

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2019
2020

Novembre 2019



Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
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 – 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-85219-3 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-85220-9 (version PDF)



Québec, novembre 2019

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de novembre 2019. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

TABLE DES MATIÈRES

Introduction		1
 Chapitre 1	Observations de la vérificatrice générale	3
 Chapitre 2	Activités du Centre de gestion de l'équipement roulant	10
	<i>Audit de performance et observations du commissaire au développement durable</i>	
 Chapitre 3	Aide financière pour le développement économique	68
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 4	Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité	116
	<i>Audit de performance et observations du commissaire au développement durable</i>	
 Chapitre 5	Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse.....	186
	<i>Audit de performance et observations du commissaire au développement durable</i>	
 Chapitre 6	Protection des personnes inaptes sous régime public	268
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 7	Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. ...	312
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 8	Motion de l'Assemblée nationale relative au Fonds vert	362
	<i>État de situation</i>	
 Chapitre 9	Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable ...	372
	<i>Vigie</i>	
 Chapitre 10	États financiers consolidés du gouvernement 2018-2019 : constats et commentaires à l'attention des parlementaires	392
 Chapitre 11	Suivi des prévisions du rapport préélectoral 2018	420

INTRODUCTION

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

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

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

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

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Loi sur le vérificateur général	5
Motions de l'Assemblée nationale	6
Préparation des entités à l'audit de leurs états financiers : mise à jour de la situation.	7
Contenu du présent tome	8

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

En mars prochain, cela fera cinq ans que l'Assemblée nationale m'a nommée vérificatrice générale. Je considère que la mi-mandat est un moment privilégié pour faire le point et m'assurer que les actions du Vérificateur général demeurent centrées sur les enjeux actuels et futurs de manière à ce que l'institution accomplisse pleinement son rôle par rapport à la gestion des fonds publics.

À cet égard, le récent dépôt de notre planification stratégique 2019-2023, qui couvre les années du cœur de mon mandat, constitue un geste important. Ce plan stratégique représente une pierre angulaire des actions que nous mettons en place au cours des prochains exercices pour agir avec un maximum d'impact tout en continuant à nous distinguer par notre excellence.

Toutefois, la pièce maîtresse qui permet à l'institution de remplir sa mission auprès de l'Assemblée nationale et de la population est la *Loi sur le vérificateur général*. En effet, celle-ci octroie à notre institution les pouvoirs, l'indépendance et l'autonomie qui en font un rouage important et crédible du contrôle parlementaire.

Cette loi, adoptée en 1985, a représenté un tournant majeur dans l'histoire du Vérificateur général. En plus d'établir les fondements actuels de l'institution, elle en a notamment élargi le mandat en y incluant la réalisation de missions d'audit de performance, alors appelées « vérifications de l'optimisation des ressources ».

Depuis ce temps, des ajouts ponctuels à la *Loi sur le vérificateur général* ont mené à l'élargissement du champ d'intervention de l'institution. Il suffit de nommer la création du poste de commissaire au développement durable, l'assujettissement sans restriction des sociétés d'État aux audits de performance du Vérificateur général, à l'exception de la Caisse de dépôt et placement du Québec, ainsi que la responsabilité de faire des travaux concernant le rapport préélectoral publié par le ministre des Finances avant chaque élection générale.

Après plus de 30 années d'application de cette loi, il s'avère important de porter sur elle un regard global afin de voir dans quelle mesure certaines modifications permettraient à l'institution que je dirige de remplir pleinement son rôle et d'être encore plus efficace et efficiente.

Cet exercice sera l'occasion de s'interroger sur différents éléments tels que le champ de compétence du Vérificateur général et l'autonomie de l'organisation en matière de gestion des ressources. Il permettra également de moderniser la *Loi sur le vérificateur général* en fonction de l'évolution du contexte au fil des ans.

Ainsi, au cours des prochains mois, nous amorcerons les démarches menant au dépôt des modifications législatives jugées nécessaires. Pour ce faire, nous préciserons les changements que nous souhaitons proposer à la *Loi sur le vérificateur général* et nous rencontrerons les principaux intervenants concernés.

MOTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Des éléments non prévus à la loi existante militent pour son actualisation. Un exemple est l'adoption de motions par lesquelles l'Assemblée nationale demande au Vérificateur général de mener des travaux particuliers. Selon la loi en vigueur, le gouvernement et le Conseil du trésor peuvent demander une vérification particulière ou une enquête portant sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. La *Loi sur le vérificateur général* est toutefois muette en ce qui concerne les demandes provenant directement des parlementaires.

Ces dernières années, de telles demandes ont été faites au Vérificateur général. Nous y avons répondu avec diligence considérant que nous sommes d'abord et avant tout au service des parlementaires. Parmi ces demandes, rappelons celles touchant l'aide financière accordée à Premier Tech (motion du 6 avril 2016), la vente d'immeubles et la location de baux (motions du 17 novembre 2016 et du 27 avril 2017) de même que l'analyse comptable du montage financier du Réseau express métropolitain (REM) (motion du 11 avril 2017).

Dans la même veine, l'Assemblée nationale adoptait le 11 juin dernier une autre motion concernant notamment le Vérificateur général, énoncée de la façon suivante :

« Que l'Assemblée nationale exige que le Conseil de gestion du Fonds vert et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques agissent avec toute la transparence nécessaire afin de permettre au Commissaire au développement durable de poursuivre son travail d'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert dès la rentrée parlementaire d'automne 2019 ; et

« Que cette motion soit un ordre de l'Assemblée nationale. »

Soucieuse d'y donner suite de manière diligente, je me suis assurée de la mise en œuvre, par le commissaire au développement durable, d'une stratégie de travail visant à répondre à la demande des parlementaires. Le chapitre 8 présente brièvement l'objet du Fonds vert et certains faits marquants s'y rapportant. Il indique également la nature des travaux que le commissaire au développement durable a entrepris en septembre 2019.

PRÉPARATION DES ENTITÉS À L'AUDIT DE LEURS ÉTATS FINANCIERS : MISE À JOUR DE LA SITUATION

Dans le tome de mai dernier, j'ai fait part de ma préoccupation concernant la préparation des entités à l'audit de leurs états financiers. J'étais préoccupée par l'augmentation du nombre et de l'importance des situations particulières qui retardent nos travaux et augmentent le temps que nous devons y consacrer.

Afin d'illustrer la situation, j'avais cité l'exemple des missions d'audit des états financiers de Transition énergétique Québec, du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État ainsi que du Fonds vert. Pour ces trois missions, j'avais pris la décision d'arrêter les travaux d'audit afin de donner aux entités le temps de mieux s'organiser et de préparer des états financiers appuyés sur une documentation nous permettant de réaliser un travail efficace et efficient.

Nous avons repris nos travaux d'audit il y a quelques semaines. En ce qui concerne le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et le Fonds vert, bien qu'il subsiste des questions comptables importantes qui devront être résolues, nous maintenons l'objectif de mener à terme, dans un avenir rapproché, l'audit des états financiers de ces deux entités pour les exercices financiers 2017-2018 et 2018-2019. Quant aux états financiers de Transition énergétique Québec, les travaux que nous avons repris concernant l'audit au 31 mars 2018 montrent toujours une situation insatisfaisante. Des discussions sont en cours avec l'entité pour déterminer les prochaines actions.

Depuis la publication du tome de mai dernier, nous avons fait face à d'autres situations où la préparation des entités à l'audit de leurs états financiers comportait des lacunes. Quoique ces situations problématiques n'aient pas l'ampleur de celles rencontrées l'hiver dernier, nous avons constaté des retards significatifs dans la remise des documents nécessaires à nos travaux. En raison de ces lacunes, pour certaines missions d'audit, la publication de notre rapport de l'auditeur indépendant a dû être retardée.

Je demeure préoccupée par de telles situations dans un contexte où il est prévu de créer au cours des prochains mois de nouvelles entités, notamment Infrastructures technologiques Québec, le Centre d'acquisitions gouvernementales de même que le Fonds des infrastructures et des services numériques gouvernementaux. Il s'avérera primordial que ces nouvelles entités soient en mesure de remplir adéquatement leurs responsabilités en matière de reddition de comptes financière.

La préparation d'états financiers audités en temps opportun constitue un élément central du contrôle parlementaire. C'est pourquoi je tiens à rappeler qu'il est indispensable que les directions des entités s'assurent de disposer des ressources et de l'expertise nécessaires pour assumer leurs responsabilités en matière d'information financière et de reddition de comptes, et ce, malgré la persistance des enjeux liés à la pénurie de main-d'œuvre.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population.

Le Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) fait l'objet du chapitre 2. Créé en 1997, ce centre devait devenir l'expert en matière de gestion du parc d'équipement roulant du gouvernement. Notre audit a révélé qu'il n'a pas réussi à remplir adéquatement ce mandat. La gestion de son parc de véhicules et de son réseau d'ateliers mécaniques est au centre de nos préoccupations.

Au chapitre 3, nous abordons l'aide financière au développement économique, laquelle s'élève annuellement à plus de 3 milliards de dollars. Nous expliquons que le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) n'assume pas pleinement son rôle de coordination gouvernementale. Nous traitons aussi de la gestion des subventions dont il est directement responsable, une gestion dont les façons de faire nécessitent des améliorations.

Au chapitre 4, nous traitons de la qualité des bâtiments scolaires et de la disponibilité des locaux. Nous mentionnons que la situation actuelle ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins des élèves et des enseignants dans plusieurs commissions scolaires. Malgré une hausse considérable des investissements prévus pour la période 2019-2029, les défis auxquels est confronté le réseau de l'éducation à cet égard demeurent importants.

Le chapitre 5 porte sur un sujet hautement d'actualité, soit la gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse (DPJ). Nous y soulevons des lacunes concernant les interventions menées par les DPJ, le soutien qui leur est offert par les établissements dont ils relèvent ainsi que l'encadrement du ministère de la Santé et des Services sociaux. Nous souhaitons que nos observations alimentent les travaux de la commission en cours sur le sujet.

Le chapitre 6 porte sur la protection des personnes inaptes représentées par le Curateur public. Dans ce chapitre, nous soulevons des points qui limitent la capacité du Curateur public à veiller au respect des droits et à la sauvegarde de l'autonomie de ces personnes. Parmi ceux-ci figurent des éléments clés de son processus, tels que le plan de représentation, les visites auprès des personnes représentées ainsi que la réévaluation de leur degré d'incapacité.

Les trois chapitres suivants sont consacrés aux travaux menés récemment par le commissaire au développement durable.

Le chapitre 7 aborde l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. Le commissaire au développement durable s'est intéressé à l'une des grandes menaces pour la santé publique, soit la résistance des bactéries aux antibiotiques. Il a constaté que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) n'exerce pas le leadership nécessaire à l'utilisation judicieuse de ces médicaments, afin de préserver leur efficacité tant chez les animaux que chez les humains.

Le chapitre 8, comme expliqué plus haut, dresse un état de situation concernant le Fonds vert.

Le commissaire au développement durable présente ensuite au chapitre 9 ses observations au regard de l'exercice de révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable, laquelle est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. La stratégie actuellement en vigueur arrivera à son terme à la fin de 2020. La vigie de laquelle découlent ces observations est prévue dans le plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général.

Ce tome se conclut avec deux chapitres qui sont en lien direct avec les résultats financiers du gouvernement.

Le chapitre 10 découle de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2019. Pour une septième année consécutive, la réserve relative à certains paiements de transfert a été maintenue au rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers. Ce chapitre illustre les effets de cette réserve sur la situation financière du gouvernement. Il fait également état de différents constats d'intérêt pour les parlementaires et la population en plus d'expliquer pourquoi il est primordial qu'une commission parlementaire examine annuellement ces états financiers d'importance.

Enfin, le chapitre 11 est consacré à l'examen des écarts entre les prévisions budgétaires 2018-2019 présentées dans le rapport préélectoral et les résultats réels au 31 mars 2019. Ces écarts ont eu pour effet d'augmenter le surplus annuel de 6,4 milliards de dollars.

CHAPITRE 2

Activités du Centre de gestion de l'équipement roulant

Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable

Ministère des Transports du Québec

EN BREF

Le Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) est une direction générale du ministère des Transports du Québec (MTQ). Sa création, en 1997, visait à mettre en place une direction experte en gestion de l'équipement roulant qui, par son offre de services partagés aux ministères et organismes, devait permettre la réalisation d'économies pour le gouvernement. Le CGER n'a pas réussi à remplir adéquatement ce mandat.

En effet, le développement de sa clientèle s'est davantage effectué auprès des villes et municipalités qu'auprès des ministères et organismes : le CGER gère ainsi seulement 28 % des véhicules gouvernementaux. De plus, sa gestion est davantage axée sur sa propre rentabilité financière que sur les objectifs d'une direction offrant des services partagés. En outre, la gestion de son parc de véhicules et de son réseau d'ateliers de mécanique n'est ni efficiente ni économique. Le CGER a également contrevenu à la *Loi sur le ministère des Transports* en versant une remise au MTQ.

CONSTATS

1

La gestion du CGER est axée sur sa propre rentabilité financière et il contribue à la gestion de seulement 28 % des véhicules du gouvernement du Québec.

2

Le CGER ne connaît pas précisément l'utilisation de ses véhicules ni le moment opportun pour s'en départir.

3

Le CGER n'analyse pas le coût ni le temps de réalisation des activités de mécanique, alors qu'ils varient de façon importante dans les 58 ateliers.

4

Le programme d'entretien préventif du CGER est trop exigeant par rapport aux recommandations des constructeurs de véhicules, ce qui augmente inutilement le coût d'exploitation du parc de véhicules.

5

Le CGER contracte des garanties prolongées pour tous ses camions et ses véhicules-outils sans savoir si elles lui permettent de réaliser des économies.

6

Le CGER a contrevenu à la réglementation en versant au MTQ 34,3 millions de dollars provenant des surplus accumulés du Fonds de gestion de l'équipement roulant et en vendant des véhicules de gré à gré.

ÉQUIPE

Jean-Pierre Fiset

Vérificateur général adjoint

Lucie Roy

Directrice d'audit

Sébastien Guérard

Maxime Lessard

Maxime St-Hilaire

Amélie Villeneuve-Gagnon

SIGLES

CGER Centre de gestion de l'équipement roulant

GES Gaz à effet de serre

MTQ Ministère des Transports du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	17
La gestion du CGER est axée sur sa propre rentabilité financière et il contribue à la gestion de seulement 28 % des véhicules du gouvernement du Québec.	20
Le CGER ne connaît pas précisément l'utilisation de ses véhicules ni le moment opportun pour s'en départir.	24
Le CGER n'analyse pas le coût ni le temps de réalisation des activités de mécanique, alors qu'ils varient de façon importante dans les 58 ateliers.	29
Le programme d'entretien préventif du CGER est trop exigeant par rapport aux recommandations des constructeurs de véhicules, ce qui augmente inutilement le coût d'exploitation du parc de véhicules.	34
Le CGER contracte des garanties prolongées pour tous ses camions et ses véhicules-outils sans savoir si elles lui permettent de réaliser des économies.	37
Le CGER a contrevenu à la réglementation en versant au MTQ 34,3 millions de dollars provenant des surplus accumulés du Fonds de gestion de l'équipement roulant et en vendant des véhicules de gré à gré.	39
Recommandations.....	42
Observations du commissaire au développement durable	43
Commentaires de l'entité auditée.....	53
Renseignements additionnels.....	57

MISE EN CONTEXTE

1 Le Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER) a comme raison d'être d'offrir aux ministères et organismes du gouvernement du Québec des services complets de gestion de parcs de véhicules, selon les meilleures pratiques d'affaires, et ce, dans une perspective d'optimisation des ressources et de développement durable.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Au 31 mars 2018, le CGER gère un parc de 9 272 équipements roulants ainsi qu'un réseau de 58 ateliers de mécanique. Ce parc avait une valeur comptable nette de 214 millions de dollars et les dépenses annuelles du CGER s'élevaient à 115 millions. Étant donné la valeur importante du parc d'équipement roulant et les dépenses qui en découlent, il est pertinent de poser un regard sur le modèle d'affaires du CGER et sur sa gestion.

Équipement roulant

Il s'agit des véhicules légers, des camions, des véhicules-outils, des remorques, du matériel-outil remorqué, du matériel divers et des autres types d'équipement.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

3 Notre audit visait à nous assurer que :

- le modèle d'affaires du CGER permet la réalisation d'économies pour l'ensemble du gouvernement du Québec, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et de la réglementation ;
- le CGER gère son parc d'équipement roulant et son réseau d'ateliers de mécanique de façon optimale.

4 Nos travaux relatifs au parc d'équipement roulant se sont concentrés sur les véhicules légers, les camions et les véhicules-outils. Ces véhicules représentaient 80 % de la valeur comptable nette du parc d'équipement roulant au 31 mars 2018. Les autres types d'équipement, tels que les remorques, n'ont pas fait l'objet de notre audit.

5 Nos travaux ont porté sur une période de trois ans, soit sur celle du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

6 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Véhicules légers

Il s'agit des automobiles, des véhicules utilitaires sport, des fourgonnettes, des camionnettes et des autobus.

Véhicules-outils

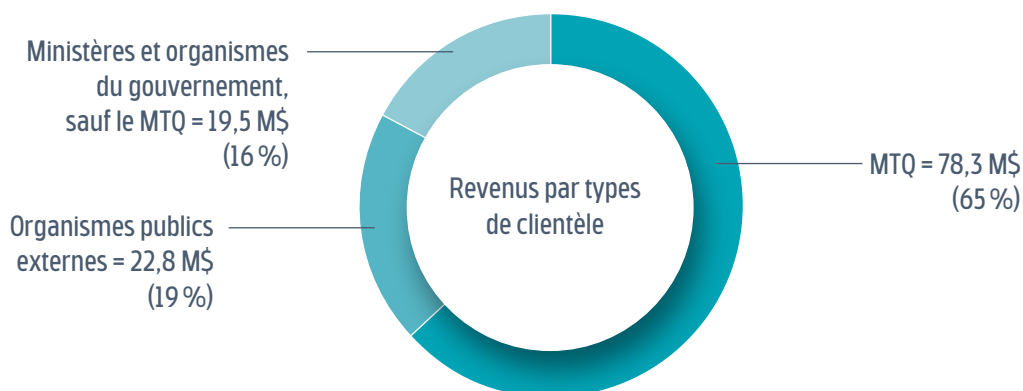
Il s'agit des niveleuses, des chargeuses, des tracteurs, des pelles hydrauliques et des autres machineries lourdes.

Portrait du Centre de gestion de l'équipement roulant

7 Le CGER est une direction générale du ministère des Transports du Québec (MTQ). Il a été créé en 1997 à la suite de la centralisation des activités touchant la gestion de l'équipement roulant. Auparavant, ces activités étaient réparties dans les centres de services du MTQ.

8 La clientèle du CGER est constituée principalement du MTQ, qui génère 65 % de ses revenus annuels (figure 1). Ses autres clients, qui adhèrent à ses services sur une base volontaire, sont des ministères et organismes du gouvernement ainsi que des organismes publics externes, tels que des villes et municipalités.

FIGURE 1 Revenus par types de clientèle pour l'année 2017-2018



9 Le CGER gère le Fonds de gestion de l'équipement roulant, institué par la *Loi sur le ministère des Transports*. Il a l'obligation de s'autofinancer. Cette loi prévoit que les surplus accumulés dans le Fonds sont virés au fonds général du fonds consolidé du revenu lorsque le gouvernement le décide.

10 Le CGER offre sept services, soit :

- la location de l'équipement roulant ;
- les services d'acquisition et de disposition de l'équipement roulant, sous réserve des dispositions de la *Loi sur le Centre de services partagés du Québec* ;
- l'entretien et la réparation de l'équipement roulant ;
- la fourniture de carburant ;
- les services d'ingénierie mécanique ;
- la formation des utilisateurs d'équipement roulant ;
- les services-conseils en matière de gestion de l'équipement roulant.

11 Les revenus détaillés par types de services sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

12 Par ailleurs, comme il a déjà été mentionné, le CGER gère un parc de 9 272 équipements roulants au 31 mars 2018. Le tableau 1 en présente le détail.

TABEAU 1 Parc d'équipement roulant au 31 mars 2018

	Nbre	M\$ ¹
Véhicules		
Véhicules légers ²	4 602	75
Camions	671	56
Véhicules-outils	462	41
	5 735	172
Équipement et matériel ³	3 537	42
Total	9 272	214

1. Il s'agit de la valeur comptable nette au 31 mars 2018.

2. Sont compris 728 véhicules électriques et hybrides rechargeables ainsi que 210 minibus et autobus.

3. Sont inclus les autres types d'équipement, les remorques, le matériel-outil remorqué et le matériel divers.

CONSTAT 1

La gestion du CGER est axée sur sa propre rentabilité financière et il contribue à la gestion de seulement 28 % des véhicules du gouvernement du Québec.

Qu'avons-nous constaté ?

13 Le CGER s'est concentré davantage sur le développement d'une clientèle externe au gouvernement du Québec que sur le développement de la clientèle des ministères et organismes. De plus, il a axé sa gestion sur sa propre rentabilité financière. Par conséquent, il mène des actions discutables et injustifiées d'un point de vue gouvernemental afin d'attirer et de retenir sa clientèle.

Pourquoi ce constat est-il important ?

14 Il est essentiel que les interventions du CGER soient orientées sur les besoins et les intérêts du gouvernement du Québec. La création du CGER visait à mettre en place une direction experte en gestion de l'équipement roulant, afin d'offrir des services partagés d'abord au MTQ puis aux autres ministères et organismes. Une telle direction spécialisée devait permettre la réalisation d'économies pour le gouvernement.

15 Ainsi, en tant qu'expert en gestion de parcs d'équipement roulant, le CGER a comme principale responsabilité d'optimiser son parc et son réseau d'ateliers de mécanique afin que le gouvernement du Québec puisse bénéficier pleinement des économies tirées de son offre de services partagés.

Ce qui appuie notre constat

Importante clientèle non visée par la raison d'être du CGER

16 Vingt-deux ans après sa création, le CGER n'a pas réussi à devenir le principal gestionnaire de l'équipement roulant du gouvernement du Québec. En mai 2018, il gère seulement 28 % des 23 000 véhicules gouvernementaux¹ (véhicules des entreprises du gouvernement non considérés). Si l'on exclut les véhicules du MTQ, cette proportion s'élève à 12 %.

17 Exception faite du MTQ, les organismes publics externes bénéficient davantage des services partagés du CGER que les ministères et organismes : cela est incohérent avec la raison d'être du CGER. En effet, ce dernier a développé davantage une clientèle externe au gouvernement, comme les villes et les municipalités.

En 2017-2018, **18 %** des revenus du CGER, soit 21,6 millions de dollars, provenaient des villes et municipalités.



18 Dans le cadre de la révision des programmes, le CGER, le MTQ et le Secrétariat du Conseil du trésor ont commencé en 2019 un diagnostic auprès de ministères et d'organismes afin d'évaluer le potentiel d'amélioration de la gestion des véhicules gouvernementaux. Le dépôt d'un rapport relatif à ce diagnostic est prévu en décembre 2019.

19 Lors de sa création à titre d'unité autonome de service en 1997, le CGER, avec l'accord du MTQ, a décidé d'offrir ses services à des organismes publics externes au gouvernement du Québec. Depuis, aucune réflexion n'a été menée pour remettre ce choix en question. Généralement, un organisme gouvernemental qui offre des services partagés, comme le CGER, possède un cadre réglementaire qui définit son champ d'intervention. Le champ d'intervention du CGER n'est pas défini dans une loi ni dans un règlement.

20 Pour attirer les villes et les municipalités, le CGER a mené certaines actions qui sont difficilement justifiables et sans valeur ajoutée pour le gouvernement, comme les suivantes :

- prendre en charge la gestion des ateliers de mécanique appartenant à certaines villes et municipalités, et leur fournir par la suite la majorité des services offerts dans ces mêmes ateliers (neuf ateliers à la charge du CGER de 2015-2016 à 2017-2018) ;
- contracter des dettes de 20 millions de dollars de 2015-2016 à 2017-2018 pour acquérir de l'équipement roulant servant aux villes et municipalités, ce qui permet de réduire leurs dettes ;
- acquérir de l'équipement roulant dont la nature est propre au secteur municipal (camions d'incendie, camions à ordures, surfaceuses à glace, etc.), ce qui requiert de développer une expertise ne servant pas au gouvernement (51 véhicules de cette nature au 31 mars 2018) ;
- assumer les risques liés aux sinistres (accident, feu, vol, vandalisme) pour l'ensemble de l'équipement roulant loué aux villes et municipalités en contrepartie d'une somme prévue dans le tarif de location.

1. Les véhicules gouvernementaux comprennent les véhicules, l'équipement et le matériel qui requièrent une immatriculation selon le *Code de la sécurité routière*.

Pratiques d'affaires discutables auprès de la clientèle

21 Le CGER fournit des services et effectue des transactions qui sont discutables et parfois contraires aux objectifs d'un organisme gouvernemental offrant des services partagés. Voici des exemples :

- Le CGER accorde des rabais sur le tarif de location d'un véhicule à certains clients sans justification. Ces rabais ont varié de 3 à 14 % pour sept cas que nous avons relevés. La valeur totale des rabais octroyés annuellement est inconnue puisque le CGER n'en fait pas le suivi. Cette pratique est discutable, car le but d'offrir des services partagés est de permettre des économies à l'ensemble de la clientèle et non à quelques clients seulement.
- Le CGER avantage une clientèle ponctuelle aux dépens de sa clientèle habituelle. En effet, il offre aux organismes publics sans contrat de location la possibilité de faire réparer et entretenir leurs véhicules dans son réseau d'ateliers de mécanique selon un tarif horaire (de 55 à 81 dollars) inférieur au coût horaire moyen du réseau (118 dollars).
- Le CGER a dérogé à deux volets de la Politique d'acquisition gouvernementale pour les véhicules légers. Il justifie notamment ces dérogations par sa volonté de répondre aux restrictions budgétaires de sa clientèle.
 - Premièrement, il a acquis 193 véhicules légers à essence pour des ministères et organismes sans obtenir les dérogations nécessaires du Conseil du trésor, alors que des véhicules électriques ou hybrides rechargeables étaient disponibles dans la catégorie de véhicules visée.
 - Deuxièmement, il a vendu à des ministères et organismes 10 véhicules électriques ou hybrides rechargeables, alors que la politique exige que le CGER en demeure propriétaire. Ce dernier a signé des ententes avec ces ministères et organismes pour gérer ces véhicules. Nous avons décelé 32 cas additionnels en 2018-2019.
- Le CGER accepte d'assumer les risques liés aux sinistres (accident, feu, vol, vandalisme) pour l'ensemble de l'équipement roulant loué aux ministères et organismes en contrepartie d'une somme prévue dans le tarif de location. Cette pratique est incohérente avec le principe d'autoassurance du gouvernement.

Tarifs de location surévalués

22 Le CGER surévalue les tarifs de location de ses véhicules, ce qui lui permet de dégager des surplus annuels. En ne facturant pas uniquement le coût d'utilisation de chaque véhicule, le CGER ne permet pas aux ministères et organismes de bénéficier pleinement des économies réalisées. Cela ne les incite pas à utiliser les services du CGER. Voici des exemples :

- Le CGER ne considère généralement pas la valeur résiduelle des véhicules légers au moment où il s'en départit, ce qui lui permet de les rentabiliser plus rapidement.
- Le CGER a établi pour ses clients un taux d'intérêt fixe de 5 % afin de financer l'achat des véhicules, alors que son taux d'emprunt moyen était de seulement 2,6 % de 2015-2016 à 2017-2018.

- Le CGER continue parfois de facturer à ses clients le coût en capital du véhicule loué et les intérêts même si ce véhicule a été entièrement payé. Cette façon de faire n'encourage pas les clients à louer un véhicule plus âgé, étant donné qu'ils paieront sensiblement le même tarif pour celui-ci que pour un véhicule récent.
- Le CGER ne tient pas compte du fait que certains coûts sont liés directement à certains types de véhicules. Par exemple, les dépenses des ateliers sont imputées de façon égale à tous les véhicules, alors que la superficie allouée à l'entretien des camions et des véhicules-outils dans certains ateliers est supérieure à celle consacrée aux véhicules légers.
- Le CGER fixe le tarif de location d'un véhicule selon un kilométrage prévu, par exemple 10 000 kilomètres par année. En fin de location, il n'accorde aucun crédit pour les kilomètres non parcourus, alors qu'il exige des frais excédentaires élevés en cas de dépassement du kilométrage prévu. Les clients préfèrent donc déboursier pour un nombre de kilomètres plus élevé afin d'éviter de payer des frais excédentaires. De 2015-2016 à 2017-2018, pour les véhicules légers loués durant une année complète, les clients ont parcouru en moyenne uniquement 68 % du kilométrage prévu dans le contrat de location.

23 Nous avons estimé le coût d'utilisation sur cinq ans d'une Nissan Sentra S 2017 parcourant 30 000 kilomètres par année lorsqu'un ministère ou un organisme gère lui-même ledit véhicule (tableau 2). En comparant ce coût avec le tarif de location du CGER, nous observons que le tarif fixé par ce dernier est élevé. L'écart devient significatif pour un ministère ou un organisme utilisant plusieurs véhicules légers.

TABLEAU 2 Comparaison du tarif de location du CGER avec le coût d'autogestion d'une Nissan Sentra S 2017 parcourant 30 000 kilomètres par année durant cinq ans (en dollars)

Composante	Tarif de location du CGER ¹	Coût d'autogestion par un ministère ou un organisme ²	Écart
Capital et intérêts	3 717	2 614 ³	1 103
Frais d'entretien et de réparation	1 918	2 139 ⁴	(221)
Frais d'immatriculation	97	97	-
Total pour un an	5 732	4 850	882
Total pour cinq ans	28 660	24 250	4 410

1. Le CGER établit le coût lié aux sinistres à 200 dollars par année et les frais de gestion à 890 dollars par année, soit respectivement 1 000 et 4 450 dollars pour cinq ans. Ces coûts s'ajoutent au total de 5 732 dollars pour un an et au total de 28 660 dollars pour cinq ans.

2. Nous ne présentons pas le coût lié aux sinistres, car le gouvernement applique le principe d'autoassurance. Nous ne présentons pas non plus les frais de gestion puisqu'ils sont difficilement estimables.

3. Le coût d'acquisition du véhicule est de 16 414 dollars, sa valeur résiduelle, de 4 750 dollars et le taux d'intérêt, de 2,6 %.

4. Les frais d'entretien et de réparation sont basés sur les estimations de CAA-Québec. En réalité, ces frais pourraient être inférieurs, car ils ne tiennent pas compte des remises sur quantité que peut négocier le gouvernement, par exemple lors de l'achat de pneus.

CONSTAT 2

Le CGER ne connaît pas précisément l'utilisation de ses véhicules ni le moment opportun pour s'en départir.

Qu'avons-nous constaté ?

24 Le CGER n'a pas de portrait de l'utilisation de ses véhicules. Dans les faits, certains véhicules légers sont sous-utilisés. De plus, le CGER utilise un nombre élevé de véhicules légers pour ses propres activités, ce qui s'avère coûteux et injustifié.

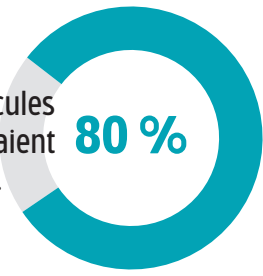
25 Par ailleurs, les outils du CGER visant à déterminer le moment opportun pour se départir de ses véhicules sont inefficaces.

Pourquoi ce constat est-il important ?

26 Au 31 mars 2018, les véhicules légers avaient une valeur comptable nette de 75 millions de dollars. Étant donné l'importante valeur de ces véhicules, le CGER doit s'assurer de maximiser leur utilisation, et ce, pour toute leur durée de vie. Un portrait précis de l'utilisation des véhicules légers permet de s'assurer que la location à long terme représente la solution la plus économique pour répondre aux besoins de déplacement de la clientèle.

Au 31 mars 2018, les véhicules légers du CGER représentaient des véhicules de son parc.

80 %



27 Par ailleurs, de 2015-2016 à 2017-2018, le CGER s'est départi de 1 176 véhicules légers, de 149 camions et de 80 véhicules-outils, pour des recettes totalisant près de 12 millions de dollars. Pour éviter d'augmenter indûment le coût d'exploitation du parc de véhicules, il est important que le CGER dispose de ses véhicules au moment opportun, car :

- une disposition trop tardive entraîne des coûts de réparation élevés, en raison de l'âge du véhicule ;
- une disposition trop prématurée entraîne également des coûts élevés, le coût de dépréciation d'un véhicule neuf étant plus important que celui d'un véhicule plus âgé.

Ce qui appuie notre constat

Aucun portrait précis de l'utilisation des véhicules

28 Le CGER n'a pas de portrait précis de l'utilisation de ses véhicules. Par conséquent, il ne peut déterminer la composition optimale de son parc de véhicules. Il ne fait pas de suivi concernant :

- le pourcentage de temps pendant lequel ses véhicules sont en location ;
- le kilométrage moyen effectué par jour de location ;
- le nombre de jours pendant lesquels ses véhicules loués sont utilisés par mois.

29 D'ailleurs, à l'exception de quelques véhicules, le CGER ne possède pas les outils qui lui permettraient de connaître le moment précis où ses véhicules sont utilisés, comme la télémétrie véhiculaire. En outre, aucun employé du CGER n'a la responsabilité de suivre l'utilisation des véhicules du parc.

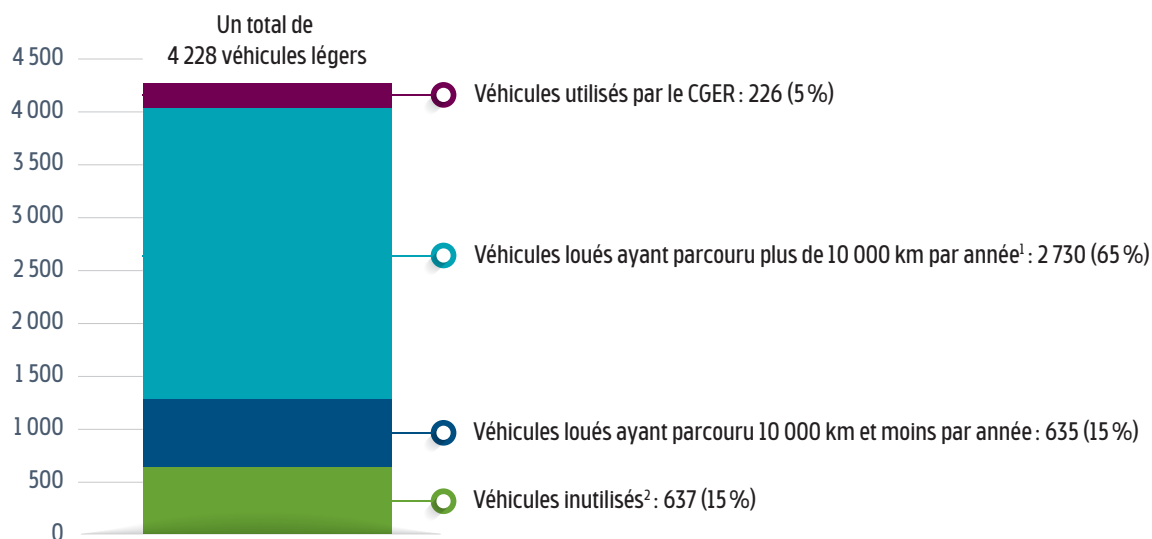
Faible utilisation de certains véhicules légers

30 Nous avons dressé le portrait des véhicules légers du CGER du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018 en fonction de leur utilisation (figure 2). Nos analyses révèlent que des véhicules légers roulent peu et qu'il n'est pas justifié d'en détenir autant.

Nombre moyen de véhicules légers

Nous avons déterminé le nombre moyen de véhicules légers en divisant le nombre de jours durant lesquels les véhicules étaient loués, utilisés ou inutilisés par le nombre de jours du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018 (1 096 jours). Par exemple, un véhicule loué durant 548 jours compte pour un demi-véhicule.

FIGURE 2 Nombre moyen de véhicules légers du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018 en fonction de leur utilisation



1. Cela comprend 57 véhicules loués dont l'utilisation est inconnue.

2. Cela comprend les véhicules légers en préparation pour l'encan.

31 Les véhicules légers ont été inutilisés 15 % du temps, ce qui représente un nombre moyen de 637 véhicules légers inutilisés du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018. Ce surplus de véhicules légers s'explique en partie par le fait que le CGER n'a jamais établi de nombre optimal de véhicules légers à maintenir en stock en fonction des besoins de la clientèle. Ainsi, le CGER conserve un grand nombre de véhicules légers plus âgés afin de répondre rapidement aux demandes de la clientèle. Faute de preneurs pour ces véhicules, le CGER finit généralement par s'en départir plusieurs mois après leur dernière utilisation. De 2015-2016 à 2017-2018, il s'est départi de 526 véhicules légers plus de 6 mois après leur dernière location, dont 156 après un an.

32 Malgré la disponibilité d'un certain nombre de véhicules légers, le CGER continue tout de même d'en acquérir de nouveaux afin de répondre aux demandes de sa clientèle. De 2015-2016 à 2017-2018, le CGER a acquis 156 véhicules légers qui ont été mis en location plus de 6 mois après leur réception.

Pertinence non démontrée de la location de certains véhicules légers

33 Nos travaux démontrent qu'en moyenne 19 % des véhicules légers loués à la clientèle du CGER parcourent 10 000 kilomètres et moins annuellement (tableau 3). Le CGER doit se questionner pour savoir si la location à long terme est la façon la plus économique de combler les besoins de ses clients.

TABEAU 3 Nombre moyen de véhicules légers loués par tranche de kilomètres parcourus annuellement

	0-5 000 km	5 001-10 000 km	10 001-15 000 km	15 001-20 000 km	Plus de 20 000 km	Kilométrage inconnu ¹	Total
2015-2016	211	395	540	534	1 486	56	3 222
2016-2017	199	447	537	533	1 550	61	3 327
2017-2018	202	450	588	590	1 661	54	3 545
Moyenne sur 3 ans	204	431	555	552	1 566	57	3 365
Proportion²	6 %	13 %	16 %	16 %	47 %	2 %	100 %

19 %

1. La lecture de l'odomètre a été effectuée 60 jours avant ou après le début du contrat de location ou 60 jours avant ou après la fin de celui-ci, ce qui rend difficile la détermination du nombre de kilomètres parcourus durant la période de location. Le CGER ne procède pas toujours en temps opportun à la lecture de l'odomètre.

2. Les proportions sont calculées uniquement par rapport aux véhicules loués, ce qui exclut les véhicules inutilisés et ceux utilisés par le CGER.

34 Le CGER ignore l'utilisation faite par les clients de la quasi-totalité des véhicules loués. Sont-ils principalement utilisés sur la route ou hors route ? Servent-ils au transport d'employés de l'État dans le cadre de leurs fonctions ou à la prestation de services à des citoyens ? Par conséquent, le CGER ne peut déterminer s'il existe des solutions plus économiques à la détention d'un véhicule léger pour combler les besoins de déplacement de sa clientèle, comme :

- le paiement d'une indemnité pour l'utilisation du véhicule personnel d'un employé de l'État ;
- la location à court terme d'un véhicule auprès d'une entreprise privée.

35 Le modèle d'affaires du CGER explique en partie cette situation, car ce dernier se considère comme un fournisseur de véhicules qui doit s'autofinancer. Même s'il existe une solution plus économique pour son client, le CGER ne refuse pas une location qui lui rapporte des revenus.

Utilisation injustifiée de véhicules légers par le CGER

36 Du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018, le CGER a utilisé un nombre moyen de 26 véhicules légers pour les déplacements professionnels des 98 employés de son centre administratif et de ses directions régionales, ce qui correspond à un véhicule pour 3,8 employés. Ce ratio est disproportionné et injustifié. De plus, 68 % des véhicules légers utilisés en 2017-2018 par ces derniers étaient très récents, soit des modèles des années 2016 et suivantes.

37 À titre d'illustration, pour près de la moitié des véhicules légers utilisés, il aurait été plus économique pour le CGER de payer l'indemnité de kilométrage pour l'utilisation d'un véhicule personnel que de détenir ces véhicules légers. Selon l'hypothèse que tous les employés concernés possèdent un véhicule, le CGER aurait épargné 100 000 dollars.

38 Par ailleurs, le nombre moyen de véhicules légers utilisés par le réseau d'ateliers de mécanique, soit 200, fluctue considérablement d'une zone territoriale à l'autre. En effet, il varie de 7 à 19, et ce, sans justification. Le CGER n'a jamais établi le nombre de véhicules à maintenir par zone en fonction de critères précis, tels que le nombre d'ateliers, le nombre d'ouvriers, l'urgence liée aux activités de la clientèle et la présence de solutions de rechange.

Zones territoriales

Le réseau d'ateliers de mécanique du CGER est divisé en zones territoriales. De 2015-2016 à 2017-2018, chacune comprenait de deux à six ateliers.

Outils inefficaces pour déterminer le moment opportun de la disposition d'un véhicule

39 Le CGER a établi le moment pour se départir de ses véhicules en fonction de la catégorie de véhicules, du nombre d'années d'utilisation et du kilométrage parcouru. Par exemple, il a déterminé qu'il doit se départir d'une berline compacte après 6 ans d'utilisation ou 150 000 kilomètres. Il n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir la documentation et les calculs appuyant ces données.

40 D'autre part, nous avons observé un manque de cohérence dans le traitement de 54 dossiers analysés relatifs à la disposition d'un véhicule. Cela découle du fait que les outils du CGER sont inefficaces. Aucun de ces outils ne lui permet de suivre le coût de revient propre à chaque véhicule. Ainsi, le CGER ne connaît pas le moment précis où le coût d'utilisation annualisé d'un véhicule dépasse celui d'un véhicule neuf ; il ignore donc le moment opportun pour se départir de ses véhicules.

Coût d'utilisation annualisé

Le coût d'utilisation annualisé correspond à l'ensemble des coûts liés à la détention d'un véhicule, comme ceux relatifs à sa dépréciation et aux réparations visant à le maintenir en état de fonctionnement, ramené sur une base annuelle.

41 Enfin, dans 32 de ces 54 dossiers, nous n'avons pas trouvé l'approbation du directeur général préalable à la vente du véhicule, au prix attendu et au moyen utilisé (appel d'offres ou encan). Pourtant, la Politique sur la gestion du parc de véhicules excédentaires du CGER l'exige.

CONSTAT 3

Le CGER n'analyse pas le coût ni le temps de réalisation des activités de mécanique, alors qu'ils varient de façon importante dans les 58 ateliers.

Qu'avons-nous constaté ?

42 Le coût horaire des activités de mécanique est élevé dans certains ateliers du CGER.

43 Nous avons également observé des écarts importants d'une année à l'autre en ce qui concerne le temps de réalisation des activités de mécanique entre les ateliers et à l'intérieur de ceux-ci. Le CGER analyse peu les écarts de temps relatifs aux sept activités pour lesquelles il compile de l'information dans un tableau de bord.

44 Un portrait des 58 ateliers de mécanique du CGER ainsi que la liste des activités figurant dans le tableau de bord sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Coût horaire des activités de mécanique

Il s'agit du coût d'exploitation de l'atelier et des coûts des directions régionales et des bureaux de zone imputés à l'atelier, divisés par le nombre d'heures d'activités de mécanique effectuées par les ouvriers.

Pourquoi ce constat est-il important ?

45 Lors de sa création en 1997, le CGER s'est vu transférer la responsabilité des ateliers de mécanique appartenant au MTQ. À l'époque, ces ateliers répondaient aux besoins du ministère. En 2019, le CGER n'est toutefois pas en mesure de déterminer s'il génère des économies en conservant ses 58 ateliers. Il est donc prioritaire qu'il en évalue la pertinence, et ce, pour les raisons suivantes :

- les investissements importants à venir dans certains ateliers (près de 45 millions de dollars pour l'ensemble des ateliers) ;
- la difficulté de recruter des ouvriers compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre ;
- la complexité de plus en plus élevée du domaine mécanique et son évolution rapide (nouvelles technologies, variété sans cesse grandissante de modèles de véhicules, etc.) ;
- l'offre d'activités de mécanique par le secteur privé dans certaines régions urbaines, qui peut représenter une solution moins coûteuse.

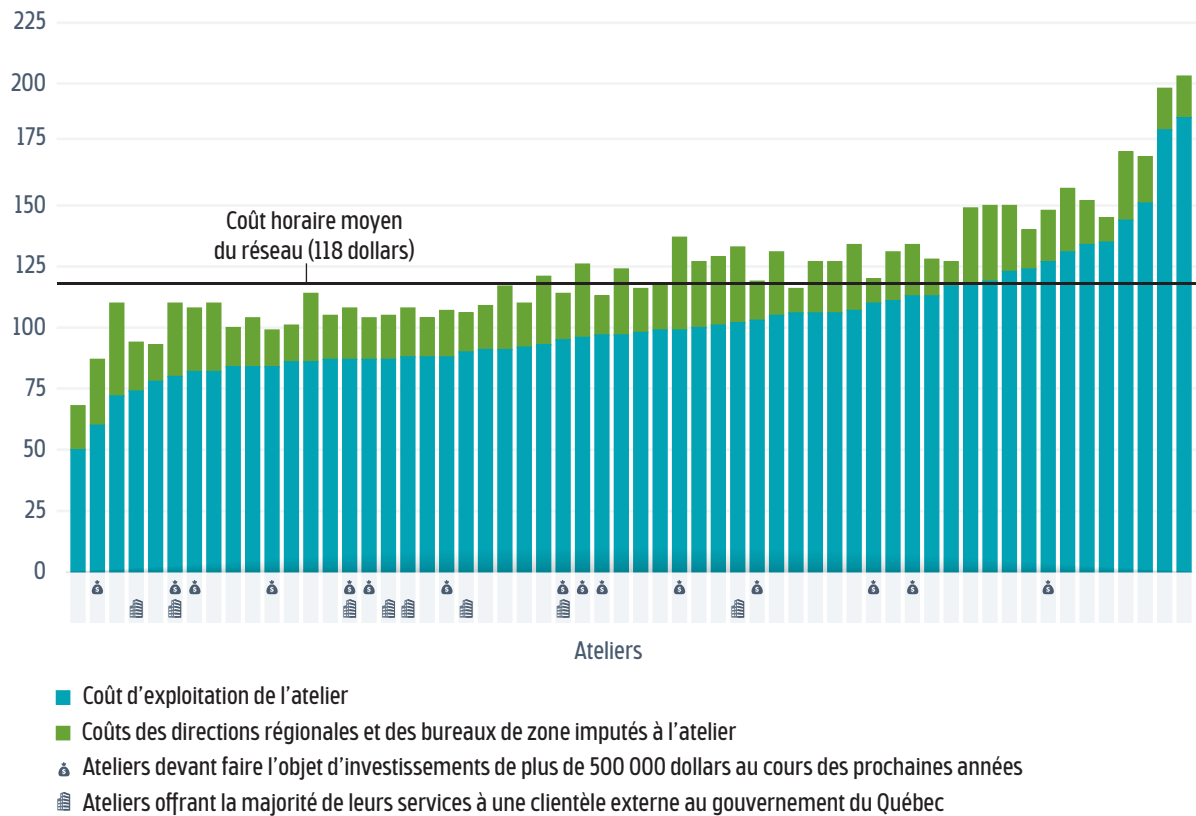
46 Par ailleurs, les activités de mécanique du CGER représentaient plus de 250 000 heures de travail et des coûts de près de 16 millions de dollars en 2017-2018. Pour s'assurer d'être parmi les meilleurs de l'industrie, le CGER doit effectuer un suivi rigoureux des activités de mécanique en raison de l'ampleur du réseau d'ateliers et de l'importance des heures consacrées à ces activités. Un tel suivi lui permettrait de prendre les moyens appropriés pour corriger les problèmes, de recenser les bonnes pratiques et de les mettre en œuvre dans l'ensemble du réseau.

Ce qui appuie notre constat

Coût horaire élevé pour les activités de mécanique de certains ateliers

47 Le CGER ne connaît pas le coût horaire des activités de mécanique de chaque atelier. Nos estimations montrent que certains ateliers coûtent beaucoup plus cher à faire fonctionner que d'autres. En effet, le coût horaire varie considérablement d'un atelier à l'autre, soit de 68 à 203 dollars (figure 3). Pour calculer ce coût horaire, nous avons ajouté, au coût d'exploitation de l'atelier, les coûts des directions régionales et des bureaux de zone qui travaillent pour le réseau d'ateliers.

48 Mentionnons que le coût horaire de 15 ateliers est appelé à augmenter significativement au cours des prochaines années en raison des investissements importants qui y sont prévus.

FIGURE 3 Coût horaire des 58 ateliers de mécanique pour l'année 2017-2018 (en dollars)


49 Le coût horaire élevé de certains ateliers s'explique principalement par un volume d'activités de mécanique insuffisant. Le CGER n'a pas évalué s'il existe des solutions plus économiques au maintien de ces ateliers. Ces solutions peuvent être de diverses natures, comme l'impartition des activités de mécanique au secteur privé ou le transfert des activités d'un atelier de mécanique à un autre.

50 Soulignons que le CGER considère les 58 ateliers comme individuellement rentables, car il leur attribue les revenus de location des véhicules dont ils font l'entretien. Pourtant, ces revenus de location n'ont pas de lien avec le coût des activités de mécanique. Le CGER devrait plutôt considérer les ateliers comme des centres de coûts et analyser les écarts de coûts d'un atelier à l'autre.

Ateliers offrant la majorité de leurs services à une clientèle externe au gouvernement

51 Huit ateliers offrent la majorité de leurs services à une clientèle externe au gouvernement du Québec, dont trois exclusivement.

52 Le maintien de ces ateliers est difficilement justifiable, étant donné que cette clientèle n'est pas celle qui est visée par la raison d'être du CGER. Notons que trois de ces huit ateliers devront réaliser des investissements majeurs dans l'avenir en infrastructures et en outillage pour un total de près de 9 millions de dollars (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).

Coût élevé de certaines activités de mécanique

53 Le CGER n'a pas analysé si certaines activités de mécanique coûtaient moins cher dans le secteur privé.

54 Prenons l'exemple du remplacement saisonnier des pneus des véhicules légers. Cette activité, réalisée à l'interne, revient en moyenne à 157 dollars par véhicule léger, et ce, chaque printemps et chaque automne. Le secteur privé, quant à lui, peut offrir le remplacement saisonnier des pneus pour 100 dollars, ce qui inclut les frais d'entreposage. Le CGER devrait donc se questionner pour savoir s'il est justifié de conserver cette activité de mécanique dans tous les ateliers, d'autant plus qu'elle cause généralement des périodes de pointe.

55 Par ailleurs, cette activité pourrait être réalisée d'une façon différente. Le CGER possède uniquement un ensemble de jantes par véhicule léger. Il est reconnu qu'un deuxième ensemble de jantes peut être rentabilisé en seulement quelques années. Le CGER devrait donc s'interroger pour savoir s'il est plus économique de posséder seulement un ensemble de jantes, notamment pour les véhicules parcourant moins de 30 000 kilomètres annuellement.

Écarts importants observés quant au temps de réalisation des activités de mécanique

56 Nous avons observé des écarts importants d'une année à l'autre quant au temps de réalisation des 12 activités de mécanique que nous avons analysées (voir la section Renseignements additionnels pour consulter la liste de ces activités). Ces écarts ont été constatés à la fois entre les ateliers (nombre moyen d'heures) ainsi qu'à l'intérieur d'un même atelier (intervalle d'heures consacrées à la majorité de l'activité).

57 Le tableau 4 présente, pour trois ateliers, les écarts observés quant au temps de réalisation des entretiens préventifs de niveau 4 pour les véhicules légers. Par exemple, en 2017-2018, le temps moyen consacré à cette activité a varié de 1,07 à 2,11 heures entre les trois ateliers. De plus, pour cette même année, l'atelier A y a consacré généralement de 0,85 à 1,29 heure, alors que l'atelier C y a consacré de 0,82 à 3,40 heures.

Entretien préventif de niveau 4

Le CGER a mis en place quatre catégories d'entretien préventif. Le niveau 4 est le premier niveau d'entretien pour les véhicules légers. Plus le niveau augmente, plus les tâches à effectuer sont nombreuses.

TABEAU 4 Écarts entre les ateliers et à l'intérieur d'un même atelier quant au temps de réalisation des entretiens préventifs de niveau 4 pour les véhicules légers

Atelier	Nombre d'entretiens réalisés			Nombre moyen d'heures			Intervalle d'heures consacrées à la majorité des entretiens		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
A	299	321	320	1,07	1,08	1,07	De 0,79 à 1,35	De 0,87 à 1,29	De 0,85 à 1,29
B	1 058	1 053	1 145	1,47	1,44	1,37	De 0,98 à 1,96	De 0,99 à 1,89	De 1,01 à 1,73
C	119	187	118	2,34	1,81	2,11	De 1,45 à 3,23	De 0,91 à 2,72	De 0,82 à 3,40
Ensemble du réseau	8 159	8 457	8 832	1,42	1,39	1,37	De 0,89 à 1,95	De 0,89 à 1,89	De 0,86 à 1,88

58 Le CGER compile dans un tableau de bord de l'information sur les entretiens préventifs de niveau 4 ; or, peu de gestionnaires suivent cette information. En effet, nous n'avons pas été en mesure de trouver la fréquence des suivis effectués ni les mesures mises en place pour réduire les écarts observés quant au temps de réalisation de cette activité. De plus, le CGER n'a pas établi le pourcentage d'écart à partir duquel un suivi est requis. Il en est de même pour les six autres activités de mécanique comprises dans le tableau de bord (voir la section Renseignements additionnels pour consulter la liste de ces activités).

59 Par ailleurs, le CGER n'a déterminé aucune balise de temps pour la réalisation des activités de mécanique. Les ouvriers n'ont donc pas de référence pour mesurer leur vitesse d'exécution et apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant. Des balises de temps basées sur les meilleures pratiques de l'industrie existent et sont accessibles, comme les normes Mitchell. L'étalonnage avec les normes de l'industrie permettrait au CGER de se questionner sur le temps de réalisation des activités de mécanique ainsi que sur l'organisation du travail.

Normes Mitchell

Mitchell est une entreprise spécialisée dans la production d'information de gestion pour les ateliers de mécanique.

60 La structure de classification des activités de mécanique du CGER manque de précision, ce qui ne lui permet pas de se comparer avec les normes de l'industrie, sauf en ce qui concerne le changement saisonnier des pneus. Par exemple, l'activité du CGER intitulée *Remplacement du système d'échappement* n'est pas détaillée par tâche ; le CGER y consacre en moyenne 2,7 heures. Les normes Mitchell séparent cette activité en plusieurs tâches et le temps alloué à chacune d'elles varie. Selon ces mêmes normes, le remplacement du silencieux prend de 1,0 à 1,5 heure, alors que le remplacement du catalyseur prend de 1,2 à 4,3 heures en fonction du modèle de véhicule léger.

61 Enfin, le CGER ne possède pas d'indicateurs pour suivre et mesurer la qualité des travaux exécutés. Par exemple, il ne fait pas le suivi des erreurs de diagnostic ni des travaux qui ont été recommencés. Pourtant, il s'agit d'indicateurs clés pour les ateliers de mécanique.

CONSTAT 4

Le programme d'entretien préventif du CGER est trop exigeant par rapport aux recommandations des constructeurs de véhicules, ce qui augmente inutilement le coût d'exploitation du parc de véhicules.

Qu'avons-nous constaté ?

62 Le programme d'entretien préventif du CGER n'est pas arrimé aux recommandations des constructeurs, et ce, sans justification. Cette façon de faire augmente indûment le coût d'exploitation du parc de véhicules. Les exigences du programme du CGER se traduisent par :

- une fréquence d'entretiens préventifs trop élevée ;
- trop de tâches effectuées lors des entretiens préventifs.

63 De plus, ce programme n'a pas été revu depuis 2005, même si les recommandations des constructeurs ont évolué depuis.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 Les entretiens préventifs sont parmi les activités de mécanique les plus importantes réalisées par le CGER. Ils ont engendré 35 000 heures de main-d'œuvre en 2017-2018, soit 14 % de toutes les heures effectuées en atelier pour des activités de mécanique.

65 Un programme d'entretien préventif trop exigeant engendre de l'inefficience, en plus de faire augmenter indûment le coût d'exploitation du parc de véhicules. Comme les constructeurs ont formulé des recommandations afin d'assurer la fiabilité des véhicules et d'en minimiser le coût d'utilisation, le CGER n'a pas de raison d'y déroger de manière importante.

Ce qui appuie notre constat

Fréquence élevée des entretiens préventifs

66 Le CGER applique le même programme d'entretien préventif pour tous les modèles de véhicules légers, soit un entretien tous les 10 000 kilomètres ou tous les 6 mois. À titre d'exemple, le tableau 5 compare la fréquence des entretiens préventifs du CGER pour une camionnette Ford F-150 et une automobile Chevrolet Volt parcourant 20 000 kilomètres par année avec celle qui est recommandée par les constructeurs. Ces deux modèles sont parmi les plus fréquents du parc de véhicules du CGER.

TABEAU 5 Comparaison du programme d'entretien préventif du CGER¹ avec celui des constructeurs pour deux modèles de véhicules légers à utilisation normale parcourant 20 000 kilomètres par année

Modèle de véhicule	Fréquence recommandée par les constructeurs	Nombre d'entretiens pour les 100 000 premiers kilomètres		Proportion d'entretiens réalisés en trop par le CGER
		Constructeurs	CGER	
Ford F-150 (2018)	Tous les 16 000 km	6	10	67 %
Chevrolet Volt (2018)	Tous les 12 000 km	8	10	25 %

1. Le programme du CGER prévoit un entretien préventif tous les 10 000 kilomètres ou tous les 6 mois.

67 La fréquence des entretiens préventifs est également trop élevée pour certains camions. Par exemple, pour un camion Freightliner 114SD, le programme du CGER exige un entretien préventif tous les 5 000 kilomètres ou tous les 3 mois, alors que le constructeur recommande un tel entretien uniquement tous les 12 000 kilomètres pour une utilisation normale de son modèle 2018.

68 Précisons qu'à des fins de sécurité, certains véhicules, tels que les véhicules d'urgence et les camions, doivent être soumis périodiquement à une vérification mécanique exigée par le *Code de la sécurité routière*. Notre constat ne s'applique pas à la vérification mécanique de ce type de véhicules.

Tâches trop nombreuses lors des entretiens préventifs

69 Le CGER effectue trop de tâches lors des entretiens préventifs par rapport aux recommandations des constructeurs. Voici des exemples pour la camionnette Ford F-150 et pour le camion Freightliner 114SD.

Modèle de véhicule	Tâches	Programme d'entretien préventif	Fréquence des tâches
Ford F-150 (2018)	Effectuer un entretien préventif	CGER Constructeur	■ 49 tâches tous les 10 000 kilomètres ■ 26 tâches tous les 16 000 kilomètres, lors d'une utilisation normale
	Remplacer l'huile de la boîte de vitesses et du différentiel	CGER Constructeur	■ Tous les 80 000 kilomètres ■ Tous les 240 000 kilomètres
Freightliner 114SD (2018)	Remplacer l'huile à moteur	CGER Constructeur ¹	■ Tous les 10 000 kilomètres ■ Tous les 56 000 kilomètres ou toutes les 895 heures de fonctionnement du moteur, lors d'une utilisation sur de courtes distances ■ Tous les 40 000 kilomètres ou toutes les 640 heures de fonctionnement du moteur, lors d'une utilisation intensive

1. Il s'agit du programme d'entretien préventif du fabricant de moteurs Detroit Diesel pour son moteur DD13.

Types d'utilisation non pris en compte

70 Le programme d'entretien préventif du CGER ne considère pas les particularités propres à chaque type d'utilisation des véhicules, contrairement à celui des constructeurs. Par exemple, pour une camionnette Ford F-150, le même programme est appliqué tant pour une utilisation hors route que pour une utilisation sur la voie publique. Rappelons que pour la majorité des véhicules légers, le CGER ignore le type d'utilisation faite par ses clients.

CONSTAT 5

Le CGER contracte des garanties prolongées pour tous ses camions et ses véhicules-outils sans savoir si elles lui permettent de réaliser des économies.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Le CGER n'a jamais fait d'analyse rigoureuse pour comparer le coût des garanties prolongées avec celui des réparations couvertes par ces garanties. En effet, il contracte des garanties prolongées pour tous ses camions et ses véhicules-outils sans savoir si elles sont rentables.

Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Il est reconnu que les garanties prolongées ne sont généralement pas rentables pour un parc de véhicules de l'ampleur de celui du CGER, car le risque est réparti sur des milliers de véhicules. D'ailleurs, il est étonnant que le CGER contracte des garanties prolongées, car le gouvernement du Québec assure lui-même ses véhicules en cas de sinistres. Cela signifie qu'il prend à sa charge tous les risques liés à des dommages directs subis par ses véhicules ainsi que les conséquences financières qui en découlent. Contracter des garanties prolongées exige donc de solides justifications.

Ce qui appuie notre constat

Absence d'analyse de rentabilité des garanties prolongées

73 Le CGER ne possède pas de politique en ce qui a trait aux garanties prolongées. Il a décidé de contracter ce type de garanties pour tous ses camions et ses véhicules-outils il y a près de 20 ans, et cette décision n'a pas été revue depuis. D'ailleurs, le CGER n'a pas été en mesure de nous fournir la documentation appuyant cette décision.

74 De plus, le CGER ne connaît pas le coût exact des garanties prolongées, car il n'isole pas ce coût du prix d'achat des véhicules lors des appels d'offres. En outre, il ne suit pas le coût des réparations couvertes par les garanties. Ainsi, il ne peut déterminer si les garanties prolongées sont rentables.

Lacunes dans la gestion des garanties

75 Nos travaux révèlent que le CGER n'utilise pas toujours les garanties de base ni les garanties prolongées relatives aux véhicules et à leurs équipements.

76 De plus, plusieurs garanties liées aux véhicules et à leurs équipements ne sont pas saisies dans le système informatique utilisé par les ouvriers. Faute d'information, des réparations couvertes par la garantie peuvent être réalisées à l'interne. En outre, le CGER ne demande pas toujours aux constructeurs de reporter l'entrée en vigueur des garanties des camions et des véhicules-outils, alors que ceux-ci sont mis en service plusieurs mois après leur réception. Une partie de la garantie est ainsi perdue.

CONSTAT 6

Le CGER a contrevenu à la réglementation en versant au MTQ 34,3 millions de dollars provenant des surplus accumulés du Fonds de gestion de l'équipement roulant et en vendant des véhicules de gré à gré.

Qu'avons-nous constaté ?

77 Selon la *Loi sur le ministère des Transports*, le CGER est tenu de conserver les surplus du Fonds de gestion de l'équipement roulant, à moins que le gouvernement demande que ces surplus soient virés au fonds général du fonds consolidé du revenu. Dans les faits, le CGER accorde une remise au MTQ vers la fin de chaque exercice financier, ce qui permet de diminuer le surplus annuel du Fonds de gestion de l'équipement roulant et, par le fait même, ses surplus accumulés. Cette pratique contrevient à la *Loi sur le ministère des Transports*.

78 Par ailleurs, le CGER n'a pas respecté le *Règlement sur la disposition des biens meubles excédentaires* lorsqu'il a vendu, de gré à gré, 28 véhicules de son parc.

Pourquoi ce constat est-il important ?

79 L'administrateur du Fonds de gestion de l'équipement roulant, le CGER, a l'obligation d'adopter des pratiques qui respectent l'esprit de la *Loi sur le ministère des Transports*. Le CGER n'a donc pas le pouvoir de décider d'effectuer des versements provenant des surplus du Fonds, encore moins à un seul client. Le seul versement possible est un versement au fonds général du fonds consolidé du revenu lorsque le gouvernement le décide.

80 Par ailleurs, comme le CGER est une direction du MTQ, il est tenu de respecter les règles qui s'appliquent à l'administration publique. Il doit donc adopter des politiques et des pratiques conformes aux décisions des parlementaires et du gouvernement.

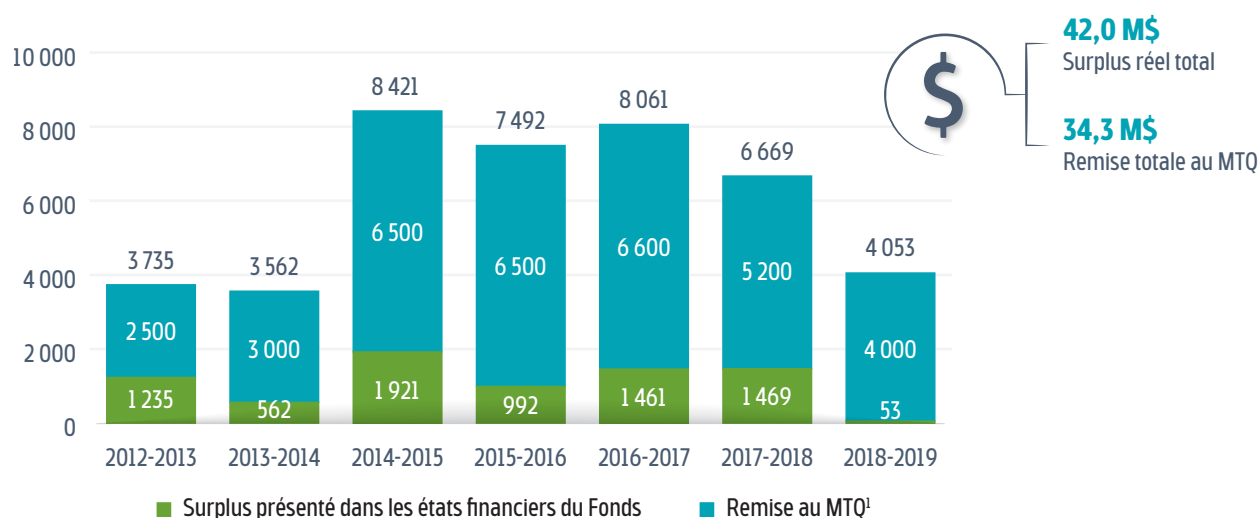
Ce qui appuie notre constat

Versements non conformes du Fonds de gestion de l'équipement roulant

81 Le Fonds de gestion de l'équipement roulant est affecté au financement des activités liées à la gestion de l'équipement roulant. Ainsi, les sommes perçues par le CGER sont versées à ce fonds. Par conséquent, les surplus dégagés appartiennent également à ce fonds. Soulignons que les sommes reçues pour les services rendus au MTQ proviennent en partie des crédits du MTQ et en partie du Fonds des réseaux de transport terrestre.

82 Au fil des années, soit de 2012-2013 à 2018-2019, le CGER a versé au MTQ 34,3 millions de dollars sous forme de remises. La remise accordée vers la fin de chaque exercice représente un surplus qui doit être conservé dans le Fonds de gestion de l'équipement roulant, à moins que le gouvernement décide de le verser au fonds général du fonds consolidé du revenu. La figure 4 présente le surplus réel du Fonds de gestion de l'équipement roulant depuis 2012-2013.

FIGURE 4 Surplus réel du Fonds de gestion de l'équipement roulant (en milliers de dollars)



1. La remise est présentée en déduction des revenus dans les états financiers du Fonds.

Ventes de gré à gré non conformes

83 Le CGER n'a pas respecté le *Règlement sur la disposition des biens meubles excédentaires* en vendant 28 véhicules de gré à gré à des villes et municipalités. Les raisons sont les suivantes :

- Les véhicules légers doivent être vendus, en tout temps, par le Centre de services partagés du Québec ; 11 de ces ventes concernaient des véhicules légers.
- Les camions et les véhicules-outils doivent être vendus par appel d'offres ou lors d'encans si leur valeur est supérieure à 10 000 dollars ; cela n'a pas été le cas pour 17 camions et véhicules-outils.

84 Une partie de ces ventes de gré à gré, soit 21, s'explique par une clause inscrite dans les contrats de location du CGER, qui stipule que le client peut racheter en tout temps le véhicule loué à sa valeur comptable nette. En plus de ne pas respecter le règlement, cette clause crée parfois des pertes financières pour le CGER : il peut vendre un véhicule à un prix inférieur au solde à payer, comme ce fut le cas pour 11 des 21 ventes. Pour les 7 autres ventes de gré à gré, le prix de vente était comparable à celui établi lors des encans.

85 Soulignons que le CGER a adopté une politique pour se départir de ses véhicules. Par contre, celle-ci ne respecte pas le règlement, car elle permet en tout temps les ventes de véhicules de gré à gré.

RECOMMANDATIONS

86 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Transports du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Revoir le modèle d'affaires du Centre de gestion de l'équipement roulant afin que le gouvernement du Québec bénéficie pleinement des économies attendues d'une direction offrant des services partagés.
- 2 Obtenir les autorisations appropriées pour que le Centre de gestion de l'équipement roulant continue d'offrir des services aux organismes publics externes au gouvernement du Québec.
- 3 Améliorer la connaissance de l'utilisation du parc d'équipement roulant pour prendre les meilleures décisions d'un point de vue gouvernemental.
- 4 Évaluer la pertinence de conserver l'ensemble des 58 ateliers de mécanique, notamment d'un point de vue économique.
- 5 Se doter des outils de gestion nécessaires pour mesurer l'efficacité des activités réalisées par les ateliers de mécanique et apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant.
- 6 Réviser le programme d'entretien préventif en tenant compte des recommandations des constructeurs, pour que cette activité soit réalisée de manière efficace.
- 7 Déterminer dans quelles situations l'achat de garanties prolongées est pertinent.
- 8 Respecter la réglementation concernant la gestion des surplus annuels du Fonds de gestion de l'équipement roulant et la disposition des équipements roulants du parc.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

87 Le rapport d'audit sur les activités du CGER soulève plusieurs questions. Je propose, dans cette section, une réflexion complémentaire mettant en évidence les nombreux impacts environnementaux et sociétaux associés au transport routier ainsi qu'une approche et des moyens prometteurs pour atténuer ces impacts.

88 D'entrée de jeu, une question doit être soumise à l'attention des décideurs : **Compte tenu des ambitieux objectifs gouvernementaux en matière d'environnement, le CGER ne devrait-il pas faire preuve d'exemplarité et participer plus activement à l'atteinte de ces objectifs ?**

89 Je souhaite que mes observations puissent alimenter les décideurs quant à cette question.

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

90 Il est reconnu que les véhicules constituent une des sources principales de pollution atmosphérique au Québec. Une bonne gestion des véhicules doit donc se faire dans le respect des principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* :

- protection de l'environnement ;
- santé et qualité de vie ;
- production et consommation responsables.

91 Le principe de l'efficacité économique, pour sa part, implique d'être à l'affût des innovations qui permettraient, entre autres, de minimiser les coûts de l'utilisation des véhicules.

92 Les activités du CGER sont liées à plusieurs objectifs gouvernementaux en matière d'environnement. Ainsi, la première orientation de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, « Renforcer la gouvernance du développement durable dans l'administration publique », comprend deux cibles relatives aux impacts environnementaux des véhicules et des déplacements des employés du gouvernement :

- la réduction, d'ici 2020, de 9 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) des véhicules légers du parc gouvernemental par rapport au niveau évalué en 2009-2010 ;
- la réalisation, par 90 % des ministères et organismes, d'actions pour favoriser la réduction des déplacements et l'utilisation de modes de transport collectifs et actifs par les employés.

93 La septième orientation de la stratégie, « Soutenir la mobilité durable », comporte aussi un objectif pertinent :

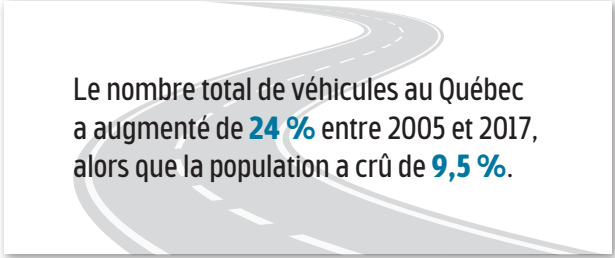
- Appuyer l'électrification des transports et améliorer l'efficacité énergétique de ce secteur pour développer l'économie et réduire les émissions de GES.

94 De plus, selon le Plan d'action en électrification des transports 2015-2020, le CGER est responsable de l'électrification du parc automobile gouvernemental, qui devra compter 1 000 véhicules électriques d'ici 2020. Pour sa part, le Plan d'action de développement durable 2020 du MTQ² comporte une cible de détenir 300 véhicules électriques d'ici le 31 décembre 2020.

TRANSPORT ROUTIER : DES IMPACTS MAJEURS

De plus en plus de véhicules sur nos routes, qui sont de plus en plus gros

95 En dépit des efforts déployés pour inciter au transport collectif ou actif, les véhicules individuels restent très présents dans nos vies. Ces dernières années, leur nombre a augmenté plus rapidement que la population.



Le nombre total de véhicules au Québec a augmenté de **24 %** entre 2005 et 2017, alors que la population a crû de **9,5 %**.

2. À l'époque où ce plan d'action a été publié, le ministère avait pour nom ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

96 Depuis 2015, le nombre de véhicules utilitaires sport, de camionnettes, de minifourgonnettes et de fourgonnettes vendus annuellement a dépassé le nombre d'automobiles.

97 Le transport routier des marchandises n'a cessé de croître depuis quelques décennies au détriment du transport sur rail et du transport maritime, qui sont moins polluants. La planification des approvisionnements en mode « juste à temps » et l'essor du commerce électronique accentuent le recours au camionnage, qui est plus flexible et plus rapide.

Augmentation de **36 %** du nombre de camions lourds neufs vendus au Québec entre 2010 et 2017



Des conséquences sur l'environnement, la santé et l'économie

98 Les impacts négatifs des véhicules roulants sont importants et variés. En 2016, le transport routier représentait 80 % des émissions de GES du secteur des transports et 34 % des émissions totales du Québec. Entre 1990 et 2016, les émissions de GES associées au transport routier ont augmenté de 52 %, alors que les émissions totales de la province ont diminué de 9 %.

99 Il s'agit là des émissions directes liées à l'utilisation des véhicules. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que des émissions de GES (et d'autres conséquences pour l'environnement) sont également associées aux autres étapes du cycle de vie des véhicules. Ainsi, des émissions de GES sont générées lors de :

- leur fabrication ;
- leur entretien ;
- leur fin de vie ;
- la production des carburants qu'ils utilisent (extraction, raffinage, etc.).

100 De plus, les actions requises pour construire et entretenir les routes (production de ciment, d'asphalte, etc.) entraînent des émissions de GES.



Selon différentes études, durant la totalité du cycle de vie d'une voiture typique, les émissions de GES indirectes peuvent représenter jusqu'à **40 %** de ses émissions totales.

101 Par ailleurs, la qualité de l'air est aussi affectée par le transport routier. En effet, au Québec, en 2017, les émissions de trois des cinq principaux polluants atmosphériques provenaient en grande partie du secteur des transports, soit :

- l'oxyde d'azote (NO_x) ;
- le monoxyde de carbone (CO) ;
- les composés organiques volatils (COV).

102 Ce n'est pas sans conséquence, puisqu'il est maintenant bien établi que la pollution de l'air est responsable d'une multitude de problèmes de santé graves ainsi que de décès prématurés.



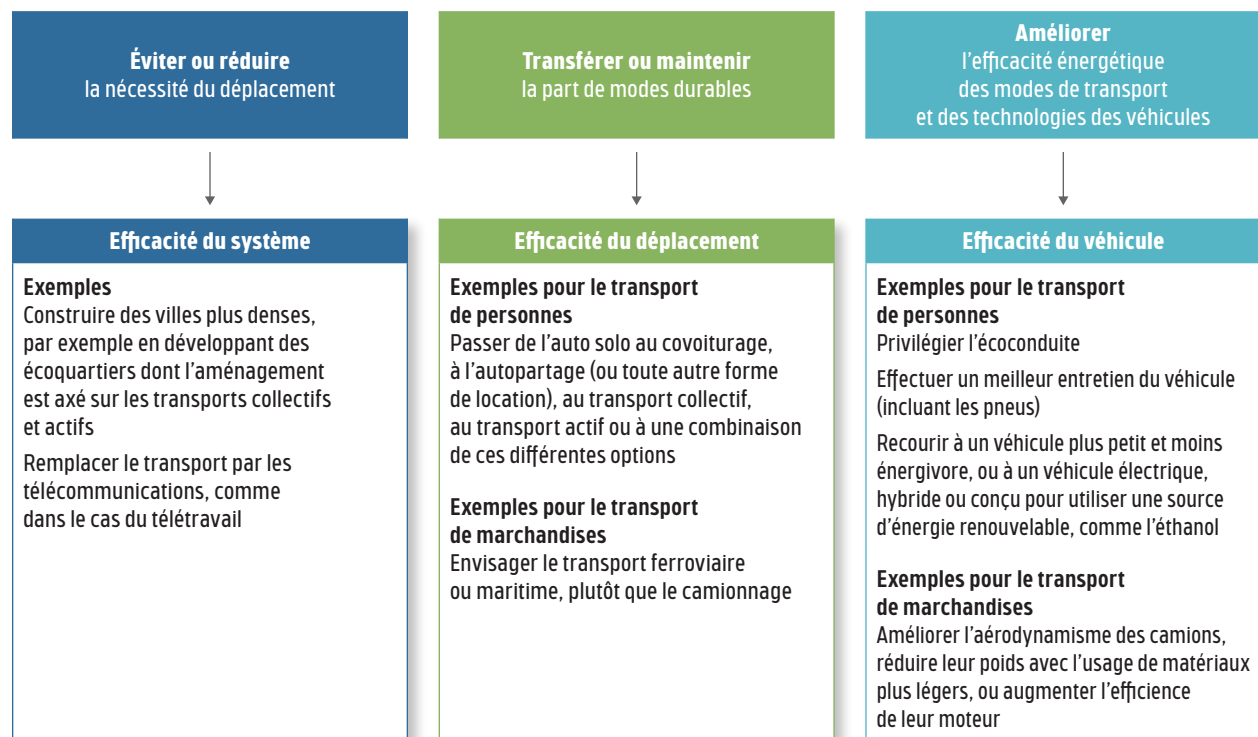
103 Sur le plan de la santé, notons aussi que le transport routier est associé à un nombre élevé d'accidents de la circulation. Bien que le bilan se soit amélioré au cours des dernières années, 100 656 accidents ont été enregistrés au Québec en 2018, dont 26 908 avec des dommages corporels.

104 La congestion liée au transport routier accentue les problèmes de pollution atmosphérique décrits ci-dessus et entraîne d'énormes coûts économiques. Une étude récente chiffrait l'ensemble des coûts de la congestion dans la grande région de Montréal à plus de 4 milliards de dollars par année. Une portion de cette somme est assumée par les entreprises de transport de marchandises, qui doivent déboursier des frais additionnels pour le carburant et les salaires. Toutefois, la majeure partie de ces coûts est absorbée par les usagers de la route, qui subissent des pertes de temps ou des retards et dont la qualité de vie est affectée.

APPROCHE EN MOBILITÉ DURABLE

105 L'approche Éviter, Transférer, Améliorer, présentée dans la figure 5, vise à minimiser les impacts environnementaux et sociétaux décrits ci-dessus et pourrait inspirer le CGER. Il s'agit de l'approche adoptée dans la Politique de mobilité durable – 2030³ du gouvernement du Québec ainsi que par de nombreuses institutions internationales, dont les Nations Unies, The New Climate Economy et l'Agence internationale de l'énergie.

