d'optimisation de son processus en 2016. Toutefois, ses travaux ne sont pas terminés.

90 Pour ce qui est des autres dossiers analysés, différentes causes peuvent expliquer que les programmes n'aient pas fait l'objet d'une révision. Parmi celles-ci, on note l'absence d'un mécanisme d'arbitrage pour dénouer les difficultés à établir un consensus entre les acteurs quant à la nécessité d'une révision ou aux types de changements à apporter à un programme. C'est notamment le cas pour les programmes Techniques d'inhalothérapie et Soins infirmiers.

91 Par ailleurs, l'information présente dans les dossiers est variable et peu structurée. Pour 14 des 15 programmes audités, elle est déficiente, particulièrement en ce qui concerne les éléments suivants :

- l'historique du programme, soit l'information qui permet d'avoir une vue d'ensemble des travaux réalisés depuis sa conception, notamment les décisions prises et leur justification ;
- les activités de veille, notamment quant à l'évolution du marché du travail ;
- les consultations avec le milieu, en particulier les rencontres avec les partenaires en lien avec le programme ;
- les réunions à l'interne, dont les comptes rendus des rencontres du comité responsable du développement ou de la révision du programme, ainsi que les notes et les communications internes relatives au processus de développement ou de révision.

92 Ce manque d'information sur les programmes peut nuire à la prise de décision et à l'établissement de la planification. De plus, cela peut causer des difficultés lorsqu'il faut assurer la relève du personnel et la continuité des travaux, et ce, d'autant plus que le MEES ne s'est pas doté d'une directive ou d'un guide pour encadrer la structure et le contenu type d'un dossier, ni d'un délai de conservation des documents au dossier.

Collèges audités

93 Nous avons analysé des dossiers de programmes de formation technique dans les collèges audités afin de voir comment les collèges élaborent les activités d'apprentissage des programmes conduisant à un DEC, établissent les programmes conduisant à une AEC et veillent à les réviser au besoin. Nous avons sélectionné 5 programmes conduisant à un DEC et 5 programmes conduisant à une AEC dans chacun des collèges, soit un total de 20 dossiers par type de diplôme. Les critères de sélection des programmes sont présentés à l'annexe 1.

94 De longs délais ont été constatés, soit plus de 10 ans, sans que des programmes de formation technique soient révisés par les collèges audités. Cette situation peut engendrer un écart entre ce qui est enseigné et les exigences du marché du travail.

95 Cette problématique liée aux délais de révision concerne près de 40 % des programmes conduisant à un DEC ou à une AEC analysés. Il est à noter que certains de ces programmes conduisant à un DEC ont également connu de longs délais de révision au MEES, dont les programmes Techniques de la plasturgie, Techniques d'intégration multimédia et Photographie. Comme les collèges bénéficient d'une autonomie pour adapter leurs activités d'apprentissage aux besoins du marché du travail, nous nous serions attendus à ce qu'ils pallient les délais observés au ministère en révisant plus régulièrement leurs activités d'apprentissage.

96 Bien que les enseignants puissent apporter des modifications à certaines activités d'apprentissage pour y intégrer notamment de nouvelles pratiques observées dans les milieux de stage, il demeure important qu'il y ait des révisions formelles.

97 Par ailleurs, la documentation des dossiers fait défaut pour 18 des 20 programmes conduisant à un DEC et pour l'ensemble des 20 programmes conduisant à une AEC que nous avons analysés. Plus particulièrement, l'information sur les éléments ci-dessous est peu ou pas documentée dans plusieurs des dossiers :

- l'historique du programme ;
- les activités de veille ;
- les consultations avec le milieu, en particulier les rencontres avec les partenaires en lien avec le programme ;
- les rencontres à l'interne.

98 Le manque de documentation des dossiers de programme peut nuire à la prise de décision, notamment pour la planification des travaux et le suivi des dossiers.

Planification du développement et de la révision des programmes

99 Afin de planifier adéquatement les développements et les révisions, le MEES et les collèges doivent avoir un portrait complet et à jour de l'**état des programmes**. Ils doivent donc se doter d'outils (tableaux de bord, plans de travail, dossiers de programmes) qui leur permettent d'avoir cette vue d'ensemble et de les informer notamment sur :

- l'âge du programme et la date de sa dernière révision ;
- les principaux événements marquants (historique) et les consultations auprès du milieu du travail, du milieu de l'éducation et de groupes représentatifs ;
- les principales activités de veille ;
- la progression des travaux de révision, le cas échéant.

100 Ils doivent également établir des critères pour planifier les développements et les révisions de programmes en fonction des priorités, et assurer un suivi adéquat de cette planification.

101 Le MEES et les collèges audités n'élaborent pas leur planification des développements et des révisions de programmes en fonction de priorités et de critères précis, et ne tiennent pas compte de l'évolution de l'ensemble des programmes.

L'état d'un programme de formation technique fait référence à son évolution et aux divers travaux réalisés depuis son développement.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

102 Le MEES n'a pas d'outil de gestion qui lui permet d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des programmes techniques conduisant à un DEC et des activités de suivi qui s'y rattachent. Étant donné que la presque totalité des dossiers analysés ne contient pas d'information sur l'historique du programme, il lui est d'autant plus difficile d'avoir un portrait précis et à jour de l'état de ces programmes.

103 Par ailleurs, le MEES n'a pas établi de critères précis pour prioriser les travaux de développement et de révision, notamment les critères en lien avec les préoccupations de développement durable énoncées dans son plan d'action de développement durable 2016-2020. Dans les faits, les décisions se prennent au cas par cas. Ainsi, il y a un risque que des demandes ad hoc retardent des travaux nécessaires.

104 Le MEES n'a pas non plus établi de balises temporelles ou qualitatives pour l'aider à déterminer s'il y a lieu de réviser un programme. Il ne peut donc pas avoir de signal clair lui indiquant qu'il est temps de réviser certains de ses programmes et ainsi les intégrer à son plan triennal. D'ailleurs, dans certains domaines peu représentés auprès du MEES, par exemple par un ordre professionnel ou une association, des délais importants sont constatés sans qu'il y ait de révision ministérielle significative. C'est le cas notamment des techniques en informatique, en archives médicales, en logistique du transport et en bureautique, qui appartiennent à la famille des techniques de l'administration, et pour lesquelles les programmes n'ont pas été révisés depuis près de 20 ans, même si l'un d'eux l'a été récemment, alors que les réalités des emplois ont grandement évolué.

105 Il est à noter que, même lorsque certains signaux indiquent la nécessité d'une révision, il arrive que les travaux requis ne soient pas amorcés. Ces signaux peuvent provenir entre autres des employeurs ou des ordres professionnels.

106 Enfin, les bilans de planification des travaux de développement et de révision de programmes présentés aux autorités du MEES sont incomplets. Par exemple, pour 2015-2016, les activités non réalisées n'ont pas été indiquées. Pour 2015-2016 et 2016-2017, les bilans n'indiquaient pas l'importance des retards dans les travaux, ne justifiaient pas adéquatement les raisons de ces retards et ne proposaient pas de mesures pour les rattraper.

107 Ces lacunes concernant la planification des travaux peuvent expliquer le peu de programmes révisés et une partie des retards observés dans la révision des programmes par le MEES.

Collèges audités

108 Trois des quatre collèges audités ont une vision partielle de l'état de leurs programmes techniques conduisant à un DEC ou à une AEC, et ils n'ont pas l'historique des faits marquants relatifs à ces programmes.

109 Seuls deux des collèges audités se sont dotés d'une planification de leurs activités de révision des programmes conduisant à un DEC. Toutefois, celle-ci ne tient pas compte de certaines données disponibles sur l'état des programmes. Qui plus est, un seul de ces collèges en assure un suivi adéquat. Quant aux programmes menant à une AEC, un seul collège possède une planification des activités de révision de ces programmes.

110 De plus, la planification des activités de révision n'est pas effectuée en fonction de critères de priorisation établis, notamment ceux relatifs à la prise en compte du développement durable. La décision de réviser un programme dépend souvent des commentaires des étudiants et des employeurs à la suite des stages ainsi que des sondages réalisés auprès des étudiants, des diplômés et d'un nombre limité d'employeurs. Il y a donc un risque que les travaux ne soient pas entrepris en fonction des priorités ou des besoins de la majorité des employeurs.

Évaluation des programmes

111 Bien que la qualité soit visée lors de la conception et de la révision des programmes, des mécanismes doivent être instaurés afin de permettre au MEES et aux collèges de réévaluer régulièrement la qualité des programmes et d'apporter les ajustements requis. Une telle démarche est nécessaire notamment parce que le marché de l'emploi est en constante évolution.

112 Comme le ministère a la responsabilité de veiller à la qualité des programmes de formation offerts par les collèges, nous avons analysé les mécanismes que le MEES et les collèges audités ont mis en place pour assurer leur qualité, en particulier leur pertinence, leur cohérence, leur applicabilité et leur **harmonisation**, ainsi que les moyens à leur disposition pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de ces mécanismes. Précisons que nos travaux ne visaient pas à évaluer la qualité des programmes ni les travaux de la CEEC.

113 Le MEES et les collèges audités n'ont pas de vue d'ensemble de la qualité des programmes de formation technique.

114 En effet, les mécanismes utilisés par le MEES pour assurer la pertinence, la cohérence, l'applicabilité et l'harmonisation des programmes au fil du temps sont insuffisants. Quant aux collèges audités, leurs mécanismes d'évaluation ne leur permettent pas d'avoir un portrait complet de la qualité de leurs programmes pour apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant.

Pertinence des programmes

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

115 Le principal moyen mis en place par le MEES pour évaluer périodiquement la pertinence des programmes, c'est-à-dire l'arrimage des compétences acquises par les diplômés avec les besoins du marché du travail, est le **Sondage auprès des employeurs**. Ce sondage vise à connaître le degré de satisfaction des employeurs ayant récemment engagé des finissants titulaires d'un DEC en formation technique relativement aux connaissances, aux capacités, aux habiletés et aux attitudes à l'égard du travail des nouveaux diplômés. Il existe également d'autres sources d'information qui peuvent renseigner sur la pertinence des programmes, notamment des études plus ponctuelles réalisées lors du développement ou de la révision des programmes.

116 Le ministère n'évalue pas l'arrimage des compétences visées par les programmes avec les exigences du marché du travail selon une fréquence et avec une couverture suffisantes pour pouvoir s'assurer de la qualité des programmes.

L'harmonisation consiste à établir des similitudes entre les compétences et à assurer la continuité entre les programmes d'études. Elle s'effectue à l'intérieur d'un même ordre d'enseignement (secondaire, collégial ou universitaire) ou d'un ordre à un autre, et ce, dans le même secteur de formation ou dans des secteurs différents.

Le *Sondage auprès des employeurs* est réalisé par la poste auprès d'employeurs qui ont engagé des finissants titulaires d'un DEC en formation technique ayant participé à une enquête Relance. En 2009, sur près de 9 900 employeurs potentiels, un peu plus de 1 500 (15 %) ont répondu à ce sondage.

117 Bien que le dernier sondage auprès des employeurs date de 2018, ses résultats ne sont pas encore publiés. Cela fait que le MEES doit utiliser les résultats du sondage précédent, soit celui de 2009, qui portait sur les finissants de 2004 et de 2005. Pour cette raison, il n'a pas été en mesure d'apprécier le taux de satisfaction des employeurs au cours des 10 dernières années. Il faut ajouter que ces sondages ne rejoignent pas l'ensemble des employeurs potentiels, ne portent pas sur tous les programmes techniques menant à un DEC et n'incluent pas les employeurs de titulaires d'une AEC. L'information tirée de ces sondages est en outre présentée de façon globale plutôt que par programme, ce qui ne facilite pas son analyse ni son utilisation par les partenaires.

118 En somme, le MEES ne dispose pas d'un portrait complet et à jour de l'arrimage entre les compétences recherchées et celles acquises, de manière à s'assurer que les compétences des diplômés répondent toujours aux besoins du marché du travail.

Collèges audités

119 Les collèges audités n'ont pas structuré leurs démarches visant à obtenir de l'information sur le marché du travail afin de s'assurer de l'arrimage de leurs programmes avec les exigences des emplois.

120 Les démarches réalisées par les collèges audités pour obtenir de l'information relative à l'arrimage des activités d'apprentissage et des compétences avec les exigences de l'emploi sont peu documentées. Cela rend difficile le suivi de la prise en compte des changements qui devraient être apportés à ces composantes des programmes.

121 De plus, comme les collèges audités s'appuient davantage sur des échanges avec les enseignants et certains employeurs, notamment lors des stages, pour déterminer les besoins du marché du travail, leurs sources d'information sont limitées.

Autres critères de qualité

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

122 Les outils mis en place par le MEES pour assurer la cohérence, l'applicabilité et l'harmonisation des programmes de formation technique comportent des limites notamment quant au suivi de la mise en œuvre des programmes et à l'analyse de l'information dont il dispose.

123 Le MEES a conçu le *Cadre d'élaboration des programmes d'études techniques* ainsi que des guides, au début des années 2000, pour encadrer le développement et la révision des programmes techniques menant à un DEC. Ces documents sont toujours en vigueur et n'avaient jamais été révisés au moment de terminer nos travaux.

124 Une fois que le MEES a établi les objectifs et les standards d'un programme conduisant à un DEC, il revient aux collèges de développer les activités d'apprentissage permettant d'acquérir les compétences visées. Toutefois, le MEES n'assure pas le suivi de l'implantation des programmes techniques conduisant à un DEC dans les collèges, mis à part une rencontre de présentation des nouveaux programmes prévue dans le *Guide de conception et de production d'un programme*.

125 De tels suivis et analyses sont nécessaires notamment parce que nos travaux ont montré un certain nombre de situations qui soulèvent des interrogations.

126 Par exemple, le nombre d'heures de stage pour un même programme varie selon le collège, alors qu'il s'agit d'un des éléments importants pour apprécier l'expertise pratique des étudiants. Cela présente le risque que des diplômés d'un même programme, formés par des collèges différents, n'aient pas acquis le même niveau de compétences pratiques, particulièrement lorsqu'il n'y a pas d'organisme d'accréditation professionnelle qui puisse en attester. Bien que cette information soit disponible dans les collèges, le MEES ne collige pas les données relatives au nombre d'heures de stage des différents programmes conduisant à un DEC.

127 De même, des différences importantes ont été relevées dans le nombre d'heures de formation exigé par les collèges pour des programmes conduisant à une AEC se rapportant à des métiers similaires, notamment pour les deux programmes suivants :

- Design d'intérieur (entre 810 et 1965 heures) ;
- Gestion de commerces (entre 1185 et 1725 heures).

128 Ces écarts importants concernant le nombre d'heures de formation et de stage peuvent représenter un enjeu pour les étudiants et pour certains employeurs lorsqu'il s'agit d'apprécier les compétences acquises. Par exemple, il peut être parfois difficile pour ces derniers de juger de l'équivalence de différentes AEC dans un domaine donné.

129 Pour pallier les limites de ses outils, le MEES pourrait utiliser les travaux de la CEEC, notamment ses travaux sur l'efficacité des **systèmes d'assurance qualité des collèges**.

130 Rappelons que la CEEC a pour mission d'évaluer la mise en œuvre des programmes établis par le ministre ou par les collèges. Elle a opté pour une approche d'audit de l'efficacité des systèmes d'assurance qualité des collèges, soit de leur capacité à garantir l'amélioration continue de la qualité, en s'appuyant sur une démarche d'autoévaluation. Cette démarche implique notamment l'évaluation de leurs programmes comme prévu dans leurs politiques institutionnelles d'évaluation des programmes respectives. Même si la CEEC n'évalue plus directement la qualité de la mise en œuvre des programmes offerts par les collèges, les résultats de ses travaux peuvent fournir de l'information au MEES pour orienter ses propres interventions en matière d'évaluation des programmes.

Le système d'assurance qualité des collèges est composé des mécanismes qui veillent à assurer la qualité :

- des programmes d'études;
- de l'évaluation des apprentissages;
- de la planification stratégique et de celle liée à la réussite dans un contexte de gestion axée sur les résultats.

Il est à noter que le système d'information des collèges ne fait pas l'objet d'une appréciation par la CEEC.

131 De plus, le MEES pourrait recommander à la CEEC, le cas échéant, qu'il y ait plus d'attention portée à un ou à plusieurs aspects des activités liées à la mission éducative d'un ou de plusieurs collèges, ainsi qu'à la couverture des travaux d'assurance qualité.

Collèges audités

132 Les collèges audités ont récemment amorcé l'implantation de l'évaluation continue de leurs programmes. Comme le cycle d'évaluation continue n'est pas complété et que peu d'évaluations approfondies ont été réalisées, ils ne peuvent pas actuellement avoir une vue d'ensemble et à jour de la qualité de leurs programmes.

L'évaluation continue consiste à évaluer un programme en se penchant annuellement sur un ou plusieurs critères de qualité des programmes, de manière à apprécier chaque critère au moins une fois pendant la période établie, laquelle s'étend généralement sur cinq à huit ans.

L'évaluation approfondie se réalise à un moment donné du cycle de gestion d'un programme. Elle consiste en une appréciation de l'ensemble des critères de qualité d'un programme.

Le suivi ou bilan d'implantation implique d'évaluer notamment la cohérence du programme, la réussite des étudiants, ainsi que l'adéquation des ressources humaines, financières et matérielles au terme de l'implantation d'un programme, soit suivant la diplomation de la première cohorte.

133 **L'évaluation continue** des programmes a été implantée par les collèges audités au cours des 10 dernières années pour pallier la difficulté de réaliser des **évaluations approfondies**. Force est de constater que la mise en œuvre de l'évaluation continue des programmes menant à un DEC n'est pas encore terminée dans les collèges audités et reste embryonnaire pour ce qui concerne les programmes menant à une AEC, à l'exception d'un collège.

134 De plus, pour trois des quatre collèges audités, les outils développés ne permettent pas d'avoir l'assurance que les analyses réalisées dans le cadre des évaluations continues de leurs programmes permettront d'évaluer adéquatement l'ensemble des critères d'évaluation dans les délais prévus à leur politique institutionnelle. En outre, aucun moment n'est prévu pour réaliser un bilan de l'évaluation continue quant à la qualité d'un programme dans son ensemble. Cela serait pertinent, d'autant plus que le cycle de l'évaluation continue s'étend sur plusieurs années.

135 Pour 7 des 27 (26 %) évaluations continues de programme et **suivis d'implantation** analysés dans les collèges audités, les collèges n'avaient élaboré aucun plan d'action à la suite de l'évaluation pour apporter les améliorations requises. Il est ainsi difficile de savoir si les correctifs ont été apportés aux programmes.

136 Par ailleurs, un nombre très limité de programmes techniques menant à un DEC ont fait l'objet d'une évaluation approfondie au cours des 10 dernières années (18 %), alors qu'un seul programme menant à une AEC a fait l'objet d'une telle évaluation. Il y en aura sans doute encore moins dans le futur, puisque les collèges ont priorisé l'évaluation continue, dont la mise en œuvre n'est pas complétée.

Recommandations

137 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère et aux collèges audités.

- 5 Développer et réviser les programmes de formation technique en temps opportun de façon à ce qu'ils répondent aux exigences de l'emploi.
- 6 S'assurer d'avoir une vue d'ensemble de la qualité des programmes de formation technique et apporter les ajustements au besoin.

2.3 Performance de la formation technique

138 La formation technique doit être gérée de manière à répondre aux besoins du marché du travail, à favoriser son accessibilité sur tout le territoire québécois et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles, en plus de former des citoyens responsables et aptes à s'adapter au changement. Dans ce contexte, il importe que la performance de la formation technique offerte soit évaluée périodiquement.

139 Pour ce faire, il faut des orientations et des objectifs clairs accompagnés d'indicateurs de résultats et de cibles mesurables en ce qui a trait notamment au **taux de réussite**, au **taux de diplomation** et au **taux de réussite à la première session** ou au taux de réussite des cours. Il en est de même pour le nombre d'étudiants en ce qui concerne le ministère. L'atteinte des objectifs doit être évaluée périodiquement, les écarts justifiés et les correctifs apportés, lorsque nécessaire.

140 Le MEES et les collèges audités n'évaluent pas adéquatement la performance de la formation technique.

Le taux de réussite est la proportion des étudiants qui ont obtenu un diplôme d'études collégiales parmi les étudiants de l'enseignement ordinaire qui sortent de la formation technique à la fin d'une année donnée.

Le taux de diplomation est la proportion d'étudiants d'une cohorte qui ont obtenu leur diplôme par rapport au nombre initial d'étudiants de cette cohorte (inscrits en première session).

Le taux de réussite à la première session est la moyenne des taux de réussite individuels des étudiants d'une cohorte.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

141 Dans le *Plan stratégique 2009-2013* du MEES, on ne trouvait aucune cible à propos de l'arrimage des activités d'apprentissage et des compétences visées avec les exigences de l'emploi. Il n'y avait pas non plus de cible pour le taux de diplomation, le taux de réussite ou bien le nombre d'étudiants inscrits, ce qui aurait permis au MEES d'évaluer la performance de la formation technique. À l'échéance de ce plan, aucun autre plan ni autre document contenant des objectifs et des cibles liés à la formation technique n'a été élaboré jusqu'à 2017.

142 Le MEES n'a donc pas effectué de reddition de comptes adéquate relativement à la formation technique dans ses rapports annuels de gestion des dernières années.

143 Dans son nouveau plan stratégique 2017-2022, on trouve l'objectif «Axe le développement de la formation professionnelle, technique et universitaire sur l'intérêt des personnes, les priorités de développement du Québec et les besoins du marché du travail». Toutefois, plusieurs indicateurs choisis sont peu pertinents, car ils constituent essentiellement des indicateurs d'activité, comme l'année de déploiement du nouveau sondage auprès des employeurs et l'année où l'analyse des données de l'enquête Relance auprès des diplômés sera effectuée.

144 Comme le MEES n'a pas défini d'indicateurs pertinents ou de cibles relatives à la performance de la formation technique, il ne peut la mesurer. De plus, il ne détient pas certaines données essentielles à la mesure de la performance de la formation technique, dont le taux de diplomation pour les programmes conduisant à une AEC.

145 Enfin, compte tenu de l'importance accordée à la réussite éducative par le gouvernement, notamment dans la *Politique de la réussite éducative*, il est étonnant que le MEES n'ait pas établi d'orientations, d'indicateurs et de cibles de performance relatifs à la formation technique dans un tel document. Cela est préoccupant puisqu'à peine un étudiant sur trois termine son programme technique menant à un DEC dans les délais prévus.

Collèges audités

146 Dans les collèges audités, des orientations sont généralement établies en matière de performance de la formation technique. Toutefois, peu de cibles mesurables ont été déterminées, tant dans leur plan stratégique que dans leur plan de réussite. Par ailleurs, il y a peu de comparaison entre les cibles et les résultats réels et, dans la majorité des cas, aucune explication n'est donnée lorsque les résultats s'éloignent des cibles fixées.

Recommandation

147 La recommandation suivante s'adresse au ministère et aux collèges audités.

7 Mettre en place les outils permettant d'évaluer adéquatement la performance de la formation technique.

Observations du commissaire au développement durable

148 La présente section donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable relatifs à la formation technique au collégial. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit : il complète les constats du Vérificateur général sur le sujet.

Introduction

149 Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 1 du tome de l'automne 2017 du rapport du Vérificateur général, une nouvelle démarche a été entreprise au sein de notre organisation pour intégrer davantage les principes de développement durable aux audits de performance. C'est dans ce contexte que j'interviens pour offrir une réflexion complémentaire au rapport d'audit, en mettant en évidence les enjeux de développement durable et les considérations à long terme entourant la formation technique au collégial. Il est à noter que l'équipe responsable de la mission d'audit a d'entrée de jeu déterminé et abordé certains enjeux de développement durable ayant un lien avec la formation technique.

150 Les liens entre la formation technique et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent d'abord mon intervention. Le premier d'entre eux est l'« accès au savoir » ; évidemment, la formation technique y contribue, comme elle favorise l'« efficacité économique » dans la mesure où une main-d'œuvre bien formée peut influencer la productivité d'une organisation ou sa capacité à innover. Par exemple, des diplômés qui ont acquis des compétences en matière de développement durable pendant leurs études peuvent introduire de nouvelles pratiques dans leur environnement de travail. Par ailleurs, le principe « équité et solidarité sociales » suppose que l'accès à une formation technique de qualité soit équitable entre les différentes régions et entre les individus de différentes tranches d'âge en offrant des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

151 Les liens entre la formation technique au collégial et la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* sont tout aussi évidents. Ainsi, la deuxième orientation de la stratégie, « Développer une économie prospère d'une façon durable – verte et responsable », se décline en cinq objectifs, dont au moins un est fortement associé à la formation technique, soit l'objectif 2.4, « Développer et mettre en valeur les compétences permettant de soutenir la transition vers une économie verte et responsable ». D'ailleurs, le MEES a introduit cet objectif dans son plan d'action de développement durable 2016-2020, ainsi que trois actions pour y contribuer, dont l'action « Analyser les moyens pour la prise en compte du développement durable dans le cadre du développement des programmes d'études professionnelles et techniques et réviser les documents méthodologiques afférents ».

152 De plus, la sixième orientation de la stratégie gouvernementale, « Assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités », compte l'objectif 6.2, « Renforcer les capacités des collectivités dans le but de soutenir le dynamisme économique et social des territoires », qui peut être associé à la capacité des collèges de contribuer à la vitalité des régions, notamment par la formation technique. D'ailleurs, le *Plan stratégique 2017-2022* du MEES fait référence à cette orientation avec son objectif 6.4.1, « Renforcer le rôle de l'enseignement supérieur en matière d'innovation et de développement social et économique des régions ».

153 Dans la même veine, soulignons que la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022* indique clairement que la formation fait partie des priorités et des besoins de plusieurs régions.

154 Ainsi, j'aborderai dans les prochaines lignes deux thèmes liés à ces principes, à ces orientations et à ces objectifs, soit le rôle de la formation technique dans le dynamisme des régions et l'intégration du développement durable dans les programmes d'études pour enrichir la formation technique.

Rôle de la formation technique dans le dynamisme des régions

155 Le rapport d'audit fait état de lacunes pouvant nuire à un arrimage optimal entre la formation technique offerte et les besoins du marché du travail, et ce, autant pour ce qui est du nombre de diplômés que pour les compétences recherchées. Le rapport mentionne certains éléments problématiques, dont les suivants :

- Le modèle utilisé par le MEES pour déterminer les besoins du marché du travail présente des limites pouvant avoir un impact sur l'atteinte de l'équilibre entre le nombre de diplômés et les besoins de main-d'œuvre. Entre autres choses, les données utilisées par le MEES pour alimenter son modèle, notamment pour l'évaluation des besoins régionaux et ceux des secteurs émergents, ne sont pas complètes pour certains programmes.
- Les collèges audités ne disposent pas en temps opportun de toutes les données sur les besoins de main-d'œuvre qui leur seraient nécessaires pour vérifier l'adéquation de leurs programmes avec les besoins des employeurs et appuyer la prise de décision.
- Le processus d'autorisation des programmes techniques menant à un DEC ne permet pas d'assurer une gestion optimale de l'offre. Les demandes ne sont pas comparées entre elles de façon à retenir les meilleures options et le processus ne favorise pas suffisamment la cohésion et la collaboration entre les collèges ainsi qu'un traitement objectif des demandes.

- Le MEES n'a pas établi de moyens efficaces pour inciter les collèges à donner un programme là où il y a des besoins.
- Le ministère n'évalue pas l'arrimage des compétences visées par les programmes avec les exigences du marché du travail selon une fréquence et avec une couverture suffisantes pour pouvoir s'assurer de la qualité des programmes.

¹⁵⁶ Chacune de ces lacunes accroît le risque que les formations offertes ne soient pas bien alignées sur les besoins du marché du travail. En particulier, il y a un risque que la formation technique au collégial ne contribue pas autant qu'elle le pourrait au développement économique et social des régions. Pourtant, comme mentionné précédemment, le dynamisme économique et social des territoires est un enjeu de développement durable présent dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* que le MEES a reconnu dans son plan stratégique 2017-2022.

¹⁵⁷ La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* reconnaît d'ailleurs que les collèges peuvent contribuer à la vitalité des régions. Les éléments suivants peuvent attester de cette contribution :

- La proximité des collèges peut faciliter la poursuite d'études supérieures pour bon nombre d'étudiants. Il s'agit d'un facteur contribuant à la persévérance scolaire et à la rétention des jeunes diplômés en région. En outre, la répartition des collèges et des programmes d'études sur tout le territoire a pour effet d'attirer des étudiants dans toutes les régions du Québec. En effet, ces derniers étant intéressés par des programmes de formation spécialisés, souvent liés à l'économie d'une région, sont aussi intéressés par les perspectives d'emplois qui y sont rattachées dans cette région. D'ailleurs, il existe une plus grande probabilité qu'ils s'y enracinent et qu'ils contribuent à la création et au succès d'entreprises locales.
- Les collèges recrutent de plus en plus d'étudiants à l'international. La venue d'étudiants étrangers est bénéfique à plusieurs égards. Par exemple, elle sensibilise l'ensemble des étudiants et la communauté à la diversité des cultures, permet de maintenir l'offre éducative des collèges et favorise le développement régional.
- Les programmes d'études techniques offerts dans les collèges, notamment à la formation continue, visent à répondre aux besoins régionaux et sectoriels, par exemple ils fournissent des stagiaires compétents aux entreprises régionales.
- Relevant des collèges, les centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) ont pour mission d'accompagner les organisations et les entreprises, plus particulièrement les PME, dans leurs efforts d'innovation, par du soutien technique, de la recherche appliquée, de l'information et de la formation. Présents à la fois dans les grands centres et dans les régions, les 59 CCTT sont répartis dans 15 des 17 régions administratives du Québec. Ainsi, bien qu'étant au service de l'ensemble de la province, ils sont ancrés dans leur région, comme en témoigne la répartition géographique de leur clientèle, dont 50 % est située à moins de 100 km du CCTT qui l'accompagne.

- Plusieurs collèges, en particulier ceux des régions plus éloignées, mettent à la disposition de leur communauté leurs infrastructures culturelles et sportives. Dans les communautés de petite taille, cet accès peut s'avérer utile, puisque ce sont souvent les seules infrastructures accessibles à proximité.

158 Comme les programmes préuniversitaires principaux (sciences humaines et sciences de la nature) sont offerts dans une très grande majorité des collèges, ce sont surtout les programmes de formation technique menant à un DEC ou à une AEC qui façonnent la personnalité des collèges et contribuent plus spécifiquement au dynamisme de leur région. Il devient donc essentiel que plus d'efforts soient investis afin de permettre un arrimage optimal entre la formation technique offerte et les besoins du marché du travail dans les régions.

Enrichissement de la formation technique par l'apport du développement durable

159 Il existe un certain consensus sur le fait que le développement durable devrait occuper plus de place dans le monde de l'éducation. D'ailleurs, le *Plan stratégique 2017-2022* du MEES y fait référence : « En septembre 2015, lors du Sommet des Nations unies sur le développement durable, les États membres ont adopté un nouvel objectif mondial, celui d'assurer l'accès de toutes et de tous à une éducation de qualité et de promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, pour que les élèves deviennent des citoyennes et des citoyens responsables et actifs au sein d'une société engagée dans le développement durable. Ce principe de durabilité souligne aussi la nécessité d'actions structurantes appuyées par l'engagement et la mobilisation de tous les acteurs et partenaires du monde de l'éducation ».