FIGURE 5 Approche Éviter, Transférer, Améliorer¹



1. La présente figure est notamment inspirée de Transit (2017), p. 20.

3. Dans cette politique, le terme *réduire* est utilisé plutôt que le terme *éviter*.

Stratégie des 3RV

L'approche Éviter, Transférer, Améliorer est analogue à la stratégie des 3RV dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, laquelle vise, dans l'ordre :

- la réduction à la source ;
- le réemploi ;
- le recyclage ;
- la valorisation.

106 Cette approche hiérarchisée vise, dans l'ordre, à :

- **éviter** les déplacements motorisés en misant, entre autres, sur des stratégies d'aménagement favorisant la densité urbaine ;
- encourager les automobilistes à effectuer un **transfert** vers des modes de transport plus sobres en carbone en développant les transports collectifs et actifs ;
- promouvoir les technologies visant l'**amélioration** de l'efficacité énergétique dans le secteur des transports.

107 Pour ce qui est d'**éviter**, il faut reconnaître que le CGER a peu de marge de manœuvre pour amorcer des changements compte tenu de la nature de ses activités.

108 Quant aux **transferts**, comme le rapport d'audit l'indique, plusieurs véhicules du CGER sont peu utilisés par ses clients. Le transfert vers d'autres options serait envisageable, ou encore une mutualisation des services entre ministères et organismes.

109 En ce qui concerne les **améliorations**, le CGER a des orientations à suivre quant au recours aux véhicules électriques pour les entités du gouvernement du Québec. Selon le dernier rapport annuel de gestion du MTQ, les cibles mentionnées au début de ce texte sont en bonne voie d'être atteintes.

110 Plusieurs autres pistes seraient à considérer : le CGER pourrait amener ses clients à choisir des véhicules de plus petite taille, lorsque cela est possible, ou comme le rapport d'audit le signale, instaurer une tarification qui les incite à conserver leurs véhicules plus longtemps.

111 De plus, il pourrait favoriser un entretien optimal plutôt qu'un surentretien, comme le rapport l'indique, ou se faire le champion de l'administration publique en matière d'écoconduite. De nouvelles technologies, comme la télémétrie véhiculaire, sont aussi prometteuses.

Quelques avancées technologiques prometteuses

Télémétrie véhiculaire : exploitation efficace des véhicules

112 La télémétrie véhiculaire a prouvé son efficacité pour réduire les coûts d'exploitation des véhicules. Par exemple, la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke rapportait que **l'utilisation de cette technologie, couplée à l'éco-conduite, avait permis à des sociétés de transport de réaliser des économies de carburant de l'ordre de 7 à 9 %.**

113 La télémétrie véhiculaire est aussi utilisée au Québec pour l'optimisation des opérations de déneigement menées par le MTQ (avec des véhicules du CGER), des municipalités et des entrepreneurs privés. Les données collectées visent, entre autres, à gérer de façon optimale l'entretien du parc de véhicules et à procurer des informations utiles aux décideurs concernés par l'entretien hivernal. Cependant, comme le rapport d'audit l'indique, à l'exception de quelques véhicules, cet outil est peu utilisé dans les activités du CGER, alors qu'il a le potentiel de permettre des gains d'efficacité non négligeables.

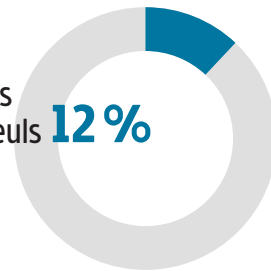
Télémétrie véhiculaire

La télémétrie véhiculaire se définit comme l'enregistrement de données d'un véhicule à des fins d'optimisation de la gestion d'un parc de véhicules et d'amélioration du comportement des conducteurs. Elle vise à fournir un rapport exhaustif sur un ensemble de paramètres ou de mesures – comme la localisation, le nombre de kilomètres franchis par semaine, la vitesse ou les variations brusques de vitesse – à partir de divers capteurs installés sur le véhicule, et ce, à une fréquence élevée.

Électrification des véhicules lourds : un défi majeur

114 Bien que l'électrification des voitures ait connu des progrès notables au Québec au cours des dernières années, l'électrification des véhicules lourds reste un défi majeur. Au CGER, les camions, les véhicules-outils et les autobus constituent environ 20 % de son parc de véhicules.

Les véhicules lourds émettaient à eux seuls **12 %** des GES du Québec en 2016.



115 Une étude prospective montrait récemment que l'amélioration prévue de la capacité des batteries, au cours des sept prochaines années, rendrait envisageable la production de camions-remorques électriques. De plus, même si le coût d'achat d'un tel camion serait plus élevé que celui d'un camion classique, cette étude indiquait que des économies nettes seraient alors envisageables, compte tenu des dépenses de carburant et de maintenance évitées.

116 On comptait, en 2018 au Québec, une trentaine de centres et de groupes de recherche spécialisés dans des secteurs d'activité liés au transport électrique et aux futurs modes de transport (intelligent, autonome), qui participent activement à ces avancées technologiques. De plus, une dizaine d'entreprises québécoises conçoivent et fabriquent maintenant des véhicules hybrides et plusieurs véhicules électriques spécialisés, dont des autobus urbains et scolaires, des véhicules miniers et des véhicules industriels électriques. Par exemple, une entreprise québécoise a dévoilé récemment la production de son premier camion urbain 100 % électrique jouissant d'une autonomie pouvant aller jusqu'à 400 kilomètres. Il devrait être livré à la Société des alcools du Québec. Le CGER devra éventuellement analyser la possibilité d'inclure ce type de véhicule dans son parc.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le MTQ a pris connaissance des recommandations de l'audit de performance portant sur les activités du CGER ainsi que des observations du commissaire au développement durable, et reconnaît que certaines pratiques sont perfectibles. D'ailleurs, il déploie déjà d'importants efforts pour améliorer celles-ci et, dans cette optique, accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général. Ainsi, un plan d'action sera élaboré dans les meilleurs délais. Il apparaît toutefois important de rappeler le contexte et les efforts déployés par le ministère pour réactualiser le modèle d'affaires du CGER.

« En effet, plusieurs constats et observations du Vérificateur général vont dans le sens des démarches et des décisions prises par le MTQ concernant le CGER depuis l'année financière 2017-2018.

« Dans un premier temps, notons que le Plan de transformation organisationnelle 2017-2020 déposé à la Commission de l'administration publique le 22 février 2017 prévoyait de *revoir la structure organisationnelle du MTQ* (Chantier 1) et *d'optimiser les processus administratifs et d'affaires du MTQ* (Chantier 2).

« Dans cette optique, le MTQ a initié en juin 2018 un projet de révision du modèle d'affaires du CGER qu'il a inscrit dans le cadre du processus de révision permanente des programmes gouvernementaux mis en place dans le cadre de la Stratégie de gestion des dépenses du Conseil du trésor en 2017-2018.

« Rappelons que le MTQ, conjointement avec le Secrétariat du Conseil du trésor, effectue actuellement “un diagnostic de la gestion de la flotte de véhicules gouvernementale”. L'objectif de ce diagnostic est de revoir la fonction de gestion de parc de matériel roulant et d'évaluer le potentiel d'amélioration de cette fonction et de la mission du CGER à cet égard (source : Secrétariat du Conseil du trésor, Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020).

« De plus, dans la foulée des travaux du Plan de transformation organisationnelle 2017-2020 et de la révision du modèle d'affaires de l'organisme, les actions suivantes ont été prises par le MTQ à l'égard du CGER :

- Le statut d'unité autonome de service du CGER depuis sa création a été réévalué par le MTQ. De ce fait, depuis le 1^{er} avril 2019, le CGER est une direction générale relevant du ministère des Transports et les services administratifs de ce dernier ont été intégrés à celui-ci.
- Dans le cadre des plans d'action opérationnels du CGER de 2018-2019 et de 2019-2020, quatre mandats stratégiques d'optimisation ont été donnés par le MTQ à la haute direction du CGER :
 - l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de tarification qui révisera le modèle de tarification des équipements roulants gouvernementaux ;
 - la révision des modes de gestion de l'inventaire, qui permettra de revoir les seuils de véhicules pour l'ensemble des catégories en utilisation au CGER ;
 - la standardisation de toutes les activités en atelier afin de déterminer des méthodes de travail optimales et uniformes ;

- la révision des entretiens préventifs en lien avec les recommandations des manufacturiers pour les divers éléments d'entretien pour chaque type de véhicules.

- De plus, le CGER a entrepris l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique sur les garanties.

« Par ailleurs, pour faire suite aux travaux mentionnés précédemment, il a été décidé que le CGER cesserait le versement d'un crédit à son principal client qu'est le ministère. Le MTQ désire donc réitérer et rappeler aux parlementaires que cette pratique a cessé depuis le 1^{er} avril 2019.

« Dans un deuxième temps, le MTQ prend acte des recommandations concernant la portée du mandat du CGER et l'importance d'améliorer l'efficacité et l'efficience des pratiques d'affaires de l'organisme.

« Bien que le MTQ soit d'accord avec le recentrage de la mission de l'organisme proposé, il appert que les constats et les observations du Vérificateur général doivent être situés dans le contexte de l'évolution de l'organisation, des attentes gouvernementales et ministérielles à son égard ainsi qu'aux cadres législatif et normatif qui encadrent ses activités. Notons que :

- La *Loi sur le ministère des Transports* (chapitre M-28) ne définit pas la portée, mais les activités du CGER (art. 12.41) qui sont financées par le biais du Fonds de gestion de l'équipement roulant.
- En vertu de l'article 56 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001), c'est au gouvernement de déterminer la nature des activités ou des biens financés par un fonds spécial ou la nature des coûts qui peuvent être portés à son débit, et au Conseil du trésor d'en déterminer les modalités de gestion.
- Notre interprétation est à l'effet que ces modalités font partie intégrante de l'entente de gestion à l'origine de la création du CGER en 1997 et de son avenant du 23 septembre 1998. Rappelons que les modalités de gestion et l'entente mentionnée ci-dessus ont fait l'objet d'une décision du Conseil du trésor en mai 1997.
- La *Loi sur le ministère des Transports* et ces documents ne limitent pas la portée du mandat du CGER et les clientèles pouvant bénéficier de ses services.
 - Le CGER respecte l'entente de gestion qui l'encadre et a toujours interprété que sa clientèle était les ministères et organismes publics, incluant les réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que le monde municipal.
 - Le gouvernement a toujours maintenu que le Fonds de gestion de l'équipement roulant devait garder son niveau d'autofinancement à 100 %. Le CGER doit donc autofinancer ses activités.
 - À cet effet, le CGER doit produire ses prévisions financières deux fois par année et son budget annuel est approuvé par le gouvernement.
 - Des cibles d'excédent sont établies par le gouvernement lorsqu'il impose des mesures de contrôle des dépenses.
 - Ce fut le cas pour l'année financière 2019-2020 où le Secrétariat du Conseil du trésor a demandé aux fonds spéciaux de respecter les résultats attendus au budget 2019-2020, soit, dans le cas du CGER, un excédent de 1,2 million de dollars.

« Par ailleurs, le MTQ tient à rappeler qu'il n'y a jamais eu de décision gouvernementale quant à la proportion de véhicules gouvernementaux à détenir dans le parc de matériel roulant du CGER et qu'il n'y a aucune obligation légale des ministères et organismes à adhérer au parc de véhicules du gouvernement du Québec. L'adhésion se fait sur une base volontaire.

« Le MTQ est toutefois sensible aux recommandations du Vérificateur général et s'engage, dans le cadre du processus de révision permanente des programmes gouvernementaux mis en place par le Secrétariat du Conseil du trésor, à actualiser les modalités de gestion de ce dernier.

« Au sujet de l'efficacité et de l'efficience, le MTQ prend acte des constats et des recommandations du Vérificateur général et, comme mentionné précédemment, a déjà initié des mandats à cet effet. Le MTQ désire rappeler que la haute direction et le personnel du CGER ont toujours été proactifs dans l'optimisation de ses activités afin de générer des bénéfices pour ses parties prenantes. À cet effet :

- Le CGER a obtenu une certification ISO 9001 en 2004, une certification ISO 14001 en 2008 et le Grand Prix québécois de la qualité en 2017.
- Il participe aux quatre ans à un balisage sous la gouverne d'Hydro-Québec relatif à ses activités de gestion de parc de véhicules, de maintenance et d'entretien auprès d'organisations comparables au Canada. Les résultats du dernier balisage de 2016 indiquent que :
 - Entre 2008 et 2016, le CGER a connu une diminution de ses coûts de 49 % liée à la maintenance de son parc.
 - Bien que le CGER fasse bonne figure en se positionnant troisième, il enregistre des coûts liés à la gestion de son parc inférieurs de 56 %.
 - Le CGER occupe le premier rang en ce qui a trait à l'intégration de véhicules de nouvelles technologies dans son parc avec une proportion de véhicules hybrides et électriques de son parc de 6,6 %.

« En conclusion, depuis 2017, d'importants travaux ont été amorcés par le MTQ, avec la haute direction du CGER et en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, afin d'actualiser la mission et les pratiques du CGER. Depuis ce temps, une série de décisions ont été prises et témoignent de la volonté du MTQ à faire du CGER l'expert de la gestion du parc de véhicules du gouvernement du Québec. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Revenus par types de services en 2017-2018

Portrait des 58 ateliers de mécanique en 2017-2018

Liste des 12 activités de mécanique analysées

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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. 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 modèle d'affaires du CGER permet la réalisation d'économies pour l'ensemble du gouvernement du Québec, et ce, dans le respect des orientations gouvernementales et de la réglementation.	■ L'offre de services et la clientèle du CGER sont déterminées et prennent en compte les orientations gouvernementales et la réglementation. ■ Les services rendus permettent au gouvernement du Québec de réaliser des économies et sont tarifés en fonction de leur coût de revient.
S'assurer que le CGER gère son parc d'équipement roulant de façon optimale.	■ Le suivi des besoins de la clientèle et celui de l'utilisation de l'équipement roulant sont effectués régulièrement. ■ L'acquisition de l'équipement roulant est justifiée et effectuée au moment opportun. ■ Le CGER réalise les entretiens préventifs et curatifs au moment opportun afin de maintenir au minimum le coût de revient du parc et de garantir la sécurité des utilisateurs. ■ Des garanties prolongées sont contractées lorsqu'elles sont économiques, et les garanties relatives à l'équipement roulant et aux pièces sont utilisées pleinement. ■ Le CGER se départit de l'équipement roulant au moment opportun, et ce, dans le respect de la réglementation en vigueur. ■ Des indicateurs de performance pertinents et complets sont en place, ce qui permet d'évaluer la gestion du parc et d'en rendre compte.
S'assurer que le CGER gère son réseau d'ateliers de mécanique de façon optimale.	■ Le nombre d'ateliers et leur emplacement permettent de répondre à la clientèle de manière économique. ■ Les travaux dans les ateliers sont planifiés avec rigueur. ■ Les travaux dans les ateliers sont standardisés et exécutés selon les meilleures pratiques. ■ Des indicateurs de performance pertinents et complets sont en place, ce qui permet d'évaluer la gestion du réseau et d'en rendre compte.

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 6 novembre 2019.

Nos travaux portent sur le modèle d'affaires du CGER, sur la gestion de son parc d'équipement roulant et sur la gestion de son réseau d'ateliers de mécanique. Nos travaux relatifs au parc d'équipement roulant du CGER se sont concentrés sur les véhicules légers, les camions et les véhicules-outils. Les autres types d'équipement n'ont pas fait l'objet de notre audit.

Nos travaux ne traitent pas de la gestion contractuelle, étant donné qu'une bonne partie de cette activité est réalisée par le Centre de services partagés du Québec. Ils ne traitent pas non plus de la santé et de la sécurité des ouvriers du réseau d'ateliers de mécanique puisque c'est la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail qui est responsable de vérifier cet aspect.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du CGER. De plus, nous avons analysé divers documents et bases de données provenant, entre autres, des systèmes d'information du CGER. Nous avons également fait des travaux d'étalonnage auprès de gestionnaires de parcs de véhicules et de l'industrie de la mécanique. Nous avons aussi mené des travaux spécifiques dans quatre ateliers de mécanique. Étant donné que nous avons utilisé des échantillonnages par choix raisonné tout au long de nos travaux, les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de décembre 2018 à octobre 2019. Ils portent sur une période de trois ans, soit sur celle du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

REVENUS PAR TYPES DE SERVICES EN 2017-2018

	En milliers de dollars
Location de l'équipement roulant ¹	
Véhicules légers	41 163
Camions	24 451
Véhicules-outils	14 520
Équipement et matériel	14 832
Gestion de l'équipement roulant ²	366
	95 332
Fourniture de carburant	15 663
Entretien et réparation de l'équipement roulant (taux horaire)	5 761
Services d'ingénierie mécanique	199
Formation des utilisateurs d'équipement roulant	82
Services-conseils en matière de gestion de l'équipement roulant	20
Total³	117 057

1. Cela comprend l'acquisition, l'entretien, la réparation et la disposition de l'équipement roulant, ainsi que l'assistance routière et la prise en charge des coûts liés aux sinistres.

2. Il s'agit des mêmes services que ceux offerts lors de la location de l'équipement roulant, à l'exception de l'acquisition et de la disposition, étant donné que l'équipement roulant appartient au client.

3. Le total des revenus ne comprend pas les ventes de biens ni les pénalités et intérêts (3 588 milliers de dollars).

PORTRAIT DES 58 ATELIERS DE MÉCANIQUE EN 2017-2018

N°	Nombre de clients	Nombre d'employés en équivalents temps plein ¹	Coût horaire de l'atelier ²	Coût horaire des directions régionales et des bureaux de zone ³	Heures facturables ⁴	Investissements à venir (k\$) ⁵	Nombre moyen de véhicules légers entretenus ⁶	Véhicules légers entretenus pour des clients externes ⁷	Nombre moyen de camions et de véhicules-outils entretenus ⁶	Camions et véhicules-outils entretenus pour des clients externes ⁷	Distance de l'atelier le plus près (km)
1	6	2,0	50	18	66%	115	18	-	7	12%	56
2	2	2,4	60	27	50%	1 800	19	-	11	-	54
3	2	4,7	72	38	69%	20	29	-	7	-	45
4	1	1,9	74	20	58%	-	23	100%	17	100%	5
5	10	4,2	78	15	62%	135	90	-	16	25%	72
6	7	9,6	80	30	51%	4 200	94	44%	49	89%	67
7	4	1,0	82	26	49%	1 500	32	-	4	-	221
8	3	2,0	82	28	68%	-	28	4%	12	-	56
9	16	12,2	84	16	55%	290	153	1%	37	48%	55
10	6	3,5	84	20	53%	20	53	-	15	13%	20
11	4	1,8	84	15	69%	1 880	15	-	7	-	93
12	2	3,9	86	15	53%	207	11	-	14	14%	72
13	7	4,1	86	28	61%	-	29	-	13	-	50
14	2	3,0	87	18	60%	100	38	-	9	-	62
15	3	5,7	87	21	53%	3 000	28	64%	26	87%	62

1. Il s'agit du nombre total d'heures rémunérées dans l'année financière sur le nombre d'heures normales de travail d'un ouvrier (38,75 heures par semaine).

2. Il s'agit du coût d'exploitation de l'atelier, sauf certains coûts comme ceux liés aux pièces, sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique.

3. Il s'agit des coûts des directions régionales et des bureaux de zone sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique (coûts répartis entre les ateliers du territoire concerné).

4. Il s'agit, en pourcentage, du nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique sur le nombre total d'heures effectuées par ceux-ci.

5. Des investissements supplémentaires de 6 millions de dollars ne sont pas considérés dans ce tableau, étant donné qu'ils ne sont pas répartis par atelier pour le moment.

6. Nous avons déterminé le nombre moyen de véhicules entretenus en divisant le nombre de jours durant lesquels les véhicules étaient entretenus par l'atelier par le nombre de jours du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 (365 jours).

7. Il s'agit, en pourcentage, du nombre moyen de véhicules entretenus pour des clients externes au gouvernement du Québec sur le nombre total de véhicules entretenus par l'atelier.

N°	Nombre de clients	Nombre d'employés en équivalents temps plein ¹	Coût horaire de l'atelier ²	Coût des directions régionales et des bureaux de zone ³	Heures facturables ⁴	Investissements à venir (k\$) ⁵	Nombre moyen de véhicules légers entretenus ⁶	Véhicules légers entretenus pour des clients externes ⁷	Nombre moyen de camions et de véhicules-outils entretenus ⁶	Camions et véhicules-outils entretenus pour des clients externes ⁷	Distance de l'atelier le plus près (km)
16	43	21,1	87	17	67%	1 000	439	3%	46	3%	19
17	6	8,7	87	18	54%	80	99	55%	49	79%	58
18	1	2,9	88	20	60%	80	22	100%	22	100%	5
19	9	3,2	88	16	50%	203	71	3%	11	-	31
20	26	18,5	88	19	54%	2 602	486	16%	102	4%	12
21	1	1,7	90	16	56%	80	3	100%	9	100%	31
22	6	2,0	91	18	55%	6	47	-	6	-	58
23	11	5,1	91	26	55%	-	61	2%	8	31%	236
24	3	1,9	92	18	56%	165	15	-	8	-	22
25	12	4,3	93	28	53%	-	106	-	13	4%	62
26	5	6,0	95	19	40%	1 700	74	63%	38	86%	24
27	11	3,5	96	30	57%	2 500	70	1%	11	3%	67
28	4	2,0	97	16	47%	1 880	20	4%	9	-	74
29	12	5,3	97	27	50%	-	150	22%	19	-	33
30	5	3,9	98	18	58%	305	24	-	9	-	256
31	10	4,1	99	19	49%	380	121	6%	14	-	12
32	10	4,9	99	38	50%	4 000	136	-	10	10%	22

1. Il s'agit du nombre total d'heures rémunérées dans l'année financière sur le nombre d'heures normales de travail d'un ouvrier (38,75 heures par semaine).

2. Il s'agit du coût d'exploitation de l'atelier, sauf certains coûts comme ceux liés aux pièces, sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique.

3. Il s'agit des coûts des directions régionales et des bureaux de zone sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique (coûts répartis entre les ateliers du territoire concerné).

4. Il s'agit, en pourcentage, du nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique sur le nombre total d'heures effectuées par ceux-ci.

5. Des investissements supplémentaires de 6 millions de dollars ne sont pas considérés dans ce tableau, étant donné qu'ils ne sont pas répartis par atelier pour le moment.

6. Nous avons déterminé le nombre moyen de véhicules entretenus en divisant le nombre de jours durant lesquels les véhicules étaient entretenus par l'atelier par le nombre de jours du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 (365 jours).

7. Il s'agit, en pourcentage, du nombre moyen de véhicules entretenus pour des clients externes au gouvernement du Québec sur le nombre total de véhicules entretenus par l'atelier.

N°	Nombre de clients	Nombre d'employés en équivalents temps plein ¹	Coût horaire de l'atelier ²	Coût des directions régionales et des bureaux de zone ³	Heures facturables ⁴	Investissements à venir (k\$) ⁵	Nombre moyen de véhicules légers entretenus ⁶	Véhicules légers entretenus pour des clients externes ⁷	Nombre moyen de camions et de véhicules-outils entretenus ⁶	Camions et véhicules-outils entretenus pour des clients externes ⁷	Distance de l'atelier le plus près (km)
33	2	2,0	100	27	52 %	-	15	13 %	8	-	33
34	2	2,6	101	28	59 %	25	12	-	11	-	68
35	10	10,0	102	31	50 %	-	142	47 %	64	90 %	69
36	2	1,7	103	16	69 %	1800	17	-	12	26 %	24
37	1	1,3	105	26	72 %	180	7	-	7	-	126
38	6	2,1	106	10	49 %	-	53	-	6	-	41
39	2	3,9	106	21	48 %	393	17	-	10	-	86
40	9	4,1	106	21	45 %	121	51	-	13	-	175
41	4	2,0	107	27	48 %	-	14	14 %	11	27 %	35
42	10	4,5	110	10	50 %	1750	120	1 %	16	12 %	19
43	7	4,7	111	20	50 %	451	109	2 %	19	-	33
44	3	2,1	113	21	47 %	1080	22	-	5	-	798
45	4	0,9	113	15	58 %	80	15	-	6	-	60
46	5	1,9	117	10	51 %	60	17	-	6	14 %	65
47	4	2,1	118	31	54 %	-	33	-	5	-	69
48	3	2,9	119	31	54 %	-	29	-	9	-	129
49	1	2,0	123	27	39 %	-	10	-	6	-	70

1. Il s'agit du nombre total d'heures rémunérées dans l'année financière sur le nombre d'heures normales de travail d'un ouvrier (38,75 heures par semaine).

2. Il s'agit du coût d'exploitation de l'atelier, sauf certains coûts comme ceux liés aux pièces, sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique.

3. Il s'agit des coûts des directions régionales et des bureaux de zone sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique (coûts répartis entre les ateliers du territoire concerné).

4. Il s'agit, en pourcentage, du nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique sur le nombre total d'heures effectuées par ceux-ci.

5. Des investissements supplémentaires de 6 millions de dollars ne sont pas considérés dans ce tableau, étant donné qu'ils ne sont pas répartis par atelier pour le moment.

6. Nous avons déterminé le nombre moyen de véhicules entretenus en divisant le nombre de jours durant lesquels les véhicules étaient entretenus par l'atelier par le nombre de jours du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 (365 jours).

7. Il s'agit, en pourcentage, du nombre moyen de véhicules entretenus pour des clients externes au gouvernement du Québec sur le nombre total de véhicules entretenus par l'atelier.

N°	Nombre de clients	Nombre d'employés en équivalents temps plein ¹	Coût horaire de l'atelier ²	Coût des directions régionales et des bureaux de zone ³	Heures facturables ⁴	Investissements à venir (k\$) ⁵	Nombre moyen de véhicules légers entretenus ⁶	Véhicules légers entretenus pour des clients externes ⁷	Nombre moyen de camions et de véhicules-outils entretenus ⁶	Camions et véhicules-outils entretenus pour des clients externes ⁷	Distance de l'atelier le plus près (km)
50	5	2,6	124	16	44 %	130	20	-	6	15 %	60
51	7	4,1	127	21	39 %	4 317	52	-	13	-	175
52	4	3,8	131	26	43 %	25	28	-	12	-	126
53	5	3,8	134	18	63 %	-	73	-	14	-	56
54	2	1,0	135	10	58 %	-	11	-	5	-	41
55	5	2,0	144	28	44 %	-	25	-	10	-	50
56	4	4,1	151	19	53 %	-	41	-	15	20 %	22
57	5	2,3	181	17	55 %	15	39	3 %	11	-	145
58	2	0,7	186	17	50 %	-	16	-	6	-	54
Moyenne pour les 58 ateliers			96	22							

— Coût horaire —
moyen du réseau :
118 dollars

1. Il s'agit du nombre total d'heures rémunérées dans l'année financière sur le nombre d'heures normales de travail d'un ouvrier (38,75 heures par semaine).
2. Il s'agit du coût d'exploitation de l'atelier, sauf certains coûts comme ceux liés aux pièces, sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique.
3. Il s'agit des coûts des directions régionales et des bureaux de zone sur le nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique (coûts répartis entre les ateliers du territoire concerné).
4. Il s'agit, en pourcentage, du nombre d'heures imputées par les ouvriers pour des activités de mécanique sur le nombre total d'heures effectuées par ceux-ci.
5. Des investissements supplémentaires de 6 millions de dollars ne sont pas considérés dans ce tableau, étant donné qu'ils ne sont pas répartis par atelier pour le moment.
6. Nous avons déterminé le nombre moyen de véhicules entretenus en divisant le nombre de jours durant lesquels les véhicules étaient entretenus par l'atelier par le nombre de jours du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018 (365 jours).
7. Il s'agit, en pourcentage, du nombre moyen de véhicules entretenus pour des clients externes au gouvernement du Québec sur le nombre total de véhicules entretenus par l'atelier.

LISTE DES 12 ACTIVITÉS DE MÉCANIQUE ANALYSÉES

Activités comprises dans le tableau de bord du CGER

- 1 Entretien préventif de niveau 3 (pour les camions)
- 2 Entretien préventif de niveau 4 (pour les véhicules légers et les camions)
- 3 Entretien préventif de niveau 5 (pour les véhicules légers)
- 4 Entretien préventif de niveau 6 (pour les véhicules légers)
- 5 Réparation, ajustement et remplacement du système de freinage hydraulique (pour les véhicules légers)
- 6 Réparation, ajustement et remplacement du système de freinage pneumatique (pour les camions)
- 7 Changement et remplacement des pneus (pour les véhicules légers)

Activités non comprises dans le tableau de bord du CGER

- 8 Réparation et ajustement du système de démarrage (pour les véhicules légers)
- 9 Réparation, ajustement et remplacement du moteur (pour les véhicules légers et les camions)
- 10 Réparation, ajustement et remplacement du système d'éclairage (pour les camions)
- 11 Réparation et ajustement des systèmes hydrauliques (pour les camions)
- 12 Réparation et ajustement du système d'échappement (pour les véhicules légers)

CHAPITRE 3

Aide financière pour le développement économique

Audit de performance

Ministère de l'Économie et de l'Innovation

EN BREF

Le gouvernement du Québec investit 3 milliards de dollars annuellement pour l'aide au développement économique. Dans ce contexte, une stratégie globale et bien coordonnée est essentielle, car de nombreux programmes sont offerts et une multitude d'organismes de soutien aux entreprises sont impliqués. Le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) n'assume pas pleinement son rôle à cet égard.

Le MEI gère aussi ses propres subventions de façon déficiente : importantes subventions hors programmes mal justifiées ; versement avancé de centaines de millions de dollars en fin d'année financière ; failles dans la gestion d'un chantier de 1 milliard de dollars.

CONSTATS

1

De 2016-2017 à 2018-2019, le MEI a accordé 262,7 millions de dollars en subventions hors programmes sur la base d'analyses incomplètes et d'une documentation insuffisante. Cela représente 65 % des dossiers vérifiés.

2

En fin d'année financière 2016-2017 et 2017-2018, le MEI a devancé le versement de 335,7 millions de dollars en subventions, ce qui a contribué à diminuer le surplus annuel du gouvernement.

3

Le MEI gère un chantier de plus de 1 milliard de dollars de façon déficiente : lancement sans planification d'ensemble et choix discutable de certains projets.

4

Le MEI considère peu la performance des organismes de soutien aux entreprises et les chevauchements possibles entre ces organismes dans sa décision de leur octroyer une subvention de fonctionnement.

5

Le MEI n'assume pas suffisamment son rôle de coordination gouvernementale de l'aide octroyée pour le développement économique.

6

Le MEI n'évalue pas adéquatement l'effet de ses subventions et dispose d'une information de gestion incomplète et parfois erronée.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit
par intérim

Étienne Côté

Directeur d'audit

Annie Coulombe

Vincent Duguay

Julie Lampron

Geneviève Létourneau

SIGLE

MEI

Ministère de l'Économie et de l'Innovation

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	75
De 2016-2017 à 2018-2019, le MEI a accordé 262,7 millions de dollars en subventions hors programmes sur la base d'analyses incomplètes et d'une documentation insuffisante. Cela représente 65 % des dossiers vérifiés.	78
En fin d'année financière 2016-2017 et 2017-2018, le MEI a devancé le versement de 335,7 millions de dollars en subventions, ce qui a contribué à diminuer le surplus annuel du gouvernement.	81
Le MEI gère un chantier de plus de 1 milliard de dollars de façon déficiente : lancement sans planification d'ensemble et choix discutable de certains projets.	84
Le MEI considère peu la performance des organismes de soutien aux entreprises et les chevauchements possibles entre ces organismes dans sa décision de leur octroyer une subvention de fonctionnement.	88
Le MEI n'assume pas suffisamment son rôle de coordination gouvernementale de l'aide octroyée pour le développement économique.	90
Le MEI n'évalue pas adéquatement l'effet de ses subventions et dispose d'une information de gestion incomplète et parfois erronée.	93
Recommandations.	96
Commentaires de l'entité audité.	97
Renseignements additionnels.	101

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Le gouvernement du Québec consacre annuellement plus de 3 milliards de dollars¹ à l'aide au développement économique. Cette aide est constituée en majeure partie de mesures fiscales, auxquelles s'ajoutent plusieurs programmes d'aide financière. En 2017-2018, le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) a accordé 921 millions de dollars en subventions. Considérant les sommes importantes dépensées par le gouvernement du Québec pour soutenir le développement économique, le Vérificateur général a choisi de mener un audit de performance au sein du MEI.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

2 Le présent audit avait pour but de déterminer si le MEI coordonne efficacement l'aide financière gouvernementale en matière de développement économique et gère efficacement l'aide financière qu'il accorde.

3 Nos travaux portent sur les exercices de 2015-2016 à 2017-2018. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Les objectifs détaillés de l'audit et la portée des travaux sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

4 En ce qui a trait à l'audit des subventions hors programmes, notre travail a été limité, car le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor ne nous ont pas donné accès aux avis et analyses produits par leurs fonctionnaires à l'intention des membres des comités ministériels et du Conseil du trésor, au motif que ces documents sont protégés par le secret des délibérations du Conseil des ministres. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de procéder à l'analyse complète des éléments justifiant l'octroi de ces subventions.

Aide financière pour le développement économique

Mandat du MEI : élaborer les politiques de développement économique et coordonner leur exécution

5 Le MEI a pour mission de soutenir le développement économique et l'exportation, en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, sociaux et culturels dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique et de développement durable.

1. Ce chiffre est tiré d'un rapport de la Commission de révision permanente des programmes, publié en 2015.

6 En plus d'élaborer des politiques relatives aux domaines de sa compétence et de les proposer au gouvernement, il met en œuvre ces politiques, en surveille l'application et en coordonne l'exécution, le cas échéant en collaboration avec les ministères et organismes concernés. D'ailleurs, dans l'exercice de ses responsabilités, il peut obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements qu'il juge nécessaires. Les rôles et les responsabilités du MEI qui sont pertinents pour notre mandat sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

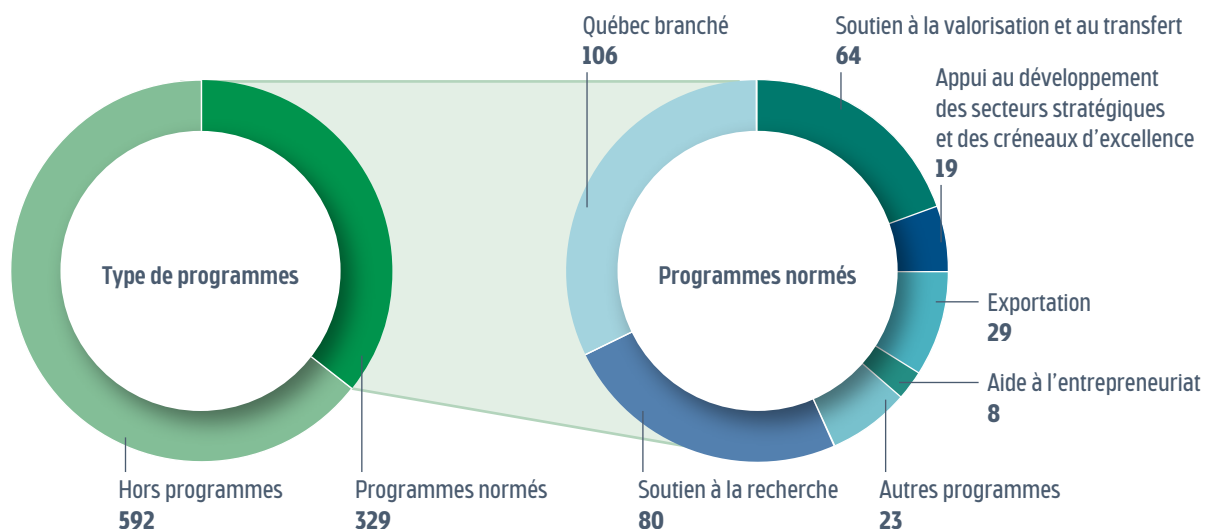
7 En 2013-2014, il existait 84 programmes d'aide directe aux entreprises, qui étaient gérés par 12 ministères et organismes gouvernementaux. Également, 503 organismes de soutien aux entreprises (aide à l'entrepreneuriat, recherche et innovation, concertation) étaient financés par le gouvernement. Devant ce nombre élevé d'acteurs, le rôle de coordination et de concertation du MEI est important. La section Renseignements additionnels comporte une liste partielle des principaux organismes liés au développement économique du Québec.

Aide financière du MEI : les deux tiers de l'aide accordée ne cadrent pas avec ses programmes

8 Le MEI gère ses propres programmes d'aide financière. Certaines de ses subventions sont dites normées, car elles sont régies par un cadre normatif approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor. Il accorde aussi des subventions dites hors programmes, c'est-à-dire qui ne cadrent dans aucun de ses programmes. Il doit obtenir l'autorisation préalable du Conseil du trésor si une telle subvention excède 50 000 dollars, ou l'autorisation du Conseil des ministres si elle est égale ou supérieure à 1 million de dollars. Un sommaire du processus de gestion de l'aide financière du MEI est présenté dans la section Renseignements additionnels.

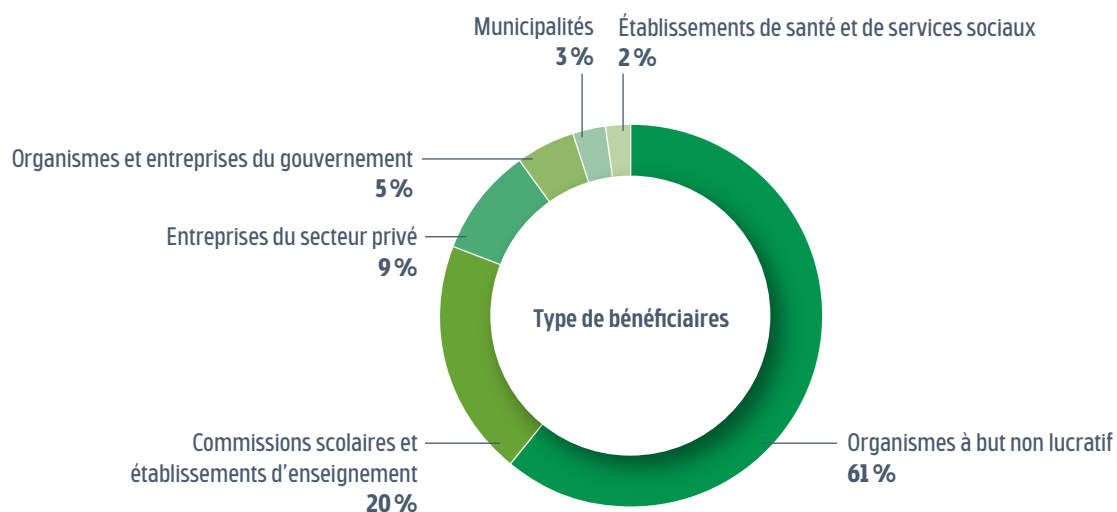
9 En 2017-2018, le MEI a accordé 921 millions de dollars en subventions, soit 329 millions de dollars dans le cadre de programmes normés et 592 millions de dollars hors programmes (figure 1).

FIGURE 1 Répartition de l'aide financière accordée en 2017-2018 en fonction des programmes (en millions de dollars)



10 La figure 2 présente, pour 2017-2018, la répartition de la dépense des programmes normés et des subventions hors programmes du MEI par type de bénéficiaires. Une part importante de ces subventions consiste en de l'aide indirecte aux entreprises, c'est-à-dire qu'elle est versée à des organismes à but non lucratif qui offrent des services-conseils aux entreprises ou qui les appuient dans leurs projets de recherche et d'innovation.

FIGURE 2 Répartition par type de bénéficiaires de la dépense de subventions 2017-2018



Source : Comptes publics 2017-2018 – Volume 2.

CONSTAT 1

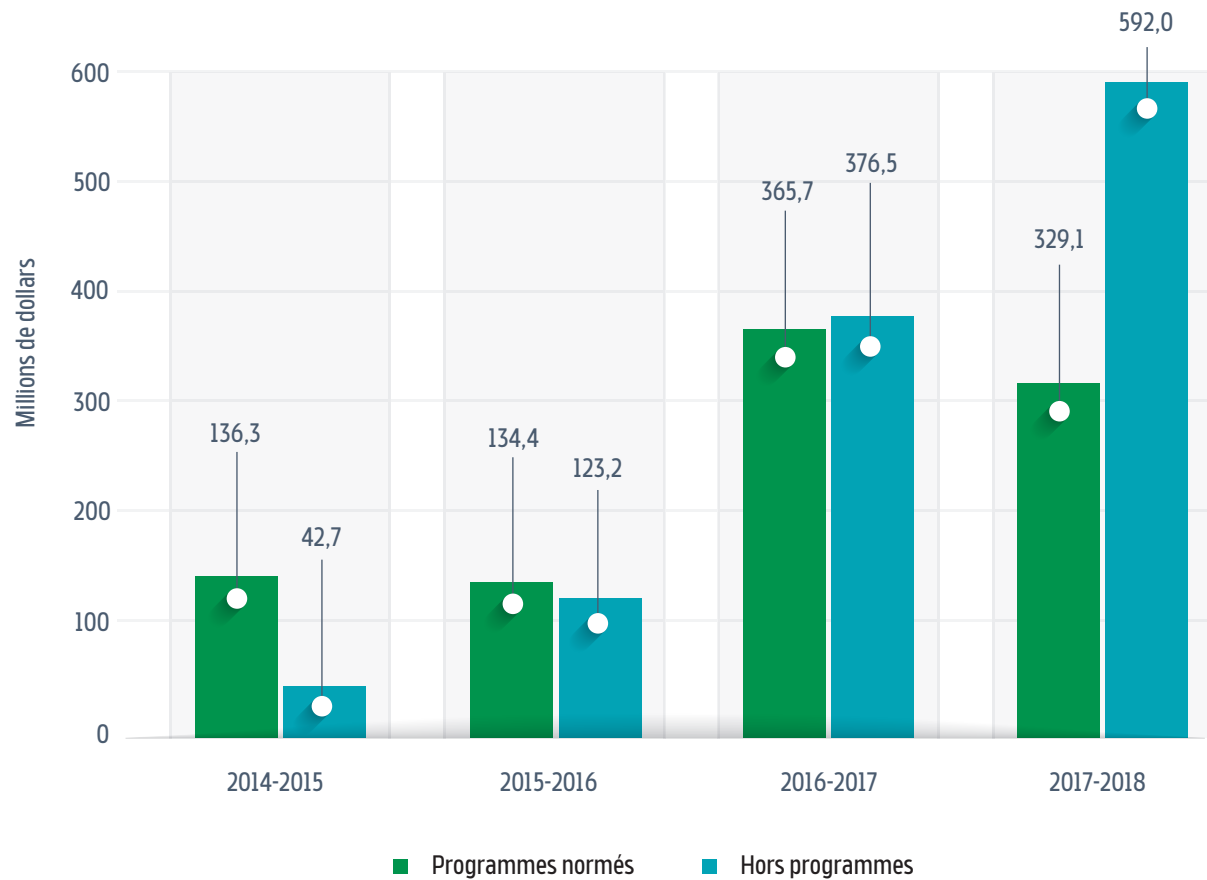
De 2016-2017 à 2018-2019, le MEI a accordé 262,7 millions de dollars en subventions hors programmes sur la base d'analyses incomplètes et d'une documentation insuffisante. Cela représente 65 % des dossiers vérifiés.

Qu'avons-nous constaté ?

- 11 Comme mentionné dans la section Mise en contexte, notre travail pour ce constat a été limité, car le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor ne nous ont pas donné accès aux avis et analyses produits par leurs fonctionnaires à l'intention des membres des comités ministériels et du Conseil du trésor, au motif que ces documents sont protégés par le secret des délibérations du Conseil des ministres. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de procéder à l'analyse complète des éléments justifiant l'octroi de ces subventions.
- 12 Bien que nous ne puissions pas nous prononcer sur les incidences possibles du problème décrit au paragraphe précédent, les analyses qui appuient la décision d'accorder des subventions hors programmes auxquelles nous avons eu accès omettent des éléments importants. Il manque notamment la démonstration de la valeur ajoutée du projet dans l'atteinte des objectifs ou encore la définition des risques associés aux projets.
- 13 Finalement, nous avons constaté que plusieurs documents pertinents pour les analyses sont manquants.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 14 Le niveau des subventions hors programmes croît rapidement. Comme le montre la figure 3, les deux tiers de toute l'aide financière accordée par le MEI en 2017-2018 sont hors programmes, soit 592 millions de dollars sur un total de 921 millions de dollars. Les bénéficiaires des subventions hors programmes accordées de 2014-2015 à 2017-2018 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 3 Subventions accordées par le MEI

Source : MEI.

15 Un programme normé doit respecter des règles autorisées par le Conseil du trésor. Ces règles précisent notamment les objectifs, les critères d'admissibilité permettant d'établir si une demande d'aide est recevable et les critères à utiliser pour sélectionner les projets qui devraient permettre de maximiser les effets recherchés. Elles prévoient aussi des mesures de suivi et d'évaluation des résultats.

16 Les subventions hors programmes, quant à elles, ne sont pas assujetties à un tel cadre. C'est pourquoi chacune doit être autorisée par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor sur recommandation du ministre de l'Économie et de l'Innovation. Pour assurer le traitement rigoureux, objectif et équitable de chaque demande d'aide et permettre au MEI de recommander au ministre les projets les plus prometteurs, nous nous attendons à ce que chaque dossier soit appuyé par une analyse complète et une justification adéquate.

Ce qui appuie notre constat

Analyse incomplète des demandes d'aide financière

17 Dans le cadre de nos travaux, nous avons vérifié 20 dossiers d'aide financière totalisant 401,5 millions de dollars de subventions hors programmes accordées en 2016-2017, 2017-2018 et 2018-2019. Pour 15 de ces dossiers dont les subventions totalisent 262,7 millions de dollars, des éléments importants sont absents des analyses. En voici quelques exemples :

Montant des subventions	Éléments absents du dossier
15 millions de dollars (à deux organismes)	■ La note d'analyse du MEI concernant le projet de décret à soumettre pour autorisation au Conseil des ministres n'inclut aucune recommandation, contrairement à la pratique habituelle. ■ Des questions sont soulevées sans qu'elles soient suivies de réponses. (Ces dossiers, qui sont en lien avec le branchement à un service Internet haut débit, sont traités plus en détail dans la partie sur le constat 3.)
60 millions de dollars (pour un projet commun à deux organismes)	■ La demande d'aide inclut des prévisions en matière de création d'emplois et de retombées économiques. Cependant, les sources de celles-ci ne sont pas indiquées et le MEI n'a pas remis en question ces prévisions. ■ Ces organismes financeront des projets de recherche conjointement avec l'industrie, mais le dossier n'indique pas comment les projets seront sélectionnés. Ainsi, le MEI n'a pas l'assurance que le processus qui sera mis en place favorisera l'équité et le choix des meilleurs projets. ■ Le MEI nous a mentionné que ce dossier a été mené par le gouvernement du Canada, par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Conseil exécutif. Il nous a indiqué que ces organismes ont réalisé des analyses, mais qu'il ne les a pas obtenues. Ces analyses auraient pourtant pu inclure des éléments importants à prendre en considération dans sa propre évaluation.
8 millions de dollars	■ La sélection de l'organisme par rapport à d'autres offrant des services similaires n'est pas bien justifiée. ■ Le MEI n'a pas évalué le risque de verser d'avance la totalité de cette importante subvention à cet organisme récemment constitué (depuis un peu plus d'un an). Si ce dernier n'est pas en mesure de mener à bien le projet, il pourrait être difficile pour le MEI de récupérer cette somme.
14 millions de dollars (à deux organismes)	■ Des éléments négatifs soulevés par des secteurs du MEI ont été omis de la note recommandant d'accorder la subvention. Les dossiers n'incluent pas de réponses à ces questionnements : – Les apports financiers externes demeurent problématiques, et les informations obtenues du demandeur sont insuffisantes pour permettre une évaluation acceptable du dossier. – L'aide à cet organisme pourrait difficilement se justifier sans un appui similaire à un organisme offrant des services comparables.

18 Finalement, plusieurs documents à la base d'une analyse rigoureuse sont absents de ces dossiers. Pensons ici notamment à la demande d'aide provenant de l'organisme, aux lettres confirmant la participation des autres partenaires du projet, aux états financiers, aux prévisions budgétaires ou au plan d'action annuel. Dans certains cas, les documents sont présents, mais ont été reçus par le MEI alors que sa recommandation avait déjà été faite ou que la subvention était déjà autorisée par le Conseil des ministres.

CONSTAT 2

En fin d'année financière 2016-2017 et 2017-2018, le MEI a devancé le versement de 335,7 millions de dollars en subventions, ce qui a contribué à diminuer le surplus annuel du gouvernement.

Qu'avons-nous constaté ?

Pratiques qui ont pour effet de diminuer le surplus du gouvernement

19 À la fin des années financières 2016-2017 et 2017-2018, le MEI a devancé le versement de 335,7 millions de dollars de subventions pour :

- réaliser des projets qui n'étaient pas encore choisis ou définis ;
- financer le fonctionnement d'organismes pour plusieurs années à venir.

20 De plus, le MEI verse trop rapidement l'aide pour des projets de recherche. Il n'attend pas que les projets soient officialisés avant d'entreprendre les versements, et certains projets autorisés ne voient jamais le jour. Cette situation contribue à l'accumulation par les regroupements de recherche d'importantes liquidités provenant du MEI.

Regroupements sectoriels de recherche industrielle

Neuf regroupements sectoriels de recherche industrielle ont été désignés par le gouvernement du Québec pour agir à titre d'organismes d'intermédiation et de financement de la recherche et du développement. Ces regroupements visent notamment à favoriser le transfert de savoirs technologiques entre les milieux de la recherche et de l'industrie.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Le versement devancé et trop rapide de l'aide occasionne une augmentation des dépenses de l'année courante. Il a un impact direct sur les résultats financiers du MEI, et donc du gouvernement.

22 Cette façon de faire implique aussi les risques suivants :

- Une fois l'argent versé, il est plus difficile de faire respecter les obligations prévues à la convention d'aide financière, comme celle d'obtenir une reddition de comptes sur l'utilisation de ces subventions.
- Si l'organisme met fin à ses activités ou si les projets ne se réalisent pas, les montants versés d'avance sont difficilement récupérables.
- Il est difficile de prévoir plusieurs années à l'avance que les objectifs fixés seront toujours prioritaires et que l'aide sera toujours pertinente.

Ce qui appuie notre constat

Devancement des subventions

23 Le devancement du versement de 335,7 millions de dollars à la fin des années financières 2016-2017 et 2017-2018 concerne 31 dossiers. La totalité de ceux-ci est relative à des subventions hors programmes, qui, comme mentionné au constat 1, sont souvent appuyées par des analyses incomplètes. Les paragraphes suivants présentent quelques exemples illustrant ce devancement.

24 Le 30 mars 2017, le MEI a versé une subvention de 10 millions de dollars à un organisme nouvellement créé pour financer son fonctionnement des cinq années suivantes. Toutefois, en juin 2018, cet organisme a avisé le ministère qu'il n'avait jamais commencé ses activités, n'ayant pas obtenu assez d'appuis pour aller de l'avant. Le ministère a donc dû entreprendre des démarches et a finalement réussi à récupérer ce montant.

25 Le 27 mars 2018, deux organismes constitués depuis seulement trois mois en vue de réaliser un projet commun ont reçu en un seul versement la totalité de leurs subventions de 10 et 30 millions de dollars pour financer leurs activités des cinq années à venir. Un an et demi plus tard, ces deux organismes ont à peine commencé leurs activités. De plus, le premier organisme doit toujours officialiser plusieurs éléments importants avec son contributeur principal (subvention prévue de 230 millions de dollars). Il est à noter que cet organisme a reçu une subvention additionnelle du MEI de 20 millions en 2018-2019. Ces deux organismes sont aussi le sujet d'un exemple dans la partie sur le constat 1.

26 Entre le 28 et le 31 mars 2017, le MEI a versé d'avance un total de 25 millions de dollars à neuf regroupements de recherche pour la réalisation de projets qui n'étaient pas encore choisis ou définis à cette époque. Il s'écartait ainsi de son processus habituel d'exiger une demande d'aide financière décrivant en détail chacun des projets proposés et étant appuyée par la recommandation d'un comité de sélection.

27 Finalement, la pratique du devancement était toujours existante en fin d'année financière 2018-2019. Voici deux exemples :

- Une entente relative à une subvention de 150 millions de dollars dont le versement devait s'échelonner de 2017-2018 à 2021-2022 a été amendée afin de devancer le versement de 70 millions.
- Après la modification d'une entente, une subvention de 20 millions de dollars a été versée en totalité en 2018-2019. Initialement, les versements devaient être de 5 millions en 2018-2019 et de 15 millions en 2019-2020.

Versement hâtif à des regroupements de recherche

28 Les regroupements de recherche ont pour rôle de sélectionner certains projets soumis par des universités ou des centres de recherche (promoteurs). Ils recommandent ensuite ces projets au ministère pour l'octroi d'une subvention. Une fois la subvention du MEI accordée, le regroupement a neuf mois pour convenir des détails avec le promoteur et signer une convention. Le processus de gestion des projets impliquant les neuf regroupements de recherche est illustré dans la section Renseignements additionnels.

29 Le problème vient du fait que le rythme de versement du MEI est beaucoup plus rapide que le rythme de réalisation des projets par les promoteurs. Au moins 40 % de la subvention est versée avant même que le regroupement de recherche ait officialisé son projet avec le promoteur. Nos travaux montrent que plusieurs projets sont finalement annulés et que les regroupements conservent l'argent pour de futurs projets.

30 Selon leurs états financiers audités au 31 mars 2018, ces neuf regroupements de recherche cumulaient 45,9 millions de dollars en liquidités provenant du MEI. Nous avons examiné le suivi du ministère à l'égard de ces sommes pour quatre regroupements de recherche. Celui-ci, complexe et très différent d'un regroupement à l'autre, ne permet pas de faire un rapprochement adéquat entre les sommes versées et les projets autorisés.

CONSTAT 3

Le MEI gère un chantier de plus de 1 milliard de dollars de façon déficiente : lancement sans planification d'ensemble et choix discutable de certains projets.

Qu'avons-nous constaté ?

- 31 Malgré la complexité et les coûts élevés de ces travaux, le MEI a lancé ce chantier sans estimer le budget nécessaire pour brancher l'ensemble des 340 000 foyers québécois mal ou non desservis à un service Internet performant.
- 32 Du 31 août 2017 au 9 septembre 2019, il a consenti 206,6 millions de dollars en subventions pour brancher un peu moins du tiers des foyers mal ou non desservis.
- 33 En raison de retards, l'échéance du 31 mars 2021 a été reportée au 31 mars 2022.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 34 En novembre 2016, 340 000 foyers québécois² ne possédaient pas de connexion Internet ou disposaient d'une connexion médiocre. Ces citoyens ne pouvaient donc pas pleinement tirer parti de l'économie numérique et des services sociaux qui leur sont offerts.
- 35 En raison de l'importance des sommes investies, une planification rigoureuse est nécessaire afin de maximiser l'atteinte des objectifs.
- 36 De plus, le processus d'analyse doit permettre de sélectionner les projets qui présentent le rapport qualité-prix le plus élevé. Pour garantir l'objectivité et l'équité de ce processus, les critères utilisés doivent être énoncés de la façon la plus claire, précise et explicite possible.
- 37 Une planification globale pour l'ensemble de la province est essentielle, car plus une région est éloignée, plus les travaux sont complexes et coûteux. C'est le cas par exemple du Nord-du-Québec. Il y a donc un risque que les promoteurs sélectionnent les travaux les plus simples et délaissent les plus complexes.

2. Enquête *NETendances* 2016 du Centre facilitant la recherche et l'innovation dans les organisations (CEFRIO), novembre 2016.

Ce qui appuie notre constat

Faiblesses dans la planification

38 Ce chantier, qui a débuté en décembre 2016 avec le programme Québec branché, était doté d'une enveloppe de 100 millions de dollars. Dès novembre 2017, le gouvernement a ajouté 300 millions supplémentaires et s'est fixé comme objectif de brancher l'ensemble des 340 000 foyers mal ou non desservis à un service Internet performant. Que ce soit en décembre 2016 ou en novembre 2017, le MEI n'avait pas estimé le coût de ces travaux. Comme le montre le tableau 1, le MEI a jusqu'à maintenant annoncé 206,6 millions de dollars en subventions pour brancher 105 309 foyers, soit moins du tiers de l'objectif. Dans une analyse de novembre 2018, un groupe de travail fédéral-provincial-territorial évaluait les coûts totaux de ces travaux à plus de 1 milliard de dollars (incluant la contribution du promoteur et celle des deux paliers de gouvernement).

TABEAU 1 Subventions annoncées au 9 septembre 2019 en lien avec le branchement à une connexion Internet performante

	Projets	Subventions	Foyers
	Nbre	M\$	Nbre
Programme Québec branché	85	104,3	69 133
Subventions hors programmes	6	102,3	36 176
Total	91	206,6	105 309

Source : MEI.

39 De plus, le MEI n'a pas élaboré de planification visant à couvrir l'ensemble des régions de manière optimale ni défini les risques liés au projet. Voici quelques exemples à cet égard :

- Aucune analyse n'a été réalisée afin de définir la meilleure méthode d'appel de projets et de réalisation des travaux. Par exemple, la méthode de la subvention au moindre coût (aussi appelée enchères inversées) n'a pas été évaluée. Celle-ci permet de mettre les promoteurs en compétition pour un même projet et d'éviter qu'on propose de brancher un secteur en y retranchant de petites zones plus complexes et moins rentables.
- L'établissement d'un maximum d'aide, fixé initialement à 5 millions de dollars, n'était pas appuyé par des arguments. Après l'analyse des projets soumis, le ministère a dû demander au Secrétariat du Conseil du trésor l'autorisation de le retirer afin de ne pas exclure de bons projets.
- Plusieurs promoteurs ont eu de la difficulté à interpréter les instructions du ministère. En effet, 71 des 247 projets soumis (29 %) ont été rejetés, car ils présentaient un chevauchement avec une zone déjà desservie adéquatement. Le MEI s'est ainsi privé de projets qui auraient pu être intéressants. Une illustration de la carte d'admissibilité et de la notion de chevauchement relatives au programme Québec branché est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Sélection mal justifiée

40 Pour solliciter des projets, le MEI a effectué un appel de projets. Les promoteurs avaient jusqu'au 20 avril 2017 pour soumettre une proposition. Après cette date, le MEI évaluait les projets. Afin d'orienter ses décisions, le MEI a déterminé des critères servant à évaluer la qualité de chacun des projets. Nous nous serions attendus à ce que les projets ayant obtenu les meilleures notes soient retenus. Cependant, certaines décisions ne sont pas allées dans ce sens et le dossier n'inclut pas de justification à ce sujet :

- Quatre projets ont été mis de côté alors qu'ils avaient une note supérieure à d'autres qui ont été retenus.
- Deux projets ont été annoncés publiquement avant que toutes les demandes aient été analysées par le ministère.
- Un projet a été retenu sans avoir fait l'objet d'une analyse comparative de la qualité.

41 Nous avons aussi relevé que six projets ont été annoncés en novembre 2017 alors qu'ils ne respectaient pas le maximum de l'époque, soit 5 millions de dollars. Les dépassements variaient entre 200 000 dollars et 15,7 millions de dollars. Ce n'est que trois mois plus tard que le Conseil du trésor a accédé à la demande du MEI en autorisant le retrait de ce maximum des normes du programme.

42 Finalement, notons que le guide de préparation d'une demande d'aide financière ne précise pas le poids relatif de chacun des critères servant à comparer les projets. Ce manque de clarté ne favorise pas l'objectivité et l'équité du processus.

Traitements discutables

43 Parmi les six dossiers de subvention hors programmes, qui totalisaient 102,3 millions de dollars (tableau 1), nous en avons analysé trois. Pour ces dossiers, le MEI a dû demander l'autorisation du Conseil des ministres, car ils ne respectaient pas les exigences du programme Québec branché.

44 Pour deux de ces dossiers, totalisant 15,2 millions de dollars, nous avons constaté plusieurs lacunes :

- La note d'analyse du MEI concernant le projet de décret à soumettre pour autorisation au Conseil des ministres n'inclut aucune recommandation, contrairement à la pratique habituelle. Rien n'appuie l'octroi de l'aide financière.
- Cette note soulève aussi des questions sans fournir de réponses. Par exemple, elle indique que cette situation pourrait créer un précédent à haut risque en générant des attentes dans d'autres régions ou en étant perçue comme une iniquité par ceux qui se sont soumis aux exigences du programme. Également, le promoteur aurait pu être invité à présenter son projet dans le cadre du programme.
- Aucune justification de la nécessité de s'écarter des exigences du programme Québec branché n'est incluse dans ces dossiers. Contrairement à ce qui s'est passé dans les autres dossiers, ces projets n'ont pas fait l'objet d'une analyse comparative de qualité et se sont vu accorder une subvention supérieure au maximum de 50 % des coûts admissibles.

45 Par ailleurs, certains promoteurs ayant soumis une demande au programme Québec branché ont eu le privilège d'être invités par le MEI à modifier leur projet pour qu'il devienne conforme aux attentes du MEI et soit retenu :

- Deux projets présentant des chevauchements avec des zones déjà desservies ont été redécoupés afin d'éliminer cette non-conformité. Pour les 69 autres projets rejetés pour la même raison, nous n'avons pas trouvé de documentation expliquant pourquoi ils n'ont pas eu la même opportunité.
- Quatre projets ont subi d'importantes modifications dans leur étendue ou dans leur structure de financement. Par exemple, un projet pour lequel on demandait une subvention de 227 000 dollars au MEI s'est finalement vu accorder 1,1 million de dollars après l'ajout de secteurs additionnels à brancher.

Retard dans la mise en œuvre

46 Le branchement de certaines régions au service Internet à haut débit et leur accès à l'économie numérique ainsi qu'à certains services sociaux sont retardés. En effet, les retards rencontrés dans la signature des conventions d'aide financière ont entraîné des retards dans la réalisation de certains projets. Réagissant à cette situation, le MEI a demandé au Conseil du trésor l'autorisation de reporter l'échéance du programme du 31 mars 2021 au 31 mars 2022.

Convention d'aide

Avant de procéder au versement de l'aide financière, le MEI et le bénéficiaire doivent signer une convention d'aide qui précise notamment les responsabilités de chacun et les travaux à réaliser.

CONSTAT 4

Le MEI considère peu la performance des organismes de soutien aux entreprises et les chevauchements possibles entre ces organismes dans sa décision de leur octroyer une subvention de fonctionnement.

Qu'avons-nous constaté ?

47 Pour la moitié des 20 dossiers vérifiés, la note appuyant la décision d'octroyer une subvention de fonctionnement à des organismes de soutien aux entreprises ne traite ni de leur performance observée dans le passé ni des risques de chevauchement entre les organismes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

48 De façon à maximiser l'utilisation des ressources publiques, le MEI doit notamment s'assurer de sélectionner les organismes les plus performants et de limiter les chevauchements de leurs activités. Ceci est particulièrement important dans le contexte où le gouvernement finance plusieurs centaines d'organismes de soutien aux entreprises.

Ce qui appuie notre constat

49 Nous avons vérifié 20 dossiers de subvention pour le fonctionnement d'organismes de soutien aux entreprises :

- dix dossiers subventionnés par le Programme de soutien à la valorisation et au transfert ;
- sept dossiers subventionnés par le Programme d'aide à l'entrepreneuriat ;
- trois dossiers relatifs à des subventions hors programmes.

50 Pour 12 de ces 20 dossiers, la note appuyant la décision d'octroyer la subvention ne traite pas de la performance de l'organisme. Quant aux risques de chevauchement, ils ne sont abordés que dans deux dossiers. Compte tenu du grand nombre d'organismes financés, ces deux éléments devraient, selon nous, toujours être abordés. Les paragraphes suivants présentent des exemples de faiblesses à cet égard.

51 En 2017-2018, une subvention hors programmes de 8 millions de dollars a été accordée à un nouvel organisme souhaitant offrir des services-conseils aux PME. Alors que les analyses du MEI ne traitaient ni de la performance ni des risques de chevauchement, il a eu à répondre à ces questions du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère du Conseil exécutif à cet égard :

- Qu'est-ce qui distingue cet organisme d'un autre organisme d'aide à l'entrepreneuriat financé par le MEI?
- Pourquoi le coût d'intervention par entreprise de cet organisme est-il supérieur à 60 000 dollars, alors qu'il n'est que d'environ 37 000 dollars pour un autre organisme d'aide à l'entrepreneuriat?

52 En 2015-2016, les analyses appuyant l'octroi d'une aide de 1,1 million de dollars à un organisme ne traitaient pas de sa faible performance. Pourtant, dans un rapport d'évaluation déposé trois mois plus tard, le MEI lui accordait une note de seulement 57 %, en jugeant ses résultats en deçà des attentes. Le rapport soulevait son bas rendement de la dépense publique québécoise (chaque dollar investi par le MEI ne générait que 0,57 dollar d'argent neuf) et son faible taux d'autofinancement de 20,7 %. Malgré tout, au cours des années qui ont suivi, le MEI lui a accordé de nouvelles subventions sans jamais soulever sa faible performance.

53 Finalement, depuis 2015, le MEI est en réflexion sur le rôle de trois organismes financés par le Programme de soutien à la valorisation et au transfert. En effet, il indique dans une note que le principal besoin qui a justifié leur création en 2001 a depuis été comblé, et que par conséquent leur rôle et leur financement doivent être revus. Après trois ans de réflexion, leur niveau de subventions n'a toujours pas été ajusté. De 2015-2016 à 2017-2018, ces organismes ont reçu 13,5 millions de dollars d'aide du MEI pour financer leur fonctionnement.

CONSTAT 5

Le MEI n'assume pas suffisamment son rôle de coordination gouvernementale de l'aide octroyée pour le développement économique.

Qu'avons-nous constaté ?

54 Les actions du MEI visant à corriger les problèmes de cohérence et d'efficience en lien avec l'aide au développement économique soulevés dans deux rapports sont insuffisantes. On dénombre toujours un trop grand nombre de programmes et d'organismes d'aide qui se chevauchent, ce qui complexifie les démarches des entreprises.

Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Selon un rapport publié en 2015 par la Commission de révision permanente des programmes, le gouvernement du Québec consacre annuellement plus de 3 milliards de dollars à l'aide au développement économique. En raison des nombreux ministères et organismes gouvernementaux impliqués, du nombre élevé de programmes concernés et de la multitude d'organismes de soutien aux entreprises financés, une bonne coordination gouvernementale est essentielle afin de sélectionner les actions qui sont globalement les plus performantes et d'éviter les doublons.

56 Comme ministère ayant le rôle de coordonner les interventions gouvernementales en matière de développement économique, le MEI se doit de surveiller celles-ci. Il se doit aussi d'orienter les actions des autres intervenants et d'influencer ceux-ci en ce domaine.

Ce qui appuie notre constat

Mise en œuvre des recommandations de deux rapports

57 En juin 2014, le gouvernement a créé la Commission de révision permanente des programmes. Celle-ci a déposé en juin 2015 un rapport soulevant différents problèmes à l'égard de l'aide financière au développement économique. En voici les principaux :

- L'offre gouvernementale en matière d'aide au développement économique n'était pas guidée par une vision stratégique d'ensemble, ce qui conduisait à la multiplication des outils et à la dispersion des efforts.
- En 2013-2014, l'aide directe aux entreprises était distribuée par 12 ministères et organismes, dans le cadre de 84 programmes différents. Cet éparpillement complexifiait la gestion pour le gouvernement, rendait plus difficile l'accès des entreprises à ces programmes et présentait des risques de chevauchement.
- Pour la même période, le gouvernement a subventionné 503 organismes d'aide indirecte aux entreprises (aide à l'entrepreneuriat, recherche et innovation, concertation). Cette aide était éparpillée dans de nombreux programmes, ce qui rendait difficile la compréhension des missions et des rôles de chacun, en plus du risque de dédoublement des activités. La Commission s'interrogeait également sur la performance et le niveau d'autofinancement de ces organismes.

58 La Commission a formulé neuf recommandations au gouvernement pour remédier à cette situation. Ce dernier a confié la mise en œuvre de six de celles-ci à la Table sur l'aide au développement économique, un comité interministériel présidé par le MEI. Dans l'ensemble, la mise en œuvre de ces six recommandations est insatisfaisante. Voici les principales lacunes toujours présentes (le détail de celles-ci est présenté dans la section Renseignements additionnels) :

- Le MEI ne dispose pas d'un portrait actuel de l'ensemble des mesures d'aide au développement économique ni de données de base sur les interventions de chacun.
- Selon les informations disponibles, le nombre de volets inclus dans des programmes d'aide directe aux entreprises a considérablement augmenté, passant de 61 en 2014-2015 à 81 en 2017-2018.
- Des chevauchements dans le rôle des divers organismes financés sont toujours présents. Par exemple, le MEI finance le créneau d'excellence Tourisme d'aventure et écotourisme, alors que le ministère du Tourisme finance l'association touristique sectorielle Aventure Écotourisme Québec.

59 Un autre rapport déposé en septembre 2017, celui du Conseil consultatif sur l'économie et l'innovation, indique que plusieurs entrepreneurs rencontrés :

- critiquent la multiplication d'organismes ;
- ne savent pas à quelle porte frapper ;
- perdent du temps en démarches ;
- se retrouvent devant des conseillers à la compétence variable.

60 Ce rapport recommande aussi une importante réforme des organismes de recherche et de développement, réforme impliquant notamment la diminution de leur nombre et une augmentation de leur niveau d'autofinancement.

Pôles régionaux d'innovation : un exemple de manque de coordination

61 La création de 18 pôles régionaux d'innovation et de leur réseau national, une mesure de 32 millions de dollars annoncée en février 2018, est un bon exemple de manque de coordination du MEI.

62 En appui à leur création, aucune analyse n'abordait les risques de chevauchement entre ces nouveaux organismes et les nombreux acteurs régionaux œuvrant dans le même domaine. De plus, le MEI n'a pas consulté les municipalités régionales de comté (MRC), à qui pourtant la loi reconnaît la compétence du développement local et régional sur leur territoire.

63 En mai 2019, soit moins d'un an après la création du réseau national, le gouvernement y a mis fin. À cette date, l'existence de seulement cinq des 18 pôles régionaux était officialisée par la signature d'une convention d'aide financière.

CONSTAT 6

Le MEI n'évalue pas adéquatement l'effet de ses subventions et dispose d'une information de gestion incomplète et parfois erronée.

Qu'avons-nous constaté ?

64 Les données du système d'information de gestion des subventions du MEI ne sont pas fiables. Des subventions hors programmes totalisant 554,2 millions de dollars avaient été inscrites aux programmes normés de 2015-2016 à 2017-2018 et ont dû être reclassées à la suite de nos travaux. De plus, pour certains programmes, l'ensemble des demandes reçues sont inscrites au système, alors que pour d'autres, seules les aides accordées sont enregistrées.

65 Par ailleurs, les rapports réalisés par le MEI ne permettent pas d'évaluer adéquatement la performance de ses programmes et des organismes subventionnés.

Pourquoi ce constat est-il important ?

66 Dans leur gestion d'un budget annuel de plusieurs centaines de millions de dollars, les décideurs doivent pouvoir s'appuyer sur une information fiable et de qualité. Cette information doit permettre de reconnaître les interventions :

- qui performant bien ;
- qui ne fonctionnent pas ;
- qui pourraient être améliorées.

Ainsi, les ressources disponibles peuvent être investies dans les moyens d'intervention les plus rentables.

Ce qui appuie notre constat

Information de gestion incomplète et parfois erronée

67 Le MEI n'a pas de procédure formelle encadrant l'enregistrement de données dans son système d'information de gestion, et les pratiques à cet égard sont très variables d'un secteur à l'autre. Par exemple, certains secteurs inscrivent toutes les demandes d'aide financière dès leur réception, alors que d'autres se limitent à enregistrer les cas où l'aide a été accordée.

68 Nous avons relevé 68 subventions hors programmes, totalisant 554,2 millions de dollars³, qui ont été inscrites de façon erronée à l'intérieur des enveloppes budgétaires des programmes normés.

69 De plus, lors de l'examen du suivi des sommes versées d'avance à quatre regroupements de recherche (voir la sous-section du constat 2 intitulée Versement hâtif à des regroupements de recherche), nous avons relevé des montants inscrits en double dans le système d'information. Nous n'avons pas été en mesure de quantifier le total de ces erreurs étant donné la complexité et le manque d'uniformité de ce suivi.

70 Par ailleurs, le MEI ne dispose pas d'un portrait détaillé qui précise l'utilisation de l'importante part des subventions qu'il verse aux organismes à but non lucratif. Comme le montre la figure 2, cette part atteignait 61 % du total des subventions du MEI pour 2017-2018. Un tel portrait lui permettrait pourtant de mieux apprécier l'usage fait de ces sommes, qui peut être par exemple : financer le fonctionnement de l'organisme, offrir des services aux entreprises, financer des projets de recherche et d'innovation.

71 Le MEI ne diffuse pas non plus d'information permettant de comprendre l'importance financière de chacun de ses programmes et de ses subventions hors programmes. Une telle information serait des plus pertinentes dans son rapport annuel de gestion.

Rapports n'évaluant pas adéquatement la performance

72 Notre analyse des rapports d'évaluation des programmes Soutien à la valorisation et au transfert et Soutien à l'entrepreneuriat produits par le MEI révèle plusieurs problèmes dans la méthode utilisée. En voici quelques exemples :

- Aucune donnée statistique n'est collectée directement des entreprises dont la demande a été rejetée. Les bénéficiaires financés sont forcément plus satisfaits que ceux dont le projet a été refusé.
- Le comité d'évaluation est composé exclusivement d'employés du MEI, qui sont à la fois juges et parties. Pour être indépendant, le comité devrait inclure des experts externes et des représentants des entreprises et organismes jouant un rôle majeur dans le domaine de l'intervention gouvernementale concernée.

3. Ce montant se répartit de la façon suivante : 90,8 millions de dollars en 2015-2016, 299,3 millions de dollars en 2016-2017 et 164,1 millions de dollars en 2017-2018.

- Certaines méthodes de calcul utilisées sont déficientes et l'origine de certaines données n'est pas précisée. Par exemple, pour un des critères évalués, le MEI utilise des indicateurs inappropriés.

73 L'ensemble de ces lacunes font que les évaluations produites ne remplissent pas adéquatement leur rôle, ce qui implique qu'il n'y a pas eu un réel questionnement sur l'utilité et la raison d'être des programmes évalués.

74 Par ailleurs, nous avons examiné huit rapports d'évaluation qui visent à apprécier si la performance des organismes subventionnés satisfait aux attentes du ministère. Nous y avons aussi décelé un manque d'indépendance du comité d'évaluation, ainsi que des faiblesses dans les méthodes de calcul et dans les sources de données utilisées. Par exemple, le MEI ne calcule pas l'effet de levier de son aide financière seulement sur l'investissement privé mais plutôt sur l'ensemble des investissements (privé, autres ministères, organismes gouvernementaux, etc.). Cette pratique a pour effet de surévaluer la performance de l'organisme.

RECOMMANDATIONS

75 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Économie et de l'Innovation. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer que chaque subvention hors programmes est appuyée par une analyse complète et une documentation suffisante.
- 2 Voir à ce que les versements des subventions soient faits au moment opportun, et ce, en s'assurant notamment qu'ils :
 - ne couvrent pas plus d'une année à la fois pour le fonctionnement d'un organisme ;
 - ne débutent pas avant que les projets concernés soient définis et approuvés ;
 - suivent le rythme de la réalisation des travaux, dans le cas de projets de recherche.
- 3 Renforcer les mécanismes de gestion en vigueur lorsque le ministère subventionne un chantier d'envergure tel que celui visant à brancher 340 000 foyers à un service Internet haut débit. Cela inclut notamment ces étapes :
 - produire et tenir à jour une planification de l'ensemble des travaux à réaliser, en y incluant notamment la définition des risques, une estimation des coûts et un échéancier ;
 - mettre en place un processus d'appel et de sélection des projets qui favorise le traitement juste et équitable des demandeurs et l'utilisation optimale des fonds publics investis ;
 - appuyer ses décisions par une analyse complète et une documentation suffisante.
- 4 Parfaire sa connaissance des organismes de soutien aux entreprises de manière à considérer leur performance et à éviter les chevauchements possibles entre eux dans le processus d'octroi des subventions de fonctionnement.
- 5 Assurer pleinement son rôle de coordination de l'aide gouvernementale pour le développement économique, notamment en :
 - s'assurant de disposer d'un portrait complet et à jour de l'aide gouvernementale sur la base d'une information de gestion de qualité ;
 - mettant en place avec ses partenaires gouvernementaux des mécanismes de concertation qui favorisent la sélection des actions les plus performantes et qui permettent d'éviter les doublons.
- 6 Rendre adéquatement compte de l'aide financière qu'il accorde et des effets obtenus par rapport aux objectifs gouvernementaux en se basant sur une information de gestion de qualité.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du ministère de l'Économie et de l'Innovation

« Le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec et y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques. De façon générale, il est d'accord avec sa lecture de la situation, mais souhaite apporter certaines précisions.

Constat 1 : Subventions hors programmes

« Le MEI déploie des efforts importants afin d'analyser et de justifier adéquatement chacune des subventions accordées hors programmes. Toutefois, il veillera à atteindre les plus hauts standards en la matière.

« Le MEI évaluera également, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, la possibilité d'inclure dans le cadre normatif de ses programmes le financement d'organismes actuellement soutenus hors programmes.

Constat 2 : Subventions lors des fins d'années financières

« La recommandation relative aux versements des subventions s'inscrit dans un virage déjà amorcé, et le MEI s'inspirera des meilleures pratiques afin d'adapter les siennes.

« Par ailleurs, le MEI souhaite signifier que la quasi-totalité des versements a été annoncée dans le cadre d'un budget et qu'en conséquence, il a donné suite aux orientations publiques du gouvernement et les versements ont été accordés, pour la grande majorité, à des partenaires de longue date du ministère.

Constat 3 : Infrastructures numériques

« Le cadre normatif du programme Québec branché stipule que le financement des infrastructures numériques s'effectue en complémentarité avec le programme Brancher pour innover du gouvernement fédéral, dans le cadre d'un appel de projets conjoint s'étant déroulé de décembre 2016 à avril 2017. Québec branché a pour objectif de maximiser le nombre de foyers ayant accès à une connexion Internet à haut débit grâce aux 100 millions de dollars octroyés au ministère, et ce, tout en tirant le meilleur parti de la contribution du gouvernement fédéral. À ce titre, le programme a permis d'aller chercher 35 % de l'enveloppe de Brancher pour innover.

« Certains ajustements ont été apportés au programme en cours de route afin de fournir à un maximum de foyers l'accès à des services Internet à haut débit de qualité. La quasi-totalité des projets soutenus sera terminée d'ici le 31 mars 2021, et ce, comme le prévoyait initialement le programme.

« Ce n'est qu'avec la mise à jour de novembre 2017 du Plan économique du Québec et le programme Québec haut débit, annoncé dans le budget 2019-2020, que le MEI a reçu le mandat et les ressources pour réaliser l'objectif de donner aux 340 000 foyers l'accès à une connexion Internet à haut débit. Grâce à l'expérience de Québec branché et aux travaux récents des comités de travail fédéral-provincial-territorial, il est estimé qu'un peu plus de 1 milliard de dollars seront nécessaires pour atteindre cet objectif. Ce montant proviendra de l'enveloppe du programme Québec haut débit, mais également de la contribution du gouvernement fédéral, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et de partenaires privés.

« Le MEI est à pied d'œuvre pour planifier l'ensemble des travaux nécessaires à la mise en œuvre de Québec haut débit et souscrit pleinement au traitement juste et équitable des demandeurs. Une analyse complète et une documentation pertinente appuieront les décisions.

Constat 4 : Subvention au fonctionnement des organismes

« Dans le cadre de ses processus d'analyse des demandes d'aide financière, le MEI utilise plusieurs critères, dont la démonstration de la pertinence de l'organisme et des retombées socioéconomiques, l'analyse des risques d'affaires et le lien avec les différentes priorités gouvernementales. Il prend également en compte les résultats des évaluations de programme réalisées.

« Dans le processus d'octroi des subventions de fonctionnement à des organismes, et dans l'optique de l'amélioration continue des processus, le MEI entend considérer encore davantage leur performance et fixer plus de cibles quantitatives.

Constat 5 : Rôle de coordination gouvernementale pour le développement économique

« Le MEI dispose de différents mécanismes afin de favoriser la cohérence des interventions gouvernementales, notamment par des comités interministériels visant le soutien aux projets d'investissement des entreprises ou l'élaboration de nouvelles politiques.

« Le MEI souligne quelques réalisations importantes de la Table sur l'aide au développement économique, qu'il présidait : adoption de paramètres généraux harmonisés pour les programmes d'aide financière directe aux entreprises (investissement et innovation) ; adoption d'orientations par le Secrétariat du Conseil du trésor sur le renouvellement ou l'élaboration de normes de programmes ainsi que sur l'aide remboursable. Le ministère a également respecté ses engagements auprès des autorités gouvernementales lors de la conclusion des travaux de la Table.

« Toutefois, le MEI ne peut être tenu responsable des décisions des autres ministères, sur lesquels il ne peut exercer aucun mécanisme de contrôle comparable à ceux des organismes centraux, qui approuvent les cadres normatifs des programmes ou encore qui mettent en place les mesures fiscales.

Constat 6 : Évaluation et information de gestion

« Le MEI souscrit aux principes d'une reddition de comptes basée sur une information de gestion de grande qualité. Toujours en action pour une amélioration continue de ses pratiques de gestion, le ministère s'engage à poursuivre ses efforts en ce sens.

« En ce qui concerne la pratique évaluative en vigueur, elle est conforme aux orientations gouvernementales et à la politique ministérielle du MEI. Bien que la participation de membres externes à des comités d'évaluation soit une pratique en vigueur, le MEI s'engage à mettre à jour sa politique afin d'y avoir recours davantage, notamment lors de l'évaluation de programmes normés.

« L'utilité et la raison d'être des programmes et des organismes financés sont traitées dans les rapports d'évaluation. Pour mesurer la performance de chacune de ses interventions, le MEI utilise notamment l'effet de levier de son aide financière par rapport à l'investissement des partenaires ainsi que le rendement de la dépense publique pour les contribuables québécois. Ces analyses et leurs résultats sont détaillés dans les rapports d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ou des résumés de ces derniers, sont présentés sur le site Internet du ministère.

« Le MEI continuera à être à l'avant-garde et perfectionnera ses méthodes, ses techniques d'analyse de même que ses processus d'évaluation afin de maintenir un haut standard de qualité. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Acteurs d'aide au développement économique du Québec

Sommaire du processus de gestion de l'aide financière

Bénéficiaires des subventions hors programmes
accordées de 2014-2015 à 2017-2018

Processus de gestion des projets
impliquant les regroupements de recherche

Québec branché – Illustration de la carte
d'admissibilité et de la notion de chevauchement

Suivi des recommandations de la Commission
de révision permanente des programmes

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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. 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 MEI coordonne efficacement l'aide financière en matière de développement économique.	■ Le MEI tient à jour un portrait de l'ensemble de l'aide gouvernementale pour le développement économique. ■ Il élabore puis propose au gouvernement des stratégies afin d'optimiser l'impact de l'aide au développement économique. ■ Il voit à la cohérence des interventions en favorisant l'arrimage de l'aide avec les priorités gouvernementales et en contribuant à l'élimination des chevauchements. ■ Il veille à ce que les outils nécessaires à l'évaluation des moyens d'intervention gouvernementaux soient mis en place.
S'assurer que le MEI gère efficacement l'aide financière qu'il accorde.	■ Chacun de ses programmes normés : – est fondé sur une analyse rigoureuse des besoins et de l'efficacité des mesures envisagées ; – dispose de critères d'admissibilité et de modalités d'application bien définis ; – inclut des conditions de suivi et de reddition de comptes efficaces et efficaces ; – fait l'objet d'une évaluation de ses impacts et de l'atteinte des objectifs fixés. ■ La sélection des projets et la détermination des montants de subvention accordés sont appuyées par des analyses rigoureuses, objectives et équitables, dans le respect des règles établies. ■ Un suivi diligent des conditions rattachées à chaque subvention est réalisé. ■ Le MEI dispose d'une information de gestion complète, fiable et utile à la prise de décision. ■ Le MEI rend adéquatement compte de la gestion de l'aide attribuée et de l'atteinte des objectifs fixés.

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 8 novembre 2019.

Nos travaux ont porté sur la coordination exercée par le MEI en ce qui concerne l'aide financière gouvernementale pour le développement économique. Nous avons aussi traité de la gestion effectuée par ce ministère de l'aide financière qu'il accorde. Nos travaux excluent les programmes du Fonds du développement économique, qui sont gérés conjointement avec Investissement Québec. De plus, notre audit ne traite pas des subventions aux Fonds de recherche du Québec et au Centre de recherche industrielle du Québec, organismes relevant du ministère.

Nous avons réalisé des entrevues auprès des membres du personnel du MEI. En outre, nous avons notamment analysé divers documents et avons rencontré différentes fédérations liées au développement économique québécois.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à juillet 2019. Ils ont porté sur les années 2015-2016 à 2017-2018. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons sélectionné trois programmes d'aide du MEI ainsi que des subventions hors programmes. Au total, 130 dossiers d'aide financière ont été analysés, comme le montre le tableau 2.

TABLEAU 2 Programmes de subventions sélectionnés (données de 2015-2016 à 2017-2018)

Programmes	Subventions accordées			
	Période de 3 ans		Dossiers analysés	
	Nbre de dossiers	M\$	Nbre de dossiers	M\$
Québec branché ¹	85	104,3	85 ²	104,3
Soutien à la valorisation et au transfert	687	172,8	18	16,3
Aide à l'entrepreneuriat	60	15,6	7	7,2
Subventions hors programmes	154 ³	1 220,6 ³	20	401,5
Total	986	1 513,3	130	529,3

1. Les données de ce programme représentent l'aide annoncée au 9 septembre 2019. Cette aide est conditionnelle à la signature d'une convention d'aide.

2. Pour ces dossiers, notre travail a principalement consisté à apprécier la rigueur du processus d'évaluation de la qualité des projets et la rigueur des motifs appuyant leur sélection.

3. Ces données incluent sept dossiers totalisant 128,9 millions de dollars en subventions accordées en 2018-2019. Six d'entre eux sont liés à Québec branché.

La sélection de ces programmes et de ces dossiers d'aide est notamment basée sur leur importance financière, leur clientèle cible et certains risques particuliers propres au mandat. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des programmes d'aide financière en place au MEI, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE L'ENTITÉ

Les principales responsabilités du MEI en lien avec l'aide financière pour le développement économique sont précisées dans la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation*. Celle-ci prévoit notamment que le MEI :

- a pour mission de soutenir le développement économique et l'exportation en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, sociaux et culturels dans une perspective de création d'emplois, de prospérité économique et de développement durable ;
- élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, en vue particulièrement de favoriser le développement de l'industrie, du commerce et des coopératives ;
- met en œuvre ces politiques, en surveille l'application et en coordonne l'exécution, le cas échéant en collaboration avec les ministères et organismes concernés ;
- élabore et met en œuvre, le cas échéant en collaboration avec les ministères et organismes concernés, des stratégies de développement et des programmes d'aide ;
- assure la prospection des investissements, l'expansion des marchés et la concrétisation au Québec des activités qui en découlent dans le cadre de la politique en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes et de celle en matière d'affaires internationales ;
- accroît l'efficacité des initiatives visant le développement économique en favorisant l'harmonisation, la simplification ainsi que l'accessibilité des services de soutien à l'entrepreneuriat ;
- assure la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement économique et, à cette fin, est associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles concernant ce développement et donne son avis lorsqu'il le juge opportun ;
- est responsable, en concertation avec les instances locales reconnues, des sommes qu'il peut leur confier et administre en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement économique ;
- convient avec les ministères et organismes du gouvernement, notamment avec le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, de modalités de collaboration pour faciliter la réalisation de ses responsabilités.

La loi prévoit que dans l'exercice de ses responsabilités, le MEI peut obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements qu'il juge nécessaires.

ACTEURS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

La liste ci-dessous présente des exemples d'acteurs présents dans l'écosystème québécois en matière d'aide au développement économique. Cette liste non exhaustive donne une vue d'ensemble des principaux acteurs concernés.

Fédéral

- Banque de développement du Canada
 - Développement économique Canada pour les régions du Québec
 - Exportation et Développement Canada
-

Provincial

- Investissement Québec
 - Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
 - Ministère de l'Économie et de l'Innovation
 - Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
 - Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
 - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
 - Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
 - Ministère des Transports
 - Ministère du Tourisme
 - Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
-

Régional ou sectoriel

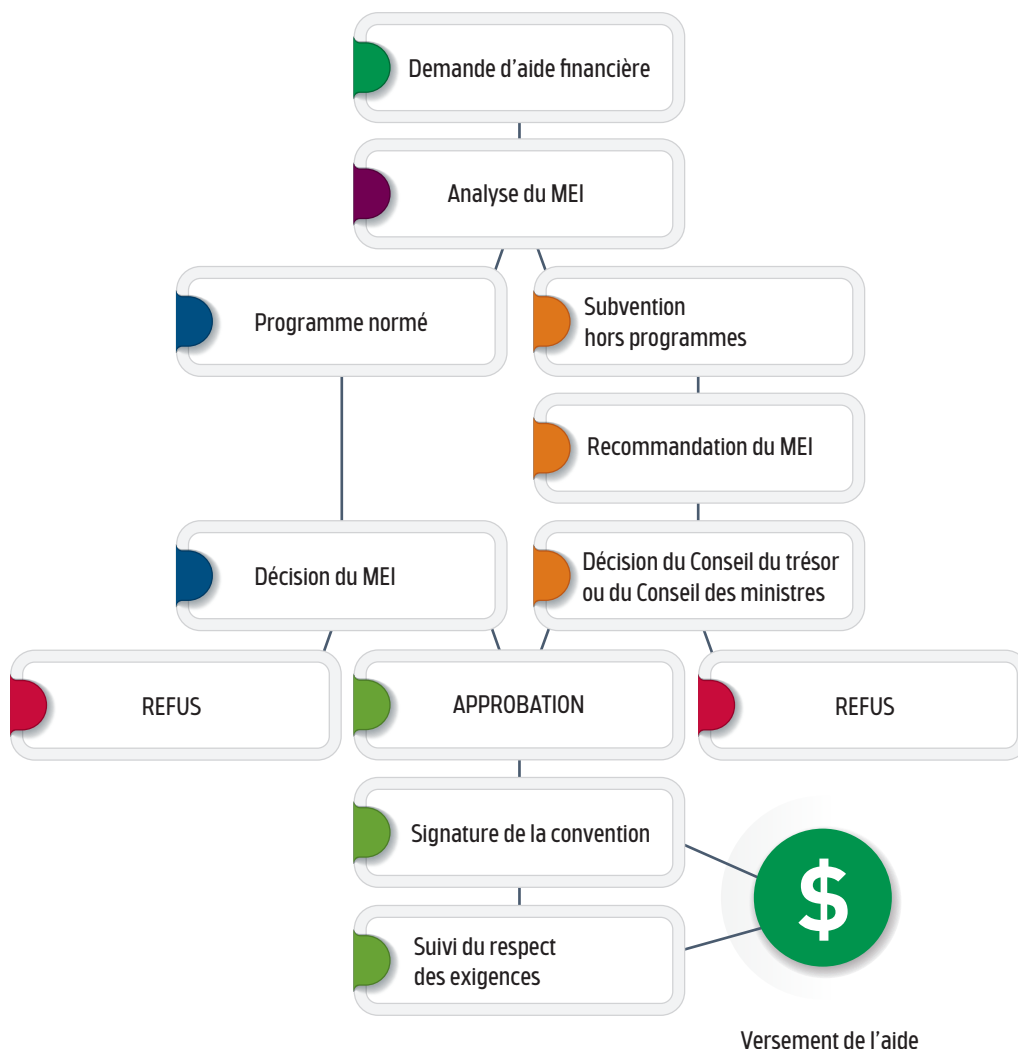
- 87 municipalités régionales de comté
 - 59 centres collégiaux de transfert de technologie
 - 57 sociétés d'aide au développement des collectivités
 - 22 associations touristiques régionales
 - 22 pôles d'économie sociale
 - 16 associations touristiques sectorielles
 - 10 centres d'aide aux entreprises
 - 9 centres d'excellence numérique
 - 9 regroupements sectoriels de recherche industrielle
 - 5 pôles régionaux d'innovation
 - 4 organismes de liaison et de transfert en innovation sociale
 - 3 sociétés de valorisation de la recherche universitaire
 - Communauté métropolitaine de Montréal
 - Communauté métropolitaine de Québec
-

SOMMAIRE DU PROCESSUS DE GESTION DE L'AIDE FINANCIÈRE

Le MEI attribue la grande majorité de ses subventions en mode continu, c'est-à-dire que les demandes sont analysées au fur et à mesure qu'elles sont reçues et que l'aide financière est accordée jusqu'à l'épuisement du budget disponible. Le ministère procède aussi à des appels de projets. Il diffuse alors un avis public, qui inclut notamment les critères d'admissibilité, les éléments requis et la date limite pour déposer une demande. Un comité analyse ensuite l'ensemble des demandes d'aide financière, les priorise et recommande les projets les plus prometteurs.

La figure 4 présente sommairement le processus de gestion de l'aide financière.

FIGURE 4 Sommaire du processus de gestion de l'aide financière



BÉNÉFICIAIRES DES SUBVENTIONS HORS PROGRAMMES ACCORDÉES DE 2014-2015 À 2017-2018 (en millions de dollars)

Année financière : 2014-2015

Institut de recherches cliniques de Montréal	19,8
Autres bénéficiaires (≤ 5 000 000 \$)	22,9
	42,7

Année financière : 2015-2016

Conseil québécois de la coopération et de la mutualité	20,3
Femmessor Québec	17,9
Institut de recherches cliniques de Montréal	15,8
Génome Québec	13,0
Fédération des coopératives de services à domicile et de santé du Québec	8,1
Centre de transfert d'entreprise du Québec	6,3
MicroEntreprendre	6,3
Autres bénéficiaires (≤ 5 000 000 \$)	35,5
	123,2

Année financière : 2016-2017

Institut national d'optique	57,0
Génome Québec	56,4
Institut de recherches cliniques de Montréal	50,5
Université de Montréal	50,0
Centre de recherche informatique de Montréal	29,0
Regroupement pour le développement de l'avion plus écologique	22,5
Aéro Montréal	10,1
Centre coopératif international	10,0
Ouranos	7,7
Université du Québec à Rimouski	6,2
COREM	6,0
Autres bénéficiaires (≤ 5 000 000 \$)	71,1
	376,5

Année financière : 2017-2018

Ville de Montréal	150,0
Société du Plan Nord	73,6
Innovation ENCQOR	66,7
CQDM – Consortium québécois sur la découverte du médicament (fédéral)	60,0
Mitacs	50,9
Fonds d'action québécois pour le développement durable	30,0
IVADO Labs	30,0
Université de Sherbrooke	20,5
Corporation Inno-centre du Québec	15,0
Université du Québec à Rimouski	15,0
Fondation de l'entrepreneurship	10,0
Institut de recherches cliniques de Montréal	10,0
SCALE.AI ¹	10,0
Mouvement des accélérateurs d'innovation du Québec	8,0
Centre technologique des résidus industriels	7,5
Autres bénéficiaires (≤ 5 000 000 \$)	34,8

592,0

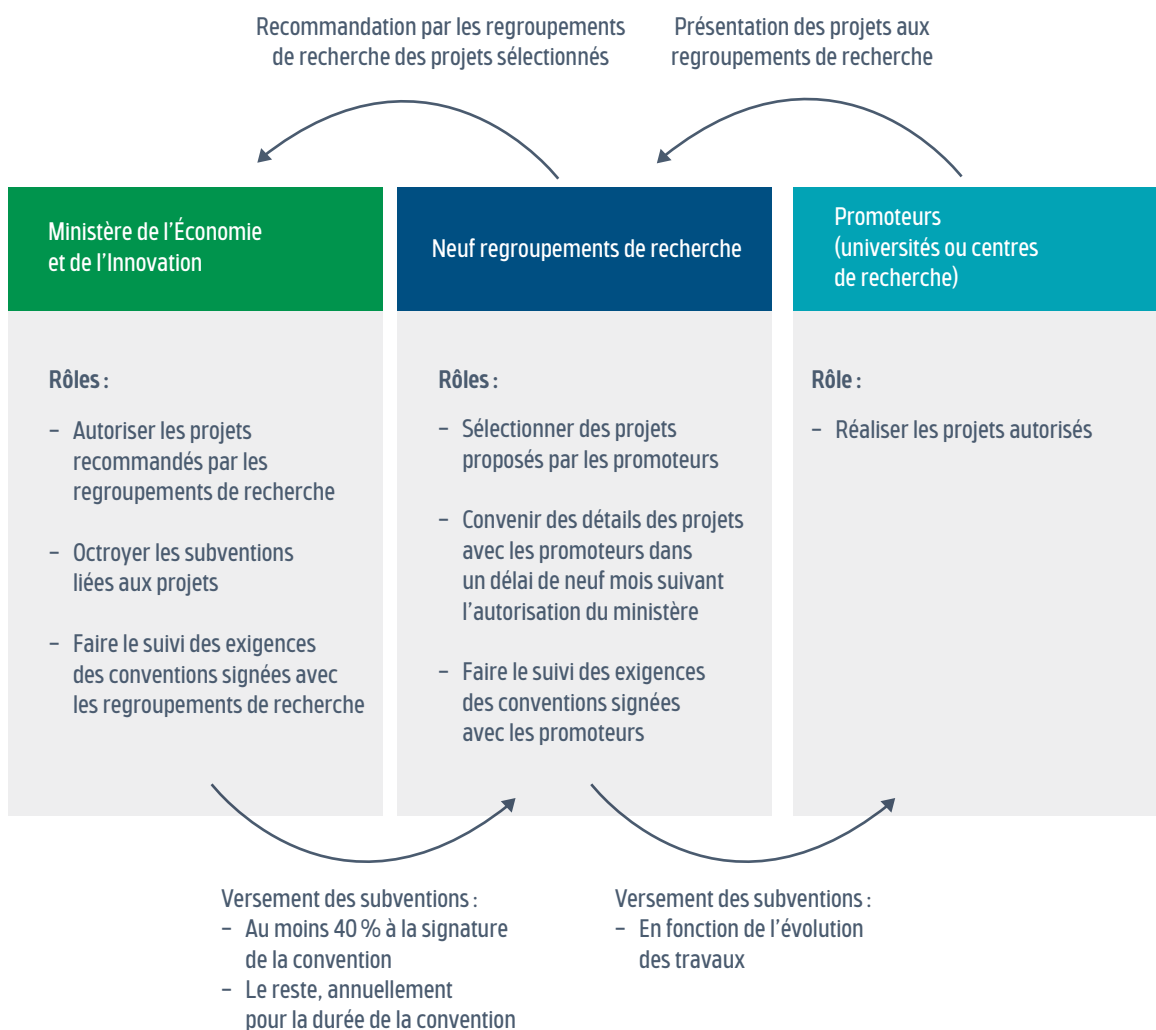
1. SCALE.AI a aussi obtenu une aide financière de 20 millions de dollars en 2018-2019 pour le même projet.

Source : MEI.

PROCESSUS DE GESTION DES PROJETS IMPLIQUANT LES REGROUPEMENTS DE RECHERCHE

La figure 5 illustre le processus de gestion des projets partagé entre le MEI et les regroupements de recherche. Elle montre les rôles des différents acteurs et les actions qu'ils exécutent.

FIGURE 5 Processus de gestion des projets partagé entre le MEI et les regroupements de recherche



Constats :

- Plusieurs projets autorisés ne voient jamais le jour.
- Les versements du MEI sont beaucoup plus rapides que l'avancement des travaux.

QUÉBEC BRANCHÉ – ILLUSTRATION DE LA CARTE D'ADMISSIBILITÉ ET DE LA NOTION DE CHEVAUCHEMENT

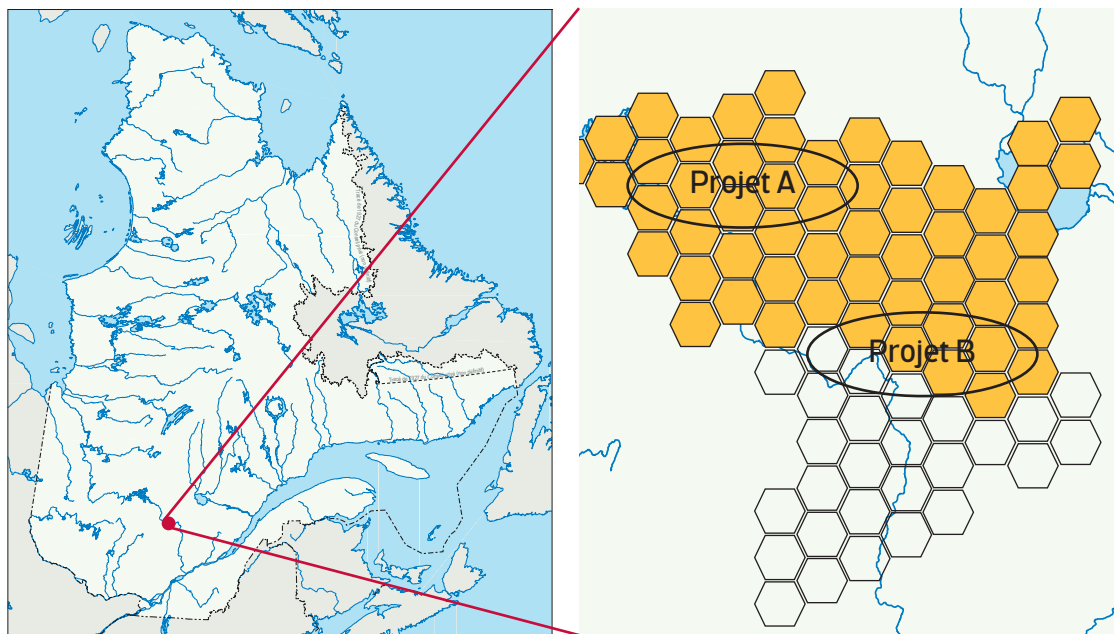
Le programme Québec branché a pour but de soutenir les projets visant à offrir aux citoyens, aux organismes et aux entreprises situés en milieu rural un service Internet haut débit, là où il n'est pas offert, d'une qualité et d'un coût comparables à ceux du service en milieu urbain.

Fondée sur les données transmises par les fournisseurs de services Internet présents sur le territoire du Québec, une carte d'admissibilité a été mise à la disposition des demandeurs de financement. À partir de ces données de couverture, les zones bien, mal ou non desservies y sont représentées au moyen d'hexagones correspondant à une surface de 25 km² :

- Un hexagone coloré représente une zone où les critères minimums qui définissent un service Internet haut débit ne sont pas respectés.
- Un hexagone non coloré représente une zone où ces critères minimaux sont respectés.

La figure 6 illustre ces zones et présente deux projets fictifs pour illustrer la notion de chevauchement. Pour être admissible, un projet doit se situer exclusivement sur une zone colorée (**projet A**). On dit qu'il y a **chevauchement** lorsque le projet empiète sur une zone qui satisfait déjà aux critères d'un service Internet haut débit (**projet B**). Les projets présentant un chevauchement sont automatiquement rejetés.

FIGURE 6 Illustration de la notion de chevauchement



SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES

Voici les résultats de notre suivi des six recommandations de la Commission de révision permanente des programmes dont la mise en œuvre était sous la responsabilité de la Table sur l'aide au développement économique, un comité interministériel présidé par le MEI.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de ces six recommandations nous apparaît insatisfaisante.

Recommandations sur l'aide budgétaire directe

1. Uniformiser les normes des programmes et favoriser la mise en place de programmes interministériels. L'uniformisation des normes et l'intégration des programmes qui visent les mêmes objectifs permettraient une réduction considérable du nombre de programmes. On pourrait, par exemple, viser l'existence d'un seul programme d'aide à l'investissement et d'un seul programme d'aide à l'innovation. Le même programme serait accessible à la clientèle de tous les ministères.

Mise en œuvre partielle :

- À la suite des travaux de la Table sur l'aide au développement économique, le Conseil du trésor a adopté des orientations devant être appliquées par les ministères et organismes lors du renouvellement ou de l'élaboration d'un programme d'aide directe à l'innovation et à l'investissement.
- À la suite des travaux de la Table, le Secrétariat du Conseil du trésor a produit un guide de bonnes pratiques pour l'élaboration de normes de programmes d'aide financière.
- Aucun programme interministériel n'a été créé.
- En ce qui concerne l'aide directe aux entreprises, la diminution attendue du nombre de programmes est loin d'être atteinte. Le nombre de volets inclus dans ce type de programmes est passé de 61 en 2014-2015 à 81 en 2017-2018, selon une compilation du MEI.

2. Le gouvernement devrait généraliser le recours aux contributions remboursables (prêts, garanties de prêts) et réserver l'utilisation des subventions (non remboursables) pour les projets à haut risque pour l'entreprise (recherche, développement de produits, démonstration). La formule des prêts ou des garanties de prêts devrait être étendue à l'ensemble des ministères à vocation économique.

Mise en œuvre partielle :

- À la suite des travaux de la Table, le Conseil du trésor a adopté des orientations devant être appliquées par les ministères et organismes lors du renouvellement ou de l'élaboration d'un programme d'aide directe à l'innovation et à l'investissement. Ces orientations demandent de privilégier l'aide remboursable lorsqu'il s'agit de projets d'investissement.
- Le MEI ne compile pas l'information sur la proportion de l'aide octroyée à titre de contributions remboursables par rapport aux subventions.

3. De façon à privilégier les meilleurs projets, toutes les subventions (contributions non remboursables) devraient être attribuées par concours. Aucune contribution non remboursable ne devrait être allouée selon la formule « premier arrivé, premier servi ».

Mise en œuvre partielle :

- À la suite des travaux de la Table, le Conseil du trésor a adopté des orientations devant être appliquées par les ministères et organismes lors du renouvellement ou de l'élaboration d'un programme d'aide directe à l'innovation et à l'investissement. Ces orientations précisent que l'attribution de ces subventions se fait en continu sauf lorsqu'elles visent le financement d'un projet d'innovation dont les dépenses admissibles sont égales ou supérieures à 400 000 dollars. Dans ce cas, l'attribution doit faire l'objet d'un concours.
- Le MEI ne compile pas l'information sur le pourcentage d'aide attribuée par concours par rapport à l'aide accordée en continu.

Recommandation sur l'aide budgétaire indirecte

4. Le gouvernement devrait se retirer du financement des organismes d'aide à l'entrepreneuriat offrant des services analogues aux services offerts dans le secteur privé et réaffecter les sommes ainsi libérées dans un nouveau programme d'aide directe aux entreprises.

Mise en œuvre insatisfaisante :

- Les rapports issus des travaux de la Table ne traitent pas de cet élément.

5. Si le gouvernement souhaite maintenir son aide aux organismes de concertation, il devrait mettre fin à la culture du financement historique et automatique, et attribuer l'aide uniquement par concours, aux projets jugés porteurs.

Mise en œuvre insatisfaisante :

- La Table s'est limitée à définir quelques principes généraux sur la reconnaissance et sur la performance des organismes financés.

6. Le gouvernement devrait réévaluer la pertinence de l'ensemble des organismes d'aide à l'innovation. Il y aurait lieu de réévaluer la pertinence de chacun de ces organismes en s'interrogeant notamment sur :
- les chevauchements possibles avec d'autres organismes ou avec les universités ;
 - le niveau d'autofinancement de ces organismes.

Mise en œuvre insatisfaisante :

- La Table a formulé cinq pistes d'optimisation en lien avec l'écosystème de recherche et d'innovation. Cependant, concernant la réévaluation de la pertinence de l'ensemble des organismes d'aide à l'innovation, aucune action concrète portant sur les chevauchements possibles ou le niveau d'autofinancement de ces organismes n'a été réalisée.
-

CHAPITRE 4

Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité

Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys

EN BREF

La qualité des bâtiments scolaires et la disponibilité des locaux sont actuellement insuffisantes, ce qui ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins des élèves et du personnel dans plusieurs commissions scolaires. Malgré une hausse importante des investissements prévus dans le Plan québécois des infrastructures 2019-2029, les défis demeurent importants, notamment en raison :

- du faible taux de réalisation des projets de construction ;
- des indices de surchauffe dans le marché de la construction ;
- de la baisse du nombre de soumissions reçues par appel d'offres ;
- de la hausse des exigences pour la construction d'écoles primaires.

CONSTATS

1

Le parc immobilier des commissions scolaires est en mauvais état et, malgré l'augmentation significative des sommes allouées, les cibles d'amélioration fixées par le MEES seront difficiles à atteindre.

2

Des besoins d'ajout d'espace ne sont pas comblés en temps opportun en raison d'une détermination inadéquate des besoins et de problèmes dans la planification et la réalisation des projets.

3

Le coût des projets d'ajout d'espace est en forte augmentation, et le MEES n'en connaît pas suffisamment les causes pour y réagir de manière adéquate.

4

Le MEES n'encadre pas suffisamment les méthodes d'inspection de façon à s'assurer d'avoir un portrait juste de l'état des bâtiments scolaires en fonction des sommes octroyées au fil des ans.

ÉQUIPE

Christine Roy

Vérificatrice générale adjointe

Martin St-Louis

Directeur principal d'audit

Marie-Hélène Boily

Suzie Chamberland

Myriam L'Heureux

SIGLES

GES	Gaz à effet de serre
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
PQI	Plan québécois des infrastructures
SIMACS	Système informatisé pour le maintien des actifs des commissions scolaires
TEQ	Transition énergétique Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	123
Le parc immobilier des commissions scolaires est en mauvais état et, malgré l'augmentation significative des sommes allouées, les cibles d'amélioration fixées par le MEES seront difficiles à atteindre.	127
Des besoins d'ajout d'espace ne sont pas comblés en temps opportun en raison d'une détermination inadéquate des besoins et de problèmes dans la planification et la réalisation des projets.	133
Le coût des projets d'ajout d'espace est en forte augmentation, et le MEES n'en connaît pas suffisamment les causes pour y réagir de manière adéquate.	144
Le MEES n'encadre pas suffisamment les méthodes d'inspection de façon à s'assurer d'avoir un portrait juste de l'état des bâtiments scolaires en fonction des sommes octroyées au fil des ans.	150
Recommandations.	153
Observations du commissaire au développement durable	155
Commentaires des entités auditées	164
Renseignements additionnels.	169

MISE EN CONTEXTE

1 La qualité des bâtiments scolaires¹ et la disponibilité des locaux doivent répondre aux besoins des élèves québécois. Conséquemment, les écoles doivent être des milieux de vie agréables, stimulants et sécuritaires.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Les bâtiments scolaires vieillissent et, en janvier 2019, leur déficit de maintien d'actifs s'élevait à près de 4,5 milliards de dollars.

3 Par ailleurs, des problèmes de disponibilité des locaux sont constatés dans plusieurs écoles. Les élèves sont donc parfois :

- logés dans des classes modulaires ;
- privés de certains équipements ;
- transférés dans une autre école ;
- scolarisés dans une école qui dépasse sa capacité d'accueil.

Déficit de maintien d'actifs

Il s'agit des travaux de maintien d'actifs qui auraient normalement dû être réalisés avant l'inspection d'un bâtiment. Ces travaux sont nécessaires en raison de la constatation, lors de l'inspection, d'une défectuosité ou d'une perte de performance (ex. : système de ventilation défectueux ou toiture à refaire).

Classes modulaires

Il s'agit de bâtiments préfabriqués servant à répondre à un besoin d'espace temporaire. Ils peuvent être utilisés comme classes ou à d'autres fins, par exemple pour le service de garde.

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

4 Par nos travaux, nous voulions vérifier dans quelle mesure le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) et les commissions scolaires voient à la qualité et à la disponibilité des bâtiments scolaires pour assurer l'accès des élèves à des locaux de qualité, en quantité suffisante, et ce, en temps opportun.

5 Pour ce faire, en plus du MEES, nous avons audité deux commissions scolaires d'importance, soit la Commission scolaire de la Capitale et la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys.

6 La période visée par notre audit s'étend principalement du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2019. Toutefois, nous avons analysé certaines activités qui ont eu lieu avant cette période afin de déterminer les causes de la situation observée.

7 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

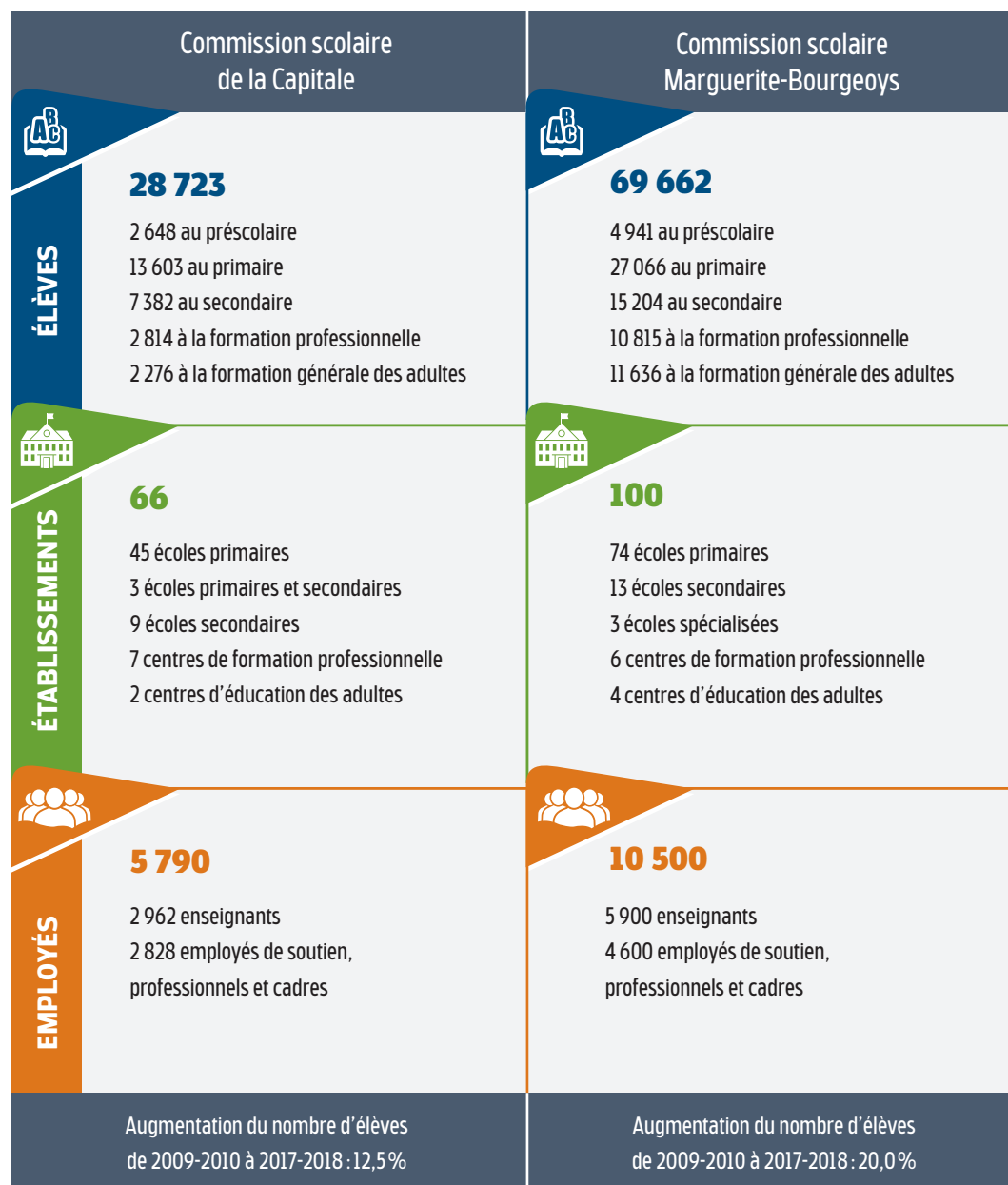
1. Pour simplifier la compréhension du texte, nous utilisons le terme *bâtiment scolaire*, et ce, même si des immeubles administratifs et excédentaires sont inclus dans le parc immobilier des commissions scolaires et dans les données que nous présentons. Ces deux catégories de bâtiments représentent environ 12 % du parc.

Qualité et disponibilité des bâtiments scolaires

Portrait du parc immobilier des commissions scolaires

- 8 En janvier 2019, le parc immobilier des commissions scolaires présentait les caractéristiques suivantes :
 - Il était réparti entre 72 commissions scolaires.
 - Il accueillait environ 1,2 million d'élèves².
 - Il était composé de 4 036 bâtiments de différentes catégories, notamment :
 - les établissements d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire ;
 - les centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes ;
 - les immeubles administratifs ;
 - les immeubles excédentaires.
 - Il avait une valeur de remplacement de 57,2 milliards de dollars.
- 9 Un portrait détaillé des bâtiments scolaires est présenté dans la section Renseignements additionnels.
- 10 Les commissions scolaires sont propriétaires de l'ensemble des bâtiments. Toutefois, c'est le MEES qui distribue les budgets et qui définit les orientations, les directives et les processus qui doivent s'appliquer.
- 11 La figure 1 présente un portrait des deux commissions scolaires auditées.

2. Il s'agit des élèves inscrits à la formation générale des jeunes et des adultes ainsi qu'à la formation professionnelle pour l'année 2017-2018.

FIGURE 1 Portrait des deux commissions scolaires auditées pour l'année 2017-2018

Source : Commissions scolaires auditées.

Investissements dans les bâtiments scolaires

12 Les investissements prévus pour les bâtiments scolaires sont présentés chaque année dans le plan québécois des infrastructures (PQI). Ces investissements, planifiés sur une période de 10 ans, sont particulièrement en hausse dans le PQI 2019-2029 (tableau 1).

TABLEAU 1 Investissements prévus pour les bâtiments scolaires (en millions de dollars)¹

	2017-2027	2018-2028	2019-2029
Maintien d'actifs et résorption du déficit de maintien d'actifs	7 535	7 538	10 035
Remplacement d'actifs	120	142	477
Ajout et amélioration	1 096	1 293	3 378
Total	8 751²	8 973	13 890

1. Il s'agit des investissements sur une période de 10 ans qui seront subventionnés par le service de la dette au fur et à mesure que les projets se réaliseront.

2. Cela exclut une somme de 128,5 millions de dollars pour des projets éventuels non encore déterminés.

Sources : PQI 2017-2027 à 2019-2029.

13 L'évolution des sommes prévues dans les PQI 2017-2027 à 2019-2029 est présentée dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le parc immobilier des commissions scolaires est en mauvais état et, malgré l'augmentation significative des sommes allouées, les cibles d'amélioration fixées par le MEES seront difficiles à atteindre.

Qu'avons-nous constaté ?

14 En janvier 2019, 54 % des bâtiments de l'ensemble des commissions scolaires étaient considérés comme en mauvais ou en très mauvais état, selon l'indice d'état gouvernemental.

Indice d'état gouvernemental

Le gouvernement s'est doté d'un indice qui offre une base d'évaluation de l'état des infrastructures publiques. Les infrastructures sont classées selon une cote de A à E (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).



15 De plus, à la même période, le déficit de maintien d'actifs des bâtiments scolaires était de près de 4,5 milliards de dollars. Ce déficit est le deuxième en importance parmi les infrastructures gouvernementales, après celui du réseau routier. Le déficit de maintien d'actifs s'élevait à 277,8 millions pour les deux commissions scolaires auditées (tableau 2).

TABLEAU 2 Déficit de maintien d'actifs en janvier 2019

Commission scolaire	M\$
De la Capitale	132,4
Marguerite-Bourgeoys	145,4
Total	277,8
Ensemble des commissions scolaires	4 456,1

Source : MEES.

16 En plus d'être insuffisantes, les sommes consenties au fil des ans n'ont pas toutes été utilisées par les commissions scolaires. C'est notamment pour ces raisons que les cibles d'amélioration de l'état des bâtiments scolaires seront difficiles à atteindre.

17 Il y a également des indices de surchauffe dans le marché de la construction, ce qui fait augmenter les coûts.

Cette situation pourrait compromettre la réalisation de certains travaux dans les délais prévus, réduire la quantité de projets pouvant être réalisés à l'aide des sommes disponibles ou nécessiter une augmentation des budgets (voir le constat 3 pour plus de détails).

Cibles d'amélioration de l'état des bâtiments

Il s'agit des cibles prévues dans le Plan stratégique 2017-2022 du MEES, soit d'avoir 85 % des bâtiments scolaires dans un état satisfaisant en 2021-2022 et d'atteindre 100 % d'ici 2029-2030.

Pourquoi ce constat est-il important ?

18 Conserver le parc de bâtiments scolaires dans un bon état en effectuant les réparations en temps opportun permet :

- de prolonger la durée de vie de ces infrastructures ;
- d'éviter les conséquences qu'une composante défectueuse peut avoir sur d'autres composantes ;
- de réaliser des économies ;
- de fournir un environnement sain et de qualité aux élèves et au personnel.

19 Au Québec, les bâtiments scolaires ont en moyenne plus de 50 ans (pour plus de détails, voir la section Renseignements additionnels). Comme les réparations majeures sont généralement effectuées de 30 à 50 ans après leur construction, plusieurs travaux doivent actuellement être réalisés. Plus le temps avance, plus l'état des bâtiments se dégrade et plus l'on risque de devoir les reconstruire au lieu de les réparer.

Ce qui appuie notre constat

Insuffisance des travaux de maintien et d'entretien des bâtiments

Travaux de maintien d'actifs

20 Les sommes consenties par le MEES au maintien des bâtiments scolaires ont presque toujours été inférieures à 2 % de leur valeur de remplacement, alors qu'il s'agit d'un seuil minimal recommandé pour les conserver en bon état. Ce seuil est reconnu dans le domaine de la gestion immobilière et constitue un des paramètres utilisés par le Secrétariat du Conseil du trésor lors de l'élaboration du PQI, en fonction des limites d'investissement du gouvernement. Ce seuil ne devrait couvrir que le maintien des bâtiments et non la résorption du déficit de maintien d'actifs.

Travaux de maintien d'actifs

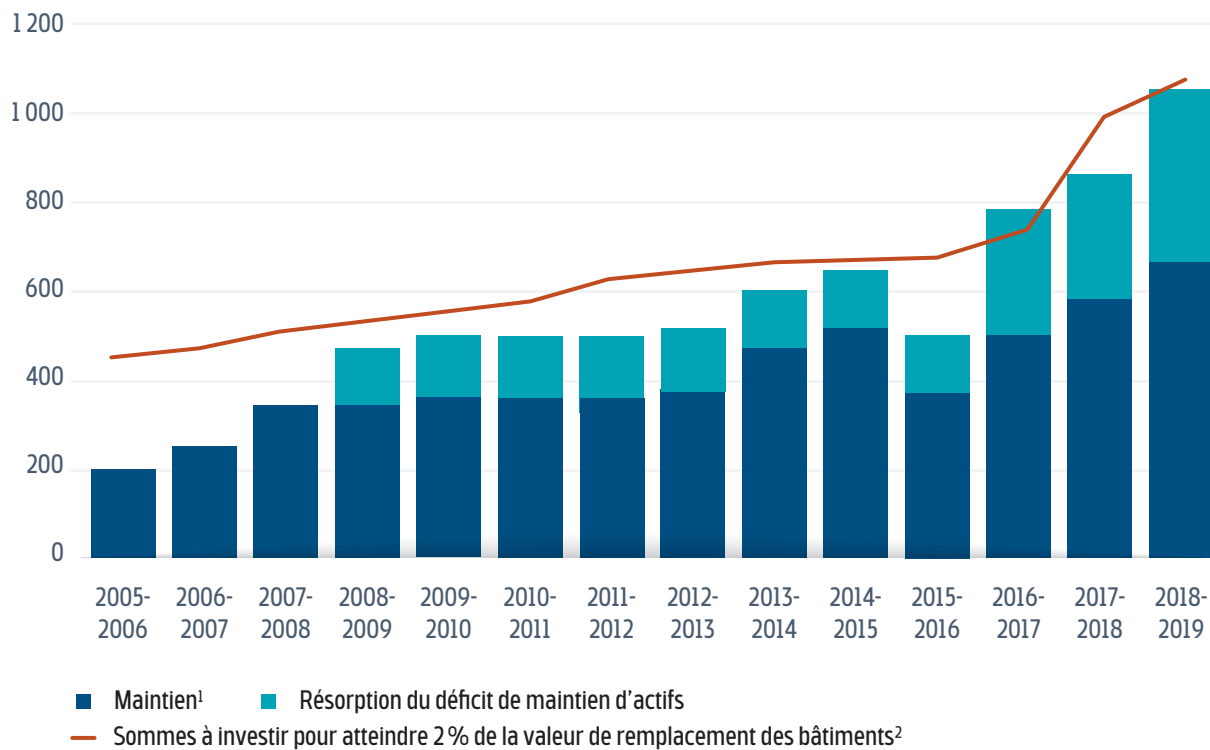
Il s'agit de travaux visant à maintenir et à rétablir (résorption du déficit de maintien d'actifs) l'état physique d'un actif. Ces travaux ont les objectifs suivants :

- assurer la santé et la sécurité des personnes ;
- poursuivre l'utilisation de l'actif pour les fins auxquelles il est destiné ;
- réduire la probabilité de défaillance ;
- contrer la vétusté physique de l'actif.

21 Depuis 2005-2006, il manque des investissements de 3,5 milliards de dollars pour atteindre le seuil de 2 %. Même si l'on inclut les sommes visant la résorption du déficit de maintien d'actifs, le manque d'investissements s'élevait tout de même à 1,5 milliard au 30 juin 2019.

22 La figure 2 présente l'évolution des sommes consenties pour le maintien des bâtiments scolaires.

FIGURE 2 Évolution des sommes consenties pour le maintien des bâtiments scolaires (en millions de dollars)



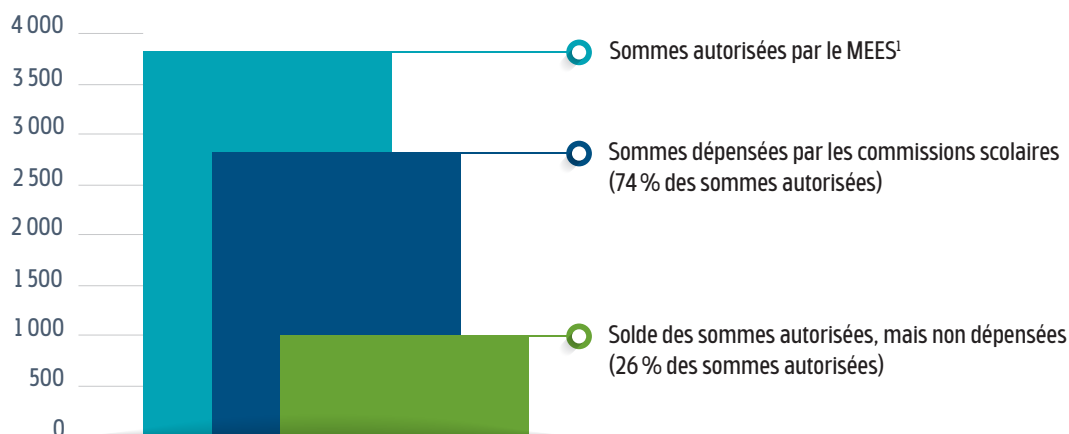
1. Sont incluses les sommes destinées à des travaux de transformation fonctionnelle, ce qui comprend les modifications visant le changement d'utilisation d'un bâtiment ou une meilleure fonctionnalité de celui-ci.

2. Avant 2015-2016, le MEES ne calculait pas la valeur de remplacement des bâtiments ; nous l'avons donc estimée à partir de l'information disponible.

Source : MEES.

23 Non seulement les sommes consenties pour le maintien des bâtiments scolaires sont insuffisantes, mais en outre elles ne sont pas toutes utilisées. En effet, au 30 juin 2018, la valeur des travaux de maintien d'actifs non réalisés s'est élevée à près d'un milliard de dollars pour toutes les commissions scolaires (figure 3).

FIGURE 3 Sommes autorisées, dépensées et non dépensées pour le maintien des bâtiments scolaires au 30 juin 2018 (en millions de dollars)



1. La majorité des sommes ont été autorisées depuis 2011.

Source : MEES.

24 Au 30 juin 2018, les sommes dépensées par l'ensemble des commissions scolaires représentaient 74 % des sommes autorisées par le MEES. Cette proportion était de seulement 62 % pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, alors qu'elle était de 78 % pour celle de la Capitale. De plus, en 2017-2018, la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a reporté ou annulé un nombre beaucoup plus important de travaux de maintien d'actifs que celle de la Capitale. La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a de la difficulté à faire réaliser les travaux de maintien d'actifs durant la période où il est possible de le faire, soit l'été. Par exemple, elle amorce son processus d'appel d'offres plus tardivement que la Commission scolaire de la Capitale et que la moyenne des commissions scolaires. Commencer un processus d'appel d'offres plus tôt facilite la réalisation des travaux au cours de la période estivale. Le nombre moyen d'appels d'offres que ces deux commissions scolaires publient par mois est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Causes de report ou d'annulation de travaux de maintien d'actifs qui nous ont été relatées dans les deux commissions scolaires auditées

- Il y a des problèmes d'organisation du travail ou de capacité des équipes en place.
- Des travaux devant avoir lieu dans une école sont reportés et regroupés avec d'autres, prévus ultérieurement, afin d'en faciliter la réalisation. À titre d'illustration, des travaux de remplacement des fenêtres d'une école sont reportés et effectués en même temps que la réfection d'un mur, prévue l'année suivante.
- Il est nécessaire de réaliser la plupart des travaux durant l'été, alors que les élèves ne fréquentent pas l'école. Si des difficultés se présentent durant le processus d'appel d'offres, notamment pour trouver un entrepreneur ou obtenir le juste prix, les travaux peuvent être reportés à l'année suivante.

25 Afin de faciliter la planification des travaux de maintien d'actifs par les commissions scolaires, le MEES a annoncé en septembre 2019 qu'il accorderait les budgets pour une période de trois ans.

Travaux d'entretien des bâtiments

26 Contrairement aux travaux de maintien d'actifs, qui sont subventionnés par le MEES, les travaux d'entretien des bâtiments sont financés par l'intermédiaire du budget de fonctionnement des commissions scolaires. Ces dernières doivent donc choisir la façon de dépenser ce budget, par exemple :

- investir dans l'entretien des bâtiments ;
- affecter des sommes à l'amélioration des services éducatifs, comme les services spécialisés (orthophonie, orthopédagogie, etc.).

27 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie, il est nécessaire d'allouer à l'entretien des bâtiments une somme correspondant à 2 % de leur valeur de remplacement, soit le même pourcentage que pour le maintien d'actifs. En 2018-2019, dans les deux commissions scolaires auditées, les sommes affectées à l'entretien des bâtiments représentaient de 0,12 à 0,15 % de leur valeur de remplacement, ce qui est largement insuffisant.

Travaux d'entretien des bâtiments

Il s'agit de travaux de faible envergure permettant la poursuite de l'exploitation d'un actif. Un entretien rigoureux permet de prévenir la dégradation d'un bâtiment, de diminuer l'exécution de travaux correctifs et, par conséquent, de réduire les dépenses de maintien d'actifs.

28 Présentement, le MEES ne formule pas d'exigences en ce qui concerne les sommes consacrées à l'entretien des bâtiments et il ne demande pas aux commissions scolaires de lui rendre des comptes à ce sujet. Le manque d'investissements peut avoir des effets sur la durée de vie des composantes d'un bâtiment et faire que des travaux de maintien d'actifs devront être réalisés de façon précoce.

29 Le manque d'entretien d'un bâtiment peut également augmenter les risques que des événements ayant des conséquences sur la santé et la sécurité des occupants se produisent. D'ailleurs, en 2012, dans un rapport sur la qualité de l'air dans les écoles, le Vérificateur général mentionnait que les différents facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur n'étaient pas suffisamment maîtrisés par les commissions scolaires qu'il avait auditées.

Difficulté d'atteindre les cibles d'amélioration de l'état des bâtiments

30 En janvier 2019, seulement 46 % des bâtiments scolaires étaient dans un état satisfaisant, alors que le MEES a fixé une cible intermédiaire de 85 % pour 2021-2022 et une cible de 100 % pour 2029-2030.

31 Rappelons que des sommes importantes sont prévues d'ici 2028-2029 afin d'améliorer l'état du parc de bâtiments scolaires.

32 Toutefois, selon les projections effectuées par le MEES en 2019 à l'aide des sommes prévues actuellement, ces cibles ne pourront pas être atteintes si des gestes additionnels ne sont pas posés. Les projections indiquent plutôt un taux de 44 % en 2021-2022 et de 77 % en 2029-2030.

33 De plus, le MEES doit considérer des enjeux significatifs s'il souhaite atteindre les cibles qu'il s'est fixées :

- **Seulement 74 % des sommes autorisées pour le maintien des bâtiments scolaires ont été dépensées.** Plusieurs projets n'ont pas été réalisés comme prévu. Sans amélioration du taux de réalisation des projets, l'atteinte de la cible de 2029-2030 est grandement compromise.
- **Une meilleure connaissance de l'état du parc immobilier devrait permettre d'identifier de nouveaux travaux.** La connaissance du parc s'est améliorée au cours des dernières années et cette tendance devrait se poursuivre. Toutefois, lorsque le niveau de connaissance s'améliore, de nouveaux travaux de maintien d'actifs sont identifiés, ce qui risque d'exiger des sommes et des efforts additionnels.
- **En 2019, 74 bâtiments sont dans un état tel qu'il peut être préférable de les démolir et de les reconstruire.** Les nouveaux bâtiments qui seront construits ne seront pas prêts à accueillir des élèves en 2021-2022 compte tenu du temps requis pour la réalisation d'un projet de construction.

34 Dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le MEES a donné peu d'information sur les résultats obtenus par rapport aux cibles d'amélioration de l'état des bâtiments. Il a mentionné que 47,5 % des bâtiments, sauf ceux n'ayant aucune cote d'état, étaient dans un état satisfaisant, que le processus d'inspection des bâtiments avait été révisé et que son organisation prenait toutes les mesures possibles pour soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leur parc immobilier. Davantage d'information sur les difficultés rencontrées et les enjeux à l'égard de l'atteinte des cibles permettrait de bonifier la reddition de comptes du ministère.

CONSTAT 2

Des besoins d'ajout d'espace ne sont pas comblés en temps opportun en raison d'une détermination inadéquate des besoins et de problèmes dans la planification et la réalisation des projets.

Qu'avons-nous constaté ?

35 L'ajout d'espace visant à répondre aux besoins des élèves et du personnel scolaire n'a pas toujours été au rendez-vous en raison :

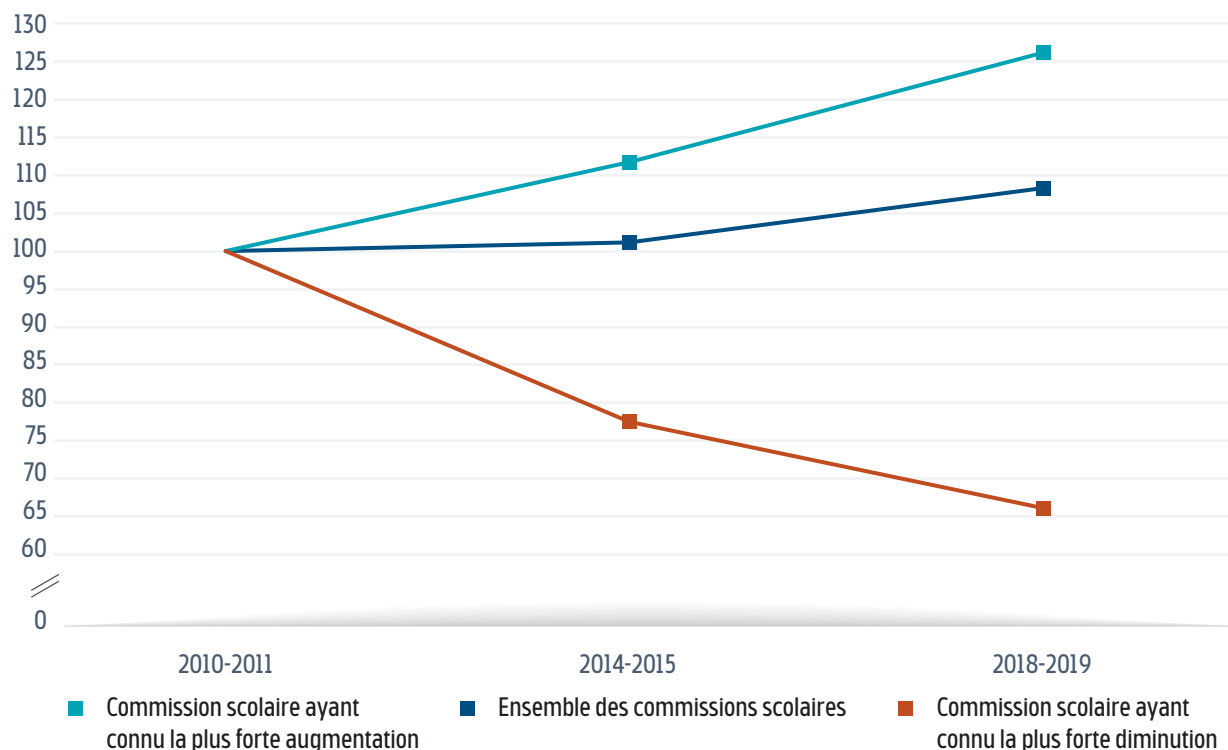
- de lacunes dans les prévisions relatives au nombre d'élèves et dans la détermination des besoins ;
- d'investissements insuffisants ;
- de diverses difficultés concernant la planification et la réalisation des projets, ce qui a eu pour effet, entre autres, d'entraîner de longs délais de réalisation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

36 Des commissions scolaires ont connu de fortes augmentations du nombre d'élèves depuis l'année scolaire 2010-2011 (jusqu'à 28 %), alors que d'autres ont plutôt vu ce nombre diminuer (jusqu'à 31 %).

37 La figure 4 illustre l'évolution du nombre d'élèves à la formation générale des jeunes depuis l'année scolaire 2010-2011 pour l'ensemble des commissions scolaires. Elle fait de même pour la commission scolaire ayant connu la plus forte augmentation et pour celle ayant connu la plus forte baisse. La donnée de départ est de 100, ce qui facilite la comparaison.

FIGURE 4 Évolution du nombre d'élèves



Source : MEES.

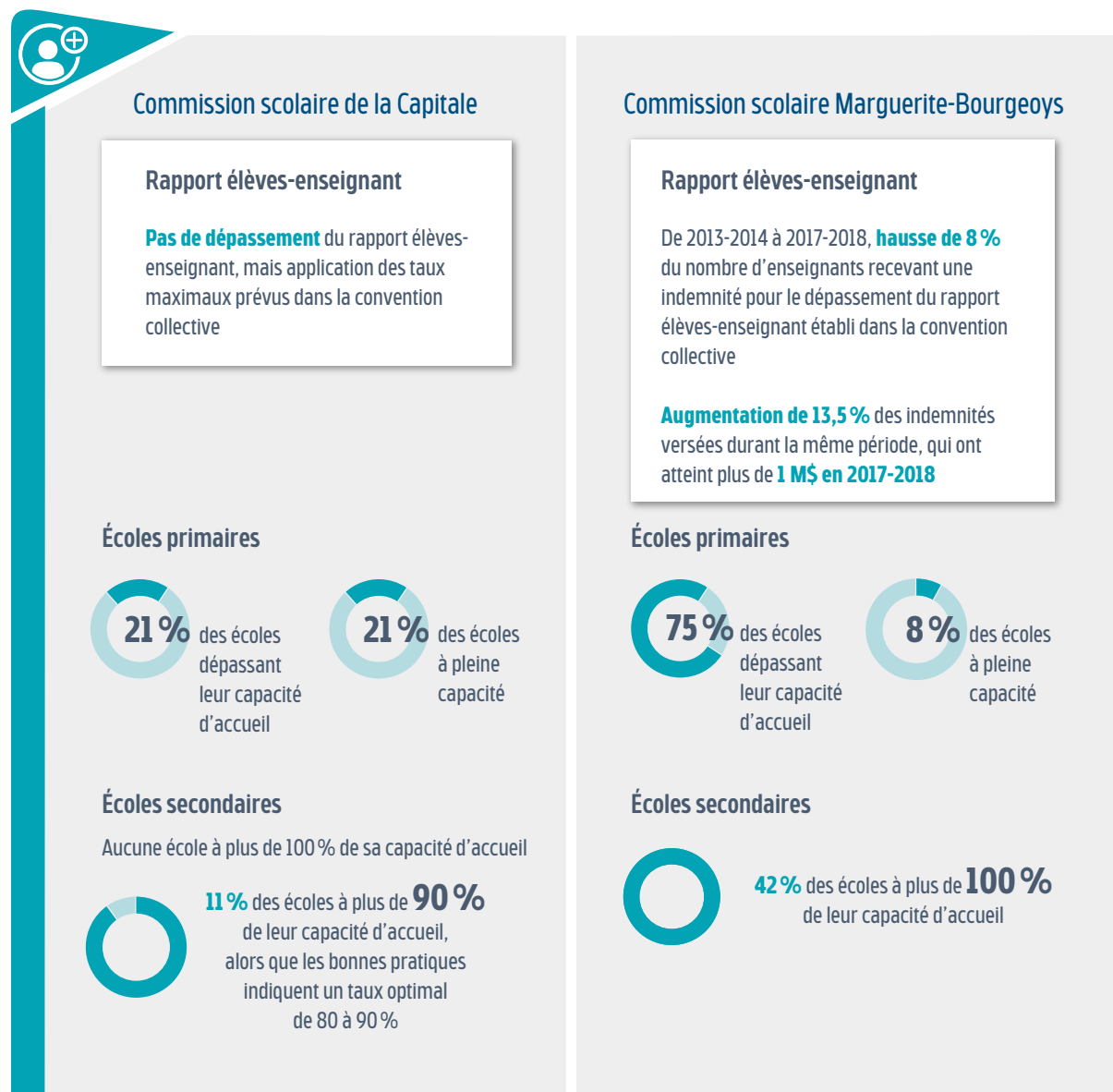
38 Face à une hausse marquée du nombre d'élèves, certaines écoles ont dépassé leur capacité d'accueil.

39 Lorsque de nouveaux locaux ne sont pas disponibles en temps opportun, les commissions scolaires sont contraintes de mettre en place diverses solutions. Celles-ci permettent d'assurer une place aux élèves et de respecter la *Loi sur l'instruction publique*, qui exige d'offrir des services éducatifs à tous les jeunes de 18 ans et moins, ou de 21 ans et moins pour une personne handicapée. Toutefois, elles ne permettent pas un accès adéquat aux équipements, installations et infrastructures, comme le prévoit la Politique de la réussite éducative du gouvernement du Québec. Un portrait des écoles primaires ne disposant pas de certains locaux à usage spécifique pour les deux commissions scolaires auditées est présenté dans la section Renseignements additionnels.

40 Voici différentes solutions mises en œuvre par ces deux commissions scolaires pour répondre au manque d'espace dans les écoles.

Solutions adoptées par les deux commissions scolaires auditées

Augmenter le nombre d'élèves par classe et dépasser la capacité d'accueil prévue par le MEES



Transférer des élèves dans des écoles éloignées de leur lieu de résidence



Réaménager des locaux à usage spécifique en salles de classe (ex. : bibliothèque, locaux de musique, d'art plastique ou d'informatique)



Utiliser des classes modulaires



1. Il est possible que des classes modulaires soient utilisées à d'autres fins (ex. : service de garde).
2. Ces sommes n'incluent pas la somme de 12,3 millions de dollars qui a été annoncée dans le PQI 2018-2028 pour l'achat de classes modulaires et de maisons-classes (projet pilote).

Autres solutions



Ce qui appuie notre constat

Lacunes dans les prévisions relatives aux besoins

Sous-estimation de certaines prévisions liées au nombre d'élèves

41 Les prévisions du MEES liées au nombre d'élèves sont relativement précises pour l'ensemble du Québec. Par exemple, l'écart entre les données observées pour l'année scolaire 2017-2018 et les prévisions effectuées cinq ans auparavant était de moins de 1 % pour le primaire et le secondaire. Toutefois, le portrait est fort différent pour ce qui est des prévisions d'une commission scolaire à l'autre.

42 En effet, pour les trois commissions scolaires francophones de l'île de Montréal, nous avons observé que certaines prévisions sur un horizon de cinq ans étaient grandement sous-estimées. Par exemple, pour l'une d'entre elles, l'écart entre les données observées et celles prévues était :

- de 3 400 élèves au primaire, soit l'équivalent de 7 écoles (2012-2013);
- de 1 900 élèves au secondaire, soit plus que la capacité moyenne d'une école secondaire (2013-2014).

43 Cela s'explique par le fait que le MEES n'a pas toujours suffisamment pris en compte certaines particularités lors de l'établissement des prévisions, comme l'augmentation de l'immigration, l'arrivée de réfugiés et les développements immobiliers.

Réponse tardive à la hausse du nombre d'élèves au secondaire

44 Les prévisions du MEES indiquaient dès 2011 que les deux commissions scolaires auditées feraient face à des besoins additionnels au secondaire (pour plus de détails, voir la section Renseignements additionnels). Cela représentait :

- pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, près d'une école secondaire additionnelle pour la période 2013-2014 à 2017-2018 et une autre pour la période 2018-2019 à 2023-2024;
- pour la Commission scolaire de la Capitale, l'équivalent d'une école secondaire additionnelle pour la période 2018-2019 à 2023-2024.

45 Toutefois, pour diverses raisons expliquées ci-dessous, ce n'est que plusieurs années plus tard que ces commissions scolaires ont fait des demandes d'ajout d'espace pour répondre à ces besoins, c'est-à-dire :

- cinq ans plus tard pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, soit en août 2016;
- sept ans plus tard pour la Commission scolaire de la Capitale, soit en septembre 2018.

46 Selon des intervenants rencontrés, le MEES et les deux commissions scolaires auditées ont priorisé dans le passé des besoins plus urgents au primaire. De plus, en raison des règles du MEES quant à l'admissibilité des demandes d'ajout d'espace pour les écoles secondaires, ces commissions scolaires se sont parfois abstenues de faire une demande d'ajout d'espace même si la capacité d'accueil de l'école était dépassée de façon importante.

47 En effet, au secondaire, les besoins sont évalués pour l'ensemble de la commission scolaire plutôt que par secteurs géographiques comme au primaire. Une école secondaire dont la capacité d'accueil est dépassée de façon importante peut donc se voir refuser une demande d'ajout d'espace parce qu'une autre école située sur le territoire de la commission scolaire dispose de locaux suffisants. Lorsque la commission scolaire couvre un grand territoire, cette règle peut entraîner des conséquences, comme un temps de déplacement important pour les élèves. Nous avons d'ailleurs observé une situation où environ 400 élèves d'une banlieue éloignée devaient être transportés en milieu urbain sur une distance moyenne de 100 kilomètres par jour pour cette raison.

48 Mentionnons que le MEES a surévalué la capacité d'accueil des écoles secondaires par le passé, ce qui a accentué l'impact de la hausse du nombre d'élèves sur les locaux disponibles. En effet, avant 2018, le ministère considérait que 100 % des locaux pouvaient être utilisés. Toutefois, les bonnes pratiques recommandent un taux d'occupation de 80 à 90 % afin de considérer le déplacement des élèves entre les classes et la possibilité d'utiliser certains locaux à usage spécifique (ex. : local de musique ou d'informatique). Depuis 2018, le MEES a ajusté sa méthode et il a préconisé un taux d'occupation de 90 % en 2018 et de 85 % en 2019.

49 Selon les bonnes pratiques, il existe des stratégies visant à répondre à des besoins qui évoluent dans le temps. Pensons à l'aménagement de salles multifonctions ou à la construction d'infrastructures à usage multiple, par exemple une cafétéria pouvant être transformée en auditorium ou un hall d'entrée pouvant être transformé en théâtre.

Absence de priorisation des besoins dans un contexte d'investissements insuffisants

50 Au cours des dernières années, les sommes disponibles pour l'ajout d'espace dans les écoles ne comblaient souvent qu'une partie des besoins. Un portrait des projets d'ajout d'espace soumis, recommandés et autorisés est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Exemple

Dans le cadre du PQI 2018-2028, les commissions scolaires ont soumis des projets pour une valeur d'environ 2 milliards de dollars pour agrandir des écoles ou en construire de nouvelles.

Le MEES a ensuite reconnu des besoins pour une valeur de 1,1 milliard.

Finalement, une enveloppe budgétaire de 600 millions a été autorisée dans ce PQI, ce qui permet de combler la moitié seulement des besoins reconnus par le MEES et moins d'un tiers des besoins formulés par les commissions scolaires.

51 Lorsque les sommes disponibles ne permettent pas de répondre à tous les besoins, il est essentiel d'avoir une méthode de priorisation rigoureuse qui permet de faire des choix éclairés.

52 Avant 2019, le MEES n'utilisait pas de critères pour prioriser les projets soumis par les commissions scolaires en fonction des besoins. De plus, avant 2018, il communiquait la liste des projets autorisés aux commissions scolaires sans leur fournir d'explications concernant ceux qui n'étaient pas retenus.

53 Depuis 2019, le MEES accorde des niveaux de priorité aux projets pour lesquels il a reconnu des besoins, afin de faciliter les choix au cas où les sommes disponibles ne pourraient combler tous les besoins. Pour ce faire, il utilise des critères tels que l'évolution du nombre d'élèves, l'année à partir de laquelle le besoin sera le plus critique ou la capacité de la commission scolaire à réaliser le projet.

Problèmes dans la planification et la réalisation des projets

54 En raison des différentes difficultés rencontrées lors de la planification et de la réalisation des projets d'ajout d'espace, 141 des 421 classes du primaire (34 %) dont la construction a été annoncée dans les PQI 2014-2024 à 2017-2027 pour les trois commissions scolaires francophones de l'île de Montréal n'étaient toujours pas construites en septembre 2019. Une analyse des causes permettrait de trouver des pistes de solution et pourrait mener à une plus grande réalisation des projets.

Longs délais entre la détermination des besoins et la fin du projet

55 Pour les commissions scolaires auditées, il s'écoule généralement trois ou quatre ans entre le moment où elles font une demande d'ajout d'espace auprès du MEES et la fin du projet.

56 Afin de cerner certaines causes pouvant notamment occasionner de longs délais, nous avons sélectionné 17 projets d'ajout d'espace dans les deux commissions scolaires auditées. Pour 14 projets terminés, il s'est écoulé un temps médian de plus de 4 ans pour la Commission scolaire de la Capitale et de plus de 5 ans pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys entre le moment où la commission scolaire avait signifié au MEES pour la première fois le besoin de construire ou d'agrandir une école et la prise de possession du bâtiment. Parmi ces 14 projets, le délai le plus court observé était de près de 3 ans, alors que le plus long était de plus de 9 ans (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).

Projets analysés dans les commissions scolaires auditées

Nous avons sélectionné 17 projets d'ajout d'espace, soit 5 à la Commission scolaire de la Capitale et 12 à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys. Ces projets ont notamment été choisis en raison de délais de réalisation importants ou de dépassements de coûts significatifs. Ils ne sont donc pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des projets réalisés par les commissions scolaires, mais leur analyse permet de cerner certaines difficultés afin d'améliorer la gestion de projet.

57 Plusieurs causes expliquent les longs délais. Il s'agit le plus souvent de projets qui ont été soumis plusieurs fois au MEES avant d'être autorisés, de projets qui ont été annoncés de façon tardive, de difficultés liées à l'obtention d'un terrain ou de travaux préparatoires qui n'ont pas été réalisés correctement par la commission scolaire.

Projets soumis plusieurs fois avant d'être autorisés

58 Il est fréquent qu'un projet soit présenté plusieurs fois au MEES avant que son financement soit autorisé. Il s'écoule un an chaque fois qu'un projet refusé est soumis de nouveau au ministère, puisque le processus se fait dans le cadre de la préparation du budget du gouvernement (tableau 3).

TABEAU 3 Nombre de demandes effectuées avant l'autorisation du financement
(pour les 17 projets analysés)

Commission scolaire	Nombre de projets autorisés			
	1 ^{re} demande	2 ^e demande	3 ^e demande	4 ^e demande
De la Capitale	2	1	1 ¹	1
Marguerite-Bourgeoys	7	1	2	2
Total	9	2	3	3

1. Pour ce projet, les deux premières demandes concernaient l'ajout d'un gymnase. Lors de la troisième demande, qui a été autorisée, la commission scolaire a ajouté des classes au projet.

Projets autorisés parfois annoncés tardivement

59 Le MEES annonce habituellement les projets d'ajout d'espace retenus en juin. Or, en 2014 et en 2016, il a fait les annonces en août. Dans une telle situation, il devient difficile pour une commission scolaire de mener les démarches nécessaires à la préparation et à la réalisation des travaux de construction ou d'agrandissement, notamment :

- de réaliser le processus d'appel d'offres avant la période estivale ;
- d'effectuer les travaux au cours de l'été, alors que les écoles sont moins fréquentées.

Difficultés liées à l'obtention d'un terrain

60 Les commissions scolaires ont souvent de la difficulté à avoir accès à un terrain pour la construction d'une école ou l'agrandissement d'un établissement existant. De plus, sauf exception, le ministère ne prévoit pas de sommes pour l'achat de terrains.

61 À titre d'illustration, pour 26 des 58 projets de construction d'une nouvelle école annoncés dans les PQI 2013-2023 à 2016-2026, les municipalités concernées ont cédé un terrain gratuitement ou pour une valeur symbolique de 1 dollar. Toutefois, seulement 7 des 26 terrains étaient facilement utilisables. Des problèmes de contamination des sols ou d'autres particularités, telles qu'une pente forte ou des équipements municipaux à déplacer, ont complexifié les projets de construction. Le MEES a dû autoriser une somme de 5,6 millions de dollars afin que les commissions scolaires corrigent ces problèmes.

Exemple

La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a eu de la difficulté à trouver un terrain pour 6 des 12 projets d'ajout d'espace que nous avons analysés dans cette commission scolaire.

Pour un des six projets, la construction de la nouvelle école a commencé six ans après la première demande d'ajout d'espace effectuée par la commission scolaire. Ce délai s'explique par les faits suivants :

- Le MEES n'a autorisé le financement du projet qu'à la troisième demande.
- La commission scolaire n'avait pas encore de terrain trois ans après l'autorisation du financement par le MEES.

Travaux préparatoires insuffisants

62 Pour certains des projets d'ajout d'espace que nous avons analysés à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, des éléments importants relatifs à la planification des projets n'ont pas été pris en considération, ce qui a retardé significativement la livraison du bâtiment. Certains de ces éléments étaient évitables, alors que d'autres l'étaient moins.

Exemples

Vétusté d'un bâtiment scolaire

En 2010, la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a adressé une demande d'ajout d'espace au MEES pour réaménager un bâtiment excédentaire en vue d'en faire une école.

En mars 2011, le MEES a autorisé le projet. Par la suite, après avoir inspecté le bâtiment, la commission scolaire a conclu qu'il devait être démoli étant donné sa vétusté, la non-conformité de plusieurs éléments et la présence d'amiante.

En juillet 2014, la commission scolaire a adressé une nouvelle demande au MEES afin de faire démolir le bâtiment excédentaire, de procéder à la décontamination et de construire une nouvelle école. Le MEES a autorisé le financement en juin 2015.

En juillet 2016, la commission scolaire a lancé un appel d'offres, qu'elle a dû annuler en août en raison de contestations citoyennes. C'est près d'un an plus tard que la municipalité concernée a adopté un règlement permettant la construction de la nouvelle école.

En janvier 2019, la commission scolaire a pris possession de l'école, soit près de neuf ans après avoir fait part de son besoin au MEES.

Demandes municipales inattendues

Pour deux projets de construction d'une nouvelle école, la municipalité concernée a demandé respectivement à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys :

- de tenir compte de la certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), alors que les plans et devis étaient déjà préparés ;
- de payer des frais inattendus de plus de 3 millions de dollars pour le lotissement du terrain de la nouvelle école.

Cette dernière demande a engendré de longues négociations, qui se sont soldées par l'annulation des frais quatre ans après la confirmation du projet.

Sols contaminés

Au moment où les travaux d'agrandissement d'une école ont commencé, un suivi environnemental et des tests ont révélé une forte contamination des sols. Les sommes prévues pour le projet n'étaient pas suffisantes pour permettre la décontamination du terrain.

Face à cette situation, la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a annulé son projet d'agrandissement et a décidé d'acquérir et de réaménager une école d'une commission scolaire anglophone. Ce changement non prévu a retardé l'entrée des élèves dans la nouvelle école. Ils ont pu intégrer celle-ci à l'hiver plutôt qu'au début de la rentrée scolaire, comme prévu.

Signature du contrat avant l'obtention du permis

Pour deux projets de construction, le contrat avec l'entrepreneur a été signé avant que la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys obtienne le permis de construction, ce qui a occasionné des réclamations de la part de l'entrepreneur.

À titre d'exemple, pour un de ces projets, l'entrepreneur a commencé les travaux un mois après la date inscrite sur le contrat, soit lors de l'obtention du permis de construction. L'entrepreneur a réclamé plus de 37 000 dollars à la commission scolaire en raison des conditions hivernales qui se sont produites à la suite du retard dans le début des travaux.

CONSTAT 3

Le coût des projets d'ajout d'espace est en forte augmentation, et le MEES n'en connaît pas suffisamment les causes pour y réagir de manière adéquate.

Qu'avons-nous constaté ?

63 Les sommes allouées par le MEES pour l'enveloppe budgétaire initiale des projets d'ajout d'espace ont augmenté de 45 % entre les PQI 2015-2025 et 2017-2027. De plus, des dépassements de coûts par rapport à l'enveloppe budgétaire initiale se sont produits pour une partie importante des projets, que ce soit parce que le prix de la soumission la plus basse dépassait le coût estimé des travaux, ou parce que des avenants ont été nécessaires pendant la réalisation des travaux. Ces dépassements ont eu pour effet que le MEES a accordé des sommes additionnelles aux commissions scolaires ou que ces dernières ont révisé à la baisse l'envergure de certains projets.