160 L'intégration du développement durable dans les programmes de formation technique peut certainement bonifier l'apprentissage. Par exemple, les étudiants en technologie de la mécanique du bâtiment ou de l'architecture ont intérêt à se familiariser avec les nouvelles façons de faire associées à la construction et à la rénovation durable. Il en va de même pour ceux qui étudient en gestion et technologies d'entreprise agricole, qui ont avantage à mieux connaître les modes de production agricole durable.

161 Des initiatives en ce sens ont d'ailleurs vu le jour. Par exemple, un cégep fait valoir qu'il a entrepris une démarche spécifique d'intégration du développement durable dans son programme de gestion et technologies d'entreprise agricole, alors qu'un autre annonce une démarche similaire dans son programme de technologie d'analyses biomédicales. Toutefois, l'audit a montré que l'intégration du développement durable au cours du développement et de la révision des programmes n'est pas systématique. Entre autres choses, le MEES n'a pas établi de critères précis pour prioriser ses travaux de développement et de révision des programmes, dont des critères liés aux préoccupations de développement durable, alors qu'il l'a prévu dans son plan d'action de développement durable 2016-2020.

162 Comme les programmes techniques conduisant à un DEC ou à une AEC mènent directement au marché du travail pour la majorité des diplômés, ceux qui n'auront pas été initiés au développement durable pendant leurs études seront moins susceptibles de développer sur le marché du travail une sensibilité aux enjeux de développement durable. Ce faisant, ils seront moins en mesure d'influencer leur milieu de travail pour qu'il soit davantage orienté vers le développement durable.

163 Pourtant, il serait envisageable d'intégrer plus systématiquement le développement durable aux formations techniques. Un point de départ pourrait être d'évaluer la démarche conçue pour intégrer les enjeux de santé et sécurité au travail aux programmes d'études professionnelles et techniques. En effet, en 2005, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et la Commission de la santé et de la sécurité du travail ont signé l'*Entente administrative en vue d'améliorer l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans la formation professionnelle et technique*. Celle-ci prévoit qu'au moment de développer ou de réviser un programme d'études techniques, le ministre s'assure de la collaboration de la commission pour préciser les éléments permettant d'intégrer adéquatement au programme des compétences en prévention des risques professionnels liés à l'exercice du métier visé.

Conclusion

164 Le rapport d'audit sur la formation technique au collégial présente plusieurs enjeux. Dans ce texte, j'ai voulu offrir une réflexion complémentaire en faisant appel à des considérations à long terme, aux principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et aux orientations de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*. À mon avis, il est important de viser le meilleur arrimage possible entre la formation technique offerte et les besoins du marché du travail des régions ainsi qu'une plus grande intégration du développement durable aux formations techniques, et je crois que cela devrait retenir l'attention des décideurs.

Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

« D'entrée de jeu, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général au regard des résultats portant sur l'offre de formation technique. En particulier, le ministère révisera et documentera le modèle d'adéquation formation-emploi, en y incluant les attestations d'études collégiales. Il s'assurera également d'uniformiser et de simplifier la présentation des perspectives d'emploi pour ses partenaires et le grand public. Il a aussi prévu d'augmenter la fréquence des sondages de satisfaction à l'égard des diplômés auprès des employeurs et s'engage à accroître la concertation entre les collèges pour les activités de promotion locale.

« Il est cependant important de rappeler qu'avant même le début de l'audit, le ministère avait déjà amorcé d'importants travaux visant l'amélioration de certains processus. Plusieurs changements sont en cours ou en voie d'être réalisés en 2018-2019, et ces travaux ne sont pas toujours mentionnés dans les différentes sections du rapport. De plus, en considération du contexte particulier de rareté de main-d'œuvre au Québec, il faut mentionner que le ministère soutient activement les collèges, à l'aide d'accompagnements ou de mesures budgétaires notamment, dans le déploiement et la modernisation de leur offre de formation.

« Conscient de la nécessité d'améliorer le processus menant à l'autorisation de nouveaux programmes d'études dans les collèges, le ministère est présentement à pied d'œuvre pour l'implantation d'un nouveau cadre de gestion et de nouvelles balises entourant le déploiement de l'offre de formation collégiale. Ce nouveau cadre permettra de répondre aux enjeux que soulève le rapport en proposant, par exemple, un processus de concertation entre établissements afin d'évaluer les impacts des ajouts potentiels de programmes.

« Pour l'évaluation de l'offre de formation, la première phase d'analyse des autorisations de programmes d'études est en voie d'être réalisée. À cet effet, un cadre d'évaluation, élaboré en 2017-2018, permet d'effectuer une analyse transparente, équitable et objective de la performance des autorisations de programmes d'études. Ce cadre sera bonifié pour tenir compte des recommandations du rapport. En ce qui concerne les coûts de la formation technique, le ministère dispose d'outils lui permettant d'évaluer le coût d'implantation des programmes d'études ainsi que la valeur reconnue du parc mobilier de chaque programme.

« Concernant la révision des programmes, il faut rappeler que les compétences des programmes sont écrites de manière à assurer une certaine pérennité, les collèges pouvant ainsi suivre l'évolution des technologies et du marché du travail et modifier en conséquence les activités d'apprentissage et leurs équipements, sans qu'il soit nécessaire d'actualiser les programmes. Le ministère soutient d'ailleurs financièrement les collèges afin de maintenir à jour leurs équipements. Il est également important de souligner que les stages ne constituent pas le seul mode de développement des compétences pratiques, alors que d'autres modes d'apprentissage peuvent y contribuer, par exemple, des activités de simulation et de laboratoire. Enfin, les longs délais observés dans la révision de certains programmes, comme le programme d'études Techniques de plasturgie, s'expliquent parfois par des ressources financières limitées, qui ont obligé le ministère à en décaler ou à en reporter l'implantation.

« Au sujet des mécanismes visant à assurer la qualité des programmes, le ministère a pris des engagements qui sont inscrits dans la Stratégie nationale sur la main-d'œuvre 2018-2023, dans le budget du gouvernement du Québec 2018 ainsi que dans son plan stratégique 2017-2022 afin d'instaurer un mécanisme d'amélioration de la révision des programmes d'études techniques et afin de réaliser l'actualisation des programmes de formation collégiale à l'intérieur de 18 mois. Également, le ministère a réalisé un processus d'amélioration continue (Kaizen) de l'ensemble des activités liées à la gestion des programmes d'études avec tous ses partenaires, incluant l'actualisation et le développement des programmes d'études, les opérations liées aux autorisations de programmes, la coordination des demandes de nos partenaires et le suivi des travaux. Ces chantiers font l'objet d'intenses travaux actuellement pour une mise en œuvre rapide.

« Ces commentaires témoignent de la volonté du ministère de poursuivre ses efforts pour offrir l'accès à une formation de qualité, dans toutes les régions du Québec, à tous les étudiants qui en ont la volonté et la capacité afin de leur permettre d'atteindre leur plein potentiel dans la société. »

Commentaires du Campus Notre-Dame-de-Foy

« En tant que collègue qui a à cœur la réussite éducative de l'ensemble de ses étudiants, le Campus Notre-Dame-de-Foy prend acte de ces recommandations puisqu'elles s'inscrivent dans l'intention qu'il a d'améliorer de façon continue ses processus. En ce sens, notre plan stratégique, notre plan de réussite, les plans de travail de la Direction des études et de ses services se sont dotés d'objectifs, de moyens et de cibles qui nous permettront d'y arriver.

« Cet audit vous a permis de jeter un regard sur les trois éléments suivants : notre offre de formation technique, nos mécanismes pour assurer la qualité de nos programmes ainsi que notre performance à l'égard de la formation technique.

« Depuis sa création le 14 juillet 1993, la CEEC a pour mandat d'évaluer, pour tous les établissements soumis au *Règlement sur le régime d'études collégiales*, les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages, y compris les procédures de sanction des études ; les politiques institutionnelles d'évaluation relatives aux programmes d'études et leur application ; la mise en œuvre des programmes d'études établis par le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur compte tenu des objectifs et des standards qui leur sont assignés ; les objectifs, les standards et la mise en œuvre des programmes d'études établis par l'établissement, compte tenu des besoins qu'ils doivent satisfaire.

« En 2013, la CEEC a lancé l'opération d'évaluation de l'efficacité des systèmes d'assurance qualité des établissements d'enseignement collégial. C'est ainsi qu'en 2016, la CEEC a examiné l'efficacité de notre système d'assurance qualité en portant un regard sur l'efficacité de nos mécanismes associés aux différents éléments de son mandat. Dans son rapport final, en juin 2017, la CEEC inscrivait notamment : « La Commission juge que les mécanismes d'assurance qualité et leur gestion garantissent l'amélioration continue de la qualité des programmes d'études ».

« Nous sommes d'avis qu'au terme du cycle d'assurance qualité complété (6 ans), nos processus seront grandement bonifiés et il nous fera plaisir d'en témoigner lorsque cela sera requis. »

Commentaires du Cégep de Matane

« Dans l'ensemble, le Cégep de Matane est en accord avec les recommandations émises dans le rapport du Vérificateur général. La mise en œuvre des recommandations sera cependant exigeante. Nous souhaitons interpeller le ministère pour qu'il fournisse aux collèges, en particulier aux petits collèges comme le nôtre, les outils et ressources nécessaires pour que nous puissions mener adéquatement la mission et les responsabilités telles qu'elles lui sont dévolues par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Un travail collaboratif entre les cégeps et le ministère serait nécessaire à ce niveau. Le Cégep de Matane pourrait en tirer de grands bénéfices.

« Concernant l'offre de formation et les besoins régionaux de main-d'œuvre, le Cégep de Matane travaille de concert avec les cégeps de l'Est du Québec pour assurer une carte de programmes permettant d'y répondre. À lui seul, le Cégep de Matane ne peut couvrir tous ces besoins. Un mécanisme informel de concertation existe entre les cégeps de l'Est. Anciennement, la présence des tables interordres facilitait la concertation à ce niveau. En vue d'assurer son développement institutionnel, la carte des programmes qu'offre le Cégep de Matane est basée sur un équilibre entre les programmes régionaux et nationaux. Cependant, il est certain que l'obtention de données provenant de différents ministères sur les besoins actuels et futurs du marché du travail, combinés à nos propres données, nous permettrait une meilleure concertation et une optimisation de nos efforts dans l'actualisation ou le démarrage de programmes.

« Le Cégep de Matane travaille actuellement avec la CEEC sur les mécanismes d'assurance qualité de nos programmes. Il nous sera donc possible d'intégrer les commentaires et recommandations du Vérificateur général dans notre rapport final qui sera déposé à la CEEC au mois de février 2019. La mise en place d'un processus d'évaluation en continu se fera au cours des trois prochaines années. Nous croyons que l'évaluation continue deviendra un processus plus efficace que les évaluations approfondies actuellement menées. Pour ce qui est de la question de la révision des programmes en temps opportun, elle devra se faire en concertation entre les collèges et le ministère. Il est anormal que certains de nos programmes n'aient connu aucune révision de la part du ministère depuis 10 ans (comme photographie). Entre deux révisions, le Cégep de Matane a tout de même la préoccupation de faire évoluer ses programmes, tout en respectant le devis du ministère, dans la limite de l'information qu'il détient.

« Le Cégep de Matane, à travers sa planification stratégique 2017-2022 et son plan de réussite 2017-2022 (adopté lors du conseil d'administration du 12 septembre 2018), prévoit plusieurs indicateurs de performance de la formation technique. Les écarts seront analysés. Nous tenons cependant à souligner qu'il est parfois difficile d'interpréter la variation de ces indicateurs, particulièrement avec les petites cohortes. Les variations doivent donc être analysées à long terme.

« Le commissaire au développement durable cite quelques programmes où l'intégration du développement durable est bénéfique (gestion d'entreprise agricole et mécanique du bâtiment). Ces programmes le permettent plus facilement. C'est un peu moins évident dans des programmes axés sur le numérique (animation 3D, multimédia, etc.). Il serait intéressant que les cégeps reçoivent un accompagnement du ministère pour l'intégration de ces notions dans nos programmes. Mentionnons que la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) nous accompagne pour l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans la formation professionnelle et technique.»

Commentaires du Cégep de Thetford

« **Évaluation globale de l'offre de formation (paragr. 39 et 51).** Il y a lieu de préciser que les dispositifs actuels, notamment le *Règlement sur le régime des études collégiales* et les conventions collectives, ne nous laissent pas toute la souplesse voulue pour ajuster l'offre de programmes de DEC de manière continue. Pour répondre aux recommandations relatives à l'offre de formation technique, il y aurait lieu de fournir aux cégeps un cadre administratif leur donnant les moyens d'agir.

« **Évaluation de la qualité des programmes (paragr. 132).** Dans le contexte de l'opération d'assurance qualité menée par la CEEC, l'évaluation continue a été implantée dans la perspective que la sommation des actions d'évaluation réalisées en continu sur une période de 7 ans permette justement d'avoir une vue d'ensemble de la qualité des programmes.

« **Performance de la formation technique (paragr. 146).** Nous reconnaissons que, sur la période audité, il n'y avait pas de cible précise en matière de réussite, de persévérance et de diplomation. Cependant, dans le plan de travail des directions 2018-2019 du Cégep de Thetford, des cibles ont été clairement établies en matière de réussite, de persévérance et de diplomation. De plus, celles-ci sont en lien direct avec les orientations du plan stratégique 2015-2020. Il faut également noter que les comités de programmes, les départements, le comité de la réussite et la Commission des études ont accès et contribuent à une analyse annuelle et en continu des taux de réussite, de persévérance et de diplomation. Nous appliquons un mécanisme de suivi continu et d'optimisation de nos performances.»

Commentaires du Collège de Maisonneuve

« Le Collège de Maisonneuve souscrit aux recommandations du Vérificateur général. Il souhaiterait néanmoins formuler quelques remarques à l'égard des conditions de réalisation de celle-ci.

« Dans le présent rapport, certains constats du Vérificateur général tiennent aux carences observées dans la gestion documentaire du collège. En effet, les travaux de veille du marché de l'emploi réalisés par les équipes responsables des programmes d'études ne sont pas documentés de manière régulière ou alors classés de manière efficace. Les mécanismes officiels pour soutenir la mémoire collective existent bel et bien, mais le personnel n'arrive que rarement à se plier à cette contrainte. Les variations importantes du financement consenti aux collèges au fil des années ont relégué à un rôle accessoire cette fonction de conservation au profit de la mission principale des établissements, laquelle est concernée davantage par des enjeux plus immédiats.

« Par ailleurs, la collecte d'information sur le marché du travail présente des défis nombreux, en particulier dans les secteurs d'activités où prédominent les petites et moyennes entreprises. Le nombre d'organisations à joindre, le temps dont celles-ci disposent pour répondre aux enquêtes, les contraintes (comme la loi antipourriel) et les ressources limitées des collèges concourent à rendre cette tâche ardue. En outre, lorsque de tels renseignements sont recueillis en quantité suffisante, on constate le plus souvent que les besoins de ces entreprises présentent des variations significatives, ce qui restreint les possibilités d'un arrimage trop spécialisé et ce qui incite le collège à former plutôt les jeunes à une certaine polyvalence et à une capacité d'adaptation aux changements qui ne manqueront sans doute pas dans leur vie professionnelle.

« Signalons enfin que l'attrait des jeunes pour certains secteurs d'emploi, de même que celui des employeurs pour certains groupes de candidats, répondent à des logiques bien différentes de celle de l'offre et la demande. L'arrimage entre la formation et l'emploi est un objectif complexe qui requiert des interventions de diverses natures, ce que le collège s'efforce de faire avec les ressources dont il dispose. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Rôles et responsabilités des autres acteurs en matière de formation technique
- Annexe 3** Modèle d'adéquation formation-emploi
- Annexe 4** Exigences du processus de demande d'autorisation de programme
- Annexe 5** Programmes techniques conduisant à un diplôme d'études collégiales sélectionnés pour analyse au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Sigles

AEC	Attestation d'études collégiales	DEC	Diplôme d'études collégiales
CEEC	Commission d'évaluation de l'enseignement collégial	MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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 nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Il est toutefois important de souligner que cet audit ne visait pas l'évaluation de la qualité des programmes de formation technique. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MEES et les établissements d'enseignement collégial ont mis en place des mécanismes efficaces et efficients pour assurer la pertinence, la cohérence, l'applicabilité et l'harmonisation des programmes de formation technique.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un portrait complet et à jour du suivi et de l'évolution des différents programmes est disponible. ■ Les programmes sont développés et révisés en temps opportun, selon les priorités et les critères de décision établis, et ils sont mis en œuvre promptement. ■ L'arrimage des activités d'apprentissage et des compétences visées avec les exigences de l'emploi est évalué périodiquement et les correctifs nécessaires sont apportés. ■ Des mécanismes sont mis en place pour assurer la cohérence entre les différentes composantes d'un programme et son applicabilité, ainsi que l'harmonisation des programmes entre eux. ■ Les mécanismes permettant d'assurer la qualité des programmes sont efficaces et efficients.
<p>S'assurer que l'offre de formation technique est déployée par le MEES et les établissements d'enseignement de façon efficace et efficiente de manière à :</p> <ul style="list-style-type: none"> – répondre aux besoins du marché du travail ; – favoriser l'accessibilité de cette formation sur tout le territoire québécois ; – optimiser l'utilisation des ressources disponibles. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MEES et les établissements d'enseignement collégial utilisent de l'information pertinente et à jour pour déterminer les besoins actuels et futurs du marché du travail. ■ Le MEES autorise les programmes de manière objective et transparente afin d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. ■ L'offre de formation est évaluée par le ministère et les établissements d'enseignement selon la fréquence établie, et les ajustements nécessaires sont apportés pour s'assurer que l'offre est optimale. ■ L'information sur les programmes disponibles pour les usagers est pertinente et à jour, et les étudiants sont orientés vers ceux présentant notamment les meilleures perspectives d'emploi à moyen et long terme. ■ L'offre de formation est adaptée aux besoins des différentes clientèles (jeunes, adultes, immigrants, etc.) afin de favoriser l'accessibilité et la réussite. ■ La performance de la formation technique offerte est évaluée périodiquement, notamment relativement au nombre d'étudiants inscrits, au taux de réussite et au taux de diplomation, et les correctifs nécessaires sont apportés.

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 5 novembre 2018.

Cet audit de performance s'intéresse principalement au processus de développement et de révision des programmes et à l'offre de formation technique, tant à l'enseignement régulier qu'à la formation continue. En effet, l'adéquation entre la formation, en particulier la formation technique, et les besoins de main-d'œuvre joue un rôle important dans l'économie québécoise et le niveau de vie de la population. Nos travaux excluent les programmes conduisant à un DEC préuniversitaire ainsi que le processus de reconnaissance des acquis. À l'exception de certaines analyses, ils excluent également les collèges privés non subventionnés.

L'audit a été réalisé auprès du MEES et de quatre collèges, soit le Campus Notre-Dame-de-Foy, le Cégep de Matane, le Cégep de Thetford et le Collège de Maisonneuve. Ces collèges ont été choisis en fonction de critères associés à leur emplacement géographique, au type d'établissement (public, privé subventionné), à leur taille, et en fonction de certains autres critères, dont :

- avoir fait une demande d'autorisation de programme dans les trois dernières années ;
- s'être fait refuser un programme ;
- offrir un ou des programmes ayant fait l'objet d'une révision majeure par le ministère au cours des trois dernières années ;
- offrir un ou des programmes techniques conduisant à un DEC identifiés comme étant en difficulté ;
- avoir fait l'objet ou non d'un audit par la CEEC.

Nous avons rencontré des responsables des différentes directions de la Direction générale des affaires collégiales du MEES. De même, nous avons rencontré le directeur général ainsi que les représentants de certaines directions pertinentes pour nos travaux dans chacun des collèges audités.

De plus, divers documents du MEES et des collèges, ainsi que des données provenant principalement des systèmes d'information du MEES concernant la gestion des objets d'études du réseau collégial (SOBEC), ainsi que les autorisations de programme accordées par le MEES (carte des enseignements) ont fait l'objet d'une analyse.

Un total de 21 dossiers de demande d'autorisation de programmes techniques conduisant à un DEC effectués au cours des trois dernières années ont été analysés. Nous avons effectué une sélection raisonnée en nous assurant d'avoir un certain nombre de cas pour chaque type d'autorisations octroyées (provisoire, permanente), de programmes (national, suprarégional, régional ou local), de décisions finales (autorisation octroyée ou refusée), ainsi que de familles de programmes (techniques biologiques et technologies agroalimentaires, techniques physiques, techniques humaines, techniques de l'administration et techniques en arts et communications graphiques). Parmi les dossiers sélectionnés, certains nécessitaient une majoration de l'offre selon la Commission des partenaires du marché du travail.

Treize dossiers de demande d'ajout de programmes techniques conduisant à une AEC effectuées au cours des quatre dernières années ont été analysés. Nous avons effectué une sélection raisonnée en nous assurant d'avoir un certain nombre de demandes acceptées et de demandes refusées. L'échantillon inclut des demandes traitées selon l'ancien processus et d'autres selon le nouveau processus en vigueur depuis le 16 juin 2016. Il inclut également des demandes d'ajout en lien avec des «DEC de référence» dont les dossiers ont été audités au MEES.

Un échantillon de 15 dossiers de programmes techniques conduisant à un DEC sur les 112 existant au 31 décembre 2017 ont été analysés au MEES. Nous avons effectué une sélection raisonnée en fonction du nombre d'années écoulées depuis la dernière révision (au moins un programme révisé au cours des trois dernières années), du type de programme ainsi que du type de révision (aucune, majeure, mineure). Un certain éventail des différentes familles de programmes a également été sélectionné.

Compte tenu du nombre moyen de programmes conduisant à un DEC offert par collège, un échantillon de cinq dossiers de programmes par collège audité a été analysé. Nous avons effectué une sélection raisonnée en nous assurant de considérer les familles de programmes et en éliminant ceux de spécialisation et de perfectionnement. Quelques programmes n'ayant fait l'objet d'aucune révision du MEES au cours des 10 dernières années ont été sélectionnés, ainsi que certains qui avaient aussi été sélectionnés au MEES. Quelques programmes offerts dans plus d'un collège audité ont été inclus afin de permettre les comparaisons.

Enfin, cinq dossiers de programmes conduisant à une AEC ont été analysés dans chacun des quatre collèges audités. Nous avons effectué une sélection raisonnée en nous assurant d'avoir au moins un programme de chaque famille. Certains programmes, dont ceux conduisant au «DEC de référence» n'ayant subi aucune révision au cours des 10 dernières années, ont également été considérés. Quelques programmes offerts dans plus d'un collège audité ont été inclus afin de permettre les comparaisons.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2017 à juillet 2018. La période visée par nos travaux d'audit s'étend essentiellement du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2017. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adressent aux entités auditées. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des collèges, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Annexe 2 Rôles et responsabilités des autres acteurs en matière de formation technique

Nom	Rôles et responsabilités
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)	<ul style="list-style-type: none">■ Le MTESS anime et coordonne les actions de l'État dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, notamment. À cet égard, ses interventions concernent l'information sur le marché du travail, le placement et les volets relevant d'une politique active du marché du travail.■ Entre autres responsabilités, le MTESS propose au gouvernement des politiques et mesures en vue notamment :<ul style="list-style-type: none">– de susciter l'emploi de la main-d'œuvre disponible ;– de promouvoir le développement de la main-d'œuvre ;– d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et d'influer sur la demande de main-d'œuvre, de façon à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail.■ Annuellement, le MTESS et la CPMT soumettent conjointement au gouvernement un plan d'action en matière de main-d'œuvre et d'emploi qui détermine les objectifs de résultats établis à court et à moyen terme, les moyens retenus pour les atteindre ainsi que les paramètres de répartition des budgets afférents aux services publics d'emploi. Le MTESS peut également approuver les plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi que lui transmet la CPMT.
Emploi-Québec	<ul style="list-style-type: none">■ Depuis le 10 novembre 2016, Emploi-Québec est un secteur du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et a la responsabilité de planifier et d'organiser les services publics d'emploi.■ Son plan d'action 2017-2018 mentionne que ses actions visent l'objectif commun d'intégrer en emploi sa clientèle dans le but d'améliorer l'adéquation entre la formation, les compétences et les besoins du marché du travail. Emploi-Québec a un rôle important à jouer dans le développement et la mise en œuvre de l'action gouvernementale à cet égard.■ Emploi-Québec a également à soutenir la CPMT concernant la définition des besoins actuels et futurs de développement de la main-d'œuvre en fonction des besoins des entreprises et des perspectives du marché du travail.
Commission des partenaires du marché du travail (CPMT)	<ul style="list-style-type: none">■ La CPMT a pour fonction de participer à l'élaboration des politiques, orientations stratégiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi, visant notamment à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail. Entre autres choses, la CPMT :<ul style="list-style-type: none">– définit les besoins en développement de la main-d'œuvre et formule des recommandations à certains ministères, dont le MEES, en vue de répondre aux besoins du marché du travail ;– favorise la concertation entre les partenaires des milieux patronaux, syndicaux, communautaires, de l'enseignement et de l'économie ;– encourage la participation aux activités de développement de la main-d'œuvre des établissements publics d'enseignement, des établissements régis par la <i>Loi sur l'enseignement privé</i> et des établissements d'enseignement de niveau universitaire.■ Parmi les moyens utilisés, la CPMT offre des programmes de subventions qui favorisent une meilleure adéquation entre la formation, les compétences et l'emploi.

Ministère de la Santé
et des Services sociaux
(MSSS)

- Le MSSS détermine les orientations en matière de santé et de bien-être, et les standards relatifs à l'organisation des services ainsi qu'à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du réseau, et veille à leur application.
- Il fournit au MEES ses prévisions de besoins de main-d'œuvre dans le domaine de la santé.

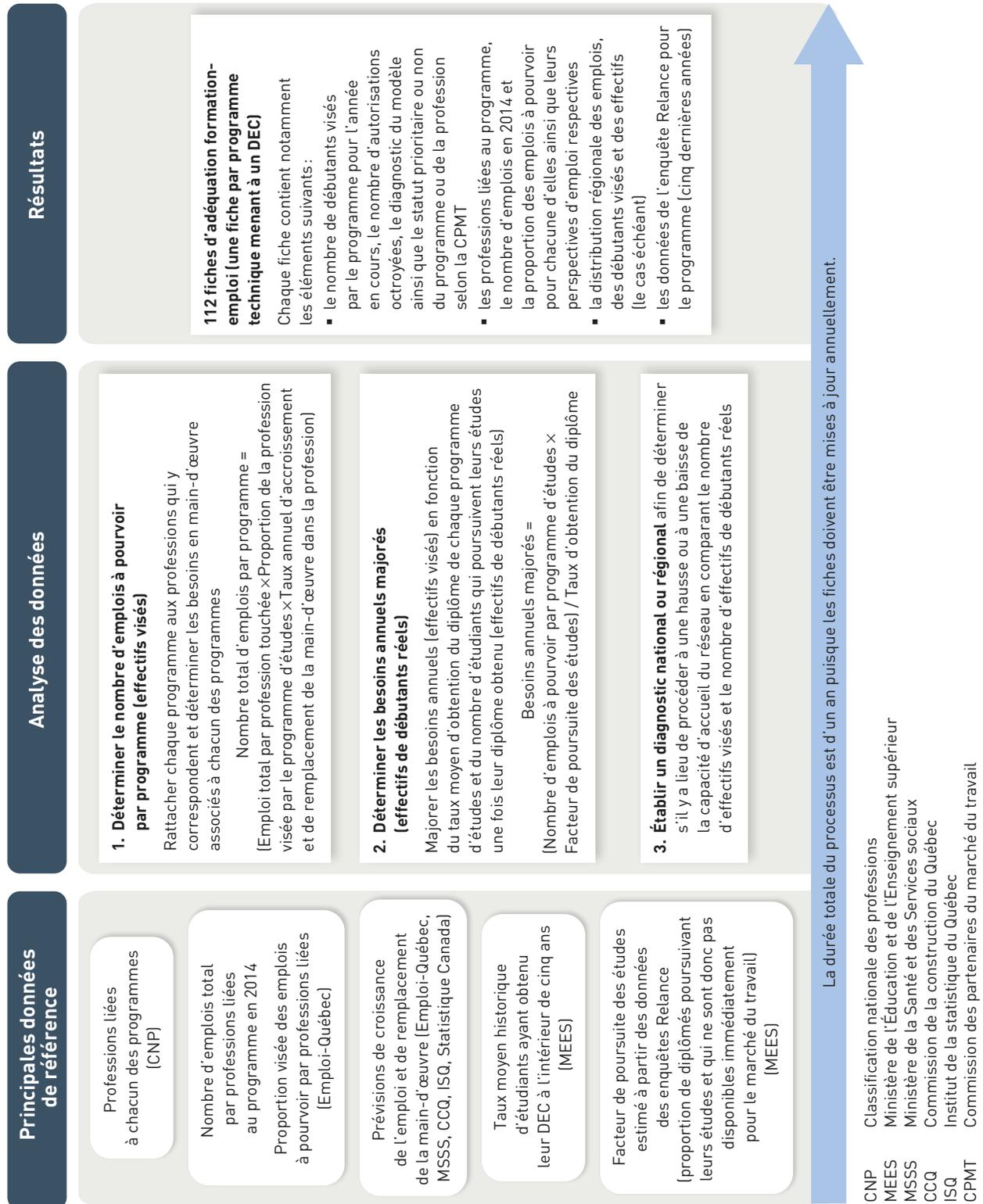
Comité national des
programmes d'études
professionnelles et
techniques (CNPEPT)

- Le CNPEPT est un lieu de concertation où les principaux partenaires du monde de l'éducation et ceux du monde du travail peuvent discuter des problématiques et des orientations en matière de formation professionnelle et de formation technique.
- Il est composé de 21 membres, nommés par le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, représentant les partenaires du réseau de l'éducation, de certains organismes publics, des employeurs et des travailleurs.
- Il conseille les sous-ministres adjoints du MEES sur les meilleures avenues en matière de programmes d'études et de répartition géographique de l'offre de formation.
- Il formule des avis notamment sur les programmes d'études techniques.