Coût total d'un projet d'ajout d'espace

Le coût total d'un projet d'ajout d'espace est composé des éléments suivants :

- L'enveloppe budgétaire initiale accordée par le MEES est établie en fonction d'un coût de construction par mètre carré et majorée pour notamment :
 - tenir compte des différences de coûts dans le marché de la construction selon la localisation de la commission scolaire ;
 - rembourser des frais, comme ceux liés à l'aménagement extérieur, les honoraires professionnels et les frais de gestion de la commission scolaire.

- Des dépassements de coûts peuvent se produire si le prix de la plus basse soumission reçue lors d'un appel d'offres est plus élevé que le coût estimé des travaux. Le MEES peut alors accorder aux commissions scolaires une aide financière additionnelle pour couvrir ces dépassements en tout ou en partie, le reste devant être absorbé par les commissions scolaires si elles poursuivent le projet tel quel.
- D'autres dépassements de coûts peuvent résulter de situations particulières qui se présentent lors de la réalisation des travaux et qui nécessitent des avenants aux contrats. Le MEES peut également accorder une aide financière aux commissions scolaires pour couvrir ces dépassements en tout ou en partie.

64 Peu de données concernant les coûts des projets sont colligées par le MEES. Cette lacune a pour conséquence que le ministère ne connaît pas suffisamment les causes expliquant l'augmentation des coûts et qu'il ne peut y réagir de manière adéquate.

Pourquoi ce constat est-il important ?

65 Il s'avère essentiel que le MEES effectue un suivi rigoureux des coûts des projets puisque l'augmentation du nombre de projets se produit dans un contexte de plein emploi où il y a des indices de surchauffe dans le marché de la construction. Un tel suivi lui permettrait de faire les choix les plus pertinents dans les circonstances.

66 De plus, lors de travaux de construction, il faut considérer la durabilité des matériaux et des équipements ainsi que leur coût afin d'éviter les réinvestissements non désirés à court terme. Il faut également tenir compte des coûts d'exploitation des bâtiments pour l'ensemble de leur cycle de vie, par exemple des coûts de consommation d'énergie. Ces éléments permettent d'optimiser les choix d'investissement au regard de l'ensemble des coûts liés aux bâtiments durant leur vie utile.

Ce qui appuie notre constat

Augmentation significative de l'enveloppe budgétaire initiale

67 L'enveloppe budgétaire initiale pour la réalisation d'un projet d'ajout d'espace a augmenté en moyenne de 45 % entre les PQI 2015-2025 et 2017-2027. Les sommes allouées sont passées de 3 445 à 4 980 dollars par mètre carré, ce qui représente une hausse de près de 4,5 millions de dollars pour une école primaire de 2 900 mètres carrés.

68 L'accroissement des sommes accordées résulte notamment :

- de l'augmentation du coût de construction alloué par mètre carré ;
- de l'agrandissement des aires de circulation des bâtiments ;
- d'une bonification pouvant atteindre 15 % de la valeur des projets afin de mettre en œuvre des solutions architecturales ou d'ingénierie favorisant la réussite éducative et le développement durable.

69 Le MEES ne sait pas de quelle manière le coût de construction par mètre carré, utilisé pour déterminer le montant de l'enveloppe budgétaire initiale, a été calculé initialement et aucun document n'indique la méthode employée.

70 Par ailleurs, le ministère ne s'est pas doté des outils nécessaires pour obtenir certaines données importantes en temps opportun, notamment afin de suivre les coûts des projets de construction. Il doit donc faire des demandes ad hoc aux commissions scolaires pour qu'elles lui fournissent certaines données. Toutefois, les analyses liées aux coûts des projets peuvent s'avérer ardues puisque ceux-ci ne sont pas nécessairement colligés et présentés de manière à pouvoir facilement les comparer avec les coûts de projets similaires.

71 À titre d'illustration, en 2017, le MEES a réalisé une analyse des coûts de construction de sept projets pour lesquels les soumissions ont été reçues en 2016 afin d'ajuster l'enveloppe budgétaire initiale. Il s'agit de peu de projets, d'autant plus qu'il y a différentes catégories de projets possibles dans plusieurs régions du Québec. Par exemple, l'analyse du MEES ne fait aucune distinction entre la construction d'une nouvelle école, l'ajout d'espace dans un bâtiment existant ou la présence ou non d'un gymnase annexé au bâtiment.

72 De plus, les majorations appliquées au coût de construction pour tenir compte de la localisation de la commission scolaire sont appuyées sur une analyse qui remonte à 2007, et aucune vérification de l'adéquation de ces majorations avec les conditions du marché de la construction n'a été réalisée depuis ce temps. Les majorations varient entre des commissions scolaires d'une même région, comme celle de Montréal.

Exemple

Deux commissions scolaires limitrophes de la région de Montréal ont des facteurs de majoration différents. Pour la construction d'une école primaire dont le coût serait de 13 millions de dollars, cela permettrait d'accorder à l'une d'elles une somme additionnelle de 650 000 dollars.

Sommes additionnelles souvent nécessaires à la réalisation des projets

73 Pour 18 % des 220 projets d'ajout d'espace annoncés dans les PQI 2014-2024 à 2017-2027, le MEES a dû accorder des sommes additionnelles à celles prévues dans l'enveloppe budgétaire initiale, pour un total de près de 100 millions de dollars (tableau 4). Certains de ces 220 projets ne sont toujours pas terminés, ce qui pourrait faire augmenter davantage ces sommes dans l'avenir. L'aide financière additionnelle représentait en moyenne plus de 30 % des enveloppes budgétaires initiales, alors que ces dernières incluaient déjà une réserve pour imprévus de 3 à 10 % selon les années et le type de projet.

TABEAU 4 Aide financière additionnelle accordée pour les projets annoncés dans les PQI 2014-2024 à 2017-2027¹

PQI	Nombre de projets autorisés	Projets ayant reçu une aide financière additionnelle		Enveloppe budgétaire initiale (M\$)	Aide financière additionnelle (M\$)	Aide financière additionnelle / enveloppe budgétaire initiale (%)
		Nbre	%			
2014-2024	43	4	9	27,5	7,2	26
2015-2025	64	13	20	104,6	44,5	43
2016-2026	66	14	21	115,4	30,5	26
2017-2027	47	8	17	50,9	16,1	32
Total	220	39	18	298,4	98,3	33

1. Il s'agit de données de mai 2019.

Source : MEES.

74 Soulignons que le montant de l'aide financière additionnelle consentie ne correspond pas nécessairement à ce qui a été demandé par les commissions scolaires puisque le MEES ne répond pas positivement à toutes les demandes.

Exemple pour les deux commissions scolaires auditées

Parmi les 17 projets d'ajout d'espace que nous avons analysés, 6 ont fait l'objet d'une demande d'aide financière additionnelle :

- Le MEES a accepté quatre demandes, et l'aide financière additionnelle accordée représentait de 10 à 70 % de l'enveloppe budgétaire initiale.
- Une demande était toujours en cours d'analyse à la fin de notre audit.
- Une demande a été refusée.

75 Malgré l'augmentation significative des enveloppes budgétaires initiales allouées par le MEES entre les PQI 2015-2025 et 2017-2027, l'aide financière additionnelle accordée par le ministère demeure importante (voir le tableau 4). Cela démontre que le coût des projets ne cesse de croître d'une année à l'autre.

Principales raisons invoquées par les commissions scolaires auditées lors de leurs demandes d'aide financière additionnelle

- Délai important entre l'autorisation du projet par le MEES et le début des travaux
- Écart entre le prix de la soumission la plus basse et l'enveloppe budgétaire initiale accordée
- Conditions de sol imprévues qui ont nécessité des travaux supplémentaires
- Différentes demandes de la ville ou de l'arrondissement concerné, qui ont fait grimper les coûts

Insuffisance des sommes disponibles : envergure des projets revue à la baisse

76 Pour 2 des 17 projets d'ajout d'espace que nous avons analysés dans les commissions scolaires auditées, ces dernières ont dû annuler le premier appel d'offres puisque le prix de la plus basse soumission conforme dépassait le coût estimé des travaux de 26 % et de 72 %.

77 Avant de lancer un nouvel appel d'offres, les commissions scolaires ont revu à la baisse l'envergure des projets. Nous avons notamment observé les ajustements suivants :

- murs de béton remplacés par des murs de gypse ;
- diminution de la qualité des matériaux et de la performance des systèmes mécaniques ;
- retrait d'une salle de bain et de fontaines ;
- diminution de la superficie prévue pour l'agrandissement.

78 Malgré les ajustements apportés aux deux projets, le prix des plus basses soumissions conformes lors du deuxième appel d'offres dépassait toujours le coût estimé des travaux de 18 % et de 57 %. Les contrats ont été signés dans ces conditions.

Peu de suivi du coût total des projets terminés

79 Le MEES ne dispose pas toujours de l'information relative au coût total des projets terminés. Il ne connaît pas le coût total de 38 % des projets annoncés dans les PQI 2014-2024 à 2018-2028 qui sont terminés, même si certains d'entre eux sont achevés depuis 2016.

80 Lorsque l'information est disponible, le coût total moyen s'élève à près de 625 000 dollars par classe pour les projets terminés en 2017, voire à plus de 800 000 dollars pour un des projets.

81 Une meilleure information sur le coût total des projets terminés permettrait de déterminer les causes des dépassements afin de prendre les mesures nécessaires, le cas échéant, ou d'identifier les bonnes pratiques de gestion.

82 À titre d'illustration, le nombre moyen de soumissions reçues à la suite d'un appel d'offres pour des travaux de construction, qui était déjà peu élevé, a diminué de 26 % de 2014 à 2019. Il est passé de 4,2 à 3,1 soumissions par appel d'offres. Cette situation se produit dans la majorité des régions. Au cours de la même période, la proportion d'appels d'offres pour lesquels 3 soumissions et moins ont été reçues est passée de 47 à 68 %. Cela peut augmenter le risque de ne pas obtenir un juste prix (pour plus de détails, voir la section Renseignements additionnels).

Peu de balises visant la construction de bâtiments durables

83 En 2019, dans un guide pour la planification immobilière au primaire, le MEES a formulé des exigences et des orientations, notamment pour la construction de bâtiments scolaires plus durables. Une durée de vie de 75 ans est recherchée, alors que les bâtiments scolaires construits entre 1965 et 1990 étaient conçus pour une durée d'environ 25 ans. Pour atteindre ce nouvel objectif, il importe notamment que le choix des matériaux soit effectué en conséquence et que les enveloppes budgétaires initiales permettent de les acquérir.

84 Toutefois, le MEES n'a effectué aucune analyse des enveloppes budgétaires initiales nécessaires à la construction d'écoles durables. Il n'est donc pas en mesure de garantir que les futures écoles pourront répondre aux nouvelles exigences, compte tenu des sommes disponibles. Il serait également opportun que le MEES puisse rendre compte du respect ou non de ces nouvelles exigences et de leur impact sur la qualité des écoles et la réussite éducative en raison de l'importance des sommes en cause.

85 Le MEES a fixé peu de balises visant le respect de ces exigences. Son guide pour la planification immobilière au primaire énonce des orientations à cet égard et d'autres documents recommandant des matériaux à utiliser sont en cours de rédaction.

86 En l'absence de guides ou de directives plus techniques, les commissions scolaires auditées ont adopté leurs propres façons de faire. La définition de balises par le MEES et le partage d'expériences pourraient amener des gains d'efficacité et garantir une plus grande cohérence dans les pratiques des commissions scolaires.

Guide pour la planification immobilière au primaire

Le guide présente les critères incontournables et souhaitables pour chacun des principes retenus par le MEES. En plus de la conception d'une école pour une durée de vie de 75 ans, on y trouve entre autres les critères incontournables suivants :

- utilisation du bois à l'intérieur ;
- construction de locaux d'apprentissage ayant une ouverture visuelle sur l'extérieur ;
- aménagement d'un lieu convivial et agréable pour le dîner à l'extérieur des locaux d'apprentissage ;
- utilisation des énergies renouvelables ;
- réduction au minimum des émissions de gaz à effet de serre.

CONSTAT 4

Le MEES n'encadre pas suffisamment les méthodes d'inspection de façon à s'assurer d'avoir un portrait juste de l'état des bâtiments scolaires en fonction des sommes octroyées au fil des ans.

Qu'avons-nous constaté ?

87 Les commissions scolaires ont la responsabilité d'inspecter leurs bâtiments. Toutefois, plusieurs d'entre elles ne transmettent pas au MEES l'information relative aux inspections. Ce dernier n'a donc pas l'assurance que les inspections sont effectuées et qu'il a un portrait juste de l'état des bâtiments scolaires.

88 De plus, les méthodes d'inspection varient considérablement d'une commission scolaire à l'autre, ce qui ne permet pas de comparer l'état des bâtiments entre les commissions scolaires.

89 Ces lacunes sont dues notamment au manque d'encadrement de la part du MEES et au manque d'outils lui permettant de réaliser un suivi efficace des inspections et de l'état des bâtiments. En effet, dans le passé, le ministère concentrait ses efforts sur la répartition des budgets entre les commissions scolaires. Il faisait peu de vérifications pour savoir si l'état des bâtiments s'améliorait, si leur entretien était adéquat ou si les projets d'ajout d'espace étaient gérés de façon efficace et efficiente. Il se fiait aux commissions scolaires pour qu'elles en assument la responsabilité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

90 Les inspections réalisées par les commissions scolaires et l'information contenue dans les systèmes de gestion du MEES devraient permettre à celui-ci de recueillir de l'information sur l'état des bâtiments scolaires et de déterminer, le cas échéant, les actions à entreprendre et à prioriser afin d'assurer la sécurité de ces bâtiments et de prolonger leur durée de vie utile.

91 De plus, le ministère manque d'information sur l'avancement des travaux de construction, ce qui ne lui permet pas de faire le suivi des sommes octroyées et de prendre les mesures nécessaires en temps opportun.

Ce qui appuie notre constat

Encadrement et suivi des inspections insuffisants

92 Le Système informatisé pour le maintien des actifs des commissions scolaires (SIMACS) permet de consigner de l'information sur les inspections. Ce système prévoit un certain nombre de composantes à inspecter, par exemple la toiture, le système électrique ou la ventilation.

93 Depuis 2015, le MEES exige que les commissions scolaires inspectent 100 % de leurs bâtiments sur un horizon de cinq ans et il suggère d'en inspecter annuellement au moins 20 %. Cela signifie que près de 80 % des bâtiments de l'ensemble des commissions scolaires devraient avoir fait l'objet d'une inspection complète quatre ans plus tard.

94 Selon les données colligées dans le SIMACS, seulement 42 % des commissions scolaires auraient inspecté plus de 80 % de leurs bâtiments et 11 commissions scolaires n'en auraient inspecté aucun. Toutefois, le MEES réalise peu de suivi de cette exigence et certaines commissions scolaires ne mettent pas leurs données d'inspection à jour dans le SIMACS. Ces lacunes ont des conséquences sur la fiabilité des données relatives aux inspections réalisées et sur le portrait de l'état des bâtiments scolaires dont dispose le MEES.

95 De plus, nous avons observé des différences dans les pratiques des deux commissions scolaires auditées, qui sont en partie attribuables à un encadrement et à un suivi insuffisants de la part du ministère. Par exemple, les deux commissions scolaires ont déterminé de nouvelles composantes à inspecter en plus de celles initialement prévues dans le SIMACS. Toutefois, la Commission scolaire de la Capitale inspectait beaucoup plus de composantes que la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys. Cette pratique a une incidence sur les travaux de maintien d'actifs identifiés ainsi que sur l'appréciation du déficit de maintien d'actifs, et elle rend difficile la comparaison de l'état des bâtiments entre les commissions scolaires.

96 Par ailleurs, les deux commissions scolaires auditées n'ont pas consigné par écrit leur procédure d'inspection et n'ont pas conçu de programme de formation pour les nouveaux inspecteurs. De plus, elles n'ont mis en place aucun mécanisme de contrôle qualité des inspections réalisées ni aucun processus de validation des différents rapports d'inspection.

97 Le ministère a retenu les services d'une firme pour assurer une plus grande uniformité des inspections et un meilleur contrôle de la qualité des données provenant des différentes commissions scolaires. Cette firme a notamment le mandat de réaliser les actions suivantes en 2019-2020 :

- préparer un guide méthodologique d'inspection ;
- former les inspecteurs dans chacune des commissions scolaires ;
- accompagner les inspecteurs lors de l'inspection d'une partie du parc immobilier de chaque commission scolaire.

Outils inadéquats pour le suivi de l'état des bâtiments et des travaux réalisés

98 Le MEES ne s'est pas doté des outils nécessaires pour obtenir certaines données importantes, par exemple le taux de réalisation des projets. En effet, le SIMACS ne lui permet pas de connaître l'évolution de l'état des bâtiments, ni de suivre l'historique des travaux réalisés et les travaux en cours. Ce type d'information est essentiel, car il permettrait au ministère :

- de responsabiliser les commissions scolaires lorsqu'elles ne réalisent pas suffisamment de travaux de maintien d'actifs ou d'entretien, ou lorsque l'état des bâtiments sous leur responsabilité se dégrade plus rapidement que prévu ;
- de disposer de renseignements sur les coûts, qui permettent des comparaisons entre les projets afin de faire des choix éclairés, dans un souci de saine gestion des fonds publics ;
- de rendre compte de l'impact des investissements sur l'état des bâtiments scolaires.

Exemples de limites du SIMACS

- Lorsque des données relatives à un bâtiment sont saisies dans le système, les anciennes sont écrasées. Il est donc impossible de connaître, pour un bâtiment, l'historique des travaux réalisés afin de mieux planifier les différentes interventions.
- Le système actuel ne permet pas de suivre les coûts des projets de construction visant à rétablir ou à maintenir l'état d'un bâtiment.

99 En septembre 2019, le MEES a conclu un contrat afin de se doter d'une solution progicielle de gestion des infrastructures scolaires. Cette solution remplacera le SIMACS.

RECOMMANDATIONS

100 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Déterminer les investissements requis en maintien d'actifs et en entretien des bâtiments afin d'atteindre les cibles gouvernementales, et s'assurer que les commissions scolaires exécutent les travaux jugés nécessaires.
- 2 S'assurer que les projets d'ajout d'espace permettent de répondre aux besoins en temps opportun, notamment :
 - en améliorant le processus de détermination des besoins ;
 - en effectuant le suivi des délais de réalisation des projets et en s'assurant que les correctifs sont apportés, au besoin.
- 3 Évaluer l'incidence financière liée à la formulation de nouvelles exigences concernant la construction de bâtiments scolaires afin de prendre des décisions éclairées.
- 4 Assurer le suivi des coûts des projets d'ajout d'espace afin d'intervenir de manière appropriée lorsque la situation l'exige, par exemple en cas de surchauffe du marché de la construction ou lorsque des lacunes sont observées dans la gestion des projets.
- 5 Encadrer davantage les méthodes d'inspection et améliorer l'information permettant de tenir à jour un portrait de l'état des bâtiments scolaires, afin de faciliter le suivi de la performance à cet égard.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

101 Le rapport du Vérificateur général sur la qualité et la disponibilité des bâtiments scolaires suscite de nombreuses interrogations. J'ai voulu offrir une réflexion complémentaire portant sur l'importance de s'attaquer aux défis contemporains, en particulier ceux liés aux enjeux environnementaux, lors de la rénovation ou de la construction d'écoles.

102 J'ai aussi effectué des travaux complémentaires à ceux de l'équipe d'audit pour voir comment certaines commissions scolaires intègrent le développement durable dans leurs projets d'ajout d'espace³ et comment le MEES les accompagne et les encadre dans leurs démarches.

103 Ainsi, j'ai voulu faire ressortir l'importance de faire de nos écoles des bâtiments durables qui favorisent la réussite éducative et qui contribuent au bien-être des élèves et des intervenants qui y travaillent. Après tout, nos écoles sont des lieux d'une importance capitale, où nos enfants passent une grande partie de leurs journées. Ne méritent-ils pas toute l'attention nécessaire ?

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

104 Les liens existant entre plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et la gestion des bâtiments scolaires motivent d'abord mon intervention, soit :

- l'accès au savoir ;
- la santé et la qualité de vie des élèves et des intervenants qui y travaillent ;
- l'équité et la solidarité sociales : nos bâtiments devraient être d'une qualité similaire partout au Québec.

3. On parle d'ajouts d'espace lors de projets d'agrandissement ou de construction et de maintien d'actifs lors de travaux de rénovation.

105 Le principe de protection de l'environnement est également en cause. De façon générale, les bâtiments sont responsables de plusieurs impacts environnementaux, dont :

- la consommation d'eau ;
- la génération de matières résiduelles ;
- l'utilisation d'énergie ;
- l'émission de gaz à effet de serre (GES).

106 Ainsi, l'objectif 1.1 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 prévoit la réduction, d'ici 2020, de 10 % des émissions de GES des bâtiments des ministères et organismes, par rapport à leur niveau de 2009-2010. De plus, la stratégie vise une réalisation écoresponsable des projets de construction et de rénovation.

OPPORTUNITÉ DE RELEVER LES DÉFIS DU MONDE D'AUJOURD'HUI... ET DE DEMAIN

107 La rénovation des bâtiments scolaires actuels et la construction de nouveaux bâtiments offrent une opportunité unique de les adapter aux nouvelles réalités sociales, environnementales et économiques. Il faut s'attarder aux nouveaux défis auxquels le milieu scolaire est confronté, et essayer dès maintenant d'intégrer ceux qui se profilent pour l'avenir. Il importe de prendre le temps nécessaire pour bien concevoir les bâtiments scolaires en faisant appel à tous les champs de compétence pertinents, considérant qu'ils auront vraisemblablement une longue durée de vie.

Des besoins changeants

108 Comme le rapport d'audit l'indique, les bâtiments scolaires au Québec ont en moyenne plus de 50 ans. Plusieurs de nos écoles primaires et secondaires ont vu le jour à une époque bien différente de celle d'aujourd'hui.

Au Québec, **85 %** des écoles primaires ont été construites avant 1970, dont les deux tiers entre 1950 et 1970 pour faire face au baby-boom.



109 Les bâtiments scolaires ont peu changé depuis leur construction, sauf pour quelques modifications comme l'ajout de gymnases ou d'équipements informatiques. Pourtant, la vie qu'y mènent les élèves ainsi que leurs besoins ont passablement évolué. De plus, le milieu scolaire s'est complexifié, avec l'intégration de plusieurs élèves aux besoins particuliers.

En 2010, les élèves passaient, en moyenne, **60 %** plus de temps à l'école chaque jour qu'en 1950.



À l'époque

Une grande partie des élèves retournaient à la maison à pied à l'heure du dîner ou à la fin des classes.

Aujourd'hui

La majorité des élèves du primaire arrivent à l'école en voiture avec leurs parents ou en autobus, et y restent plus longtemps.

Des connaissances qui évoluent

110 Les connaissances concernant les environnements et les conditions favorisant l'apprentissage ont grandement évolué depuis que la majorité de nos écoles ont été construites. Par exemple, de nombreuses études montrent que l'environnement bâti des écoles peut avoir une incidence significative sur l'apprentissage et la réussite éducative.

111 De nouvelles connaissances particulièrement en lien avec la santé et la qualité de vie ont aussi émergé. Par exemple, des études ont montré que la mauvaise qualité de l'air dans les écoles peut être associée à une plus grande incidence de l'asthme. D'autres recherches indiquent que certains choix d'équipements peuvent favoriser l'activité physique, ou encore que la présence d'un potager dans la cour d'école est liée à une meilleure nutrition des élèves.

Des impacts environnementaux à considérer

112 La rénovation et la construction de bâtiments scolaires offrent également une opportunité de réduire les impacts environnementaux qu'ils génèrent.

Au Québec, en 2016, le secteur des bâtiments – résidentiels, commerciaux et institutionnels – consommait près du tiers de l'énergie.

Les énergies fossiles représentaient **30 %** de cette consommation, ce qui se traduisait par plus de **10 %** des émissions de GES et faisait de ce secteur le troisième plus important contributeur du Québec à ce chapitre.

Près de **80 %** des émissions de GES des activités de l'État provenaient de son parc immobilier, et les bâtiments scolaires généraient **25 %** de ces émissions.

Le secteur de la construction générait environ **35 %** des matières résiduelles de la province.

Parmi les matières reçues dans les écocentres, **66 %** étaient composées de résidus de construction, de rénovation et de démolition.



113 Notons aussi que le choix de l'emplacement d'une nouvelle école peut avoir des répercussions en matière d'environnement et de santé.

Exemple

En novembre 2014, une des directions de santé publique recommandait à la Communauté métropolitaine de Montréal de limiter l'établissement de nouveaux bâtiments pour usages sensibles – dont les garderies et les écoles – à moins de 150 mètres des autoroutes et des voies à débit important, en raison des concentrations plus fortes de polluants atmosphériques et de leurs effets potentiels sur la santé des jeunes enfants.

114 Le choix d'un emplacement peut avoir un impact non négligeable sur les modes de transport utilisés pour se rendre à l'école et sur les conséquences environnementales qui en découlent. Les élèves sont plus enclins à utiliser le transport actif s'il est perçu comme sécuritaire. Selon des études, plusieurs mesures peuvent être déployées pour accroître la sécurité des enfants piétons à proximité d'une école, comme les dos d'âne allongés ou le rétrécissement de la largeur des rues.

Recherche sur les élèves canadiens utilisant le transport actif

Une recherche canadienne auprès de 397 écoles concluait qu'environ 42 % d'entre elles étaient situées sur des rues où la circulation se faisait à grande vitesse, ce qui ne convient pas au transport actif, et que 14 % n'avaient pas de trottoirs menant à l'école.

Des immeubles certifiés

115 Pour faire en sorte qu'un bâtiment offre une bonne performance environnementale, les responsables peuvent le construire ou le rénover en respectant les exigences d'une certification environnementale. Plusieurs certifications existent, l'une des plus répandues étant la certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design)⁴. Il est envisageable de viser une telle certification même pour des établissements publics : la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse demandent depuis 2008 que tous leurs nouveaux bâtiments publics, dont les écoles, obtiennent cette certification.

116 Les édifices LEED ont fait l'objet de plusieurs analyses qui tendent à montrer qu'ils génèrent de nombreux bénéfices autres que la réduction des impacts environnementaux et l'économie de ressources. Des études ont montré que les coûts y sont minimisés sur la totalité du cycle de vie. Comme le rapport d'audit l'indique, en matière de construction et de rénovation, il est important d'envisager les coûts sur l'intégralité de ce cycle de vie.

117 De plus, il appert que les édifices « verts » favorisent la santé des élèves et leur capacité d'apprentissage en lecture, en écriture et en mathématiques. Par exemple, ces immeubles font généralement davantage appel à la lumière naturelle, ce qui rend les élèves plus alertes en classe.

4. Pour se voir accorder une certification LEED, il faut obtenir un certain nombre de points dans différentes catégories de critères : localisation et transport, efficacité de l'utilisation de l'eau et de l'énergie, qualité des matériaux, qualité de l'air intérieur, etc.

PRISE EN COMPTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE LORS D'AJOUTS D'ESPACE DANS LE RÉSEAU SCOLAIRE

118 Afin d'offrir une vue complémentaire à celle du rapport d'audit, nous avons axé nos travaux sur la manière dont certaines commissions scolaires intègrent le développement durable dans leurs projets d'infrastructure et sur la façon dont le MEES les appuie et les encadre. Plus précisément, nous avons examiné six projets d'ajout d'espace dans les commissions scolaires auditées et mené des entrevues au ministère auprès d'intervenants qui assument des responsabilités dans le domaine des bâtiments scolaires.

119 Somme toute, les travaux que nous avons menés ont donné des résultats assez encourageants. Ces commissions scolaires, comme le ministère, montrent une ouverture aux enjeux de développement durable lors des projets d'ajout d'espace. Entre autres choses, des exigences ont été imposées, et des ressources sont accessibles pour s'y conformer. Certains éléments mériteront toutefois une attention particulière pour que les bâtiments du réseau scolaire fassent l'objet d'une véritable prise en compte du développement durable.

120 Dans les projets d'ajout d'espace, le MEES a des exigences en matière de bâtiment durable qui touchent, notamment, les éléments suivants :

- l'utilisation de sources d'énergie renouvelable ;
- l'amélioration de la performance énergétique ;
- la réduction de la consommation d'eau potable ;
- l'accessibilité aux immeubles pour les personnes handicapées.

121 Par exemple, le ministère recommande que 80 % du chauffage soit fourni par une source d'énergie renouvelable, comme l'hydroélectricité ou la géothermie, ou encore que la performance énergétique des nouveaux bâtiments soit d'au moins 20 % supérieure à celle demandée par le *Code national de l'énergie pour les bâtiments – Canada 2011*.

122 Les commissions scolaires peuvent aussi solliciter de l'aide financière, dans leurs projets d'ajout d'espace et de maintien d'actifs, auprès des organismes suivants : Hydro-Québec, Énergir et Transition énergétique Québec (TEQ). Par exemple, le programme ÉcoPerformance de TEQ offre du financement pour des mesures permettant, entre autres, une diminution de la consommation de combustibles fossiles et des émissions de GES ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique.

123 Par ailleurs, depuis juin 2017, afin de favoriser la mise en œuvre de solutions architecturales ou d'ingénierie visant à soutenir le développement durable et/ou la réussite éducative, une somme additionnelle pouvant aller jusqu'à 15 % des coûts des projets d'ajout d'espace peut être octroyée aux commissions scolaires par le MEES.

124 Nos travaux indiquent que, dans l'ensemble, les projets d'ajout d'espace examinés respectent les exigences du ministère en matière de bâtiment durable. De plus, les commissions scolaires ont recours à l'enveloppe supplémentaire de 15 %.

125 Bien que les aspects énumérés précédemment soient positifs, les éléments suivants pourraient faire l'objet d'améliorations afin d'intégrer le développement durable dans les bâtiments scolaires :

- Comme le rapport d'audit l'indique, le MEES n'a effectué aucune analyse des enveloppes budgétaires initiales nécessaires à la construction d'écoles durables.
- Les exigences du ministère sont muettes sur certains volets importants au regard du développement durable, comme la récupération ou le recyclage des matériaux de construction.
- Le MEES n'effectue pas de vérifications a posteriori pour s'assurer que les objectifs visés par les exigences en matière de bâtiment durable sont réellement atteints durant la phase d'exploitation du bâtiment. De même, le ministère ne s'assure pas que les montants réservés aux mesures de développement durable y sont effectivement consacrés.
- L'indisponibilité d'une enveloppe visant spécifiquement le développement durable dans les rénovations d'écoles est également préoccupante, l'enveloppe actuelle n'étant disponible que pour les projets d'ajout d'espace.

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 que le ministère a adhéré à toutes les recommandations.

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

« Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a pris connaissance du document intitulé *Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité*, et reçoit favorablement les recommandations au regard des résultats portant sur les infrastructures scolaires. Par ailleurs, vous trouverez ci-après les principaux commentaires du ministère en réponse aux constats établis par l'audit.

« Le premier constat indique que le parc immobilier des commissions scolaires est en mauvais état et que les cibles d'amélioration fixées par le ministère seront difficiles à atteindre, et ce, malgré l'augmentation significative des sommes qui lui sont allouées.

« Une importante opération de rattrapage est en cours au sein du réseau et, malgré les investissements considérables effectués ces dernières années, notamment dans le cadre du Plan québécois des infrastructures (PQI) 2019-2029, les enveloppes budgétaires se sont avérées insuffisantes au fil des ans.

« Afin de résoudre ces problématiques, différentes avenues sont explorées, dont l'utilisation d'unités modulaires et la réfection de bâtiments excédentaires pour en faire des écoles transitoires, ce qui permettrait de travailler sur les chantiers durant toute l'année sans la présence des élèves et du personnel. En outre, pour la première fois, le ministère a octroyé au maintien des bâtiments un montant minimal afin de permettre aux commissions scolaires de mieux planifier leurs projets dans le cadre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022.

« Le deuxième constat est libellé comme suit : "Des besoins d'ajout d'espace ne sont pas comblés en temps opportun en raison d'une détermination inadéquate des besoins et de problèmes dans la planification et la réalisation des projets."

« Le ministère a déjà mis certaines mesures en place pour remédier à cette lacune. En effet, le ministère a considérablement modifié le processus d'ajout d'espace en procédant à des appels de projets ciblés, basés sur les portraits qui sont dressés des espaces. Ce changement permet au ministère d'anticiper les besoins et les demandes, en plus de réduire le temps nécessaire aux commissions scolaires pour préparer leurs dépôts de projet. Qui plus est, une grille de priorisation a été développée en 2019 afin de soutenir l'analyse des besoins d'espace au sein du réseau, tout en respectant le budget autorisé par les instances gouvernementales. Il importe également de mentionner que, pour l'ensemble des besoins en ajout d'espace signifiés par les commissions scolaires et justifiés par le MEES, des sommes ont été prévues pour la réalisation des travaux ou pour faire les plans et devis lors du dernier exercice du PQI.

« Le troisième constat porte sur les coûts des projets d'ajout d'espace qui sont en forte augmentation, et ce, sans en connaître suffisamment les causes pour y réagir de manière adéquate.

« Le ministère fait effectivement ce constat. Bien qu’une certaine amélioration du suivi des coûts soit possible, il demeure important de souligner que plusieurs moyens ont été mis en place afin de connaître les causes de cette augmentation. Lorsqu’une commission scolaire sollicite auprès du ministère une contribution financière additionnelle pour un projet, elle est tenue d’en préciser les motifs. Ceux-ci font l’objet d’une analyse rigoureuse avant que le ministère ne rende sa décision. Dès le départ, le projet est financé à hauteur de 10 % pour entreprendre la conception. Par la suite, lorsque les paramètres du projet sont davantage définis, les commissions scolaires obtiennent une autorisation complète.

« Afin de faire face à l’augmentation des prix du marché, un comité interministériel chargé d’étudier l’effervescence du marché de la construction ainsi que la pénurie de main-d’œuvre a été mis sur pied et a reçu le mandat de produire un plan d’action en la matière. Certaines initiatives sont également en cours d’analyse, notamment la possibilité de regrouper des achats.

« Le dernier constat se lit comme suit : “Le MEES n’encadre pas suffisamment les méthodes d’inspection de façon à s’assurer d’avoir un portrait juste de l’état des bâtiments scolaires en fonction des sommes octroyées au fil des ans.”

« Le ministère a mandaté une firme pour élaborer une fiche d’inspection uniforme et offrir de la formation à l’ensemble des commissions scolaires. Ainsi, un guide d’inspection uniformisé a été soumis aux commissions scolaires en juin 2019, et les formations se poursuivent. Au terme de celles-ci, les commissions scolaires seront mieux outillées et le ministère pourra bénéficier d’une lecture juste de l’état des bâtiments. Par ailleurs, le ministère travaille à l’implantation d’une nouvelle solution progicielle de gestion des infrastructures, qui permettra de produire de l’information de gestion précise.

« En somme, le ministère partage les constats présentés dans le rapport, tout en soulignant cependant que plusieurs mesures ont été déployées au cours des dernières années afin d’améliorer la qualité et la disponibilité des bâtiments scolaires, de prévenir et de contrer la hausse importante des coûts des projets et de mieux connaître l’état du parc immobilier. Aussi, il poursuivra ses démarches en ce sens. »

Commentaires de la Commission scolaire de la Capitale

« La Commission scolaire de la Capitale tient à mentionner que, tout en suivant à la lettre les règles ministérielles en vigueur, la charge de travail pour l’élaboration de demandes de subvention est énorme, tenant compte des budgets importants alloués en fonction de la vétusté de plusieurs de ses bâtiments et des besoins de nouvelles constructions.

« Par la suite, la réalisation des travaux est également un grand défi en raison des ressources humaines limitées des commissions scolaires.

« La Commission scolaire de la Capitale a apprécié collaborer avec le Vérificateur général dans le but d’améliorer le fonctionnement de l’ensemble des commissions scolaires. »

Commentaires de la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys

« **Constat 1.** En ce qui concerne les problèmes d'organisation du travail ou de capacité des équipes en place, la difficulté de recrutement à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys et l'inexpérience des ressources recrutées ont été une entrave à une organisation du travail efficace et efficiente. À ce jour, malgré les efforts consentis par le secteur du recrutement, plusieurs postes demeurent à combler. Depuis la réalisation des projets qui ont fait l'objet d'une vérification, une équipe est dédiée à la planification des projets. Les travaux sont maintenant regroupés par bâtiment afin d'optimiser la réalisation des projets et de limiter le nombre d'interventions.

« Au sujet des projets devant avoir lieu dans une école qui sont reportés et regroupés avec d'autres prévus ultérieurement afin d'en faciliter la réalisation, la surchauffe du marché, la difficulté à obtenir le juste prix et le manque de main-d'œuvre forçaient souvent la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys à revoir la portée de ses travaux afin de pouvoir procéder à une partie des travaux planifiés.

« Au regard de la problématique engendrée par la nécessité de réaliser la plupart des travaux durant l'été alors que les jeunes ne fréquentent pas l'école, mentionnons que la période estivale est de très courte durée compte tenu de l'importance de certains travaux à réaliser. La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys ne dispose pas de locaux transitoires afin d'accueillir les élèves des écoles en travaux. Cette situation l'empêche donc de pouvoir effectuer les travaux de grande portée ou l'oblige à procéder à des phasages des travaux, ce qui allonge le processus de réalisation des travaux.

« En lien avec la planification des travaux, plusieurs appels d'offres étaient réalisés trop tardivement, ce qui pouvait engendrer des annulations de travaux résultant d'un manque de main-d'œuvre, de l'obtention de prix exorbitants à la suite d'appels d'offres ou de problèmes d'approvisionnement (commande de fenêtres problématique, etc.). Depuis l'an dernier, la période de publication est devancée afin de diminuer ces entraves et de favoriser la réalisation des projets.

« **Constat 2.** Plusieurs éléments peuvent influencer la réalisation des projets d'ajout d'espace. Le refus du MEES d'autoriser un projet malgré le besoin exprimé et validé par la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys est un des facteurs qui entrent en jeu. Le délai entre la présentation et l'autorisation est d'une année et, souvent, les réponses arrivent vers le mois de juin. Un délai supplémentaire est donc à prévoir afin d'entamer les opérations puisque le contexte du mois de juin n'est pas favorable au démarrage d'un projet. L'analyse des besoins est difficile à réaliser depuis les cinq dernières années puisque le flot d'immigration a augmenté considérablement, particulièrement à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys. La commission scolaire a fait face à une augmentation fulgurante du besoin de places-élèves, qui dépassait largement sa capacité à générer ces espaces. À cette situation s'ajoute le fait que la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys devait aussi répondre à la croissance des besoins liés aux projets domiciliaires dans les différentes villes et les différents arrondissements. Mentionnons une donnée importante au regard de l'immigration : la commission scolaire ne reçoit pas d'appui pour l'analyse et la prévision de l'arrivée des immigrants. Elle doit donc estimer les prévisions liées à l'arrivée de plusieurs milliers de personnes de façon arbitraire, sans évaluer ces dernières sur des données précises.

« Il est difficile pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys d'acquérir des terrains. La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys travaille avec 13 municipalités et 7 arrondissements qui ont leurs propres règles et leur gouvernance distincte. Malgré des rencontres multiples et des efforts consentis, la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys a été confrontée à des demandes, de la part des villes et arrondissements, pour l'achat de terrains. Ceci obligeait la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys à interpeller le MEES, car les règles de financement ne prévoient pas l'achat de terrains. L'acquisition d'un terrain devenait alors l'enjeu de réalisation et pouvait allonger indûment la période de réalisation. Malgré une sensibilisation et un travail réalisé en amont, cet enjeu demeure encore présent à ce jour. Enfin, le délai de réponse du MEES dans ces situations est important et entraîne le risque de perdre une opportunité d'acquisition, parfois la seule option possible pour la construction d'un établissement dans un secteur donné.

« L'absence de collaboration des villes et arrondissements est également un enjeu auquel est confrontée la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys. Bien que les villes et arrondissements conviennent de l'importance des écoles dans la collectivité, ils participent explicitement à l'allongement des délais de réalisation en imposant à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys toutes sortes de contraintes, telles que la certification LEED Or, la modification des plans pour des raisons subjectives, l'émission complexe des permis de construction, des oppositions citoyennes, etc. Non seulement ces situations causent un préjudice important relativement aux délais de réalisation, mais elles imposent à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys et au MEES de revoir constamment les coûts liés au projet. Un extrait du rapport présente cette dimension comme un exemple de travaux préparatoires insuffisants alors que la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys les considère comme des demandes occultes et non prévisibles.

« **Constat 3.** Les enjeux avec les villes sont une cause importante de l'augmentation des coûts des projets d'ajout d'espace : certains enjeux rencontrés avec les villes ne permettent pas à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys d'être efficiente dans la réalisation des travaux. Tel qu'indiqué dans les commentaires du constat, les délais rencontrés en lien avec l'obtention de terrains obligent la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys à retarder indûment certains projets, et ce, malgré les efforts consentis par la commission scolaire. À cet enjeu, il faut ajouter tous les processus qui sont imposés dans l'obtention réglementaire du permis de construction. Les exigences de certaines villes ou certains arrondissements impliquent souvent l'ajout de coûts importants, telles que la certification LEED Or qui est imposée après la présentation des plans, les modifications exigées après les comités consultatifs d'urbanisme pour se conformer à des demandes parfois subjectives et les exigences spontanées des villes et arrondissements aux demandes de citoyens, qui peuvent retarder la mise en œuvre du chantier ou l'émission du permis.

« La surchauffe du marché de la construction à Montréal est également une des causes de l'augmentation des coûts. Les écarts entre les estimations des professionnels et le plus bas soumissionnaire sont un enjeu majeur, particulièrement à Montréal. Actuellement, le marché tourne autour de 4 100 dollars le mètre carré. Les coûts sont importants et dépassent largement le budget prévu par le MEES. Mentionnons aussi la pénurie d'entrepreneurs dans le marché. Cette situation peut avoir une incidence importante sur les soumissions reçues (voir les commentaires au constat 1).

« **Prise en compte du développement durable lors d'ajouts d'espace dans le réseau scolaire.** La Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys est bien au fait de l'importance de construire dans un esprit de développement durable et embrasse la volonté de s'approcher des plus hauts standards. D'ailleurs, la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys s'est dotée d'une politique de développement durable. Plus spécifiquement, le conseil des commissaires a adopté, en août dernier, une résolution énonçant l'engagement de la commission scolaire en matière d'environnement dans le cadre de ses ajouts d'espace.

« Néanmoins, dans un contexte de financement restreint et d'une surchauffe du marché, qui entraîne une augmentation des coûts, ce sont fréquemment dans ces choix environnementaux que se feront les retraits afin de respecter le financement octroyé par le MEES. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Portrait des bâtiments scolaires en janvier 2019

Évolution des sommes prévues
pour le maintien d'actifs et l'ajout d'espace

Indice d'état gouvernemental

Bâtiments scolaires : nombre et âge

Nombre moyen d'appels d'offres
publiés par mois de 2016 à 2018

Portrait des écoles primaires ne disposant pas
de certains locaux à usage spécifique en 2018-2019

Hausse prévue du nombre d'élèves au secondaire
pour les commissions scolaires auditées

Portrait des projets soumis, recommandés et autorisés

Délais entre la première demande d'ajout
d'espace et la prise de possession du bâtiment

Soumissions reçues par appel d'offres

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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. Ces critères s'inspirent notamment de la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, de la *Loi sur l'instruction publique*, de la *Loi sur les infrastructures publiques*, du *Cadre de gestion des infrastructures scolaires*, des principes de développement durable et des saines pratiques de gestion.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le ministère et les commissions scolaires gèrent les infrastructures de façon à assurer l'accès de la clientèle scolaire à des locaux de qualité, en quantité suffisante, et ce, en temps opportun.	■ Les prévisions de clientèle permettent au ministère et aux commissions scolaires de cerner de façon précise les besoins d'ajout d'espace, et ce, suffisamment tôt pour y répondre adéquatement. ■ Le ministère dispose d'un portrait juste et à jour de l'état et de l'utilisation des bâtiments des commissions scolaires, et exerce une veille efficace des enjeux liés à ces infrastructures. ■ Les commissions scolaires priorisent leurs projets d'infrastructures en tenant compte des diverses options possibles, et ce, sur la base d'un portrait juste et à jour de l'état et de l'utilisation de leurs bâtiments. ■ Les commissions scolaires utilisent les sommes destinées à leurs infrastructures de manière à répondre aux besoins de leur clientèle et à maximiser la durée de vie utile de leurs bâtiments. ■ Le ministère priorise adéquatement et autorise en temps opportun les projets d'infrastructures des commissions scolaires, selon des critères clairs et pertinents, compte tenu des budgets disponibles, et il en effectue un suivi adéquat.

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 2019.

Il porte sur la qualité et sur la disponibilité des bâtiments scolaires. Les entités que nous avons auditées lors de nos travaux sont le MEES ainsi que les commissions scolaires de la Capitale et Marguerite-Bourgeoys. Ces commissions scolaires ont été choisies en fonction de critères associés à leur emplacement géographique, à leur taille et à la présence de certains risques (ex. : vétusté des bâtiments, nombre et valeur des projets de maintien d'actifs et d'ajout d'espace).

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues, notamment auprès de gestionnaires et de professionnels du MEES et des deux commissions scolaires auditées. Nous avons également analysé divers documents ainsi que des données portant, entre autres, sur 17 projets d'ajout d'espace dans ces deux commissions scolaires. Les 17 projets que nous avons sélectionnés pour une analyse plus approfondie ont un coût inférieur à 50 millions de dollars.

Il est à noter que les projets dont le coût est égal ou supérieur à 50 millions sont considérés comme majeurs. Ils doivent alors se conformer à la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, donc répondre à plusieurs exigences particulières à ce genre de projets. Les projets dont le coût est égal ou supérieur à 50 millions sont sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures. Jusqu'à tout récemment, très peu de commissions scolaires avaient déposé une demande de projet dont le coût était égal ou supérieur à 50 millions. Toutefois, le MEES a autorisé une vingtaine de projets majeurs depuis 2018 compte tenu de la forte croissance du nombre d'élèves qui est prévue dans les écoles secondaires.

Le respect des exigences relatives aux projets majeurs n'est pas inclus dans la portée de nos travaux.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à septembre 2019. La période visée par notre audit s'étend principalement du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2019. Toutefois, nous avons analysé certaines activités qui ont eu lieu avant cette période afin de déterminer les causes de la situation observée.

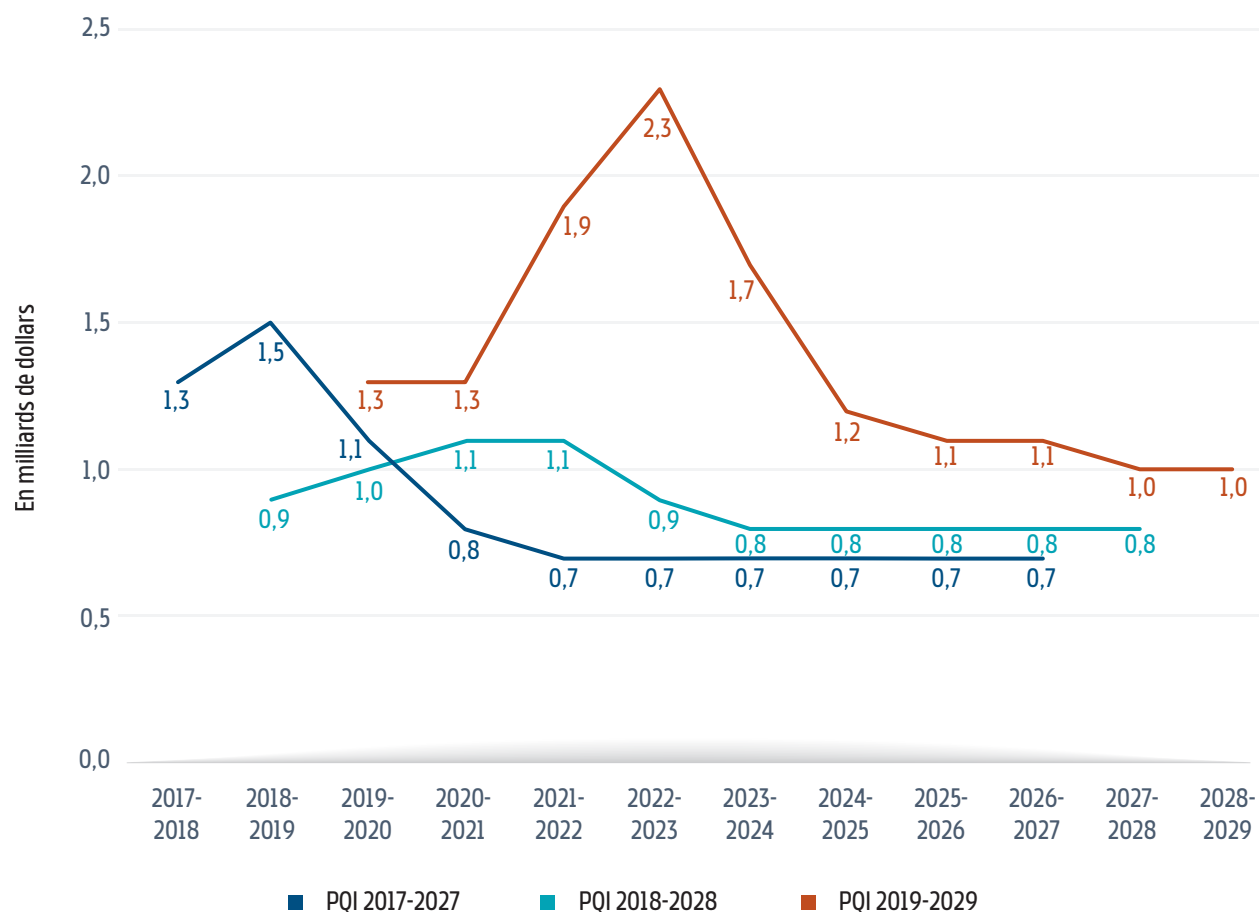
PORTRAIT DES BÂTIMENTS SCOLAIRES EN JANVIER 2019

	Nombre	Superficie (m ²)	Âge moyen (ans)
Commissions scolaires linguistiques			
Établissements d'enseignement			
Écoles préscolaires et primaires	2 263	7 313 473	57
Écoles secondaires	447	6 320 189	52
Centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes	321	2 051 266	55
Immeubles administratifs et à autres usages	362	501 976	50
Commissions scolaires à statut particulier	518	282 110	27
Immeubles excédentaires	125	252 731	69
Total	4 036	16 721 745	s.o.

Source : Plans annuels de gestion des investissements publics en infrastructures 2019-2020.

Le parc immobilier des commissions scolaires est composé de plus de 4 000 bâtiments. Il s'agit principalement d'écoles préscolaires et primaires, qui représentent 56 % des bâtiments.

ÉVOLUTION DES SOMMES PRÉVUES POUR LE MAINTIEN D'ACTIFS ET L'AJOUT D'ESPACE



Les sommes prévues pour le maintien d'actifs et l'ajout d'espace dans les bâtiments scolaires ont augmenté dans les trois derniers PQI, à l'exception des sommes liées à l'année 2018-2019. À titre d'exemple, pour l'année 2020-2021, le gouvernement prévoyait investir 0,8 milliard de dollars selon le PQI 2017-2027, 1,1 milliard selon le PQI 2018-2028 et 1,3 milliard selon le PQI 2019-2029.

INDICE D'ÉTAT GOUVERNEMENTAL

Indice	État	Description
A	Très bon	L'infrastructure est habituellement récente ou elle est remise à neuf. Elle rend le service sans interruption ou ralentissement. Elle nécessite peu de travaux de maintien d'actifs.
B	Bon	L'infrastructure présente un niveau léger de dégradation et de défectuosité. Elle nécessite certains travaux de maintien d'actifs. Habituellement, l'infrastructure est dans son deuxième tiers de vie utile. Des interruptions ou ralentissements de service de l'infrastructure surviennent occasionnellement.
C	Satisfaisant	L'infrastructure présente un niveau modéré de dégradation et de défectuosité. Elle nécessite régulièrement des travaux de maintien d'actifs. Habituellement, l'infrastructure est dans son troisième tiers de vie utile. Des interruptions ou ralentissements de service de l'infrastructure surviennent occasionnellement. Au besoin, des mesures d'atténuation de risques sont en place.
Seuil d'état		
D	Mauvais	L'infrastructure présente un niveau élevé de dégradation et de défectuosité. Elle nécessite des travaux de maintien d'actifs importants et parfois urgents. Habituellement, l'infrastructure dépasse sa durée de vie utile. Des interruptions ou ralentissements de service de l'infrastructure surviennent souvent. Au besoin, des mesures importantes d'atténuation de risques sont en place.
E	Très mauvais	L'infrastructure présente un niveau très élevé de dégradation et de défectuosité. Elle nécessite des travaux de maintien d'actifs très importants et souvent urgents. Habituellement, l'infrastructure dépasse nettement sa durée de vie utile. Des interruptions ou ralentissements de service de l'infrastructure surviennent très souvent. Des mesures très importantes d'atténuation de risques sont en place.

Source : PQI 2019-2029.

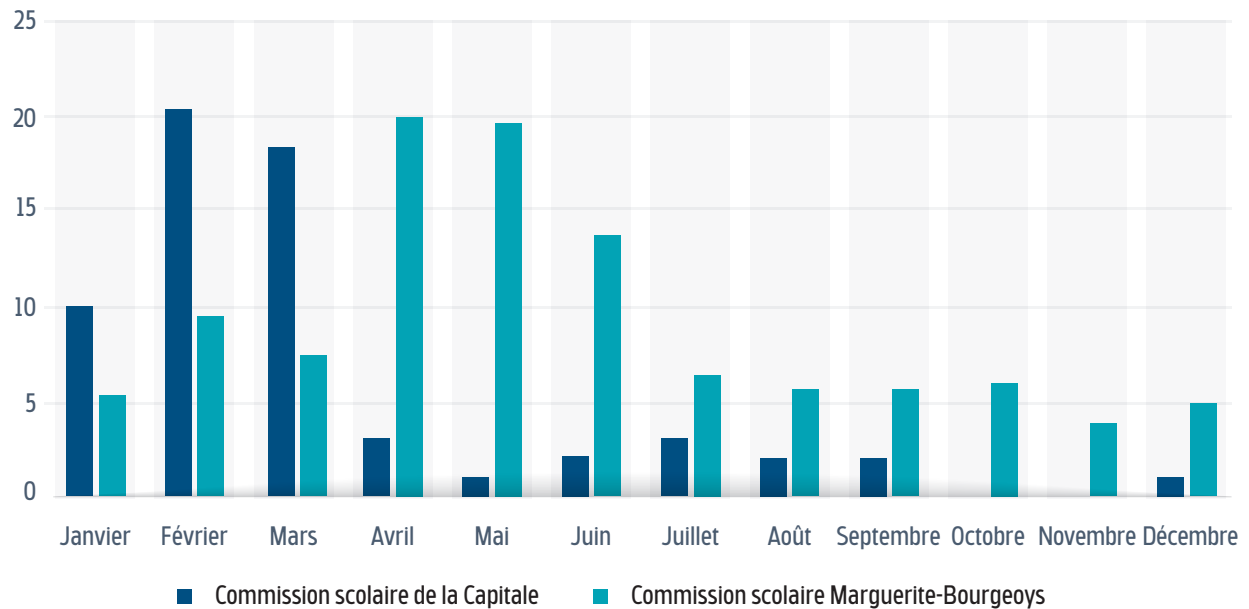
BÂTIMENTS SCOLAIRES : NOMBRE ET ÂGE

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre de bâtiments	3 470	3 485	3 495	3 495	3 499	3 506	3 513
Superficie disponible (en milliers de m ²)	15 789	15 893	16 037	16 142	16 233	16 352	16 322
Âge moyen	51	52	53	54	55	56	56

Source : MEES.

Les bâtiments scolaires ont en moyenne plus de 50 ans. Depuis 2012-2013, cet âge moyen est en augmentation.

NOMBRE MOYEN D'APPELS D'OFFRES PUBLIÉS PAR MOIS DE 2016 À 2018



Source : Système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

De 2016 à 2018, la Commission scolaire de la Capitale a lancé la grande majorité de ses appels d'offres de janvier à mars, alors que la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys les a plutôt publiés d'avril à juin.

PORTRAIT DES ÉCOLES PRIMAIRES NE DISPOSANT PAS DE CERTAINS LOCAUX À USAGE SPÉCIFIQUE EN 2018-2019

Écoles sans	Commission scolaire de la Capitale		Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	
	Nbre	%	Nbre	%
Bibliothèque	3	7	2	3
Service de garde	3	7	17	25
Locaux de spécialistes				
Musique	13	28	14	20
Anglais	41	81	48	70
Informatique	14	30	40	58
Arts plastiques	40	87	47	68
Espace pour les repas	45	98	n.d.	n.d.
Salle des professeurs	2	4	n.d.	n.d.
Ensemble des locaux ci-dessus	–	–	1	1

Un nombre important d'écoles ont été réaménagées dans les commissions scolaires auditées afin que des locaux à usage spécifique soient convertis en classes, ce qui a eu des conséquences sur la disponibilité de certains services dans ces écoles. Précisons que, dans plusieurs cas, les commissions scolaires offrent certains services en ayant notamment recours à des locaux situés en dehors de l'école, ce qui fait que les élèves reçoivent tout de même ces services.

HAUSSE PRÉVUE DU NOMBRE D'ÉLÈVES AU SECONDAIRE POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES AUDITÉES

Les prévisions du MEES faisaient état d'une hausse du nombre d'élèves au secondaire, laquelle devenait significative dès 2011 pour les commissions scolaires auditées, comme le montrent les tableaux 5 et 6.

TABEAU 5 Hausse prévue du nombre d'élèves au secondaire
pour la Commission scolaire de la Capitale

Année de la prévision	Hausse de 2013-2014 à 2017-2018		Hausse de 2018-2019 à 2023-2024	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
2008	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2009	121	1,7	1 161	16,0
2010	217	3,1	1 908	25,6
2011	34	0,5	1 867	26,3
2012	125	1,8	1 993	27,7
2013	98	1,4	2 112	29,3
2014	212	3,0	2 032	27,5
2015	147	2,1	1 815	24,7
2016	201	2,9	1 906	26,0
2017	350	5,0	1 808	24,1
2018	298 ¹	4,3 ¹	1 777	23,6

1. Il s'agit de données observées.

Source : MEES.

TABEAU 6 Hausse prévue du nombre d'élèves au secondaire
pour la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys

Année de la prévision	Hausse de 2013-2014 à 2017-2018		Hausse de 2018-2019 à 2023-2024	
	Nbre	%	Nbre	%
2008	167	1,2	n.d.	n.d.
2009	396	2,9	780	5,5
2010	687	4,9	949	6,2
2011	924	6,6	1 811	11,8
2012	1 509	11,2	2 184	14,1
2013	872	6,3	2 839	18,8
2014	702	5,1	2 883	19,4
2015	892	6,5	3 094	20,6
2016	760	5,5	2 359	16,0
2017	1 298	9,5	2 966	19,2
2018	1 142 ¹	8,3 ¹	3 659	23,8

1. Il s'agit de données observées.

Source : MEES.

PORTRAIT DES PROJETS SOUMIS, RECOMMANDÉS ET AUTORISÉS¹

	PQI				
	2014-2024	2015-2025	2016-2026	2017-2027	2018-2028
Nombre					
Projets soumis	94	107	83	96	153
Projets recommandés ²	48	53	35	34	86
Projets autorisés	48	53	37	45	40
Pourcentage					
Projets recommandés	51	50	42	35	56
Projets autorisés	51	50	45	47	26

1. Les projets inclus dans ce tableau sont seulement ceux liés à la formation générale offerte dans les commissions scolaires linguistiques.
2. Les projets sont recommandés après une analyse réalisée par le MEES. Quant aux projets non recommandés, ils peuvent être justifiés par l'absence de besoins ou le manque de budget. Ils peuvent également avoir été reportés dans un PQI ultérieur.

Source : MEES.

DÉLAIS ENTRE LA PREMIÈRE DEMANDE D'AJOUT D'ESPACE ET LA PRISE DE POSSESSION DU BÂTIMENT

Commission scolaire	Délai médian	Délai minimal	Délai maximal	Nombre de projets
De la Capitale	4 ans et 1 mois	2 ans et 11 mois	8 ans et 2 mois	5
Marguerite-Bourgeoys	5 ans et 2 mois	3 ans	9 ans et 2 mois	9 ¹

1. Parmi les 12 projets analysés à la Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, 2 n'étaient pas terminés et, pour un des projets terminés, les données n'étaient pas disponibles.

SOUSSIONS REÇUES PAR APPEL D'OFFRES

Le nombre moyen de soumissions reçues par appel d'offres pour la réalisation de travaux de construction dans les commissions scolaires a diminué de 2014 à 2019 (tableau 7).

TABEAU 7 Nombre moyen de soumissions reçues par appel d'offres

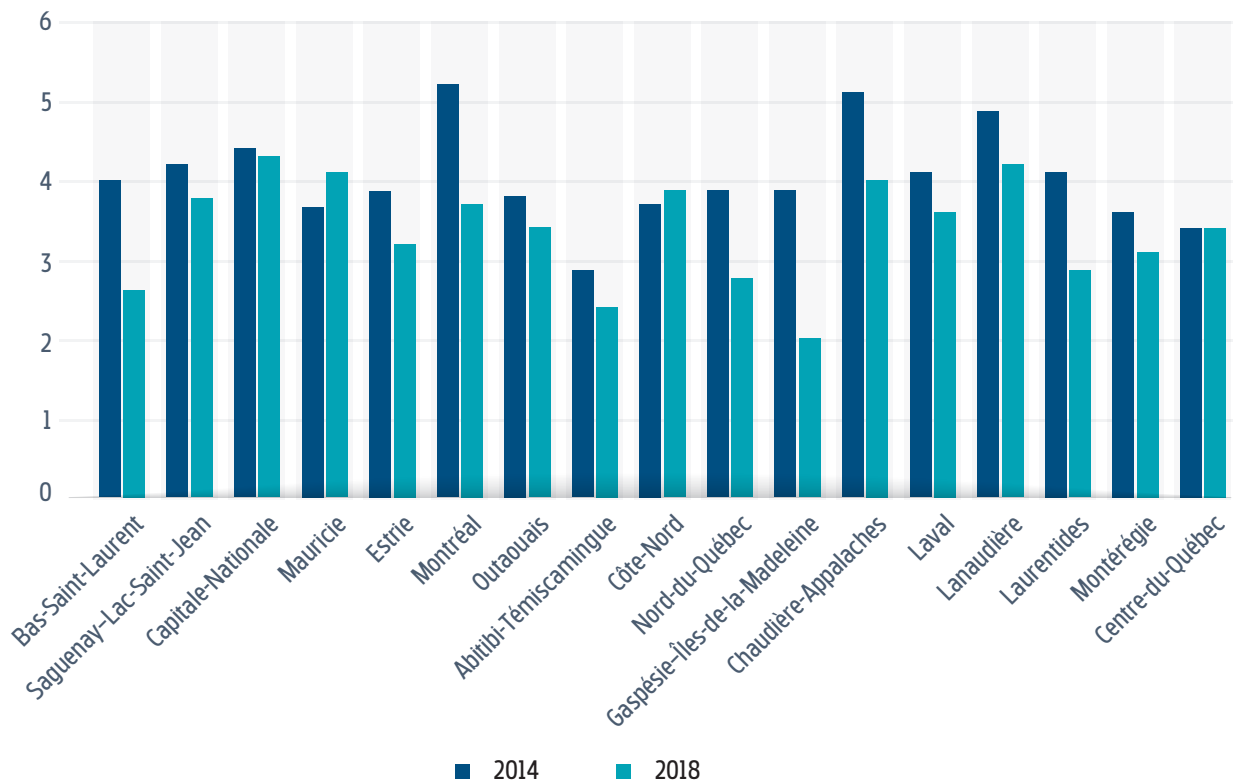
Année de l'appel d'offres	Nombre moyen de soumissions
2014	4,2
2015	4,5
2016	4,6
2017	4,0
2018	3,5
2019 ¹	3,1

1. Il s'agit de données au 31 août 2019.

Source : Système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

Le nombre moyen de soumissions reçues par appel d'offres a également diminué de 2014 à 2018 dans la majorité des régions administratives, comme le montre la figure 5.

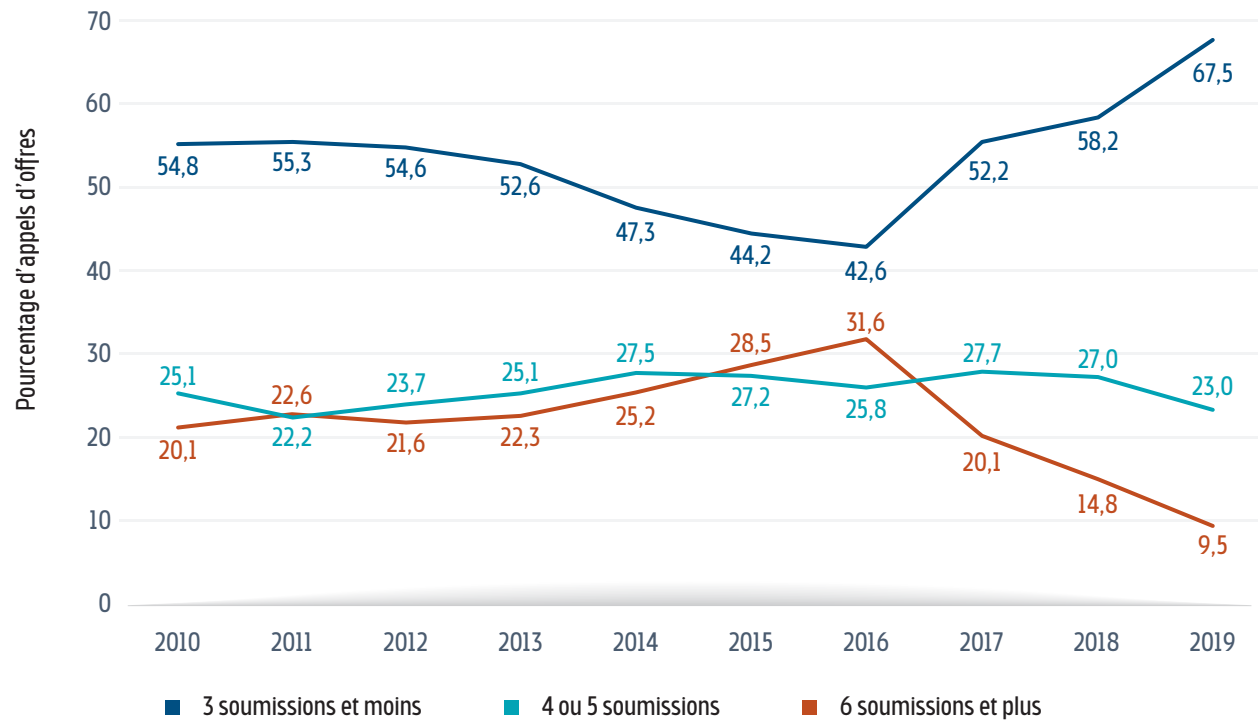
FIGURE 5 Nombre moyen de soumissions reçues par appel d'offres, selon la région administrative



Source : Système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

D'autre part, de 2014 à 2019, la proportion d'appels d'offres pour lesquels 3 soumissions et moins ont été reçues est passée de 47 à 68 % (figure 6).

FIGURE 6 Proportion d'appels d'offres selon le nombre de soumissions reçues



Source : Système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

CHAPITRE 5

Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse

Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable

Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
de la Capitale-Nationale

Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie —

Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke

Ministère de la Santé et des Services sociaux

EN BREF

La *Loi sur la protection de la jeunesse* s'applique dans des situations exceptionnelles et circonscrites. Elle vise à mettre fin à des situations qui compromettent la sécurité ou le développement des enfants, ce qui ne doit pas être confondu avec le souhait de répondre à l'ensemble des besoins d'aide des enfants.

Les interventions en protection de la jeunesse concernent plusieurs acteurs, autant du réseau de la santé et des services sociaux que des milieux scolaire, éducatif, communautaire, policier et judiciaire. Notre mandat porte sur ceux du réseau de la santé et des services sociaux.

Le fonctionnement actuel du système de la protection de la jeunesse comporte des lacunes. Les interventions des directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ) des établissements audités nécessitent d'être améliorées afin de mener à une meilleure protection des enfants sous leur responsabilité. Ces DPJ ne sont pas suffisamment soutenus dans leur rôle par leurs établissements ni suffisamment encadrés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

CONSTATS

1

Les enfants n'ont pas accès rapidement aux services dont ils ont besoin pour que la situation qui compromet leur sécurité ou leur développement soit corrigée. Le délai moyen entre le signalement et le début de l'application de mesures pour corriger cette situation varie de 158 à 226 jours.

2

Les DPJ ne repèrent pas certains indices de risque tels que la récurrence des signalements pour un même enfant. Cela leur permettrait d'accroître leur confiance quant à la pertinence de leurs décisions, lesquelles ont un impact majeur sur la situation future de l'enfant.

3

L'organisation du travail et la supervision des interventions des DPJ nécessitent d'être améliorées.

4

Les établissements ne soutiennent pas suffisamment les DPJ pour leur permettre d'assumer leur rôle de protection de l'enfant. L'objectif de leur favoriser l'accès aux autres services de l'établissement n'est pas encore atteint.

5

Le MSSS n'a pas déterminé si les normes de pratique clinique utilisées en protection de la jeunesse sont toujours adéquates. Il ne surveille pas les interventions des DPJ de manière à évaluer leur efficacité et à pouvoir intervenir en temps opportun, le cas échéant.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit
par intérim

France Bêty

Directrice d'audit

Nicolas Pellerin

Lucie Proulx

Fabienne Richer

Sébastien Tessier

SIGLES

ACJQ	Association des centres jeunesse du Québec
CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CLSC	Centre local de services communautaires
DPJ	Directeur de la protection de la jeunesse
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	193
Les enfants n'ont pas accès rapidement aux services dont ils ont besoin pour que la situation qui compromet leur sécurité ou leur développement soit corrigée. Le délai moyen entre le signalement et le début de l'application de mesures pour corriger cette situation varie de 158 à 226 jours.	197
Les DPJ ne repèrent pas certains indices de risque tels que la récurrence des signalements pour un même enfant. Cela leur permettrait d'accroître leur confiance quant à la pertinence de leurs décisions, lesquelles ont un impact majeur sur la situation future de l'enfant.	205
L'organisation du travail et la supervision des interventions des DPJ nécessitent d'être améliorées.	210
Les établissements ne soutiennent pas suffisamment les DPJ pour leur permettre d'assumer leur rôle de protection de l'enfant. L'objectif de leur favoriser l'accès aux autres services de l'établissement n'est pas encore atteint.	215
Le MSSS n'a pas déterminé si les normes de pratique clinique utilisées en protection de la jeunesse sont toujours adéquates. Il ne surveille pas les interventions des DPJ de manière à évaluer leur efficacité et à pouvoir intervenir en temps opportun, le cas échéant.	221
Recommandations.	224
Observations du commissaire au développement durable	225
Commentaires des entités auditées	236
Renseignements additionnels.	241

MISE EN CONTEXTE

1 Les parents sont les premiers responsables de veiller au bien-être de leurs enfants. Toutefois, certaines situations familiales nécessitent l'intervention de l'État. La protection de la jeunesse concerne plusieurs acteurs, autant ceux du réseau de la santé et des services sociaux que des milieux scolaire, éducatif, communautaire, policier et judiciaire.

2 La *Loi sur la protection de la jeunesse* est entrée en vigueur au Québec le 15 janvier 1979. Au cours des 40 dernières années, elle a régulièrement fait l'objet de modifications pour des fins d'adaptation à l'évolution des familles, des pratiques cliniques et judiciaires, et de la jurisprudence.

3 La *Loi sur la protection de la jeunesse* vise principalement à mettre fin aux situations où la sécurité ou le développement des enfants est compromis, et à éviter que ces situations se reproduisent. En vertu de cette loi, les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ)¹ ont le mandat d'intervenir dans des situations exceptionnelles et très circonscrites, qui sont souvent graves et complexes : la protection de la jeunesse est un service spécialisé de deuxième ligne. En général, il y a un DPJ par région administrative.

4 La *Loi sur la protection de la jeunesse* est une loi avec autorité de l'État dans la vie des familles (pouvoir d'enquête, éventuel retrait de l'enfant du milieu où il se trouve et aide contrainte auprès de ces familles). Le besoin de protection d'un enfant en vertu de cette loi ne doit pas être confondu avec le souhait de répondre à l'ensemble des besoins d'aide d'un enfant.

Définition du terme *enfant*

Dans ce rapport, le mot *enfant* désigne les personnes âgées de moins de 18 ans, comme le prévoit la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Précision sur la *Loi sur la protection de la jeunesse*

« [...] la *Loi sur la protection de la jeunesse* est un outil décisionnel qui prend charge de la situation d'un enfant à travers les services et les ressources de la communauté, c'est-à-dire qu'elle y oriente et exerce une forme de surveillance. Cet outil, dans sa forme sociale ou judiciaire, n'est pas le service et il ne le crée pas par son seul fonctionnement. [...] »

Source : Groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (MSSS et MJQ : 1992).

1. Nous faisons référence aux directeurs de la protection de la jeunesse plutôt qu'aux directions de la protection de la jeunesse parce que le directeur de la protection de la jeunesse est imputable de toutes les décisions prises en son nom. Les rôles et responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 D'année en année, le nombre de signalements aux DPJ ne cesse d'augmenter. Près de 106 000 signalements ont été effectués dans l'ensemble de la province en 2018-2019, soit 289 par jour en moyenne.

6 De plus, en novembre 2015, dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse avait souligné un problème de collaboration entre les différents acteurs en protection de la jeunesse. Ce problème serait notamment dû à l'incompréhension des mandats respectifs des DPJ et des services de première ligne. La Commission s'inquiétait aussi du fait que le droit des enfants de recevoir des services adéquats soit mis en péril dans certaines situations en raison d'un manque de disponibilité des services. D'ailleurs, au cours de nos travaux d'audit, qui ont débuté en juillet 2018, des manquements à l'égard des interventions en protection de la jeunesse ont fait l'objet de l'actualité. De plus, un événement tragique a donné lieu à la mise en place de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, en mai 2019.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

7 Le but de cet audit était d'évaluer si les DPJ des établissements audités protègent adéquatement les enfants, à partir du signalement jusqu'à la fin de leurs interventions. De plus, nous voulions nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) encadre adéquatement les DPJ.

8 Nous avons analysé plus particulièrement :

- l'accès aux services dont les enfants ont besoin ;
- le contrôle de la qualité des décisions pouvant mener à la fermeture d'un dossier ;
- l'organisation du travail et la supervision des interventions des DPJ ;
- le soutien offert aux DPJ par les établissements ;
- l'encadrement du MSSS.

Définition du terme *intervention*

Dans ce rapport, nous considérons que chacune des étapes du processus d'intervention en protection de la jeunesse constitue une intervention du DPJ.

9 Nous avons audité le MSSS et les trois établissements suivants :

- le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de la Montérégie-Est ;
- le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de la Capitale-Nationale ;
- le CIUSSS de l'Estrie — Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke.

10 Nos travaux ont porté sur les exercices 2016-2017 et 2017-2018. Toutefois, certains travaux ont pu avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

11 Les objectifs détaillés de l'audit, la portée de nos travaux ainsi que les rôles et responsabilités des différents acteurs en protection de la jeunesse sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse

12 L'État, par l'intermédiaire des DPJ, intervient lorsque l'enfant se retrouve dans l'une des situations suivantes :

- abandon (ex. : décès des parents, responsabilités parentales non assumées) ;
- négligence ou risque sérieux de négligence (ex. : absence de réponse aux besoins alimentaires, vestimentaires, de soins de santé, d'éducation) ;
- mauvais traitements psychologiques (ex. : indifférence, dénigrement, rejet affectif, exposition à de la violence conjugale) ;
- abus sexuels ou risque sérieux d'abus sexuels (ex. : attouchements sexuels subis ou exigés, relations sexuelles forcées) ;
- abus physiques ou risque sérieux d'abus physiques (ex. : blessures et lésions, séquestration) ;
- troubles de comportement sérieux (ex. : conduite d'opposition, menaces, agressions) ;
- fugue ;
- non-fréquentation de l'école et absentéisme scolaire ;
- délaissement de l'enfant à la suite d'un placement en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

13 Voici quelques principes qui guident la *Loi sur la protection de la jeunesse* :

- l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits ;
- la primauté de la responsabilité parentale ;
- la participation active de l'enfant et de ses parents ;
- le maintien de l'enfant dans son milieu familial ;
- l'importance d'agir avec diligence ;
- le respect des personnes et de leurs droits.

Étapes du processus d'intervention d'un DPJ

14 Le processus d'intervention en protection de la jeunesse se compose de plusieurs étapes, qui sont présentées brièvement ci-dessous. Le DPJ peut mettre fin à son intervention à chacune des étapes. La description détaillée de ce processus est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Étape	Description
Réception et traitement du signalement	Analyse sommaire du signalement afin de déterminer s'il doit être retenu ou non pour évaluation. Si le signalement est retenu, un code de priorité lui est attribué (code 1 : évaluation à débiter immédiatement, code 2 : évaluation à débiter à l'intérieur de 24 heures, code 3 : évaluation à débiter à l'intérieur de 4 jours).
Évaluation	Analyse plus approfondie pour déterminer si les faits signalés sont fondés et si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.
Orientation	Choix des mesures pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et éviter qu'elle se reproduise. Il y a trois types de mesures : les interventions de courte durée, auparavant appelées « interventions terminales » ¹ , les mesures volontaires et les mesures judiciaires. Si les parents et l'enfant de 14 ans ou plus reconnaissent le problème, ont la capacité et la motivation pour modifier la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant, et que la situation peut être réglée dans un délai maximal de 60 jours, l'intervention de courte durée est retenue et elle est mise en place à cette étape. Si le changement ne peut se faire rapidement, les mesures volontaires peuvent être choisies. Les mesures judiciaires sont utilisées dans les autres cas.
Application des mesures	Élaboration d'un plan d'intervention et mise en place d'un ensemble d'activités cliniques avec la collaboration de l'enfant et de sa famille. Étape sous la responsabilité du DPJ, mais réalisée généralement par la direction du programme jeunesse de l'établissement.
Révision	Vérification afin de voir si la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, surveillance de la qualité et de l'efficacité des mesures appliquées, décision quant à la poursuite ou non de l'intervention du DPJ et maintien ou modification de ces mesures. Il y a deux types de révision : la révision statutaire et la révision anticipée.

1. Avant leur reconnaissance officielle dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 2019, les interventions de courte durée étaient appelées des interventions terminales.