Office des professions
du Québec

- L'Office des professions du Québec relève du ministre de la Justice qui est, par décret, ministre responsable de l'application des lois professionnelles.
 - Il est composé de sept membres domiciliés au Québec, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement, en tenant compte des profils de compétence et d'expérience établis par l'Office. Le gouvernement fixe leur traitement.
 - L'Office est responsable de donner au gouvernement son avis sur tout diplôme qui donne ouverture à un permis ou à un certificat de spécialiste délivré par un ordre après avoir consulté, notamment dans le cas d'un diplôme de niveau collégial :
 - les établissements d'enseignement et l'ordre intéressés ;
 - la Fédération des cégeps ;
 - le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.
 - Son conseil d'administration peut déterminer les autres conditions et modalités de délivrance des permis ou des certificats de spécialiste, notamment l'obligation de faire des stages de formation professionnelle et de réussir des examens professionnels qu'il détermine.
-

Annexe 3 Modèle d'adéquation formation-emploi



Annexe 4 Exigences du processus de demande d'autorisation de programme

	Cégeps	Collèges privés	
		Subventionnés	Non subventionnés
Orientations ministérielles			
Prépondérantes			
■ Contrôle de l'offre de formation en situation de surplus ²	√	1	
■ Réponse aux besoins de formation de la main-d'œuvre ³	√	1	
■ Impact sur la viabilité des autorisations existantes ⁴	√	1	
■ Démonstration de la faisabilité de la formation ⁵	√	1	
Complémentaires			
■ Potentiel de recrutement ⁶	√	1	
■ Perspective d'insertion en emploi ⁷	√	1	
■ Créneau régional de développement ⁸	√	1	
Demande d'agrément aux fins de subventions			
Éléments considérés			
■ Qualité de l'organisation pédagogique de l'établissement et critères de sélection du personnel enseignant et de direction		√	
■ Importance du besoin exprimé auquel l'établissement désire répondre		√	
■ Appui manifesté et participation du milieu		√	
■ Effets de l'agrément sur les ressources du milieu		√	
■ Apport spécifique de l'établissement en termes d'enrichissement, de complémentarité ou de diversité		√	
■ Participation des parents à la vie de l'établissement		√	
■ Conformité des objectifs de l'établissement aux politiques du ministre ou du gouvernement.		√	
Demande de modification de permis			
■ Le collège doit établir, à la satisfaction du ministre, qu'il disposera des ressources humaines et matérielles requises et adéquates pour offrir les services éducatifs visés par le permis et des ressources financières suffisantes à cette fin.		√	√

1. Le cadre de gestion de l'offre s'adresse aux collèges privés subventionnés, mais il n'est pas appliqué par le MEES lors de l'analyse des demandes.
2. Les demandes d'autorisation doivent démontrer que le programme demandé n'est pas en surplus de débutants au niveau national pour un programme d'études à caractère national ou suprarégional.
3. Les demandes d'autorisation doivent être justifiées par un besoin en main-d'œuvre démontré. Depuis 2013, la Commission des partenaires du marché du travail et le ministère de la Santé et des Services sociaux dressent une liste des professions afin que les programmes d'études qui y sont associés soient priorisés lors de l'analyse de demandes d'autorisation permanente, ceci en raison d'importants besoins de main-d'œuvre.
4. L'impact sur la viabilité des autorisations existantes pour le même programme d'études fait également l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, la demande d'autorisation pourrait être rejetée pour ce motif, bien que des besoins en main-d'œuvre soient tout de même présents.

5. Les demandes d'autorisation doivent être accompagnées d'une demande de financement ou non et le collège doit démontrer la faisabilité organisationnelle et matérielle de l'autorisation demandée en tenant compte d'une utilisation optimale des ressources en place.
6. Pour toute demande, le potentiel de recrutement du collège doit être démontré. Il doit être suffisant pour éviter que le programme ne se retrouve en difficulté.
7. Dans la répartition territoriale des nouvelles autorisations, une considération particulière est accordée aux demandes qui démontrent de bonnes perspectives d'insertion en emploi des finissantes et des finissants.
8. Dans la répartition territoriale des nouvelles autorisations, une considération particulière est accordée aux demandes dont le programme d'études s'inscrit dans un créneau régional de développement reconnu.

Annexe 5 Programmes techniques conduisant à un diplôme d'études collégiales sélectionnés pour analyse au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Code	Nom du programme
141.A0	Techniques d'inhalothérapie
142.A0	Technologie de radiodiagnostic
144.A0	Techniques de physiothérapie
152.B0	Gestion et technologies d'entreprise agricole
180.A0	Soins infirmiers
241.B0	Techniques de la plasturgie
243.B0	Technologie de l'électronique (électrotechnique)
243.C0	Technologie de l'électronique industrielle
310.A0	Techniques policières
311.A0	Techniques de sécurité incendie
322.A0	Techniques d'éducation à l'enfance
410.D0	Gestion de commerces
412.A0	Techniques de bureautique
420.A0	Techniques de l'informatique
570.F0	Photographie



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

**Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable**

Gestion des pneus hors d'usage

Société québécoise de récupération et de recyclage

CHAPITRE

3

Faits saillants

Objectif des travaux

La Société québécoise de récupération et de recyclage, aussi désignée sous le nom de RECYC-QUÉBEC, a notamment pour mandat de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources.

En 1993, soit trois ans après l'incendie durant lequel près de 4 millions de pneus ont brûlé à Saint-Amable, le gouvernement a confié la gestion des pneus hors d'usage à RECYC-QUÉBEC.

Le présent audit avait pour but de déterminer si RECYC-QUÉBEC gère de façon efficace, efficiente et économique les pneus hors d'usage au Québec dans une perspective de développement durable.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion des pneus hors d'usage.

RECYC-QUÉBEC est réactive plutôt que proactive dans sa gestion des pneus hors d'usage. Son mode de gestion ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle ni de contribuer de façon optimale à l'atteinte des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage.

La société d'État n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, ce qui ne favorise pas la concurrence. D'ailleurs, au Québec, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du remoulage et du recyclage des pneus hors d'usage. Depuis plus de 10 ans, le nombre d'entreprises est passé de 10 à 4 (1 remouleur et 3 recycleurs).

RECYC-QUÉBEC ne joue pas adéquatement son rôle pour soutenir l'innovation et le développement de nouveaux produits dérivés des pneus hors d'usage dans l'industrie du remoulage et du recyclage. Elle s'en remet plutôt au bon vouloir de ses partenaires.

La société d'État n'a pas de stratégie globale basée sur la hiérarchie des 3RV (réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation) qui lui permettrait d'orienter clairement ses interventions à cet égard. De plus, bien que le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet, RECYC-QUÉBEC ne s'en assure pas.

RECYC-QUÉBEC ne s'assure pas de l'efficacité du réseau de transport même si, au 31 mars 2017, les coûts de transport représentaient près de 60% des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage. En fait, ce réseau, créé en 1997, n'a jamais été évalué.

RECYC-QUÉBEC ne gère pas son programme sur les pneus hors d'usage dans un souci d'autofinancement. En fait, elle n'a pas l'assurance qu'elle pourra s'acquitter de ses responsabilités à cet égard à l'aide uniquement des droits perçus sur la vente de pneus neufs.

L'information de gestion dont RECYC-QUÉBEC dispose n'est pas suffisante ni adéquate pour lui permettre de rendre compte de sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage et d'ajuster ses interventions en temps opportun. Elle ne permet pas non plus à la haute direction et aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de RECYC-QUÉBEC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à RECYC-QUÉBEC

- 1 Assurer le leadership qui lui revient au regard de la gestion des pneus hors d'usage au Québec, particulièrement :**
 - en influençant le développement de l'industrie des pneus hors d'usage afin de favoriser la concurrence et le développement de la capacité de traitement des remouleurs et des recycleurs ;
 - en soutenant davantage l'industrie du remoulage et du recyclage dans le développement de nouveaux produits dérivés.
- 2 Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention basée sur la hiérarchie des 3RV pour sa gestion des pneus hors d'usage et déterminer les moyens nécessaires pour y arriver.**
- 3 Veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet, comme l'indique le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.**
- 4 Mesurer l'efficacité du réseau de transport pour y apporter les modifications nécessaires, au besoin.**
- 5 S'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, notamment :**
 - en établissant une planification budgétaire qui s'appuie sur une information fiable et pertinente ainsi que sur des prévisions financières adéquates ;
 - en exerçant un suivi de la planification budgétaire afin de pouvoir l'ajuster, au besoin ;
 - en effectuant une reddition de comptes pour les instances de gouvernance afin qu'elles puissent exercer un contrôle.
- 6 Mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance basés sur les risques afin d'obtenir l'assurance que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.**
- 7 Réaliser une évaluation du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage afin de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs.**
- 8 Effectuer une reddition de comptes en temps opportun afin :**
 - d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage ;
 - de mettre en place les mesures correctives appropriées ;
 - de permettre aux instances de gouvernance d'exercer leur rôle à cet égard.

Table des matières

Audit de performance

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	14
2.1 Influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage	14
Développement de l'industrie des pneus hors d'usage	
Investissements dans la recherche et le développement	
Recommandation	
2.2 Gestion des programmes gouvernementaux	19
Priorisation du traitement des pneus hors d'usage	
Efficience du réseau de transport des pneus hors d'usage	
Autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage	
Surveillance	
Reddition de comptes	
Recommandations	
Observations du commissaire au développement durable	29
Commentaires de l'entité auditée	37
Annexes et sigles	41

Équipe

Janique Lambert
Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard
Directrice d'audit

Régent Chouinard
Catherine Jalbert
Marc Vallée

1 Mise en contexte

1 La Société québécoise de récupération et de recyclage, aussi désignée sous le nom de RECYC-QUÉBEC, est une société d'État constituée en 1990. Elle relève du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques¹. Elle a notamment pour mandat de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources.

2 En 1993, soit trois ans après l'incendie durant lequel près de 4 millions de pneus ont brûlé à Saint-Amable, le gouvernement a confié la gestion des pneus hors d'usage à RECYC-QUÉBEC. Notons que, en cas d'incendie, l'accumulation de pneus comporte des risques majeurs pour l'environnement et la santé, en plus d'entraîner des coûts importants pour le gouvernement.

3 La figure 1 (page suivante) présente sommairement l'historique de la gestion des pneus hors d'usage au Québec de 1990 à aujourd'hui.

4 Afin d'assurer le financement de la gestion des pneus hors d'usage, Revenu Québec perçoit pour RECYC-QUÉBEC, depuis le 1^{er} octobre 1999, un droit spécifique de 3 dollars sur chaque pneu neuf vendu pour des véhicules routiers. L'annexe 2 présente les pneus et les véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs.

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020

5 Le Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020, adopté par décret en juin 2014, est le sixième **programme sur les pneus hors d'usage** mis de l'avant par le gouvernement et administré par RECYC-QUÉBEC. Ce programme, qui vise à gérer les pneus hors d'usage des automobiles et des camions, exclut certaines activités, dont l'exportation, le traitement des pneus hors dimensions et la mise en copeaux.

6 Les objectifs de ce programme sont :

- de récupérer les pneus hors d'usage générés annuellement au Québec ;
- de les orienter en priorité vers l'industrie du remoulage et du recyclage ;
- de favoriser le développement de l'industrie des pneus hors d'usage dans une perspective d'autofinancement, notamment par l'engagement des partenaires ;
- de protéger l'environnement en s'assurant qu'aucun pneu n'est enfoui ou entreposé au Québec et que les activités liées aux pneus hors d'usage ne génèrent aucun déchet issu de leur transformation ;
- d'assurer une saine gestion des fonds publics sans débours additionnels pour le citoyen.

1. Ce ministre s'appelait ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avant le 18 octobre 2018.

Nous utilisons ci-après le terme *programme sur les pneus hors d'usage* pour désigner le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.

Figure 1 Historique de la gestion des pneus hors d'usage

1990

Incendie d'un dépotoir de pneus hors d'usage à Saint-Amable

1993-1996

Programme d'aide au réemploi, au recyclage et à la valorisation énergétique des pneus hors d'usage au Québec (1^{er} programme sur les pneus hors d'usage)

1996-2001

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage (2^e programme)

1999

Instauration du droit spécifique de 3 dollars par pneu à l'achat de pneus neufs

2001-2008

Programme de vidage des lieux d'entreposage au Québec 2001-2008

2002-2008

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2002-2008 (3^e programme)

2008

Règlement sur l'utilisation de pneus conçus spécifiquement pour la conduite hivernale

2009-2012

Entente visant à vider le dernier lieu d'entreposage d'ici la fin de 2012

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2009-2012 (4^e programme)

2011-2012

Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012

2013-2014

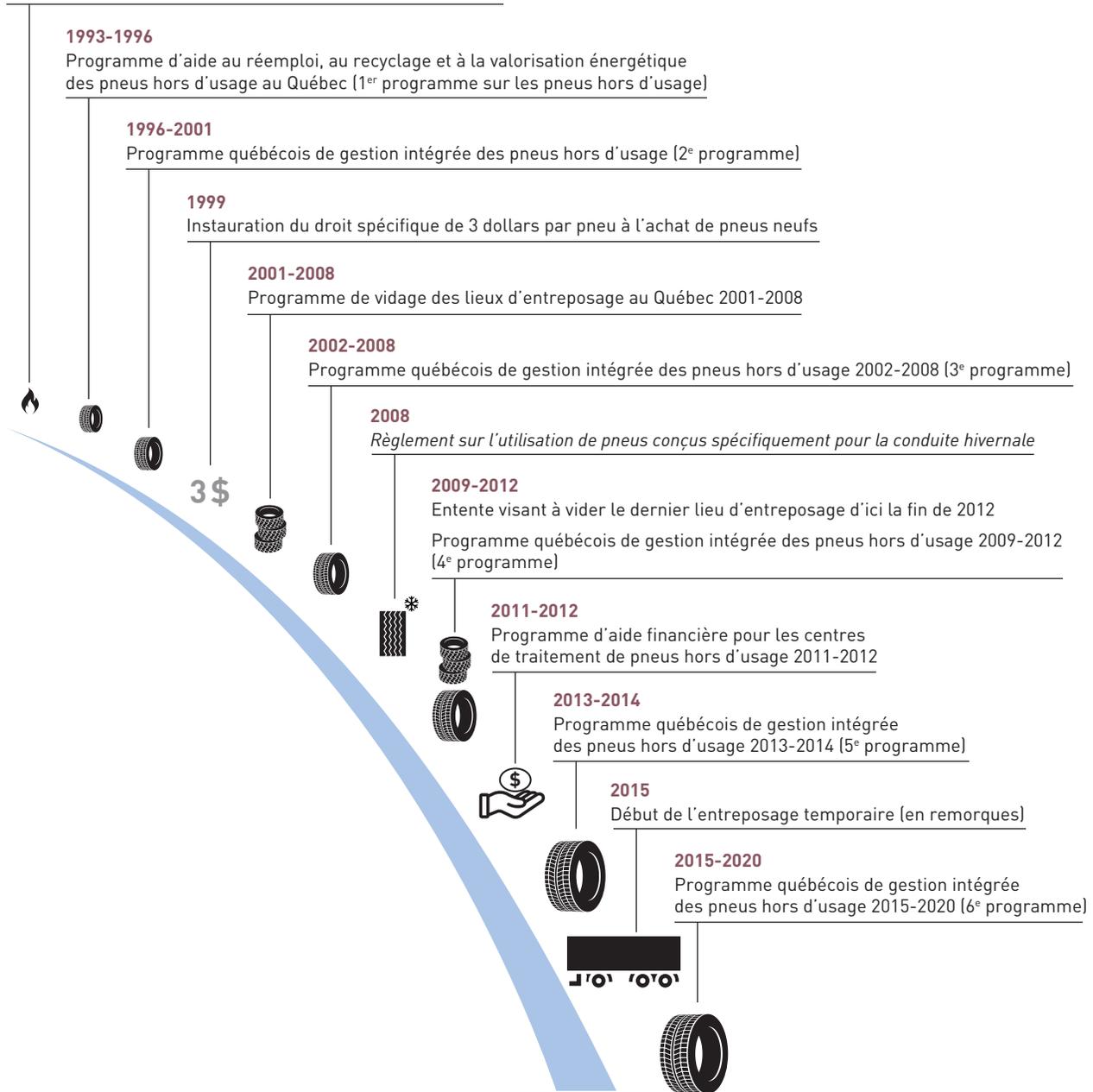
Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2013-2014 (5^e programme)

2015

Début de l'entreposage temporaire (en remorques)

2015-2020

Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020 (6^e programme)



Source : RECYC-QUÉBEC.

7 Dans le cadre du programme sur les pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC assume notamment les coûts de transport et subventionne le traitement de ce type de pneus. Le tableau 1 présente, pour les huit dernières années, les principaux coûts relatifs à la gestion des pneus hors d'usage et les droits spécifiques reçus.

Tableau 1 Principaux coûts liés aux pneus hors d'usage et droits spécifiques reçus au 31 mars (en millions de dollars)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transport	9,8	10,6	12,1	11,7	10,8	11,9	13,5	14,8
Traitement (remoulage, recyclage, etc.)	3,8	3,7	4,2	5,1	4,6	4,8	4,9	7,2
Frais de gestion	1,0	1,3	1,3	1,1	1,0	1,2	2,7	3,0
Coûts du programme sur les pneus hors d'usage	14,6	15,6	17,6	17,9	16,4	17,9	21,1	25,0
Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012	-	-	0,1	1,1	1,3	-	-	-
Vidage des lieux d'entreposage	5,8	1,7	0,6	0,4	-	0,5	-	-
Total – coûts liés aux pneus hors d'usage	20,4	17,3	18,3	19,4	17,7	18,4	21,1	25,0
Droits spécifiques sur les pneus neufs reçus ¹	22,2	22,7	23,2	22,4	23,3	23,9	24,3	24,8
Quantité de pneus traités (en milliers de tonnes)	67,5	67,5	75,6	72,0	72,0	71,4	78,7	79,0

1. Les frais d'administration de Revenu Québec sont exclus.

Source : RECYC-QUÉBEC.

Industrie des pneus hors d'usage

8 En plus du modèle de taxation utilisé au Québec, il existe au Canada et dans le monde deux autres principaux modèles de gestion des pneus hors d'usage. Nous les décrivons sommairement ci-dessous et présentons des exemples d'endroits où ils sont utilisés.

Modèle	Description	Exemples d'endroits où le modèle est utilisé
Responsabilité élargie des producteurs	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cadre réglementaire défini par le gouvernement ■ Transfert aux producteurs, par le gouvernement, de la gestion de la collecte et du recyclage des pneus hors d'usage ■ Financement des activités par les producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ontario ■ Colombie-Britannique ■ Alberta ■ France
Libre marché	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabilité gouvernementale limitée au respect de la réglementation ■ Concurrence entre les recycleurs 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Californie ■ Floride ■ Allemagne

9 La quantité de pneus hors d'usage générés annuellement est entre autres liée à l'augmentation constante du parc automobile québécois depuis 2010. Le tableau 2 présente l'évolution du nombre d'automobiles et de camions de 2010 à 2017.

Tableau 2 Évolution du nombre d'automobiles et de camions

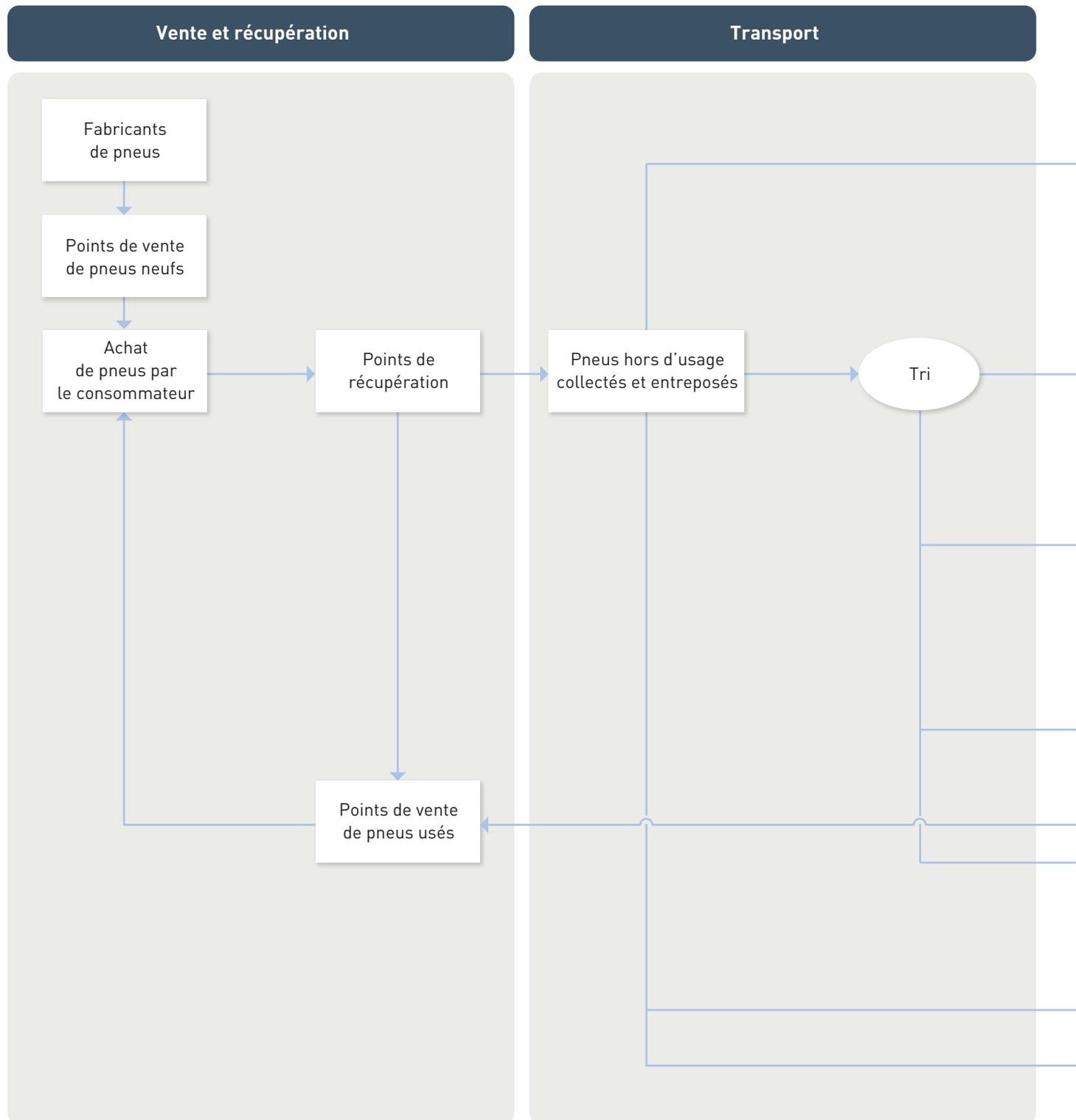
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Automobiles	4 754 539	4 812 373	4 882 531	4 959 497	5 000 573	5 057 172	5 136 467	5 229 263
Camions	127 312	131 192	135 694	140 208	140 109	142 934	146 450	154 079
Total	4 881 851	4 943 565	5 018 225	5 099 705	5 140 682	5 200 106	5 282 917	5 383 342

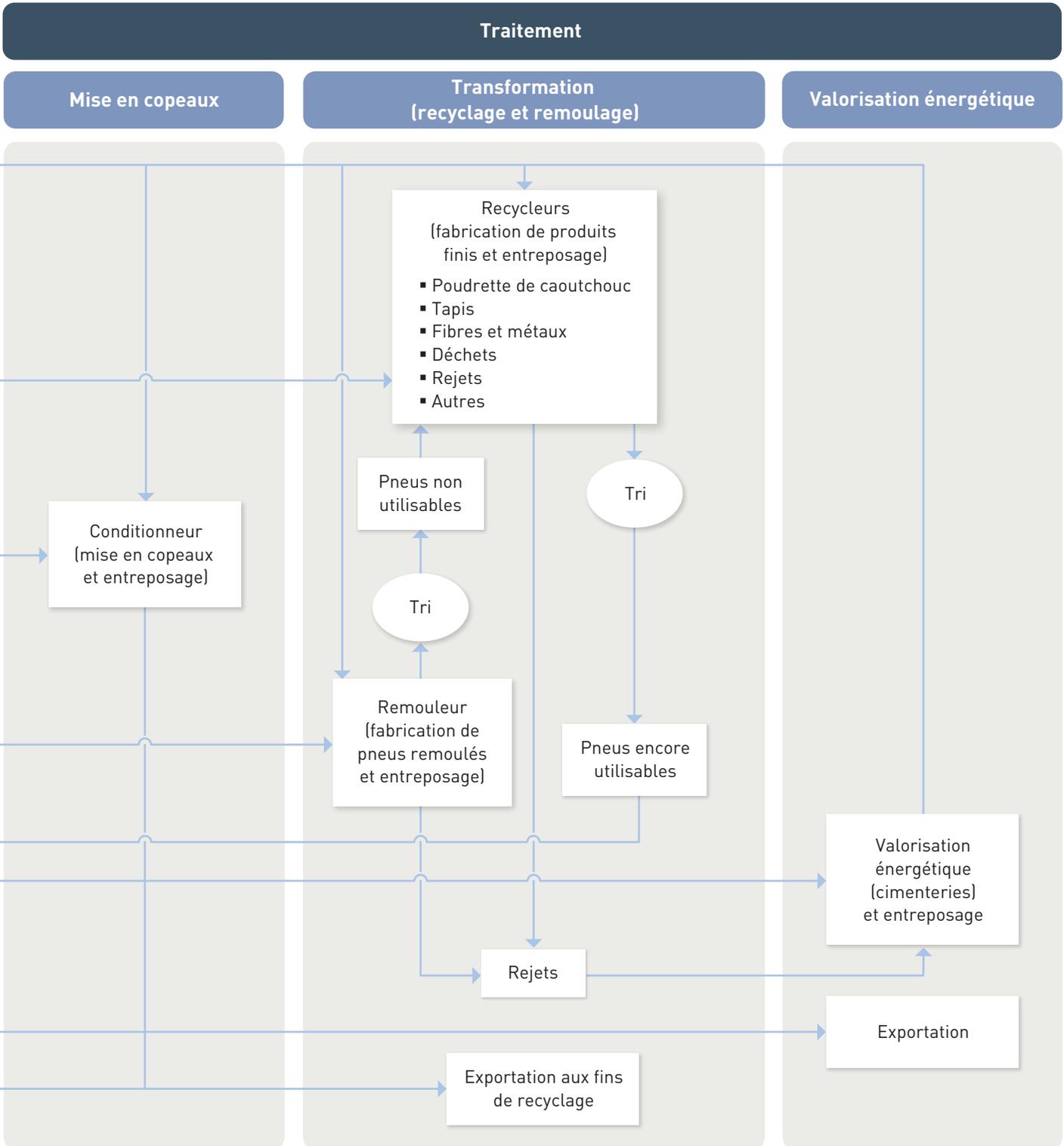
Source : Société de l'assurance automobile du Québec.

10 En 2017, les automobiles et les camions représentaient 80 % de tous les véhicules routiers en circulation au Québec. Il y avait plus de 5,2 millions d'automobiles et plus de 154 000 camions sur les routes. Pour cette même année, nous avons estimé le nombre de pneus en circulation à 47 millions pour ces automobiles et à 1,5 million pour ces camions.

11 L'industrie des pneus hors d'usage est composée de parties prenantes provenant de diverses industries, notamment celles du remoulage, du recyclage, du ciment, du caoutchouc et du transport. Certaines parties prenantes deviennent partenaires de RECYC-QUÉBEC et s'impliquent à différentes étapes de la gestion des pneus hors d'usage. La figure 2 illustre l'acheminement des pneus hors d'usage d'automobile et de camion vers les centres de traitement de 2012 à 2017.

Figure 2 Acheminement des pneus hors d'usage d'automobile et de camion vers les centres de traitement de 2012 à 2017





12 Les principaux partenaires de RECYC-QUÉBEC dans la gestion des pneus hors d'usage, ainsi que leurs activités et la nature de leur relation avec la société d'État sont présentés ci-dessous.

Détaillants et points de récupération	Il s'agit d'organisations inscrites auprès de RECYC-QUÉBEC, notamment les détaillants de pneus d'automobile et de camion (neufs, usés, remoulés, etc.), les recycleurs de véhicules routiers, les entreprises propriétaires de parcs de véhicules routiers et les municipalités (écocentres, etc.). Ces organisations doivent récupérer les pneus gratuitement auprès de leur clientèle et les entreposer temporairement jusqu'à ce qu'ils soient acheminés vers les centres de traitement.
Transporteurs	Il s'agit d'entreprises privées qui se sont vu accorder par RECYC-QUÉBEC des contrats pour le tri et le transport des pneus des points de récupération vers les centres de traitement, ainsi que pour l'entreposage temporaire, au besoin. Ces contrats incluent notamment le territoire des points de récupération, les délais de collecte, les modalités de livraison selon le type de pneus et les pénalités en cas de non-respect des obligations contractuelles.
Remouleur	Il s'agit d'une entreprise privée subventionnée par RECYC-QUÉBEC qui a la capacité technique de produire des pneus d'automobile remoulés à partir de certains types de pneus hors d'usage.
Recycleurs	Il s'agit d'entreprises privées subventionnées par RECYC-QUÉBEC qui transforment les pneus hors d'usage en produits finis commercialisables (par exemple, de la poudrette de caoutchouc et des tapis agricoles, industriels ou commerciaux).
Valorisateurs énergétiques	Il s'agit d'entreprises privées subventionnées par RECYC-QUÉBEC qui ont la capacité technique de remplacer un combustible donné par des pneus hors d'usage dans le cadre de leurs activités (par exemple, des cimenteries).

Rôles et responsabilités

13 Notre audit a été effectué auprès de RECYC-QUÉBEC. Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques² (MELCC) et Revenu Québec sont aussi concernés par la gestion et la surveillance des pneus hors d'usage au Québec. Nous présentons ci-après le cadre réglementaire en la matière ainsi que les principaux rôles et responsabilités de ces derniers.

2. Ce ministère s'appelait ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avant le 18 octobre 2018.

	Cadre réglementaire	Rôles et responsabilités
RECYC-QUÉBEC	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaborer et gérer le programme sur les pneus hors d'usage et veiller à l'atteinte de ses objectifs ■ Favoriser, en collaboration avec ses partenaires, la réduction d'achat de pneus neufs et le réemploi des pneus d'automobile et de camion ■ Accorder des contrats par appel d'offres pour le transport et le traitement des pneus visés par le programme sur les pneus hors d'usage, conformément à ses règles de gouvernance et à sa politique d'octroi de contrats, et assurer le suivi de ces contrats
MELCC	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> ■ <i>Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage</i> ■ <i>Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Surveiller l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment le <i>Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage</i> et le <i>Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles</i> ■ Délivrer des certificats d'autorisation pour l'entreposage et le traitement de pneus hors d'usage
Revenu Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Loi sur la taxe de vente du Québec</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Percevoir le droit spécifique de 3 dollars sur la vente de pneus neufs et le verser à RECYC-QUÉBEC, moyennant des frais d'administration

14 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Il est à noter que depuis le début de nos travaux, soit juillet 2017, RECYC-QUÉBEC a mis en place des mesures dans le cadre de sa gestion du programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer leur mise en œuvre.

15 Les principaux termes relatifs à la gestion des pneus hors d'usage sont définis à l'annexe 3.

2 Résultats de l'audit

16 Le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC gère les pneus hors d'usage a évolué grandement au fil des années. Depuis l'été 2015, l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus. Ainsi, la quantité de pneus récupérés dépasse la capacité totale de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage. De plus, selon les données préliminaires compilées par RECYC-QUÉBEC, les stocks des recycleurs (pneus hors d'usage, copeaux, poudrette de caoutchouc et autres produits finis) ne cessent d'augmenter. Leur poids est passé de 15 400 tonnes en 2014 à 33 400 tonnes en 2016.

17 RECYC-QUÉBEC est réactive plutôt que proactive dans sa gestion des pneus hors d'usage. Son mode de gestion ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle ni de contribuer de façon optimale à l'atteinte des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage.

18 Son manque de proactivité dans la gestion des pneus hors d'usage se traduit par diverses lacunes concernant :

- son implication dans le développement de l'industrie des pneus hors d'usage ;
- son soutien au développement de nouveaux produits ;
- sa position en matière de priorisation du traitement des pneus hors d'usage ;
- son suivi de l'efficacité du réseau de transport des pneus hors d'usage ;
- ses actions pour veiller à l'autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage ;
- son approche de surveillance quant à l'efficacité des activités de traitement et d'entreposage ;
- son information de gestion et sa reddition de comptes.

19 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage et sa gestion des programmes gouvernementaux.