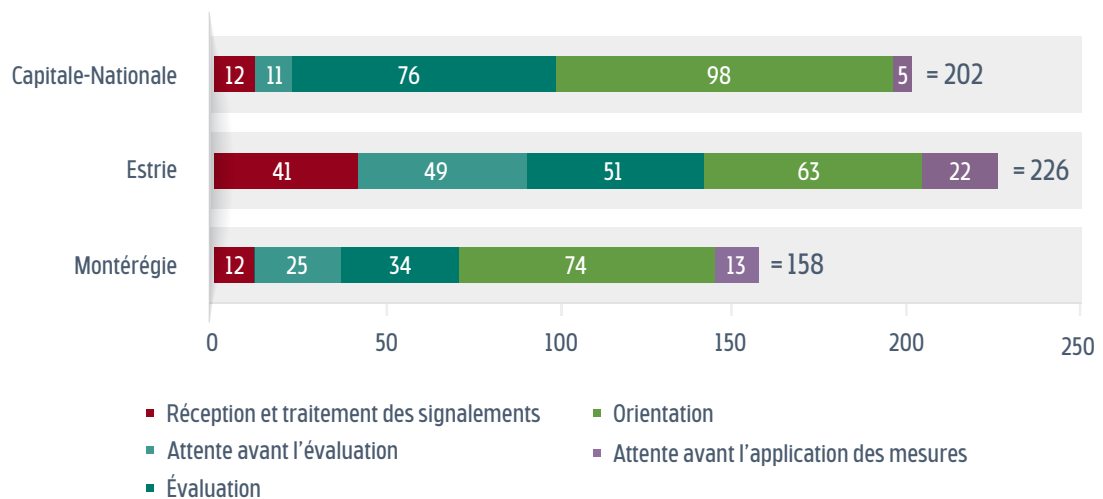
CONSTAT 1

Les enfants n'ont pas accès rapidement aux services dont ils ont besoin pour que la situation qui compromet leur sécurité ou leur développement soit corrigée. Le délai moyen entre le signalement et le début de l'application de mesures pour corriger cette situation varie de 158 à 226 jours.

Qu'avons-nous constaté ?

15 La figure 1 détaille la durée moyenne de chacune des étapes précédant l'application des mesures dans les trois établissements audités.

FIGURE 1 Nombre de jours moyen¹ entre le signalement d'une situation au DPJ et le début de l'application de mesures, en 2017-2018



1. Afin d'évaluer le délai moyen entre le signalement et le début de l'application de mesures, nous avons calculé les durées moyennes spécifiques à chacune des étapes.

Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

16 Le délai entre le signalement et le début de l'application de mesures varie selon le type de mesures. Il est en moyenne de 90 à 162 jours lors d'interventions de courte durée, de 123 à 183 jours lors de l'application de mesures volontaires et de 201 à 253 jours lorsque des mesures judiciaires sont requises.

17 Malgré ces délais, il est possible que l'enfant reçoive certains services spécifiques durant l'intervention du DPJ. Par exemple, dès que celui-ci est saisi de la situation d'un enfant, il peut prendre des mesures de protection immédiate si les circonstances le justifient. Ce type de mesures fait donc référence à des situations d'urgence mettant en danger la sécurité de l'enfant et nécessitant une intervention rapide du DPJ afin d'éviter des conséquences graves pour l'enfant. Elles peuvent être appliquées à toutes les étapes du processus d'intervention, que la situation de l'enfant soit prise en charge ou non par le DPJ.

18 De plus, lorsqu'il procède à l'évaluation de la situation, le DPJ peut convenir d'une entente provisoire avec les parents et l'enfant de 14 ans ou plus, qui durera le temps que le DPJ procède à l'évaluation du signalement et statue si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. L'entente provisoire a pour but de mettre en place, de façon temporaire, avec le consentement des parties, des mesures pour protéger l'enfant et pour soutenir ses parents. Elle vise aussi à favoriser leur mobilisation pendant les étapes de l'évaluation de la situation et de l'orientation.

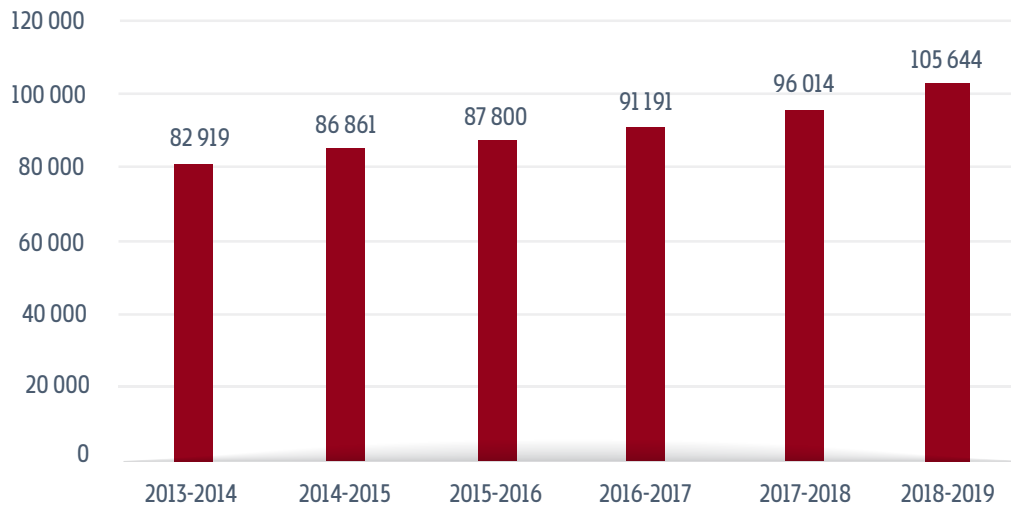
19 Enfin, à l'étape de l'orientation, un juge saisi du dossier peut émettre une ordonnance pour des mesures provisoires. C'est au DPJ que revient la responsabilité de voir à l'exécution de cette ordonnance.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Lorsqu'une personne signale une situation au DPJ, c'est généralement qu'elle juge qu'il y a un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant peut être compromis. Plus le délai d'accès aux services pour corriger la situation est long, plus le risque que la situation de l'enfant se détériore augmente. Selon le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, l'attente constitue un facteur d'anxiété important chez un enfant en difficulté, et ce, plus encore que chez un adulte.

21 Par ailleurs, le nombre de signalements reçus au Québec a augmenté de 27 % entre 2013-2014 et 2018-2019 (figure 2). Si on prend en compte le fait que ce nombre ne cesse d'augmenter, le délai d'attente risque de perdurer et même de s'aggraver, si rien n'est fait.

FIGURE 2 Nombre de signalements reçus pour l'ensemble du Québec, de 2013-2014 à 2018-2019



Source : Système d'information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Ce qui appuie notre constat

22 Le délai² entre le signalement et le début de l'application des mesures auprès de l'enfant et de sa famille est long en raison de la durée des étapes qui précèdent l'application des mesures et du délai d'attente entre certaines de ces étapes, comme démontré ci-après.

Étape 1 : Réception et traitement des signalements

23 Selon le *Rapport sur l'analyse des activités de réception et de traitement des signalements, et d'évaluation et d'orientation en protection de la jeunesse* (Harvey, 1988), l'intervenant doit procéder à la réception et au traitement d'un signalement dans un délai maximal de trois jours ouvrables. Bien que cette norme date de 1988, c'est la plus récente qui ait fait l'objet d'un consensus jusqu'à maintenant.

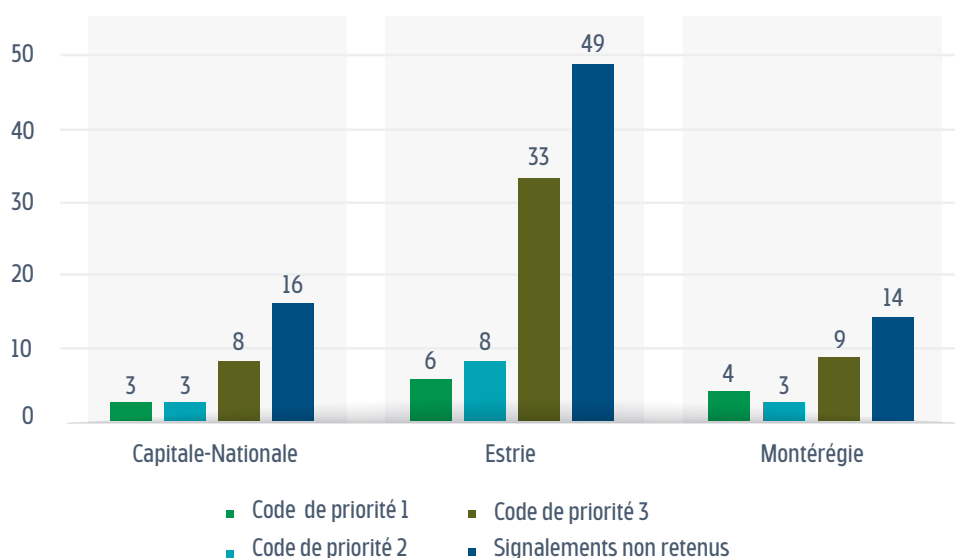
24 En 2017-2018, la durée moyenne du traitement d'un signalement a été de :

- 12 jours dans la Capitale-Nationale ;
- 41 jours en Estrie ;
- 12 jours en Montérégie.

2. Dans ce rapport, nous avons calculé les délais et les durées en jours civils et non en jours ouvrables afin de rendre compte du nombre de jours réel d'attente pour l'enfant. Donc, tous les délais et durées présentés dans ce rapport incluent les samedis, les dimanches et les jours fériés.

25 La figure 3 présente la durée moyenne de traitement d'un signalement en fonction de la décision prise et du code de priorité établi. Nous constatons que les signalements non retenus demandent un temps de traitement plus long. De prime abord, nous pourrions penser qu'il est moins grave que des situations non retenues aient été plus longues à traiter. Cependant, environ 20 % des enfants ayant fait l'objet d'un signalement non retenu feront l'objet d'un nouveau signalement dans les 12 mois qui suivront³, ce qui augmente nos inquiétudes à cet égard. Les DPJ devraient analyser cela afin de comprendre pourquoi il existe un tel écart par rapport aux signalements retenus.

FIGURE 3 Nombre de jours moyen consacrés au traitement d'un signalement selon la décision prise, en 2017-2018



Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

Étape 2 : Évaluation

26 La période consacrée à l'évaluation par les DPJ, incluant un délai d'attente possible entre la décision de retenir le signalement et le début de l'évaluation, dépasse le délai de 11 jours ouvrables fixé par le rapport Harvey⁴. En effet, en 2017-2018, elle a été en moyenne de :

- 65 jours dans la Capitale-Nationale ;
- 85 jours en Estrie ;
- 53 jours en Montérégie.

3. Cet élément sera abordé plus en détail lorsqu'il sera question de notre deuxième constat.

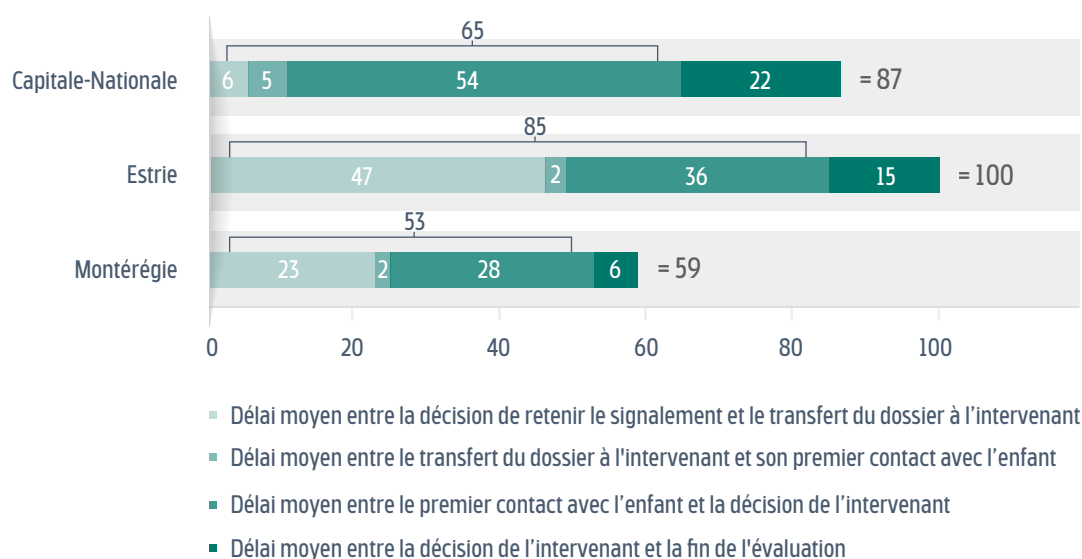
4. Bien que cette norme date de 1988, c'est la plus récente qui ait fait l'objet d'un consensus jusqu'à maintenant.

27 Dans la Capitale-Nationale et en Estrie, plus de 85 % des évaluations ont demandé plus de 11 jours. En Montérégie, cette proportion est de 95 %.

28 Mentionnons qu'entre la prise de décision et la fin de l'évaluation, il existe une période pour terminer la rédaction du rapport d'évaluation.

29 La figure 4 montre la répartition des différents délais à l'étape de l'évaluation.

FIGURE 4 Nombre de jours moyen consacrés à l'évaluation, en 2017-2018

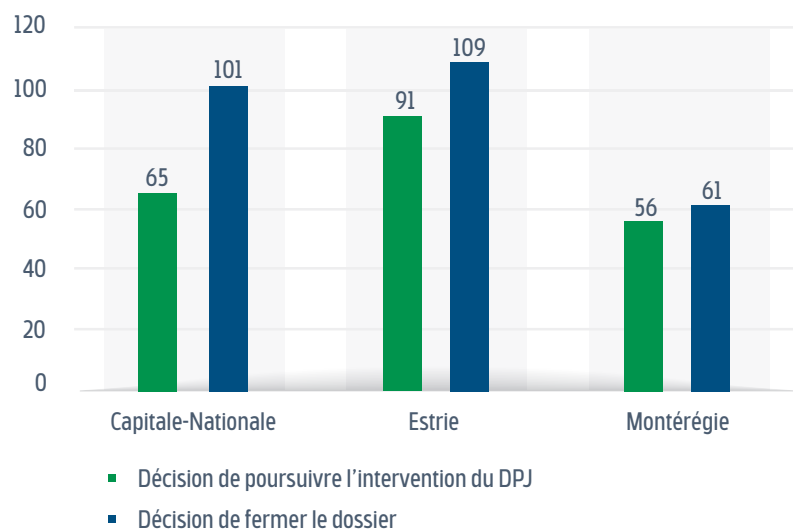


Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

30 La figure 5 présente la durée moyenne d'une évaluation en fonction de la décision prise à cette étape. Nous constatons que les évaluations pour lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant n'a pas été considéré comme compromis ont des durées plus longues que les autres. Les DPJ devraient analyser la situation, car il y a entre 15 % et 23 % des enfants dont le dossier a été fermé à l'étape de l'évaluation qui feront l'objet d'un nouveau signalement dans les 12 mois qui suivront⁵.

5. Cet élément sera abordé plus en détail lorsqu'il sera question de notre deuxième constat.

FIGURE 5 Nombre de jours moyen consacrés à l'évaluation selon la décision prise, en 2017-2018

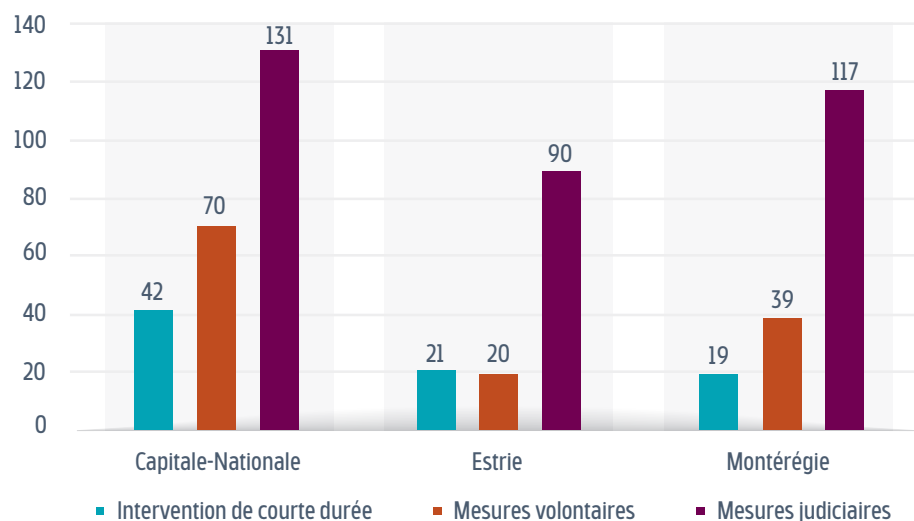


Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

Étape 3 : Orientation

31 Le délai nécessaire au choix de l'orientation qui permettra de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant varie en fonction du type de mesures jugé approprié. Il y a trois types de mesures : l'intervention de courte durée, les mesures volontaires et les mesures judiciaires. La figure 6 présente la durée moyenne de l'étape de l'orientation selon le type de mesures dans les trois établissements audités.

FIGURE 6 Nombre de jours moyen consacrés à l'orientation selon le type de mesures, en 2017-2018



Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

32 Les interventions de courte durée s'appliquent dans un contexte volontaire répondant à plusieurs critères favorables (ex. : la famille reconnaît le problème) et elles visent à corriger à court terme la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant.

33 Tout comme les interventions de courte durée, les mesures volontaires répondent à plusieurs critères favorables, mais on estime qu'il faut plus de 60 jours pour corriger la situation à l'étape de l'application des mesures.

34 Les mesures judiciaires s'appliquent lorsqu'il n'est pas possible de mettre en place un régime de protection volontaire. Avec le soutien de l'avocat du contentieux, l'intervenant assigné à l'orientation doit procéder à la préparation de la requête à soumettre au tribunal, demander une audience, puis déposer une évaluation de la situation de l'enfant. Tant qu'aucune ordonnance n'est rendue par le tribunal, l'intervenant assigné à l'orientation demeure responsable de la situation de l'enfant. Nous n'avons pas été en mesure de calculer les délais judiciaires afin de distinguer la portion du délai sous la responsabilité du DPJ et celle liée plus précisément au système judiciaire. En effet, les données disponibles ne sont pas suffisamment fiables pour produire une information de qualité sur ces délais. Il serait important cependant que les DPJ possèdent une telle information afin que les acteurs concernés prennent les mesures qui s'imposent pour améliorer la situation.

Causes possibles des délais judiciaires

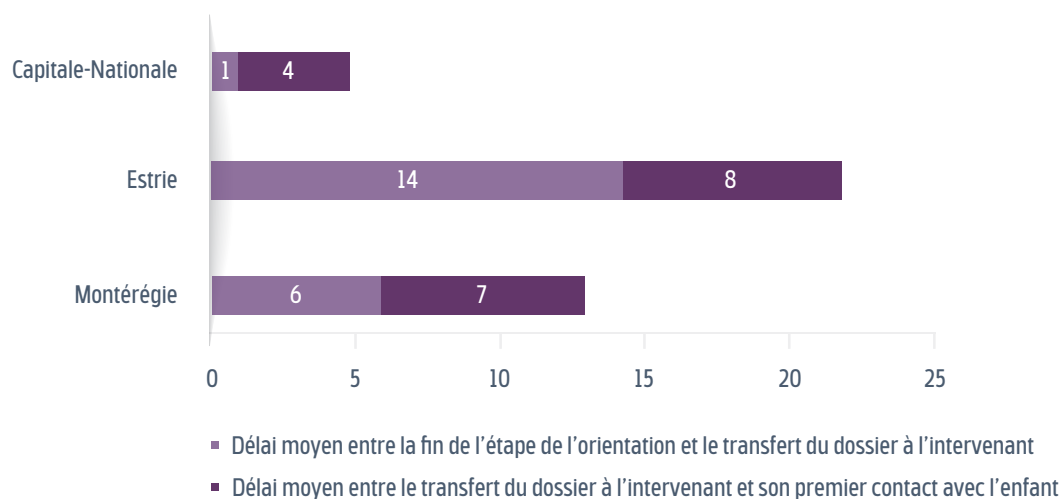
- Non-disponibilité des salles d'audience, du juge responsable du dossier, des parties ou des procureurs des parties ;
- Remise d'audience pour différentes raisons (ex. : maladie, changement d'avocat) ;
- Complexité du dossier qui nécessite la tenue de plusieurs jours d'audience ;
- Prise en délibéré de la cause si la décision n'est pas prise lors de l'audience.

Étape 4 : Application des mesures

35 Il peut y avoir un délai d'attente pour l'enfant et sa famille entre le moment où le choix de l'orientation est statué et le début de l'application des mesures. Ce délai est occasionné par le transfert du dossier à un intervenant assigné à l'application des mesures, lequel établit ensuite un premier contact significatif avec l'enfant.

36 La norme ministérielle fixée pour ce délai d'attente est une durée « moyenne de 30 jours ». Bien que cette norme soit respectée par les DPJ des établissements audités (figure 7), nous sommes d'avis qu'il ne devrait pas y avoir de délai d'attente à cette étape. D'ailleurs, les trois établissements audités sont d'accord avec cette affirmation. Au début de l'application des mesures, le besoin de protection de l'enfant est confirmé et les mesures établies à l'étape de l'orientation devraient être appliquées dans les plus brefs délais.

FIGURE 7 Nombre de jours moyen d'attente entre la fin de l'orientation et le début de l'application des mesures, en 2017-2018



Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

CONSTAT 2

Les DPJ ne repèrent pas certains indices de risque tels que la récurrence des signalements pour un même enfant. Cela leur permettrait d'accroître leur confiance quant à la pertinence de leurs décisions, lesquelles ont un impact majeur sur la situation future de l'enfant.

Qu'avons-nous constaté ?

37 Les DPJ ont notamment comme responsabilité d'éviter que les situations qui ont compromis la sécurité ou le développement d'un enfant se reproduisent. Ils doivent donc prévenir leur récurrence et leur chronicité.

38 Ils prennent des décisions quant à la poursuite ou non de leur intervention à différentes étapes du processus, soit lors de :

- la réception et du traitement des signalements ;
- l'évaluation de la situation de l'enfant ;
- l'orientation pour le choix des mesures ;
- la révision de la situation de l'enfant.

39 La décision de fermer ou non un dossier, à l'une ou l'autre des étapes d'intervention des DPJ, est basée principalement sur le jugement professionnel des intervenants. Cependant, les DPJ des établissements audités ne repèrent pas assez rapidement les signaux d'alerte qui pourraient susciter un questionnement sur les décisions prises. En effet, ils sous-utilisent les données dont ils disposent.

40 Certains indices devraient faire l'objet d'un suivi et d'une analyse plus poussés afin que les DPJ puissent repérer des problématiques potentielles concernant les décisions prises par les intervenants et, s'il y a lieu, apporter les correctifs nécessaires.

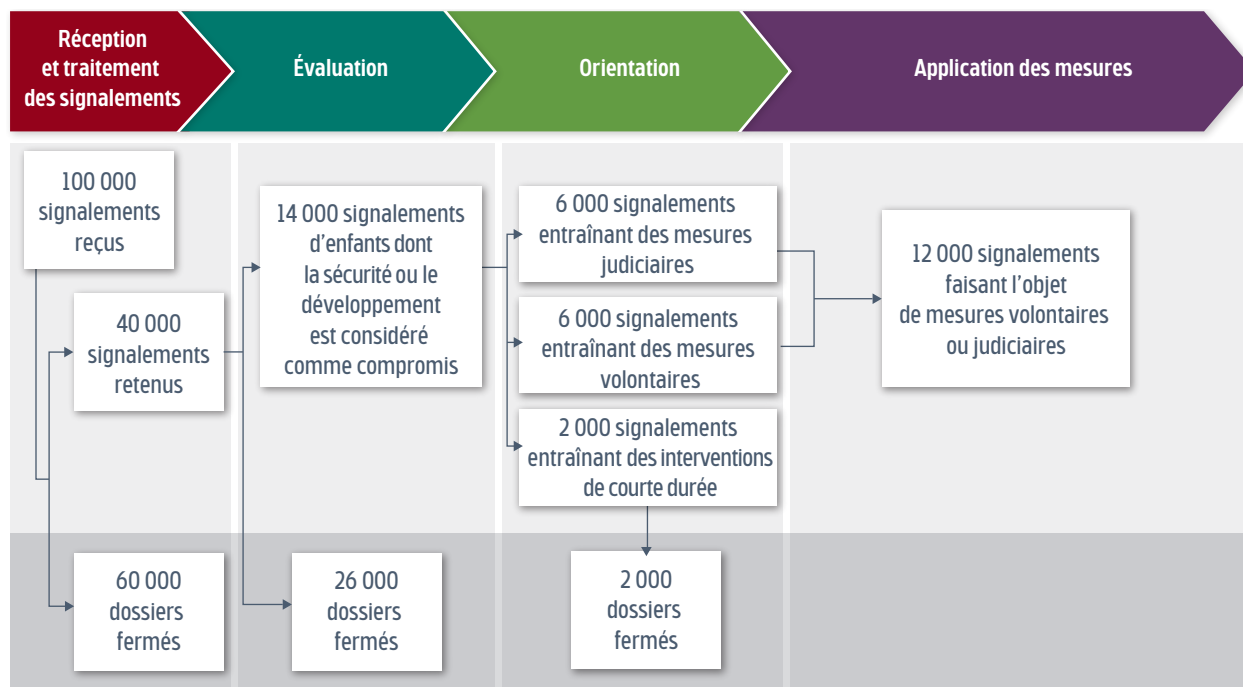
Pourquoi ce constat est-il important ?

41 Chaque décision est importante lorsqu'il s'agit de la sécurité ou du développement d'un enfant. Il est donc primordial de s'assurer que les bonnes décisions sont prises par le DPJ afin de :

- protéger les enfants dont la sécurité ou le développement est compromis ;
- ne pas intervenir auprès d'un enfant lorsque ce n'est pas requis ;
- mettre fin à une intervention auprès d'un enfant dont la sécurité ou le développement n'est plus compromis.

42 Pour démontrer l'importance des décisions prises tout au long du processus d'intervention, nous présentons dans la figure 8 un ordre de grandeur du nombre de dossiers fermés à chacune des étapes d'intervention du DPJ pour une situation théorique de 100 000 signalements, ce qui correspond environ au nombre de signalements reçus au Québec annuellement au cours des deux dernières années. Sur ces 100 000 signalements, approximativement 12 000 donnent lieu à l'application de mesures. Ainsi, c'est plus de 85 % des signalements qui ne conduisent pas à l'application de mesures. Il est alors primordial que ce mécanisme de prise de décisions soit le plus efficace possible à chaque étape afin notamment de ne pas fermer le dossier d'un enfant dont la sécurité ou le développement est compromis.

FIGURE 8 Illustration du volume de décisions prises à chaque étape d'intervention du DPJ



Ce qui appuie notre constat

43 La chronicité des signalements, les taux d'enfants resignalés et le nombre de signalements de code 3 ayant fait l'objet de mesures de protection immédiate nous paraissent des facteurs de risque qui mériteraient d'être analysés davantage.

Aucune analyse du nombre de signalements⁶ par enfant

44 Faire un signalement signifie communiquer avec un DPJ pour lui faire part d'une situation que l'on considère comme inquiétante et pour laquelle il y a un motif raisonnable de croire que l'enfant est en danger ou que son développement est compromis. La chronicité des signalements à l'égard d'un enfant nous paraît donc être un facteur de risque qui mérite d'être analysé.

45 Les DPJ des trois établissements audités n'effectuent pas de contrôle particulier lorsque le nombre de signalements d'un enfant est élevé. Une telle analyse permettrait d'évaluer la qualité des décisions prises autant à l'étape de la réception et du traitement des signalements qu'à celle de l'évaluation ou encore à l'étape de la révision.

46 Nous avons calculé la proportion d'enfants signalés en 2016-2017 ou en 2017-2018 qui ont fait l'objet de trois, de cinq et de dix signalements ou plus depuis leur naissance. Ces données sont présentées ci-dessous. Il en ressort notamment que près de 10 % des enfants signalés dans la Capitale-Nationale pendant ces deux années ont fait l'objet de dix signalements ou plus depuis leur naissance.

Nbre de signalements depuis la naissance	Capitale-Nationale	Estrie	Montérégie
3 signalements ou plus	48,7 %	35,3 %	45,4 %
5 signalements ou plus	29,1 %	14,0 %	23,7 %
10 signalements ou plus	9,1 %	1,5 %	4,8 %

Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

47 Pour appuyer notre constat, nous avons calculé la proportion de signalements retenus concernant les enfants ayant été signalés plus de 10 fois depuis leur naissance. Même s'il semble plus probable que leur sécurité ou leur développement soient compromis, les signalements dont ces enfants font l'objet sont retenus dans une proportion semblable à la moyenne, soit dans 40 % des cas. Une analyse plus détaillée de la part des DPJ serait essentielle afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles ces signalements ne sont pas davantage retenus et d'évaluer plus particulièrement les décisions prises à l'égard de ces signalements.

6. Lorsque les DPJ reçoivent des appels de différentes personnes pour signaler un même événement, les renseignements obtenus seront tous consignés comme un seul signalement.

Aucune analyse rigoureuse des taux d'enfants resignés

48 La récurrence des signalements nous paraît un facteur de risque qui mérite d'être analysé. Les informations sur les enfants resignés permettent entre autres d'évaluer l'efficacité des interventions des DPJ. Le taux de signalement permet aussi d'évaluer la pertinence des décisions qui ont mené à la fermeture d'un dossier.

49 Selon la définition du MSSS, un enfant est considéré comme resigné lorsque, dans les 12 mois suivant la fin d'une prise en charge par le DPJ, il fait à nouveau l'objet d'un signalement retenu. Une prise en charge est terminée lorsque l'application des mesures prend fin, ou qu'une intervention de courte durée est menée à terme. Une statistique est tenue sur les enfants dont le signalement a nécessité une nouvelle prise en charge. On parle alors de l'indicateur sur les enfants faisant l'objet d'une nouvelle intervention.

50 Il serait possible de faire une meilleure évaluation des répercussions des décisions prises à toutes les étapes décisionnelles en développant davantage cet indicateur. Par exemple, certains établissements, dont les CIUSSS de la Capitale-Nationale et de l'Estrie, mesurent aussi le taux d'enfants resignés à la suite d'une évaluation ayant conclu que la sécurité ou le développement de l'enfant n'était pas compromis. Par contre, aucune donnée n'est recensée dans les entités auditées sur les signalements à la suite de signalements non retenus. Toutes ces informations sont d'une grande valeur pour s'assurer que des dossiers n'ont pas été fermés indûment.

51 Nous avons calculé différents taux à partir des données sur les enfants resignés en 2017-2018, en tenant compte de l'étape au cours de laquelle l'intervention du DPJ a pris fin. Comme montré ci-dessous, les taux d'enfants resignés sont élevés, que ce soit à la suite de signalements non retenus, d'évaluations ayant conclu que leur sécurité ou leur développement n'était pas compromis, ou encore après une prise en charge par le DPJ. Ces données mériteraient donc d'être analysées de manière systématique par les DPJ.

Enfants resignés	Capitale-Nationale	Estrie	Montérégie
À la suite d'un signalement non retenu	19 %	19 %	21 %
À la suite d'une évaluation ayant conclu que la sécurité ou le développement de l'enfant n'était pas compromis	19 %	15 %	23 %
À la suite d'une prise en charge par le DPJ	19 %	8 %	24 %

Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

52 Certaines données sur les signalements sont disponibles dans les rapports de performance des établissements (ex. : taux d'enfants resignés dans les 12 mois suivant la fin de leur prise en charge par le DPJ). Toutefois, nos travaux font ressortir que les DPJ des établissements audités n'effectuent pas d'analyse rigoureuse de ces données.

Aucune analyse des cas de signalements de code 3 ayant fait l'objet de mesures de protection immédiate

53 Lorsqu'il prend sa décision à l'étape de la réception et du traitement du signalement, l'intervenant établit l'un des trois codes de priorité en tenant compte de la gravité de la situation. Le code de priorité 3 correspond au niveau de priorité le moins urgent.

54 Ainsi, on ne s'attend pas à la mise en place de mesures de protection immédiate aussitôt que débute l'évaluation d'une situation à laquelle un code de priorité 3 a été attribué. Or, nos travaux indiquent que cela se produit. En effet, pour l'année 2017-2018, nous avons recensé 36 cas dans la Capitale-Nationale, 40 en Estrie et 23 en Montérégie. Même si de telles situations sont relativement peu fréquentes, les DPJ des établissements audités devraient les analyser a posteriori en raison de leur impact sur les enfants concernés. Les DPJ pourraient ainsi être en mesure de savoir notamment si une analyse sommaire a mené à l'attribution d'un mauvais code de priorité ou si une attente trop longue avant l'évaluation a entraîné la dégradation de la situation. Dans le contexte où l'évaluation des situations de code 3 ne débute pas à l'intérieur du délai souhaité de 4 jours, mais varie de 11 à 49 jours (figure 4), il est important d'avoir une meilleure compréhension de ces cas pour minimiser les risques qu'ils se produisent.

CONSTAT 3

L'organisation du travail et la supervision des interventions des DPJ nécessitent d'être améliorées.

Qu'avons-nous constaté ?

55 Notre analyse de dossiers a révélé que certaines procédures importantes pourraient être améliorées. Par exemple, nous avons observé que :

- la documentation des informations requises pour la prise de décision est déficiente ;
- des plans d'intervention ne sont pas signés ;
- des interruptions de services auprès des enfants surviennent pendant l'application de mesures ;
- des rencontres de révision se déroulent en l'absence des parents et de l'enfant ;
- des échéances ne sont pas respectées.

56 Pour ces raisons, la supervision doit aussi être améliorée. Celle-ci consiste à fixer des attentes claires à l'intervenant, à le soutenir dans ses fonctions (ex. : réviser régulièrement sa charge de travail) et à s'assurer de la qualité du travail effectué.

Pourquoi ce constat est-il important ?

57 L'enfant doit recevoir les services dont il a besoin au moment opportun pour mettre fin à la situation qui compromet sa sécurité ou son développement et éviter que cette situation se reproduise. La qualité et l'efficacité des interventions reposent en grande partie sur le jugement professionnel et la prise de décision de l'intervenant, ce qui milite pour une organisation du travail et une supervision des interventions efficaces afin que l'exercice de ce jugement soit bien encadré.

58 Une organisation du travail déficiente augmente les risques que :

- des services ne soient pas offerts ;
- des services soient inadéquats ;
- les échéances ne soient pas respectées.

59 Une documentation concise et claire est requise pour que la supervision soit efficiente et efficace.

Ce qui appuie notre constat

60 Des lacunes liées aux procédures ont été constatées à différentes étapes du processus. Elles sont présentées ci-après.

Documentation déficiente des informations requises à la prise de décision

61 Nous avons constaté que les intervenants prennent des décisions sans avoir fait clairement la démonstration qu'ils avaient toujours considéré l'ensemble des obligations prévues dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* et le *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*. Voici des exemples.

Étape de la réception et du traitement des signalements

62 La *Loi sur la protection de la jeunesse* énumère quatre facteurs qui doivent obligatoirement être pris en considération avant de retenir ou non un signalement, soit :

- la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés ;
- l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant ;
- la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ;
- les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents.

63 Dans le cadre de nos travaux, nous avons relevé qu'un ou plusieurs de ces facteurs n'ont pas été considérés lors du traitement de 12 des 91 signalements que nous avons analysés, alors qu'ils auraient pu avoir une influence sur les décisions prises. Lorsque la documentation est déficiente, il est difficile pour un superviseur d'être certain que tous les facteurs obligatoires ont été pris en considération.

Étape de l'évaluation de la situation de l'enfant

64 Nous avons constaté lors de notre audit qu'un élément indispensable à l'obtention d'un portrait complet de la situation de l'enfant n'a pas toujours été considéré au moment de l'évaluation. Dans 8 des 79 évaluations analysées, il n'est fait mention d'aucune visite du milieu familial au courant de l'évaluation et l'intervenant n'a pas justifié dans son rapport d'évaluation la raison de l'absence de cette visite. Celle-ci est pourtant obligatoire et essentielle pour connaître le contexte de vie de l'enfant.

Étape de la révision de la situation de l'enfant

65 Selon le *Règlement sur la révision de la situation d'un enfant*, l'intervenant assigné à l'application des mesures a l'obligation de produire un rapport en vue de la révision. Ce rapport permet au réviseur de prendre sa décision en fonction :

- des activités ayant eu lieu durant l'application des mesures et décrites dans le rapport ;
- de l'opinion clinique de l'intervenant ;
- des recommandations de l'intervenant quant à la poursuite ou non de l'intervention du DPJ.

66 Pourtant, sur les 92 révisions analysées, nous n'avons trouvé aucune trace de 7 rapports en vue de la révision. Sans documentation, il est difficile pour le réviseur d'effectuer un contrôle de la qualité des mesures mises en place.

Plans d'intervention non signés à l'application des mesures

67 Au début de l'étape de l'application des mesures, un plan d'intervention initial doit être rédigé. Ce plan permet de convenir avec la famille du but visé, des objectifs à poursuivre, du rôle que chacun a à jouer, de la fréquence des interventions ainsi que d'un échéancier pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant. L'engagement des parents à mettre en place les changements requis est confirmé par leur signature du plan d'intervention. D'ailleurs, la participation de l'enfant et de ses parents est encouragée par la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

68 Ensuite, il est important de s'assurer que la mise en œuvre de ce plan d'intervention corrige la situation pour laquelle le DPJ intervient dans la vie de la famille. Il est donc nécessaire que ce plan soit mis à jour pour évaluer les résultats atteints. À ce moment, un plan d'intervention révisé doit être produit.

69 Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné 42 applications de mesures qui nécessitaient la production d'un plan d'intervention initial et de plans d'intervention révisés.

70 Plus de 65 % des plans d'intervention produits ne portaient pas la signature des parents dans la Capitale-Nationale et en Estrie. En Montérégie, ce taux était d'environ 20 %. En l'absence de la signature des parents, il est difficile de démontrer leur engagement dans le processus de changement. Il est à noter que le Vérificateur général avait constaté l'absence de plans d'intervention chez certains DPJ lors d'un audit sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes réalisé il y a 21 ans.

Interruptions de services pendant l'application de mesures

71 À l'étape de l'application des mesures, il est important d'offrir des services à l'enfant et à sa famille en continu et fréquemment. La *Loi sur la protection de la jeunesse* mentionne que le DPJ doit communiquer régulièrement avec l'enfant et sa famille et doit s'assurer d'avoir une connaissance des conditions de vie de l'enfant en se rendant sur les lieux le plus souvent possible. La norme ministérielle vient préciser qu'une intervention directe doit avoir lieu toutes les deux semaines avec l'enfant, les parents ou la famille.

72 Nous avons calculé le nombre et le pourcentage d'applications des mesures analysées pour lesquelles il y a eu une période de plus de 21 jours sans intervention directe de l'intervenant assigné à l'application des mesures auprès de l'enfant, de ses parents ou de sa famille, et pour lesquelles nous considérons qu'il y a eu une interruption de services. Les résultats de notre analyse sont présentés dans le tableau 1.

TABEAU 1 Nombre et pourcentage d'applications des mesures analysées ayant présenté au moins une interruption de services¹

	Nombre	%
Capitale-Nationale	4 sur 13	30,8
Estrie	3 sur 8	37,5
Montréal	12 sur 21	57,1

1. Il s'agit de périodes de plus de 21 jours sans intervention directe de l'intervenant assigné à l'application des mesures auprès de l'enfant, de ses parents ou de sa famille.

73 La durée des interruptions de services allait de :

- 24 à 138 jours dans la Capitale-Nationale ;
- 28 à 139 jours en Estrie ;
- 24 à 131 jours en Montréal.

Rencontres de révision en l'absence des parents et de l'enfant

74 La rencontre de révision est une occasion pour l'enfant et ses parents de donner leur point de vue sur l'évolution de la situation et sur la poursuite ou non de l'intervention du DPJ. Cependant, cette rencontre de révision n'a pas eu lieu en présence des parents et de l'enfant de 14 ans ou plus dans près de 25 % des révisions analysées en Montréal. De plus, il n'y a aucune information dans le dossier indiquant que les parents auraient refusé de se présenter ou ne s'étaient pas présentés à ces rencontres de révision. Le Vérificateur général avait formulé le même constat il y a 21 ans pour certains DPJ dans son rapport sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes.

Non-respect des échéances lors de l'application des mesures et de la révision de la situation de l'enfant

75 Les échéances à respecter pour les plans d'intervention, les rapports en vue de la révision et les révisions sont présentées à la page suivante.

Procédure	Échéance fixée
Élaboration du plan d'intervention	30 jours après le début de l'application des mesures ¹
Révision du plan d'intervention	Tous les 90 jours si l'enfant est placé dans un milieu de vie substitut ²
	Tous les 6 mois si l'enfant demeure dans sa famille ¹
Rédaction du rapport en vue de la révision	4 semaines avant la date de la révision statutaire ³
Révision statutaire	Tous les 6 ou 12 mois, selon l'âge de l'enfant, la durée des mesures et le fait que l'enfant soit placé dans un milieu de vie substitut ou non ³
	À l'échéance des mesures volontaires ou judiciaires ³

1. Manuel de référence sur la protection de la jeunesse.

2. Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements.

3. Règlement sur la révision de la situation d'un enfant.

76 Le tableau 2 révèle un non-respect des échéances pour la rédaction de 20 % à 83 % des plans d'intervention analysés. La moyenne des retards était de 28 jours dans la Capitale-Nationale, de 185 jours en Estrie et de 63 jours en Montérégie. De plus, 7 % à 35 % des rapports en vue d'une révision statutaire analysés n'ont pas été produits dans les délais impartis. Quant aux révisions statutaires en cours d'ordonnance ou d'entente sur mesures volontaires, elles n'ont pas été réalisées dans les délais prescrits pour 57 % des dossiers analysés en Montérégie et pour 75 % des dossiers analysés en Estrie.

TABEAU 2 Nombre et pourcentage de procédures analysées ne respectant pas les échéances fixées lors de l'application des mesures et de la révision de la situation de l'enfant

Procédure	Capitale-Nationale		Estrie		Montérégie	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Élaboration ou révision de plans d'intervention	27 sur 137	19,7	15 sur 18	83,3	58 sur 81	71,6
Rapports en vue d'une révision statutaire	8 sur 23	34,8	1 sur 14	7,1	11 sur 33	33,3
Révisions statutaires en cours d'ordonnance ou d'entente sur mesures volontaires	0 sur 5	0,0	3 sur 4	75,0	4 sur 7	57,1

CONSTAT 4

Les établissements ne soutiennent pas suffisamment les DPJ pour leur permettre d'assumer leur rôle de protection de l'enfant. L'objectif de leur favoriser l'accès aux autres services de l'établissement n'est pas encore atteint.

Qu'avons-nous constaté ?

77 Pour le DPJ, l'accès aux services offerts par les différentes directions des CISSS et des CIUSSS est primordial dans la réalisation de son mandat. Pourtant, cet objectif n'est pas encore atteint. De plus, les établissements ne soutiennent pas suffisamment les DPJ.

Place du DPJ dans l'établissement

Depuis le 1^{er} avril 2015, chaque DPJ travaille généralement au sein d'un établissement, à savoir un CISSS ou un CIUSSS. Cette réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux avait notamment pour objectif de favoriser et de simplifier leur accès aux autres services offerts par les différentes directions de l'établissement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

78 Les CISSS et les CIUSSS ont la responsabilité de s'assurer de la bonne collaboration des directions concernées par la protection de la jeunesse au sein de leur établissement, de fournir et de répartir équitablement les ressources entre les diverses directions, et de coordonner les services offerts par l'établissement. Ce soutien est primordial du fait que chaque DPJ doit assurer la coordination de toutes les interventions liées à la protection de la jeunesse, mais n'a pas le plein contrôle des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la réalisation de sa mission.

79 En effet, afin d'assurer la protection des enfants dont il a la charge, le DPJ a besoin de la collaboration de plusieurs autres directions du CISSS ou du CIUSSS dont il relève, que ce soit en termes de soutien administratif (contentieux, ressources humaines, etc.) ou de services cliniques. Son efficacité et son efficience dépendent donc en partie de la capacité des autres directions à offrir les services requis au moment opportun. Ainsi, la bonne collaboration des directions concernées et l'existence de mécanismes de communication efficaces sont essentielles pour assurer la protection des enfants.

80 À titre illustratif, voici quelques exemples de partenaires d'autres directions de l'établissement avec qui le DPJ peut être amené à travailler à différentes étapes de son processus d'intervention.

Étape	Partenaire	Service offert par le partenaire	Direction dont relève le partenaire
Réception et traitement des signalements	Médecin	Service de première ligne	Direction des services professionnels
Évaluation	Travailleur social du centre local de services communautaires (CLSC)	Service de première ligne	Direction des programmes de santé mentale et dépendances
Orientation	Avocat du contentieux	Service administratif	Direction des affaires juridiques et institutionnelles
	Psychologue	Expertise psychosociale	Direction du programme jeunesse
Application des mesures	Éducateur spécialisé	Service de deuxième ligne	Direction des programmes de déficience intellectuelle, trouble du spectre de l'autisme et déficience physique
Révision	Intervenant assigné à l'application des mesures	Service de deuxième ligne	Direction du programme jeunesse

81 La collaboration passe également par une bonne connaissance du rôle du DPJ de la part de tous les intervenants des autres directions de l'établissement, car cela peut influencer les signalements qui lui sont faits.

82 De plus, un meilleur soutien des CISSS et des CIUSSS contribuerait à atténuer les problèmes soulevés par les trois premiers constats de ce rapport, soit les problèmes d'accès aux services pour les enfants, de contrôle des décisions pouvant mener à la fermeture des dossiers et d'efficacité de l'organisation du travail et de la supervision.

Ce qui appuie notre constat

83 Nos travaux font ressortir que les CISSS et les CIUSSS pourraient améliorer leur soutien aux DPJ notamment à l'égard de la compréhension du rôle du DPJ, de l'assurance que les ressources sont réparties dans l'établissement en fonction des besoins et de l'existence d'un mécanisme de communication efficace. D'ailleurs, des hauts dirigeants de certains établissements audités nous ont confirmé le besoin d'amélioration du soutien offert aux DPJ.

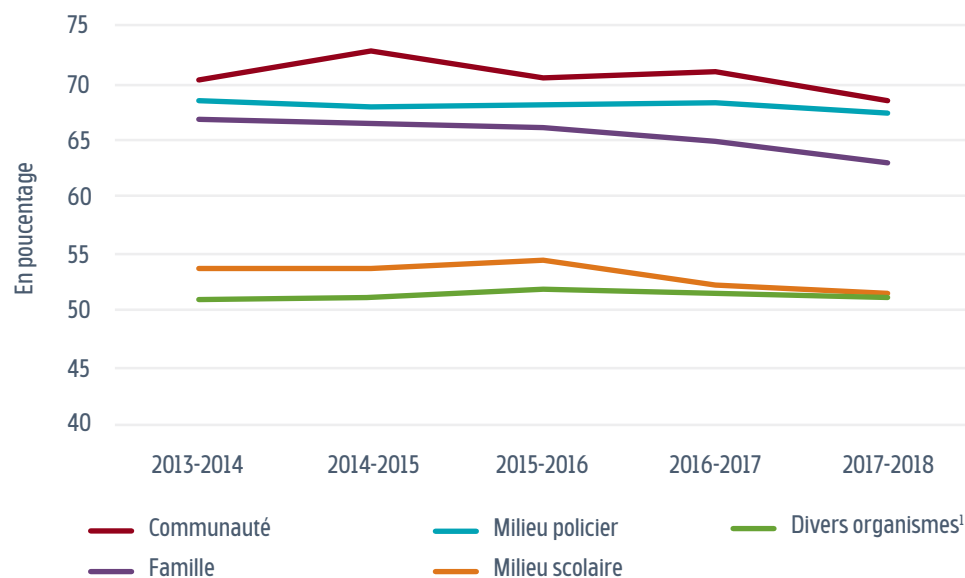
Incompréhension du rôle des DPJ

84 Les professionnels ont l'obligation de faire un signalement au DPJ lorsqu'ils ont un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis. Il n'est pas toujours facile pour ces professionnels qui interviennent auprès des enfants (réseau de la santé et des services sociaux, milieu scolaire, corps policier, etc.) et encore moins pour la population en général de bien comprendre le rôle du DPJ et de bien le positionner dans le système de santé et de services sociaux. D'une part, le DPJ peut être perçu comme une porte d'entrée pour l'accès aux services dont ont besoin les enfants en difficulté. D'autre part, la *Loi sur la protection de la jeunesse* est une loi avec autorité de l'État dans la vie des familles. Le DPJ est un service de dernier recours qui ne doit pas être confondu avec le souhait de répondre à l'ensemble des besoins d'aide de l'enfant.

85 Il subsiste une certaine incompréhension tant chez la population que chez les professionnels quant au mandat des DPJ par rapport aux services offerts par les autres directions des établissements audités, comme les services de première ligne (ex. : le soutien d'un travailleur social du CLSC pour un problème de comportement d'un enfant) ou les services spécialisés en santé mentale. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse avait d'ailleurs fait état en 2015 de l'incompréhension persistante des mandats respectifs des missions de première et de deuxième ligne.

86 Dans un monde parfait, les signalements aux DPJ se limiteraient à ceux qui nécessitent une intervention concrète de leur part. Sans viser un tel idéal, le nombre important de signalements non retenus (figure 9) nous porte à croire qu'une meilleure connaissance des différents services offerts dans les CISSS et les CIUSSS ainsi que de meilleurs échanges entre les différents intervenants permettraient à la population et aux professionnels de comprendre plus clairement avec qui communiquer selon le type de besoins.

FIGURE 9 Taux de signalements non retenus par types de signalants, de 2013-2014 à 2017-2018



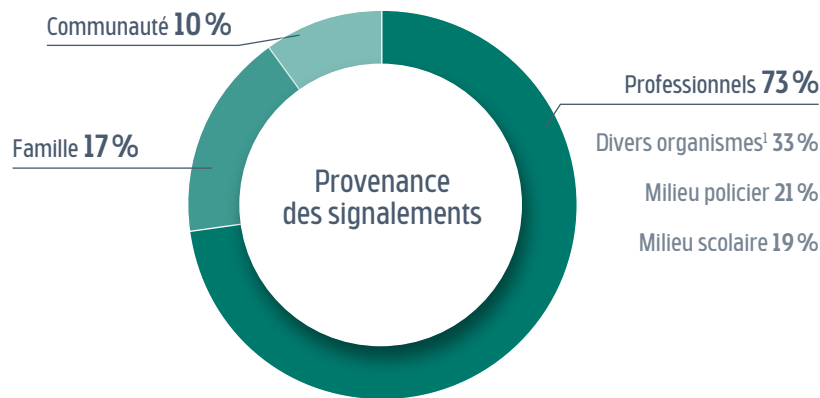
1. Il peut s'agir par exemple des centres locaux de services communautaires (CLSC), des centres hospitaliers ou des services de garde.

Source : Système d'information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

87 Notre objectif n'est pas de remettre en cause la décision de signaler au DPJ une situation que l'on considère comme problématique, mais bien de susciter la réflexion afin de contribuer à accroître l'efficacité du DPJ et des autres intervenants. Il est intéressant de constater que deux établissements audités ont intégré dans leurs plans d'action respectifs des actions visant notamment à mieux faire connaître le concept de protection de la jeunesse ainsi que leur offre de services.

88 Il est entendu que, dans le doute, il demeurera toujours préférable de faire un signalement aux DPJ puisqu'ils ont les connaissances et les compétences pour faire une évaluation juste et objective de la situation d'un enfant. Toutefois, étant donné que la grande majorité des signalements (73 %) est transmise par des professionnels (figure 10), et que plus de la moitié de ces signalements ne sont pas retenus (figure 9), nous croyons qu'un meilleur réseau de communication et un processus de rétroaction entre les professionnels et les DPJ favoriseraient une prise de décision améliorée et au moment opportun.

FIGURE 10 Répartition des signalements par types de signalants, de 2013-2014 à 2017-2018



1. Il peut s'agir par exemple des centres locaux de services communautaires (CLSC), des centres hospitaliers ou des services de garde.

Source : Système d'information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Aucune assurance que les ressources sont réparties en fonction des besoins réels

89 Le DPJ a besoin de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes afin d'être en mesure de réaliser les activités pour lesquelles il est imputable en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. L'actualité fait d'ailleurs régulièrement état de problèmes de pénurie de personnel en protection de la jeunesse.

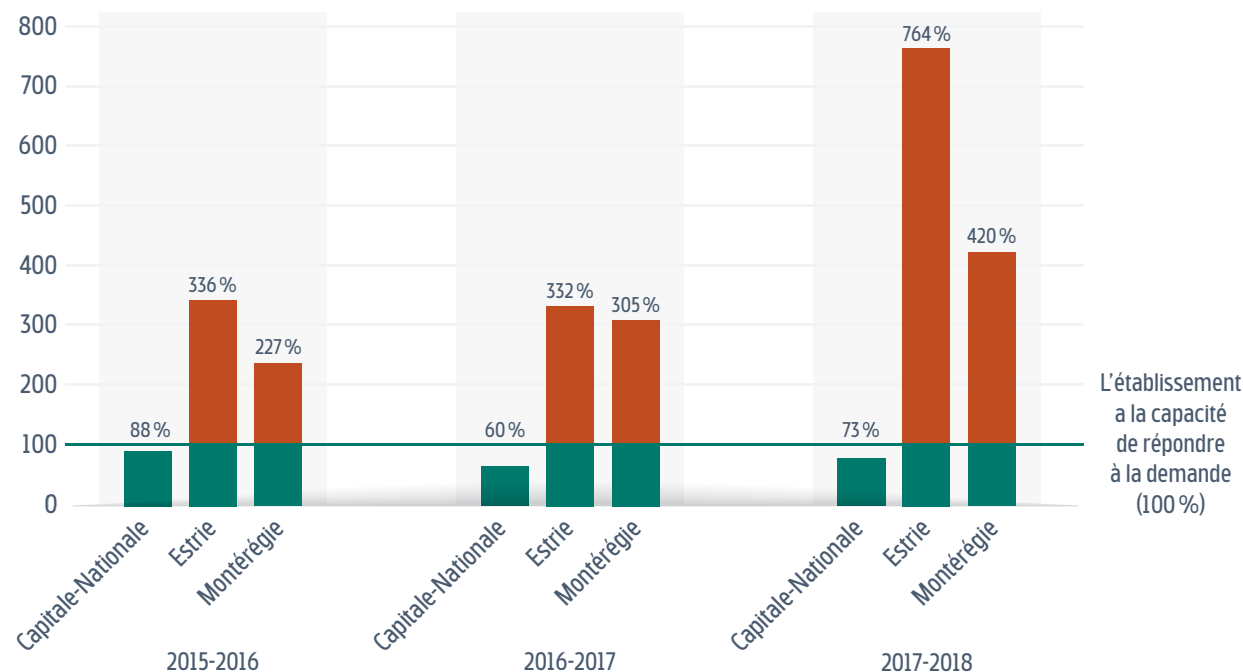
90 La décision de répartir les ressources entre les directions relève des hauts dirigeants des CISSS et des CIUSSS. Actuellement, nous n'avons pas l'assurance que ces établissements répartissent les ressources en fonction des besoins réels des DPJ. Les données relatives à l'étape de l'évaluation nous incitent à croire qu'un suivi et une analyse détaillée des besoins des DPJ par les CISSS et les CIUSSS sont essentiels étant donné que les DPJ représentent un service de dernier recours qui ne peut souffrir d'une interruption de services sans conséquence majeure.

91 Nous avons comparé le nombre d'enfants en attente d'une évaluation par le DPJ à la capacité théorique de répondre à la demande dans chaque établissement audité. Un niveau de 100 % indique que les ressources en place sont suffisantes pour traiter les dossiers en attente. Les résultats démontrent des écarts importants entre les établissements (figure 11). La situation est préoccupante en Montérégie et en Estrie, car la demande d'évaluation y est largement supérieure à la capacité théorique des établissements d'y répondre. Il en résulte une hausse des listes d'attente et, par le fait même, une augmentation des délais d'attente. Par contre, les résultats démontrent clairement l'impact de la décision du CIUSSS de la Capitale-Nationale d'ajouter des intervenants pour être en mesure de répondre à la demande.

Capacité théorique de répondre à la demande

La capacité théorique d'un établissement de répondre à la demande correspond au nombre d'évaluations pouvant y être effectuées compte tenu du nombre d'intervenants disponibles. On évalue qu'un intervenant est en mesure d'effectuer 1,2 évaluation par semaine et qu'il travaille 43 semaines complètes par année. Ainsi, un intervenant traitera environ 52 évaluations dans son année ($1,2 \times 43$). En multipliant ce nombre par la quantité d'intervenants disponibles en équivalent temps complet (ETC), on obtient la capacité théorique annuelle de l'établissement.

FIGURE 11 Demande d'évaluation comparée à la capacité théorique des établissements audités d'y répondre



Source : Système Gestred du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Efficacité des mécanismes de communication à améliorer

92 Le DPJ a un rôle de coordination. Il doit s'assurer que les services à rendre par d'autres directions de l'établissement sont accessibles et dispensés. Par exemple, il doit s'assurer qu'un intervenant de la direction du programme jeunesse assigné à l'application des mesures voit à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan d'intervention. De plus, s'il y a lieu, ce plan peut prévoir des services dispensés par la direction des programmes de santé mentale et dépendances. Si les autres directions de l'établissement dispensent leurs services en retard, il est évident que le mandat du DPJ en subit les conséquences. D'ailleurs, des indicateurs en santé démontrent des problèmes d'accès à différents services sociaux au sein des établissements.

93 On constate des besoins d'amélioration des mécanismes de communication pour permettre à un DPJ de résoudre ses problèmes de collaboration avec différentes directions de l'établissement.

94 Les recommandations issues d'une enquête interne menée au CIUSSS de l'Estrie portent notamment sur la nécessité d'harmoniser certains services, de renforcer les mécanismes de coordination entre les partenaires, ainsi que la collaboration et la communication entre les différentes directions.

95 En juin 2019, le CISSS de la Montérégie-Est et le CIUSSS de l'Estrie ont prévu dans leurs plans d'action respectifs d'améliorer les mécanismes de collaboration entre leurs différentes directions. Par exemple, le CIUSSS de l'Estrie mentionne qu'il veut « développer des mécanismes de collaboration entre les directions concernées pour assurer un service de qualité, au bon moment et par les bonnes personnes ». Ce type d'initiative aurait avantage à être étendue à l'ensemble des CISSS et des CIUSSS.

CONSTAT 5

Le MSSS n'a pas déterminé si les normes de pratique clinique utilisées en protection de la jeunesse sont toujours adéquates. Il ne surveille pas les interventions des DPJ de manière à évaluer leur efficacité et à pouvoir intervenir en temps opportun, le cas échéant.

Qu'avons-nous constaté ?

96 Le MSSS n'a pas revu les normes de pratique clinique utilisées en protection de la jeunesse depuis longtemps. De plus, il n'évalue pas l'efficacité des interventions des DPJ pour déterminer dans quelle mesure ces derniers assument adéquatement leur rôle de protection de l'enfant. Enfin, il n'est pas outillé pour repérer les situations les plus à risque afin d'intervenir de manière proactive.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 En établissant des normes de pratique clinique provinciales et en déterminant des bonnes pratiques, le MSSS peut favoriser :

- l'uniformité des interventions des DPJ ;
- l'efficience et l'efficacité des DPJ.

98 Il est important d'établir un encadrement ministériel permettant de traiter les interventions de tous les DPJ d'une manière uniforme et adaptée à l'évolution de la société et des connaissances sur le sujet. D'ailleurs, dans ses orientations ministérielles 2017-2022, le MSSS a souligné la nécessité d'une pratique uniforme et équitable partout au Québec afin que les enfants et leur famille reçoivent l'aide appropriée dans des délais raisonnables et au moment opportun.

99 De plus, compte tenu de l'impact sur la sécurité et le développement des enfants des interventions des DPJ, le MSSS doit disposer d'un moyen pour évaluer leur efficacité et identifier rapidement les situations problématiques.

Ce qui appuie notre constat

100 Le succès de la mise en œuvre des orientations ministérielles repose sur :

- le respect des rôles et des responsabilités des deux niveaux de gouvernance (MSSS et établissement);
- la mise en place des mécanismes de suivi et de reddition de comptes.

101 À cet effet, le MSSS détient le pouvoir d'élaborer des orientations provinciales. Il est aussi responsable de la diffusion de ces orientations aux CISSS et aux CIUSSS, qui, pour leur part, ont la responsabilité de les mettre en œuvre dans leurs régions respectives. Il appartient enfin au MSSS d'effectuer une surveillance appropriée des interventions des DPJ pour pouvoir intervenir le cas échéant.

Aucune évaluation de la pertinence des normes

102 L'offre de service 2007-2012 du programme-services Jeunes en difficulté : *Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience* a été prolongée jusqu'en 2015. Elle présente notamment la trajectoire des services des DPJ et leur description ainsi que les différentes normes de pratique clinique fixées pour chacun de ces services. Les normes présentées sont principalement celles qui ont été élaborées par le groupe de travail dirigé par Jean Harvey en 1988 et celles qui sont indiquées dans le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, publié en 2010.

103 Pour permettre aux CISSS et CIUSSS d'intégrer les transformations inhérentes à la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux*, adoptée en 2015, le MSSS a choisi de prolonger à nouveau cette offre de service jusqu'en 2018. Les orientations ministérielles actuelles relatives au programme-services destiné aux jeunes en difficulté s'appuient donc toujours sur ces mêmes normes. Ainsi, ces normes sont utilisées depuis plusieurs années, mais le MSSS n'a pas évalué si elles étaient toujours adéquates. Cette situation conduit les établissements audités à développer leurs propres normes de pratique clinique et façons de faire.

104 Par ailleurs, une réflexion sur les bonnes pratiques cliniques à mettre en place à chacune des étapes du processus d'intervention des DPJ est requise pour établir des normes ministérielles uniformes en protection de la jeunesse, qui doivent s'appliquer en fonction des besoins des enfants et non en fonction de la capacité à rendre les services.

105 Il est à noter que le MSSS a prévu dans son plan d'action d'août 2018 une révision des normes de pratique clinique en protection de la jeunesse et leur diffusion par la suite.

106 Jusqu'en 2015, c'est l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) qui voyait au partage des connaissances et à l'harmonisation des pratiques professionnelles, cliniques et juridiques. Le produit de ces échanges permettait d'obtenir une compréhension des pratiques actuelles en protection de la jeunesse et de définir les pratiques les plus probantes. Ces informations sont essentielles pour établir des normes de pratique clinique pertinentes. Depuis la restructuration de la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux en 2015, une partie des activités de l'ACJQ n'a pas été reprise officiellement. En effet, aucune instance n'a été désignée explicitement comme ayant la reconnaissance et la légitimité du leadership provincial dans le domaine de la protection de la jeunesse.

107 Un lien étroit entre le MSSS et les DPJ s'avère pourtant essentiel pour permettre au MSSS de repérer les principaux problèmes vécus ainsi que les bonnes pratiques existantes, et ainsi pouvoir ajuster au besoin les façons de travailler des DPJ, par exemple en fixant des balises quant aux tâches à réaliser par les intervenants à chaque étape d'intervention.

Manque de surveillance de l'efficacité des DPJ

108 Il est important que le MSSS puisse s'appuyer sur des informations névralgiques afin d'apprécier dans quelle mesure les DPJ remplissent leur mandat de manière efficace. Actuellement, les indicateurs suivis par le MSSS ne lui permettent pas de mesurer l'amélioration du bien-être des enfants due aux interventions des DPJ ni d'être informé de situations problématiques. Par exemple, le MSSS se base sur des délais d'attente moyens et des durées d'intervention moyennes. Il est inapproprié de se baser sur le respect de moyennes lorsque la protection d'enfants est en jeu. Le suivi d'autres indicateurs beaucoup plus significatifs, comme le taux d'enfants resignalés, devrait être envisagé pour mieux recenser les risques potentiels liés à la sécurité de l'enfant. Ce taux de signalement, qui n'est plus suivi par le MSSS depuis 2015, permettait une certaine mesure de l'efficacité des interventions des DPJ.

109 Le MSSS n'est pas non plus en mesure de valider l'affirmation des établissements audités selon laquelle les DPJ respectent les délais lorsque les situations doivent être évaluées immédiatement (code 1) ou à l'intérieur de 24 heures suivant un signalement retenu (code 2). En effet, le MSSS ne peut pas suivre ces délais d'attente à l'évaluation par code de priorité; il a seulement accès aux délais d'attente tous codes confondus.

110 La preuve la plus éloquente des faiblesses du MSSS à l'égard de la surveillance est le fait qu'il ne nous est pas possible de présenter dans ce rapport des données provinciales provenant de la Banque de données communes gérée par le MSSS, car ces données ne sont pas fiables. Pourtant, cette banque de données visait à fournir au MSSS les renseignements nécessaires à l'exercice de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, qui prévoit que le ministre peut demander à un établissement de lui fournir les renseignements prescrits par règlement. À cette fin, la Banque de données communes devait permettre d'accéder à des données cliniques et administratives de meilleure qualité, comparables et normalisées pour mieux comprendre la prestation de services auprès des enfants en difficulté et de leur famille.

RECOMMANDATIONS

111 Le Vérificateur général a formulé des recommandations aux directeurs de la protection de la jeunesse des établissements audités, aux établissements audités, soit le Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est, le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale et le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke, ainsi qu'au ministère de la Santé et des Services sociaux. Ces recommandations sont présentées ci-dessous.

Directeurs de la protection de la jeunesse des établissements audités

- 1 Respecter les délais d'accès aux services établis pour corriger la situation qui compromet la sécurité et le développement de l'enfant.
- 2 Repérer et analyser les situations à risque afin d'accroître le degré de confiance quant à la pertinence des décisions prises aux différentes étapes du processus d'intervention.
- 3 Revoir l'organisation du travail et la supervision pour accroître l'efficacité des interventions.

Établissements audités

- 4 Intensifier les démarches pour mieux soutenir les DPJ afin de leur permettre d'assumer leur rôle de protection de l'enfant.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

- 5 Réviser les normes encadrant la pratique clinique en protection de la jeunesse et apporter des correctifs, s'il y a lieu.
- 6 Développer une stratégie de surveillance des interventions des DPJ de manière à évaluer leur efficacité et à pouvoir intervenir en temps opportun, le cas échéant.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

112 Le rapport du Vérificateur général sur la gestion des interventions après un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) soulève de nombreuses interrogations. Ma réflexion portera d'abord sur une question plus générale, soit les impacts à court et à long terme de la maltraitance que subissent les enfants, y compris la problématique de la transmission intergénérationnelle de la violence. Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, cette question s'impose d'emblée. J'offrirai aussi une réflexion complémentaire qui mettra en évidence différents moyens de prévenir la maltraitance des enfants.

113 Au terme de mes observations, il m'apparaît que plusieurs questions devraient retenir l'attention des décideurs :

- Déploie-t-on suffisamment d'efforts en matière de prévention de la maltraitance ?
- Y a-t-il des approches plus utiles qui pourraient être adoptées ?
- Que faire pour que la population et les professionnels comprennent mieux ce qui distingue le DPJ des autres intervenants du milieu de la jeunesse ?

Maltraitance

La maltraitance englobe toutes les formes de négligence, de violence ou d'abus susceptibles de nuire à l'intégrité physique et psychologique et au développement de l'enfant. Le terme *maltraitance* est donc utilisé pour faire référence aux situations, décrites dans le rapport d'audit, entraînant l'intervention du DPJ.

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

114 Les liens existant entre plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et la gestion des interventions du DPJ à la suite d'un signalement motivent d'abord mon implication dans ce chapitre. Ces interventions ont évidemment pour but de contribuer à la santé et à la qualité de vie des enfants et de leur famille. De même, le principe d'équité et de solidarité sociales suggère, entre autres, que l'accès aux services du DPJ doit être similaire à travers les différentes régions du Québec.

115 Le principe de prévention est aussi en cause. Ainsi, le recours à des interventions du DPJ pourrait être moindre si un meilleur travail était fait en amont afin de prévenir la maltraitance des enfants. Le thème de la prévention est d'autant plus pertinent qu'il est au cœur de la cinquième orientation de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, soit « Améliorer par la prévention la santé de la population », et qu'il est visé en particulier par l'objectif 5.2 : « Agir pour que les milieux de vie soient plus sains et sécuritaires ».

LA MALTRAITANCE : DES IMPACTS MARQUANTS

116 Comme le signale le rapport d'audit, les enfants n'ont pas accès rapidement aux services de protection dont ils ont besoin. Cela fait en sorte que la situation de certains enfants risque de se détériorer, puisqu'ils subissent de la maltraitance plus longtemps, avec toutes les conséquences que cela implique.

117 Les effets à court et à long terme de la maltraitance sur la santé mentale et physique ainsi que sur le développement cognitif et neurobiologique sont importants, et ce, peu importe la forme de maltraitance (négligence, abus physique, mauvais traitements psychologiques, etc.).

118 Plus une forme de maltraitance est considérée comme **sévère**, plus elle **se présente tôt dans la vie de l'enfant**, est **récurrente** et **survient conjointement avec d'autres formes de maltraitance**, plus les impacts à court et à long terme sont importants, et même irréversibles sur le plan neurobiologique.

119 En 2018, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a publié le *Rapport québécois sur la violence et la santé*, qui fait un résumé complet des conséquences à court et à long terme de la maltraitance. Elles sont présentées à la page suivante.

Principales conséquences à court et à long terme de la maltraitance

	Court terme (enfance)	Long terme (adolescence et âge adulte)
Comportemental		■ Abus de substances (ex. : drogues, alcool) ■ Comportements sexuels à risque / Infections transmises sexuellement (ITS)
Cognitif	■ Problèmes de langage (ex. : retard de langage, prononciation difficile) ■ Déficits au niveau des fonctions cognitives (ex. : apprentissage, attention, mémoire, fonctions exécutives, fonctions visuospatiales, résolution de problèmes, raisonnement abstrait) ■ Difficultés scolaires	■ Décrochage scolaire
Neurobiologique	■ Dérèglement des systèmes biologiques de réponse au stress ■ Altération de la maturation du cerveau	■ Vulnérabilité au développement de maladies psychiatriques
Physique	■ Blessures physiques et retards développementaux ■ Troubles alimentaires (ex. : obésité, boulimie, retard de croissance) ■ Maladies pulmonaires chroniques (ex. : asthme) ■ Maladies cardiovasculaires (ex. : cardiopathies ischémiques) ■ Syndrome du côlon irritable	
Socioaffectif	■ Troubles internalisés (ex. : faible estime de soi, isolement, anxiété, dépression) ■ État de stress post-traumatique ■ Faibles habiletés sociales ■ Difficultés dans la reconnaissance et la compréhension des émotions ■ Troubles externalisés (ex. : agressivité, conduite antisociale/délinquante, impulsivité, hyperactivité)	■ Antipathie ■ Troubles de l'humeur

Source : INSPQ (2018), p. 35.

120 Parmi ces conséquences, j'aimerais mettre l'accent sur les impacts qui concernent la santé ainsi que le parcours scolaire et professionnel des enfants ayant subi de la maltraitance.

Impacts sur la santé

121 Les études ayant porté sur l'exposition à la violence dans l'enfance ont montré qu'elle est associée aux éléments suivants :

- **habitudes de vie dommageables pour la santé**
Exemples : tabagisme, consommation de drogues et d'alcool, comportements sexuels à risque, etc.
- **problèmes de santé mentale**
Exemples : anxiété, dépression, etc.
- **maladies chroniques**
Exemples : hypertension, maladies cardiovasculaires, hépatites, etc.
- **mortalité prématurée**

122 Entre autres choses, l'analyse de données québécoises a démontré une association forte et marquée entre les expériences de violence vécues avant 16 ans et les troubles mentaux ou liés à la consommation de substances, aux idées suicidaires et aux tentatives de suicide à l'âge adulte.

123 Les études scientifiques démontrent de plus en plus l'effet marquant et à long terme des comportements violents et négligents sur la structure et le fonctionnement du cerveau des enfants et le développement de leur système nerveux.

124 Pendant les premières années de vie, le cerveau est particulièrement sensible et réactif aux expériences et aux environnements, tant favorables que défavorables, qui laissent une empreinte biologique susceptible d'expliquer des problèmes de santé qui se manifestent plus tard dans la vie. La concentration d'expériences de violence dans les premières années de la vie, soit à des étapes charnières du développement, laisserait donc présager un impact important et à long terme sur la trajectoire de santé de l'enfant.

Impact sur le parcours scolaire et professionnel

125 Les enfants victimes de maltraitance ont aussi des difficultés cognitives, émotionnelles et comportementales qui entravent leur capacité à gérer efficacement les situations d'apprentissage et à réussir à l'école.

126 En effet, des travaux indiquent qu'ils accumulent majoritairement des retards scolaires au cours des années et qu'à l'adolescence, ils sont particulièrement susceptibles de décrocher.

Une étude récente a montré que **72 %** des jeunes Québécois de 17 ans étaient inscrits en 5^e secondaire (ou l'avaient réussi), alors que ce n'était le cas que de **17 %** des jeunes du même âge qui avaient été placés en famille d'accueil ou en centre de réadaptation.



Les jeunes ayant connu un nombre de placements plus élevé avaient jusqu'à **deux fois moins de chances** d'obtenir un diplôme d'études secondaires avant leur majorité.

127 À son tour, le décrochage scolaire a des implications sur le parcours professionnel futur. Ainsi, le décrochage est associé à un taux de chômage plus élevé ainsi qu'à un niveau de productivité et à un revenu plus faibles.

Des problèmes qui peuvent se transmettre de génération en génération

128 Les enfants victimes de maltraitance dans l'enfance ou l'adolescence ont un risque accru d'adopter des comportements violents dans l'une ou l'autre des sphères de leur vie, envers :

- leurs propres enfants ;
- leur conjoint ;
- des membres de leur collectivité (exemples : voisin, collègue de travail).

129 Quand ce phénomène se produit, on parle de transmission intergénérationnelle de la violence.

130 Ainsi, lorsque l'on réfléchit aux conséquences à long terme de la maltraitance, on ne peut passer ce phénomène sous silence. Non seulement il occasionne, entre autres, des épisodes de violence touchant les enfants de ceux qui ont subi de la maltraitance, mais il entraîne pour eux aussi tout le lot des conséquences négatives mentionnées précédemment.

PRÉVENTION DE LA MALTRAITANCE

Des coûts importants

131 Il est établi que les différentes formes de maltraitance envers les enfants constituent un problème social important dont le coût est très élevé pour la société. Une étude présentée à la Commission du droit du Canada, en 2003, estimait ces coûts à 15,7 milliards de dollars par année pour le pays. Pour arriver à cette estimation, les auteurs tenaient compte, notamment, des dépenses en services juridiques, en services sociaux et en soins de santé liées aux problèmes de maltraitance. Cela représenterait 23,5 milliards de dollars en 2019.

132 Une étude américaine de 2012 chiffrait le coût moyen des répercussions de la maltraitance subie par un enfant, sur sa vie entière, à près de 216 000 dollars. Environ les deux tiers de cette somme étaient associés aux pertes de productivité évoquées plus haut. Les dépenses en soins de santé pour une victime de maltraitance constituaient la deuxième catégorie de dépenses la plus importante. Les auteurs de l'étude concluaient que, par rapport à d'autres problématiques de santé, le coût de la maltraitance était substantiel, d'où l'importance d'accroître les efforts de prévention.

La prévention de la maltraitance : une priorité

La prévention de la maltraitance est reconnue comme une priorité par diverses autorités de santé publique, comme l'Organisation mondiale de la santé.

133 Pour agir en première ligne et déployer des efforts de prévention, il importe de connaître les facteurs de risque pouvant entraîner la maltraitance. Selon le *Rapport québécois sur la violence et la santé*, la maltraitance est considérée comme le produit de la juxtaposition et de l'influence mutuelle de divers facteurs. Les principaux facteurs de risque documentés à ce jour concernent :

- la **sphère socioéconomique**
Exemple : perte d'emploi
- la **sphère culturelle**
Exemple : tolérance envers la violence
- l'**individu**
Exemple : grossesse non désirée
- la **famille**
Exemple : violence conjugale
- les **événements de vie stressants**
Exemple : problèmes de santé

134 Il y a donc deux grands types de déterminants : les déterminants dans la population, généralement de nature économique, sociétale ou culturelle, ainsi que les déterminants chez un individu donné, qui renvoient aux vulnérabilités de la personne ou de son environnement de proximité.

Stratégies universelles de prévention

135 Aux États-unis, les Centers for Disease Control and Prevention⁷ proposent, entre autres, deux grandes catégories de stratégies pour s'attaquer au premier type de déterminant, soit renforcer le soutien économique aux familles et fournir aux enfants des soins et une éducation de qualité tôt dans leur vie.

136 Le Québec a mis en place ce type de stratégies. Par exemple, une étude récente de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques montre que la situation financière des familles monoparentales à faibles revenus est meilleure au Québec que dans les autres provinces canadiennes.

137 De même, le Régime québécois d'assurance parentale a permis une plus grande présence des pères auprès de leurs enfants. Certaines recherches ont montré que cela a contribué à améliorer leurs compétences parentales et leur estime personnelle, tout en réduisant le risque de mauvais traitements. Enfin, on ne saurait passer sous silence l'existence des centres de la petite enfance dont l'accès ne dépend pas des revenus familiaux. À ce sujet, une étude américaine a même montré explicitement que des services de garde de qualité pouvaient contribuer à diminuer la maltraitance des enfants d'âge préscolaire.

Stratégies ciblées de prévention

138 Parmi les stratégies préventives visant le deuxième type de déterminants, soit ceux liés à l'individu, les programmes de visites à domicile et de développement des habiletés destinées à soutenir les parents dans l'exercice de leur rôle comptent parmi les plus utilisés et les plus probants en termes d'efficacité pour la prévention de la maltraitance.

7. Cette agence fédérale, relevant du Department of Health and Human Services, est reconnue comme le plus important organisme national de promotion de la santé et de prévention aux États-Unis.

139 Au Québec, bien que le Programme national de santé publique 2015-2025 ne comporte pas d'objectifs spécifiques visant la prévention de la maltraitance, il inclut un axe d'intervention sur le développement global des enfants et des jeunes, qui fait la promotion de certaines mesures susceptibles d'avoir un effet préventif sur la maltraitance. Parmi celles-ci, notons :

- les services de soutien aux pratiques parentales ;
- les collaborations intersectorielles entre les divers acteurs du domaine enfance-famille ;
- les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE).

140 Ces services visent le soutien aux familles vulnérables par l'entremise de deux axes d'intervention, soit l'accompagnement des familles et le soutien à la création d'environnements favorables à la santé et au bien-être de ces familles⁸. Un avis scientifique de l'INSPQ sur les interventions de ce type conclut, entre autres, qu'il est efficace d'effectuer des visites à domicile auprès des familles dont la mère a 20 ans ou plus et vit en contexte de vulnérabilité, afin de diminuer les risques de maltraitance envers les enfants.

141 Sur la scène internationale, un programme de prévention, le Triple P (pratiques parentales positives), se distingue par :

- sa portée universelle ;
- son approche de marketing social⁹ ;
- sa combinaison de stratégies visant à la fois l'ensemble de la population et les groupes plus vulnérables.

142 Ce programme a fait l'objet de plusieurs analyses, qui ont démontré son efficacité.

Exemple

Le programme aurait un impact positif sur le sentiment de compétence parentale des parents touchés et contribuerait à diminuer les comportements perturbateurs (opposant, désobéissant, antisocial) chez les enfants. Selon une analyse coûts-bénéfices réalisée par le Washington State Institute for Public Policy, chaque dollar investi dans le programme *Triple P* permettrait d'économiser quatre dollars.

8. L'accompagnement des familles comprend un suivi individualisé offert principalement par des infirmières, travailleuses sociales, nutritionnistes ou psychoéducatrices. Des activités de groupe sont également offertes. Le soutien à la création d'environnements favorables comporte la mise en réseau de ressources, tant des secteurs de la santé et des services sociaux que de l'éducation, du logement ou du transport, pour favoriser l'accessibilité des jeunes parents et de leurs enfants aux services et pour améliorer leurs conditions de vie dans leur communauté.

9. Le marketing social a recours aux principes et techniques du marketing commercial dans le but d'amener un public cible à accepter, à rejeter, à modifier ou à délaisser volontairement un comportement dans son intérêt, dans l'intérêt d'un groupe ou dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

143 Au Québec, Triple P a été testé, entre mai 2013 et décembre 2016, dans le cadre d'un partenariat « université – communauté », qui s'est donné pour mission de prévenir la violence physique, les mauvais traitements psychologiques et la négligence envers les enfants de 0 à 12 ans dans leur famille. Une évaluation de l'efficacité de ce programme a donné des résultats positifs. Par exemple, le programme a contribué à réduire les interactions parent-enfant dysfonctionnelles et les styles disciplinaires inefficaces ou coercitifs.

Quelques bémols

144 Bien que les éléments qui précèdent semblent positifs, plusieurs questions subsistent. Si toutes les activités de prévention offertes en première ligne au fil des ans avaient été efficaces, le nombre de signalements auprès des DPJ aurait vraisemblablement décliné. Or, ce n'est pas le cas. Comme le rapport d'audit l'indique, le nombre de signalements reçus au Québec a augmenté de 27 % de 2013-2014 à 2018-2019.

145 Cette situation pourrait être liée, entre autres, à une détérioration des services de prévention. Ainsi, une étude récente de l'INSPQ montre que les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) ont connu des difficultés au cours des dernières années, notamment en raison d'un roulement élevé du personnel, qui n'a pas toujours été soutenu par la formation adéquate.

146 Une incompréhension, de la part tant de la population que des professionnels, quant à la nature des services offerts par les DPJ, pourrait aussi être en cause. Comme le souligne le rapport d'audit, une telle incompréhension accentue le risque que des signalements soient faits aux DPJ, alors que d'autres ressources seraient plus appropriées. D'ailleurs, dès 2015, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse allait dans le même sens, en signalant une incompréhension persistante des mandats respectifs des missions de première et de deuxième ligne.

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 centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est

« Le Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est, sa direction de la protection de la jeunesse, de même que sa direction du programme jeunesse s'inscrivent depuis plusieurs années déjà dans une démarche d'amélioration continue. Nous avons pris connaissance du rapport du Vérificateur général du Québec et avons eu l'occasion de lui partager certaines nuances et précisions. Nous accueillons favorablement les recommandations émises.

« Depuis l'année de référence de l'audit (2016-2017/2017-2018), différentes analyses ont été effectuées et plusieurs actions ont été posées visant à améliorer l'accessibilité et la qualité de nos services. En ce sens, les recommandations du Vérificateur général s'inscrivent en toute continuité avec les différents moyens déjà déployés.

« Au-delà des constats tirés, nous tenons à réitérer que la DPJ a besoin de l'ensemble des partenaires du réseau et de la communauté pour bien jouer son rôle et accomplir une mission complexe où les défis sont importants. Elle doit bénéficier du support accru de tous les acteurs de la société pour faire, de la réponse aux besoins des enfants, une réelle priorité. »

Commentaires du centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale

« Bien que nous considérions que certaines nuances méritent d'être apportées en regard de la réalité de notre organisation, nous accueillons favorablement les recommandations qui nous concernent émises par le Vérificateur général du Québec.

« L'accessibilité, la continuité et la qualité des services dispensés à notre clientèle représentent une priorité pour notre organisation. Nous nous inscrivons d'ailleurs dans une approche d'amélioration continue à ce sujet. Bien que les enjeux de pénurie de la main-d'œuvre et l'arrivée massive d'une cohorte de jeunes professionnels représentent des défis, nous sommes confiants que les actions en cours permettront de stabiliser les équipes de travail, de rehausser les connaissances et les compétences des professionnels et faciliteront la rétention de l'expertise en jeunesse.

« Nous avons développé un plan d'action intégré pour la direction du programme jeunesse et la direction de la protection de la jeunesse qui comporte plusieurs initiatives innovantes et porteuses pour les recommandations que vous nous adressez. Entre autres, l'expérimentation de différents projets portant notamment sur l'intégration des services de proximité avec ceux de la protection de la jeunesse, favorisera une prise en charge des familles vulnérables plus rapidement par le service répondant le mieux à leurs besoins.

« En ce qui concerne les constats portant sur le soutien des organisations auprès des DPJ, nous sommes convaincus que notre organisation offre des opportunités pour améliorer l'accès des enfants en protection à l'ensemble de nos services et des actions en ce sens sont amorcées.

« À cet égard, nous avons entrepris des travaux afin de bonifier les mécanismes facilitant la transmission d'informations entre le personnel des différentes directions de notre établissement de façon à permettre une plus grande fluidité dans la continuité des services et donner accès aux informations pertinentes liées aux mandats de chacun. Par ailleurs, les différents systèmes d'information issus des anciens établissements et non intégrés à ce jour sont des obstacles importants au partage de l'information. Un regard sur les différents systèmes d'informations clientèles et le requis d'accès et de communication de l'information sont des enjeux d'envergure.

« En terminant, nous tenons à remercier l'équipe du Vérificateur général du Québec pour son professionnalisme tout au long de cette démarche ainsi que pour les échanges constructifs qui ont découlé des travaux réalisés au cours des derniers mois. »

Commentaires du centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke

« **Recommandation 1.** Le CIUSSS de l'Estrie – CHUS adhère sans réserve à cette recommandation et a d'ailleurs ensaché des actions concrètes dans son plan d'action *Pour consolider nos services de protection : réaffirmer que la protection des enfants est l'affaire de tous*, pour en favoriser l'atteinte.

« Les principaux objectifs de ce plan sont d'assurer la protection de tous les enfants recevant des services à toutes les étapes du parcours en protection de la jeunesse, de contrôler les listes d'attente dans les services de protection et les services de proximité, de soutenir les équipes et les gestionnaires ainsi que d'optimiser le temps de service direct auprès des enfants et des familles.

« Pour atteindre ces objectifs, nous avons divisé notre plan d'action en six lots de travail. Plusieurs des lots de travail visent à répondre à cette recommandation. Ils concernent la stabilisation puis la diminution des listes d'attente, l'augmentation de la performance des équipes et le respect des normes de protection. Une équipe spéciale, composée notamment de retraités avec expérience en protection de la jeunesse, a incidemment réalisé une opération éclair pour réduire les listes d'attente.

« **Recommandation 2.** Nous adhérons également à cette recommandation. Par exemple, pour en témoigner, nous avons embauché une professionnelle au début du mois d'octobre, dont la responsabilité est de travailler à la qualité des services de protection de l'enfance et de la jeunesse, de faire des audits de dossiers, d'émettre des recommandations quant à la qualité des services, de rédiger des procédures et d'en assurer leur réalisation.

« De nouveaux outils cliniques reconnus et validés pour soutenir les décisions et assurer un langage commun à tous les intervenants sont actuellement en implantation. Ces outils ont été développés par un chercheur de l'Université de Sherbrooke, M. Robert Pauzé, qui collabore étroitement avec notre organisation.

« **Recommandation 3.** Le lot 3 découlant de notre plan d'action concerne spécifiquement cet aspect. Il vise à revoir la façon de donner les services en fonction de la rareté de la main-d'œuvre. D'ailleurs, une des conditions de réussite identifiées dans le plan est l'introduction de nouveaux titres d'emploi pour soutenir l'intervention et accroître l'intensité d'intervention. Nous avons introduit des techniciens dans plusieurs équipes, ajouté des adjointes administratives pour dégager les intervenants et revu la prestation de services dans plusieurs équipes, notamment à l'étape de la réception et du traitement des signalements, au cours de laquelle les balises de performance et de qualité sont en application depuis quelques mois déjà. Aussi, nous avons retiré des activités sans valeur ajoutée pour augmenter le temps pour exercer des fonctions cliniques.

« Une autre des conditions de réussite identifiées est la révision des attentes organisationnelles envers les gestionnaires afin de leur permettre de se centrer sur la gestion des services cliniques. À la suite des investissements du MSSS, nous avons pu ajouter 8,5 postes dans les secteurs du soutien clinique aux équipes, de l'orientation des nouveaux employés (durant une période intensive de 2 ans) et de l'amélioration continue de la qualité.

« Le lot 6 de notre chantier de travail est aussi lié à cette recommandation, puisque celui-ci vise les aspects de ressources humaines comme l'attraction, la rétention, l'assurance salaire et le développement des compétences. Une des conditions de réussite est, selon nous, l'accroissement de notre capacité d'attraction et de rétention du personnel et la poursuite de nos efforts pour augmenter la présence au travail. La bonification des conditions d'exercice et la reconnaissance de la valeur du travail en protection sont d'autres conditions favorables que nous avons identifiées pour faciliter l'atteinte de nos objectifs.

« **Recommandation 4.** Au CIUSSS de l'Estrie – CHUS, la protection des enfants est plus que jamais l'affaire de tous. Ainsi, le plan d'action *Pour consolider nos services de protection : réaffirmer que la protection des enfants est l'affaire de tous* est intégré aux priorités organisationnelles et les indicateurs en découlant sont suivis au comité de direction générale et au comité de direction. Une équipe de gestion de projet et de gestion du changement soutient l'équipe afin de faciliter la réalisation du plan d'action.

« L'ensemble des directions de notre organisation ont été mises en action pour soutenir la protection des enfants en Estrie. Par exemple, la Direction des ressources informationnelles et technologiques gère le déploiement d'outils tels que cellulaires et portables pour tous les intervenants d'ici la fin mars 2020, les directions des programmes de santé mentale et dépendance (DPDMD), des déficience intellectuelle, trouble du spectre de l'autisme et déficience physique (DI-TSA-DP), des services généraux (DSG) et des services professionnels (DSP) sont en action afin de faciliter le cheminement des enfants ou des parents dans leurs services pour répondre en temps opportun aux besoins de ces familles et assurer une collaboration étroite. Toutes les directions soutiennent de façon particulière, à l'intérieur de leur mandat respectif, la réalisation du chantier de travail des directions de la protection de la jeunesse (DPJ) et des programmes jeunesse (DPJe) du CIUSSS de l'Estrie – CHUS. »

Commentaires du ministère de la Santé et des services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et prend acte des recommandations qui lui sont adressées. Les constats énoncés ainsi que les recommandations formulées s'inscrivent en continuité avec les démarches en cours au MSSS. Elles sont également cohérentes avec les objectifs poursuivis par les travaux réalisés actuellement par la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Le MSSS s'engage donc à prendre les mesures nécessaires pour répondre aux recommandations formulées à son attention.

« À cet effet, une démarche visant la révision des standards de pratique clinique en protection de la jeunesse est débutée, en collaboration avec les partenaires du milieu, dont l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux et les deux instituts universitaires jeunesse.

« De plus, le MSSS veillera, en vertu des responsabilités qui lui incombent, à ce que les mesures nécessaires pour assurer la surveillance et le suivi, quant à l'efficacité des services en protection de la jeunesse, soient mises en œuvre et effectives. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités

Place du DPJ dans l'établissement

Délais fixés pour chaque étape du processus
d'intervention du DPJ

Étapes d'intervention du DPJ

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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. 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
Évaluer si le DPJ des trois établissements audités protège adéquatement les enfants, à partir du signalement jusqu'à la fin des interventions.	■ Le DPJ met en place des mécanismes et des procédures afin de favoriser l'uniformité et l'efficacité des interventions à chacune des étapes du processus. ■ Il utilise de l'information pertinente pour s'assurer que la situation de l'enfant sous sa responsabilité n'est pas ou plus compromise, tout particulièrement lorsqu'il met fin à ses interventions. ■ Il offre des services diligents. ■ Il réalise une évaluation continue de la performance, il communique les résultats aux parties prenantes et il met en œuvre des mesures correctrices si cela est nécessaire.
S'assurer que le MSSS encadre les DPJ pour que les enfants ayant besoin de protection à la suite d'un signalement aient accès aux services appropriés en temps opportun.	■ Des orientations sont établies, communiquées et mises à jour. ■ Des standards sont définis, diffusés et mis à jour. ■ Une évaluation continue de la performance des DPJ est effectuée, ses résultats sont diffusés et des ajustements sont apportés si cela est nécessaire.

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 1^{er} novembre 2019.

Il porte sur la gestion des interventions à la suite d'un signalement aux DPJ du Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Est, du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale et du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de l'Estrie – Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke. Le MSSS a également été audité.

Les trois établissements audités ont été sélectionnés en fonction notamment du nombre d'enfants de moins de 18 ans demeurant sur leur territoire, du nombre de signalements leur ayant été adressés, du taux d'enfants ayant fait l'objet d'un resignalement sur leur territoire, de la présence d'au moins un institut universitaire pour la jeunesse dans l'un des établissements audités. De plus, ces établissements n'avaient pas été audités (ou peu) par le Vérificateur général au cours des 10 dernières années.

Nous avons sélectionné et analysé 91 signalements, afin de cerner la trajectoire des services qui ont été offerts aux enfants ayant fait l'objet d'un signalement. La répartition des dossiers analysés entre les trois établissements s'est faite en fonction du nombre de signalements reçus par chacun d'entre eux. Le détail de cette répartition est présenté dans le tableau 3. Puisque nous n'avons pas utilisé de méthode statistique pour sélectionner les dossiers, il est impossible d'extrapoler les résultats de notre audit à l'ensemble des dossiers suivis par les DPJ des établissements audités. De plus, cet audit ne vise pas à remettre en cause les décisions cliniques.

TABLEAU 3 Répartition des interventions et des procédures analysées

	CISSS de la Montérégie-Est	CIUSSS de la Capitale-Nationale	CIUSSS de l'Estrie	Total
Réception et traitement des signalements	42	32	17	91
Évaluation	37	28	14	79
Orientation	27	17	10	54
Application des mesures	21	13	8	42
Plans d'intervention	81	137	18 ¹	236
Rapports en vue de la révision	49	27	16	92
Rapports rédigés en vue d'une révision statutaire	33	23	14	70
Révision	49	27	16	92
Révisions anticipées	14	3	0	17
Révisions statutaires en cours de mesures volontaires ou judiciaires	7	5	4	16
Révisions statutaires à l'échéance des mesures volontaires ou judiciaires	28	19	12	59

1. Ce faible nombre de plans d'intervention analysés en Estrie s'explique par le fait que plusieurs plans d'intervention n'ont pas été rédigés selon les échéances fixées.

Nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités auditées, tels que le Projet Intégration Jeunesse, les banques de données opérationnelles et les banques de données informationnelles des établissements audités, la Banque de données communes, l'Accès aux données informationnelles et statistiques (Adonis) et le Registre québécois des enfants ayant fait l'objet d'un signalement. Les données présentées dans ce rapport ne se limitent pas aux dossiers analysés figurant au tableau 3. Plusieurs statistiques proviennent de la banque de données informationnelles de chaque établissement audité et concernent l'ensemble des signalements reçus par ces établissements.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des établissements audités ainsi qu'auprès de membres du personnel du MSSS et avons eu des échanges avec d'autres parties prenantes impliquées dans la protection de la jeunesse.

Nos travaux ne traitent pas des responsabilités suivantes des DPJ : l'adoption et la tutelle de mineurs, le placement des enfants (ex. : dans les centres de réadaptation et les familles d'accueil), l'entente multisectorielle, les particularités de la *Loi sur la protection de la jeunesse* liées aux enfants autochtones et les fonctions du DPJ en lien avec les jeunes contrevenants.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des CISSS et des CIUSSS, mais ils donnent des indications sur les éléments que les acteurs ayant un rôle à jouer en protection de la jeunesse doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2018 à septembre 2019. Ils portent surtout sur les années 2016-2017 et 2017-2018. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Directeurs de la protection de la jeunesse

- Exercer les responsabilités qui leur sont dévolues dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* ;
- Assurer la protection d'un enfant dans tous les cas où sa sécurité ou son développement est ou peut être considéré comme compromis et éviter que les situations signalées se reproduisent ;
- Être responsables des décisions prises pour les enfants ayant fait l'objet d'un signalement ;
- Assurer la coordination de toutes les interventions liées à la protection de la jeunesse.

Centres intégrés de santé et de services sociaux et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux

- Planifier, coordonner et organiser les services à la population de leur territoire selon les orientations ministérielles, les besoins de la population et les réalités territoriales ;
- Offrir des services de santé et des services sociaux de qualité, accessibles, continus, sécuritaires, respectueux des droits des personnes et visant à réduire ou à solutionner les problèmes de santé et de bien-être ;
- Prendre tous les moyens mis à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures volontaires et ordonnées par le tribunal ;
- Gérer les ressources humaines, matérielles et financières mises à leur disposition en tenant compte des particularités de la population qu'ils servent, et s'assurer de l'utilisation économique et efficiente de ces ressources ;
- Réaliser le suivi et la reddition de comptes auprès du MSSS en fonction de ses attentes.

Ministre et ministère de la Santé et des Services sociaux

- Déterminer les orientations en matière de santé et de bien-être, et les standards relatifs à l'organisation des services ;
 - Diffuser auprès des établissements les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ;
 - Répartir équitablement les ressources humaines, matérielles, informationnelles, technologiques et financières entre les régions, et voir au contrôle de leur utilisation ;
 - Favoriser l'utilisation des technologies de l'information et des communications de manière à réaliser des gains d'efficacité et de productivité ;
 - Assurer la coordination interrégionale des services ;
 - Évaluer, pour l'ensemble du réseau, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, dans une perspective d'amélioration de la performance du système de santé et de services sociaux.
-

Obligation légale de recevoir une autorisation

Le DPJ ne peut exercer à lui seul l'ensemble des responsabilités qui lui sont confiées. Pour se faire, il est soutenu par des employés relevant de lui et par des personnes de l'établissement qui ne sont pas membres de sa direction. Seuls le DPJ et les membres autorisés de son personnel peuvent exercer les responsabilités liées à la réception et au traitement d'un signalement, à l'orientation d'un enfant vers des mesures adaptées à sa situation, à la révision de la situation de l'enfant et à la décision de mettre fin à une intervention. L'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant ainsi que l'application des mesures peuvent être effectuées par des intervenants de l'établissement qui ne sont pas membres du personnel du DPJ, par contre, ces derniers ne peuvent pas décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit que le DPJ doit remettre à chaque intervenant, membre de sa direction ou non, une autorisation écrite lui permettant d'exercer ses responsabilités.

Actes réservés à certains intervenants en protection de la jeunesse

Selon le *Code des professions*, depuis 2009, pour décider si la sécurité ou le développement d'un enfant est ou demeure compromis dans le contexte de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, les intervenants de la direction de la protection de la jeunesse qui procèdent à l'évaluation de l'enfant et à la révision de sa situation doivent être membres d'un ordre professionnel. Ces actes professionnels sont réservés à certaines professions (ex. : travailleurs sociaux, psychoéducateurs, criminologues). Le *Code des professions* oblige également ces intervenants à respecter un code de déontologie.

PLACE DU DPJ DANS L'ÉTABLISSEMENT

Depuis l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, en 2015, les DPJ relèvent généralement d'un CISSS ou d'un CIUSSS. Jusqu'au 31 mars 2015, ils œuvraient dans les centres jeunesse.

Le DPJ dans un centre jeunesse

Les centres jeunesse étaient des établissements publics à vocation sociale destinés uniquement à la protection de la jeunesse. Ils avaient deux missions : offrir les services d'aide psychosociale administrés par le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et offrir à l'interne et à l'externe des services de réadaptation gérés par le centre de réadaptation.

Le DPJ relevait directement du directeur général ou du directeur général adjoint du centre jeunesse.

En 2015, les centres jeunesse ont été fusionnés avec d'autres établissements pour créer les CISSS et les CIUSSS.

Le DPJ dans un CISSS ou un CIUSSS

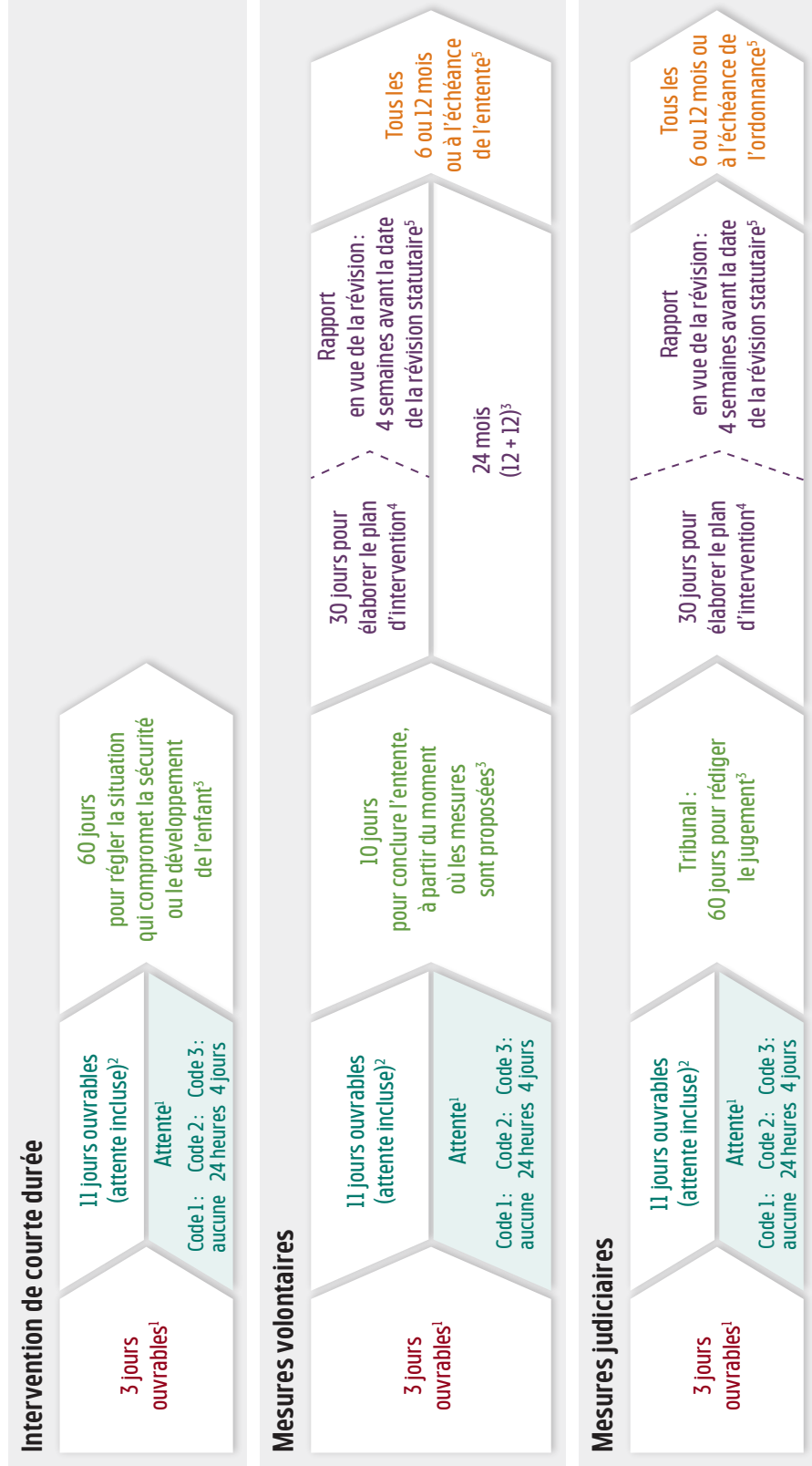
Depuis 2015, les DPJ travaillent généralement au sein d'un CISSS ou d'un CIUSSS. Ce sont ces établissements qui assument maintenant la mission de centre de protection de l'enfance et de la jeunesse. La vocation des CISSS et des CIUSSS est à la fois médicale et sociale. L'objectif d'accueillir les DPJ dans ces établissements était d'offrir une meilleure intégration des services de protection de la jeunesse aux services de première ligne et aux autres services spécialisés de l'établissement pour fournir une réponse globale aux besoins des enfants en difficulté et de leur famille.

Afin d'assurer la protection des enfants dont ils ont la charge, les DPJ se doivent de travailler en collaboration avec plusieurs directions au sein de l'établissement dont ils relèvent. Par exemple, ils doivent s'assurer que le contentieux, la direction responsable de l'application des mesures et la direction des programmes de santé mentale et dépendances offrent des services juridiques, psychosociaux et de réadaptation répondant aux besoins des enfants en difficulté et de leur famille.

Les DPJ agissent sous l'autorité directe du président-directeur général de l'établissement. Le conseil d'administration de l'établissement peut autoriser un DPJ à relever du président-directeur général adjoint ou d'un directeur général adjoint.

Le DPJ du CISSS de la Montérégie-Est exerce ses responsabilités pour l'ensemble du territoire de la Montérégie, desservi par le CISSS de la Montérégie-Est, le CISSS de la Montérégie-Centre et le CISSS de la Montérégie-Ouest. Le DPJ de la Capitale-Nationale et celui de l'Estrie exercent pour leur part leurs fonctions auprès de la population du seul CIUSSS situé dans leur région respective.

DÉLAIS FIXÉS POUR CHAQUE ÉTAPE DU PROCESSUS D'INTERVENTION DU DPJ



1. Rapport Harvey, 1988.

2. Rapport Harvey, 1988. Le MSSS a pour sa part fixé un délai moyen de 12 jours.

3. Loi sur la protection de la jeunesse.

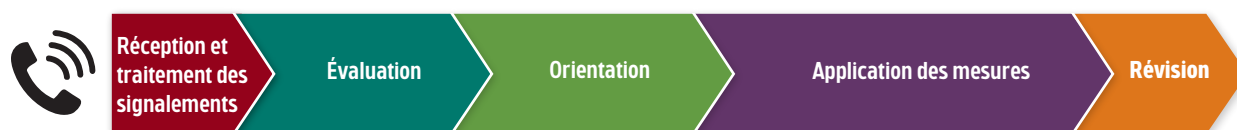
4. Manuel de référence sur la protection de la jeunesse (MSSS, 2010).

5. Règlement sur la révision de la situation d'un enfant.

ÉTAPES D'INTERVENTION DU DPJ

Le processus d'intervention en protection de la jeunesse se compose de plusieurs étapes, soit la réception et le traitement des signalements, l'évaluation de la situation de l'enfant, l'orientation, l'application des mesures et la révision de la situation de l'enfant (figure 12).

FIGURE 12 Étapes d'intervention du DPJ



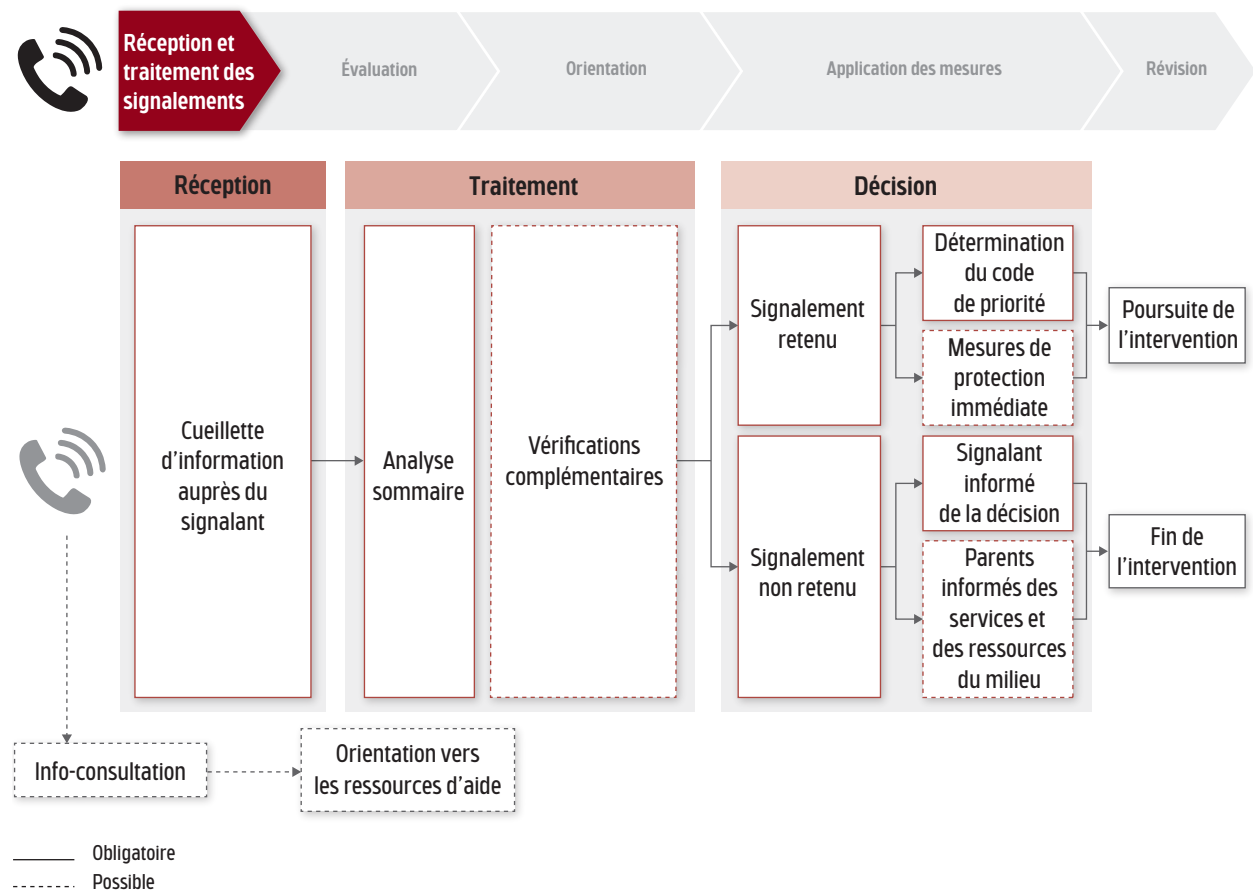
Faire un signalement signifie communiquer avec le DPJ pour lui faire part d'une situation que l'on considère comme inquiétante compte tenu des confidences d'un enfant, de son attitude, de son comportement ou de ceux de ses parents, et du fait qu'il existe un motif raisonnable de croire que l'enfant est en danger ou que son développement est compromis.

Étape 1 : Réception et traitement des signalements

La réception et le traitement des signalements constituent le début de l'intervention du DPJ. La décision prise à cette étape consiste à retenir ou non un signalement et porte sur la présomption que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis ainsi que le degré d'urgence.

La figure 13 illustre les tâches de l'intervenant à cette étape et les différentes décisions qu'il doit prendre.

FIGURE 13 Réception et traitement des signalements



Réception du signalement

La première activité de l'intervenant est d'effectuer la distinction entre une demande d'information, de clarification ou de consultation, que l'on appelle de l'info-consultation, et un signalement.

Il peut arriver que les DPJ reçoivent des appels de différentes personnes pour signaler un même événement. Si ces appels sont rapprochés et reçus avant que la décision soit prise, les renseignements obtenus seront tous considérés comme un seul signalement provenant de plusieurs signalants et consignés comme tel dans le dossier électronique de l'enfant.

Un signalement peut être effectué auprès du DPJ de chaque établissement tous les jours de la semaine et 24 heures par jour. L'équipe de l'urgence sociale est spécifiquement attitrée à la réception des signalements en dehors des heures normales de travail, c'est-à-dire en soirée et durant la fin de semaine et les jours fériés.

La majorité des signalements se fait par téléphone. L'identité du signalant est gardée strictement confidentielle, mais il est également possible pour ce dernier de demeurer anonyme. Le signalant transmet les renseignements qu'il connaît sur la situation d'un enfant qui portent à croire que sa sécurité ou son développement est compromis. Les faits allégués lors du signalement sont consignés par écrit dans le dossier électronique de l'enfant.

Traitement du signalement

Une analyse sommaire du signalement est effectuée. Les facteurs suivants sont pris en considération :

- la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés ;
- l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant ;
- la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ;
- les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents.

Dans le cadre de cette analyse, l'intervenant vérifie si l'enfant a déjà fait l'objet d'un signalement auprès du DPJ de sa région. Une vérification est également faite dans le Registre provincial des enfants ayant fait l'objet d'un signalement.

Lorsque le signalant ne fournit pas suffisamment d'informations permettant à l'intervenant d'estimer les facteurs de risque et de protection, ou que des doutes persistent quant à l'objectivité ou à la crédibilité du signalant, l'intervenant procède à une vérification complémentaire pour compléter, valider et nuancer les informations obtenues du signalant.

Une vérification complémentaire peut se faire par téléphone. Lorsque l'information recueillie au téléphone n'est pas suffisante, l'intervenant peut visiter le milieu de vie de l'enfant ou rencontrer une personne qui peut lui communiquer une information pouvant influencer l'analyse des faits signalés. Les professionnels des établissements de santé et de services sociaux, le milieu scolaire et celui de la petite enfance ainsi que les parents eux-mêmes constituent les principales sources d'information lors de cette vérification.

Signalement retenu

L'analyse sommaire des faits signalés ainsi que l'éventuelle vérification complémentaire permettent à l'intervenant de déterminer si le signalement doit être retenu ou non pour évaluation. La décision de l'intervenant se base sur plusieurs critères souvent interreliés, tels que la vulnérabilité de l'enfant, la gravité des gestes posés à son endroit et leur fréquence. Cela lui permet de présumer que la sécurité ou le développement de l'enfant est ou peut être compromis. Lorsque le signalement n'est pas retenu, l'intervenant doit en informer le signalant.

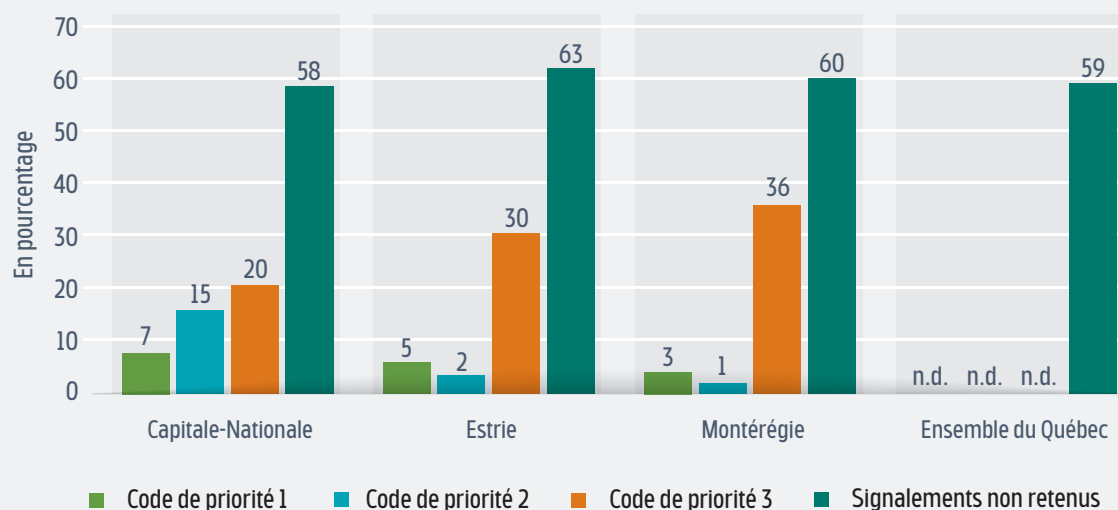
Un code de priorité doit être donné à tous les signalements retenus en fonction de leur gravité afin qu'une évaluation soit réalisée. Les codes de priorité ci-dessous, proposés dans le rapport Harvey (1988), ont été reconnus par le MSSS.

Code 1	Évaluation à débiter immédiatement
Code 2	Évaluation à débiter à l'intérieur d'une période de 24 heures
Code 3	Évaluation à débiter à l'intérieur d'une période de 4 jours

Il est à noter que le code de priorité est attribué en fonction du caractère immédiat du danger pour l'enfant et non en fonction du motif pour lequel la sécurité ou le développement de l'enfant pourrait être compromis.

Statistiques sur la réception et le traitement des signalements

Répartition des signalements selon la décision prise, en 2017-2018



Source : Banques de données informationnelles des établissements audités.

Pourcentage des signalements retenus selon le motif, en 2017-2018

Motif de signalement	Capitale-Nationale	Estrie	Montérégie	Ensemble du Québec
Abandon	0,3	0,0	0,3	0,2
Négligence ou risque sérieux de négligence	29,6	42,2	36,0	33,2
Mauvais traitements psychologiques	17,5	14,6	22,1	17,2
Abus sexuels ou risque sérieux d'abus sexuels	10,2	10,9	7,4	10,1
Abus physiques ou risque sérieux d'abus physiques	35,7	24,4	23,1	30,5
Troubles de comportement sérieux	6,7	7,9	11,1	8,8

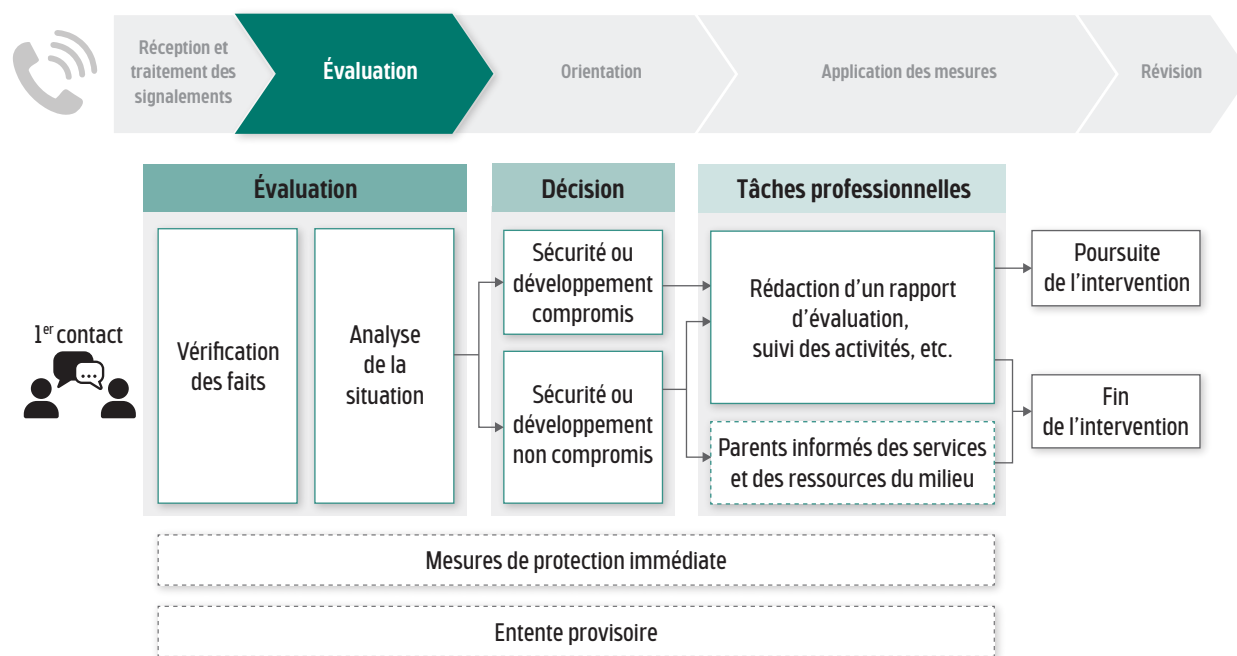
Source : Système d'information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Étape 2 : Évaluation

Lorsque le signalement est retenu, l'évaluation est l'étape qui détermine si le DPJ interviendra ou non. La décision consiste d'abord à déterminer si les faits signalés sont fondés. S'ils le sont, elle vise ensuite à établir si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

La figure 14 illustre les différentes tâches de l'intervenant à cette étape ainsi que les décisions qu'il doit prendre.

FIGURE 14 Évaluation



Lors de l'évaluation, l'intervenant a un ou plusieurs contacts significatifs avec l'enfant, un membre de sa famille ou toute autre personne connaissant la situation de l'enfant.

L'intervenant procède à la corroboration des faits signalés auprès de plusieurs sources d'information (ex. : famille, école, médecin, police). Il doit aussi obligatoirement prendre contact avec le signalant dès le début du processus pour l'informer que le signalement a été retenu et pour obtenir éventuellement de l'information additionnelle.

À partir de l'information recueillie, l'intervenant assigné à l'évaluation doit procéder à l'analyse de la situation familiale et sociale de l'enfant selon les mêmes facteurs que lors du traitement du signalement, soit les suivants :

- la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés ;
- l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant ;
- la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ;
- les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents.

L'intervenant peut conclure que :

- les faits sont fondés et la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis ;
- les faits sont fondés, mais la sécurité ou le développement de l'enfant n'est pas compromis ;
- les faits ne sont pas fondés.

Lorsque les faits ne sont pas fondés ou lorsqu'ils sont fondés, mais que la sécurité ou le développement de l'enfant n'est pas compromis, l'intervention du DPJ prend fin. Le ou les signalants, l'enfant de 14 ans ou plus et ses parents sont alors informés de la décision.

Par contre, si les faits sont fondés et que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, la situation passe nécessairement à l'étape de l'orientation. Les parents, l'enfant de 14 ans ou plus ainsi que le signalant professionnel sont obligatoirement informés de la décision ainsi que de leurs droits. Si les parents ne sont pas d'accord avec la décision rendue, ils peuvent recourir au tribunal.

L'intervenant doit rédiger un rapport d'évaluation et mettre à jour le dossier électronique de l'enfant avant de passer à l'étape de l'orientation.

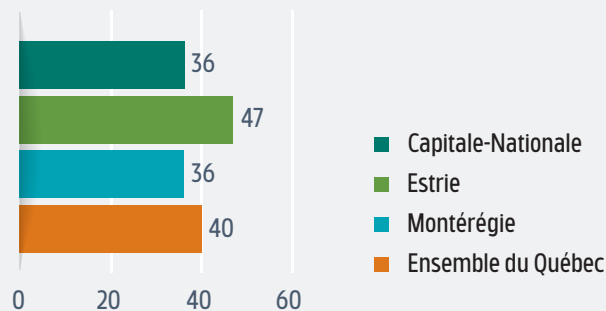
Statistiques sur l'évaluation

Nombre d'enfants en attente d'une évaluation, au 31 mars 2018

Capitale-Nationale	86
Estrie	333
Montérégie	444
Ensemble du Québec	2 274

Source : Système Gestred du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Pourcentage d'évaluations ayant conclu que la sécurité ou le développement de l'enfant était compromis, en 2017-2018



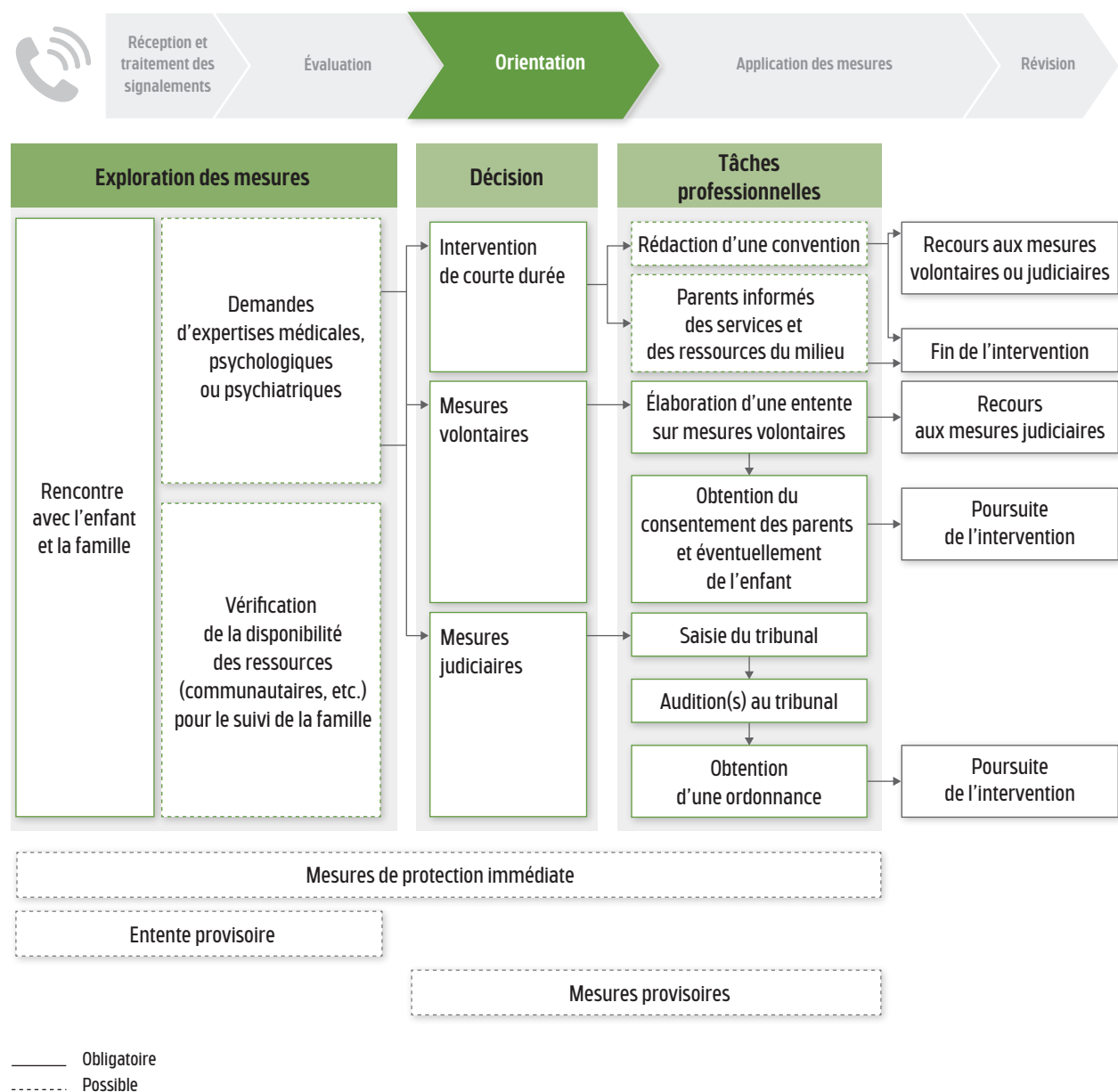
Source : Système d'information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Étape 3 : Orientation

Lorsque l'évaluation du DPJ a conclu que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, le DPJ décide de l'orientation de son intervention pour mettre fin à la situation signalée et pour éviter qu'elle se reproduise. L'intervenant assigné à l'orientation est normalement le même que celui qui a réalisé l'évaluation de la situation.

La figure 15 présente le rôle de l'intervenant et les décisions qu'il prend à l'étape de l'orientation.

FIGURE 15 Orientation



Il existe trois types de mesures :

- l'intervention de courte durée ;
- les mesures volontaires ;
- les mesures judiciaires.

En premier lieu, l'intervenant rencontre l'enfant et ses parents pour :

- recueillir des informations additionnelles qui pourront préciser sa compréhension de la situation ;
- vérifier leur reconnaissance du problème et leur motivation à apporter des correctifs ;
- explorer avec eux des pistes de solution ;
- les informer de leurs droits et de la suite de l'intervention du DPJ.

Des expertises médicales, psychologiques ou psychiatriques peuvent être demandées pour soutenir l'intervenant dans le choix des mesures. L'intervenant peut vérifier également la disponibilité d'autres ressources (ex. : médicales, communautaires) pouvant contribuer au suivi de la famille lors de l'application des mesures. Il importe que le choix des mesures soit basé en premier lieu sur l'intérêt de l'enfant et non pas sur la disponibilité des ressources.

Le choix des mesures sera fait en fonction de trois conditions :

- le niveau de reconnaissance du problème, de sa gravité et de la nécessité pour les parents et l'enfant de mettre fin à cette situation ;
- la capacité de l'enfant et de sa famille à s'impliquer dans les changements nécessaires pour que cesse la situation problématique ;
- la motivation à changer la situation, la disposition à s'engager et à collaborer à l'application des moyens pour corriger la situation.

Si ces trois conditions sont réunies et que l'on estime que la situation signalée peut être corrigée dans un intervalle de deux mois, une intervention de courte durée sera mise en place. Celle-ci est applicable dans un contexte volontaire qui s'appuie sur le potentiel de responsabilisation et de mobilisation des parents, de l'enfant et des ressources du milieu pour apporter rapidement des correctifs à la situation et répondre aux besoins de la famille. Elle est réalisée à l'étape de l'orientation par l'intervenant qui a procédé à l'évaluation. Lorsque les résultats de cette intervention ne sont pas suffisamment significatifs pour mettre fin à la situation, une nouvelle décision sera prise quant à l'orientation de l'intervention selon les modalités habituelles.

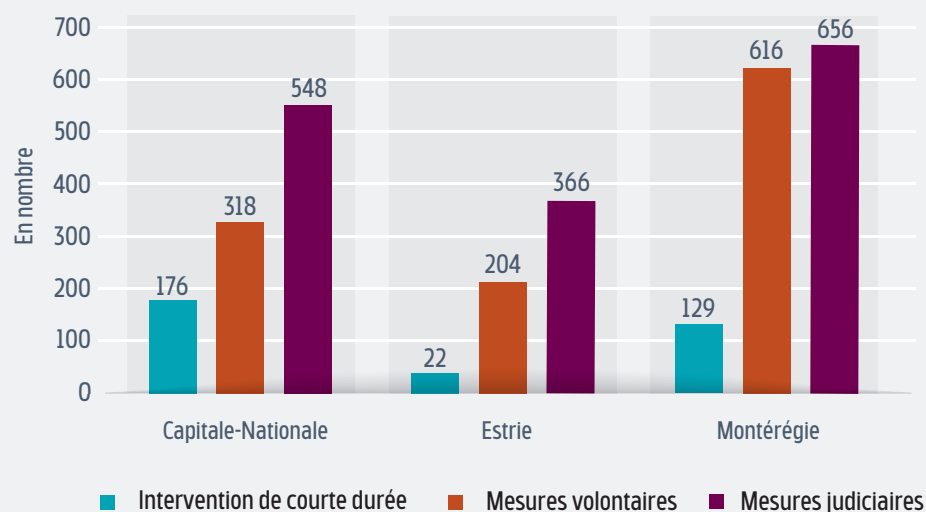
Si les trois conditions sont réunies, mais que l'on estime qu'il faut plusieurs mois pour corriger la situation, des mesures volontaires seront choisies. Une entente sur les mesures volontaires doit alors être signée par les parents et l'enfant de 14 ans ou plus dans un délai de 10 jours. Les mesures consignées dans l'entente sur les mesures volontaires résultent de la négociation entre les parents, l'enfant de 14 ans ou plus et l'intervenant. Ces mesures doivent traduire les moyens et l'engagement devant être pris par les parents et l'enfant. La première entente sur les mesures volontaires ne doit pas dépasser une durée d'un an. L'ensemble des ententes ne peut excéder un total de deux ans. Après ce délai maximal, l'échec de mesures volontaires est constaté et mène au dépôt d'une procédure judiciaire.

Si le DPJ ne retient pas la possibilité de conclure une entente sur les mesures volontaires ou s'il y a un désaccord d'un des parents ou de l'enfant de 14 ans ou plus quant à l'existence de la situation problématique ou au choix des mesures proposées, une judiciarisation s'impose.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* stipule que le DPJ doit privilégier les moyens qui favorisent la participation de l'enfant de 14 ans ou plus ou de l'un de ses parents lorsque les circonstances sont appropriées. Si l'enfant ou les parents ne sont pas d'accord quant au choix des mesures, ils peuvent s'adresser au tribunal pour contester cette décision.

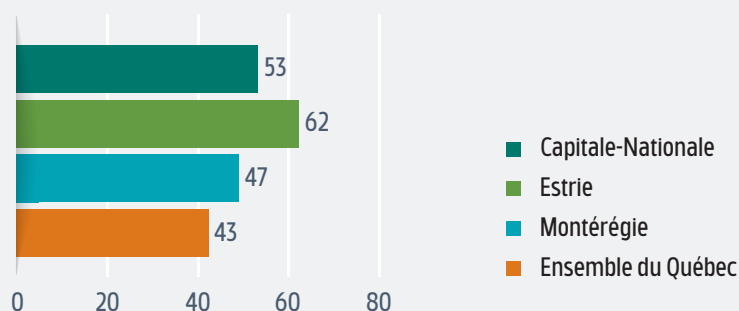
Statistiques sur l'orientation

Répartition des mesures choisies à l'étape de l'orientation, en 2017-2018



Source : Banques de données Informationnelles des établissements audités.

Taux de judiciarisation lors de l'orientation, en 2017-2018



Source : AS-480(G) du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Deux moyens d'obtenir un accord dans le cadre de mesures judiciaires

Des initiatives ont été développées dans le système judiciaire en vue d'obtenir un accord.

- **Avant l'audience au tribunal**

Les parties peuvent rechercher des solutions favorisant l'adhésion de tous avant l'audience au tribunal dans le but de corriger la situation problématique. Si un accord est trouvé quant aux mesures à mettre en place, un projet d'entente sur les mesures doit être présenté à un juge qui pourra ordonner les mesures proposées ou toutes autres mesures qu'il estime opportunes.

- **En remplacement de l'audience au tribunal**

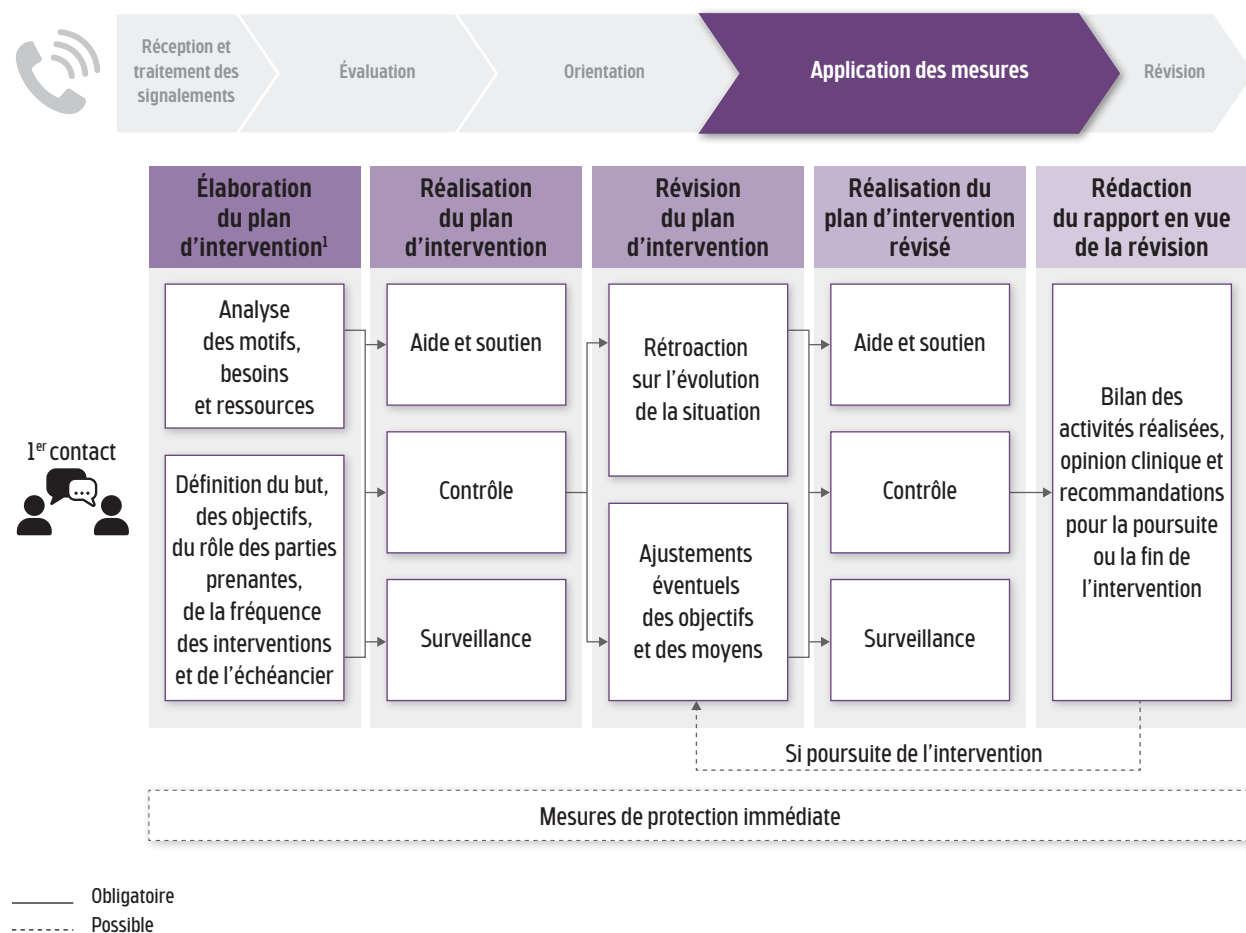
Le recours à la conférence de règlement à l'amiable, présidée par un juge qui joue le rôle de conciliateur, est possible. Cette conférence se déroule à huis clos en présence des parents. La participation, la communication et la négociation entre les parties y sont encouragées. Il s'agit d'un moyen d'aboutir à la conclusion d'une entente sans avoir à tenir une enquête en salle d'audience.

Étape 4 : Application des mesures

C'est à cette étape que sont appliquées les mesures volontaires ou judiciaires pour corriger la situation qui a donné lieu à l'intervention du DPJ. L'application des mesures est l'intervention la plus longue du DPJ dans la vie de l'enfant.

Les principales activités qui caractérisent cette étape et le rôle de l'intervenant à l'application des mesures sont présentés dans la figure 16.

FIGURE 16 Application des mesures



1. Le plan d'intervention est basé sur les mesures volontaires ou judiciaires.

Le but des mesures est d'assurer la protection des enfants par différents moyens, dont :

- le maintien de l'enfant dans sa famille ;
- la réunification de l'enfant et de sa famille naturelle ;
- le placement à long terme de l'enfant dans sa famille élargie ;
- l'adoption de l'enfant ;
- la tutelle ou la garde légale de l'enfant ;
- le placement permanent de l'enfant en famille d'accueil ;
- la mise en autonomie ou l'émancipation de l'enfant.

L'application des mesures est généralement effectuée et coordonnée par du personnel qui ne fait pas partie de la direction de la protection de la jeunesse, comme le personnel de la direction du programme jeunesse de l'établissement. L'intervenant assigné à l'application des mesures obtient une autorisation du DPJ pour exercer ses fonctions. Le DPJ n'a pas d'autorité hiérarchique sur cet intervenant, mais il a une autorité fonctionnelle puisqu'il demeure imputable des actes que le personnel pose en son nom.

L'étape de l'application des mesures débute par un premier contact significatif avec l'enfant et un membre de sa famille ou toute autre personne du milieu. Ce premier contact vise à informer la famille de ses droits et à l'engager dans le processus de changement.

La planification des mesures se concrétise par l'élaboration d'un plan d'intervention. En collaboration avec l'enfant et ses parents ou son tuteur, l'intervenant analyse la situation, définit les besoins de la famille et les ressources disponibles dans la famille et autour d'elle pour changer la situation. Il faut recourir, dans la mesure du possible, aux ressources du milieu de vie de l'enfant (membres de la famille immédiate ou élargie, voisinage, organismes communautaires, services de garde, organismes scolaires, autres établissements du réseau de la santé, etc.).

Les fonctions de l'intervenant lors de la mise en œuvre du plan d'intervention sont l'aide et le soutien, le contrôle et la surveillance. L'intervenant a pour rôle, dans un contexte d'autorité, d'accompagner la famille dans une démarche de résolution de problème et d'autonomisation afin d'assurer la protection et le développement de l'enfant.

C'est généralement l'intervenant assigné à l'application des mesures qui coordonne la mise en œuvre des différents plans d'intervention utilisés pour répondre aux besoins de l'enfant et de ses parents. Il importe toutefois de souligner que la responsabilité de donner des services constitue une responsabilité de l'établissement et non une responsabilité du DPJ.

Lorsque l'enfant est placé, une révision du plan d'intervention est prévue tous les 90 jours. Autrement, le plan d'intervention doit être révisé au moins tous les 6 mois. Il y a donc plusieurs révisions du plan d'intervention par année.

Quatre semaines avant l'échéance des mesures volontaires ou judiciaires, l'intervenant assigné à l'application des mesures a l'obligation de produire un rapport en vue de la révision. Il y fait le bilan des activités réalisées et il formule une opinion clinique ainsi que des recommandations quant à la poursuite ou à la fin de l'intervention du DPJ. Il transmet ensuite son rapport au réviseur.

Statistiques sur l'application des mesures

Nombre d'enfants en attente de l'application de mesures, au 31 mars 2018

Capitale-Nationale	15
Estrie	31
Montérégie	37
Ensemble du Québec	276

Source : Système Gestred du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Nombre d'enfants suivis à l'application des mesures, en 2017-2018

Capitale-Nationale	2 705
Estrie	2 284
Montérégie	4 105

Source : Système d'Information Adonis du ministère de la Santé et des Services sociaux.

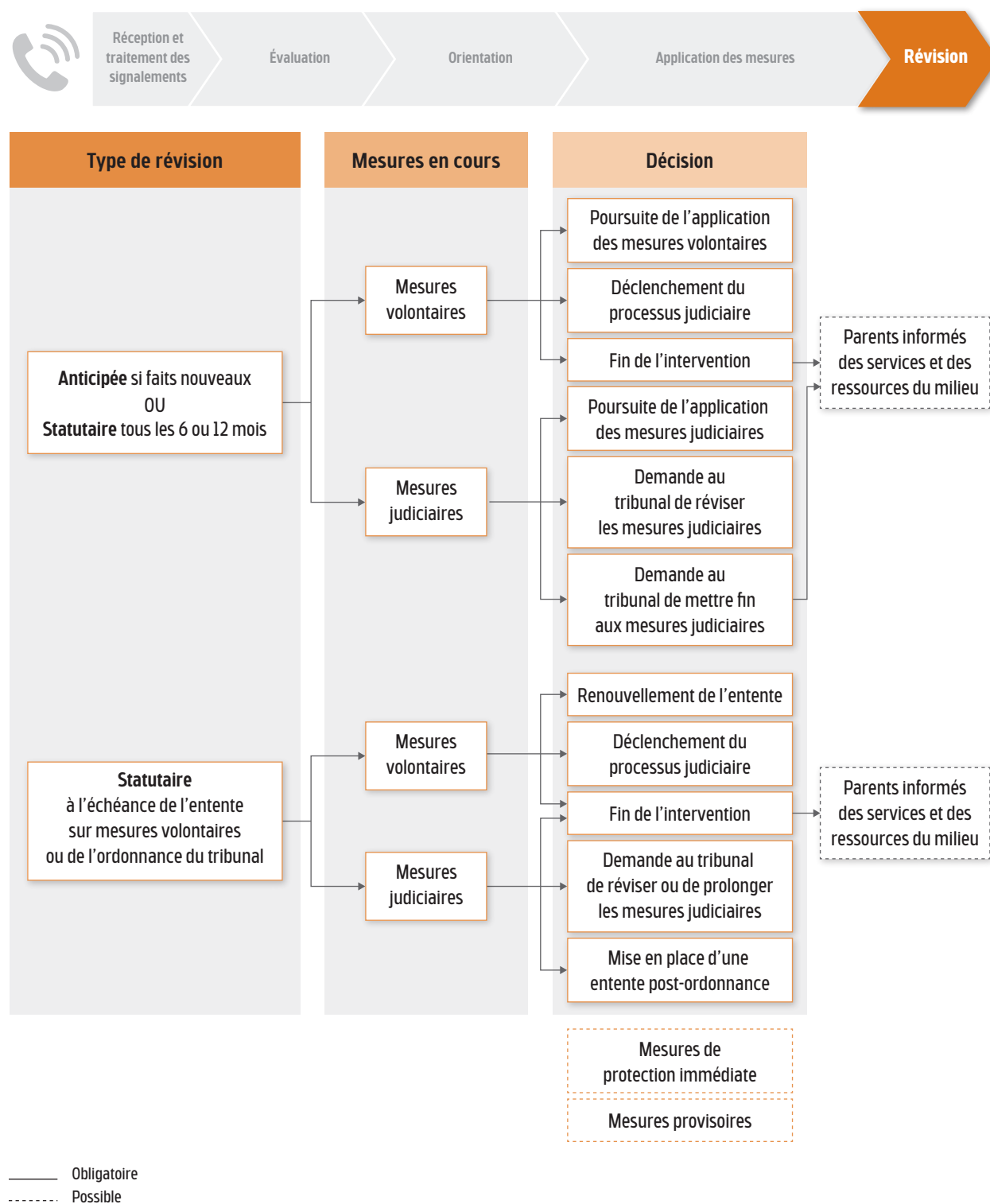
Étape 5 : Révision

La révision permet de :

- vérifier si la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis ;
- s'assurer de la qualité et de l'efficacité des mesures en place ;
- décider de la poursuite ou non de l'intervention du DPJ ;
- statuer sur le choix des mesures (volontaires ou judiciaires) à privilégier en cas de poursuite de l'intervention du DPJ.

La figure 17 présente le processus suivi à l'étape de la révision.

FIGURE 17 Révision



Il existe deux types de révision : la révision statutaire et la révision anticipée. La révision statutaire est une révision dont les délais sont fixés par règlement. Ainsi, le DPJ doit réviser la situation de l'enfant, soit à l'expiration d'une entente sur mesures volontaires ou d'une ordonnance, soit tous les 6 ou 12 mois en fonction de l'âge de l'enfant, du délai de l'entente ou de l'ordonnance, ou du fait que l'enfant soit confié ou non à un milieu de vie substitut. Le réviseur procède à une révision anticipée si l'intervenant assigné à l'application des mesures ou toute autre personne constate des faits nouveaux majeurs dans la situation de l'enfant qui nécessitent une nouvelle décision avant la fin du délai prévu pour la révision statutaire.

Dans le cadre d'une révision, il y a une réunion à laquelle prennent part le réviseur, l'intervenant assigné à l'application des mesures, l'enfant de 14 ans ou plus, sa famille et, au besoin, différents intervenants impliqués auprès de l'enfant. Cette réunion est animée par le réviseur. Elle a pour but de faire le bilan de l'évolution de la situation de l'enfant, d'informer la famille de ses droits tout en permettant l'échange des points de vue des personnes présentes. À la lumière de toute l'information recueillie lors de cette réunion, le réviseur évalue si la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis. Le cas échéant, il détermine le choix des mesures à prendre pour mettre fin à la situation qui pose problème. Lorsque des mesures judiciaires s'appliquent, c'est le tribunal qui décide des éventuelles modifications. Les objectifs et les moyens à prendre sont ajustés au besoin.

Fin de l'intervention du DPJ

Toute intervention du DPJ prend automatiquement fin lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans, puisque la *Loi sur la protection de la jeunesse* s'applique aux personnes mineures. Par ailleurs, une intervention peut prendre fin à chacune des étapes du processus. Le sommaire des raisons pour lesquelles une intervention du DPJ peut prendre fin à l'une ou l'autre des étapes est présenté ci-dessous. Dans ce cas, le DPJ a l'obligation légale d'informer les parents ou l'enfant des services et des ressources disponibles dans leur milieu lorsque la situation le requiert.

Étape	Raison pour mettre fin à l'intervention
Réception et traitement du signalement	Insuffisance de faits Moyens pris par les parents pour solutionner le problème (ex. : garde exclusive de l'enfant par l'un des parents, services fournis par un autre organisme)
Évaluation	Faits non fondés Faits fondés, mais sécurité ou développement de l'enfant non compromis
Orientation	Rejet du tribunal pour absence d'atteinte à la sécurité ou au développement de l'enfant Désistement du DPJ en raison de faits nouveaux Intervention de courte durée complétée
Révision	Sécurité ou développement de l'enfant non compromis

Mesures de protection

Des mesures de protection peuvent être mises en place à n'importe quelle étape du processus d'intervention du DPJ.

Des **mesures de protection immédiate** peuvent être prises lorsqu'une situation d'urgence qui met en danger la sécurité ou le développement d'un enfant nécessite une intervention rapide du DPJ. Ce dernier exerce alors son pouvoir d'autorité pour assurer rapidement la protection de l'enfant. Parmi les interventions possibles, il y a l'interdiction de contacts avec l'un des parents et le retrait du milieu familial. Ce type de mesures peut s'appliquer pendant un maximum de 48 heures ouvrables. Cependant, cette durée peut être prolongée sur une base volontaire par la signature d'une entente provisoire. Par contre, si les parents et l'enfant de 14 ans ou plus s'opposent à cette prolongation, alors que le DPJ le juge nécessaire, celui-ci doit soumettre le cas au tribunal, qui peut ordonner une prolongation de 5 jours ouvrables.

Une **entente provisoire** peut également être proposée par le DPJ à l'enfant et à ses parents sans qu'il y ait eu au préalable des mesures de protection immédiate. Cette mesure de protection est utilisée s'il y a un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique ou psychologique de l'enfant, ou un risque que l'enfant subisse des torts sérieux s'il est maintenu auprès de ses parents ou dans son lieu de résidence. Elle ne peut être mise en place que s'il y a consentement de toutes les parties et que l'intervenant assigné à l'évaluation n'a pas encore conclu que la sécurité ou le développement de l'enfant pouvait être compromis. La durée d'une entente provisoire ne peut excéder 60 jours¹⁰.

Il y a finalement des **mesures provisoires** ordonnées par le tribunal. Avant de déterminer si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis et de décider des mesures à mettre en place ainsi de la durée de l'ordonnance, le cas échéant, le juge peut ordonner des mesures provisoires avec ou sans hébergement (ex. : interdiction de contacts avec l'un des parents, placement en famille d'accueil ou en centre de réadaptation). La durée de ces mesures provisoires peut être plus longue que celle des mesures de protection immédiate. Elles peuvent être mises en place à tout moment durant le processus judiciaire et s'appliquer tant que le juge n'a pas rendu sa décision finale. Par contre, la durée de l'hébergement obligatoire provisoire ne peut pas dépasser 60 jours sauf si les parties y consentent ou que des motifs sérieux le justifient.

10. Jusqu'en janvier 2019, une entente provisoire ne pouvait excéder 30 jours.

CHAPITRE 6

Protection des personnes inaptes sous régime public

Audit de performance

Curateur public du Québec

EN BREF

Le Curateur public ne prend pas les mesures nécessaires pour veiller au respect des droits et à la sauvegarde de l'autonomie des personnes qu'il représente. En effet, les processus clés qu'il a mis en place présentent diverses lacunes et l'information de gestion dont il dispose est insuffisante pour apprécier sa performance et en rendre compte adéquatement.

Il aura fallu plus de huit ans pour uniformiser et informatiser le plan de représentation ; malgré ces efforts, certaines personnes n'en bénéficiaient pas encore et d'autres avaient un plan incomplet ou non à jour. De plus, le Curateur public a, sans analyse rigoureuse, réduit le nombre de visites aux personnes inaptes. Enfin, bien qu'il doive veiller à ce que les personnes qu'il représente soient réévaluées au moment prévu par la loi, des retards importants s'accumulent depuis des années.

CONSTATS

1

Plus de huit ans ont été nécessaires pour qu'un plan de représentation uniforme et informatisé soit disponible. Au 31 décembre 2018, certaines personnes inaptes n'avaient toujours pas de plan de représentation personnalisé, et lorsqu'elles en avaient un, il était souvent incomplet ou non à jour.

2

Le Curateur public a réduit le nombre de visites à être effectuées, en s'appuyant sur une gestion des risques. Dans les faits, ce concept de modulation des visites a été appliqué sans analyse rigoureuse des besoins des personnes inaptes, et les interventions menées ne respectaient pas la planification établie.

3

D'importants retards se perpétuent dans le traitement des demandes de réévaluation.

4

L'information de gestion dont dispose le Curateur public à l'égard de plusieurs activités en lien avec la protection des personnes inaptes sous régime public est insuffisante pour qu'il soit en mesure d'apprécier sa performance et d'en rendre compte adéquatement.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard

Directrice d'audit

Francis Dionne

Danielle Gagnon

Christine Lepage

Caroline Pouliot

Louis-Philippe Savoie

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	275
Plus de huit ans ont été nécessaires pour qu'un plan de représentation uniforme et informatisé soit disponible. Au 31 décembre 2018, certaines personnes inaptes n'avaient toujours pas de plan de représentation personnalisé, et lorsqu'elles en avaient un, il était souvent incomplet ou non à jour.	280
Le Curateur public a réduit le nombre de visites à être effectuées, en s'appuyant sur une gestion des risques. Dans les faits, ce concept de modulation des visites a été appliqué sans analyse rigoureuse des besoins des personnes inaptes, et les interventions menées ne respectaient pas la planification établie.	285
D'importants retards se perpétuent dans le traitement des demandes de réévaluation.	291
L'information de gestion dont dispose le Curateur public à l'égard de plusieurs activités en lien avec la protection des personnes inaptes sous régime public est insuffisante pour qu'il soit en mesure d'apprécier sa performance et d'en rendre compte adéquatement. ...	295
Recommandations.....	298
Commentaires de l'entité auditée.....	299
Renseignements additionnels.....	301

MISE EN CONTEXTE

1 Le Curateur public a notamment pour mission de veiller à la protection de personnes déclarées inaptes par la Cour supérieure du Québec, lorsque celle-ci le nomme tuteur ou curateur. C'est notamment le cas lorsque la représentation légale par un proche n'est pas possible ou n'est pas dans l'intérêt de la personne inapte. Il doit ainsi s'assurer que les décisions sont prises dans l'intérêt de la personne, et dans le but de sauvegarder son autonomie.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 La vulnérabilité et l'isolement des personnes déclarées inaptes représentées par le Curateur public nous ont amenés à auditer les pratiques de protection relatives à ces personnes. Celles-ci sont partiellement ou totalement incapables de prendre soin d'elles-mêmes. Elles peuvent donc avoir plus de difficultés que d'autres à se plaindre et à agir pour protéger leurs droits. De plus, elles ne bénéficient pas de l'aide d'un proche pour les représenter légalement.

3 Pour les personnes qu'il représente, qui étaient 12 488 au 31 décembre 2018, le Curateur public prend une série de décisions importantes. Il doit notamment s'assurer qu'elles reçoivent les soins et services requis du réseau de la santé et des services sociaux.

4 De plus, des phénomènes démographiques dont le vieillissement de la population et la taille moins grande des familles risquent d'augmenter le nombre de personnes inaptes sous régime public.

5 Notre dernier audit de performance au Curateur public a été réalisé en 1998 ; nos travaux avaient alors exposé des lacunes majeures dans son administration.

Quel est l'objectif de notre audit et quelle est la portée de nos travaux ?

6 Notre audit visait à déterminer si le Curateur public prend les mesures nécessaires pour assurer avec efficacité et efficience la protection des personnes inaptes sous régime public. Ainsi, nous avons accordé une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de représentation, aux évaluations de risque des personnes inaptes, aux visites et bilans, à la gestion des réévaluations du régime de protection ainsi qu'à l'information de gestion.

7 Nos travaux ont porté sur la période du 1^{er} avril 2013 au 31 décembre 2018. Toutefois, certaines parties de ces travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Dans la section Renseignements additionnels, nous présentons en détail la portée de nos travaux.

Le Curateur public

8 Le Curateur public doit s'assurer que les décisions sont prises dans l'intérêt de la personne, et pour sauvegarder l'autonomie de celle-ci. Il doit entre autres :

- dans la mesure du possible, maintenir une relation personnelle avec la personne inapte ;
- veiller au respect des droits de celle-ci ;
- veiller à ce qu'elle soit réévaluée dans les délais prévus par le *Code civil du Québec*.

Processus de représentation publique



Les principales étapes et tâches du processus de représentation publique sont décrites dans la section Renseignements additionnels.

Les principaux rôles et responsabilités du Curateur public sont décrits dans la section Renseignements additionnels.

9 Le Curateur public a déterminé dans ses directives et processus certaines actions à accomplir tout au long de la représentation publique d'une personne. Ainsi, les plans de représentation, les évaluations de risque, les visites, les bilans ainsi que la réévaluation du régime de protection devraient permettre, entre autres, d'assurer une certaine continuité dans ses interventions. D'ailleurs, il juge que ce sont des processus clés pour remplir son engagement de veiller au respect des droits et à la sauvegarde de l'autonomie des personnes inaptes par les mesures les plus adaptées à leur situation.

Curateurs délégués à la représentation publique

10 Pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard de la protection des personnes inaptes, le Curateur public compte entre autres sur des curateurs délégués à la représentation publique (que nous désignerons comme curateurs délégués). Le tableau 1 illustre le nombre moyen de personnes inaptes par curateur délégué pour les exercices 2014-2015 à 2018-2019.

TABEAU 1 Nombre moyen de personnes inaptes par curateur délégué

	Curateurs délégués	Personnes inaptes	Nombre moyen ¹
2014-2015	79	12 388	157
2015-2016	81	12 458	154
2016-2017	89	12 427	140
2017-2018	95	12 478	131
2018-2019	95	12 454	131

1. Le nombre moyen pourrait être sous-estimé, car le nombre d'employés ne prend pas en compte les absences pour cause, entre autres, de congés de maladie ou de parentalité, ni les postes vacants dus aux délais pour le remplacement de postes.

11 Les curateurs délégués sont répartis dans 11 points de service relevant de 4 directions territoriales. Ces professionnels, qui étaient responsables de 131 personnes en moyenne au 31 mars 2019, doivent transiger plus ou moins fréquemment avec divers intervenants selon les besoins de la personne inapte. Au 31 mars 2019, environ 156 personnes contribuaient directement à la réalisation de la mission de protection de la personne, en plus des curateurs délégués.

Le curateur délégué et ses principaux collaborateurs

12 Le Curateur public met en place des mécanismes de collaboration avec plusieurs intervenants, notamment :

- le personnel du réseau de la santé et des services sociaux ;
- les ministères et organismes publics ;
- les associations professionnelles et organismes qui défendent des personnes inaptes.

Il s'assure que les services requis selon la condition de la personne lui sont rendus. Il est de la responsabilité, entre autres, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux d'offrir et de rendre disponibles ces services. La figure 1 présente les principaux collaborateurs avec lesquels un curateur délégué peut être appelé à interagir.

FIGURE 1 Le curateur délégué¹ et ses principaux collaborateurs



1. La personne inapte peut aussi contacter les principaux collaborateurs.

La protection des personnes incapables sous régime public

13 Lorsqu'une personne est déclarée incapable et que la Cour supérieure désigne le Curateur public comme représentant légal, le tribunal choisit entre la tutelle et la curatelle.

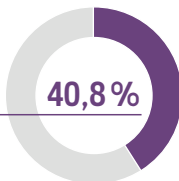
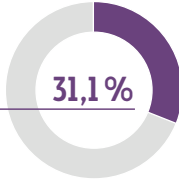
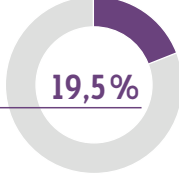
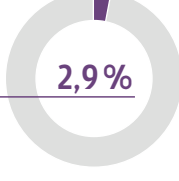
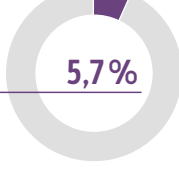
Tutelle

Régime de protection pour une personne adulte dont l'incapacité est partielle ou temporaire et qui a besoin d'être représentée dans l'exercice de ses droits civils (régime qui préserve plus d'autonomie que la curatelle).