2.1 Influence de RECYC-QUÉBEC sur le développement de l'industrie des pneus hors d'usage

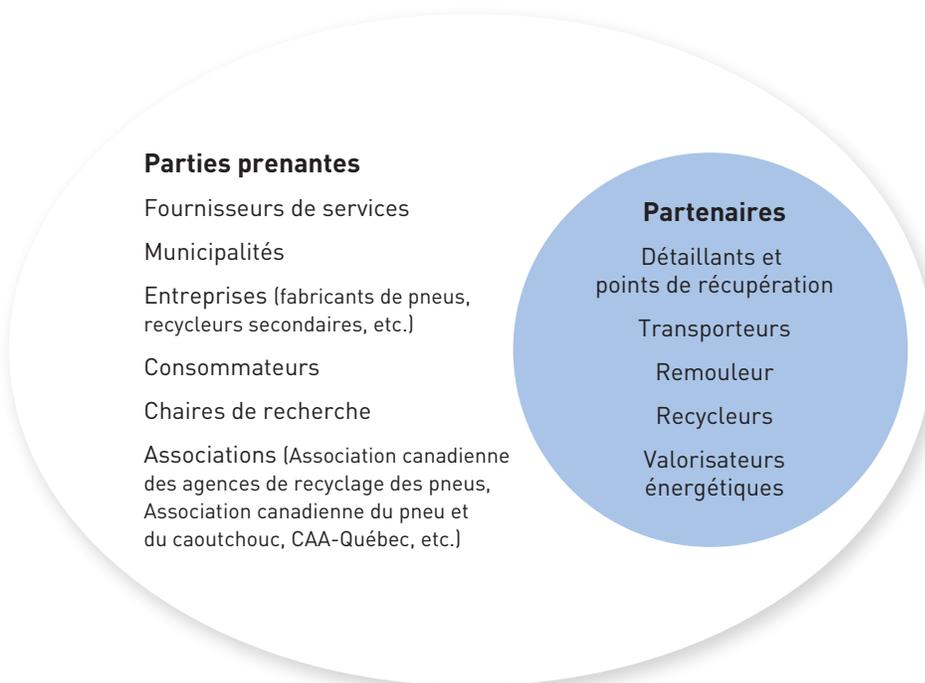
20 RECYC-QUÉBEC doit jouer un rôle de leader en matière de gestion des pneus hors d'usage afin de favoriser l'essor de l'industrie du remoulage et du recyclage. Pour ce faire, elle doit encourager le développement de projets et soutenir les entreprises qui fabriquent des produits dérivés à valeur ajoutée élevée. D'ailleurs, le programme sur les pneus hors d'usage vise à placer le Québec parmi les leaders de la transformation des pneus hors d'usage.

Développement de l'industrie des pneus hors d'usage

21 RECYC-QUÉBEC doit jouer un rôle important dans le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, de concert avec les partenaires et les parties prenantes, afin que le Québec s'inscrive dans le courant des grandes tendances mondiales en matière de gestion de ce type de pneus.

22 La participation des parties prenantes s'avère donc essentielle. D'ailleurs, dans d'autres provinces canadiennes, certaines d'entre elles font partie des organisations responsables de la gestion des pneus hors d'usage. La figure 3 présente les partenaires de RECYC-QUÉBEC et les principales parties prenantes de l'industrie des pneus hors d'usage.

Figure 3 Partenaires de RECYC-QUÉBEC et principales parties prenantes de l'industrie des pneus hors d'usage



23 RECYC-QUÉBEC n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage. Elle est davantage portée à adapter ses interventions plutôt que d'agir de façon proactive afin d'influencer l'évolution du marché. Ainsi, la société d'État ne favorise pas la concurrence ni le développement de la capacité de traitement de cette industrie.

24 Au Québec, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du remoulage et du recyclage des pneus hors d'usage. Depuis plus de 10 ans, le nombre d'entreprises est passé de 10 à 4 (1 remouleur et 3 recycleurs). Le nombre de transporteurs ayant conclu des contrats avec RECYC-QUÉBEC à la suite d'appels d'offres a également diminué. Il est passé de 8 à 3 au cours de la même période.

25 Cette réduction du nombre d'entreprises privées québécoises qui sont impliquées dans la gestion des pneus hors d'usage pourrait avoir contribué à :

- limiter la concurrence lors de l'attribution de nouveaux contrats ;
- restreindre la capacité de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage ;
- accroître la dépendance de RECYC-QUÉBEC à l'égard de ses partenaires.

26 De plus, depuis plusieurs années, l'industrie des pneus hors d'usage connaît une tendance vers l'intégration verticale. Par exemple, un des principaux recycleurs est aussi un des trois transporteurs actuels. Un autre est partenaire d'une entreprise québécoise réalisant la mise en copeaux de pneus hors d'usage et d'une entreprise ontarienne de traitement de ce type de pneus qui a conclu un contrat avec RECYC-QUÉBEC.

27 RECYC-QUÉBEC était tout de même au fait depuis plusieurs années de la réduction du nombre d'entreprises de recyclage et des tendances du secteur, et ce, même si ces entreprises privées fonctionnent de façon autonome. Ce n'est qu'au cours de l'été 2015 que RECYC-QUÉBEC a réalisé que l'industrie du remoulage et du recyclage faisait face à une situation de surplus. De 2014 à 2017, la quantité de pneus hors d'usage acheminés vers le traitement est passée de 72 à 79 milliers de tonnes, soit une augmentation de près de 10 %. Comme les recycleurs ne pouvaient pas traiter l'ensemble de ces pneus, la société d'État a dû recourir à des solutions temporaires, telles que l'exportation, la mise en copeaux et l'utilisation plus fréquente de la valorisation énergétique. Ce faisant, elle a dû augmenter significativement le nombre de contrats octroyés de gré à gré, ce qui a contribué à hausser les coûts du programme sur les pneus hors d'usage de 52 % de 2014 à 2017. Ceux-ci sont passés de 16,4 à 25,0 millions de dollars. Toutefois, cela n'a pas permis de régler les problèmes liés à la capacité de traitement des recycleurs.

28 Enfin, RECYC-QUÉBEC n'a pas joué son rôle pour favoriser l'engagement et la contribution des parties prenantes au développement de l'industrie des pneus hors d'usage. De 2014 à 2017, elle a tenu différentes rencontres avec ses partenaires. Cependant, ses interventions auprès des parties prenantes afin de développer des collaborations et d'alimenter la réflexion se sont faites rares. Auparavant, un forum de gestion participative visant à favoriser le partenariat entre les parties prenantes, la recherche de solutions et le partage d'information était inscrit au programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, le programme 2015-2020 n'a plus cette exigence, et RECYC-QUÉBEC n'a pas prévu de moyens efficaces afin d'impliquer les parties prenantes dans le développement de l'industrie.

29 Le peu d'interactions entre RECYC-QUÉBEC et l'industrie de même que le manque de planification visant à ajuster ses interventions font que RECYC-QUÉBEC a dû s'adapter à l'évolution du marché plutôt que de chercher à en influencer l'orientation et le développement.

Investissements dans la recherche et le développement

30 L'innovation et le soutien à l'égard du développement de produits sont déterminants pour assurer la réussite des entreprises, maintenir leur position par rapport à la concurrence et ainsi contribuer à l'efficacité des programmes.

31 Les partenaires de RECYC-QUÉBEC fabriquent différents produits dérivés, dont des pneus remoulés, de la poudrette de caoutchouc et des tapis agricoles, industriels et commerciaux.

32 Ailleurs au Canada et dans le monde, d'autres produits dérivés sont commercialisés, tels que des enrobés bitumineux modifiés par l'ajout de caoutchouc, du paillis et des bardeaux pour toiture.

33 RECYC-QUÉBEC ne joue pas adéquatement son rôle pour soutenir l'innovation et le développement de nouveaux produits dérivés des pneus hors d'usage dans l'industrie du remoulage et du recyclage. Au lieu d'être proactive en matière de recherche et développement, elle s'en remet au bon vouloir de ses partenaires.

34 L'engagement de RECYC-QUÉBEC quant à la recherche et au développement était prévu dans les deux précédents programmes sur les pneus hors d'usage et dans le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012.

Programmes sur les pneus hors d'usage : volet recherche et développement

35 Les deux précédents programmes sur les pneus hors d'usage prévoyaient le financement de tout projet de recherche et développement relatif à ce type de pneus qui était réalisé au Québec et qui contribuait aux objectifs de ces programmes. L'aide financière visait entre autres à soutenir les projets novateurs ayant un potentiel commercial ou favorisant la mise au point de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés pour la transformation des pneus hors d'usage.

36 De 2009 à 2014, une seule entreprise s'est prévaluée d'une aide de 37500 dollars, versée dans le cadre du programme 2009-2012. Aucun projet n'a été subventionné par l'intermédiaire du programme 2013-2014. RECYC-QUÉBEC ne connaît pas les causes du manque d'intérêt de ses partenaires, ce qui ne lui permet pas de rectifier le tir. En fait, elle n'a pas évalué l'impact de son faible investissement sur la capacité de l'industrie du remoulage et du recyclage à traiter le flux annuel des pneus hors d'usage, en continuelle croissance.

37 Malgré la stagnation du marché des produits dérivés, RECYC-QUÉBEC a retiré le volet recherche et développement du programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020, et ce, en raison du manque d'intérêt de ses partenaires. Nous nous serions attendus à ce que RECYC-QUÉBEC oriente ses interventions de façon à mieux rejoindre ses partenaires et les parties prenantes, et à mieux les appuyer dans le développement de nouveaux produits.

Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012

38 RECYC-QUÉBEC a mis en œuvre le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012. Son objectif consistait à améliorer la performance des centres de traitement par l'optimisation des éléments suivants :

- la productivité ;
- la qualité des produits finis ;
- la valeur ajoutée des produits et leur diversification.

39 Ce programme bénéficiait d'un budget total de 5 millions de dollars. Contrairement au volet recherche et développement des programmes sur les pneus hors d'usage 2009-2012 et 2013-2014, seuls les remouleurs et les recycleurs étaient admissibles à l'aide financière. Au total, six entreprises se sont prévaluées de cette aide pour une somme totale de 2,5 millions. Il est à noter que RECYC-QUÉBEC ne connaît pas la somme qui a servi spécifiquement au développement de nouveaux produits et qu'elle n'a pas mesuré les retombées de ses investissements.

40 À l'exception du programme d'aide 2011-2012 et du volet recherche et développement des programmes sur les pneus hors d'usage 2009-2012 et 2013-2014, RECYC-QUÉBEC n'a mis en place aucune mesure pour favoriser la recherche et le développement de nouveaux produits. Au cours des dernières années, l'industrie du remoulage et du recyclage n'a mis en marché aucun nouveau produit dérivé des pneus hors d'usage avec l'aide de RECYC-QUÉBEC, malgré la stagnation du marché depuis plus de 10 ans.

41 Comme elle n'a pas suscité davantage le développement de nouveaux produits, RECYC-QUÉBEC demeure dépendante d'un nombre limité d'acteurs dans l'industrie.

42 En mai 2018, afin d'augmenter la capacité de traitement des recycleurs québécois, RECYC-QUÉBEC a lancé un appel de propositions pour favoriser le développement de débouchés de réemploi et de recyclage des pneus hors d'usage. Le budget alloué à cet appel de propositions est de 2 millions de dollars. Il est toutefois trop tôt pour juger de l'impact qu'aura celui-ci sur le développement de produits dérivés.

Recommandation

43 La recommandation suivante s'adresse à RECYC-QUÉBEC.

1 Assurer le leadership qui lui revient au regard de la gestion des pneus hors d'usage au Québec, particulièrement :

- en influençant le développement de l'industrie des pneus hors d'usage afin de favoriser la concurrence et le développement de la capacité de traitement des remouleurs et des recycleurs ;
- en soutenant davantage l'industrie du remoulage et du recyclage dans le développement de nouveaux produits dérivés.

2.2 Gestion des programmes gouvernementaux

44 Rappelons que le programme sur les pneus hors d'usage a notamment pour objectifs de récupérer les pneus hors d'usage au Québec, de les orienter en priorité vers le remoulage et le recyclage, et de favoriser le développement de l'industrie des pneus hors d'usage dans une perspective d'autofinancement. Il vise également l'atteinte de l'objectif zéro déchet, c'est-à-dire que les activités liées aux pneus hors d'usage ne doivent générer aucun déchet issu de leur transformation.

45 Pour ce faire, RECYC-QUÉBEC doit planifier, diriger et superviser ses activités, de même qu'en rendre compte. Elle doit ainsi s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des pneus hors d'usage.

Priorisation du traitement des pneus hors d'usage

46 En vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, tout programme élaboré par RECYC-QUÉBEC dans le domaine de la gestion des matières résiduelles doit prioriser la réduction à la source et respecter, dans le traitement de ces matières, l'ordre de priorité suivant : le réemploi, le recyclage, la valorisation énergétique et l'élimination.

47 Dans le même ordre d'idées, le programme sur les pneus hors d'usage mentionne que les pneus récupérés doivent être gérés dans le respect de la hiérarchie des 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation.

48 On s'attend donc à ce que RECYC-QUÉBEC établisse une stratégie afin que les actions qu'elle priorise en matière de gestion des pneus hors d'usage respectent le programme et la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

49 RECYC-QUÉBEC n'a pas de stratégie globale basée sur la hiérarchie des 3RV qui lui permettrait d'orienter clairement ses interventions à cet égard. De plus, bien que le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet, RECYC-QUÉBEC ne s'en assure pas.

50 Compte tenu de l'importance de la hiérarchie des 3RV, nous nous serions attendus à ce que RECYC-QUÉBEC élabore et mette en œuvre une stratégie globale sur la gestion des pneus hors d'usage qui prend en compte les éléments de cette hiérarchie et qui la guide notamment dans sa prise de décision, ce qui n'est pas le cas.

51 De 2012 à 2016, RECYC-QUÉBEC a orienté en priorité ses actions vers le recyclage des pneus hors d'usage. Ainsi, elle n'a pas établi de stratégie, notamment lors de l'établissement de son programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020, afin d'orienter et de justifier ses interventions, soit celles liées à la réduction à la source, au réemploi, au recyclage ou à la valorisation énergétique. Notons toutefois que RECYC-QUÉBEC transmet aux transporteurs un plan de répartition qui définit les priorités de livraison selon les besoins des centres de traitement.

52 D'abord, RECYC-QUÉBEC n'a pas mis en œuvre d'actions pour soutenir la réduction d'achat de pneus neufs dans le cadre de son programme sur les pneus hors d'usage. Pourtant, des organismes d'autres provinces impliqués dans la gestion de ce type de pneus, par exemple en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, ont sensibilisé les consommateurs aux avantages d'entretenir adéquatement leurs pneus afin de maximiser leur durée de vie utile et d'ainsi contribuer à réduire l'achat de pneus neufs. Par exemple, un automobiliste peut s'assurer du parallélisme des roues de son véhicule et d'une pression d'air adéquate dans ses pneus. Un pneu dont la pression est de 20 % plus basse que la pression recommandée pourrait avoir une durée de vie utile réduite d'environ 20 %.

53 Par ailleurs, RECYC-QUÉBEC s'est peu impliquée dans le domaine du réemploi des pneus. En fait, le Québec compte un seul remouleur qui utilise environ 1 % des pneus hors d'usage. Pourtant, des statistiques canadiennes et internationales révèlent que plus de 15 % des pneus récupérés peuvent être réutilisés.

54 Pour ce qui est de la valorisation énergétique, l'absence de stratégie globale fait que la capacité de traitement des recycleurs influe sur l'utilisation de la valorisation. Le pourcentage de pneus hors d'usage valorisés peut varier d'une année à l'autre. Par exemple, il est passé de 1 % en 2014 à 17 % en 2016. Durant cette période, la société d'État a conclu des contrats de gré à gré avec des entreprises afin que des pneus hors d'usage soient valorisés à l'extérieur de la province. Pourtant, au cours de cette même période, des cimenteries du Québec ont importé ce type de pneus pour les valoriser. Notons qu'avant le surplus de pneus, seuls les pneus en mauvais état qui ne pouvaient pas être recyclés étaient acheminés vers les cimenteries du Québec.

55 Enfin, le programme sur les pneus hors d'usage indique que leur transformation ne doit générer aucun déchet. Aussitôt qu'un pneu est acheminé vers un centre de traitement, RECYC-QUÉBEC considère que l'objectif zéro déchet est atteint, sans égard au mode de transformation utilisé. Toutefois, elle ne s'en assure pas. Nous nous serions attendus à ce qu'elle fasse un exercice beaucoup plus rigoureux afin d'évaluer dans quelle mesure cette exigence est respectée.

Efficiences du réseau de transport des pneus hors d'usage

56 Les pneus hors d'usage sont transportés des 12 000 points de récupération vers les centres de traitement, et ils parcourent ainsi des millions de kilomètres à travers la province. Comme l'illustre la figure 2, les transporteurs et les centres de traitement réalisent un grand nombre d'interventions, comme le tri, la mise en copeaux et l'entreposage, avant que les pneus soient transformés, notamment en poudrette de caoutchouc et en tapis, ou valorisés énergétiquement.

57 En raison des incidences environnementales et financières liées au réseau de transport, il s'avère essentiel que RECYC-QUÉBEC veille à son efficacité. Un réseau optimal assure l'acheminement des pneus hors d'usage ayant la qualité requise au bon endroit et en quantité suffisante, et ce, dans les délais prescrits et au meilleur coût. De plus, il permet d'atténuer les pics saisonniers. Il permet également de réduire les émissions de gaz à effet de serre en minimisant le nombre de voyages requis pour le transport des pneus hors d'usage.

58 RECYC-QUÉBEC ne s'assure pas de l'efficacité du réseau de transport même si, au 31 mars 2017, les coûts de transport représentaient près de 60 % des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage. En fait, ce réseau, créé en 1997, n'a jamais été évalué.

59 Bien que l'industrie des pneus hors d'usage ait beaucoup changé, RECYC-QUÉBEC n'a jamais évalué l'efficacité du réseau de transport. Or, une étude sur le recyclage des pneus hors d'usage produite en 2009 lui suggérait de réaliser une analyse approfondie à cet égard, car les coûts moyens de transport dépassaient la moyenne nationale de près de 12 %.

60 De mars 2014 à mars 2017, les coûts de transport ont augmenté de 37 %, passant de 10,8 à 14,8 millions de dollars. Au 31 mars 2017, ces coûts représentaient près de 60 % des coûts totaux du programme sur les pneus hors d'usage. De plus, les coûts moyens de transport par tonne se sont accrus d'environ 25 % au cours de la même période, passant de 150 à 187 dollars.

61 RECYC-QUÉBEC n'a pas comparé le système de récupération des pneus avec d'autres systèmes semblables afin de pouvoir mettre en place certaines des meilleures pratiques recensées à travers le monde. Par ailleurs, elle possède très peu d'information lui permettant d'évaluer l'efficacité du réseau de transport, afin notamment de minimiser les coûts de transport et d'optimiser les distances parcourues. Ainsi, la société d'État ne dispose pas d'information pertinente sur les éléments suivants :

- la capacité des centres de traitement à entreposer et à traiter des pneus hors d'usage ;
- l'estimation du nombre de pneus à ramasser par points de récupération ;
- les distances à parcourir afin de les collecter et de les acheminer vers leur destination ;
- le nombre de pneus en circulation par catégories de pneus (automobile ou camion) que les partenaires de RECYC-QUÉBEC devront collecter dans les prochaines années.

62 En juin 2018, RECYC-QUÉBEC a décidé d'accorder un contrat pour la réalisation d'une étude sur le transport des pneus hors d'usage au Québec, qui proposerait des pistes d'optimisation potentielles. À la fin de nos travaux d'audit, cette étude était toujours en cours. Nous ne pouvons donc pas nous prononcer sur celle-ci ni sur ses possibles retombées sur l'efficacité du réseau de transport.

Autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage

63 Le programme sur les pneus hors d'usage 2015-2020 prévoit la récupération des pneus sur le territoire du Québec sans débours additionnels pour le citoyen. Il est financé par le droit spécifique de 3 dollars sur les pneus neufs, perçu par Revenu Québec depuis 1999. En quelque sorte, le programme doit s'autofinancer au moyen de ce droit.

64 RECYC-QUÉBEC reçoit les sommes perçues par Revenu Québec plusieurs années avant que les pneus concernés soient récupérés et traités. Les sommes qui n'ont pas encore été utilisées sont réservées pour financer la récupération et le traitement futurs des pneus toujours en circulation.

65 Afin de veiller à cet aspect de son programme, RECYC-QUÉBEC doit être en mesure de planifier adéquatement ses ressources. Elle doit ainsi dresser l'historique de la situation, établir un diagnostic et cerner les principaux enjeux. Il s'avère donc nécessaire qu'elle établisse ses prévisions financières et qu'elle exerce un contrôle sur chaque composante des coûts du programme.

66 RECYC-QUÉBEC ne gère pas son programme sur les pneus hors d'usage dans un souci d'autofinancement. En fait, elle n'a pas l'assurance qu'elle pourra s'acquitter de ses responsabilités à cet égard à l'aide uniquement des droits perçus sur la vente de pneus neufs.

67 RECYC-QUÉBEC n'a pas effectué de planification budgétaire à moyen et à long terme appuyée par des prévisions financières réalistes qui tiennent compte notamment des pneus toujours en circulation. Ces prévisions et leur suivi lui auraient donné l'occasion de rendre des comptes en temps opportun aux instances de gouvernance sur les résultats du programme et d'ajuster ses interventions, au besoin. En fait, elle se limite à préparer un budget financier de ses activités annuelles.

68 Pourtant, comme il a été démontré précédemment (diminution du nombre de partenaires, surplus de pneus, stagnation du marché des produits dérivés), le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC évolue est instable depuis plusieurs années. Il est donc d'autant plus important qu'elle effectue une planification budgétaire globale de son programme et qu'elle en exerce un suivi approprié pour éviter de le gérer de manière réactive.

69 Nos travaux d'audit nous ont permis d'observer certaines conséquences résultant de la gestion de RECYC-QUÉBEC. Par exemple, depuis que l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus, la société d'État a dû recourir à des solutions qui ne sont pas nécessairement économiques ni prévues par le programme, comme l'exportation, la mise en copeaux et l'utilisation plus fréquente de la valorisation énergétique. De plus, comme il a été mentionné précédemment, le nombre de contrats octroyés de gré à gré a augmenté significativement, ce qui a contribué à la hausse des coûts de transport, de traitement et de gestion du programme de 52 % de 2014 à 2017.

70 Par ailleurs, la société d'État utilise, pour financer ses autres activités, les intérêts générés par les investissements effectués à partir des sommes réservées au programme sur les pneus hors d'usage. Cette façon de faire ne contribue pas à la saine gestion de celui-ci.

71 Il est à noter que la société d'État a utilisé les droits sur les pneus neufs perçus depuis 1999 pour réaliser les actions suivantes :

- gérer le flux annuel des pneus hors d'usage ;
- couvrir les coûts des trois premières années du deuxième programme sur les pneus hors d'usage (1996-2001) ;
- effectuer le vidage des lieux d'entreposage ;
- financer le Programme d'aide financière pour les centres de traitement de pneus hors d'usage 2011-2012 ;
- couvrir ses frais de gestion ;
- récupérer les pneus de vélo (activité non incluse dans le programme sur les pneus hors d'usage).

72 En conséquence, il y a un risque que l'ensemble des pratiques mises en place par RECYC-QUÉBEC ne lui permettent pas de s'assurer que le droit spécifique de 3 dollars soit suffisant à court et à moyen terme pour financer la gestion du programme et la récupération de la totalité des pneus visés par ce droit.

73 Malgré ce risque, l'autofinancement du programme sur les pneus hors d'usage n'est pas un enjeu pour les instances de gouvernance de RECYC-QUÉBEC. Au cours des dernières années, peu d'information leur a été transmise et peu d'analyses ont été produites afin d'exposer les enjeux financiers et la situation réelle par rapport aux exigences d'autofinancement du programme. Même lorsque des discussions ont eu lieu sur la possibilité de hausser le droit spécifique sur les pneus neufs, la question de l'autofinancement n'a pas été abordée. Nous n'avons trouvé aucune demande ni aucun échange à cet égard.

Surveillance

74 RECYC-QUÉBEC doit s'assurer que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.

75 Pour ce faire, elle doit définir des directives claires, les transmettre à tous les intervenants concernés et mettre en place de bons mécanismes de surveillance.

76 RECYC-QUÉBEC n'a pas mis en place de stratégie ni de mécanismes de surveillance basés sur les risques, ce qui ne lui permet pas d'obtenir l'assurance raisonnable que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.

77 RECYC-QUÉBEC a affecté un seul inspecteur à la surveillance du traitement des pneus hors d'usage pour l'ensemble de la province, et elle n'a pas bien défini son travail. En outre, elle n'a pas produit de plan d'inspection précisant la nature, l'étendue et le calendrier des activités d'inspection, et s'appuyant sur une analyse de risques.

78 Pour s'assurer du respect des ententes et du cadre réglementaire, l'inspecteur doit notamment réaliser des inspections auprès des points de récupération, des transporteurs et des centres de traitement, et faire le suivi des plaintes. Toutefois, la majorité des visites ont été effectuées dans des points de récupération à la suite de plaintes reçues. Il est à noter que ces visites ne mènent pas nécessairement à la production d'un rapport d'inspection. D'avril 2012 à mars 2017, seulement six rapports sommaires d'inspection ont été produits.

79 Pourtant, si RECYC-QUÉBEC désire exercer une bonne surveillance, il est essentiel que le travail d'inspection soit bien défini et encadré, qu'il soit bien documenté et qu'un suivi des recommandations formulées soit réalisé, ce qui n'est pas le cas pour la période couverte par nos travaux.

80 De plus, RECYC-QUÉBEC n'a pas évalué les ressources humaines, matérielles et informationnelles dont elle a besoin pour que les inspections soient menées adéquatement. En ce sens, elle n'a pas évalué le nombre de personnes nécessaires ni les compétences requises pour effectuer les activités d'inspection.

81 Par ailleurs, concernant le respect du cadre réglementaire par les partenaires de RECYC-QUÉBEC, nous nous serions attendus à ce que la société d'État développe une collaboration plus étroite avec le MELCC puisque c'est ce dernier qui est responsable de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment le *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage* et le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*.

82 À titre d'exemple, en juin 2016, un recycleur a reçu du MELCC un avis de non-conformité relatif à son certificat d'autorisation. C'est seulement en décembre 2016 qu'un des transporteurs a informé RECYC-QUÉBEC que ce recycleur ne pouvait plus recevoir de pneus hors d'usage. Durant cette période, comme elle n'avait pas obtenu cette information du recycleur, RECYC-QUÉBEC a permis à ses transporteurs de lui acheminer des pneus. Une collaboration plus étroite avec le MELCC lui aurait certainement permis de pallier cette situation.

Reddition de comptes

83 Les organisations doivent disposer d'une information de gestion fiable, pertinente, suffisante et accessible en temps opportun afin d'évaluer leur performance, de se comparer avec des organisations similaires et de prendre des décisions éclairées. Il est également important qu'elles rendent des comptes sur leur performance.

84 L'information de gestion dont RECYC-QUÉBEC dispose n'est pas suffisante ni adéquate pour lui permettre de rendre compte de sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage et d'ajuster ses interventions en temps opportun. Elle ne permet pas non plus à la haute direction et aux instances de gouvernance d'exercer pleinement leur rôle.

Reddition de comptes sur la performance

85 RECYC-QUÉBEC a défini dans son plan stratégique 2012-2017 des orientations et des objectifs en lien avec la hiérarchie des 3RV, mais ce plan ne contient aucun objectif spécifique aux pneus hors d'usage.

86 Par ailleurs, RECYC-QUÉBEC n'a pas établi d'indicateurs ni de cibles pour chacun des objectifs du programme sur les pneus hors d'usage. Conséquemment, elle ne peut pas mesurer sa performance à cet égard, la comparer avec celle d'organisations similaires, ni en rendre compte aux instances de gouvernance. Il lui est également difficile d'en rendre compte publiquement. D'ailleurs, les instances de gouvernance de RECYC-QUÉBEC n'ont jamais précisé leurs attentes en la matière.

87 Dans son rapport annuel, RECYC-QUÉBEC se limite à fournir de l'information sur la quantité de pneus hors d'usage traités dans l'année et sur le taux d'acheminement de ce type de pneus vers le recyclage ou la valorisation énergétique. D'autres organisations canadiennes impliquées dans la gestion des pneus hors d'usage rendent des comptes sur des éléments significatifs, comme les suivants :

- les activités liées à la protection de l'environnement et aux 3RV ;
- la quantité de pneus collectés par catégories de pneus et leur taux de récupération ;
- la quantité de pneus traités selon le type de transformation et de traitement ;
- la quantité de déchets issus de la transformation des pneus.

88 D'autre part, le programme sur les pneus hors d'usage n'a pas fait l'objet d'une évaluation de programme indépendante qui aurait permis de mesurer notamment l'atteinte de ses objectifs, soit ceux relatifs au développement de l'industrie, à la protection de l'environnement et à la saine gestion des fonds publics. Pourtant, une telle évaluation permet entre autres d'apporter les mesures correctives les plus appropriées pour améliorer la performance d'un programme. C'est un outil privilégié servant à mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs des programmes d'un ministère ou d'un organisme.

Information de gestion

89 Au cours des 10 dernières années, RECYC-QUÉBEC a fait réaliser quelques études qui portent notamment sur le recyclage des pneus hors d'usage et sur la concurrence dans l'industrie. Toutefois, l'information recueillie lors de ces études n'est pas suffisante ni à jour. Elle ne permet pas d'apprécier l'évolution de l'industrie des pneus hors d'usage ni de connaître les intérêts, les besoins, les préoccupations et la capacité totale de traitement des parties prenantes.

90 En plus des éléments manquants déjà mentionnés (estimation du nombre de pneus à ramasser par points de récupération, distances à parcourir afin de les collecter et de les acheminer vers leur destination, meilleures pratiques à travers le monde en matière de collecte et de transport, prévisions financières adéquates), RECYC-QUÉBEC ne dispose pas d'information suffisante, fiable et à jour concernant notamment :

- le nombre de pneus en circulation par catégories et leur durée de vie utile ;
- la capacité financière de ses partenaires ;
- la capacité de traitement et de fabrication de produits finis (ex. : tapis industriels) des remouleurs et des recycleurs de pneus hors d'usage ;
- la qualité des produits finis et leur disponibilité afin de soutenir le développement de nouveaux produits dérivés ;
- les parties prenantes qui souhaitent développer de nouveaux produits dérivés.

91 De plus, la façon dont RECYC-QUÉBEC compile l'information n'est pas optimale, surtout dans un contexte de rotation du personnel où il est important de préserver une mémoire organisationnelle. En fait, ses données ne sont pas centralisées. Par exemple, les employés responsables du programme sur les pneus hors d'usage collectent de nombreuses données qui ne sont pas enregistrées dans le système central, mais qui sont plutôt conservées sur leur poste de travail respectif.

Recommandations

92 Les recommandations suivantes s'adressent à RECYC-QUÉBEC.

- 2** Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention basée sur la hiérarchie des 3RV pour sa gestion des pneus hors d'usage et déterminer les moyens nécessaires pour y arriver.
- 3** Veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet, comme l'indique le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.
- 4** Mesurer l'efficacité du réseau de transport pour y apporter les modifications nécessaires, au besoin.
- 5** S'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, notamment :
 - en établissant une planification budgétaire qui s'appuie sur une information fiable et pertinente ainsi que sur des prévisions financières adéquates ;
 - en exerçant un suivi de la planification budgétaire afin de pouvoir l'ajuster, au besoin ;
 - en effectuant une reddition de comptes pour les instances de gouvernance afin qu'elles puissent exercer un contrôle.

- 6** Mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance basés sur les risques afin d'obtenir l'assurance que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.
- 7** Réaliser une évaluation du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage afin de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs.
- 8** Effectuer une reddition de comptes en temps opportun afin :
 - d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage ;
 - de mettre en place les mesures correctives appropriées ;
 - de permettre aux instances de gouvernance d'exercer leur rôle à cet égard.

Observations du commissaire au développement durable

93 La présente section donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable relatifs à la gestion des pneus hors d'usage. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit : il complète les constats du Vérificateur général sur le sujet.

Introduction

94 Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 1 du tome de l'automne 2017 du rapport du Vérificateur général, une nouvelle démarche a été entreprise au sein de notre organisation pour intégrer davantage les principes de développement durable aux audits de performance. C'est dans ce contexte que j'interviens pour offrir une réflexion complémentaire au rapport d'audit, en mettant en évidence les enjeux de développement durable entourant la gestion des pneus hors d'usage. Il est à noter que l'équipe responsable de la mission d'audit a d'entrée de jeu déterminé et abordé plusieurs de ces enjeux, en particulier ceux associés à la priorisation du traitement des pneus hors d'usage pour en minimiser les impacts environnementaux.

95 Les liens entre la gestion des pneus hors d'usage et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* motivent d'abord mon intervention. Par exemple, comme les incendies dans les lieux d'entreposage de pneus peuvent dégager de la fumée toxique, une bonne gestion des pneus hors d'usage contribue au respect des principes « protection de l'environnement » et « santé et qualité de vie ».

96 Le principe de l'« efficacité économique », pour sa part, implique d'être à l'affût des innovations qui permettraient à des entreprises d'être viables en créant des produits à forte valeur ajoutée à partir du recyclage des pneus hors d'usage. De même, afin de respecter le principe « production et consommation responsables », il est souhaitable d'optimiser l'utilisation des pneus de façon à en accroître la durée de vie. Enfin, les principes de « pollueur payeur » et de l'« internalisation des coûts » mettent en évidence la nécessité que les utilisateurs de pneus assument les frais associés à la gestion des pneus hors d'usage.

97 Par ailleurs, la deuxième orientation de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, « Développer une économie prospère d'une façon durable – verte et responsable », se décline en cinq objectifs, dont plusieurs peuvent toucher la gestion des pneus hors d'usage. Par exemple, l'objectif 2.2, « Appuyer le développement des filières vertes et des biens et services écoresponsables produits au Québec », est pertinent lorsqu'il s'agit de comprendre les interventions visant à aider les recycleurs de pneus, alors que l'objectif 2.5, « Aider les consommateurs à faire des choix responsables », amène à réfléchir aux moyens mis à la disposition des consommateurs pour réduire l'empreinte environnementale des pneus.

98 J'aborderai dans les prochaines lignes trois thèmes liés à ces principes et à ces objectifs, soit le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, la réduction à la source et le réemploi des pneus ainsi que la viabilité à long terme des recycleurs.

Développement de l'industrie des pneus hors d'usage

99 Comme le souligne le rapport d'audit, RECYC-QUÉBEC n'influence pas suffisamment le développement de l'industrie des pneus hors d'usage. Par exemple, elle a retiré le volet recherche et développement de son programme de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020.

100 L'aide gouvernementale à la recherche peut pourtant s'avérer fort utile. De façon générale, il est reconnu qu'elle incite les entreprises à faire davantage de recherche et développement. À son tour, cette activité favorise l'innovation, en particulier dans le secteur manufacturier, et l'innovation permet d'accroître la productivité.

101 D'ailleurs, des programmes d'aide à la recherche existent dans le reste du Canada et ils visent à développer de nouvelles façons d'utiliser les pneus hors d'usage. Par exemple, dans son rapport annuel 2017, l'Association canadienne des agences de recyclage des pneus (ACARP) indique que Tire Stewardship BC appuie la recherche concernant l'utilisation de la fibre fabriquée à partir de vieux pneus pour, dans certains cas, remplacer la fibre vierge dans le béton. L'intégration de caoutchouc dans le béton permet, entre autres, de l'alléger et d'améliorer sa performance (meilleure résistance aux fissures et aux déformations).

102 En Europe, plusieurs projets majeurs de recherche et développement concernant le recyclage des pneus sont en cours. Au terme d'une analyse faisant un portrait de l'industrie de la granulation des pneus hors d'usage, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) recommandait d'ailleurs au gouvernement français d'investir dans les programmes de recherche et développement pour développer de nouvelles façons d'utiliser les granulats de pneus (poudre de caoutchouc).

103 Comme le montre le rapport d'audit, les partenaires de RECYC-QUÉBEC fabriquent différents produits dérivés, dont des pneus remoulés, de la poudrette de caoutchouc ainsi que des tapis agricoles, industriels et commerciaux. Au cours des dernières années, malgré la stagnation du marché, l'industrie du remoulage et du recyclage n'a mis en marché aucun nouveau produit dérivé des pneus hors d'usage avec l'aide de RECYC-QUÉBEC. De plus, une étude récente réalisée par cette société d'État conclut que la poudrette produite au Québec est de mauvaise qualité, si bien que des utilisateurs de poudrette doivent s'approvisionner à l'extérieur de la province.

104 Pourtant, de nouvelles façons d'utiliser les pneus hors d'usage semblent prometteuses et porteuses d'une plus grande valeur ajoutée. Parmi celles-ci, on compte l'asphalte caoutchouté. Certains pays d'Europe ont commencé à adopter cette technologie. Elle aurait plusieurs avantages par rapport aux façons de faire traditionnelles : accroître la durée de vie de la chaussée, améliorer sa capacité de drainage et réduire le bruit. Elle n'est toutefois pas utilisée au Québec, bien que des essais aient été réalisés. Il est à noter qu'en Espagne, les autorités responsables des autoroutes ont l'obligation de favoriser l'utilisation de granulats de pneus hors d'usage dans les mélanges bitumineux, et ce, dans tous les cas où cela est techniquement et économiquement réalisable.

105 Les nouvelles utilisations du caoutchouc provenant des pneus hors d'usage sont d'autant plus intéressantes qu'elles permettent de développer des produits dont la performance environnementale est supérieure. Par exemple, une étude de 2010 produite par la société française Aliapur montre que l'intégration du caoutchouc dans le béton a un plus grand potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre que son utilisation pour produire des tapis agricoles. De même, dans une analyse de 2017, l'ingénieure Christina Seidel indique que l'utilisation du caoutchouc dans la fabrication de bardeaux pour toiture est l'une des options de recyclage ayant la meilleure performance environnementale. Entre autres choses, la production de bardeaux de caoutchouc génère moins d'émissions de gaz à effet de serre que celle de bardeaux d'asphalte.

Protection de l'environnement : réduction à la source et réemploi des pneus

106 Selon le Programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage 2015-2020, les pneus hors d'usage récupérés doivent trouver preneur en fonction de la hiérarchie des 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation. Cette hiérarchie repose sur l'idée qu'il est préférable de traiter les pneus hors d'usage que de les déposer dans un lieu d'entreposage ou d'enfouissement. De plus, elle classe les modes de traitement en partant de celui qui présente la meilleure performance environnementale (la réduction à la source) jusqu'à celui qui affiche la moins bonne performance (la valorisation).

Une analyse de cycle de vie est une méthode d'évaluation normalisée permettant de réaliser le bilan environnemental d'un système (produit, service ou procédé) pour l'ensemble de son cycle de vie, c'est-à-dire de l'extraction des matières premières nécessaires jusqu'à son traitement en fin de vie (enfouissement, recyclage, etc.), en passant par ses phases de fabrication, d'usage, d'entretien et de transport.

107 Le respect de la hiérarchie des 3RV est depuis longtemps un principe bien ancré dans le domaine de la gestion des matières résiduelles. Par exemple, en Europe, une directive-cadre privilégie le recyclage des pneus plutôt que la valorisation énergétique. Cette hiérarchie s'appuie entre autres sur des **analyses de cycle de vie** qui permettent de comparer d'un point de vue environnemental deux ou plusieurs modes de traitement des pneus hors d'usage.

108 Des analyses de cycle de vie portant précisément sur la gestion des pneus hors d'usage ont été réalisées et elles sont généralement venues appuyer la hiérarchie des 3RV. Par exemple, une analyse effectuée par l'European Tyre & Rubber Manufacturers' Association (ETRMA) montre que l'enfouissement des pneus hors d'usage est la solution la moins intéressante sur le plan environnemental et que le recyclage est préférable à la valorisation énergétique. De plus, une étude de l'ingénieure Christina Seidel indique que les options de recyclage sont généralement supérieures aux options de valorisation énergétique.

109 Pour sa part, dans un effort de synthèse, l'ADEME a examiné cinq analyses de cycle de vie touchant la gestion des pneus hors d'usage. Elle a conclu que le recyclage est préférable à la valorisation énergétique, même si la valorisation dans les cimenteries présente également une bonne performance environnementale selon certaines études, notamment lorsque les pneus sont utilisés comme combustible au lieu du charbon. De même, une analyse de cycle de vie réalisée par la société Aliapur montre que la valorisation énergétique peut avoir une meilleure performance environnementale que certaines options de recyclage. D'ailleurs, il est à noter que les États-Unis et l'Europe ont recours à la valorisation énergétique pour environ 50 % des pneus hors d'usage.

Réduction à la source : le premier « R »

110 Cela dit, il reste que les deux premiers « R » de la hiérarchie doivent être privilégiés. Par la réduction à la source, il serait souhaitable que moins de pneus soient achetés et utilisés. Bien sûr, des mesures en faveur de modes de transport durable, comme la promotion du transport collectif ou du covoiturage, pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, de telles mesures ne sont pas sous la responsabilité de RECYC-QUÉBEC et ne sont pas nécessairement compatibles avec sa mission. De même, en raison des enjeux de sécurité, il faudrait éviter que les consommateurs prolongent de façon excessive la durée de vie de leurs pneus.

111 En matière de réduction à la source, RECYC-QUÉBEC n'a mis en œuvre aucune action, alors qu'elle aurait pu s'inspirer des bonnes pratiques observées ailleurs pour favoriser la durabilité des pneus. Par exemple, l'organisation Rethink Tires, qui gère les pneus hors d'usage en Ontario, donne des conseils aux automobilistes sur l'entretien optimal des pneus en ce qui concerne la pression, le parallélisme, la permutation et la profondeur des rainures. De même, Tire Stewardship BC et Tire Stewardship Manitoba font la promotion de la Be Tire Smart Campaign, orchestrée par l'Association canadienne du pneu et du caoutchouc, pour sensibiliser les consommateurs aux bonnes pratiques d'entretien des pneus.

112 Les fabricants de pneus peuvent également faire des efforts pour favoriser leur durabilité. L'exemple de la compagnie Michelin mérite d'être souligné. En effet, depuis 2001, cette dernière a lancé un programme unique afin de louer des pneus aux entreprises de transport au lieu de leur en vendre. En restant propriétaire de ses pneus, Michelin utilise son expertise pour en allonger la durée de vie ; par exemple, elle surveille régulièrement la pression des pneus et leur usure pour les retirer de la circulation au moment optimal. De même, elle conçoit des pneus favorisant le recréusage des semelles et le remoulage.

Réemploi : le deuxième « R »

113 Comme le montre le rapport d'audit, RECYC-QUÉBEC s'est peu impliquée dans le domaine du réemploi des pneus. Pourtant, au moins deux avenues peuvent être empruntées en la matière : la vente (y compris l'exportation) de pneus encore en bon état et le remoulage. Comme il est mentionné dans le rapport d'audit, des statistiques canadiennes et internationales révèlent que plus de 15% des pneus récupérés peuvent être réutilisés.

114 En Europe, l'ETRMA a indiqué qu'en 2013, 3% des pneus usés étaient réutilisés et 8%, exportés. Au Québec, bien que RECYC-QUÉBEC n'ait pas d'information précise à ce sujet, on sait que des détaillants ou des particuliers peuvent trier des pneus pour alimenter le marché des pneus usés ou pour les exporter. L'exportation est possible, entre autres, lorsque des pneus ne répondent plus aux conditions minimales d'utilisation au Canada, par exemple les pneus d'hiver usés, mais qu'ils peuvent être utilisés de façon sécuritaire dans d'autres pays.

115 Le remoulage, pour sa part, est une pratique habituelle pour les pneus de camion, de machinerie lourde et d'avion. Par exemple, un pneu de camion peut être remoulé plusieurs fois et ainsi s'avérer moins polluant et plus économique qu'un pneu neuf. Le niveau de sécurité des pneus remoulés peut être une préoccupation. Un test sur les pneus de camion a été réalisé dans le cadre d'une étude de l'Université du Michigan, et la conclusion est que les pneus remoulés seraient aussi sécuritaires que les pneus neufs.

116 Toutefois, le remoulage des pneus d'automobile est peu courant. Selon une étude de l'ETRMA produite en 2015, la compétition accrue de certains pays, principalement asiatiques, qui réussissent à produire des pneus neufs à faible coût, rend moins attrayant l'achat de pneus remoulés. Le Québec dispose d'un seul remouleur de pneus d'automobile et, ces dernières années, environ 1 % des pneus hors d'usage sont allés au remoulage.

117 À l'exception de l'exemption du droit spécifique, RECYC-QUÉBEC ne déploie aucune stratégie pour mettre en valeur les pneus remoulés. Ici encore, certaines initiatives européennes peuvent être une source d'inspiration. Ainsi, l'Allemagne fournit une aide financière aux entreprises de camionnage qui achètent des pneus remoulés. De son côté, la France s'est engagée, en 2017, à promouvoir le remoulage des pneus de camion pour allonger leur durée de vie, et ce, en réaction à l'arrivée sur le marché de pneus neufs peu chers et de moindre qualité. Cette prise de position s'inscrit dans une démarche plus globale du pays en faveur de l'économie circulaire. Entre autres choses, la France a pris l'engagement d'étudier la possibilité de privilégier l'achat de pneus remoulés pour les véhicules gouvernementaux et municipaux. Dans la même veine, l'ETRMA recommande qu'au moins 30 % des pneus de camion achetés par les gouvernements européens soient remoulés.

118 En somme, dans son programme sur les pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC pourrait faire plus de place aux deux premiers « R » de la hiérarchie des 3RV.

Viabilité économique des recycleurs

119 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, il importe de réfléchir sur la viabilité à long terme du modèle québécois de gestion des pneus hors d'usage. Ainsi, l'importance des subventions, toujours nécessaires après plus de 20 ans, porte à croire que RECYC-QUÉBEC n'a pas posé tous les gestes nécessaires pour favoriser le développement à long terme de l'industrie des pneus hors d'usage. En effet, il y a lieu de se demander s'il est normal que les recycleurs aient encore besoin de subventions pour mener leurs activités. Après tout, la matière première (les pneus hors d'usage) leur est fournie gratuitement et elle est également transportée chez eux sans frais. Ces avantages ne seraient-ils pas suffisants pour assurer la viabilité des entreprises de recyclage ?

120 Sur le plan économique, il peut être justifié de soutenir financièrement une industrie naissante, le temps que la technologie soit au point et que le marché se développe. C'était vraisemblablement le cas en 1993 lorsque le premier programme d'aide a vu le jour, mais on s'attendrait aujourd'hui à ce que le secteur soit mature et autonome. Dans une entrevue accordée en 2014 au *Globe and Mail*, le directeur de l'ACARP faisait le même constat. Il a évoqué sa vision à long terme de l'industrie du recyclage de pneus, selon laquelle les subventions versées aux recycleurs devraient être réduites.

121 Il faut toutefois reconnaître que les recycleurs de pneus hors d'usage dans la plupart des provinces canadiennes reçoivent des subventions. Le questionnement que nous présentons ici pourrait donc s'appliquer à la majorité des provinces. Comme les recycleurs de ces provinces sont en concurrence les uns avec les autres, il pourrait être difficile pour une province de cesser d'accorder des subventions si les autres ne le font pas ; la rentabilité de ses recycleurs pourrait en être affectée.

122 Plusieurs éléments laissent à penser que des recycleurs de pneus peuvent devenir rentables sans constamment recourir à l'aide financière de l'État. Ainsi, rappelons, comme l'indique le rapport d'audit, qu'il y a trois grands modèles de gestion des pneus hors d'usage : le modèle de taxation (qui a cours au Québec), la responsabilité élargie des producteurs et le libre marché. Ce dernier modèle est le plus répandu aux États-Unis et il est présent dans plusieurs pays européens (Angleterre, Allemagne, Irlande, Suisse). Dans le libre marché, le gouvernement n'est impliqué que sur le plan de la réglementation et de la promotion des bonnes pratiques d'affaires, mais il n'intervient pas ni ne contribue financièrement pour soutenir l'industrie du recyclage. Ainsi, le consommateur se fait facturer des frais lorsqu'il se défait de ses pneus, et ces frais sont ensuite transférés à l'industrie.

123 Sans remettre en question le modèle de gestion retenu au Québec, il y a lieu de constater que, dans les administrations où le libre marché règne, de très grandes entreprises ont su devenir des leaders de leur industrie. Par exemple, l'entreprise américaine Liberty Tire Recycling se présente comme l'acteur le plus important dans le secteur du recyclage de pneus en Amérique du Nord, prenant en charge 33 % des pneus hors d'usage aux États-Unis. Pour sa part, l'entreprise Genan, fondée au Danemark et principalement active en Allemagne, s'affiche comme le plus grand recycleur de pneus hors d'usage au monde. Depuis 2015, Genan a mis en marché des produits innovants, soit de la poudre cryogénique et du caoutchouc régénéré, qui peuvent être utilisés dans la fabrication de nouveaux pneus.

124 D'autres éléments permettent de croire que des entreprises peuvent devenir rentables dans le domaine du recyclage des pneus au Québec, dont les suivants :

- Selon une étude commandée par RECYC-QUÉBEC, en 2013, près d'une dizaine d'entreprises fabriquant des produits finis à partir de poudrette de caoutchouc n'ont reçu aucune subvention de RECYC-QUÉBEC.
- Selon le rapport d'audit, depuis plus de 10 ans, de moins en moins d'acteurs travaillent dans le domaine du recyclage de pneus au Québec. Cette consolidation aurait dû permettre aux acteurs restants de bénéficier d'économies d'échelle et d'envisager l'automatisation de leurs procédés pour réduire les coûts de main-d'œuvre. C'est du moins ce qui a été observé dans plusieurs pays européens.

- La transformation de pneus en poudrette est très énergivore. Selon les différents pays, l'énergie peut représenter jusqu'à 20 % des coûts de production. En raison de coûts énergétiques plus faibles au Québec, les recycleurs de pneus québécois profitent d'un avantage par rapport à ceux d'autres provinces, comme l'Ontario.

125 Bref, il y a matière à réflexion pour RECYC-QUÉBEC afin qu'elle puisse trouver des façons de rendre l'industrie du recyclage plus autonome financièrement.

Conclusion

126 Le rapport d'audit sur la gestion des pneus hors d'usage présente plusieurs enjeux. Dans ce texte, j'ai voulu offrir une réflexion complémentaire en faisant appel à des considérations à long terme, aux principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et à des comparaisons internationales. Il en ressort notamment que, pour assurer leur viabilité future, les recycleurs québécois de pneus hors d'usage doivent miser davantage sur l'innovation. Pour qu'ils puissent y parvenir, RECYC-QUÉBEC devra revoir son mode d'intervention afin de leur offrir le soutien nécessaire. À mon avis, cela devrait retenir l'attention des décideurs.

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 RECYC-QUÉBEC

« RECYC-QUÉBEC accueille favorablement les constats formulés dans le présent rapport par le Vérificateur général du Québec à l'égard de la gestion du programme des pneus hors d'usage.

« Le contexte dans lequel RECYC-QUÉBEC gère les pneus hors d'usage a évolué grandement au fil des années. En effet, avant 2015, le nombre de pneus récupérés suffisait à peine à répondre à la demande de l'industrie du remoulage et du recyclage. Afin d'éviter une situation de pénurie, les différents acteurs de l'industrie étaient en concurrence pour recevoir le plus grand volume de pneus. Depuis l'été 2015, l'industrie des pneus hors d'usage fait face à une situation de surplus. Ainsi, la quantité de pneus récupérés dépasse la capacité totale de traitement de l'industrie du remoulage et du recyclage du Québec. Certaines actions prises par la société d'État visent notamment à assurer un traitement adéquat pour les pneus, permettant à la fois de protéger l'environnement, de prévenir les accumulations de pneus chez les détaillants et d'ainsi assurer la sécurité du public et des installations.

« Les efforts constants des entreprises de recyclage dans le développement du marché international pour leurs produits donnent des résultats et, conséquemment, augmentent la demande de pneus hors d'usage chez certains recycleurs. En 2018, RECYC-QUÉBEC prévoit que 90 % des pneus hors d'usage auront été traités dans l'industrie du remoulage et du recyclage.

« La société d'État tient à souligner le processus d'amélioration continue débuté en 2017 et les mesures entreprises en 2017 et en 2018 pour optimiser la gestion du programme et ses résultats :

- RECYC-QUÉBEC a bonifié en 2018 son plan de répartition pour mieux contrôler le cheminement de la matière vers les centres de traitement, de façon à respecter la hiérarchie des 3RV et à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le plan de répartition permet donc à RECYC-QUÉBEC de contrôler le flux de la matière et il respecte aussi une logique territoriale. Ce document est fourni aux transporteurs et définit les priorités de livraison. Ce plan est renouvelé tous les trimestres pour l'ajuster selon les besoins. Si un imprévu fait en sorte qu'un transporteur doit déroger au plan de répartition, il a l'obligation contractuelle d'en aviser RECYC-QUÉBEC afin de lui permettre d'évaluer la situation et de donner les autorisations nécessaires à une dérogation.

- Toujours dans cette volonté de respecter la hiérarchie des 3RV, une campagne promotionnelle visant à privilégier la réduction à la source et le réemploi est présentement en cours de planification.
- Afin de stimuler et de supporter le seul remouleur existant, qui utilise 1 % des pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC a augmenté l'aide financière accordée au printemps 2018 et a proposé des projets concrets à cette entreprise visant à optimiser les processus et à diminuer les coûts.
- En mai 2018, afin d'augmenter la capacité de traitement des recycleurs au Québec, RECYC-QUÉBEC a lancé un appel de propositions pour favoriser le développement de débouchés de réemploi et de recyclage des pneus hors d'usage. Le budget alloué à cet appel de propositions est de 2 millions de dollars. Au total, cinq projets ont été retenus.
- La société d'État poursuit ses discussions avec certaines chaires de recherche universitaires afin de contribuer au financement et au suivi de projets spécifiques touchant le caoutchouc. Plus spécifiquement, une entente de partenariat est en voie d'être conclue entre RECYC-QUÉBEC, l'Université Laval et Phoenix Innovation Technology quant à un appui financier de la société d'État à la réalisation de travaux visant le développement de débouchés pour des produits issus du recyclage de pneus hors d'usage et de plastiques.
- RECYC-QUÉBEC a conclu une entente avec Géocycle (Ciment Lafarge) au printemps 2018 pour la valorisation énergétique de pneus au Québec, prévoyant un approvisionnement minimum.
- L'implantation d'un nouveau logiciel au printemps 2018 permet à RECYC-QUÉBEC d'avoir accès à de l'information à jour en continu, afin de prévoir et de mieux orienter ses interventions. Ce logiciel permet aussi à RECYC-QUÉBEC de connaître le nombre de pneus précis à récupérer par garage pour l'ensemble du Québec.
- RECYC-QUÉBEC a élaboré un plan d'action annuel pour l'année 2018 et s'est fixé l'objectif de traiter l'ensemble des pneus hors d'usage avec un plafonnement de 10 % de la valorisation énergétique en 2018. Au 30 octobre 2018, 96 % de la matière a été envoyée à l'industrie du remoulage et du recyclage.
- Des indicateurs de gestion relatifs à la performance du programme des pneus sont mis à jour sur une base mensuelle et sont présentés au comité de gestion. Depuis 2017, ces indicateurs ont été révisés ponctuellement, notamment avec l'information maintenant disponible en temps réel dans le nouveau logiciel. Cette présentation est également transmise au conseil d'administration à chacune de ses rencontres.
- En juin 2018, RECYC-QUÉBEC a octroyé un mandat pour la réalisation d'une étude sur le transport des pneus hors d'usage au Québec. L'objectif de l'étude consiste à apporter des idées novatrices qui permettraient d'améliorer l'efficacité du transport. Parallèlement, RECYC-QUÉBEC travaille sur des projets tels que l'électrification d'une petite flotte de camions à Montréal ou encore l'aménagement d'entreposage sécuritaire des pneus dans les garages des régions éloignées.

- RECYC-QUÉBEC et le MELCC ont mis en place au début de l'année 2018 des mécanismes pour améliorer la communication et la cohérence de leurs interventions, qu'elles soient relatives à la gestion des pneus ou à d'autres secteurs ou intervenants (ex. : centres de tri). Des rencontres statutaires formelles sont maintenant tenues, dont deux en 2018, avec la Direction des matières résiduelles et le Centre de contrôle environnemental du Québec pour permettre les échanges sur les débouchés actuels, les projets déposés dans le cadre de l'appel de propositions et les situations problématiques, afin que les deux organisations jouent leur rôle complémentaire de façon plus efficace. Des suivis spécifiques (rencontres, téléphones, visites) sont aussi faits lorsqu'une entreprise fait l'objet d'un avis de non-conformité du MELCC, afin de favoriser un retour le plus rapide possible à la conformité, dans un souci constant de protection de l'environnement.

« En plus de ces initiatives, RECYC-QUÉBEC s'engage à poursuivre les optimisations en cours et à mettre en œuvre un plan d'action permettant de répondre rigoureusement aux recommandations qui lui sont faites. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Annexe 2 Pneus et véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs

Annexe 3 Définitions

Sigles

ACARP Association canadienne des agences
de recyclage des pneus

ETRMA European Tyre & Rubber Manufacturers'
Association

ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise
de l'énergie

MELCC Ministère de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

Annexe 1 Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

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. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit.

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>Déterminer si RECYC-QUÉBEC gère de façon efficace, efficiente et économique les pneus hors d'usage au Québec dans une perspective de développement durable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ RECYC-QUÉBEC, en collaboration avec ses partenaires, prend des mesures pour favoriser la réduction d'achat de pneus neufs et la réutilisation des pneus d'automobile et de camion usés. ■ Les pneus hors d'usage sont récupérés en temps opportun et orientés vers l'industrie du remoulage et du recyclage au meilleur coût possible. ■ Les pneus hors d'usage sont traités (récupérés, remoulés, recyclés, mis en copeaux, exportés, valorisés énergétiquement) et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire. ■ RECYC-QUÉBEC prend des mesures pour développer des produits dérivés des pneus hors d'usage et assurer le leadership de l'industrie au Québec. ■ Les activités liées aux pneus hors d'usage (remoulage, recyclage, etc.) ne génèrent aucun déchet issu de leur transformation. ■ Les pneus hors d'usage sont orientés vers l'industrie du remoulage et du recyclage et traités sans débours additionnels de la part des citoyens. ■ Le conseil d'administration dispose en temps opportun d'une information suffisante, pertinente et fiable qui lui permet de surveiller la gestion des pneus hors d'usage et d'en rendre compte adéquatement.

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 9 novembre 2018.

Nos travaux ont porté exclusivement sur la gestion des pneus hors d'usage par RECYC-QUÉBEC. Nous n'avons pas audité le MELCC quant à la surveillance de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement ni quant à la délivrance des certificats d'autorisation pour l'entreposage et le traitement de pneus hors d'usage. De plus, nous n'avons pas examiné l'intégralité du droit spécifique perçu par Revenu Québec.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et d'autres membres du personnel de RECYC-QUÉBEC. En outre, nous avons notamment analysé divers documents et effectué des comparaisons avec des organisations participant à la gestion des pneus hors d'usage ailleurs au Canada et dans le monde.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2017 à septembre 2018. Ils portent sur les exercices 2012-2013 à 2016-2017. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Il est à noter que depuis le début de nos travaux, soit juillet 2017, RECYC-QUÉBEC a mis en place des mesures dans le cadre de sa gestion du programme sur les pneus hors d'usage. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer leur mise en œuvre.

Annexe 2 Pneus et véhicules routiers visés ou non par le droit spécifique sur les pneus neufs

Un droit spécifique est ajouté au prix des pneus neufs (autres que les pneus remoulés) destinés aux véhicules routiers et dont les dimensions répondent aux deux conditions suivantes :

- le diamètre de la jante est égal ou inférieur à 62,23 centimètres (24,5 pouces) ;
- le diamètre global n'excède pas 123,19 centimètres (48,5 pouces).

Véhicules routiers visés ¹	Biens non visés ¹
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autobus ▪ Automobile ▪ Camion ▪ Chariot élévateur ▪ Kart ▪ Motocyclette ▪ Machinerie agricole ▪ Machinerie forestière ▪ Machinerie lourde ▪ Roulotte et tente-roulotte ▪ Remorque et semi-remorque ▪ Souffleuse à neige ▪ Surfaceuse ▪ Tracteur de pelouse ▪ Véhicule tout-terrain ▪ Véhicule récréatif ▪ Voiturette de golf 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avion ▪ Brouette ▪ Diable ▪ Souffleuse à neige domestique ▪ Tondeuse à gazon ▪ Voiture de métro ▪ Pneu remoulé ▪ Vélo

1. La liste n'est pas exhaustive.

Source : Revenu Québec.

Annexe 3 Définitions

Copeaux	Morceaux obtenus à la suite du déchiquetage de pneus
Déchets	Résidus, matériaux, substances ou débris rejetés à la suite d'un processus de production, de fabrication, d'utilisation ou de consommation
Matières résiduelles	Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, tout matériau ou tout produit ou, plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que le possesseur destine à l'abandon, par exemple les pneus hors d'usage
Partie prenante	Personne physique ou morale ayant un intérêt dans les décisions ou les activités d'une organisation et qui est susceptible d'être touchée par celles-ci
Pneu hors d'usage	Pneu en fin de vie qui ne peut pas être utilisé pour l'usage auquel il était destiné, notamment pour cause d'usure ou de dommage
Pneu usé	Pneu qui a subi une usure à la suite de son utilisation (Lorsqu'il est déposé dans un point de récupération, un pneu usé peut, selon son niveau d'usure, être réutilisé ou remoulé.)
Poudrette de caoutchouc	Granules obtenues par la réduction mécanique de copeaux de pneus en fines particules et pouvant être utilisées dans la fabrication de produits finis ou semi-finis
Récupération	Méthode de traitement des matières résiduelles qui consiste à récupérer, par la collecte, le tri, l'entreposage ou le conditionnement, des matières mises au rebut en vue de leur réemploi, de leur recyclage ou de leur valorisation
Recyclage	Utilisation, dans un procédé de fabrication, d'une matière récupérée en remplacement d'une matière vierge
Réduction à la source	Action permettant de prévenir ou de réduire la production de résidus lors de la conception, de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation d'un produit (En maximisant la durée de vie utile des pneus, on peut retarder le moment de leur remplacement et ainsi contribuer à la réduction d'achat de pneus neufs.)
Réemploi	Utilisation répétée d'un produit pour le même usage, par exemple par le remoulage de pneus hors d'usage et la vente de pneus usés
Remoulage	Procédé permettant de reconstituer des pneus hors d'usage d'automobile et de camionnette, notamment par le moulage d'une nouvelle semelle caoutchoutée
Valorisation énergétique	Utilisation de matières récupérées, comme les pneus hors d'usage, dans un procédé de production d'énergie par combustion



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018

Suivi d'un audit de performance

Rémunération des médecins: administration et contrôle

Régie de l'assurance maladie du Québec

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Dans son rapport sur l'imputabilité de juin 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi des travaux qu'il avait réalisés auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) en 2015 et qui concernaient l'administration et le contrôle de la rémunération des médecins. Nous avons aussi évalué l'application de cinq recommandations que la CAP avait formulées à la suite de l'audition du dirigeant de la RAMQ en février 2016.