Curatelle

Régime de protection pour une personne adulte dont l'incapacité est totale et permanente et qui a besoin d'être représentée dans l'exercice de ses droits civils (régime plus restrictif que la tutelle : par exemple, la personne sous curatelle ne peut pas exercer son droit de vote aux élections provinciales, alors que celle sous tutelle le peut).

14 Les principales causes d'inaptitude sont la déficience intellectuelle, le trouble de santé mentale, la maladie dégénérative et le traumatisme crânien. Ces causes peuvent se combiner. De plus, la gravité peut varier selon les personnes et leur diagnostic. Nous décrivons brièvement ci-dessous les grandes causes d'inaptitude et nous présentons la distribution du nombre de personnes inaptes selon chaque cause au 31 décembre 2018.

Cause d'inaptitude	Caractéristiques	Nombre et proportion de personnes inaptes
Déficience intellectuelle	■ Trouble caractérisé par des limitations du fonctionnement intellectuel. ■ Entraîne des limitations plus ou moins importantes du fonctionnement individuel et social. ■ Doit apparaître et être constaté avant la majorité.	5 092  40,8 %
Trouble de santé mentale	■ Syndrome caractérisé par des changements dans la cognition, la régulation des émotions ou le comportement d'une personne. ■ Les diagnostics varient selon l'âge, et la classification évolue avec la science.	3 879  31,1 %
Maladie dégénérative	■ Maladie qui entraîne une atteinte cognitive, émotionnelle et comportementale progressive et irréversible qui affecte l'autonomie de la personne. ■ La démence de type Alzheimer est la plus fréquente.	2 440  19,5 %
Traumatisme crânien	■ Atteinte cérébrale, due notamment à un impact, qui peut entraîner une atteinte permanente ou temporaire des fonctions cognitives, physiques ou psychologiques.	370  2,9 %
Autres causes	■ Diverses pathologies sont possibles. ■ Cette catégorie concerne aussi les nouveaux dossiers pour lesquels la cause d'inaptitude n'avait pas encore été saisie dans le système.	707  5,7 %

15 Les personnes inaptes habitent dans différents types d'hébergement qui se regroupent dans trois grandes catégories. La majorité d'entre elles habitent dans une résidence offrant certains services, soit dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux (23 %) ou hors réseau (60 %). Les autres résident principalement dans leur domicile (17 %). Nous décrivons dans la section Renseignements additionnels les principaux types d'hébergement ainsi que leurs caractéristiques.

CONSTAT 1

Plus de huit ans ont été nécessaires pour qu'un plan de représentation uniforme et informatisé soit disponible. Au 31 décembre 2018, certaines personnes inaptes n'avaient toujours pas de plan de représentation personnalisé, et lorsqu'elles en avaient un, il était souvent incomplet ou non à jour.

Qu'avons-nous constaté ?

16 Plusieurs années ont été nécessaires pour qu'un plan de représentation uniforme et informatisé soit disponible. En effet, le Curateur public a entrepris en 2005 l'élaboration d'un gabarit, qui ne s'est concrétisé qu'en 2013, notamment par l'uniformisation de son usage dans toute l'organisation.

17 Au 31 décembre 2018, il y avait 1 028 personnes inaptes qui ne bénéficiaient pas d'un plan de représentation ou dont le plan était incomplet. De plus, 577 personnes avaient un plan de représentation qui ne comportait d'objectif à atteindre dans aucun des quatre angles : biomédical, psychosocial, financier et légal.

Plans sans objectif à atteindre

Ces situations devraient être plutôt rares, car les personnes inaptes sont vulnérables, souvent isolées et nécessitent qu'il y ait un plan permettant d'assurer un suivi de l'évolution de leur environnement et de combler leurs besoins. D'autant plus que 98 personnes ayant de tels plans, soit 17 %, avaient été jugées à risque moyen ou élevé par les curateurs délégués¹.

18 La qualité de certains plans de représentation doit être améliorée. De plus, la mise à jour des plans n'est pas réalisée systématiquement.

1. Ces notions de risque sont décrites dans la partie sur le constat 2.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Le Curateur public considère le plan de représentation comme le principal outil sur lequel s'appuient les curateurs délégués dans leurs interventions auprès des personnes inaptes. Il utilise cet outil privilégié pour se guider dans l'exercice de ses fonctions de représentant légal. Cet outil lui permet d'analyser individuellement la situation d'une personne inapte, et ce, afin :

- de définir les besoins de représentation et de prévoir les moyens qui lui permettront de mieux représenter la personne ;
- de mettre à jour les besoins et les moyens définis préalablement, lorsque requis.

20 En l'absence d'un tel plan de représentation ou si celui-ci est incomplet ou non à jour, il devient difficile pour le Curateur public de planifier adéquatement ses interventions auprès de chaque personne inapte. Cette planification passe par la définition des besoins, des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre.

Importance du plan pour assurer la continuité de la représentation publique

Ce plan est d'autant plus important que nous avons constaté, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2018, que 88 % des personnes avaient eu au moins un changement de curateur délégué à leur dossier. Une information complète et à jour sur la situation d'une personne inapte est donc importante pour assurer la continuité de la représentation publique.

Ce qui appuie notre constat

Plans de représentation non réalisés ou incomplets

21 Le Curateur public a entrepris en 2005 l'élaboration d'un gabarit du plan de représentation. Selon le Curateur public, ce gabarit aurait évolué au cours des années. En 2013, soit huit ans plus tard, cet outil était exigé pour les nouveaux dossiers. De plus, toutes les personnes inaptes devaient disposer d'un plan de représentation au 31 mars 2018. Nous présentons dans la section Renseignements additionnels un bref historique des actions mises en place depuis 2005.

22 Malgré ces actions, 1 028 personnes inaptes ne bénéficiaient pas encore d'un plan de représentation ou avaient un plan incomplet au 31 décembre 2018. De plus, 577 personnes avaient un plan de représentation qui ne comportait aucun objectif à atteindre dans les quatre angles : biomédical, psychosocial, financier et légal.

23 La répartition des 1 028 plans touchant 8 % des personnes incapables se présente comme suit :

- 932 plans non réalisés, et ce, plus de 6 mois² après l'ouverture du régime de protection de la personne incapable ;
- 96 plans incomplets.

24 Les plans incomplets sont des plans où la mention « à venir » était présente dans les sections des besoins, des objectifs et des moyens. Il est difficile de répondre aux besoins des personnes incapables s'ils n'ont pas été définis.

Qualité et mise à jour des plans de représentation

25 Au cours des dernières années, le Curateur public a mis en œuvre plusieurs mesures afin que chaque personne incapable puisse avoir un plan de représentation de qualité. Depuis 2013, il a élaboré et mis à jour des directives pour les curateurs délégués quant à ses attentes spécifiques en matière de contenu du plan de représentation. Il leur a également offert des formations.

Réserves formulées par le personnel du Curateur public lors de formations

- En 2013, les curateurs délégués étaient préoccupés par la surcharge de travail qu'occasionnait la rédaction d'un plan de représentation ainsi que son suivi.
- En 2015, les curateurs délégués s'interrogeaient toujours sur l'utilité d'un tel plan dans le travail du curateur délégué.
- En 2016, le personnel, dont les gestionnaires, trouvait que le plan de représentation pouvait être un exercice complexe et laborieux : la définition des besoins, objectifs et moyens était ardue.

Bien que le Curateur public ait effectué, au cours de ces années, différentes activités visant à s'assurer de l'application des notions présentées lors des formations, nous nous serions attendus à ce que des mesures de contrôle en continu soient mises en place, car les résultats étaient mitigés.

2. Le plan stratégique du Curateur public inclut cet indicateur : « Pourcentage des personnes représentées par le Curateur public ayant un plan de représentation six mois après l'ouverture du régime. »

26 De plus, un audit de la qualité n'a été effectué qu'en février 2017 par le Curateur public. Les résultats démontrent que 383 des 488 plans analysés n'étaient pas conformes aux normes de qualité attendues.

Suivi de l'audit de qualité

À la suite de cet audit, nous nous serions attendus à ce que le Curateur public fasse un exercice plus rigoureux afin d'orienter ses interventions. En effet, nous avons constaté que 107 des 383 plans n'avaient pas fait l'objet d'un suivi au 31 décembre 2018 afin de corriger les lacunes décelées en 2017.

En août 2019, le Curateur public a effectué un deuxième audit de qualité. Cet audit utilisant notamment des critères distincts et une méthodologie différente de 2017, il est ainsi difficile de se positionner sur l'amélioration des résultats.

27 Également, la supervision est inadéquate de la part du supérieur immédiat du curateur délégué : les gestionnaires suivent seulement des indicateurs de délai et de volume, mais aucun indicateur de qualité des plans. De plus, le supérieur immédiat n'effectue pas de façon systématique des révisions des dossiers.

Révision des plans de représentation et de leur contenu

28 En date du 31 mars 2019, 39 % des personnes sous régime de protection public depuis plus de 18 mois n'avaient pas eu de révision de leur plan de représentation. Le Curateur public s'était fixé des cibles intermédiaires relativement à la révision du plan de représentation : 50 % pour mars 2018 et 75 % pour mars 2021. Cependant, une révision, réalisée au moins annuellement, aurait permis de suivre l'évolution de la situation de la personne et de son environnement. Ainsi, le Curateur public aurait été en mesure de vérifier :

- si les besoins de représentation sont comblés et que les moyens sont mis en œuvre ;
- si ceux-ci sont toujours pertinents ;
- s'il faut répondre à de nouveaux besoins et déterminer de nouveaux moyens.

29 Nos travaux ont été concentrés sur le suivi des moyens, car la mise en œuvre d'un plan est un élément essentiel de sa qualité. Nous avons donc suivi l'ensemble des plans de représentation créés entre septembre 2016 et mars 2017, et ce, afin de nous assurer que chaque moyen avait fait l'objet d'un suivi en date du 31 décembre 2018. Cela laissait une période de près de deux ans afin d'en effectuer le suivi.

30 Seulement 19 % des moyens inclus dans les plans de représentation avaient été appliqués. De plus, dans 31 % des cas, aucun suivi n'avait été effectué, même si près de deux ans s'étaient écoulés. Nous avons notamment relevé les exemples suivants.

- Exemple qui illustre que le suivi tarde à être effectué :
 - **Février 2017** : le curateur délégué cible ce moyen : s'assurer que la personne ait un examen de la vue et obtienne des lunettes au besoin.
 - **Mars 2019, soit après plus de deux ans** : un suivi est effectué et indique qu'un rendez-vous avec un optométriste est prévu pour l'été 2019.
 - **Septembre 2019** : il n'y a aucune note au dossier indiquant si la personne a bénéficié d'un tel rendez-vous.
- Exemple démontrant qu'il est difficile de s'assurer qu'un suivi a été effectué :
 - **Mars 2017** : le curateur délégué cible ce moyen : s'assurer de la sécurité d'une personne vivant avec des problèmes de comportement.
 - **Février 2019** : le curateur délégué effectue une visite auprès de la personne, mais on ne peut s'assurer qu'un suivi a été effectué à cet effet puisque cette visite n'est pas consignée par écrit au dossier.
 - **Septembre 2019** : les dernières notes au dossier datent de novembre 2018, et aucune d'elles ne permet de s'assurer qu'un suivi adéquat a été effectué à propos des éléments mentionnés par le curateur délégué en 2017.

Un suivi annuel, comme requis, aurait permis de déceler des situations problématiques et de prendre des mesures afin de les corriger, ou encore de s'assurer que le problème était réglé.

CONSTAT 2

Le Curateur public a réduit le nombre de visites à être effectuées, en s'appuyant sur une gestion des risques. Dans les faits, ce concept de modulation des visites a été appliqué sans analyse rigoureuse des besoins des personnes inaptes, et les interventions menées ne respectaient pas la planification établie.

Qu'avons-nous constaté ?

31 Le Curateur public a changé la fréquence des visites en s'appuyant sur une évaluation de risques, mais sans prendre en compte les besoins des personnes inaptes. Cette mesure, conçue peu rigoureusement, avait comme objectifs de faire face aux réductions budgétaires gouvernementales et d'alléger la tâche du personnel.

Depuis la mise en place de cette mesure :

- le nombre de visites des personnes inaptes est en baisse ;
- de nombreux bilans ne sont pas effectués.

32 En plus de l'approche réduisant la fréquence des visites, notons :

- que des visites ne sont pas réalisées au moment planifié ;
- que des évaluations de risque sont peu ou pas justifiées ;
- que les curateurs délégués sont encadrés de manière déficiente ;
- qu'aucun suivi n'a été réalisé après l'implantation de la modulation des visites par l'évaluation du niveau de risque.

Pourquoi ce constat est-il important ?

33 Bien qu'elle ne soit pas le seul moyen existant, la visite à la personne dans son milieu de vie demeure primordiale pour répondre notamment à l'obligation légale de maintenir, dans la mesure du possible, une relation personnelle avec la personne inapte. La visite permet au Curateur public, entre autres :

- de s'assurer que le milieu de vie est adéquat ;
- de faire le point avec la personne et ses intervenants sur les besoins de celle-ci ;
- d'établir un plan de représentation.

34 Une visite effectuée en temps opportun contribue à assurer la qualité de la protection de la personne inapte. Dans le cas contraire, le lien entre la personne inapte et le Curateur public pourrait devenir plus distant, et des problèmes divers, comme une dégradation du milieu de vie, pourraient ne pas être détectés et prévenus à temps.

35 La réalisation de bilans est prévue afin d'atténuer les risques associés à l'espacement des visites. Cet exercice ne permet pas d'obtenir la même information qu'une visite à la personne dans son milieu de vie, puisqu'il est réalisé par téléphone.

36 Enfin, l'évaluation de risque utilisée afin de moduler les visites doit être rigoureuse, car elle détermine le rythme de celles-ci. Elle doit être réalisée tôt dans la représentation publique, et aussi souvent que nécessaire. De plus, elle doit être adéquatement consignée par écrit et justifiée, vu les changements fréquents de curateur délégué au dossier.

Ce qui appuie notre constat

Diminution du nombre de visites et de bilans effectués auprès des personnes inaptes

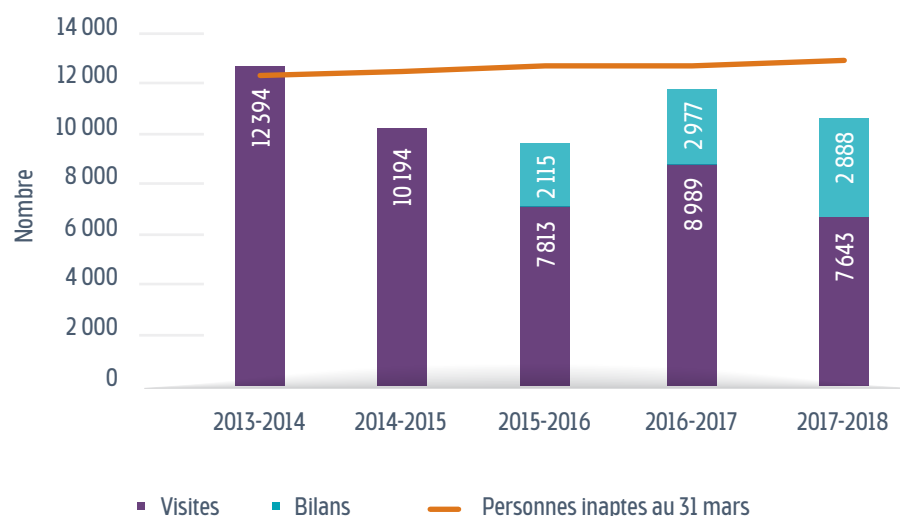
37 Jusqu'en décembre 2014, le Curateur public visitait annuellement les personnes qu'il représentait. Après cette date, il a décidé de moduler les visites : il visite donc les personnes tous les 12, 18 ou 24 mois, en fonction du risque élevé, moyen ou faible établi dans l'évaluation. Pour les niveaux de risque moyen ou faible, des bilans de mi-parcours sont prévus entre les visites, soit après 9 et 12 mois. De cette façon, le Curateur public maintient un contact avec la personne, minimalement une fois par année.

38 Depuis la modulation des visites, le nombre de visites effectuées auprès des personnes inaptes a diminué, et ce, malgré une légère hausse du nombre de personnes inaptes prises en charge par le Curateur public :

- En 2013-2014 : 12 394 visites réalisées auprès de 12 263 personnes inaptes.
- En 2017-2018 : 7 643 visites et 2 888 bilans réalisés auprès de 12 478 personnes inaptes.

Même en additionnant les bilans aux visites, le nombre total de ces deux types d'intervention est moindre que le nombre de visites réalisées en 2013-2014. La figure 2 illustre cette situation pour les exercices financiers 2013-2014 à 2017-2018.

FIGURE 2 Distribution des visites et des bilans réalisés



Retards dans la réalisation de visites et de bilans

39 Au 31 décembre 2018, 46 % (7 076) des bilans planifiés par le Curateur public entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2018 n'avaient pas été réalisés. Il s'attendait pourtant à ce que tous les bilans planifiés soient effectués. En l'absence d'un bilan de mi-parcours, la visite suivante a eu lieu, en moyenne, 7 mois après la date prévue pour le bilan. Par exemple, une personne inapte à risque moyen aurait eu une visite après 16 mois, au lieu d'avoir un bilan à 9 mois et une visite à 18 mois.

40 Ainsi, dans ces cas, les risques associés à la modulation des visites n'ont pas été atténués par un bilan de mi-parcours ni par une visite réalisée considérablement plus tôt que prévu.

41 Les visites ne sont pas toujours effectuées au moment prévu. Le Curateur public s'est doté de ces deux indicateurs, dont les résultats sont présentés dans la figure 3, pour suivre les délais à l'égard des visites planifiées durant l'année :

- Après l'ouverture du régime public de protection, la visite initiale à la personne doit avoir lieu en 90 jours.
- En cours de régime, les personnes doivent être visitées en fonction de la planification, établie selon les risques.

FIGURE 3 Taux de réalisation des visites planifiées, par année financière et par type de visite



Source : Curateur public.

Implantation de la modulation des visites sans analyse rigoureuse

42 La modulation des visites a été développée dans un contexte de compressions budgétaires, notamment pour réduire les frais de déplacement et pour répondre à des impératifs organisationnels, dont le manque d'effectifs.

43 Ce développement n'est pas appuyé sur une analyse rigoureuse. En effet, le Curateur public n'a pas consulté d'experts externes ni d'ouvrages de référence. De plus, il n'a pas consulté les curateurs délégués. En un mois, une équipe d'une direction territoriale a développé le projet sur la modulation des visites, incluant une grille d'évaluation du risque. Le projet a été entériné et appliqué pour l'ensemble de l'organisation dans le mois suivant, soit en décembre 2014.

44 Par la suite, l'implantation s'est faite rapidement. Dès décembre 2014, les curateurs délégués devaient évaluer le risque en fonction de leurs connaissances, avant de rencontrer les personnes. Cette façon de faire sera appliquée jusqu'à la production de la plupart des évaluations de risque, en décembre 2015.

Évaluation du niveau de risque

En 2014-2015, le Curateur public a développé et implanté l'évaluation du niveau de risque lié à chaque personne.

Lacunes des évaluations de risque

45 Nous avons relevé plusieurs lacunes dans les évaluations du risque des personnes inaptes.

46 D'une part, 311 personnes n'avaient pas d'évaluation de risque. Parmi ces personnes, 115 étaient sous régime public depuis plus de 6 mois.

47 D'autre part, pour 1 683 dossiers, le niveau de risque a été saisi dans le système opérationnel, mais aucun facteur de risque³, facteur de protection, ni justification n'a été saisi. Ces évaluations datent de plus de deux ans et pourraient ne plus refléter fidèlement la situation des personnes inaptes. Pour 1 381 de ces dossiers, l'évaluation a été effectuée d'après la connaissance qu'en avaient les curateurs délégués, mais sans contact avec la personne inapte.

48 Parmi les 10 494 autres dossiers saisis, les évaluations de risque sont parcellaires :

- 31 % des dossiers ne comprennent aucun facteur de risque.
- 29 % n'en contiennent qu'un seul, alors que le Curateur public propose quatre points de vue distincts : personne, milieu de vie, prestation de services et risques légaux.

Facteurs de risque

Le Curateur public n'exige pas que des facteurs de risque soient définis dans chaque dossier. Toutefois, les personnes inaptes étant par nature vulnérables, nous nous attendrions à ce que de tels facteurs soient définis dans la plupart des dossiers, en incluant si nécessaire des facteurs de protection les atténuant.

49 Les curateurs délégués sont mal encadrés pour évaluer le risque des personnes inaptes. Aucune politique ou directive ne porte sur l'évaluation du risque lié à ces personnes.

Exemples de lacunes dans l'encadrement

Les caractéristiques relatives à chacun des niveaux de risque ne sont pas clairement définies : la seule définition concrète est qu'une personne à niveau de risque faible devrait être visitée tous les 24 mois, une personne à niveau de risque moyen, tous les 18 mois, et une personne à niveau de risque élevé, tous les 12 mois.

De plus, il n'y a pas de lien direct entre les facteurs de risque, les facteurs de protection et la cote du niveau de risque. Or, certains risques (par exemple, quand une personne souhaite rester dans un milieu de vie inadéquat) pourraient à eux seuls justifier une hausse de la cote. À l'inverse, certains facteurs de protection (par exemple, quand des proches sont impliqués auprès de la personne) pourraient à eux seuls justifier une baisse de la cote.

3. Par exemple, il peut s'agir de facteurs comme « instabilité », « domicile », « isolement/absence de réseau de soutien » ou « ordonnance d'hébergement ».

Étant donné l'importance de la visite, nous nous serions attendus à trouver des outils d'évaluation du risque plus rigoureux.

Éléments à considérer dans l'évaluation du risque

Nous avons eu accès à une grille utilisée par certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Celle-ci évalue un risque précis. Elle propose des critères d'estimation ainsi que des indicateurs. De plus, elle est basée sur des résultats de recherches scientifiques. La grille proposée par le Curateur public ne présente pas le même niveau de rigueur ; ainsi, des éléments importants pourraient ne pas être pris en compte, et les évaluations pourraient varier entre curateurs délégués.

50 Chaque personne inapte étant unique, l'exercice du jugement professionnel s'avérera toujours nécessaire, même lorsqu'une grille bien conçue est disponible. Toutefois, une telle situation requiert une supervision adéquate afin de s'assurer de la concordance entre les actions du personnel et la mission de l'organisme. Une telle mesure a pourtant déjà existé : les évaluations de risque devaient être approuvées par le gestionnaire. Ce n'est plus le cas depuis leur informatisation à l'automne 2016. Notons, de surcroît, qu'aucun mécanisme de contrôle de la qualité des évaluations de risque n'a été mis en place par le Curateur public.

Absence d'évaluation après l'implantation de la modulation des visites par l'évaluation du niveau de risque

51 Le Curateur public n'a pas fait de suivi après l'implantation de la modulation des visites par l'évaluation du niveau de risque. Il ne s'est donc pas positionné sur le bien-fondé des écarts dans l'évaluation des risques entre les directions territoriales ou entre les situations d'hébergement pour ainsi y apporter des correctifs au besoin.

CONSTAT 3

D'importants retards se perpétuent dans le traitement des demandes de réévaluation.

Qu'avons-nous constaté ?

52 Des 12 993 réévaluations médicales et psychosociales demandées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018, 47 % avaient été reçues en retard ou n'avaient pas été reçues par le Curateur public au 31 décembre 2018. En moyenne, les retards étaient de huit mois.

53 Bien que les réévaluations soient produites par des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, le Curateur public, en tant que représentant légal, doit veiller à ce que chaque personne qu'il représente soit réévaluée dans les délais prévus par le *Code civil du Québec*.

Pourquoi ce constat est-il important ?

54 Le *Code civil du Québec* prévoit qu'une réévaluation périodique et obligatoire de chaque personne incapable soit réalisée pour réévaluer le degré d'incapacité et le besoin de représentation de la personne :

- tous les trois ans pour les tutelles ;
- tous les cinq ans pour les curatelles ;
- dans un délai plus court si le tribunal le décide ou si la situation de la personne le justifie.

Cela permet de vérifier si le régime de protection est toujours pertinent et adapté à la situation de la personne, et s'il doit être modifié ou levé. D'ailleurs, le Curateur public, en s'adressant aux tuteurs et curateurs privés qu'il surveille, souligne que la réévaluation est un acte obligatoire, et que ceux qui n'obtiendraient pas les réévaluations à temps commettraient un manquement et pourraient s'exposer à être remplacés.

55 La réévaluation peut mener à une modification de régime de protection. Un traitement inadéquat des demandes de réévaluation peut donc brimer les droits de personnes dont le régime de protection devrait être levé ou révisé à la baisse, ou exposer à des risques indus les personnes dont le régime devrait être revu à la hausse.

Nombre de modifications de régimes de protection

Pour environ 13 000 rapports de réévaluation reçus entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 décembre 2018, 766 personnes inaptes représentées par le Curateur public ont fait l'objet d'au moins une révision de régime parce que le régime n'était plus adapté à leur situation. Les modifications se répartissent comme suit :

- Dans 63 % des cas, il s'agissait d'une augmentation du régime de protection.
- Dans 19 % des cas, il s'agissait d'une diminution du régime de protection.
- Dans 18 % des cas, il s'agissait de la fin du régime de protection, aussi désignée comme mainlevée.

Ce qui appuie notre constat

Retards importants dans les réévaluations

56 Nous avons suivi l'ensemble des demandes de réévaluation formulées par le Curateur public entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018. Il aurait dû recevoir 12 993 rapports de réévaluation.

57 Au 31 décembre 2018, 47 % des rapports de réévaluation avaient été reçus en retard ou n'avaient pas été reçus. Les résultats détaillés sont présentés pour les exercices 2013-2014 à 2017-2018 dans la section Renseignements additionnels.

58 Ces retards peuvent durer des mois, voire des années.

Durée des retards

Pour les réévaluations demandées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2016 :

- en moyenne, les retards étaient de 8,2 mois au 31 décembre 2018 ;
- 1 réévaluation sur 5 présentait plus de 1 an de retard ;
- 1 réévaluation sur 20 présentait plus de 2 ans de retard.

De plus, au 31 décembre 2018, le Curateur public attendait :

- 22 rapports de réévaluation qui présentaient 3 ans de retard ;
- 20 autres rapports en retard de 4 ans ;
- 4 autres rapports en retard de 5 ans.

Encadrement déficient

59 Le Curateur public n'a pas revu depuis plusieurs années son processus de réévaluation, à l'exception de la simplification et de la révision des formulaires. Or, le processus présente diverses lacunes. Les principales étapes et tâches qu'il comporte sont décrites dans la section Renseignements additionnels.

60 Les lettres de demande de réévaluation sont envoyées au même moment pour chaque établissement du réseau de la santé et des services sociaux, sans égard à sa situation particulière. Or, si le Curateur public avait analysé les données sur les retards dans les réévaluations, il aurait pu dégager des tendances par région ou par établissement et ajuster son approche.

61 De plus, aucune instruction claire n'est fournie aux curateurs délégués lorsqu'ils doivent entamer des démarches pour obtenir des réévaluations en retard. Chaque dossier devant être suivi individuellement, un curateur délégué pourrait se retrouver à devoir intervenir à la pièce dans des dizaines de dossiers, et plusieurs curateurs délégués pourraient devoir faire pression sur le même établissement.

62 Le Curateur public ne dispose d'aucun indicateur de gestion sur les réévaluations en retard. Il lui est ainsi difficile de fixer des cibles d'amélioration, de développer des moyens pour les atteindre et de prendre les mesures nécessaires pour obtenir les réévaluations demandées.

Avantages d'analyser l'information de gestion

Il pourrait dégager des tendances sur plusieurs années, que ce soit par région ou par établissement. Un tel examen pourrait lui permettre de déceler des modèles à promouvoir et des établissements sur lesquels une pression additionnelle est requise. Il pourrait ajuster son approche en fonction des périodes de l'année, entre autres lorsqu'un nombre anormalement élevé de personnes doivent être réévaluées.

63 Des travaux sont en cours au Curateur public afin d'améliorer la gestion des demandes en retard de plus de 80 jours ouvrables. Toutefois, il est trop tôt pour juger des résultats de ces travaux.

Une simplification du processus aux résultats peu concluants

64 Le Curateur public a simplifié son processus de réévaluation le 1^{er} octobre 2015. Depuis, il exige moins d'information du réseau de la santé et des services sociaux dans les cas de maintien du régime. Au 31 mars 2019, ces cas représentaient 96 % des réévaluations de l'année précédente.

65 Le Curateur public prévoyait entre autres que cette simplification accélérerait le processus de réévaluation. Or, il n'a jamais fait de suivi post-implantation de la simplification du processus de réévaluation ; un tel suivi lui aurait révélé des éléments comme les suivants :

- Même si un peu plus de trois ans sont passés depuis l'implantation, le taux de réception des réévaluations dans les délais ne s'est pas substantiellement amélioré. Il était de 52 % avant la simplification, et de 53 % après celle-ci.
- Le nombre de modifications de régime (chaque modification pouvant être une augmentation, une diminution ou la fin du régime) a diminué de 44 % depuis que le Curateur public a simplifié son processus de réévaluation. En effet, avant la simplification, il traitait en moyenne 14,5 modifications de régime par mois ; depuis, il en traite 8,1.
- Dans les cas de maintien du régime de protection, le Curateur public ne demande plus de détails sur l'évolution de la personne inapte. Ce faisant, il a perdu une source d'information importante sur l'évolution de la condition des personnes inaptes pour lesquelles les deux évaluateurs recommandent le maintien du régime. Il n'a rien mis en place pour pallier cette perte d'information.

66 Ces divers éléments devraient amener le Curateur public à se questionner sur son processus de réévaluation et à y apporter les ajustements nécessaires.

CONSTAT 4

L'information de gestion dont dispose le Curateur public à l'égard de plusieurs activités en lien avec la protection des personnes inaptes sous régime public est insuffisante pour qu'il soit en mesure d'apprécier sa performance et d'en rendre compte adéquatement.

Qu'avons-nous constaté ?

67 Le Curateur public ne dispose pas en temps opportun d'une information de gestion suffisante, pertinente et fiable, qui lui permettrait d'apprécier sa performance à l'égard de plusieurs activités en lien avec la protection des personnes inaptes sous régime public. L'information de gestion ne permet donc pas à la haute direction d'exercer pleinement son rôle ni d'en rendre compte adéquatement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

68 Une organisation doit disposer d'une information de gestion suffisante, pertinente, fiable et accessible en temps opportun afin d'évaluer sa performance, de se comparer avec des organisations similaires et de prendre des décisions éclairées, entre autres quant à la détermination des éléments nécessitant des améliorations. Il est également important qu'elle rende des comptes sur sa performance.

Mesure de la performance

La performance se mesure à l'aide d'indicateurs de gestion, qui offrent un portrait des résultats obtenus, des ressources utilisées ou encore de l'état d'avancement des projets.

69 Une information de gestion plus complète aurait pu permettre au Curateur public de détecter, de quantifier et de corriger plusieurs des lacunes que nous avons soulignées dans notre rapport d'audit. C'est le cas entre autres de la non-réalisation de nombreux bilans et des retards importants dans les réévaluations.

70 De plus, les personnes inaptes ont perdu ou ne disposent pas de certaines facultés cognitives : certaines de ces personnes ne sont pas en mesure de se plaindre de mauvais services. Rappelons aussi que plusieurs d'entre elles sont isolées ; aucun proche ne peut se plaindre à leur place. Cela renforce l'importance pour le Curateur public d'avoir une bonne information de gestion, puisque c'est dans bien des cas le seul moyen de prévoir les éléments pouvant avoir des conséquences importantes sur la personne ou de détecter des problèmes à corriger. Cette information lui permettrait d'avoir l'assurance que ses interventions auprès des personnes inaptes donnent les effets escomptés.

Ce qui appuie notre constat

71 Le Curateur public dispose d'un tableau de bord informatisé qui inclut cinq indicateurs liés à la portée de nos travaux :

- deux indicateurs sur le plan de représentation ;
- deux sur les visites ;
- un sur le processus de réévaluation.

72 Ces indicateurs sont suivis à tous les niveaux hiérarchiques. Or, ils ne sont pas assez complets pour permettre au Curateur public d'apprécier sa performance et de prendre des décisions éclairées sur des activités liées à la protection des personnes inaptes.

73 Le Curateur public ne mesure que les délais de réalisation. Or, l'évaluation de la qualité est essentielle à l'appréciation de la performance. Notons qu'un tel indicateur existe dans un autre secteur du Curateur public. En effet, ce secteur révise annuellement 5 % des demandes de consentement aux soins qu'il traite, afin de vérifier leur conformité à des critères de qualité prédéterminés. Les résultats de cette analyse de qualité sont présentés dans le tableau de bord.

74 Aucun mécanisme de cet ordre n'existe pour les visites, les bilans, les évaluations de risque, les plans de représentation ou les réévaluations. Les lacunes dans le suivi de la qualité sont d'autant plus problématiques que les personnes inaptes représentées par le Curateur public ne peuvent pas toujours se plaindre de mauvais services. Une vigilance accrue du Curateur public est donc primordiale.

75 Certaines activités importantes ne font pas l'objet d'indicateurs de gestion. Par exemple, le Curateur public ne fait pas le suivi du nombre de plans de représentation réalisés ni des moyens de représentation indiqués dans ceux-ci. En matière de modulation de visites, il ne fait pas le suivi de la réalisation des bilans et ne dispose d'aucune information de gestion sur l'évaluation des risques. Finalement, il ne fait pas le suivi des réévaluations en retard.

76 De plus, aucun indicateur ne mesure la réalisation de la mission de protection de la personne. Les indicateurs témoignent de la réalisation de certains moyens de protection, mais aucun n'aborde directement la qualité de vie des personnes inaptes.

77 L'information de gestion dont le Curateur public dispose n'est pas suffisante pour lui permettre de rendre compte de sa performance à l'égard de plusieurs activités en lien avec la protection des personnes inaptes sous régime public et ainsi d'ajuster ses interventions en temps opportun.

78 De plus, certaines informations présentées dans le rapport annuel du Curateur public pourraient confondre le lecteur.

Exemples

- Jusqu'en 2017-2018, le taux de suivi des plans de représentation ne présente que les dossiers de personnes sous régime public ouverts depuis le 1^{er} avril 2013, mais sans le spécifier. La révision des plans créés pour des dossiers de personnes sous régime public ouverts avant cette date est donc exclue de cet indicateur.
- Le taux de réalisation des visites combine des visites réalisées à temps et des visites réalisées avec plusieurs mois de retard. Rappelons qu'en 2017-2018, 32 % des visites avaient été réalisées en retard, en moyenne de 4 mois.

Dans les deux cas, ces précisions ne sont pas indiquées.

RECOMMANDATIONS

79 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Curateur public. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer que chaque personne inapte sous régime public a un plan de représentation de qualité, révisé et mis en œuvre au moment opportun.
- 2 Mesurer l'efficacité de son concept de modulation des visites et y apporter les modifications nécessaires afin, entre autres :
 - de maintenir une relation personnelle avec la personne inapte ;
 - de s'assurer que les évaluations de risque correspondent à la réalité de chaque personne inapte.
- 3 Veiller à ce que chaque personne qu'il représente soit réévaluée dans le délai prévu par le *Code civil du Québec* ou fixé par la Cour supérieure du Québec.
- 4 Obtenir une information de gestion suffisante, pertinente et fiable à l'égard de la protection des personnes incapables sous régime public afin d'évaluer sa performance, d'y apporter les ajustements nécessaires et d'en rendre compte en temps opportun.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du Curateur public du Québec

« Le Curateur public prend acte des constats du Vérificateur général et entend donner suite à ses recommandations. L'amélioration des pratiques afin d'assurer la meilleure protection possible aux personnes inaptes est une préoccupation constante de l'organisation.

Constat 1 :

« Le Curateur public entend poursuivre ses efforts et ses démarches afin que toutes les personnes représentées aient un plan de représentation.

« En ce qui a trait à la révision des plans de représentation, le Curateur public convient que la mise à jour devrait se faire annuellement. Dans une perspective d'amélioration, des cibles intermédiaires de 50 % et de 75 % ont été établies pour 2018 et 2021 dans le plan stratégique 2016-2021. Lors de l'élaboration de son prochain plan stratégique, le Curateur public établira de nouvelles cibles lui permettant de poursuivre son progrès.

« De nombreux efforts ont été consentis au cours des dernières années en vue d'améliorer les plans de représentation, notamment :

- Le nombre de personnes représentées bénéficiant d'un plan de représentation est passé de 5,4 % au 31 décembre 2014 à 92 % au 31 décembre 2018.
- La qualité des plans de représentation personnalisés mesurée par deux évaluations qualitatives différentes s'est grandement améliorée au cours des dernières années.
- De nombreuses activités de formation et de coaching du personnel ont accompagné l'implantation du plan de représentation. Le suivi des plans de représentation a été intégré à l'évaluation de rendement des curateurs délégués en 2018-2019.
- Le Curateur public veille à ce que les personnes représentées bénéficient d'un plan d'intervention et d'un plan de services individualisé qui sont sous la responsabilité du réseau de la santé et des services sociaux, comme le prévoit la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Constat 2 :

« Dans son rôle de représentant légal d'une personne inapte, le Curateur public doit veiller à sa protection et s'assurer que les décisions sont prises dans son intérêt et le respect de ses droits. Il doit évaluer les besoins de la personne inapte et établir un plan de représentation. La visite à la personne représentée, bien que primordiale, n'est pas le seul moyen de représentation dont dispose le Curateur public.

« La modulation des visites vise à évaluer les besoins globaux des personnes représentées afin de s'assurer qu'elles bénéficient d'une fréquence de visites adaptée à leur situation. Cette initiative permet de faire face à la croissance de la clientèle, en nombre et en complexité, tout en considérant les ressources budgétaires dont dispose le Curateur public.

« La modulation des visites a été développée en se basant notamment sur une grille de risque élaborée par un autre organisme public. Le Curateur public s'engage à ce que les principaux éléments de la démarche, dont la gestion des risques, fassent l'objet d'une révision par une ressource externe.

« Bien que toutes les personnes représentées par le Curateur public soient bel et bien visitées, 12 % d'entre elles le sont hors délai par rapport à la norme fixée. Les efforts d'amélioration et les démarches déjà déployées en ce sens se poursuivront au cours des prochaines années afin que toutes les personnes représentées soient visitées à l'intérieur de la norme établie.

Constat 3 :

« Le Curateur public est tout à fait convaincu de l'importance de la réévaluation pour une personne inapte, qui est un droit fondamental.

« Le Curateur public est soucieux d'obtenir les évaluations dans les plus brefs délais possible. C'est pourquoi il effectue les démarches suivantes :

- Annuellement : transmission d'un rapport afin d'aviser le réseau des réévaluations à venir dans l'année suivante.
- Environ 100 jours ouvrables avant la date de réévaluation : transmission d'une lettre au réseau.
- 20 jours ouvrables après la date de réévaluation : transmission d'une lettre de rappel au réseau.
- 40 jours ouvrables après la date de réévaluation : une activité est générée dans le plan de travail du curateur délégué afin qu'il communique avec le travailleur social au dossier.

« Les réévaluations médicales et psychosociales sont réalisées exclusivement par les professionnels du réseau de la santé. Le Curateur public entend solliciter au cours des deux prochaines années le réseau de la santé afin de convenir avec celui-ci d'un processus amélioré qui permettra de rencontrer les obligations communes aux deux organismes en ce qui a trait aux réévaluations. Le Curateur public juge important de souligner au Vérificateur général que le succès de ces efforts additionnels sera par contre tributaire de la capacité du réseau de la santé à produire les réévaluations dans les délais impartis.

Constat 4 :

« Le Curateur public entend procéder au cours de la prochaine année à une révision de l'information de gestion dont il dispose, afin d'examiner comment elle peut être bonifiée, notamment quant à la mesure de la qualité de certaines activités de protection.

« En conclusion, le Curateur public souhaite assurer le Vérificateur général qu'il poursuit son travail visant à améliorer le dispositif de protection des personnes incapables qu'il représente. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités du Curateur public

Processus de représentation publique

Principaux types d'hébergement

Historique des actions principales mises en place
à l'égard de la protection de la personne inapte
sous régime public depuis 2005

Taux de réception des réévaluations

Processus de réévaluation du régime
de protection de la personne inapte

Définitions

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le Curateur public du Québec prend les mesures nécessaires pour assurer avec efficacité et efficience la protection des personnes incapables sous régime public.	■ Le Curateur public élabore en temps opportun un plan de représentation de qualité pour chaque personne incapable, et en effectue le suivi afin d'y apporter des ajustements, au besoin. ■ Le Curateur public effectue avec rigueur les évaluations du niveau de risque de chaque personne incapable. ■ Les visites des personnes incapables et les bilans de mi-parcours sont effectués comme prévu ; les ajustements nécessaires sont apportés au moment opportun et consignés. ■ Le Curateur public s'assure d'obtenir au moment opportun la réévaluation de la personne incapable visant à modifier ou non le régime de protection. ■ Le Curateur public dispose en temps opportun d'une information de gestion suffisante, pertinente et fiable, qui lui permet d'apprécier sa performance à l'égard de la protection des personnes incapables sous régime public 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 31 octobre 2019.

- L'audit porte sur la protection des personnes inaptes sous régime public.
- Nos travaux ne tiennent pas compte des activités liées au processus d'ouverture du régime, à la protection du patrimoine, ni à la gestion des consentements aux soins.
- Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés de l'entité et nous avons eu des échanges avec des parties prenantes liées au sujet.
- De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant les plans de représentation, les visites et les bilans, le processus d'évaluation de risque ainsi que les réévaluations de régime.
- Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à septembre 2019.
- Nos travaux portent sur les exercices 2013-2014 à 2017-2018 ainsi que sur la période de 9 mois se terminant le 31 décembre 2018.
- Toutefois, certaines parties de ces travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage de dossiers par choix raisonné ainsi que des analyses massives de données. Les résultats de notre échantillonnage ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU CURATEUR PUBLIC

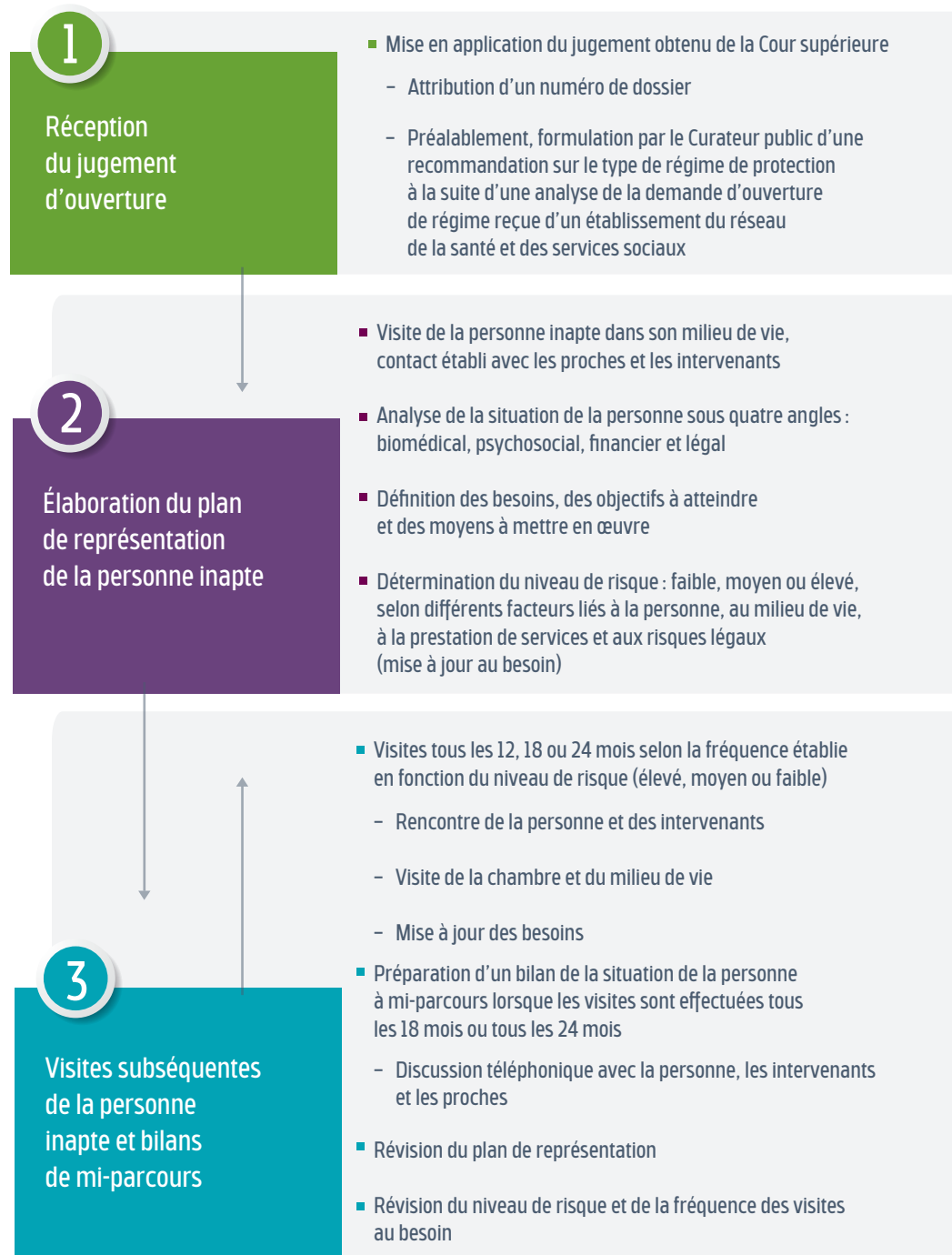
Les rôles et responsabilités du Curateur public sont notamment définis par la *Loi sur le curateur public* et le *Code civil du Québec*.

Ses principales responsabilités sont les suivantes :

- Agir comme tuteur ou curateur de personnes incapables.
- Informer et soutenir les proches d'une personne incapable qui agissent comme tuteurs ou curateurs, et surveiller l'administration des tutelles et des curatelles privées.
- Intervenir dans les cas de maltraitance ou d'exploitation financière d'une personne incapable qui est sous tutelle ou curatelle, ou qui est représentée par un mandataire.
- Sensibiliser la population aux besoins de protection découlant de l'incapacité.

En ce qui concerne plus particulièrement la protection de la personne, le Curateur public doit exercer la fonction de tuteur ou de curateur lorsque le tribunal la lui confie. Il doit ainsi s'assurer que les décisions sont prises dans l'intérêt de la personne et pour la sauvegarde de son autonomie. Il doit également maintenir, dans la mesure du possible, une relation personnelle avec la personne incapable et veiller au respect de ses droits. Il doit aussi veiller à ce que chaque personne qu'il représente soit réévaluée (d'un point de vue médical et psychosocial) par des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux dans les délais prévus par le *Code civil du Québec*.

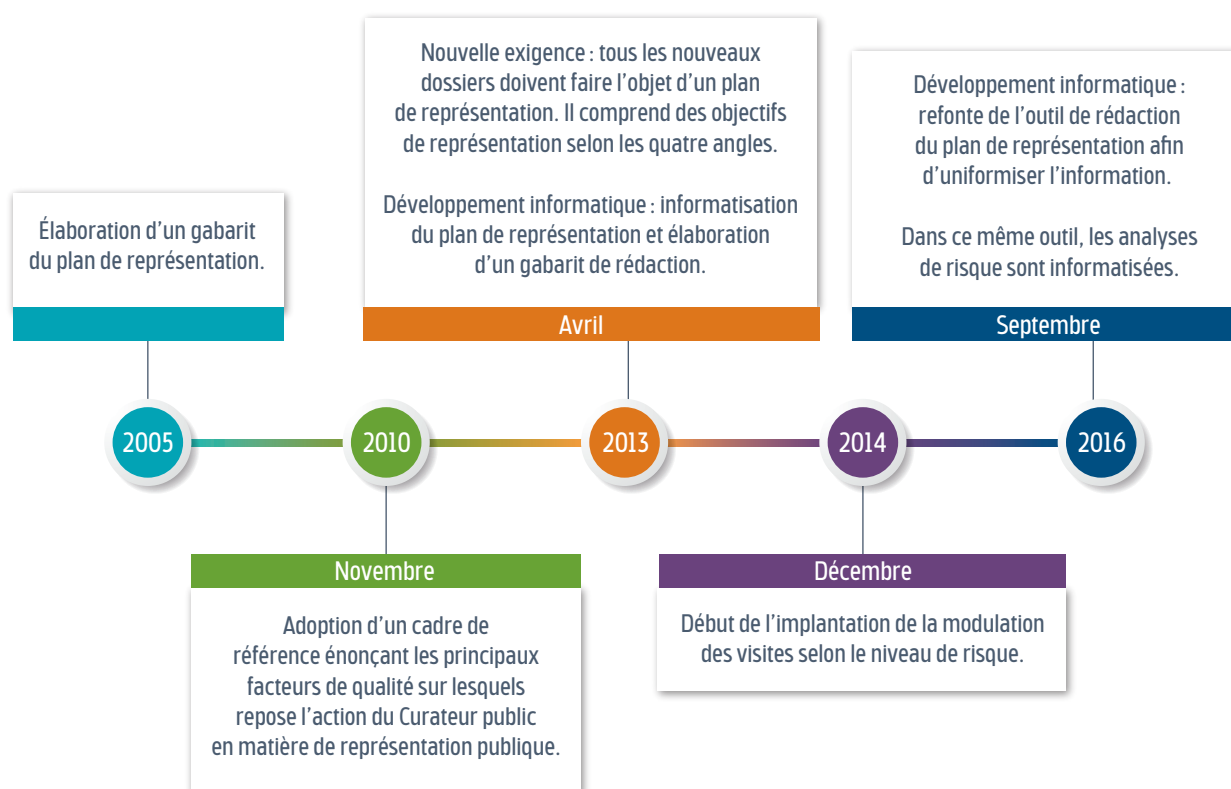
PROCESSUS DE REPRÉSENTATION PUBLIQUE : PRINCIPALES ÉTAPES ET TÂCHES QUI Y SONT ASSOCIÉES



PRINCIPAUX TYPES D'HÉBERGEMENT

Milieu de vie	Type d'hébergement	Principales caractéristiques
Réseau de la santé et des services sociaux	Centre hospitalier	Hébergement de courte ou de longue durée Offre des soins médicaux généraux, spécialisés ou psychiatriques
	Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD)	Hébergement qui s'adresse aux personnes en importante perte d'autonomie Offre un minimum de 3,5 heures de soins par jour
Hors réseau de la santé et des services sociaux	Ressource de type familial	Hébergement dans une résidence reconnue par le réseau Jusqu'à neuf adultes vivent dans le domicile du propriétaire Certains services sont offerts
	Ressource intermédiaire	Hébergement dans un établissement reconnu par le réseau Les services offerts sont plus spécialisés qu'en ressource de type familial
	Résidence privée pour aînés	Immeuble d'habitation collective qui doit être certifié S'adresse aux personnes âgées autonomes et semi-autonomes Des services peuvent être offerts par le réseau
Domicile et autres milieux	Maison ou appartement	La personne peut être propriétaire ou locataire
	Centre de détention	Comprend les centres de détention provinciaux, les pénitenciers fédéraux et les maisons de transition
	Sans domicile fixe	La personne peut demeurer temporairement dans d'autres milieux de vie

HISTORIQUE DES ACTIONS PRINCIPALES MISES EN PLACE À L'ÉGARD DE LA PROTECTION DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC DEPUIS 2005



TAUX DE RÉCEPTION DES RÉÉVALUATIONS

Année financière	Non reçues		Reçues en retard		Reçues à temps		Total	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
2013-2014	7	0,5	683	46,0	794	53,5	1 484	100
2014-2015	19	0,5	1 713	48,4	1 809	51,1	3 541	100
2015-2016	25	1,1	950	41,4	1 321	57,5	2 296	100
2016-2017	80	3,4	992	41,7	1 305	54,9	2 377	100
2017-2018	310	9,4	1 286	39,0	1 699	51,6	3 295	100
Total	441	3,4	5 624	43,3	6 928	53,3	12 993	100

PROCESSUS DE RÉÉVALUATION DU RÉGIME DE PROTECTION DE LA PERSONNE INAPTE : PRINCIPALES ÉTAPES ET TÂCHES QUI Y SONT ASSOCIÉES

1

Demande de réévaluation

- Transmission à chaque établissement concerné du réseau de la santé et des services sociaux d'une liste des réévaluations à effectuer durant l'année à venir

Transmission à l'établissement du réseau d'une demande de réévaluation (médicale ou psychosociale) de la personne inapte environ 100 jours ouvrables avant sa date d'échéance, soit :

- tous les trois ans pour une tutelle
- tous les cinq ans pour une curatelle
- en respectant tout autre délai fixé par la Cour supérieure

- Expédition d'un rappel automatisé à l'établissement concerné du réseau 20 jours ouvrables après la date prévue de la réévaluation

2

Rapport de réévaluation

- Suivi de la recommandation formulée par l'établissement de santé (fin du régime de protection, modification du régime ou maintien)
- Suivi de la modification ou de la fin du régime de protection par la Cour supérieure, s'il y a lieu

DÉFINITIONS

Terminologie rattachée au plan de représentation (constat 1)

Besoin	■ Détermination d'une problématique, notamment en lien avec le milieu de vie. ■ Cela se traduit par la question « Pourquoi la personne protégée a-t-elle besoin d'un tuteur ou d'un curateur ? » ou encore par « Que fait le Curateur public pour bien représenter la personne ? ».
Objectif	■ Résultat qu'on veut atteindre par une ou plusieurs actions concertées, pour répondre aux besoins de représentation. ■ Un objectif désigne un résultat unique, observable, mesurable et réalisable. ■ Cela se traduit par la question « Quels sont les résultats à atteindre pour que la personne soit bien représentée ? ».
Moyen	■ Action qui permet d'atteindre l'objectif. ■ Cela se traduit par la question « Quelles sont les actions qui doivent être entreprises pour atteindre l'objectif ? ».

CHAPITRE 7

Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation

Audit de performance

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

EN BREF

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) n'exerce pas le leadership nécessaire à l'utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation, afin de préserver leur efficacité thérapeutique tant chez les animaux que chez les humains.

Par exemple, le ministère :

- n'envoie pas de signal clair quant à l'importance de réduire les quantités d'antibiotiques utilisées ;
- n'a pas l'information nécessaire pour assumer ses responsabilités ;
- tarde à proposer des règlements pour prohiber ou restreindre les usages reconnus comme non appropriés des antibiotiques ;
- a mis peu de mesures en place pour inciter les producteurs et les vétérinaires à utiliser judicieusement les antibiotiques.

CONSTATS

1

Le MAPAQ n'a pas précisé les moyens qu'il entend prendre pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

2

Le MAPAQ n'a pas l'information nécessaire pour assumer ses responsabilités quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

3

Le MAPAQ tarde à proposer des règlements pour prohiber ou restreindre les usages reconnus comme non appropriés des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

4

Le MAPAQ contrôle peu le respect des exigences réglementaires liées à l'administration des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

5

Le MAPAQ incite peu les producteurs et les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

6

Le MAPAQ n'exerce pas de contrôle efficace auprès des meuneries et des producteurs d'animaux d'élevage qui préparent des prémélanges et aliments médicamenteux destinés aux animaux.

7

Le MAPAQ ne surveille pas rigoureusement le respect des concentrations de résidus d'antibiotiques permises dans les aliments.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Josée Bellemare

Directrice d'audit

Maude Beaulieu

Julie Grenier

Félix Lacouline

SIGLE

MAPAQ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	319
Le MAPAQ n'a pas précisé les moyens qu'il entend prendre pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.....	325
Le MAPAQ n'a pas l'information nécessaire pour assumer ses responsabilités quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.	328
Le MAPAQ tarde à proposer des règlements pour prohiber ou restreindre les usages reconnus comme non appropriés des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.	332
Le MAPAQ contrôle peu le respect des exigences réglementaires liées à l'administration des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.....	335
Le MAPAQ incite peu les producteurs et les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.	338
Le MAPAQ n'exerce pas de contrôle efficace auprès des meuneries et des producteurs d'animaux d'élevage qui préparent des prémélanges et aliments médicamenteux destinés aux animaux.....	343
Le MAPAQ ne surveille pas rigoureusement le respect des concentrations de résidus d'antibiotiques permises dans les aliments.....	346
Recommandations.....	351
Commentaires de l'entité audité.....	352
Renseignements additionnels.....	355

MISE EN CONTEXTE

1 Les antibiotiques sont des médicaments qui luttent contre les bactéries en les tuant ou en les empêchant de se multiplier. L'utilisation des antibiotiques est essentielle pour traiter et prévenir les maladies infectieuses, tant en médecine humaine qu'en médecine vétérinaire.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 La résistance des bactéries aux antibiotiques constitue aujourd'hui l'une des graves menaces pour la santé publique : une étude citée par l'Organisation mondiale de la Santé prévoit que, d'ici 2050, il pourrait y avoir plus de décès attribuables à des infections devenues incurables que de décès liés aux cancers.

3 Les premières substances antibiotiques ont été découvertes il y a plus d'un siècle. Cependant, les mises en marché de nouveaux antibiotiques sont devenues rares et, depuis 20 ans, les antibiotiques sont essentiellement des variantes de ceux qui existent déjà. Sachant que la perspective d'avoir accès à de nouveaux antibiotiques est réduite, il est essentiel de faire un usage judicieux des antibiotiques en médecine humaine et vétérinaire pour en préserver l'efficacité.

4 Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* a instauré un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. L'intervention du commissaire au développement durable est donc motivée par les liens qui existent entre l'utilisation des antibiotiques en production animale et certains principes de développement durable : la santé et la qualité de vie, l'équité et la solidarité sociales ainsi que la prévention et la précaution. Dans une perspective de développement durable, les modes de production des animaux destinés à l'alimentation ne doivent pas contribuer à compromettre la pérennité des antibiotiques.

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

5 Le présent audit avait pour objectif de nous assurer que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) exerce le leadership nécessaire pour une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation, afin de préserver leur efficacité thérapeutique chez les animaux comme chez les humains. Nos travaux ont porté principalement sur les activités des années 2016-2017 à 2018-2019 et sur celles menées d'avril à juillet 2019. L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation

Importance des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation

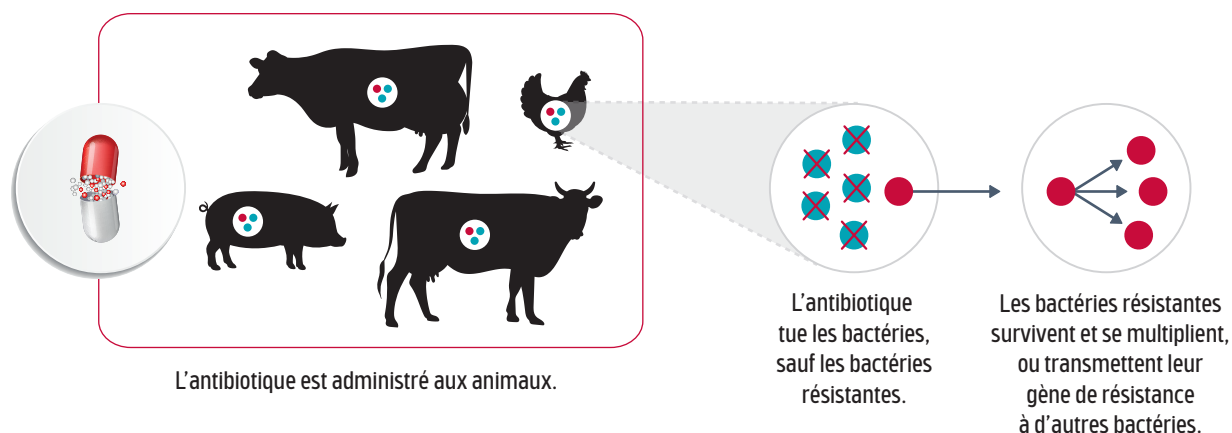
6 La présence de maladies dans un troupeau réduit le bien-être animal et la productivité. De bonnes pratiques d'élevage contribuent à éviter les maladies, mais les antibiotiques sont parfois nécessaires pour traiter ou prévenir efficacement les infections bactériennes et aider les animaux à retrouver la santé. Les animaux destinés à l'alimentation ne sont pas toujours traités individuellement : il est également possible de traiter un groupe d'animaux partageant un même niveau de risque ou l'ensemble d'un troupeau. Voici les différents usages des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Usage curatif	Antibiotique administré à un animal ou à un groupe d'animaux présentant les symptômes d'une maladie infectieuse
Usage métaphylactique	Antibiotique administré à un groupe d'animaux, qui comprend des animaux malades (traitement) et des animaux en bonne santé exposés à un agent infectieux (prévention)
Usage prophylactique	Antibiotique administré à des animaux en bonne santé (prévention)
Usage comme facteurs de croissance	Antibiotique administré dans le seul but d'accélérer la prise de poids ou d'améliorer l'efficacité alimentaire

Résistance des bactéries aux antibiotiques

7 Certaines bactéries résistent naturellement à certains antibiotiques (résistance naturelle), tandis que d'autres peuvent développer leur résistance avec le temps (résistance acquise). La résistance acquise survient lorsqu'une bactérie qui cherche à survivre à un antibiotique finit par s'adapter à celui-ci : l'antibiotique devient ensuite moins efficace puisqu'il ne parvient plus à tuer cette bactérie ou à freiner sa croissance. Il est à noter que le présent rapport ne porte que sur la résistance acquise.

8 Presque toutes les bactéries ciblées par les antibiotiques ont la capacité de développer leur résistance, et tout usage d'antibiotiques, même justifié et judicieux, entraîne éventuellement l'apparition de bactéries résistantes (figure 1).

FIGURE 1 Résistance des bactéries aux antibiotiques¹

1. La présente figure est inspirée d'une figure conçue par les Centers for Disease Control and Prevention.

9 La résistance des bactéries aux antibiotiques peut rendre plus difficile le traitement d'une infection, tant chez les humains que chez les animaux, et entraîner des conséquences, telles que :

- une prolongation de la durée de la maladie ;
- une propagation de la bactérie ;
- une augmentation de la douleur (souffrance) ;
- des soins plus coûteux ;
- un risque de mortalité plus élevé ;
- des pertes financières.

10 Lorsqu'une bactérie résiste à plusieurs antibiotiques, on dit qu'elle est multirésistante. Cette situation est problématique, car il existe alors un choix très limité d'antibiotiques pour traiter une infection causée par cette bactérie.

11 De nombreux antibiotiques employés chez les animaux destinés à l'alimentation sont identiques ou étroitement apparentés à ceux utilisés chez les humains. Santé Canada classe les antibiotiques en quatre catégories, selon l'impact qu'aurait le développement de la résistance à ces médicaments en médecine humaine (figure 2).

12 Chez l'humain, l'apparition et la propagation de bactéries résistantes sont liées le plus souvent à l'utilisation d'antibiotiques en médecine humaine. Toutefois, les bactéries résistantes peuvent aussi être transmises des animaux destinés à l'alimentation aux humains, comme l'illustre la figure 3.

FIGURE 2 Catégories d'antibiotiques utilisés en médecine vétérinaire

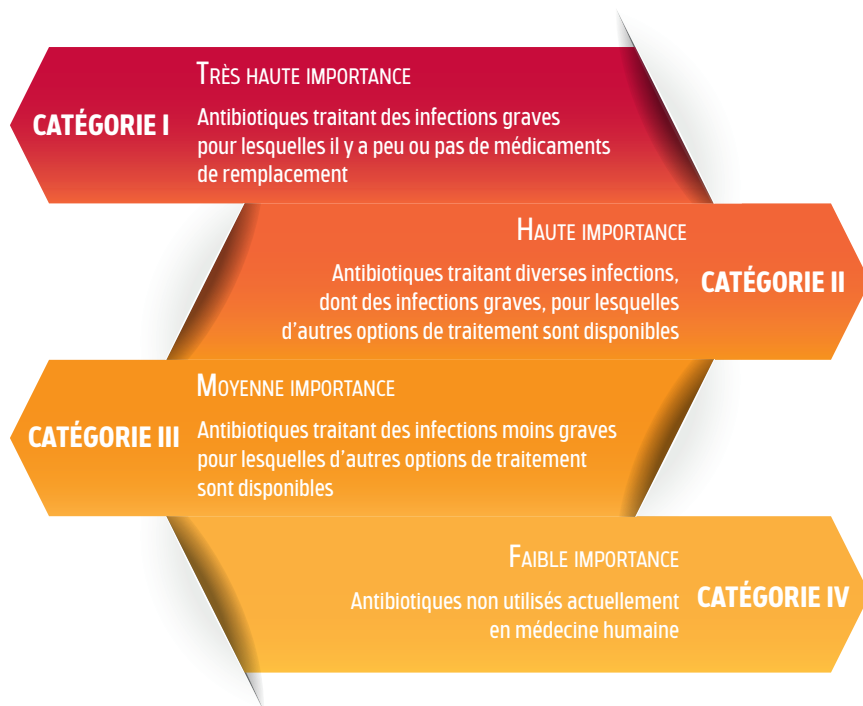
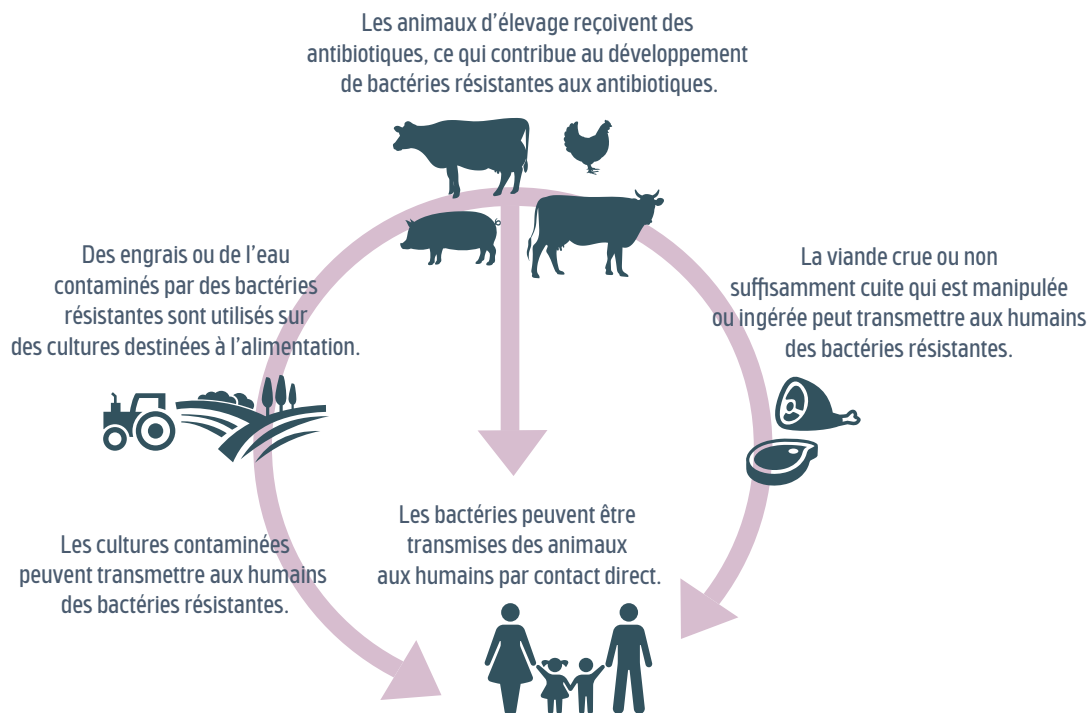


FIGURE 3 Modes de transmission des bactéries résistantes des animaux destinés à l'alimentation aux humains¹



1. La présente figure est inspirée d'une figure conçue par l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

13 Il est possible de limiter l'émergence des bactéries résistantes aux antibiotiques, notamment par :

- la prévention et la maîtrise des infections (ex. : mesures de biosécurité, vaccination) ;
- la diminution de l'utilisation globale des antibiotiques ;
- l'amélioration de leur usage.

14 La lutte contre la résistance des bactéries aux antibiotiques représente une responsabilité partagée : des actions coordonnées entre les secteurs de la santé publique et de la santé animale sont indispensables pour préserver l'efficacité thérapeutique des antibiotiques chez les humains comme chez les animaux.

Le Québec : un grand utilisateur d'antibiotiques en production animale

15 Au Canada, la production d'animaux destinés à l'alimentation pour les marchés national et international est importante. Le pays compte d'ailleurs 19 fois plus d'animaux destinés à l'alimentation que d'humains.

16 L'usage d'antibiotiques en production animale contribue à l'augmentation de la résistance des bactéries en raison, notamment, des quantités considérables d'antibiotiques qui sont utilisées dans le secteur. Ces quantités ne sont pas connues précisément, mais il existe des estimations. Les estimations présentées ci-dessous concernent l'année 2016¹ :

- Environ 80 % des antibiotiques au Canada étaient distribués ou vendus pour une utilisation chez les animaux destinés à l'alimentation ; seuls 20 % étaient destinés aux humains.
- Le Canada est parmi les plus grands utilisateurs d'antibiotiques en production animale. Sur les 28 pays membres de l'European Surveillance of Veterinary Antimicrobial Consumption, il se situait au 5^e rang des grands consommateurs quant aux quantités d'ingrédients actifs par kilogramme d'animaux (mg/PCU).
- Le Québec est, parmi les provinces canadiennes, l'un des grands producteurs d'animaux destinés à l'alimentation. Il se classait au deuxième rang pour sa consommation d'antibiotiques en production animale. Plus de 27 % (environ 239 000 kilogrammes) des quelque 868 000 kilogrammes d'antibiotiques distribués au pays² l'ont été au Québec.

Responsabilités des différents intervenants

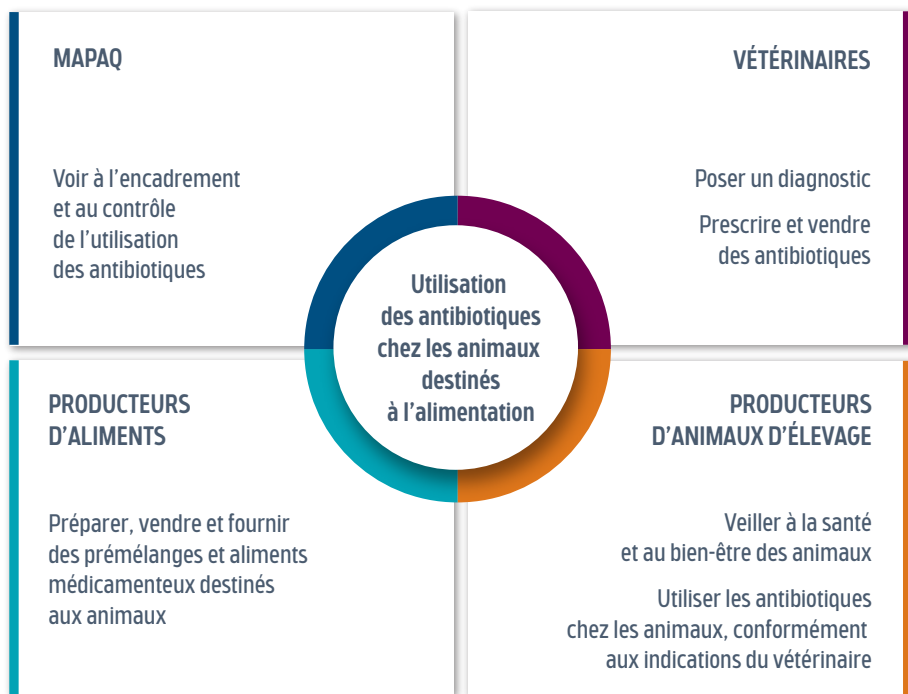
17 Au Canada, l'encadrement des médicaments est une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce sont toutefois les provinces qui veillent sur l'utilisation des médicaments, dont les antibiotiques destinés aux animaux, une fois qu'ils ont été homologués par Santé Canada.

1. Il s'agit des données les plus récentes disponibles.

2. La mesure est en quantité totale d'ingrédients actifs. L'information par kilogramme d'animaux n'est pas disponible.

18 Au Québec, plusieurs intervenants assument des responsabilités quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. La figure 4 présente les acteurs de premier plan ainsi que leurs principales responsabilités.

FIGURE 4 Acteurs de premier plan et principales responsabilités



19 Les responsabilités détaillées du MAPAQ en lien avec l'usage des antibiotiques sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le MAPAQ n'a pas précisé les moyens qu'il entend prendre pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Qu'avons-nous constaté ?

20 Le MAPAQ n'envoie pas de signal clair à l'ensemble de ses partenaires quant à l'importance de réduire les quantités d'antibiotiques utilisées chez les animaux destinés à l'alimentation pour limiter l'émergence des bactéries résistantes :

- Il prône une utilisation judicieuse des antibiotiques, mais il n'a pas précisé ce qu'est une utilisation judicieuse, ce qui laisse place à différentes interprétations.
- Il n'a pas de stratégie pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques.

21 Par conséquent, le MAPAQ peut difficilement mesurer si des progrès sont réalisés à cet égard.

Pourquoi ce constat est-il important ?

22 Le MAPAQ est responsable de s'assurer que les modes de production des animaux destinés à l'alimentation ne compromettent pas la pérennité des antibiotiques.

23 En l'absence de stratégie, le MAPAQ n'indique pas les moyens qui doivent être privilégiés au Québec pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques en production animale et limiter l'émergence des bactéries résistantes à ceux-ci.

24 La relation entre l'usage des antibiotiques et la résistance des bactéries n'est pas nécessairement linéaire. Il est cependant reconnu que, pour contrer la résistance aux antibiotiques, toute réduction de leur usage est salubre.

Ce qui appuie notre constat

25 Le MAPAQ n'a pas de stratégie quant à l'utilisation judicieuse des antibiotiques en production animale en vue de prévenir la résistance des bactéries à ceux-ci. Il reconnaît pourtant depuis longtemps la pertinence de mettre en œuvre un plan d'action à cet égard. En 2010, il a fait partie d'un groupe de travail sur la résistance aux antibiotiques, qu'il présidait, et qui a élaboré un tel plan, mais celui-ci n'a jamais été mis en œuvre.

26 Actuellement, il existe différents objectifs, orientations, recommandations, actions envisagées et pistes de travail sur le sujet. Ils sont toutefois dispersés dans la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux, ainsi que dans des plans d'action et des politiques, dont la Politique gouvernementale de prévention en santé (2016-2026) et la Politique bioalimentaire 2018-2025. Cela ne permet pas de mener une action gouvernementale efficace pour limiter le développement de la résistance des bactéries aux antibiotiques.

27 Le document le plus en lien avec l'enjeu des antibiotiques en santé animale est le Plan d'action sur l'antibiogouvernance 2017-2022, qui découle de la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux. Tous deux résultent de la concertation de nombreux partenaires, dont le MAPAQ. Or, bien qu'un comité de suivi et de coordination du plan d'action, codirigé par le MAPAQ et l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec, ait été mis en place, les conditions permettant d'assurer la mise en œuvre de ce plan ne sont pas présentes. Voici des explications :

- La mise en œuvre des 45 actions du plan d'action repose sur la participation volontaire des 90 partenaires. Aucun responsable n'est désigné pour chacune des actions et les partenaires sont seulement invités à contribuer à celles-ci, dans la mesure du possible, selon les ressources à leur disposition. Comme le comité de suivi et de coordination ne connaît pas l'engagement des partenaires à contribuer aux actions ni celles qu'ils ont réalisées, certaines actions pourraient ne jamais être mises en œuvre.
- Les actions ne sont pas assorties de cibles ni d'échéances précises.
- Le comité de suivi et de coordination n'a pas obtenu les données lui permettant de réaliser un suivi de la mise en œuvre du plan.

28 Outre cette stratégie et ce plan d'action, le MAPAQ mise sur les initiatives des différents secteurs pour un usage judicieux des antibiotiques. Il soulève toutefois lui-même les faiblesses de cette approche.

Faiblesses soulevées par le ministère

Dans son analyse de l'impact du projet de règlement modifiant le *Règlement sur l'administration de certains médicaments*, publiée en avril 2018, le MAPAQ indique que la réduction de l'utilisation des antibiotiques « s'effectue lentement sur une base volontaire ou d'initiatives dispersées au sein de divers secteurs. Cette volonté et ces initiatives, pour encourageantes et utiles qu'elles soient, n'ont pas de pérennité nécessairement assurée et ne s'inscrivent pas toutes dans une durée suffisante. De plus, elles ne rassemblent pas des secteurs sous un agenda ou régime commun d'efforts pour mieux contrôler et faire reculer [la résistance des bactéries aux antibiotiques]. »

29 D'autres administrations, pour leur part, se sont donné des cibles de réduction de l'usage des antibiotiques afin de préserver leur efficacité. Par exemple, le Danemark pour le secteur porcin, de même que la France et les Pays-Bas pour les animaux d'élevage ont établi des cibles de réduction variant de 10 à 70 %. Celles-ci sont atteintes ou en voie de l'être.

Pays	Cibles de réduction	Information complémentaire
Danemark 	Secteur porcin ■ 10 % de l'utilisation des agents antimicrobiens pour la période 2009-2013 ■ 15 % de l'utilisation des agents antimicrobiens pour la période 2015-2018	La cible pour la période 2009-2013 a été atteinte. Même si cette cible n'a pas été atteinte, l'utilisation des agents antimicrobiens a tout de même diminué de 13 % pour la période 2015-2018.
France 	Animaux d'élevage ■ 25 % des ventes d'antibiotiques pour la période 2012-2016 ■ 25 % des ventes de deux antibiotiques de catégorie I pour la période 2014-2016	Les cibles ont été atteintes.
Pays-Bas 	Animaux d'élevage ■ 20 % des ventes d'antibiotiques pour la période 2009-2011 ■ 50 % des ventes d'antibiotiques pour la période 2009-2013 ■ 70 % des ventes d'antibiotiques pour la période 2009-2015	Les deux premières cibles ont été atteintes. Même si la dernière cible n'a pas été atteinte, les ventes ont tout de même diminué de 63 % en 2017 par rapport à 2009.

30 Le MAPAQ, de son côté, n'a pas établi de cible de réduction de l'utilisation des antibiotiques. En fait, comme il n'a pas de données suffisantes sur la consommation d'antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation (voir le constat 2 pour plus de détails), il ne s'est pas donné les moyens nécessaires pour déterminer précisément les secteurs de production dans lesquels l'utilisation de ces médicaments pourrait être graduellement réduite, ni les types d'utilisation qui pourraient être visés.

31 Des partenaires se sont, quant à eux, donné une cible ou songent à le faire pour répondre aux pressions de la clientèle et des marchés. Par exemple, le secteur porcin québécois s'est fixé une cible de réduction de 20 % de l'utilisation des antibiotiques d'ici 2020 par rapport à 2016.

CONSTAT 2

Le MAPAQ n'a pas l'information nécessaire pour assumer ses responsabilités quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Qu'avons-nous constaté ?