L'objectif de nos travaux était d'apprécier le degré de mise en œuvre par la RAMQ des recommandations qui lui ont été adressées.

Les résultats de l'audit initial ont été publiés dans le chapitre 3 du tome de l'automne 2015 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nous présentons ci-dessous les principaux éléments qui appuient notre niveau d'appréciation quant à l'application des recommandations.

Conclusion générale. Nous avons jugé les progrès satisfaisants pour trois des cinq recommandations formulées par le Vérificateur général, bien que les résultats concrets ne soient pas encore au rendez-vous. Pour les deux autres recommandations, notre degré d'insatisfaction est plus élevé, car nous nous attendions à ce que la situation ait évolué de manière plus significative après trois ans. En ce qui concerne les recommandations formulées par la CAP, elles ont été jugées appliquées ou elles ont progressé de manière satisfaisante dans le cas de quatre des cinq recommandations suivies.

Gestion des risques. La RAMQ considère maintenant les risques de non-conformité et de fraude associés à la rémunération des médecins omnipraticiens et spécialistes. Des actions visant à atténuer ces risques ont été entreprises.

Encadrement des interventions. La RAMQ a mis en place une structure permettant un meilleur encadrement des activités de contrôle et a revu ses critères de priorisation des dossiers de même que sa méthode d'échantillonnage. Cependant, les bénéfices découlant de ces actions ne sont pas encore observables.

Processus d'analyse de la facturation. La RAMQ a revu son processus d'analyse de la facturation. Elle sélectionne davantage les dossiers présentant un risque de non-conformité, mais elle n'a pas encore atteint ses objectifs annuels quant au nombre de dossiers présentant des écarts de facturation à analyser. De plus, elle n'est pas encore en mesure de démontrer clairement les retombées positives de cette révision.

Portée des contrôles a posteriori. La RAMQ a entrepris des actions visant à élargir la portée des contrôles. Cependant, en ce qui concerne les modes de rémunération autres que celui à l'acte, ainsi que pour les majorations et les mesures incitatives, les contrôles instaurés à ce jour ne permettent pas encore d'obtenir une assurance raisonnable que les versements sont conformes aux ententes et qu'ils reflètent la réelle prestation de travail. C'est pourquoi notre niveau d'appréciation des progrès à l'égard de cette recommandation demeure insatisfaisant.

Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et étalonnage. Trois ans après le dépôt de notre rapport, les progrès demeurent limités quant à certains volets essentiels, notamment en ce qui concerne le contenu du tableau de bord destiné au conseil d'administration de même que les démarches relatives à l'étalonnage. C'est ce qui explique notre appréciation insatisfaisante à l'égard de cette recommandation.

Nous référons le lecteur au paragraphe 13 du présent rapport afin qu'il prenne connaissance du contexte général de l'application des recommandations par la RAMQ.

Degré d'application des recommandations du Vérificateur général

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Gestion des risques					
1. Revoir son processus de gestion des risques afin de considérer davantage ceux relatifs aux erreurs de facturation et aux fraudes potentielles liées à la rémunération des médecins omnipraticiens et spécialistes.	12	√			
Mécanismes de contrôle					
2. Mettre en œuvre un plan organisationnel de gestion intégrée des contrôles afin de mieux encadrer les contrôles a posteriori, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ▪ prioriser les médecins devant faire l'objet d'un examen de leur facturation ; ▪ convenir de la nature de l'intervention du médecin-conseil de façon à maximiser son utilité ; ▪ adapter la méthode d'échantillonnage des dossiers en fonction des risques, de la charge de travail qui en découle ainsi que de la capacité de récupération des sommes, qui est elle-même influencée par le délai de prescription. 	14		√		
3. Revoir le processus d'analyse de la facturation afin qu'il joue pleinement son rôle.	19		√		
4. Revoir la portée des contrôles a posteriori pour tous les modes de rémunération afin de s'assurer que la rémunération versée aux médecins est conforme aux ententes.	22			√	
Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et étalonnage					
5. Améliorer ses mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et poursuivre sa démarche d'étalonnage avec des organisations similaires, notamment pour mieux englober le volet de sa mission portant sur la rémunération des médecins.	29			√	
Total des recommandations		1	2	2	
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants		60 %			

Degré d'application des recommandations de la Commission de l'administration publique¹

	Page	Appliquées	En cours d'application		Sans objet
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
1. QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec voie à ce que son plan d'action, établi suivant les recommandations du Vérificateur général du Québec, contienne des objectifs mesurables. Qu'elle y prévoie, entre autres, une meilleure évaluation du risque. Qu'elle présente les résultats de ce plan dans son rapport annuel de gestion. Qu'elle rende compte de son application à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1 ^{er} avril 2017.	32	√			
2. QUE le comité d'audit du conseil d'administration de la Régie de l'assurance maladie du Québec soit responsable du suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec.	33	√			
3. QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec présente, dans son prochain rapport annuel de gestion, l'information de gestion relative aux résultats des enquêtes et des inspections liées à la facturation des services professionnels, dont le total des sommes d'argent récupérées.	33	√			
4. QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec instaure et applique des contrôles sur les types de rémunérations autres que celui à l'acte, dont le remboursement des mesures incitatives.	34			√	
5. QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec s'assure que le fonctionnement du système de rémunération à l'acte (SYRA) soit en cohérence avec les dispositions de la 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. Qu'elle fasse le suivi de la mise en œuvre du projet SYRA à la Commission de l'administration publique au 1 ^{er} décembre 2016 et tous les six mois jusqu'en décembre 2018 ² .					√
6. QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec accentue l'effet dissuasif de ses méthodes de contrôle telles que les pénalités, les sanctions et les mesures coercitives.	35		√		
7. QUE le gouvernement du Québec réponde, dans les meilleurs délais, aux demandes de modifications législatives et réglementaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec. Elles touchent, entre autres, au délai de prescription, aux amendes imposées et au pouvoir d'inspection de l'entité. Le cas échéant, que la Régie de l'assurance maladie du Québec informe la Commission de l'administration publique sur la réponse reçue ³ .					√
8. QUE le Vérificateur général du Québec effectue un suivi de sa vérification de l'administration et du contrôle de la rémunération des médecins et qu'il publie ses résultats dans son rapport sur la vérification de l'optimisation des ressources de l'automne 2018 ⁴ .					√
Total des recommandations		3	1	1	
Recommandations suivies qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			80 %		

1. Il s'agit de l'ensemble des recommandations de la CAP, dont cinq ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général.

2. Le Vérificateur général ne s'est pas prononcé sur le degré d'application de cette recommandation adressée à la RAMQ.

3. Le Vérificateur général ne s'est pas prononcé sur le degré d'application de cette recommandation adressée au gouvernement du Québec.

4. Cette recommandation s'adresse au Vérificateur général et non à la RAMQ.

Table des matières

1	Mise en contexte	8
2	Conclusion générale	10
3	Recommandations du Vérificateur général	12
3.1	Gestion des risques	12
3.2	Mécanismes de contrôle	14
	Encadrement des interventions	
	Processus d'analyse de la facturation	
	Portée des contrôles a posteriori	
3.3	Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et étalonnage	29
4	Recommandations de la Commission de l'administration publique	32
	Commentaires de l'entité	37
	Annexes et sigles	41

Équipe

Serge Giguère
Sous-vérificateur général

France Bêty
Directrice d'audit par intérim

Lucie Bédard
Jean-François Bélanger
Ida Thaïs Bindutiye
Nadia Croteau
Nicolas Pellerin

Bien que la RAMQ administre la rémunération de plusieurs catégories de professionnels (médecins, dentistes, optométristes et pharmaciens), le présent rapport ne vise que la rémunération des médecins.

1 Mise en contexte

1 Le Québec compte un peu plus de 21 000 médecins inscrits à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Leur rémunération est versée conformément aux ententes de rémunération en vigueur. La RAMQ a la responsabilité d'exercer des activités de contrôle et de surveillance relativement aux paiements effectués, afin de déceler des erreurs de facturation ou des cas potentiels de fraude et, s'il y a lieu, de récupérer les sommes versées en trop. Elle doit de plus évaluer son efficacité et sa performance, notamment en vertu de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

2 À l'automne 2015, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport d'audit de performance portant sur l'administration et le contrôle de la rémunération des médecins par la RAMQ.

3 En février 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu en audition le président-directeur général de la RAMQ concernant les actions qu'il comptait entreprendre afin de corriger les lacunes soulevées. Au terme de cette rencontre, les membres de la CAP ont formulé leurs propres recommandations sur le sujet. Parmi celles-ci, ils ont demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi de ses travaux et de leur transmettre un état de situation au plus tard à l'automne 2018.

4 Afin de répondre à la demande de la CAP, nous avons mené des travaux de suivi de mai à octobre 2018. Nous avons évalué le degré d'application de l'ensemble des recommandations que nous avons formulées, ainsi que de cinq des huit recommandations formulées par la CAP.

Rémunération des médecins

5 La rémunération versée par la RAMQ aux **médecins** omnipraticiens et spécialistes en 2017-2018 a atteint une valeur de plus de 7,7 milliards de dollars (tableau 1).

Tableau 1 Rémunération versée en 2017-2018

	En millions de dollars	Nombre de médecins
Médecins spécialistes	4 770	11 283
Médecins omnipraticiens	2 968	10 126
Total	7 738	21 409

Source : RAMQ.

6 En 2017-2018, la RAMQ a traité près de 62 millions de demandes de paiement. Plusieurs modes de rémunération sont utilisés et la rémunération à l'acte représente la plus grande proportion de la valeur de la rémunération payée. Cette proportion s'est accrue au cours des dernières années, pour atteindre plus de 70 % en 2017-2018 (tableau 2).

Tableau 2 Modes de rémunération de 2013-2014 à 2017-2018 (en pourcentage)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Rémunération à l'acte (y compris certaines mesures incitatives)	61,4	61,5	63,2	66,4	70,1
Autres modes de rémunération ¹	38,6	38,5	36,8	33,6	29,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Le détail des autres modes de rémunération est présenté à l'annexe 2.

Source : RAMQ.

Précisions sur l'objectif et la portée des travaux de suivi

7 Deux rapports d'audit portant sur la rémunération des médecins ont été déposés par le Vérificateur général du Québec en novembre 2015. L'un visait l'administration et le contrôle de la rémunération des médecins par la RAMQ, tandis que l'autre s'attardait à la conception et au suivi des ententes de rémunération par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

8 Il est important de rappeler que le suivi détaillé faisant l'objet du présent rapport concerne uniquement l'administration et le contrôle de la rémunération des médecins et porte sur les recommandations adressées à la RAMQ. Il ne vise donc pas à faire le suivi des recommandations formulées dans le rapport portant sur la conception et le suivi des ententes de rémunération des médecins.

9 À ce sujet, les deux ententes actuellement en vigueur ont été signées avec les omnipraticiens et les spécialistes en mars 2018. Ces nouvelles ententes ont fait l'objet d'analyses par l'équipe du Vérificateur général dans le cadre de la formulation de l'opinion du Vérificateur général sur le rapport préélectoral du ministre des Finances.

10 Dans ce rapport du Vérificateur général sur le rapport préélectoral, publié le 20 août 2018, nous avons soulevé certaines incertitudes découlant des nouvelles ententes, qui sont susceptibles d'augmenter les dépenses de rémunération. Parmi celles-ci, mentionnons les études comparatives avec d'autres provinces actuellement en cours, l'application du principe d'équité en matière de gains financiers entre les médecins omnipraticiens et les médecins spécialistes, de même que l'impact possible d'une sous-évaluation de l'évolution de la pratique.

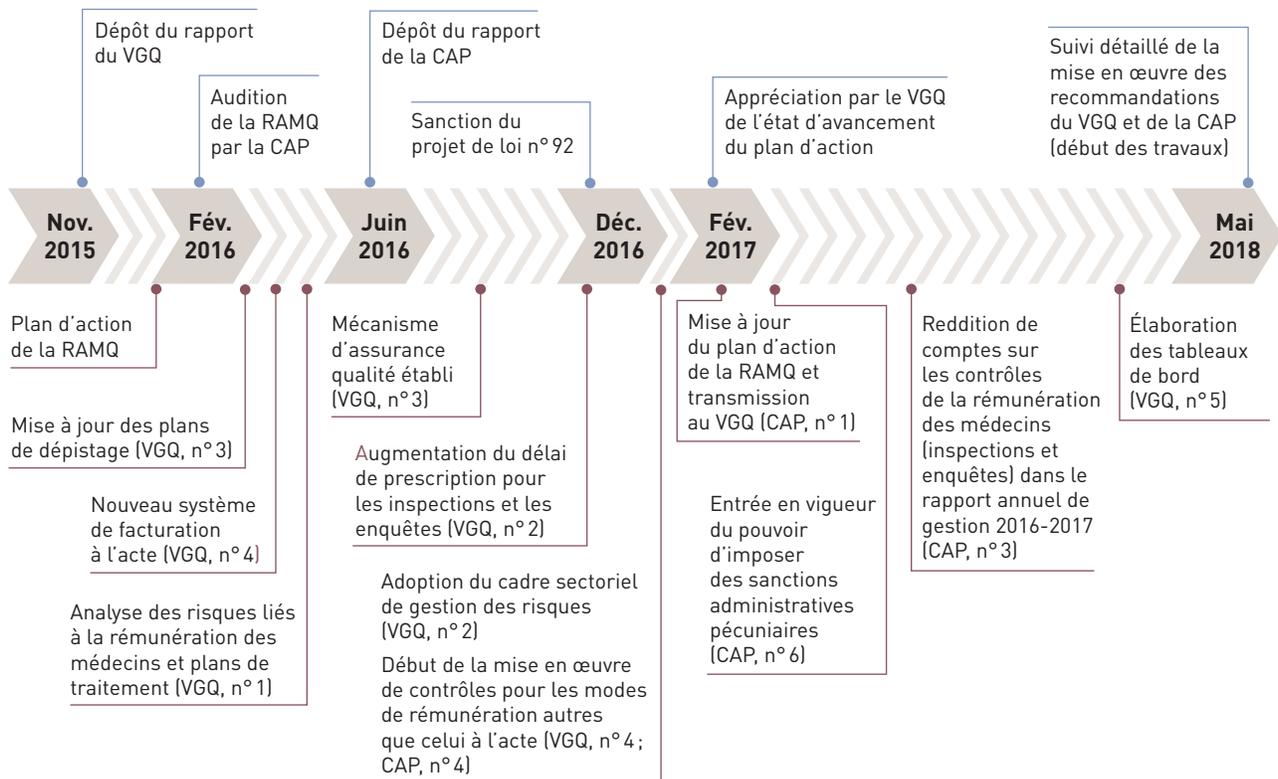
11 Le fait que des mécanismes d'atténuation et des clauses particulières sont prévus dans les ententes signées entre les fédérations médicales et le gouvernement, visant à favoriser le respect des enveloppes, nous permet de croire à une amélioration de la situation observée en 2015. Toutefois, l'efficacité de ces mécanismes dépendra de la rigueur associée à leur application et des décisions ultérieures du gouvernement. Présentement, il est encore trop tôt pour se positionner en raison du court délai depuis la signature des ententes en mars dernier.

12 L'objectif et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Conclusion générale

13 Le rapport du Vérificateur général de l'automne 2015 mentionnait que la RAMQ ne prenait pas suffisamment en compte les risques d'erreur ou de fraude relatifs à la rémunération des médecins. Cela avait des conséquences sur l'ensemble des mécanismes de contrôle à leur égard ainsi que sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance en place. Le virage à entreprendre pour apporter les correctifs était important, car il nécessitait une modification à la culture même de l'organisation. Ainsi, le plan d'action devait prévoir plusieurs étapes, notamment la reconnaissance de l'existence d'un risque, l'évaluation de celui-ci, la détermination des contrôles nécessaires et leur mise en œuvre. La figure 1 présente la chronologie des différents événements depuis le dépôt de notre rapport, de même que la mise en œuvre de certaines actions prévues dans le plan d'action de la RAMQ.

Figure 1 Principaux événements et actions entreprises par la RAMQ pour répondre aux recommandations du Vérificateur général et de la CAP¹ de 2015 à 2018



1. Les numéros des recommandations du VGQ ou de la CAP sont mentionnés à la suite des actions entreprises par la RAMQ.

VGQ Vérificateur général du Québec

14 Sur la base des actions mises en place et de la volonté démontrée par la RAMQ, les progrès sont jugés satisfaisants pour trois des cinq recommandations que nous avons formulées. Toutefois, les résultats concrets ne sont pas encore au rendez-vous, étant donné le temps nécessaire pour que les nouvelles façons de faire produisent les effets recherchés. Pour deux recommandations, nous considérons les progrès comme insatisfaisants en raison du fait qu'après trois ans nous aurions pu nous attendre à ce que la situation ait évolué de manière plus significative.

3 Recommandations du Vérificateur général

15 Les pages qui suivent présentent les résultats de nos travaux à l'égard du degré de mise en œuvre des cinq recommandations que nous avons formulées dans le chapitre 3 du tome de l'automne 2015 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

16 La première section concerne la gestion des risques. À la deuxième section, nous abordons les mécanismes de contrôle sous trois volets : l'encadrement des interventions, le processus d'analyse de la facturation et la portée des contrôles a posteriori. Enfin, la troisième section porte sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance ainsi que sur les activités d'étalonnage.

3.1 Gestion des risques

Recommandation du Vérificateur général

1 Revoir son processus de gestion des risques afin de considérer davantage ceux relatifs aux erreurs de facturation et aux fraudes potentielles liées à la rémunération des médecins omnipraticiens et spécialistes.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

17 En 2015, nous avons mentionné qu'aucun des risques majeurs cernés par la RAMQ ne concernait spécifiquement la rémunération des médecins, alors que cette activité représentait 62 % des dépenses de programmes de la RAMQ. Le fait de ne pas considérer les risques d'erreur ou de fraude relatifs à la rémunération des médecins avait des conséquences sur l'ensemble des mécanismes de contrôle mis en place.

18 La RAMQ considère maintenant les risques de non-conformité et de fraude associés à la rémunération des médecins omnipraticiens et spécialistes dans son processus de gestion des risques.

19 La RAMQ a procédé à la mise à jour des politiques internes encadrant la gestion des risques, notamment la politique de gestion intégrée des risques qui définit les rôles et les responsabilités des différents intervenants. Elle a aussi bonifié son **cadre de gestion intégrée des risques**. Ce cadre prévoit la production de rapports de suivi des risques soumis à la haute direction afin de s'assurer que les risques recensés sont maintenus à un niveau acceptable.

20 Les risques de fraude et de non-conformité liés à la rémunération des médecins ont fait l'objet d'une analyse approfondie sur le plan sectoriel par la Vice-présidence à la rémunération des professionnels (VPRP), ce qui a eu pour résultat le repérage de 11 risques spécifiques associés initialement à 41 mesures de contrôle à l'égard des médecins. Voici deux exemples.

Risques	Mesures de contrôle
Payer les médecins pour des services non rendus	<ul style="list-style-type: none">■ Envoi de demandes de renseignements aléatoires pour vérifier la correspondance entre le service facturé et celui documenté par le médecin dans ses notes cliniques■ Dépistage, à l'aide de critères et d'outils, des médecins présentant un écart de facturation par rapport à leurs pairs et dont les données de facturation n'expliquent pas cet écart
Payer pour des services facturés non conformes aux ententes, aux lois et aux règlements	<ul style="list-style-type: none">■ Vérification systématique de la conformité et de la recevabilité des informations disponibles sur la demande de paiement■ Vérifications aléatoires de la conformité des signatures sur les demandes de paiement■ Validations postpaiement via des exploitations de données pour s'assurer de la conformité des services payés à un médecin dans des systèmes de rémunération différents

21 Cet exercice a permis d'élaborer deux grands **plans de traitement** mettant en lumière les actions à mettre en œuvre afin de contrôler la fraude et la non-conformité. Le résultat de cette démarche se traduit dans un document de référence pour la VPRP : le **cadre sectoriel de gestion des risques** et des contrôles de la rémunération médicale, qui fait l'objet de notre analyse dans la section suivante (recommandation 2).

Le cadre de gestion intégrée des risques est un document de référence organisationnel ayant notamment pour objectifs d'uniformiser les pratiques de gestion des risques à la RAMQ et d'en définir les principaux concepts.

Une vérification (ou un contrôle) systématique désigne une ou plusieurs validations informatiques ou manuelles qui s'appliquent à l'ensemble de la facturation des médecins. Par exemple, il y a des validations visant à s'assurer que les restrictions relatives à certains codes d'activité réservés à des spécialités sont respectées.

Les plans de traitement définissent les méthodes de déploiement des mesures d'atténuation du risque.

Le cadre sectoriel de gestion des risques définit le fonctionnement de la gestion des risques pour la VPRP, qui est l'un des cinq principaux secteurs de la RAMQ.

3.2 Mécanismes de contrôle

Encadrement des interventions

Recommandation du Vérificateur général

- 2 Mettre en œuvre un plan organisationnel de gestion intégrée des contrôles afin de mieux encadrer les contrôles a posteriori, notamment :**
- prioriser les médecins devant faire l'objet d'un examen de leur facturation ;
 - convenir de la nature de l'intervention du médecin-conseil de façon à maximiser son utilité ;
 - adapter la méthode d'échantillonnage des dossiers en fonction des risques, de la charge de travail qui en découle ainsi que de la capacité de récupération des sommes, qui est elle-même influencée par le délai de prescription.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

22 Les travaux réalisés en 2015 avaient démontré que, malgré la démarche d'optimisation et de coordination entreprise, les différentes unités administratives participant au processus de contrôle a posteriori n'étaient pas encadrées de manière à s'assurer qu'elles intervenaient de façon structurée et complémentaire afin de maximiser l'efficacité de leurs interventions. De plus, la RAMQ ne disposait pas d'un plan de gestion des contrôles a posteriori et aucun coordonnateur n'assurait une gestion globale et optimale.

23 La RAMQ a mis en œuvre un cadre sectoriel de gestion des risques qui devrait favoriser un meilleur encadrement des contrôles a posteriori. Si ce nouvel encadrement nous semble approprié, le court délai depuis son adoption et sa mise en œuvre ne permet pas encore d'en apprécier adéquatement l'efficacité.

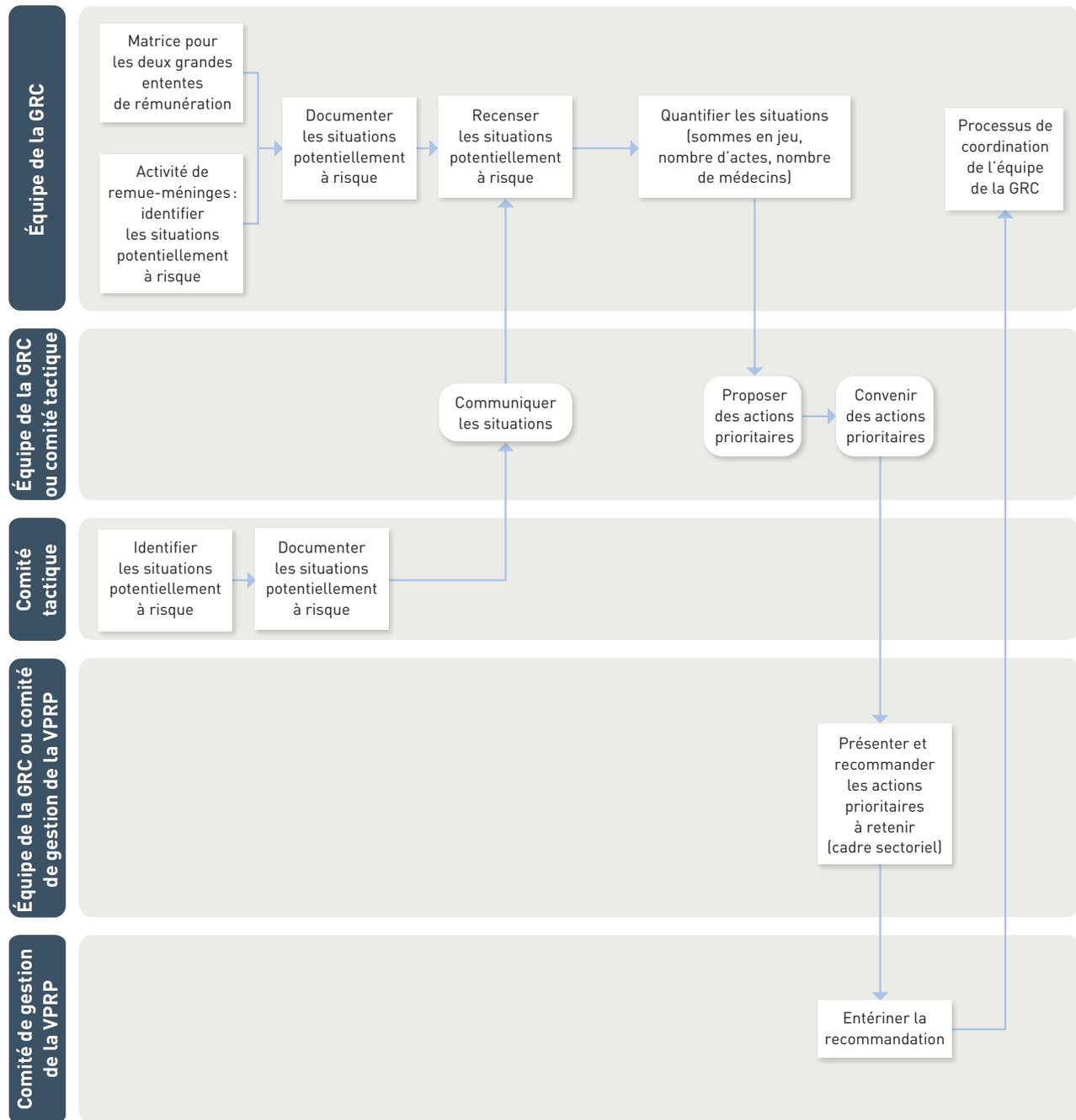
24 En vue d'assurer une meilleure coordination des activités de gestion des risques, la RAMQ a créé la Direction de l'expertise aux ententes et de la gestion intégrée des risques et des contrôles. Cette direction s'occupe des activités relatives à la gestion des risques et des contrôles liés à la rémunération des médecins. Elle a pour mandat d'appuyer et de coordonner les travaux du comité tactique.

25 Pour sa part, le comité tactique est composé des représentants des unités concernées par la facturation des professionnels de la santé, de ceux du service des enquêtes ainsi que de ceux du service juridique. Il permet un meilleur arrimage des activités de contrôle au sein de la vice-présidence. On y discute, par exemple, des situations à risque émergentes ainsi que des dossiers pour lesquels il est nécessaire de déterminer le mode d'intervention à privilégier.

26 Un cadre sectoriel de gestion des risques, adopté en janvier 2017, décrit les rôles et les responsabilités des intervenants. Il prévoit un processus annuel de détermination des situations à risque en matière de rémunération des médecins, qui nécessitent une surveillance et qui deviennent alors des actions prioritaires.

27 Depuis l'adoption du cadre sectoriel en 2017, deux exercices de détermination des actions prioritaires ont été effectués. La figure 2 en présente le processus.

Figure 2 Processus annuel de détermination des actions prioritaires¹



1. Le processus est tiré du cadre sectoriel de gestion des risques et des contrôles de la rémunération médicale, un document interne de la RAMQ.

GRC Gestion des risques et des contrôles (équipe au sein de la Direction de l'expertise aux ententes et de la gestion intégrée des risques et des contrôles)

VPRP Vice-présidence à la rémunération des professionnels

28 Ce processus prévoit l'utilisation d'un outil (matrice) déterminant les modalités des ententes pour lesquelles des montants importants sont investis et qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse récente en matière de risques. Cette matrice est en cours d'élaboration pour le moment.

29 Les travaux relatifs aux actions prioritaires peuvent parfois conduire à l'implantation de contrôles systématiques, à des contrôles spécifiques tels que des enquêtes ou des inspections, à des mesures de sensibilisation auprès des médecins (infolettre) et à des notes d'avis aux parties prenantes (MSSS, Collège des médecins du Québec, établissements de santé, etc.) pour les informer de certains enjeux ou pour souligner des aberrations observées.

30 La mise en place de cette structure visant à gérer les risques et les contrôles, ainsi que les nouvelles façons de faire, est une nette amélioration par rapport à la situation observée lors des travaux initiaux. Cependant, nous avons noté que les actions prioritaires découlant de ce processus annuel ne comportent pas d'échéancier de réalisation et que le suivi de leur mise en œuvre s'effectue à travers plusieurs outils non intégrés. Dans ces circonstances, il est difficile d'obtenir une vision complète quant à l'état de réalisation des actions prioritaires déterminées initialement et à leur évolution d'un exercice à l'autre.

31 Toujours en lien avec l'encadrement des interventions, nous avons aussi mentionné que la RAMQ n'avait pas déterminé de critères qui permettaient de prioriser les dossiers les plus à risque, ni de balises pour orienter l'intervention du médecin-conseil dans le processus de contrôle a posteriori. De plus, le choix des méthodes d'échantillonnage n'était pas justifié en fonction du risque.

32 La RAMQ a uniformisé sa méthode de priorisation des médecins devant faire l'objet d'un examen de leur facturation et elle a bonifié le rôle des médecins-conseils. Elle a, de plus, adapté sa méthode d'échantillonnage en fonction des risques et de la capacité de récupération des sommes. Cependant, les bénéfices découlant de ces actions ne sont pas encore observables.

33 À la suite du repérage des dossiers à risque de médecins devant faire l'objet d'une analyse de leur facturation, une cote de priorité est maintenant attribuée aux dossiers. Cette cote est établie en fonction d'une grille standard avant l'inscription des dossiers dans l'inventaire des enquêtes ou dans celui des inspections, et un coordonnateur est responsable de leur assignation. Les processus d'enquête et d'inspection ont été revus. Ils prévoient un mécanisme d'arrimage entre les parties prenantes ainsi qu'un mécanisme d'escalade pour assurer une meilleure orientation des dossiers litigieux.

34 Par ailleurs, des mesures ont été mises en place afin d'optimiser le rôle des médecins-conseils, dont l'instauration de rencontres entre les techniciens et les médecins ainsi que l'intervention plus rapide des médecins dans le processus d'analyse. Par exemple, le médecin est maintenant impliqué avant et durant l'enquête. Cela contribue à mieux estimer le montant pouvant être réclamé et, ainsi, à diminuer l'écart entre ce montant et celui finalement récupéré.

Le délai de prescription porte sur la période de temps au cours de laquelle des services ont été payés, et dont la RAMQ peut récupérer les sommes si elle est d'avis qu'ils ont été payés à l'encontre des prescriptions de la loi. Ce délai débute dès que la RAMQ a effectué un versement en argent. Ainsi, plus le délai relatif à la détection de la non-conformité (ou fraude) ainsi qu'au traitement du dossier est long, plus la capacité de récupération diminue. L'augmentation des délais de prescription vise à atténuer cette problématique.

35 La RAMQ a aussi bonifié sa méthode d'échantillonnage, en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec, afin de s'assurer que les intervalles de confiance et les marges d'erreur sont acceptables. Depuis janvier 2018, lorsqu'un échantillon est requis dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection, la taille de cet échantillon est déterminée à l'aide d'une grille standard qui considère notamment le niveau de risque et qui contribue à l'uniformité du processus. Toutefois, cette uniformité peut être altérée puisque la RAMQ se garde la possibilité de modifier la taille des échantillons pour que le temps d'analyse des dossiers respecte la disponibilité des conseillers médicaux. Il sera important que la RAMQ utilise cette flexibilité avec parcimonie afin de ne pas perdre les bénéfiques liés à l'application de sa grille standard.

36 La *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec, à encadrer les pratiques commerciales en matière de médicaments ainsi qu'à protéger l'accès aux services d'interruption volontaire de grossesse* (projet de loi n° 92), sanctionnée le 7 décembre 2016, a permis d'augmenter les **délais de prescription** pour des services fournis non conformément à l'entente (de 3 à 5 ans) et pour des services non rendus, non fournis par le médecin lui-même, faussement décrits ou non assurés (de 3 à 10 ans). La prescription applicable à une réclamation de la RAMQ est suspendue à compter de la notification d'un avis d'enquête, et ce, pour un maximum d'un an. En raison du caractère récent de cette loi et du fait que son application n'est pas rétroactive, nous ne pouvons pas encore constater dans quelle mesure elle permet à la RAMQ de récupérer davantage les sommes indûment payées.

37 Bien que les progrès à l'égard de l'application de la recommandation 2 soient considérés comme satisfaisants à ce jour, certains éléments devront être améliorés et maintenus pour que notre appréciation demeure à un niveau satisfaisant lors du prochain suivi.

Éléments limitant le degré d'application de la recommandation

- Les actions prioritaires ne comportent pas d'échéancier.
 - Le suivi des actions prioritaires ne se fait pas à l'égard de toutes les actions prévues en début d'année.
 - L'impact des nouveaux délais de prescription sur le montant des sommes récupérées ne peut être encore constaté et évalué en raison du court délai depuis leur entrée en vigueur.
 - L'uniformité de la méthode d'échantillonnage pour la détermination de la taille des échantillons devra continuer à être respectée, à moins de circonstances exceptionnelles.
-

Processus d'analyse de la facturation

Recommandation du Vérificateur général			
3 Revoir le processus d'analyse de la facturation afin qu'il joue pleinement son rôle.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

38 Lors de notre mission initiale, nous avons constaté que le processus d'analyse de la facturation n'était pas pleinement efficace. Les dossiers présentant le plus grand risque de non-conformité n'étaient pas forcément sélectionnés. Nous avons noté l'absence d'une stratégie basée sur les risques de même que des critères d'analyse faisant peu de distinction entre les omnipraticiens et les spécialistes, qui ont pourtant des profils de facturation différents. De plus, aucun processus d'assurance qualité ne venait supporter l'analyse de la facturation.

39 En outre, nous avons expliqué que plus de 30 000 lettres étaient transmises annuellement aux personnes assurées dans le cadre de vérifications de services rendus (VSR) afin de s'assurer de l'exactitude des services facturés par les médecins. Nous avons démontré que ces VSR étaient menées de façon aléatoire parmi 55 millions de demandes de paiement et que cela donnait bien peu de résultats.

40 La RAMQ a revu le processus d'analyse de la facturation afin qu'il soit plus efficace. Toutefois, en raison du court délai depuis l'implantation des nouvelles façons de faire, la RAMQ n'est pas encore en mesure de démontrer clairement les retombées positives de cette révision.

41 Le Service de l'analyse de la facturation a revu ses **plans de dépistage** (contrôle des dossiers présentant des écarts) en personnalisant les critères à vérifier en fonction des profils des médecins. Les particularités des ententes et les différences de facturation entre les omnipraticiens et les spécialistes sont maintenant davantage considérées. Par exemple, le nombre de patients inscrits est un critère considéré pour les omnipraticiens et non pour les spécialistes. L'ampleur du montant de la facturation d'un acte est un critère de première importance pour les spécialistes, alors que ce n'est pas nécessairement le cas du côté des omnipraticiens. Une mise à jour des plans de dépistage est prévue annuellement lors de la réévaluation des risques et des contrôles.

Une VSR s'effectue au moyen d'un formulaire de sondage transmis à la personne assurée (patient) afin de vérifier que les services payés par la RAMQ ont effectivement été rendus.

Le Service de l'analyse de la facturation relève de la Direction des affaires professionnelles. Il est responsable de l'analyse de la facturation des dossiers nécessitant une expertise médicale. Au 1^{er} avril de chaque année, ce service prépare les plans de dépistage. Des requêtes sont exécutées afin d'obtenir une liste des médecins présentant des écarts de facturation. Le choix des écarts à vérifier est déterminé en considérant le bilan de l'année précédente. Deux plans sont réalisés : un pour les omnipraticiens et un pour les spécialistes.

42 Un tableau sommaire qui regroupe l'ensemble des écarts pour un même professionnel a été élaboré. De cette façon, la RAMQ est en mesure d'examiner de façon plus globale le profil de facturation d'un professionnel plutôt que de s'en tenir à des écarts spécifiques. Ce tableau aide à détecter les cas potentiels de non-conformité les plus significatifs et à mieux évaluer le degré de priorité des dossiers, ce qui favorise une meilleure organisation du travail. La RAMQ s'est fixé un seuil minimal de 50 % et une cible de 75 % des médecins présentant un écart de facturation à vérifier annuellement à la suite du dépistage. Toutefois, le seuil minimal n'a pas encore été atteint, comme cela est indiqué au tableau 3.

Tableau 3 Médecins présentant un écart de facturation (outils de dépistage) et taux de vérification

Année de facturation	Omnipraticiens		Spécialistes	
	Nombre	Vérifiés	Nombre	Vérifiés
2016	163	26 %	369	34 %
2017 ¹	120	12 %	360	8 %

1. Les travaux de vérification de la RAMQ pour l'année 2017 étaient inachevés au moment de nos travaux (données au 30 septembre 2018).

Source : RAMQ.

43 Des méthodes alternatives de contrôle viennent bonifier le nouveau processus d'analyse de la facturation. Parmi celles-ci, il y a la vérification restreinte ayant notamment pour buts :

- de mesurer une problématique étendue à plusieurs professionnels ;
- d'exercer un contrôle auprès des professionnels pour lesquels des écarts ont été observés, mais dont la priorisation est faible ;
- d'augmenter la visibilité de la RAMQ en menant des vérifications n'étant pas uniquement de nature aléatoire et ayant une plus large portée ;
- de réduire le nombre de dossiers en inventaire.

44 La vérification restreinte peut constituer une mesure dissuasive du fait qu'elle permet d'augmenter la visibilité de la RAMQ parce qu'elle rejoint une population généralement moins vérifiée, dont les écarts de facturation ne sont pas les plus importants. Cependant, lors de nos travaux, la procédure pour ce type de vérification était toujours en élaboration. La RAMQ a recensé certains dossiers potentiels (27), dont 11 ont été pris en charge, mais aucune vérification restreinte n'est terminée.

45 En vertu de l'article 64 de la *Loi sur l'assurance maladie*, la RAMQ est tenue de vérifier périodiquement, par voie d'échantillonnage, si les services assurés dont elle a assumé le coût ont effectivement été rendus. Ainsi, des VSR sont menées afin de s'en assurer.

46 Lors de notre rapport en 2015, les VSR étaient réalisées de manière totalement aléatoire et donnaient peu de résultats. Depuis nos travaux, la RAMQ a amélioré le processus des VSR, notamment en ce qui a trait au formulaire de sondage :

- en ajoutant un code à barres pour faciliter le traitement semi-automatisé ;
- en mettant l'accent sur une note incitant les personnes assurées à répondre au sondage ;
- en ajoutant une question relative à la nature du service reçu.

47 En 2017-2018, la Direction des enquêtes a envoyé plus de 35 000 formulaires de VSR générales à l'égard de services facturés par des médecins (plus de 15 000 médecins visés). Le taux de réponse a été de près de 50 %, alors qu'il était de 15 % seulement en 2014-2015. Au total, 49 cas de facturation non conformes ont été détectés.

48 De plus, un processus additionnel de VSR ciblées a été instauré. Un arrimage entre les résultats de l'analyse de la facturation et l'échantillon utilisé pour les VSR vise à inclure les cas jugés plus à risque. Des zones à risque se prêtant à des VSR sont cernées par la Direction des affaires professionnelles. Ces VSR ciblées sont ponctuelles, mais peuvent être répétées dans le temps si les résultats le justifient. Les VSR ciblées peuvent être :

- verticales : sélection aléatoire parmi les patients d'un médecin pour lequel il y a un doute quant à la facturation (type de VSR normalement lancé à la suite d'un cas détecté lors d'une VSR générale) ;
- horizontales : sélection aléatoire visant plusieurs médecins en raison d'une même problématique (situation à risque, souvent ciblée par les inspections).

49 Les statistiques relatives aux VSR ciblées démontrent cependant que la RAMQ utilise encore peu l'avenue des VSR horizontales et que celles-ci n'ont pas donné de résultats tangibles jusqu'à maintenant. En 2017-2018, six VSR horizontales ont été lancées. Lors de nos travaux, quatre de ces VSR étaient terminées et les montants récupérés étaient négligeables. La RAMQ n'a pas déterminé de nouvelles VSR horizontales à réaliser depuis janvier 2018.

50 Un mécanisme d'assurance qualité a été implanté afin d'apprécier le processus d'analyse de la facturation. Une vérification de la conformité du traitement de tous les dossiers terminés est effectuée et un échantillon aléatoire de 5 % des dossiers non retenus fait l'objet d'une contre-vérification par des pairs. Un premier exercice de contre-vérification des dossiers non retenus a été réalisé à l'automne 2017 et la décision initiale a été maintenue dans plus de 94 % des cas.

51 Les améliorations présentées dans les précédents paragraphes ont mené à une augmentation du volume de dossiers soumis à l'analyse de la facturation et inscrits à l'inventaire des dossiers (tableau 4).

Tableau 4 Fluctuation des dossiers à analyser en inventaire

Exercice	Dossiers en inventaire en début d'exercice	Dossiers ajoutés à l'inventaire pendant l'exercice	Dossiers pris en charge pendant l'exercice (début d'analyse)	Dossiers finalisés ¹
2015-2016	2	16	7	56 %
2016-2017	11	103	45	31 %
2017-2018	69	135	114	23 %

1. Il s'agit du pourcentage des dossiers ajoutés à l'inventaire pendant l'exercice qui étaient finalisés lors de nos travaux.

Source : RAMQ.

52 En tenant compte des actions menées, nous considérons les progrès à l'égard de l'application de la recommandation 3 comme satisfaisants à ce jour. Cependant, certains éléments devront être améliorés pour que notre appréciation demeure à un niveau satisfaisant lors du prochain suivi.

Éléments limitant le degré d'application de la recommandation

- La RAMQ n'a pas encore atteint le seuil de dossiers présentant des écarts de facturation (dépistage) à analyser annuellement.
- Des méthodes de contrôle prévues au processus d'analyse de la facturation sont peu réalisées à ce jour ou nécessitent d'être raffinées pour donner de meilleurs résultats.
- Le court délai depuis l'application des nouvelles modalités du processus d'analyse de la facturation n'a pas encore permis des changements significatifs en ce qui concerne les montants potentiellement récupérables.

Portée des contrôles a posteriori

Recommandation du Vérificateur général			
4 Revoir la portée des contrôles a posteriori pour tous les modes de rémunération afin de s'assurer que la rémunération versée aux médecins est conforme aux ententes.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

53 En 2015, nous avons mentionné que la portée des contrôles a posteriori était trop restreinte, ce qui ne permettait pas à la RAMQ d'avoir l'assurance nécessaire que la rémunération versée aux médecins était conforme aux ententes pour tous les modes de rémunération.

54 Premièrement, certains modes de rémunération et **mesures incitatives** étaient peu ou pas contrôlés a posteriori. Deuxièmement, les travaux d'analyse de la facturation portaient sur un nombre restreint de services facturés. Par exemple, en 2014, seulement 2% des médecins avaient fait l'objet d'une analyse de leur facturation, et ce, généralement pour un seul code d'acte. Troisièmement, les outils utilisés pour analyser la facturation n'étaient concentrés que sur les médecins dont le profil de facturation s'écartait de la moyenne observée chez leurs confrères. La RAMQ omettait ainsi de considérer les cas où l'utilisation d'un code d'acte de façon inappropriée serait largement répandue dans la pratique.

55 La RAMQ a entrepris des actions visant à élargir la portée des contrôles pour l'ensemble des modes de rémunération. En ce qui concerne le mode de rémunération à l'acte, il y a eu une bonification significative des contrôles en place. Cependant, pour les autres modes de rémunération, ainsi que pour les majorations et les mesures incitatives, les contrôles instaurés à ce jour ne permettent pas encore d'obtenir une assurance raisonnable que les versements sont conformes aux ententes et qu'ils reflètent la réelle prestation de travail.

Rémunération à l'acte

56 Un nouveau système informatique relatif au règlement des factures des professionnels de la santé (**RFP**) a été implanté pour la rémunération à l'acte, et toutes les demandes de paiement sont maintenant informatisées. Ce nouveau système a également permis d'améliorer et d'automatiser certains contrôles avant paiement. Par exemple, dans les situations permettant une majoration des honoraires en fonction de l'horaire, le système RFP exige la saisie de l'heure au début du service afin de déterminer sa recevabilité. De plus, le calcul des honoraires se fait dorénavant de manière automatique, ce qui permet une économie de temps et la diminution du risque d'erreur de calcul. En outre, des ressources du Service du règlement et du soutien aux contrôles ont pu être libérées et affectées à des tâches liées au contrôle a posteriori.

57 De même, les durées anesthésiques ont fait l'objet d'une analyse de risques. Celle-ci a notamment permis de révéler des situations où le temps total anesthésique facturé quotidiennement excède 24 heures ou encore des **invraisemblances** entre la durée de l'anesthésie et la nature de l'intervention facturée. À la suite de cette analyse, la RAMQ a présenté ses constats et recommandations au MSSS en mai 2017. À ce jour, cette analyse a mené à l'implantation d'un contrôle systématique quant aux durées anesthésiques simultanées. Une bonification de ce contrôle est prévue, soit la détermination d'une durée maximale pour 20 codes d'acte ciblés.

Les mesures incitatives sont des sommes supplémentaires accordées aux médecins pour l'atteinte d'objectifs spécifiques. Certaines mesures sont payées annuellement, notamment celle relative à la prise en charge et au suivi de patients. D'autres mesures, par contre, prennent la forme d'une majoration, par exemple en matière de tarification à l'acte, dans des contextes particuliers, comme lorsque des services sont donnés par un médecin en contexte d'urgence.

Le système RFP est le fruit du projet de refonte des systèmes de rémunération à l'acte (projet SYRA) des médecins, des optométristes et des dentistes. L'ancien système était connu sous l'acronyme MOD.

Voici un exemple d'invraisemblance notée par la RAMQ : une césarienne dont la durée anesthésique est de huit heures.

58 De plus, pour assurer un meilleur contrôle de la facturation des actes rémunérés à l'unité et prévenir les potentielles situations de non-conformité, une limite maximale a été introduite pour chaque ligne de facture présentée par les médecins. Les lignes qui excèdent cette limite sont interceptées et redirigées au Service du règlement et du soutien aux contrôles afin qu'elles soient analysées et traitées manuellement par les agents pour en assurer la conformité. Tous les actes à l'unité pouvant être facturés dans le système RFP ont été recensés.

Modes de rémunération autres que celui à l'acte

59 Lors de l'audit initial, nous étions particulièrement préoccupés par le peu de contrôles a posteriori de certains modes de rémunération autres que celui à l'acte. C'est d'ailleurs une préoccupation qui a aussi été soulevée par les parlementaires lors de l'audition de la CAP. Depuis, la RAMQ a effectué certaines interventions en vue d'augmenter son niveau d'assurance quant à la conformité de ce type de rémunération, mais celles-ci ont encore une portée trop restreinte ou les résultats ne sont pas toujours concluants.

60 Par exemple, une analyse de risques approfondie a été réalisée au sujet des **per diem** réclamés dans le cadre de la rémunération mixte. La RAMQ a cherché à investiguer les cas anormalement fréquents où des per diem étaient facturés sans qu'un acte y soit associé. Bien que des travaux soient toujours en cours, ils ont donné certains résultats, dont ceux énumérés ci-après :

- Il y a eu une récupération de près de 160 000 dollars provenant de l'investigation concernant 64 médecins à la suite d'un échantillonnage ciblé parmi les 200 médecins ayant facturé le plus de per diem sans acte au cours d'une année.
- Des enquêtes et des inspections ont été engagées mais, pour la majorité d'entre elles, le traitement n'est pas encore terminé.
- Une deuxième phase de ce projet était en cours au moment de nos travaux, soit un contrôle par échantillonnage ciblé. Une troisième phase est prévue auprès d'une centaine de médecins n'ayant pas été ciblés dans l'une des deux premières phases.

La rémunération mixte comprend une compensation pour le temps travaillé (per diem), à laquelle s'ajoute un supplément d'honoraires ou une portion du tarif de l'acte qui est effectué.

61 Des travaux ont également été menés par la RAMQ au sujet des **angiographies** coronariennes. Selon les données fournies par la RAMQ :

- Durant la période située entre janvier 2010 et juin 2017, 89 % des angiographies réalisées ont été facturées selon un mode de rémunération autre que celui à l'acte, soit celui des services de laboratoire en établissement, totalisant un montant de 17 millions de dollars.
- La particularité de ce mode de rémunération est que le radiologiste n'a pas à fournir le numéro d'assurance maladie des personnes assurées pour qui les actes ont été posés ni le numéro de pratique du médecin référant.
- Il y a 1,68 fois plus d'angiographies facturées par les radiologistes que de coronarographies facturées par les cardiologues, alors que le ratio devrait être d'environ un pour un.
- La RAMQ a constaté que 96 % des angiographies facturées sont de type bilatéral, lequel est deux fois plus rémunérateur que le type unilatéral.

62 À ce jour, deux enquêtes ont été réalisées et celles-ci ont mené à une récupération liée à des services non rendus d'un montant inférieur à 2 000 dollars. Les travaux de la RAMQ se poursuivent dans ce dossier, notamment par la préparation d'avis au MSSS visant des modifications à l'entente. Entre-temps, aucun contrôle récurrent ou systématique n'a été mis en place puisque la facturation des médecins est jugée conforme aux textes de l'entente.

63 Lors de l'audit initial, nous avons aussi soulevé le fait que la RAMQ ne vérifiait pas si les établissements de santé appliquaient les contrôles nécessaires visant à s'assurer de la conformité des relevés d'heures pour les modes de rémunération dont les sommes sont versées aux médecins en fonction du temps travaillé. Dans ce contexte, un comité de travail (MSSS-RAMQ-Établissements de santé) a été créé en vue de s'assurer que les établissements développent de meilleurs mécanismes de contrôle quant à la conformité des relevés d'heures travaillées par les médecins. En réponse aux cinq recommandations formulées par ce comité en avril 2017, la RAMQ a notamment :

- transmis une lettre au MSSS en juillet 2017 proposant une modification à l'article 66.1 de la *Loi sur l'assurance maladie* afin de rendre disponible toute l'information utile et pertinente sur la facturation des médecins pour appuyer les établissements dans leur responsabilité de signer et de valider les demandes de paiement ;
- informé les établissements au printemps 2018 des nouvelles règles à l'égard des plans de délégation de signature et de leur obligation de lui transmettre leur liste de signataires autorisés ainsi que leur plan de délégation au plus tard le 30 septembre 2018.

Lorsqu'un cardiologue effectue une coronarographie, il peut arriver que l'expertise d'un radiologiste soit demandée afin qu'il effectue une angiographie qui est, en fait, la relecture de la coronarographie. Dans un tel cas, le radiologiste peut facturer le service selon le mode de rémunération à l'acte ou le mode de rémunération « services de laboratoire en établissement ».

64 À la suite de ces interventions de la RAMQ, la situation n'a pas évolué au rythme auquel on se serait attendu. Il n'y a pas eu de modifications législatives permettant de faciliter l'application des contrôles relatifs aux types de rémunération autres que celui à l'acte, et tous les plans de délégation de signature n'ont pas été obtenus à la date prévue (30 septembre 2018). De plus, il n'y a pas eu d'activités du comité de travail depuis la formulation des recommandations, bien qu'aucune de celles-ci ne soit appliquée à ce jour.

Mesures incitatives, primes et majorations

65 En 2015, nous avons souligné le fait qu'il y avait des risques importants que les sommes accordées au moyen de mesures incitatives (incluant tout autre type de prime ou de majoration) ne soient pas conformes. En vue de pondérer ces risques, la RAMQ a effectué des analyses sur quelques-unes de ces mesures, dont celles qui ont trait aux suppléments accordés pour l'inscription de certaines clientèles et la pratique polyvalente ainsi que pour le nombre de jours de pratique significative.

66 Dans ces deux cas, les travaux de la RAMQ ont révélé une rémunération généralement conforme aux ententes. Toutefois, dans le cas du supplément accordé pour l'inscription de certaines clientèles, la RAMQ a entrepris de porter à l'attention du Collège des médecins du Québec de possibles enjeux quant à la qualité du suivi offert par les médecins prenant en charge plus de 3 000 patients. De plus, les analyses réalisées à propos du supplément accordé pour le nombre de jours de pratique significative ont amené la RAMQ à s'interroger sur certaines modalités de l'entente. Elle a engagé de nouvelles investigations au sujet d'irrégularités relatives à la rémunération des médecins, indirectement liées au supplément, tels des jours de facturation de 24 heures ou la facturation simultanée selon deux modes de rémunération.

67 La RAMQ s'est également attardée à la majoration de la rémunération pour une urgence survenant pendant l'horaire de garde. Ces travaux ont révélé que lors des fins de semaine et des jours fériés durant lesquels plus de 10 patients sont vus par le médecin :

- dans la majorité des spécialités, les médecins facturaient une visite de contrôle en appliquant le modificateur d'urgence au lieu de facturer la tournée des malades ;
- plusieurs médecins exerçant la fin de semaine en région éloignée réclamaient systématiquement le modificateur d'urgence pour l'ensemble de la facturation de la période visée ;
- certains médecins utilisaient le modificateur d'urgence comme une majoration applicable lorsqu'ils travaillaient pendant ces horaires.

68 Un avis a été transmis au MSSS le 4 novembre 2016 pour l'informer de la nécessité de clarifier le type d'acte ou les circonstances dans lesquelles le modificateur d'urgence peut être utilisé. Un second avis a été envoyé au MSSS le 28 mars 2018. Entre-temps, la RAMQ a engagé des actions en fonction de son interprétation de l'entente. Une préanalyse démontre une récupération potentielle auprès de 39 médecins, dont 8 pour lesquels la récupération est estimée à plus de 100 000 dollars chacun. Il a toutefois été convenu, afin d'accroître la visibilité de la RAMQ ainsi que l'effet dissuasif de ses contrôles, de procéder à des inspections sommaires (5 dossiers) pour l'ensemble des 39 médecins. Les services relatifs au modificateur d'urgence facturés à tort seront récupérés au réel. Une lettre avisant le médecin que sa facturation n'est pas conforme à l'entente et qu'elle est dorénavant placée sous surveillance suivra l'analyse des 5 dossiers, lorsque celle-ci sera complétée.

69 Enfin, un enjeu administratif a aussi été soulevé lors de l'audit initial à propos des montants récupérés auprès des médecins. Actuellement, les sommes versées pour les mesures incitatives ne sont pas encore suffisamment prises en considération dans la récupération des montants payés en trop.

70 Ces exemples d'interventions de la RAMQ en lien avec les mesures incitatives, les primes ou les majorations vont dans le sens de la recommandation que nous avons formulée lors de la mission initiale. Cependant, tout comme nous le soulignons pour les modes de rémunération autres que celui à l'acte, la portée limitée de ces contrôles, combinée aux résultats encore parcellaires de ceux-ci, nous empêche de nous déclarer satisfaits, trois ans après la publication du rapport d'audit.

Autres analyses et contrôles a posteriori

71 Malgré les réserves que nous émettons, il est important de souligner que d'autres interventions de la RAMQ peuvent avoir des impacts positifs sur l'ensemble des modes de rémunération et des majorations. Sans égard aux contrôles informatiques du système RFP, les différentes mesures de contrôle déployées par la RAMQ ont eu pour résultat que 13,5 % des médecins ont fait l'objet d'au moins une mesure de contrôle en 2017-2018.

72 Les analyses liées à la tenue des cliniques de vaccination antigrippale permettent d'illustrer nos propos. Ainsi, la RAMQ a produit un état de situation en janvier 2016 et a transmis un **avis au MSSS** au sujet de la rémunération des médecins lors de ces cliniques. La vaccination, lorsqu'elle est faite dans le cadre d'une visite de routine, est incluse dans le tarif de la visite, et le médecin ne peut donc pas la facturer en sus de son examen. Cependant, la RAMQ a constaté que lors des journées spécifiques de vaccination, des médecins facturaient aussi un examen ordinaire plus un **forfait** pour tous les patients vaccinés, ce qui rendait le coût de la vaccination très élevé. À la suite des interventions de la RAMQ, le MSSS et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec se sont entendus : les tarifs lors des cliniques de vaccination massive ont été revus à la baisse et l'application du forfait est dorénavant proscrite.

L'avis au MSSS demandait des modifications à l'entente pour mieux encadrer la pratique. Cet avis soulignait également la possibilité d'optimiser des ressources utilisées pour la vaccination en rappelant que cet acte n'est pas réservé aux médecins. Les vaccins peuvent être administrés par les infirmières en toute légalité à coût moindre.

Les nouvelles dispositions prévoient que le médecin ne peut facturer les suppléments prévus pour le patient vulnérable, le forfait annuel de prise en charge et de suivi du patient en groupe de médecine familiale (GMF) ou le supplément pour la première visite ou intervention clinique faite lors de la prise en charge d'un patient sans médecin de famille.

73 Une surveillance accrue a aussi été mise en place à l'égard des médecins auxquels la RAMQ verse plus de 1 million de dollars annuellement (184 médecins en 2016). Un portrait des contrôles effectués pour l'année de facturation 2016 a été réalisé et les résultats sont les suivants :

- Toutes les demandes sont validées de manière systématique afin de s'assurer qu'elles respectent les conditions prévues aux ententes, et elles peuvent être ciblées pour des VSR ou des analyses de risques. Pour les 184 médecins visés en 2016, la RAMQ a pu récupérer environ 10 millions de dollars (une partie de ce montant peut figurer parmi les montants récupérés cités dans les sections précédentes).
- Les médecins peuvent aussi être ciblés par l'un des outils de dépistage mis en place pour les contrôles spécifiques en matière d'analyse de la facturation. Ainsi, les 25 médecins les mieux rémunérés ont également fait l'objet d'une analyse particulière, ce qui a notamment conduit à des inspections, à des enquêtes et à des réclamations de l'ordre de 3 millions de dollars (une partie de ce montant peut figurer parmi les montants récupérés cités dans les sections précédentes).

74 Les enjeux à l'égard de la recommandation 4 sont particulièrement importants, car ils réfèrent à la capacité de la RAMQ d'appliquer des contrôles efficaces, tant pour s'assurer de la conformité aux ententes que pour apprécier la prestation de travail des médecins par rapport aux honoraires versés. Ainsi, bien que la RAMQ ait posé plusieurs actions pour revoir la portée des contrôles a posteriori, nous ne sommes pas encore convaincus, après trois ans, qu'elle parviendra à obtenir une assurance raisonnable de l'application conforme des ententes et de la pertinence des montants versés pour les modes de rémunération autres que celui à l'acte, de même que pour les majorations et les mesures incitatives.

Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation

- Plusieurs des actions mises de l'avant par la RAMQ sont trop récentes, non complétées ou ont une portée restreinte; ainsi, il est difficile de déterminer si elles seront efficaces ou si elles contribueront d'une façon durable au contrôle de la rémunération pour les modes autres que celui à l'acte ainsi que pour les majorations et les mesures incitatives.
 - La collaboration entre les différentes parties prenantes (MSSS, RAMQ, établissements de santé) n'a pas encore amené la mise en place de mesures de contrôle efficaces ainsi que leur pérennité, notamment à l'égard des volets suivants :
 - les contrôles de la conformité des relevés d'heures travaillées par les médecins ;
 - les informations de gestion dont disposent les établissements pour valider et approuver les demandes de paiement concernant les médecins sous leur responsabilité.
 - Les sommes versées pour les mesures incitatives ne sont pas encore suffisamment prises en considération dans la récupération des montants payés en trop.
-

3.3 Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et étalonnage

Recommandation du Vérificateur général			
5 Améliorer ses mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance et poursuivre sa démarche d'étalonnage avec des organisations similaires, notamment pour mieux englober le volet de sa mission portant sur la rémunération des médecins.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

75 La RAMQ est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. En vertu de cette loi, elle doit mener une démarche d'étalonnage avec des organisations similaires et présenter les résultats de l'application des mesures d'étalonnage adoptées par le conseil d'administration dans son rapport annuel de gestion.

76 Les travaux réalisés en 2015 ont montré que les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance mises en place par la RAMQ ne portaient pas sur le contrôle exercé à l'égard de la rémunération des médecins et que la RAMQ devait y remédier, notamment en ayant recours à l'étalonnage avec des organisations similaires.

77 La RAMQ a amorcé des travaux en vue d'améliorer l'évaluation de l'efficacité et de la performance des mesures de contrôle de la rémunération et la production d'une information de gestion adéquate. Toutefois, trois ans après le dépôt de notre rapport, les progrès demeurent limités sur certains volets essentiels, notamment en ce qui concerne le contenu du tableau de bord destiné au conseil d'administration de même que les démarches relatives à l'étalonnage réalisées jusqu'ici.

78 La RAMQ a élaboré deux tableaux de bord afin d'apprécier sa performance quant au contrôle de la rémunération des médecins. De plus, elle a amorcé le développement d'un tableau de bord destiné au conseil d'administration. Voici le portrait de ces tableaux de bord.

Type de tableau de bord	Utilisateurs	Type de données	Degré d'achèvement
Détaillé	<ul style="list-style-type: none"> ■ Directeurs et chefs de service de la VPRP 	Indicateurs opérationnels se rapportant au contrôle de la rémunération	Indicateurs définis, mais cibles devant encore être établies pour plusieurs d'entre eux
Exécutif	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vice-président de la VPRP ■ Gestionnaires de la VPRP ■ Bureau du président-directeur général ■ Direction des communications 		
Destiné au conseil d'administration	<ul style="list-style-type: none"> ■ Membres du conseil d'administration 	Indicateurs se rapportant à la rémunération des médecins, en plus d'autres indicateurs portant sur la mission de la RAMQ, ses objectifs stratégiques, la qualité des services aux citoyens et la gestion adéquate des ressources	En élaboration (choix des indicateurs qui seront inclus dans le tableau de bord non finalisé lors de nos travaux)

⁷⁹ Les tableaux de bord contiennent principalement des indicateurs opérationnels et non des indicateurs d'effet ou d'impact permettant de mesurer les conséquences des actions de contrôle ou de vérification de la rémunération des médecins. Par exemple, il n'y a pas d'indicateurs permettant de connaître le niveau de conformité de la facturation des médecins. La RAMQ prévoit inclure de tels indicateurs dans son tableau de bord destiné au conseil d'administration. Voici quelques exemples d'indicateurs ayant été incorporés aux tableaux de bord au moment de nos travaux.

Indicateur	Cible
Nombre d'avis émis au MSSS	3 avis/an
Ratio moyen des montants à récupérer sur les montants annoncés dans les lettres de préavis	Indéterminée
Délais de traitement moyen entre la date de la lettre de préavis et la date de fermeture des dossiers d'enquête	Indéterminée
Nombre de formulaires de VSR retournés par catégorie de professionnels de la santé	Indéterminée
Nombre d'inspections terminées (avec ou sans récupération)	Indéterminée
Nombre d'enquêtes administratives terminées (avec ou sans récupération)	Indéterminée

80 Pour ce qui est de la démarche relative à l'étalonnage, la RAMQ a mené à terme, au cours de 2017-2018, une consultation auprès de quatre provinces canadiennes. L'objectif était d'abord de dresser un portrait des pratiques, notamment en ce qui concerne le contrôle de la rémunération des médecins. À la lumière des résultats obtenus, la RAMQ a procédé à un second exercice portant sur une pratique spécifique en Alberta, soit l'emploi d'infirmières aux contrôles de la facturation des médecins, et ce, afin d'enrichir ses réflexions quant à l'optimisation des contrôles.

81 Les façons d'évaluer la performance (indicateurs) ont toutefois été écartées de cet exercice d'étalonnage. Pourtant, dans son rapport annuel de gestion de 2015-2016, la RAMQ indiquait avoir « amorcé une démarche de balisage auprès de différentes juridictions afin de recueillir les indicateurs utilisés relativement à la rémunération des médecins et de manière plus générale à la fraude ainsi que les pratiques de contrôle associées à la rémunération des médecins ». Cette même information est répétée au rapport annuel de 2016-2017 (celui de 2017-2018 n'était pas publié au moment de nos travaux). Nous avons été informés qu'un autre exercice d'étalonnage était planifié pour 2018-2019 et qu'il était prévu d'y intégrer la question des indicateurs. Il aurait été souhaitable de réaliser ce type d'exercice plus tôt afin d'en bénéficier lors de l'élaboration des tableaux de bord.

82 Les principaux éléments qui nous empêchent de considérer les progrès relatifs à la recommandation 5 comme satisfaisants sont les suivants.

Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation

- Le tableau de bord exécutif et le tableau de bord détaillé ne contiennent pas encore de cibles.
 - Le tableau de bord destiné au conseil d'administration est encore en élaboration.
 - La RAMQ n'a pas encore complété de démarche d'étalonnage portant sur l'évaluation de la performance en matière de contrôle de la rémunération des médecins.
-

4 Recommandations de la Commission de l'administration publique

83 À la suite de l'audition de la RAMQ tenue en février 2016, la CAP a adressé six recommandations à la RAMQ. Nous présentons ici les résultats de nos travaux à l'égard du degré de mise en œuvre de cinq de ces six recommandations.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

1 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec voie à ce que son plan d'action, établi suivant les recommandations du Vérificateur général du Québec, contienne des objectifs mesurables. Qu'elle y prévoie, entre autres, une meilleure évaluation du risque. Qu'elle présente les résultats de ce plan dans son rapport annuel de gestion. Qu'elle rende compte de son application à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1^{er} avril 2017.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

84 Lors de l'audition, les membres de la CAP avaient souligné la nécessité pour la RAMQ de formuler un plan d'action contenant des objectifs mesurables en rapport avec les risques recensés en spécifiant des indicateurs et des échéanciers.

85 La RAMQ a modifié son plan d'action pour y inclure davantage d'actions permettant une meilleure évaluation du risque. Des indicateurs portant sur le plan d'action ont été incorporés aux tableaux de bord. La RAMQ a présenté les résultats de son plan d'action dans son rapport annuel de gestion et elle a rendu compte de son application à la CAP le 3 mars 2017.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
2 QUE le comité d'audit du conseil d'administration de la Régie de l'assurance maladie du Québec soit responsable du suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

86 En février 2016, les membres de la CAP ont précisé que le comité d'audit, en tant qu'entité indépendante au sein de la RAMQ, devait assurer le suivi des recommandations du Vérificateur général.

87 Le suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec est effectué par la Direction de l'audit interne, et une reddition de comptes est faite lors des rencontres du comité d'audit du conseil d'administration de la RAMQ.

88 Une directive de la RAMQ, intitulée Suivi des recommandations de l'audit interne et du Vérificateur général du Québec applicables à la RAMQ, précise que les rôles et responsabilités du comité d'audit consistent à recevoir et à commenter les résultats du suivi des recommandations et à s'assurer que les suites appropriées y sont données. La RAMQ a été en mesure de nous démontrer que cette directive était bel et bien appliquée.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
3 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec présente, dans son prochain rapport annuel de gestion, l'information de gestion relative aux résultats des enquêtes et des inspections liées à la facturation des services professionnels, dont le total des sommes d'argent récupérées.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

89 Les membres de la CAP souhaitaient que la RAMQ soit plus transparente en ce qui a trait aux efforts consentis pour s'assurer que la rémunération des médecins est justifiée. Ainsi, ils trouvaient important que des données concernant les sommes récupérées soient publiées dans le rapport annuel de gestion.

90 La RAMQ a augmenté la quantité d'information qu'elle présente dans son rapport annuel de gestion. Elle y a inclus de l'information de gestion détaillée se rapportant aux contrôles systématiques, aux vérifications, aux inspections et aux enquêtes liées à la rémunération des médecins.

91 La RAMQ a présenté dans son rapport annuel de gestion 2016-2017 de l'information, tel le nombre d'inspections et d'enquêtes administratives concernant la facturation des médecins. La RAMQ nous a confirmé qu'une information de gestion plus détaillée portant sur la rémunération des médecins sera présentée au rapport annuel de gestion 2017-2018, notamment :

- contrôles systématiques : nombre de contrôles intégrés dans SYRA, montant cumulatif refusé aux contrôles, nombre de médecins distincts avec demandes de paiement refusées, nombre de demandes de paiement refusées ;
- vérifications : nombre total, montant à récupérer à la suite des vérifications ;
- inspections : nombre total, nombre de médecins distincts visés, nombre de dossiers avec récupération, montant à récupérer, nombre de dossiers avec sanctions administratives pécuniaires ainsi que les montants ;
- enquêtes administratives : nombre total, nombre de médecins distincts visés, nombre d'enquêtes de plus d'un an, nombre de dossiers avec récupération, montant à récupérer, nombre de dossiers avec sanctions administratives pécuniaires ainsi que les montants ;
- enquêtes pénales : nombre d'amendes se rapportant aux enquêtes pénales.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

4 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec instaure et applique des contrôles sur les types de rémunérations autres que celui à l'acte, dont le remboursement des mesures incitatives.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

92 À la lumière des échanges tenus avec les représentants de la RAMQ lors de l'audition de février 2016, les membres de la CAP ont compris que du travail était fait par la RAMQ pour améliorer le contrôle a posteriori de la facturation des médecins. Toutefois, ils considéraient comme essentiel que la RAMQ s'assure que les contrôles effectués couvrent tous les types de rémunération, dont le remboursement des mesures incitatives.

93 La RAMQ a entrepris des actions visant à élargir la portée des contrôles a posteriori pour les modes de rémunération autres que celui à l'acte, dont les mesures incitatives. Cependant, ces contrôles demeurent insuffisants pour fournir une assurance raisonnable que les versements sont conformes aux ententes.

94 Les modes de rémunération autres que celui à l'acte font l'objet de contrôles systématiques a priori. De façon générale, ces contrôles permettent de vérifier si les règles d'exclusion ou de limitation prévues aux ententes sont respectées entre les différents modes de rémunération. Voici des exemples :

- valider que l'établissement est reconnu dans le fichier des établissements afin de s'assurer que la facturation est permise ;
- valider que les plages horaires requises sont bien indiquées.

95 Afin de répondre aux préoccupations de la CAP à l'égard de ces modes de rémunération, des améliorations étaient nécessaires concernant les contrôles a posteriori. Le suivi de la recommandation 4 du Vérificateur général (portée des contrôles a posteriori) permet d'apprécier plus en détail les réalisations de la RAMQ concernant la recommandation de la CAP et nos réserves à l'égard de celles-ci. Nous invitons le lecteur à s'y référer.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
6 QUE la Régie de l'assurance maladie du Québec accentue l'effet dissuasif de ses méthodes de contrôle telles que les pénalités, les sanctions et les mesures coercitives.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

96 Lors de l'audition tenue en février 2016, la CAP a mentionné à la RAMQ que celle-ci devait augmenter l'effet dissuasif de ses méthodes de contrôle. Si cela devait passer par des modifications législatives, il a été mentionné que le gouvernement devait faire connaître ses intentions à ce sujet.

97 Les pouvoirs de la RAMQ ont été élargis afin de lui permettre d'accentuer l'effet dissuasif de ses mesures de contrôle. Il est cependant encore trop tôt pour apprécier l'impact réel de ces nouveaux pouvoirs.

98 La *Loi visant à accroître les pouvoirs de la Régie de l'assurance maladie du Québec, à encadrer les pratiques commerciales en matière de médicaments ainsi qu'à protéger l'accès aux services d'interruption volontaire de grossesse* a octroyé à la RAMQ le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. Les taux applicables sur les paiements réclamés ou obtenus sont :

- de 10 % en ce qui concerne les services fournis non conformément aux ententes ;
- de 15 % pour ce qui est des services non rendus, non fournis par le médecin lui-même, faussement décrits ou non assurés.

99 Les dispositions à cet effet sont entrées en vigueur le 7 mars 2017. Ainsi, aucune sanction administrative pécuniaire ne peut être imposée pour une contravention antérieure à cette date. Considérant les délais de réalisation d'une enquête ou d'une inspection, l'application de ce nouveau pouvoir de la RAMQ ne pouvait pas encore être démontrée lors de nos travaux.

100 Il est à noter que certains contrôles effectués par la RAMQ ont eu des répercussions allant aussi dans le sens de cette recommandation de la CAP, soit d'accroître l'effet dissuasif de ces méthodes de contrôle. Par exemple, les contrôles additionnels effectués sur les per diem ont donné lieu à des dénonciations de collègues et à des demandes de la part de certains médecins de modifier leur facturation pour annuler le paiement de per diem.

101 Des forums institués avec les fédérations médicales permettent également de s'assurer que les informations transitent vers les médecins, et ce, dans le but de modifier les comportements en matière de facturation. À titre d'exemple, des communications d'une fédération médicale auprès de médecins démontrent que les contrôles de la RAMQ peuvent avoir un effet dissuasif car, en plus d'informer des médecins à propos de contrôles en cours, la fédération a précisé aux membres « qu'elle ne pourra défendre l'indéfendable ».

102 Bien que les progrès à l'égard de l'application de la recommandation 6 de la CAP soient considérés comme satisfaisants à ce jour, un élément devra être amélioré pour que notre appréciation demeure à un niveau satisfaisant lors du prochain suivi.

Élément limitant le degré d'application de la recommandation

- L'impact des nouvelles sanctions administratives pécuniaires pouvant être appliquées par la RAMQ ne peut être encore constaté et évalué en raison du court délai depuis l'entrée en vigueur de ce nouveau pouvoir.
-

Commentaires de l'entité

L'entité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« À la suite du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) sur l'administration et le contrôle de la rémunération des médecins déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2015, la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) a entrepris un chantier majeur dans ce secteur d'activité au sein de l'organisation. Le présent rapport de suivi du VGQ représente donc une opportunité permettant d'ajuster, à la lumière des recommandations formulées, le plan d'action mis en œuvre par la RAMQ.

« La rémunération médicale est composée de plusieurs modes de rémunération et comporte une multitude de particularités qui nécessitent des actions diversifiées en termes d'administration et de contrôle. Le rapport du VGQ permet de bien saisir l'ampleur des travaux qui ont été accomplis par la RAMQ et les résultats obtenus pour la majorité des recommandations, comme en font foi les évaluations et les différents commentaires positifs émis pour chacune d'entre elles. Il permet également de conforter la RAMQ dans les choix organisationnels qui ont été faits et qui amènent l'organisation à innover en matière de contrôle de la rémunération médicale.

« Rappelons que le cadre organisationnel intégré en gestion des risques ainsi que l'ensemble des politiques afférentes permettent maintenant à la RAMQ de mieux cerner ces risques et d'ainsi permettre la mise en place des actions les plus porteuses. À cela s'ajoute l'adoption d'un cadre sectoriel de gestion des risques et des contrôles de la rémunération médicale qui guide la Vice-présidence à la rémunération des professionnels dans la mise en place des contrôles spécifiques à la rémunération médicale. Précisons que la RAMQ a mis en place une toute nouvelle équipe au sein de cette vice-présidence, dédiée exclusivement à la bonification et à la coordination de l'ensemble des contrôles de la rémunération médicale, notamment par la production d'analyses actuarielles, ce qui est totalement nouveau. De plus, des progrès significatifs sont aussi notés dans l'ensemble des activités d'analyse de la facturation, notamment en révisant le rôle des médecins dans ce processus.

« À notre avis, ces actions permettent de s'assurer que les contrôles de la rémunération sont adéquats et que la structure mise en place permet d'estimer que le risque associé à la rémunération médicale est bien géré.

« Pour ce qui est de la recommandation 4, “Revoir la portée des contrôles a posteriori pour tous les modes de rémunération afin de s’assurer que la rémunération versée aux médecins est conforme aux ententes”, la RAMQ tient à souligner que l’évaluation faite dans le cadre du présent rapport doit être nuancée, notamment à l’égard de sa portée.

« L’évaluation présentée dans le rapport du VGQ met un accent plus spécifique sur les contrôles relatifs aux modes de rémunération autres que celui à l’acte. La RAMQ, quant à elle, considère que cette recommandation touche l’ensemble des modes de rémunération et que, par conséquent, la RAMQ a répondu de façon satisfaisante aux problématiques soulevées dans le rapport initial.

« En effet, comme en témoigne le cadre sectoriel de gestion des risques et des contrôles de la rémunération médicale dont s’est dotée la RAMQ, les risques identifiés étaient beaucoup plus élevés pour le mode de rémunération à l’acte, qui représente 70 % de la rémunération totale versée aux médecins. Pour ce qui est des autres modes de rémunération, qui représentent 30 % de la rémunération totale, la RAMQ a analysé plus de la moitié de la somme qu’ils représentent et effectué des suivis concrets dans plusieurs dossiers, dont celui de la rémunération mixte pour lequel certains résultats sont déjà perceptibles. Par ailleurs, le nombre de médecins visés par les contrôles a posteriori est passé de 2 % à 13 % et, si nous ajoutons les médecins visés par des vérifications de services rendus, plus de 80 % des médecins ont fait l’objet d’au moins un contrôle a posteriori.

« Il est également important de préciser qu’à la suite des transformations apportées dans la gouvernance du réseau de la santé, la RAMQ a été restreinte dans son temps d’action ainsi que par les limites de son rôle dans les interventions possibles dans le cadre du processus de signature des demandes de paiement par les gestionnaires responsables dans les établissements du réseau.

« Ainsi, à la lumière des travaux menés au cours des 36 derniers mois et des premiers résultats obtenus, la RAMQ est d’avis que les progrès sont notables et qu’ils permettent de bien gérer les risques associés à l’administration et au contrôle de la rémunération médicale, et que le plan d’action permettra de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

« En ce qui a trait à la recommandation 5, “Améliorer ses mesures d’évaluation de l’efficacité et de la performance et poursuivre sa démarche d’étalonnage avec des organisations similaires, notamment pour mieux englober le volet de sa mission portant sur la rémunération des médecins”, la RAMQ accueille les conclusions du VGQ. Elle poursuivra avec diligence les travaux déjà amorcés afin de répondre aux recommandations formulées dans les plus brefs délais. Par contre, elle tient à préciser qu’au cours de 2017-2018, elle a finalisé la démarche de consultation entreprise auprès de quatre provinces canadiennes pour la période de référence 2015-2016. Cette démarche avait pour objectifs de comprendre les écarts entre la RAMQ et ces provinces ainsi que de baliser les meilleures pratiques en matière d’opérations de contrôles relatifs aux programmes d’assurance maladie et d’assurance médicaments.

«D’ailleurs, à la lumière des résultats obtenus lors de cette démarche de consultation auprès des autres provinces, la RAMQ a procédé à un second exercice afin d’approfondir une pratique spécifique, soit l’emploi d’infirmières aux contrôles de la facturation des médecins en Alberta. Les constats découlant de cet exercice permettent d’appuyer nos travaux d’optimisation du rôle des médecins, afin de déterminer, dans le contexte québécois, les meilleures modalités d’intégration d’infirmières bachelières à la RAMQ. Dans un esprit d’amélioration continue, la RAMQ a également entrepris un nouvel exercice d’étalonnage afin d’obtenir plus d’informations sur les contrôles et les indicateurs relatifs à la rémunération des médecins des autres organismes canadiens responsables de l’administration des programmes d’assurance.

«Malgré ce qui précède et les nuances apportées, sachez que la RAMQ prend bonne note des éléments soulevés dans le rapport, poursuivra avec détermination ses travaux en lien avec le contrôle a posteriori de la rémunération, et ce, pour tous les modes de rémunération, s’assurera de garder le cap vers ses objectifs et pourra en démontrer l’efficacité lors d’un prochain exercice de vérification.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif et portée des travaux

Annexe 2 Description et évolution des modes de rémunération

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	SYRA	Système de rémunération à l'acte
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	VPRP	Vice-présidence à la rémunération des professionnels
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec	VSR	Vérification de services rendus
RFP	Règlement des factures des professionnels		

Annexe 1 Objectif et portée des travaux

Objectif des travaux

Le présent rapport fait partie du tome de novembre 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations adressées à la RAMQ lors de l'audit initial afin d'en informer les parlementaires.

Les critères d'évaluation utilisés sont les suivants :

- **Recommandation appliquée** : Les correctifs apportés s'appliquent à tous les aspects de la recommandation et à tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
- **Recommandation non appliquée** : Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou sur un nombre restreint de secteurs de l'organisation, ou encore il y a des correctifs qui ne sont pas prévus. En fait, certaines lacunes ont été corrigées et d'autres demeurent.
- **Progrès satisfaisants** : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ou bien des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir les résultats attendus.
- **Progrès insatisfaisants** : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. Toutefois, il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

Portée des travaux

Le présent suivi a été achevé le 14 novembre 2018.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'entité. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité. Nos travaux se sont déroulés principalement de mai à octobre 2018.

Annexe 2 Description et évolution des modes de rémunération

Type	Définition	Dépenses (M\$)				
		2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Rémunération à l'acte (y compris certaines mesures incitatives)	De façon générale, la rémunération à l'acte s'applique en médecine, en chirurgie et en médecine de laboratoire, à moins qu'il en soit convenu autrement dans les ententes. Un tarif est ainsi associé à chaque acte médical. Dans certaines situations précisées dans les ententes, le tarif de base de l'acte associé au service médical peut être majoré pour prendre en considération des facteurs particuliers.	3 857	3 995	4 460	4 960	5 424
Rémunération mixte	La rémunération mixte relative aux médecins spécialistes comprend le tarif pour la demi-journée ou la rémunération journalière ainsi que les suppléments d'honoraires. Cette rémunération touche les médecins qui exercent leur profession dans un département clinique, un service clinique ou un secteur d'activité d'un établissement. Pour leur part, les médecins omnipraticiens qui travaillent notamment au service des urgences d'un hôpital ou qui rendent des services en vertu d'ententes particulières reçoivent des honoraires forfaitaires auxquels s'ajoute un pourcentage du tarif de l'acte.	1 431	1 498	1 562	1 484	1 269
Honoraires forfaitaires	Ces honoraires comprennent le tarif horaire, celui pour la demi-journée et la rémunération journalière. Le tarif pour la demi-journée concerne les médecins spécialistes, tandis que la rémunération à la vacation, basée sur une période de travail de trois heures, est réservée aux médecins omnipraticiens.	397	390	405	365	369
Rémunération à forfait et à primes (mesures incitatives)	La rémunération à forfait est basée sur une somme donnée qui est versée périodiquement ou annuellement aux médecins de famille (omnipraticiens) pour la prise en charge et le suivi médical d'un patient, vulnérable ou non. Elle varie selon l'âge de celui-ci, son état de santé et son lieu de suivi. Les primes font majorer le tarif horaire ou les honoraires fixes. Parmi celles-ci, on trouve les primes de responsabilité, celles liées à la santé au travail et celles relatives à l'horaire de soutien aux services de première ligne.	269	266	282	301	331

Type	Définition	Dépenses (M\$)				
		2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Salaire et honoraires fixes	Dans les ententes, le terme « salaire » est réservé aux médecins spécialistes et le terme « honoraires fixes », aux médecins omnipraticiens. Ces deux modes de rémunération sont basés sur une semaine de travail pendant laquelle le nombre d'heures peut varier. Des avantages sociaux sont rattachés à ces modes de rémunération. Ils s'appliquent, entre autres, aux médecins qui travaillent dans un centre local de services communautaires (CLSC) ou une direction de la santé publique.	84	74	70	66	55
Mesures particulières (mesures incitatives)	Certaines mesures visent à encourager les médecins à exercer dans les territoires insuffisamment pourvus et à y rester. Elles comprennent, entre autres, les primes d'éloignement, de ressourcement et de rétention ainsi que le programme de formation continue. Elles incluent également les allocations ou les indemnités versées aux médecins dans des situations particulières. Les congés de maternité ainsi que les programmes d'allocation de fin de carrière, de départ assisté ou de réorganisation volontaire de la pratique professionnelle sont des exemples de mesures particulières.	75	108	110	119	104
Autres programmes et avantages prévus	Cette catégorie comprend la rémunération des médecins travaillant à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail. Est également incluse la part de la prime d'assurance responsabilité professionnelle des médecins payée par le gouvernement.	168	164	172	171	186
Total		6 281	6 495	7 061	7 466	7 738

Source : RAMQ.



Rapport du Verificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Novembre 2018
Commissaire au développement durable

**Analyse de l'état d'avancement annuel
du plan d'action du ministère de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques
portant sur la réhabilitation des terrains contaminés**

ANNEXE

A

La présente annexe vise à répondre à la demande que la Commission de l'administration publique (CAP) a adressée en décembre 2017 au commissaire au développement durable dans son 37^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Cette demande est liée au rapport d'audit de performance portant sur la réhabilitation des terrains contaminés que le Vérificateur général a publié en mai 2017.

Plus précisément, la CAP a recommandé « que le commissaire au développement durable, dans son suivi annuel du plan d'action du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques¹, porte une attention particulière aux trois aspects suivants : le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, les attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux et la réduction du passif environnemental. Que le commissaire transmette à la Commission de l'administration publique une évaluation détaillée de ce suivi annuel. »

Dans le cadre de notre rapport d'audit, nous avons formulé six recommandations au ministère. Il est à noter que le premier aspect soulevé par la CAP, soit le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, fait l'objet de la recommandation 3, alors que le deuxième aspect, qui a trait aux attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux, fait l'objet de la recommandation 5. En ce qui concerne le troisième aspect, qui traite de la réduction du passif environnemental, le Vérificateur général a publié en juin 2018 un rapport distinct sur ce sujet, rapport qui est intitulé *Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État* et qui est disponible sur notre site Web. Soulignons également qu'à la suite de l'audition du ministère sur le sujet, la CAP lui a également adressé une recommandation dans son 37^e rapport sur l'imputabilité.

L'analyse d'un état d'avancement permet d'évaluer, sans entreprendre de travaux d'audit détaillés, s'il est plausible que les lacunes soient corrigées ou en voie de l'être et que les recommandations soient appliquées ou en voie de l'être. Les travaux consistent notamment à examiner si les actions sont soutenues par de la documentation pertinente et si l'évaluation de l'entité concernant le degré d'application des recommandations et le degré de correction des lacunes est cohérente. Ces travaux sont réalisés selon les critères et les balises d'évaluation dont s'est doté le Vérificateur général pour mener à bien son processus de suivi de l'application des recommandations. Les balises qui guident notre appréciation quant à l'application des recommandations sont présentées ci-dessous.

Appréciation	Balises
Actions non terminées Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action se déroule comme prévu et elle devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action ne se déroule pas comme prévu et il y a un risque qu'elle ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.

1. Le 18 octobre 2018, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a été désigné ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Nos travaux ont été achevés le 19 octobre 2018. Ils ont été réalisés à partir d'un état d'avancement fourni par le ministère et d'entrevues réalisées auprès de ses représentants. De plus, nous avons analysé divers documents obtenus à la suite de ces entrevues. Les résultats de nos travaux font ressortir que 50 % des recommandations que nous avons formulées, soit 3 sur 6, sont en cours d'application et ont donné lieu à des progrès satisfaisants. La recommandation adressée au ministère par la CAP est aussi en cours d'application et a également donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau 1 des pages suivantes présente notre appréciation de l'application des recommandations.

Tableau 1 Appréciation de l'application des recommandations

Recommandations du Vérificateur général	En cours d'application		Non appliquées	Respect des échéances	Commentaires du Vérificateur général
	Appliquées	Progrès satisfaisants			
<p>1. Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.</p>		√		Non	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère ne prévoit pas publier la mise à jour du <i>Guide d'intervention – Protection des sols et réhabilitation des terrains contaminés</i> avant l'hiver 2019, ce qui constitue un retard d'un an par rapport à l'échéancier initial qu'il avait prévu dans son plan d'action. Cela signifie également que le document, qui vise à clarifier toutes les règles applicables et constitue un outil essentiel notamment pour les consultants en environnement et les propriétaires de terrains, prendra deux ans avant de refléter le contenu de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> telle qu'elle a été modifiée en mars 2017 par l'adoption du projet de loi n° 102. ■ L'échéancier d'adoption de règlements a lui aussi été retardé en 2019 par rapport à l'échéancier initial prévu en 2018 par le ministère dans son plan d'action. Ces règlements devraient entre autres : <ul style="list-style-type: none"> – déterminer les cas et conditions dans lesquels il y a cessation définitive des activités et les cas où un avis de cette cessation doit être transmis au ministre ; – inscrire les nouvelles activités reconnues comme étant à risque de contaminer le milieu ; – limiter le recours à l'analyse de risque pour les produits pétroliers. ■ Par ailleurs, nous avons observé que la rédaction juridique des règlements, qui devaient corriger les principales lacunes ayant mené à la formulation de cette recommandation, n'a toujours pas débuté. De plus, le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir un calendrier de réalisation pour ces travaux. ■ Les retards importants observés dans la mise en œuvre des actions engendrent un risque que les lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable, puisque des consultations sont requises avant de finaliser et de publier les projets de règlement prévus par le ministère dans son plan d'action.

Recommandations du Vérificateur général	En cours d'application		Non appliquées		Respect des échéances	Commentaires du Vérificateur général
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants				
Recommandations du Vérificateur général						
Caractérisation des terrains						
2. Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.	√				Non	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les retards observés dans la refonte réglementaire ont eu un impact également sur la correction des lacunes ayant conduit à la formulation de cette recommandation. En effet, la rédaction juridique des règlements permettant de corriger les principales lacunes n'a pas débuté (voir recommandation 1). ■ Le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir de documentation démontrant que les travaux sont réellement avancés au regard de la rédaction d'une procédure de traitement des dossiers à l'intention de son personnel, alors que l'échéancier fixé pour cette action est l'automne 2018. Cette procédure vise notamment à éviter que des dossiers liés à la cessation d'une activité ne soient pas traités à temps et soient ultérieurement traités comme des dossiers relatifs à un changement d'utilisation. ■ Par conséquent, nous estimons qu'il y a un risque important que les lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable.
Cheminement des dossiers						
3. Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.	√				Non	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'uniformisation de l'analyse des plans de réhabilitation par les directions régionales a été intégrée à un chantier ministériel d'uniformisation et d'optimisation des processus. Sa mise en œuvre est ainsi reportée en 2020, alors que l'outil initialement prévu dans le plan d'action pour corriger la lacune devait être déployé au printemps 2018. ■ D'autres actions planifiées par le ministère pour la première année de mise en œuvre de son plan d'action, dont la révision de l'efficacité du traitement des dossiers faisant l'objet de la procédure d'évaluation des risques, la refonte réglementaire et l'implantation d'un suivi systématique de la réception des plans de réhabilitation, connaissent des retards dans leur avancement.

Recommandations du Vérificateur général	Appliquées		En cours d'application		Non appliquées		Respect des échéances		Commentaires du Vérificateur général
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	0	0	0	0	
Recommandations du Vérificateur général									
Cheminement des dossiers (suite)									
4. Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.	√							Oui	Les échéanciers des actions relatives à la mise en œuvre de cette recommandation se situent pour la plupart à l'automne 2018 ou en 2019 selon le plan d'action initial. Le ministère a mis en œuvre des travaux visant à respecter ces échéanciers. Par exemple, l'élaboration d'un programme de contrôle des experts a débuté.
5. Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.	√							Oui	Les échéanciers des actions relatives à la mise en œuvre de cette recommandation se situent également pour la plupart à l'automne 2018 ou en 2019 selon le plan d'action initial. Le ministère travaille activement à appliquer la recommandation et à respecter les échéanciers prévus dans son plan d'action. Ainsi, une consultation avec des intervenants du milieu a été tenue. Le ministère a par la suite établi les diverses options envisageables pour assurer le respect de l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts tout en tenant compte des préoccupations énoncées lors de la consultation. Il lui reste à finaliser ses analyses, à retenir une option et à en assurer son implantation.
6. Mettre en œuvre les mesures prévues dans la Loi sur la qualité de l'environnement à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.	√							Oui	Les échéanciers des actions relatives à la mise en œuvre de cette recommandation ont pour la plupart été fixés en 2019 selon le plan d'action initial. Au moment de nos travaux d'analyse, la révision du <i>Guide sur le contrôle environnemental</i> , sur lequel les employés du ministère s'appuient pour réaliser leur travail se rapportant à cette recommandation, était presque terminée.
Sous-total	0	3	3	0	0	0	0	s.o.	

Recommandation de la CAP – 37 ^e rapport sur l'imputabilité	En cours d'application		Non appliquées	Respect des échéances	Commentaires du Vérificateur général
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
1. QUE le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques présente, dans son rapport annuel de gestion, le nombre de sanctions administratives pécuniaires, d'ordonnances et de condamnations pénales imposées au contrôle des sols contaminés. Que ces données soient présentées sur une base annuelle, à partir du rapport annuel de gestion 2017-2018.	1	0	0	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ■ Au moment de la fin de nos analyses, le rapport annuel de gestion n'était pas encore publié. Le ministère nous a toutefois présenté un extrait de son projet de rapport. On y retrouve un tableau des sanctions administratives pécuniaires, des ordonnances et des condamnations pénales imposées liées aux contrôles des sols contaminés.
Sous-total	1	0	0	s.o.	
Total	4	3	0	s.o.	