32 Les connaissances du MAPAQ sur les quantités d'antibiotiques utilisées en production animale et sur les usages qui en sont faits sont insuffisantes. Il n'est donc pas en mesure d'intervenir efficacement pour assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques et limiter l'émergence des bactéries résistantes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

33 Sans données suffisantes sur les quantités d'antibiotiques utilisées et les usages qui en sont faits, le ministère ne peut pas effectuer les actions suivantes :

- **suivre l'utilisation** des antibiotiques selon les espèces animales, les antibiotiques ou classes d'antibiotiques, les voies d'administration et les types d'usage ;
- **mesurer l'effet** de l'évolution de l'utilisation des antibiotiques sur l'apparition de bactéries résistantes chez les animaux destinés à l'alimentation ;
- **déterminer les enjeux et l'intérêt** d'une modification des pratiques d'utilisation des antibiotiques chez les animaux pour un usage judicieux de ces médicaments ;
- **réagir de façon précise et ciblée** aux situations de résistance.

34 De plus, le MAPAQ n'est pas en mesure d'informer les producteurs sur l'évolution de l'utilisation des antibiotiques afin qu'ils puissent se comparer et améliorer leurs pratiques.

Ce qui appuie notre constat

Surveillance de l'utilisation des antibiotiques : pas encore de mise en œuvre après plus de 10 ans d'étude sur la faisabilité du projet

35 Depuis plus d'une dizaine d'années, le MAPAQ évalue la possibilité de mettre en place un système qui lui permettrait d'obtenir l'information nécessaire sur l'utilisation des antibiotiques en production animale. Le projet est toujours au stade de l'évaluation même si, pendant cette période, le ministère :

- a produit deux analyses sur le sujet et trois rapports d'étape ;
- a mandaté à deux reprises une firme externe pour qu'elle produise une étude de faisabilité.

36 Un historique de ces actions est présenté dans la section Renseignements additionnels.

37 De plus, le MAPAQ n'a pas pris les mesures nécessaires pour obtenir l'autorisation d'utiliser les sources de données existantes sur l'usage des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. Ainsi, il n'a pas proposé de modifications législatives pour obtenir des données des producteurs sur l'utilisation réelle des antibiotiques à la ferme ou encore des données des meuneries sur les antibiotiques ajoutés à la moulée, qui sont pourtant des renseignements essentiels à la surveillance de l'utilisation des antibiotiques. Des données des compagnies pharmaceutiques sur la vente d'antibiotiques, ainsi que des données des vétérinaires relatives aux ordonnances pourraient également s'avérer pertinentes pour la surveillance de l'utilisation des antibiotiques.

Selon l'Association des médecins vétérinaires en industrie animale du Québec

Dans un rapport sur l'usage judicieux des antibiotiques en médecine vétérinaire des grandes populations animales, publié à l'hiver 2014, l'Association des médecins vétérinaires en industrie animale du Québec a indiqué que les connaissances relatives à l'usage des antibiotiques (quantités et molécules utilisées) en production animale étaient insuffisantes. Elle considérerait l'acquisition de celles-ci comme un premier pas essentiel vers un usage plus judicieux des antibiotiques.

38 Certains secteurs de production ont entrepris des actions pour obtenir de l'information sur l'utilisation des antibiotiques, mais le rythme de progression de ces actions est variable. Par exemple, des données sont récoltées par l'intermédiaire de programmes d'assurance qualité. Le MAPAQ n'a toutefois pas accès à ces données.

39 Le ministère offre certains programmes de subvention qui peuvent être utilisés pour des projets de collecte de données sur l'utilisation des antibiotiques. Il ne profite cependant pas de l'attribution de l'aide financière pour récolter l'ensemble des données ayant servi à produire les rapports découlant de ces projets, et ce, afin de bonifier ses propres connaissances. Voici des exemples de projets financés :

- le développement d'un système d'entrée de données informatisées pour le monitoring de l'utilisation des antibiotiques chez le porc au Québec ;
- le portrait des pratiques d'utilisation des antibiotiques par les vétérinaires et les producteurs de bovins laitiers du Québec.

40 Le MAPAQ utilise principalement les données fournies dans le rapport annuel du Programme intégré canadien de surveillance de la résistance aux agents antimicrobiens pour observer les tendances liées à l'usage des antibiotiques. Il n'a toutefois pas de portrait complet et précis de l'utilisation de ces médicaments au Québec :

- Il obtient des données pour deux secteurs de production seulement, soit les secteurs avicole et porcin. Il n'en a donc pas pour le secteur des bovins de boucherie et celui des bovins laitiers.
- Les données obtenues ne sont pas nécessairement représentatives de l'ensemble du Québec : elles proviennent de fermes volontaires, et le nombre de fermes et de vétérinaires participants est faible. Par exemple, les données de 24 fermes du secteur porcin québécois font partie des dernières données de surveillance disponibles dans le rapport de 2018, ce qui représente moins de 2 % des quelque 2 000 producteurs de porc au Québec. De plus, les données de ces 24 fermes ne concernent qu'un des stades de croissance du porc.

Comparaison avec d'autres administrations

D'autres administrations, dont le Danemark et les Pays-Bas, ont conçu une base de données dans laquelle toutes les prescriptions sont enregistrées. Un tel système de surveillance permet notamment de repérer les fermes qui consomment davantage d'antibiotiques, de comparer l'usage des antibiotiques entre les fermes et de suivre l'évolution de la consommation dans le temps par ferme.

Surveillance de la résistance des bactéries aux antibiotiques : utilité limitée

41 Le MAPAQ utilise le Programme québécois d'antibiosurveillance vétérinaire, qu'il a mis en place en 1993, pour surveiller l'émergence des bactéries résistantes aux antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. Ce programme repose sur une surveillance passive, qui comporte des limites.

42 En effet, les données proviennent d'échantillons prélevés sur des animaux malades. On ne connaît pas la représentativité réelle de l'échantillonnage pour cette surveillance passive par rapport à l'ensemble de la population des animaux destinés à l'alimentation. Par comparaison, une surveillance active permet de suivre dans le temps l'évolution de la résistance des bactéries aux antibiotiques à partir d'un échantillonnage déterminé. Pour ce faire, une planification incluant le nombre d'échantillons à prélever, les types d'animaux concernés et le nombre de fermes visées est requise.

43 De plus, en l'absence de données sur l'utilisation des antibiotiques, le MAPAQ ne peut mesurer l'effet de l'évolution de l'utilisation de ces médicaments sur l'apparition de bactéries résistantes aux antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation, ni prendre des mesures pour en limiter l'impact.

44 Par ailleurs, le MAPAQ consulte les résultats de la surveillance active et passive effectuée par le gouvernement fédéral. Cette surveillance permet de dégager des tendances à l'échelle canadienne. Toutefois, le MAPAQ ne peut pas cerner précisément les problèmes liés à la résistance des bactéries aux antibiotiques au Québec, ni déterminer les mesures à mettre en œuvre pour y faire face.

CONSTAT 3

Le MAPAQ tarde à proposer des règlements pour prohiber ou restreindre les usages reconnus comme non appropriés des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Qu'avons-nous constaté ?

45 Le MAPAQ peut proposer au gouvernement des règlements afin de prohiber ou de restreindre l'administration de certains médicaments pour des catégories d'animaux.

46 Or, selon la réglementation actuelle, des antibiotiques peuvent être utilisés chez les animaux destinés à l'alimentation pour des usages pourtant reconnus comme non appropriés, soit comme facteurs de croissance ou à titre préventif en l'absence de maladies dans un troupeau (usage prophylactique).

47 Le MAPAQ tarde ainsi à suivre le mouvement amorcé par plusieurs autres administrations pour restreindre les usages reconnus comme non appropriés des antibiotiques.

Pourquoi ce constat est-il important ?

48 La réglementation permet d'implanter les changements souhaités efficacement et rapidement lorsqu'elle est appuyée par un système de contrôle approprié.

49 Les antibiotiques devraient être réservés au traitement des maladies infectieuses. Les usages inappropriés d'antibiotiques favorisent l'émergence de bactéries résistantes. Comme il a déjà été mentionné, la résistance des bactéries aux antibiotiques se traduit notamment par une prolongation de la durée de la maladie, des soins plus coûteux et un risque de mortalité plus élevé.

Selon l'Organisation mondiale de la Santé

De nombreux pays ont réussi à supprimer l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance chez les animaux destinés à l'alimentation, tandis que plusieurs autres ont réussi à restreindre l'utilisation préventive en l'absence de maladies (usage prophylactique). L'Organisation mondiale de la Santé recommande d'ailleurs de restreindre complètement ces usages pour les catégories d'antibiotiques qui sont importantes sur le plan médical (catégories I, II et III).

Ce qui appuie notre constat

Antibiotiques utilisés comme facteurs de croissance : aucune interdiction

50 Le MAPAQ n'a pas restreint l'administration d'antibiotiques comme facteurs de croissance chez les animaux destinés à l'alimentation.

51 Ainsi, il n'a pas donné suite aux recommandations formulées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement et le ministère de la Santé et des Services sociaux relativement à des mesures réglementaires pour les antibiotiques utilisés comme facteurs de croissance.

Recommandation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

En 2003, dans le rapport relatif à la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement recommandait au gouvernement du Québec « de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage d'antibiotiques comme facteurs de croissance soit interdit en production porcine ».

Recommandation du ministère de la Santé et des Services sociaux

En 2007, dans un mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agro-alimentaire québécois, le ministère de la Santé et des Services sociaux recommandait « que soit interdite l'utilisation systématique d'antibiotiques comme facteurs de croissance chez les animaux d'élevage ». Il préconisait une élimination graduelle de ce type d'usage pour éviter des excès de morbidité ou de mortalité chez les animaux, qui pourraient survenir dans le cas d'un arrêt trop brusque de l'administration d'antibiotiques utilisés comme facteurs de croissance.

52 Depuis 2017, le gouvernement fédéral ne permet plus l'inscription d'allégations en lien avec l'amélioration de la production ou la stimulation de la croissance sur les étiquettes de tous les agents antimicrobiens importants d'un point de vue médical qui ont été approuvés pour un usage vétérinaire. Toutefois, le MAPAQ ne peut s'appuyer uniquement sur cette mesure pour assurer l'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance chez les animaux destinés à l'alimentation. En effet, en consignait une justification dans le dossier, les vétérinaires peuvent toujours prescrire un antibiotique en dérogation des directives de l'étiquette.

53 Soulignons que, du côté de l'Union européenne, l'utilisation d'antibiotiques comme facteurs de croissance est interdite depuis 2006.

Usage prophylactique des antibiotiques : une seule interdiction pour les antibiotiques de catégorie I

54 Les modifications apportées au *Règlement sur l'administration de certains médicaments* sont les seules qui ont été proposées par le MAPAQ pour interdire l'administration préventive de certains antibiotiques lorsque les animaux ne sont pas malades et ne sont pas en contact avec d'autres animaux malades (usage prophylactique). Elles concernent uniquement les antibiotiques de catégorie I, et elles sont en vigueur depuis février 2019 seulement. Cette interdiction est fort pertinente, mais elle est insuffisante pour améliorer l'usage judicieux des antibiotiques. En effet, selon des données ponctuelles obtenues par le ministère en 2016, qui proviennent des résultats d'une enquête téléphonique auprès d'une vingtaine de vétérinaires et d'une étude³, la distribution des antibiotiques de catégorie I chez les animaux destinés à l'alimentation représenterait une petite partie (moins de 1 %) de la distribution totale des antibiotiques.

55 Le MAPAQ n'a proposé aucune autre mesure réglementaire pour prohiber ou restreindre l'usage prophylactique des antibiotiques de catégories II ou III. Pourtant, plusieurs organisations reconnaissent que cet usage n'est pas judicieux, dont l'Organisation mondiale de la Santé et des administrations publiques. L'usage prophylactique est d'ailleurs interdit en Norvège, au Danemark et aux Pays-Bas, et il le sera à partir de 2022 dans l'ensemble de l'Union européenne.

56 En l'absence de balises sur l'utilisation des antibiotiques, des secteurs de production ont jugé nécessaire de s'en fixer, pour répondre aux demandes de leur clientèle et des marchés locaux et étrangers. Voici deux exemples :

- Dès 2014, le secteur avicole canadien a interdit l'utilisation préventive d'antibiotiques de catégorie I chez les poulets de chair destinés au commerce et les dindons, de même que chez les pondeuses et les reproducteurs. Depuis mai 2015, les poussins et les dindonneaux font aussi partie de l'interdiction.
- Depuis 2018, le secteur porcin canadien s'est doté d'une politique d'utilisation des médicaments et des vaccins qui interdit l'usage des antibiotiques de catégories I à III comme facteurs de croissance et l'utilisation préventive des antibiotiques de catégorie I.

3. Il s'agit d'une étude réalisée par le Centre de développement du porc du Québec. Celle-ci porte sur les antibiotiques de catégorie I utilisés dans les principales filières d'animaux d'élevage au Québec.

CONSTAT 4

Le MAPAQ contrôle peu le respect des exigences réglementaires liées à l'administration des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Qu'avons-nous constaté ?

57 Le MAPAQ effectue peu de contrôles pour s'assurer du respect d'une disposition de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, selon laquelle un producteur ne peut administrer un médicament à un animal sans détenir une ordonnance d'un médecin vétérinaire.

58 De plus, le MAPAQ n'a pas encore défini de programme d'inspection pour s'assurer du respect du *Règlement sur l'administration de certains médicaments*. Celui-ci interdit, sauf dans certaines situations particulières, l'administration des antibiotiques de très haute importance (catégorie I) à des fins curatives et préventives chez les animaux destinés ou dont les produits (ex. : œufs, lait) sont destinés à la consommation humaine. Ce règlement a pourtant été édicté en août 2018 et il est en vigueur depuis février 2019.

Pourquoi ce constat est-il important ?

59 La réglementation constitue un moyen efficace d'encourager un comportement si elle est appuyée par un programme d'inspection visant à en assurer l'application.

Ce qui appuie notre constat

60 Le ministère n'a mis en place aucun programme d'inspection visant précisément à s'assurer que les producteurs détiennent une ordonnance d'un vétérinaire pour l'administration des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation, ou à s'assurer que l'administration des antibiotiques de catégorie I est justifiée.

61 Par ailleurs, peu de contrôles sont effectués lors des inspections menées auprès des fermes. En effet, le personnel du MAPAQ peut seulement faire certaines observations relatives aux antibiotiques, c'est-à-dire qu'il peut :

- voir les antibiotiques qui sont en stock ;
- s'assurer de la présence d'une ordonnance d'un vétérinaire pour l'ensemble des antibiotiques et d'une justification pour les antibiotiques de catégorie I qui sont en stock, mais non pour ceux qui ont été administrés à des animaux avant l'inspection.

62 Pour les producteurs de bovins laitiers, le personnel du MAPAQ peut également consulter le contenu du registre exigé en vertu de la *Loi sur les produits alimentaires*. Les renseignements relatifs aux antibiotiques utilisés ainsi que les ordonnances doivent être conservés dans ce registre pour une période d'au moins 12 mois à compter de la date de leur inscription. Un tel registre n'est toutefois pas exigé pour les autres types de producteurs.

63 En 2012, le MAPAQ a conçu une grille de vérification de la gestion des médicaments pour ses inspections auprès des producteurs de bovins laitiers. Cette grille peut également être utilisée dans les autres secteurs de production animale. Toutefois, dans tous les cas, son utilisation est optionnelle et dépend du jugement de l'inspecteur.

64 Dans les faits, la grille de vérification a été peu employée de 2014 à 2018 : elle a été utilisée dans moins de 70 % des inspections réalisées dans le secteur des bovins laitiers et dans moins de 15 % des inspections effectuées dans le secteur des bovins de boucherie, et elle ne l'a pas été dans les secteurs avicole et porcin. Le tableau 1 présente le nombre d'inspections réalisées par le ministère de 2014 à 2018 dans les fermes des quatre grands secteurs de production animale, ainsi que le nombre d'inspections durant lesquelles la gestion des antibiotiques a fait l'objet d'une vérification.

TABEAU 1 Inspections réalisées dans les quatre grands secteurs de production animale de 2014 à 2018

	Secteur avicole	Secteur des bovins de boucherie	Secteur des bovins laitiers	Secteur porcin
Nombre d'inspections	145	2 932	13 554	32
Nombre d'inspections durant lesquelles la gestion des antibiotiques a fait l'objet d'une vérification	0	373 (13 %)	8 999 (66 %)	0

65 De plus, en l'absence d'un registre sur les antibiotiques administrés aux animaux, il est difficile pour le MAPAQ d'effectuer un contrôle efficace. Pourtant, dans l'objectif de contrôler efficacement l'application de la réglementation, le MAPAQ peut proposer au gouvernement une modification législative pour que tous les producteurs aient l'obligation de tenir un registre et d'y consigner certains renseignements, comme c'est déjà le cas pour les producteurs de bovins laitiers. Soulignons que plusieurs associations ou fédérations de producteurs exigent que leurs membres possèdent un registre. Par exemple, les éleveurs de porcs du Québec doivent tenir à jour un registre des traitements afin d'obtenir leur accréditation, laquelle est obligatoire pour la mise en marché du porc au Canada. Le MAPAQ n'a toutefois pas accès aux données provenant des registres de ces éleveurs.

66 Enfin, la grille de vérification de la gestion des médicaments conçue par le ministère ne permet pas de contrôler l'utilisation des antibiotiques de très haute importance (catégorie I), bien que le *Règlement sur l'administration de certains médicaments* soit en vigueur depuis plus de neuf mois. Le ministère ne prévoit pas mettre en place de programme d'inspection sur leur utilisation avant 2020, et celui-ci ne concernera que le secteur des bovins laitiers.

CONSTAT 5

Le MAPAQ incite peu les producteurs et les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Qu'avons-nous constaté ?

67 Le MAPAQ n'a pas de plan d'intervention pour inciter les producteurs à améliorer leurs pratiques en vue de réduire la nécessité de recourir aux antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. Il effectue des actions, mais elles ne rejoignent pas nécessairement la majorité des producteurs.

68 De plus, le ministère tarde à mettre en œuvre un programme permettant aux intervenants du milieu agricole, dont les producteurs, d'avoir accès aux sommes qui sont disponibles pour soutenir les initiatives pouvant contribuer à la réduction de l'usage des antibiotiques.

69 Par ailleurs, le ministère a mis peu de mesures en place pour inciter les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques, alors qu'ils exercent leur profession dans un contexte de conflit de rôles. Cela signifie qu'ils sont autorisés à prescrire des antibiotiques et à les vendre avec profit.

Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Plusieurs moyens contribuent à maintenir les animaux en santé et, par conséquent, à réduire la nécessité de recourir aux antibiotiques. Par exemple, la biosécurité est un ensemble de mesures et de méthodes visant à protéger une population contre l'introduction et la propagation de maladies.

Exemples de mesures de biosécurité

- Contrôler les accès aux lieux d'élevage
- Isoler les animaux infectés
- Séparer les groupes en fonction de la sensibilité des animaux aux maladies
- Effectuer une gestion adéquate du fumier et de la vermine

71 Même lorsque les producteurs ont une connaissance des risques sanitaires et des moyens pour les maîtriser, ils peuvent ne pas adhérer aux changements requis et ne pas effectuer les investissements nécessaires s'ils ne sont pas convaincus que cela améliorera le rendement de leur entreprise.

72 Par ailleurs, la contribution des vétérinaires à la réduction de l'utilisation des antibiotiques et à l'amélioration de leur usage est indispensable. En effet, le médecin vétérinaire est le seul professionnel formé pour diagnostiquer des problèmes de santé chez les animaux. De plus, au Québec, tous les antibiotiques utilisés chez les animaux doivent être prescrits par un vétérinaire.

Ce qui appuie notre constat

Pas de plan du MAPAQ pour inciter les producteurs à améliorer leurs pratiques d'élevage

73 Le MAPAQ ne connaît pas le niveau d'application des bonnes pratiques en matière de prévention et de contrôle des infections à la ferme. Ce n'est que récemment qu'il a fait réaliser une étude sur les mesures de biosécurité en place, mais celle-ci n'inclut pas la production de la volaille.

74 Les associations ou fédérations des quatre principaux secteurs (secteurs avicole, porcin, des bovins de boucherie et des bovins laitiers) administrent des programmes de certification dans lesquels des mesures de biosécurité doivent être appliquées, mais la certification n'est pas toujours obligatoire. Par exemple, elle est facultative pour les bovins de boucherie, mais obligatoire pour les veaux de grain. Le MAPAQ est informé des différentes initiatives mises de l'avant, mais il n'obtient pas de données lui permettant d'apprécier l'application des mesures de biosécurité par les producteurs des différents secteurs.

75 Par ailleurs, le MAPAQ finance annuellement des services vétérinaires préventifs et curatifs dans le cadre du Programme d'amélioration de la santé animale au Québec. Lors des visites des vétérinaires, il n'exige cependant pas que la biosécurité et l'usage des antibiotiques soient systématiquement abordés. En outre, les producteurs ne sont pas tous visités : de 2015 à 2018, plus de 80 % des visites ont été réalisées dans le secteur des bovins laitiers, alors qu'il compte moins de 40 % des exploitations agricoles visées. En comparaison, le secteur des bovins de boucherie, qui comporte environ 30 % des exploitations concernées, a reçu un peu plus de 5 % des visites pour cette même période.

Programme d'amélioration de la santé animale au Québec

Le Programme d'amélioration de la santé animale au Québec, créé en 1971, est un programme gouvernemental permettant l'accessibilité aux services vétérinaires pour tous les producteurs agricoles du Québec, peu importe la localisation ou la taille de leur entreprise. À ce titre, les médecins vétérinaires praticiens visitent les exploitations agricoles pour répondre aux demandes des producteurs pour des services curatifs et préventifs.

76 D'autre part, dans le cadre de ce même programme, le MAPAQ a mis en place différentes campagnes de sensibilisation et de prévention des maladies à l'intention des producteurs. Chacune de ces campagnes porte sur un thème précis considéré comme prioritaire pour un secteur de production donné. Elles reposent sur une participation volontaire des producteurs et le ministère n'a pas prévu de mesures pour rejoindre ceux qui n'y participent pas. Certaines de ces campagnes sont toujours en cours ; pour celle qui s'est terminée pendant la période couverte par nos travaux, le pourcentage de lieux d'élevage visités est peu élevé (21 %). Voici les campagnes relatives aux grands secteurs de production animale.

Année	Campagnes	Lieux d'élevage visités ¹
2017	■ Campagne de sensibilisation et de prévention au sujet des stratégies collectives de contrôle du syndrome reproducteur et respiratoire porcin ■ Campagne de sensibilisation et de prévention au sujet de la biosécurité relative à la bactérie <i>Salmonella Dublin</i> chez les bovins laitiers	■ 21 % des lieux d'élevage porcin² ■ 56 % des lieux d'élevage de bovins laitiers³
2018	■ Campagne pour l'optimisation de la résistance immunitaire dans les élevages vache-veau	■ 10 % des lieux d'élevage de bovins de boucherie³
2019	■ Campagne de sensibilisation et d'accompagnement pour une utilisation judicieuse des antibiotiques dans les élevages porcins	■ 5 % des lieux d'élevage porcin³

1. Les données présentées sont disponibles sur le site Web du MAPAQ. Elles ont été mises à jour le 7 octobre 2019.

2. Cette campagne a pris fin le 31 mars 2019.

3. Cette campagne est toujours en cours ; le pourcentage des lieux visités n'est donc pas définitif.

Appui financier pour les producteurs : des sommes relativement importantes non utilisées

77 Des sommes servant à appuyer les producteurs dans leurs démarches d'amélioration de leurs pratiques ne sont pas utilisées. Une entente fédérale-provinciale pour la période 2018-2023 accorde 15,6 millions de dollars (9,6 millions provenant du gouvernement fédéral et 6 millions provenant du MAPAQ) pour la biosécurité, la traçabilité, la santé animale et la surveillance de la résistance aux antibiotiques. Bien que l'entente soit en vigueur depuis plus de 18 mois, à la fin de nos travaux, le MAPAQ n'avait pas encore mis en œuvre de programme pour que les producteurs puissent bénéficier des sommes disponibles.

78 Par ailleurs, pour l'enveloppe couvrant la période précédente (2013-2018), une somme de plus d'un million de dollars n'a pas été utilisée, soit plus de 20 % des fonds provenant du gouvernement fédéral. D'ailleurs, selon un rapport d'évaluation du programme réalisé par la direction de la vérification interne du ministère, une stratégie de promotion auprès des producteurs agricoles aurait pu prévenir la sous-utilisation du budget. En effet, la promotion faite par les conseillers et les experts du MAPAQ résulte d'initiatives décentralisées.

Vétérinaires : peu de mesures du MAPAQ pour encourager une utilisation judicieuse dans un contexte de conflit de rôles

79 Une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation ne peut se faire sans la contribution des vétérinaires, acteurs importants en santé animale. En effet, depuis plus de 30 ans au Québec, les producteurs doivent obtenir une ordonnance pour administrer des antibiotiques à leurs animaux.

Nature du conflit de rôles

Selon la *Loi sur les médecins vétérinaires*, en plus d'être responsables de prescrire les médicaments, les vétérinaires sont autorisés à les vendre et, par conséquent, à réaliser un bénéfice sur leurs ventes, ce qui les place dans un contexte de conflit de rôles.

80 Bien que le MAPAQ n'ait pas le pouvoir d'intervenir dans l'exercice de la profession vétérinaire, il peut prendre des mesures pour encourager les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques et à en faire un usage judicieux. Toutefois, il a mis peu de ce type de mesures en place.

81 Par exemple, le ministère n'a pas établi de cible de réduction de l'utilisation des antibiotiques. Une telle cible inciterait les vétérinaires à contribuer à l'atteinte d'un objectif commun lié à l'usage de ces médicaments.

82 De plus, puisque le MAPAQ ne fait pas de surveillance de l'utilisation des antibiotiques, il n'est pas en mesure de fournir de l'information sur l'utilisation des antibiotiques en production animale au Québec. Il ne publie pas de portrait global de l'évolution de l'utilisation de ces médicaments, et ce, pour chaque secteur de production et chaque région. La diffusion régulière d'une telle information inciterait les différentes parties prenantes à passer à l'action pour une utilisation plus judicieuse des antibiotiques. Elle permettrait notamment :

- aux vétérinaires de comparer leurs pratiques avec celles de leurs collègues et de proposer des améliorations à apporter ;
- au ministère de connaître les habitudes des vétérinaires concernant la prescription d'antibiotiques, de repérer les grands prescripteurs et d'évaluer si les vétérinaires sont suffisamment sensibilisés à l'usage judicieux des antibiotiques.

83 La diffusion d'une telle information permettrait également aux consommateurs d'interpeller les divers intervenants responsables de l'utilisation des antibiotiques en production animale si les améliorations de l'usage de ces médicaments sont trop peu significatives par rapport à leurs attentes.

84 Enfin, à l'exception des modifications apportées au *Règlement sur l'administration de certains médicaments*, qui interdit notamment l'administration des antibiotiques de catégorie I à des fins préventives lorsqu'aucun animal n'est malade, le MAPAQ n'a pas proposé de règlement pour prohiber ou restreindre les usages reconnus comme non appropriés.

Exemple du Danemark



Depuis plus de 20 ans, le Danemark a mis en place des mesures pour réduire le risque lié au conflit de rôles des vétérinaires. Voici les mesures légales qu'il a fait adopter :

- Un vétérinaire peut vendre des antibiotiques à un producteur pour un traitement initial, mais sans réaliser de profit sur cette vente. Pour les traitements suivants, il remet une ordonnance au producteur et celui-ci doit s'approvisionner auprès d'une pharmacie.
- Le Danemark a rendu obligatoires les visites mensuelles du vétérinaire chez le producteur.

D'autre part, le Danemark a établi des mesures en matière de transparence. Il récolte des données sur les ordonnances vétérinaires et les ventes d'antibiotiques auprès des vétérinaires et des pharmaciens. L'analyse de ces données lui permet de cerner les enjeux et d'entreprendre des actions pour améliorer la situation. Par exemple, des interventions sont réalisées auprès des fermes qui utilisent les plus grandes quantités d'antibiotiques.

CONSTAT 6

Le MAPAQ n'exerce pas de contrôle efficace auprès des meuneries et des producteurs d'animaux d'élevage qui préparent des prémélanges et aliments médicamenteux destinés aux animaux.

Qu'avons-nous constaté ?

85 Le MAPAQ n'a pas l'assurance que tous les établissements qui préparent des prémélanges et aliments médicamenteux destinés aux animaux ont le permis requis.

86 De plus, le ministère inspecte peu les meuneries et les producteurs d'animaux d'élevage qui préparent des prémélanges et aliments médicamenteux afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences réglementaires lors de leurs activités.

Prémélange médicamenteux

Un prémélange médicamenteux est un mélange de substances composé notamment d'un nutriment et d'un médicament, et destiné à la fabrication d'un aliment médicamenteux.

Pourquoi ce constat est-il important ?

87 Le MAPAQ n'a pas l'assurance que les conditions liées à la sécurité et à la qualité des prémélanges et aliments médicamenteux sont respectées lors de leur préparation, alors que près de 75 % des antibiotiques sont administrés aux animaux par l'intermédiaire des aliments. Voici certaines des conditions devant être respectées :

- la présence obligatoire d'une ordonnance délivrée par un vétérinaire ;
- l'utilisation de l'antibiotique et de la dose qui ont été prescrits ;
- l'homogénéité du mélange : un mélange non homogène présente un risque important pour les animaux, car la dose qu'ils ingèrent peut être trop élevée ou trop faible.

88 Le MAPAQ est responsable de l'application du *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux*. Le contrôle qu'il exerce doit lui permettre de s'assurer que ce règlement est respecté.

Ce qui appuie notre constat

Pas d'assurance du MAPAQ que tous les établissements préparant des prémélanges et aliments médicamenteux ont le permis requis

89 Selon une liste fournie par le MAPAQ, ce dernier a délivré un permis permettant la fabrication de prémélanges et d'aliments médicamenteux à 460 établissements. À la suite des questions que nous avons acheminées au ministère à ce sujet, ce dernier a communiqué avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments et a obtenu la liste des établissements qu'elle inspecte et qui produisent des moulées médicamenteuses. En comparant la liste du MAPAQ avec celle de l'Agence, nous avons observé que 298 établissements situés au Québec n'étaient pas inscrits sur la liste du MAPAQ et ne détenaient pas de permis.

90 Le MAPAQ n'a pas d'information au sujet de ces établissements et il n'est pas en mesure de confirmer s'il existe des motifs valables pour lesquels ces établissements sont absents de sa liste.

Peu de contrôle du MAPAQ sur les activités des établissements détenant un permis

91 Selon le *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux*, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation renouvelle le permis du demandeur lorsque les conditions suivantes sont respectées :

- la réception de la demande de renouvellement du permis ;
- le paiement du coût du permis ;
- la réception du rapport de vérification démontrant que la répartition des substances est homogène à l'intérieur d'un prémélange ou d'un aliment médicamenteux.

92 Or, le prélèvement des échantillons requis pour démontrer l'homogénéité du mélange n'est pas effectué par un inspecteur du MAPAQ, par exemple lors d'une visite-surprise. C'est plutôt un membre d'un ordre professionnel, qui pourrait être un employé du titulaire du permis, qui décide des échantillons qu'il transmet au laboratoire du MAPAQ pour analyse. Il y a donc un risque que la sélection soit biaisée.

93 Il y a peu de conséquences pour le demandeur du permis si les échantillons soumis pour analyse ne répondent pas aux exigences. Des échantillons supplémentaires peuvent être soumis au MAPAQ jusqu'à ce qu'ils soient conformes, et ce, avant l'expiration du permis. Notons que le ministère n'augmente pas le niveau de surveillance auprès des demandeurs de permis qui présentent plusieurs échantillons non conformes.

Rôle du membre de l'ordre professionnel dans le prélèvement des échantillons

Le membre de l'ordre professionnel doit exercer dans un champ de pratique lié à la production de prémélanges médicamenteux ou d'aliments médicamenteux, ou à la vérification d'équipement pour cette production.

94 Une fois le permis délivré, le MAPAQ ne planifie aucune inspection pour s'assurer du respect des conditions en lien avec l'utilisation des antibiotiques, notamment la présence de l'ordonnance d'un vétérinaire et le respect de celle-ci pour toute vente ou toute préparation de prémélanges ou d'aliments médicamenteux.

95 Le MAPAQ mène des inspections auprès des détenteurs de permis uniquement lorsqu'il reçoit des plaintes. Depuis 2015, seulement deux établissements ont été visités par un inspecteur. L'absence d'un programme d'inspection structuré et le nombre restreint d'inspections réalisées ne permettent pas au ministère de s'assurer du respect du *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux*.

CONSTAT 7

Le MAPAQ ne surveille pas rigoureusement le respect des concentrations de résidus d'antibiotiques permises dans les aliments.

Qu'avons-nous constaté ?

96 Le MAPAQ ne réalise pas tous les tests planifiés dans ses programmes d'inspection visant à assurer le respect des limites maximales de résidus d'antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 La présence de résidus d'antibiotiques dans les denrées alimentaires d'origine animale peut provoquer des réactions allergiques chez certaines personnes et contribuer à accroître les bactéries résistantes aux antibiotiques.

98 De plus, selon le MAPAQ et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, la présence de résidus d'antibiotiques peut ébranler la confiance des consommateurs à l'égard de la production d'animaux destinés à l'alimentation au Québec et au Canada.

99 Le MAPAQ est responsable de l'inspection des animaux destinés à l'alimentation qui proviennent des fermes n'exportant pas leur production en dehors de la province. Compte tenu de l'un des objectifs de la Politique bioalimentaire 2018-2025, qui est de promouvoir et de valoriser les produits du Québec tant auprès des consommateurs qu'auprès des établissements publics et privés, il est important d'assurer la qualité de ces produits.

Ce qui appuie notre constat

100 En vertu de la réglementation provinciale, les viandes et les produits carnés destinés à la consommation humaine doivent être exempts de toute trace d'antibiotiques autres que ceux dont les limites maximales de résidus sont prescrites dans la réglementation fédérale. Santé Canada fixe une limite maximale par type d'antibiotiques. Cette limite représente la concentration de résidus qui peut demeurer dans les tissus ou les produits alimentaires provenant d'un animal destiné à l'alimentation et à qui des antibiotiques ont été administrés. Elle est basée sur la quantité de résidus qu'un être humain peut consommer quotidiennement tout au long de sa vie sans que cela ait d'effets indésirables sur sa santé. La limite peut être respectée par l'observation d'un délai, appelé *période de retrait*, entre l'administration de l'antibiotique à l'animal et son abattage (pour la viande) ou la récolte de son produit (ex. : œufs, lait, miel).

101 Les abattoirs de compétence provinciale⁴ sont soumis aux inspections du MAPAQ. Ces abattoirs effectuent l'abattage des animaux dont la viande est vendue uniquement au Québec. Selon les données fournies par le MAPAQ⁵, moins de 1 % du porc et de la volaille y sont abattus puisque ces productions sont destinées en grande partie à l'exportation. Cependant, pour les autres productions, dont le bœuf, le veau, l'agneau, la caille et la pintade, environ 25 % du volume global d'abattage est effectué dans les abattoirs de compétence provinciale. En 2018-2019, il y avait 55 abattoirs de ce type, dont :

- 26 abattoirs sous inspection permanente, qui ne peuvent fonctionner qu'en présence d'inspecteurs du ministère ;
- 29 abattoirs faisant l'objet d'inspections sporadiques en raison du faible volume d'abattage (l'abattage est uniquement à forfait et la viande ne peut être commercialisée).

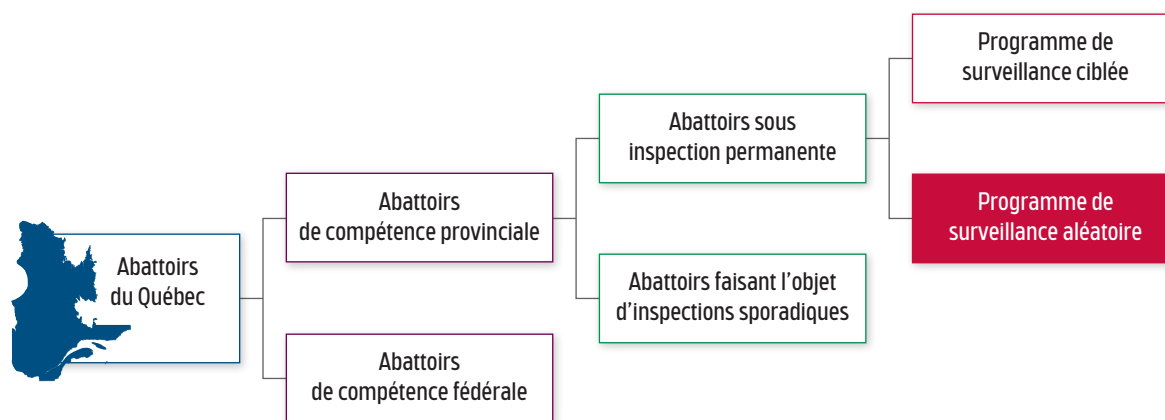
102 Pour les abattoirs sous inspection permanente, le MAPAQ a mis en place deux programmes pour assurer la surveillance des résidus d'antibiotiques chez les animaux envoyés à l'abattoir :

- un programme de surveillance ciblée : des prélèvements sont réalisés sur tout animal que l'inspecteur suspecte d'avoir reçu un traitement antibiotique ;
- un programme de surveillance aléatoire : des prélèvements sont réalisés sur des animaux d'apparence saine sélectionnés de manière aléatoire.

103 Lors de notre audit, nous avons examiné le programme de surveillance aléatoire. La figure 5 illustre les types d'abattoirs au Québec et les programmes de surveillance du MAPAQ.

4. Au Québec, d'autres abattoirs sont supervisés par le gouvernement fédéral. La commercialisation visée est alors nationale ou internationale.

5. Les données concernent l'année 2017-2018.

FIGURE 5 Types d'abattoirs et programmes de surveillance du ministère

104 Dans le cadre du programme de surveillance aléatoire, le MAPAQ détermine chaque année le nombre minimal de tests à réaliser par abattoir, par type de viande (rouge ou blanche) et par espèce animale, sur la base d'un pourcentage de bêtes abattues au cours de l'année précédente. Le tableau 2 présente les tests qui étaient planifiés durant les trois dernières années pour lesquelles les données étaient disponibles.

TABEAU 2 Tests planifiés dans le programme de surveillance aléatoire

	Viande rouge			Viande blanche		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre d'abattoirs visés par le programme	14	13	13	8	8	7
Nombre de bêtes abattues	112 532	125 492	129 369	2 465 101	2 594 474	2 505 809
Nombre de tests planifiés	170	284	284	80	80	74
Pourcentage de tests planifiés par rapport aux bêtes abattues	0,151 %	0,226 %	0,220 %	0,003 %	0,003 %	0,003 %

105 Or, les tests planifiés dans le programme de surveillance aléatoire ne sont pas tous réalisés. En 2016-2017 et en 2017-2018, le nombre de tests effectués a été inférieur au nombre de tests planifiés dans respectivement 48 % et 40 % des abattoirs. Le tableau 3 présente le détail selon le type de viande.

TABEAU 3 Abattoirs pour lesquels le nombre de tests planifiés n'a pas été respecté

	Viande rouge			Viande blanche			Total		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre	8 sur 14	6 sur 13	7 sur 13	n.d. ¹	4 sur 8	1 sur 7	n.d. ¹	10 sur 21	8 sur 20
Pourcentage	57 %	46 %	54 %	n.d. ¹	50 %	14 %	n.d. ¹	48 %	40 %

1. Il nous est impossible de conclure que les tests menés en 2015-2016 dans le cadre du programme de surveillance aléatoire ont été réalisés pour les espèces à viande blanche. Les prélèvements effectués du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016, qu'ils soient issus du programme de surveillance aléatoire ou du programme de surveillance ciblée, ont été transmis au laboratoire du MAPAQ par l'intermédiaire du programme de surveillance ciblée. Il n'est donc pas possible de distinguer le nombre de prélèvements effectués pour chacun des deux programmes.

106 Dans les abattoirs pour lesquels le nombre de tests planifiés n'a pas été respecté, les pourcentages de tests non réalisés sont variables. Le tableau 4 présente le détail selon le type de viande.

TABEAU 4 Pourcentage de tests non réalisés dans les abattoirs pour lesquels le nombre de tests planifiés n'a pas été respecté

	Viande rouge			Viande blanche		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre de tests non réalisés	34	22	67	n.d. ¹	18	4
Nombre de tests planifiés	64	239	237	80 ¹	44	6
Pourcentage de tests non réalisés	53 %	9 %	28 %	n.d. ¹	41 %	67 %

1. Il nous est impossible de conclure que les tests menés en 2015-2016 dans le cadre du programme de surveillance aléatoire ont été réalisés pour les espèces à viande blanche. Les prélèvements effectués du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016, qu'ils soient issus du programme de surveillance aléatoire ou du programme de surveillance ciblée, ont été transmis au laboratoire du MAPAQ par l'intermédiaire du programme de surveillance ciblée. Il n'est donc pas possible de distinguer le nombre de prélèvements effectués pour chacun des deux programmes.

107 Enfin, la surveillance du MAPAQ comporte d'autres lacunes :

- Depuis plusieurs années, le ministère applique le programme de surveillance aléatoire sans ajuster son échantillonnage en fonction des résultats obtenus durant les années précédentes. Par exemple, il pourrait réaliser davantage de tests dans les abattoirs les plus à risque.
- Le système mis en place par le ministère pour contrôler les contrevenants n'est pas dissuasif. Un test positif peut donner lieu à un avertissement, appelé *avis de non-conformité*. En cas de récidive, le MAPAQ doit produire un rapport d'infraction qu'il transmet au ministère de la Justice, et il peut imposer une amende si le récidiviste est reconnu coupable. Dans les faits, le MAPAQ ne fait pas l'exercice d'identifier les propriétaires en situation de récidive : il n'est donc pas en mesure de produire de rapports d'infraction.
- En mai 2019, nous avons informé les représentants du ministère qu'ils n'avaient pas en main toute l'information quant à la mise en œuvre du programme de surveillance aléatoire : pour l'année 2015-2016, les données de 2 des 21 abattoirs en activité étaient manquantes. Le ministère n'était pas au fait de cette situation.
- Le MAPAQ ne diffuse aucune information sur les résultats de l'application de ses deux programmes de surveillance relatifs aux abattoirs sous inspection permanente.

Avis de non-conformité

L'avis de non-conformité est un avertissement officiel qui permet de signifier au contrevenant qu'il est en infraction. Toutefois, cela n'entraîne pas la rédaction d'un rapport d'infraction.

Position du ministère sur la diffusion de l'information aux consommateurs

Dans son plan stratégique 2015-2018, qui a été prolongé en 2018-2019, le ministère indique qu'il « est d'avis que les consommateurs ont le droit à une information juste et transparente sur les aliments. Outre les prix, ils sont intéressés par la provenance et l'authenticité des produits, leur valeur nutritive et leur effet sur la santé, de même que la qualité, la composition et les méthodes de production ou de préparation des aliments qu'ils achètent. Le Ministère visera à faciliter l'accès à cette information sur les aliments, ce qui favorisera la transparence et montrera sa volonté de répondre aux attentes des consommateurs. »

RECOMMANDATIONS

108 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Préciser ce qu'est une utilisation judicieuse des antibiotiques et les moyens qu'il entend prendre pour atteindre cet objectif.
- 2 Acquérir l'information nécessaire pour assumer ses responsabilités quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.
- 3 Prendre les mesures nécessaires pour que les antibiotiques dont les usages sont reconnus comme non appropriés chez les animaux destinés à l'alimentation ne soient plus utilisés à ces fins.
- 4 S'assurer du respect, par les producteurs, de la réglementation concernant l'utilisation des antibiotiques.
- 5 Mettre en place des mesures pour inciter les producteurs et les vétérinaires à contribuer pleinement à la réduction de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation.
- 6 Exercer un contrôle efficace de l'application du *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux* auprès des meuneries et des producteurs d'animaux d'élevage qui y sont soumis.
- 7 Surveiller rigoureusement le respect des concentrations de résidus d'antibiotiques permises dans les aliments.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« Le MAPAQ accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec qui lui sont adressées. Il partage les propos du Vérificateur général à savoir que l'utilisation des antibiotiques est essentielle pour traiter et prévenir les maladies infectieuses et qu'il est nécessaire d'en faire un usage judicieux tant en médecine humaine qu'en médecine vétérinaire pour en préserver l'efficacité.

« À l'instar du Vérificateur général, le MAPAQ est également d'avis que la lutte à l'antibiorésistance est une responsabilité partagée entre de nombreux intervenants (gouvernement, industries, citoyens) et qu'elle concerne à la fois les secteurs de la santé humaine, de l'agriculture et de l'environnement. La contribution de chacun de ces secteurs, dans la mesure de leurs mandats, de même que leur collaboration étroite sont donc essentielles au succès de cet effort.

« Même s'il ne peut assumer à lui seul la responsabilité d'assurer la pérennité des antibiotiques, le MAPAQ est d'avis que l'utilisation judicieuse des médicaments constitue un critère à considérer dans le développement d'activités à caractère durable, et ce, pour tout organisme ayant un rôle à jouer en matière de lutte à l'antibiorésistance. Le MAPAQ est par ailleurs conscient du rôle qu'il peut jouer, dans les limites de son mandat et en collaboration avec les autres secteurs. Il reconnaît l'importance d'envoyer un signal clair à ses partenaires et, pour ce faire, s'engage à définir plus clairement sa stratégie en matière de lutte à l'antibiorésistance chez les animaux, afin de contribuer davantage à en protéger l'efficacité thérapeutique chez les animaux et les humains. À ce titre, le MAPAQ prévoit, au cours des prochaines années, l'implantation progressive d'un système de monitoring de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux. Ce système constituera un outil essentiel dans la poursuite des activités du MAPAQ en matière de lutte à l'antibiorésistance et permettra de répondre à plusieurs des recommandations du présent rapport.

« En matière de réglementation, le Québec fait bonne figure depuis plusieurs décennies, puisqu'il était, jusqu'à tout récemment, la seule juridiction provinciale à obliger l'obtention d'une ordonnance vétérinaire pour se procurer un antibiotique. Afin de contribuer à un meilleur contrôle de l'usage des médicaments en agriculture, le MAPAQ a mis en place, en 1986, un régime de permis pour la fabrication et la vente d'aliments médicamenteux en adoptant le *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux*. De plus, en 2019, le *Règlement sur l'administration de certains médicaments* a été modifié de façon à encadrer l'utilisation des antibiotiques de haute importance en médecine humaine chez les animaux de consommation en vue d'en protéger l'efficacité.

« Afin de s'assurer du respect des règlements qu'il met en place, le MAPAQ réalise des activités de surveillance en matière d'inspection. Il compte d'ailleurs mettre en œuvre un programme d'inspection concernant le *Règlement sur l'administration de certains médicaments*. De même, il compte bonifier sa surveillance en ce qui concerne le *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux* auprès des détenteurs de permis qui y sont soumis.

« Afin de répondre aux préoccupations légitimes des consommateurs concernant la présence possible de résidus d'antibiotiques dans les viandes, le MAPAQ mettait de l'avant, en 2009, des programmes de surveillance ciblée et aléatoire des résidus d'antibiotiques chez les animaux livrés à l'abattoir aux fins de consommation humaine. Ces programmes pourraient être bonifiés pour exercer une surveillance accrue des résidus d'antibiotiques afin d'assurer l'innocuité de la viande produite au Québec.

« Parmi les outils majeurs dont dispose le MAPAQ pour réaliser ses engagements en matière de lutte à l'antibiorésistance en production animale, la Politique bioalimentaire 2018-2025 et la Politique gouvernementale de prévention en santé agissent en synergie, puisqu'elles prévoient toutes deux des orientations et des actions visant à contrer ce phénomène. De plus, la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux, un regroupement volontaire de partenaires, mobilise les différents acteurs en santé animale à agir dans le même sens.

« À l'instar de plusieurs organisations partenaires, le MAPAQ a d'ailleurs pris position, en 2017, en publiant sur son site Web un énoncé de position rappelant l'importance de l'utilisation judicieuse des antibiotiques par les professionnels de la médecine vétérinaire et de la médecine humaine et par les propriétaires d'animaux, de façon à protéger la santé et le bien-être des animaux ainsi que la santé des humains.

« En dehors de ses engagements dans les stratégies et politiques mentionnées ci-haut, le MAPAQ alloue, dans le cadre de ses activités régulières, des efforts importants à l'amélioration de la biosécurité, à la surveillance des maladies et à la promotion de l'utilisation judicieuse des antibiotiques par l'entremise de ses actions de surveillance, ses services diagnostiques, ses programmes d'aide financière et par la modernisation des lois et règlements dont il a la charge.

« Grâce à ses multiples activités en matière de surveillance, de sensibilisation, de réglementation et d'inspection, et par l'entremise de ses différents programmes, stratégies et politiques, le Québec poursuit ses efforts pour faire face à l'enjeu que représente la résistance aux antibiotiques et suivre le mouvement international. Le MAPAQ, en collaboration avec ses partenaires, compte donc continuer à travailler sur tous ces volets qui constituent des éléments clés pour encourager la diminution de l'utilisation des antibiotiques en santé animale. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Réglementation relative aux médicaments vétérinaires

Historique des actions du ministère pour l'obtention
de données sur l'utilisation des antibiotiques
en production animale

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 2019 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MAPAQ exerce le leadership nécessaire à une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation, afin de préserver leur efficacité thérapeutique chez les animaux comme chez les humains.	■ Une surveillance de l'utilisation des antibiotiques et de l'antibiorésistance est effectuée afin que les enjeux et les priorités d'intervention soient déterminés. ■ Des balises encadrent l'utilisation des antibiotiques pour que les usages non appropriés soient évités. ■ Des mesures sont en place afin que les producteurs agricoles adoptent d'autres moyens que l'utilisation des antibiotiques pour prévenir les infections et contrôler la propagation des maladies infectieuses. ■ L'efficacité des mesures mises en place pour une utilisation judicieuse des antibiotiques est évaluée et des ajustements sont apportés au besoin. ■ De l'information sur l'utilisation des antibiotiques et sur l'antibiorésistance, chez les animaux destinés à l'alimentation, est communiquée aux consommateurs, aux producteurs agricoles, aux médecins vétérinaires ainsi qu'aux intervenants concernés du secteur de la santé.

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 (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 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 31 octobre 2019.

L'audit porte sur l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation et il a été effectué auprès du MAPAQ. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de l'entité. Nous avons également rencontré des représentants de l'Ordre des médecins vétérinaires du Québec ainsi que des représentants de certaines associations de producteurs. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de systèmes d'information du MAPAQ concernant la gestion des antibiotiques en production animale. En outre, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de décembre 2018 à septembre 2019. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2016-2017 à 2018-2019 et sur celles menées d'avril à juillet 2019. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes et des constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE L'ENTITÉ

Les rôles et responsabilités du MAPAQ quant à l'utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation proviennent principalement de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* et de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, ainsi que des règlements qui en découlent.

Ses principales responsabilités sont les suivantes :

- favoriser la prospérité du secteur bioalimentaire et veiller à la qualité des aliments, dans une perspective de développement durable ;
- concevoir, notamment dans une perspective de développement durable, des politiques et des mesures relatives à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et à l'utilisation des produits agricoles, aquatiques ou alimentaires, veiller à leur mise en œuvre et, à ces fins, exécuter ou faire exécuter des recherches, des études, des enquêtes ou des inventaires ;
- élaborer des plans, des programmes ou des projets propres à favoriser le redressement ou le développement de l'agriculture, ou encore une meilleure utilisation ou une meilleure conservation des ressources agricoles ;
- exercer une surveillance de toute la chaîne alimentaire aux fins de la protection de la santé publique de même que de l'amélioration de la santé et du bien-être des animaux ;
- voir à ce que soit assuré un niveau approprié de protection sanitaire des animaux par l'application de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux* et des règlements qui en découlent, tels que :
 - le *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux* ;
 - le *Règlement sur l'administration de certains médicaments*.

Le MAPAQ doit également proposer au gouvernement, dans une perspective de développement durable, les modifications réglementaires nécessaires, notamment de prohiber ou de restreindre l'administration de certains médicaments pour des catégories d'animaux, si un tel usage peut porter atteinte à la santé humaine.

De plus, il est responsable d'assumer le leadership de la mise en œuvre de la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux, en concertation avec les partenaires concernés, et de coordonner la mise en œuvre et le suivi de la Politique bioalimentaire 2018-2025.

Enfin, tout comme les autres ministères, le MAPAQ doit prendre en compte, dans le cadre de ses activités, les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* afin de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Ces principes sont notamment la santé et la qualité de vie, l'équité et la solidarité sociales ainsi que la prévention et la précaution.

RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES

La pratique de la médecine vétérinaire, y compris la prescription, la vente ou la commercialisation de médicaments, est régie par des lois provinciales. La réglementation québécoise qui s'applique aux médicaments vétérinaires comprend notamment :

- la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*⁶
 - le *Règlement sur les prémélanges médicamenteux et les aliments médicamenteux destinés aux animaux*
 - le *Règlement sur l'administration de certains médicaments*
- la *Loi sur les médecins vétérinaires*⁷
 - le *Règlement sur les conditions et modalités de vente des médicaments*
 - le *Règlement sur les ordonnances des médecins vétérinaires*
- la *Loi sur la pharmacie*⁸
 - le *Règlement sur les conditions et modalités de vente des médicaments*

6. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est chargé de l'exécution de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*.

7. Le ministre de la Justice est responsable de l'application de la *Loi sur les médecins vétérinaires*.

8. Le ministre de la Justice est responsable de l'application de la *Loi sur la pharmacie*.

HISTORIQUE DES ACTIONS DU MINISTÈRE POUR L'OBTENTION DE DONNÉES SUR L'UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES EN PRODUCTION ANIMALE

2006	Un groupe de travail relevant du MAPAQ a produit un document intitulé <i>Distribution des antimicrobiens au Québec : Sources de collecte des données en continu</i> . Ce document contient notamment des recommandations pour la mise en place d'un système de collecte de données en continu afin d'établir le portrait de la consommation et des schémas d'utilisation ¹ des antibiotiques dans les différentes productions animales.
2011	Le MAPAQ a mandaté une firme externe pour qu'elle produise une étude de faisabilité concernant un système de collecte de données sur l'utilisation des antibiotiques chez les animaux.
2012	Le MAPAQ a produit un document contenant une proposition de système de monitoring en continu de l'utilisation des antibiotiques chez les animaux au Québec.
2013	Le MAPAQ a produit un premier rapport d'étape sur le projet de monitoring de l'utilisation des antibiotiques.
2014	Le MAPAQ a produit un second rapport d'étape sur le projet de monitoring de l'utilisation des antibiotiques.
2015	Le MAPAQ a produit un troisième et dernier rapport d'étape sur le projet de monitoring de l'utilisation des antibiotiques.
2018	Le MAPAQ a mandaté une firme externe pour qu'elle produise une étude de faisabilité, un devis technique et un plan d'action sur un système de monitoring pérenne au Québec.

1. Un schéma d'utilisation des antibiotiques est spécifié par une dose (mg/kg), une voie d'administration (injection, eau, aliment, etc.), une fréquence, une durée d'administration et diverses conditions (produit pharmaceutique, stade physiologique, conditions d'élevage, etc.).

CHAPITRE 8

Motion de l'Assemblée nationale relative au Fonds vert

État de situation

EN BREF

Ce chapitre présente la motion adoptée par l'Assemblée nationale relativement au Fonds vert de même que les travaux entrepris par le commissaire au développement durable pour y donner suite.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire au
développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Moïsette Fortin

Directrice d'audit

Daniel Martel

Directeur d'audit

Roberto Grondin

SIGLE

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

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	369
Travaux du commissaire au développement durable	371

MISE EN CONTEXTE

1 Le Fonds vert a été créé en 2006 afin de favoriser le développement durable du Québec. Sa gestion a été confiée au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Le Fonds vert peut constituer un outil puissant de développement durable s'il est géré adéquatement au regard de ses objectifs et si les sommes considérables qui y sont recueillies sont bien utilisées. C'est pourquoi ses activités ont attiré l'attention soutenue du commissaire au développement durable et du Vérificateur général de même que des parlementaires et des médias.

2 Ainsi, nous avons publié en 2014 un rapport d'audit sur la gestion du Fonds vert et l'aide financière qu'il alloue. Par la suite, nous avons effectué des suivis relatifs à l'application des recommandations découlant de cet audit.

3 Une réforme de la gouvernance du Fonds a mené à la création, en 2017, du Conseil de gestion du Fonds vert et à la répartition de responsabilités entre le MELCC et cette nouvelle entité. La Commission de l'administration publique a demandé au commissaire au développement durable de faire une évaluation complète de la mise en œuvre de cette réforme.

4 En mai 2019, nous avons publié un état de situation sur le Fonds vert. Nous y avons expliqué les motifs pour lesquels nous avons jugé qu'il n'était pas approprié, pour le moment, de donner suite à la demande de la Commission de l'administration publique. Près de cinq ans après la publication de notre rapport d'audit initial sur le Fonds vert, nous avons constaté que :

- même si, lors de notre suivi de 2018, les progrès étaient jugés satisfaisants pour la grande majorité des recommandations, nous ne pouvions conclure qu'elles étaient appliquées complètement ;
- de nouvelles situations problématiques relatives à la gestion du Fonds vert étaient observées depuis sa réforme, notamment un différend qui persistait entre le Conseil de gestion du Fonds vert et le MELCC quant à l'interprétation de dispositions légales relatives à leurs rôles et responsabilités respectifs.

5 Le 11 juin 2019, l'Assemblée nationale a adopté la motion à laquelle la vérificatrice générale fait référence dans ses observations au chapitre 1 et qui indique :

« Que l'Assemblée nationale exige que le Conseil de gestion du Fonds vert et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques agissent avec toute la transparence nécessaire afin de permettre au Commissaire au développement durable de poursuivre son travail d'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert dès la rentrée parlementaire d'automne 2019 ; et

« Que cette motion soit un ordre de l'Assemblée nationale. »

Fonds vert

Le Fonds vert est utilisé pour la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles et la gouvernance de l'eau.

6 Or, le 25 juin 2019, le gouvernement a annoncé un nouveau modèle de gouvernance du Fonds vert et a indiqué qu'un projet de loi serait déposé à cet effet dès l'automne. Les changements annoncés viseraient notamment à :

- renommer le Fonds vert, qui deviendrait le « Fonds d'électrification et de changements climatiques » afin que soit reflété le recentrage de sa mission ;
- abolir le Conseil de gestion du Fonds vert ;
- confier un rôle indépendant de vérification du nouveau fonds à la vérificatrice générale du Québec, assistée du commissaire au développement durable.

TRAVAUX DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

7 Le commissaire a entrepris des travaux et il va les poursuivre au cours des prochains mois. Les résultats seront publiés au moment opportun afin d'informer les parlementaires.

Pourquoi faisons-nous ces travaux ?

8 Soucieux de répondre de manière diligente à la motion de l'Assemblée nationale, le commissaire a, dès septembre, annoncé au MELCC et au Conseil de gestion du Fonds vert son intention de procéder à des travaux d'audit de performance portant sur la gestion du Fonds vert et d'informer les parlementaires de l'évolution de la situation.

Qu'avons-nous observé ?

9 Les deux entités nous ont assurés de leur pleine collaboration et ont fait preuve d'ouverture, tout comme elles l'avaient fait lors de nos travaux antérieurs. Nous avons déjà échangé à plusieurs reprises avec des représentants de ces entités. Ces derniers nous ont d'ailleurs remis plusieurs documents pour la suite de nos travaux.

10 Le projet de loi n° 44 intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* a été déposé à l'Assemblée nationale le 31 octobre 2019. Il présente notamment le nouveau modèle de gouvernance du Fonds d'électrification et de changements climatiques qui remplace le Fonds vert. De plus, il ajoute aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Quels sont les travaux à venir ?

11 Dans le contexte des changements annoncés et du dépôt du projet de loi, notre stratégie de travail prévoit différents volets, dont :

- une appréciation de l'attribution des aides financières par le Fonds vert ;
- la réalisation d'une vigie concernant la restructuration et la mise en place des mécanismes de gouvernance et de gestion du nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques ;
- la réalisation de travaux d'audit de performance.

CHAPITRE 9

Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable

Vigie

EN BREF

La Stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

Il existe une volonté au sein du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques qu'une nouvelle stratégie soit adoptée d'ici la fin de 2020. Étant donné que la stratégie actuellement en vigueur a pris effet en octobre 2015, cela respecterait à peu de chose près le délai de cinq ans prévu par la loi pour sa révision. Toutefois :

- l'échéancier pour y arriver est serré : au regard des retards qui sont survenus lors de la révision de la stratégie précédente ainsi que lors de la mise en œuvre de la stratégie actuelle, il n'est pas sans risque ;
- le ministère n'a pas entrepris les démarches pour produire, avant l'adoption envisagée de la prochaine stratégie, deux documents pourtant très importants pour permettre une réflexion éclairée sur les choix à faire dans celle-ci.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire au
développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Francis C. Bergeron

SIGLES

CIDD Comité interministériel du développement durable

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

PADD Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	379
Échéancier serré et risque de retard	383
Report de rapports permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie	387
Conclusion des observations	390

MISE EN CONTEXTE

1 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme. Il prend en compte les dimensions économique, environnementale et sociale des activités de développement.

2 En 2006, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable*, qui vise à inscrire toutes les actions de l'administration publique dans la recherche d'un développement durable. La responsabilisation de l'administration publique en la matière est favorisée par l'institution d'un commissaire au développement durable, dont les responsabilités sont définies dans la *Loi sur le vérificateur général*.

3 La *Loi sur le développement durable* (ci-après « la loi ») prévoit, entre autres, que la mise en œuvre du développement durable doit :

- s'appuyer sur une stratégie gouvernementale adoptée par le gouvernement ;
- se réaliser dans le respect des 16 principes qu'elle établit.

16 principes du développement durable

1. santé et qualité de vie
2. équité et solidarité sociales
3. protection de l'environnement
4. efficacité économique
5. participation et engagement
6. accès au savoir
7. subsidiarité
8. partenariat et coopération intergouvernementale
9. prévention
10. précaution
11. protection du patrimoine culturel
12. préservation de la biodiversité
13. respect de la capacité de support des écosystèmes
14. production et consommation responsables
15. pollueur payeur
16. internalisation des coûts

Pourquoi avons-nous fait cette vigie ?

4 Étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable et le fait que la stratégie actuellement en vigueur arrivera à terme à la fin de 2020, il est normal, en tant que commissaire au développement durable, que j'accorde un intérêt particulier à sa révision.

5 Le Vérificateur général énonce, dans son *Plan stratégique 2019-2023*, sa volonté d'accroître l'influence du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique. Ce plan stratégique prévoit que le commissaire déposera annuellement à l'Assemblée nationale un rapport de vigie sur l'élaboration de la nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable, et ce, jusqu'à sa publication.

Quelle est la portée de nos travaux ?

- 6 Ce premier rapport de vigie expose mes observations relativement :
- à la planification de la révision de la stratégie 2015-2020 ;
 - à l'élaboration de l'état de la situation du développement durable au Québec et du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

La stratégie gouvernementale de développement durable

7 La stratégie gouvernementale constitue le cadre de référence dans lequel le gouvernement fixe les objectifs qu'il veut atteindre et les façons d'y arriver. À cet effet, la loi stipule que certains éléments doivent y être exposés (Figure 1).

FIGURE 1 Éléments exposés dans la stratégie gouvernementale selon la *Loi sur le développement durable*



- 8 Afin d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la loi indique aussi que la stratégie doit :
- identifier certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ;
 - préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne ;
 - prévoir les mécanismes ou les moyens retenus pour assurer son suivi.

Révision périodique du contenu de la stratégie

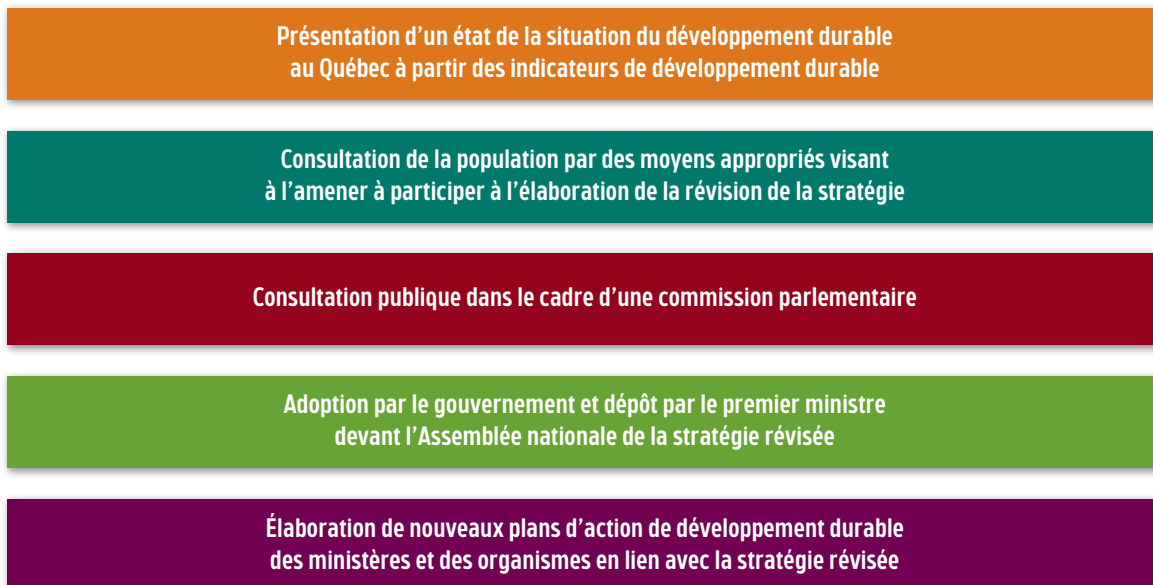
9 Le gouvernement est tenu de réviser périodiquement l'ensemble du contenu de la stratégie, comme le stipule la loi. Ces révisions générales sont effectuées tous les cinq ans, mais le gouvernement peut reporter un exercice de révision pour une période maximale de deux ans.

Report de la révision de la stratégie précédente

Pour la révision de la stratégie précédente, soit celle couvrant la période 2008-2013, le gouvernement s'est prévalu de la disposition de la *Loi sur le développement durable* lui permettant de reporter l'exercice de révision pour une période maximale de deux ans.

10 La figure 2 présente les étapes relatives au processus de révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable.

FIGURE 2 Étapes relatives au processus de révision de la Stratégie gouvernementale de développement durable



- 11 Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est responsable de coordonner l'exercice de révision de la stratégie et de recommander au gouvernement l'adoption de la stratégie révisée.
- 12 Il a aussi la responsabilité de coordonner les travaux visant :
 - à élaborer des bilans périodiques de la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration ;
 - à dresser un rapport de cette mise en œuvre (appelé le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie), avec la collaboration des autres ministères concernés.

OBSERVATION 1

Échéancier serré et risque de retard

Qu'avons-nous observé ?

13 Selon les renseignements obtenus auprès du MELCC, il existe une volonté de renouveler la stratégie couvrant la période 2015-2020 d'ici la fin de 2020. Étant donné que cette stratégie a pris effet en octobre 2015, l'échéancier respecterait à peu de chose près le délai de cinq ans prévu par la loi pour la révision de la stratégie.

14 Si cette volonté se concrétise, les travaux menant à l'adoption d'une stratégie révisée par le gouvernement devraient se dérouler sur une période d'à peine 14 mois. Cette situation n'est pas sans risque étant donné que :

- la révision de la stratégie précédente (2008-2013) a subi des retards importants au regard des échéances pourtant plus longues ;
- la mise en œuvre de la stratégie actuelle (2015-2020) a aussi accusé des retards non négligeables.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

15 L'utilisation de la période de prolongation peut entraîner un certain attentisme dans la démarche des ministères et organismes assujettis à la loi. Par exemple :

- des entités ayant déjà atteint les objectifs qu'elles se sont fixés risquent d'attendre la nouvelle stratégie avant de s'en fixer de nouveaux, compte tenu des efforts requis pour ce faire ;
- des entités n'ayant pas inscrit à leur plan d'action de développement durable (PADD) d'actions en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle peuvent ne pas voir l'intérêt de remédier à cette situation avant l'adoption d'une nouvelle stratégie.

16 De plus, compte tenu des résultats préliminaires préoccupants de la mise en œuvre de la stratégie actuelle, la révision de celle-ci s'impose pour s'assurer que l'Administration est sur la bonne voie dans sa recherche d'un développement durable.

Résultats préliminaires de la mise en œuvre de la stratégie

Les résultats établis dans le bilan de mi-parcours relativement au respect des exigences de participation et à la progression de l'administration publique vers l'atteinte des objectifs établis par la stratégie sont préoccupants :

- 7 des 9 exigences visant la participation d'un nombre minimal de ministères et organismes ne seraient pas respectées par l'administration publique ;
- pour 41 % des résultats recherchés, les progrès seraient à surveiller.

Le bilan de mi-parcours a pour objectif de dresser l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 et de mettre en évidence les engagements pris collectivement par les ministères et organismes, dans leur plan d'action de développement durable, pour faire progresser le Québec dans la réalisation de ses objectifs. Il est réalisé par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques avec la collaboration des ministères et organismes, à partir de l'information contenue dans le plan d'action de développement durable de chaque entité et de leur rapport annuel de gestion 2016-2017. Le ministère envisage la publication de ce bilan pour la fin de 2019.

Ce qui appuie notre observation

Retards lors de la révision de la stratégie précédente (2008-2013)

17 La révision de la stratégie 2008-2013 a subi des retards à différentes étapes :

- La planification initiale prévoyait que les travaux de révision commenceraient en avril 2012 et nécessiteraient 32 mois au total pour en arriver à l'adoption de la stratégie révisée par le gouvernement.
- En réalité, l'exercice complet de révision a plutôt commencé en septembre 2012 et a nécessité 38 mois de travaux jusqu'à son adoption par le gouvernement.
- D'autres retards se sont produits par rapport aux diverses planifications élaborées par le MELCC au cours des travaux, notamment en ce qui concerne le dépôt d'un projet de la stratégie révisée à l'Assemblée nationale en vue d'une commission parlementaire, ainsi que la tenue de cette dernière.
- Finalement, l'adoption de la stratégie révisée par le gouvernement (fin octobre 2015) a accusé un retard d'environ 10 mois par rapport à la date limite contenue dans le décret gouvernemental (fin décembre 2014) ainsi que par rapport au délai maximal prescrit par la loi (entrée en vigueur de la stratégie précédente : janvier 2008 ; révision prévue après cinq ans avec le report possible de deux ans, ce qui menait au plus tard en janvier 2015).

18 Des retards par rapport à la planification ont aussi eu lieu pour la publication de l'état de la situation du développement durable au Québec pour la période 2006-2013 et pour le dépôt du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2008-2013.

Retards dans la mise en œuvre de la stratégie actuelle (2015-2020)

19 La mise en œuvre de la stratégie actuelle a également subi des retards.

20 Peu d'entités avaient publié leur PADD au moment prévu, comme indiqué dans mon rapport portant sur l'application de la loi, publié en mars 2017.

21 À la suite de l'adoption de la stratégie 2015-2020, chaque ministère ou organisme assujéti à la loi devait rendre public, au plus tard le 31 mars 2016, un nouveau PADD afin de contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie. Or, en janvier 2017, soit un peu plus de neuf mois après l'échéance, 34 % des PADD n'avaient pas encore été publiés. À titre comparatif, pour la stratégie 2008-2013, pratiquement toutes les entités avaient publié leur PADD respectif dans ce même délai de neuf mois suivant la date limite. Bien que la situation se soit aujourd'hui presque totalement résorbée, un tel retard peut avoir contribué aux difficultés rencontrées dans l'atteinte des résultats recherchés.

22 En outre, nos travaux ont permis de constater un sérieux retard dans la production du bilan de mi-parcours de la stratégie 2015-2020.

23 Lors du lancement de la stratégie 2015-2020, la publication du bilan de mi-parcours était prévue pour l'automne 2018. Ce bilan devait s'accompagner, au besoin, d'un ajustement des PADD par les ministères et les organismes.

24 Pourtant, un projet de bilan de mi-parcours n'a été transmis qu'à la fin du mois de mai 2019 par le MELCC aux ministères et organismes membres du Comité interministériel du développement durable (CIDD). La diffusion de la version finale du document n'est envisagée par le ministère que pour la fin de 2019, ce qui représente toute une année de retard sur l'échéancier initial et rend inopportun un ajustement des PADD si près de la fin de la stratégie actuelle. Ce retard est d'autant plus surprenant que les discussions au sujet de ce bilan ont commencé dès l'automne 2017 au CIDD.

Comités de développement durable

Comité interministériel du développement durable

Le Comité interministériel du développement durable est l'instance privilégiée de concertation en développement durable au gouvernement du Québec. Présidé par le sous-ministre adjoint au développement durable et à la qualité de l'environnement du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, il est essentiellement composé de gestionnaires de haut niveau (sous-ministres adjoints ou leur équivalent). Son rôle est d'assurer les échanges et la collaboration entre les ministères et organismes du gouvernement ainsi que la validation des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Comité directeur du développement durable

Le Comité directeur du développement durable est formé des sous-ministres en titre des principaux ministères responsables des grandes missions de l'État. Il a notamment pour mandat :

- d'assurer un leadership de promotion, de développement et de suivi visant la convergence des actions gouvernementales dans l'une ou l'autre des grandes missions de l'État ;
- de définir des actions stratégiques majeures et horizontales qui feront l'objet d'une attention et d'une reddition de comptes prioritaires par le Comité interministériel du développement durable ;
- d'examiner régulièrement les progrès réalisés et de veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du Comité interministériel du développement durable.

25 Au vu du déroulement du précédent exercice de révision et de la mise en œuvre de la présente stratégie, force est de constater que le MELCC fait face à des défis importants, s'il veut être en mesure de réaliser le processus de révision de la stratégie actuelle dans le délai de cinq ans prévu par la loi, d'autant plus que le ministère est tributaire d'entités tierces pour franchir certaines étapes de la révision de la stratégie, notamment :

- du gouvernement pour la diffusion de la stratégie aux fins des consultations ;
- de l'Assemblée nationale pour la tenue d'une consultation en commission parlementaire.

OBSERVATION 2

Report de rapports permettant d'alimenter
la réflexion sur la révision de la stratégie**Qu'avons-nous observé ?**

26 Selon l'information fournie par le MELCC, le ministère n'a pas entrepris les démarches qui auraient permis de produire au cours de la prochaine année l'état de la situation du développement durable au Québec ainsi que le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, et ce, malgré qu'il affiche une volonté de réaliser les travaux de révision de la stratégie au cours de cette même année.

État de la situation du développement durable au Québec

L'état de la situation du développement durable au Québec vise à présenter les changements constatés depuis l'adoption de la loi en 2006, selon les indicateurs de développement durable retenus pour mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental.

Rapport quinquennal de mise en œuvre

Le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie vise à présenter les résultats obtenus par la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

27 La loi prévoit certaines étapes, dans le processus de révision de la stratégie, dont celle de la préparation d'un état de la situation du développement durable au Québec.

28 En outre, la loi prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale, au moins tous les cinq ans, d'un rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, avec la collaboration des autres ministères concernés. De plus, même si ce rapport ne fait pas partie des étapes exigées par la loi dans le cadre de la révision de la stratégie, le gouvernement a indiqué dans son décret sur le report de la révision de la stratégie 2008-2013 que sa préparation était essentielle à l'exercice de révision générale de la stratégie.

29 Mon prédécesseur au poste de commissaire au développement durable, monsieur Jean Cinq-Mars, relevait que « la révision de la stratégie engagera le gouvernement pour les années à venir. À l'aube de cette révision, une information complète et précise concernant les effets réels de la stratégie sur les progrès de l'Administration et de la société en matière de développement durable s'avère un préalable essentiel à une prise de décision éclairée. »

30 La publication de ces textes après la révision de la présente stratégie ne permettrait pas aux parlementaires ni à la population d'avoir accès, lors des consultations prévues par la loi, à un portrait à jour des résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et des progrès réalisés en matière de développement durable.

Révision de la stratégie

La révision de la stratégie repose, entre autres, sur :

- les progrès réalisés au Québec dans les domaines économique, social et environnemental ;
- les résultats obtenus avec la stratégie actuelle.

Ce qui appuie notre observation

31 Le MELCC soulignait, en 2014, que l'état de la situation du développement durable au Québec constituait une source d'information précieuse pour le choix des objectifs de la stratégie 2015-2020. Il indiquait aussi que les constats qui en découlaient devaient contribuer à améliorer le suivi de la progression du Québec vers un développement durable.

32 Quant au dernier rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, il a été approuvé par le gouvernement à la fin de janvier 2014, il y a maintenant près de six ans. La production de ce rapport est donc en retard au vu des prescriptions de la loi qui stipule qu'il doit être dressé et soumis au gouvernement pour approbation tous les cinq ans.

33 Or, l'approche envisagée par le MELCC ferait en sorte que la publication de l'état de la situation du développement durable au Québec ainsi que le dépôt du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie ne pourraient avoir lieu que bien après les travaux de révision que le ministère envisage de réaliser.

34 Des documents qui cheminent au sein du ministère pour préparer la révision de la prochaine stratégie omettent par ailleurs de présenter ces éléments. En effet :

- ils ne font pas état du fait que la loi prescrit la préparation d'un état de la situation du développement durable dans le cadre de l'exercice de révision ni de l'importance de ce document ;
- ils n'indiquent pas le fait que la production du prochain rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie est actuellement en retard selon les délais prescrits par la loi.

35 Si cette situation se reproduit dans les documents qui seront transmis aux autorités pour approbation de la planification officielle de la révision de la stratégie, il serait difficile pour celles-ci de prendre une décision en toute connaissance de cause au sujet de cette planification et de celle relative à la production du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020.

CONCLUSION DES OBSERVATIONS

36 Le *Rapport sur l'application de la Loi sur le développement durable* publié en 2013 par le MELCC soulignait qu'« il y aurait lieu de trouver un mécanisme pour entreprendre plus tôt le processus de révision de la Stratégie ou de prévoir d'autres mécanismes à ce sujet dans la *Loi sur le développement durable* ». En 2019, il semble y avoir une volonté d'effectuer cette fois-ci la révision dans la période de cinq ans prévue par la loi.

37 Cependant, le démarrage tardif du processus fait en sorte que l'échéancier actuellement envisagé par le MELCC est serré et qu'il se réaliserait au détriment de la publication de l'information nécessaire pour susciter une réelle réflexion sur le contenu de la prochaine stratégie.

38 Je trouverais déplorable que les élus et la population ne puissent avoir un portrait complet et à jour du progrès du développement durable au Québec et des résultats de la présente stratégie lors des consultations prescrites par la loi. Cette situation entraînerait le risque que la stratégie révisée ne réponde pas pleinement aux enjeux actuels de développement durable au Québec.

39 Dès lors, je continuerai à porter une attention particulière à la démarche de révision de la stratégie, notamment à la consultation de la population, ainsi qu'à la production du rapport sur l'état de la situation du développement durable au Québec et du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie.

40 D'ici à la production de mes prochaines observations sur le sujet, j'invite le MELCC :

- à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout retard dans la mise en œuvre de la planification de la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable ;
- à s'assurer d'une pleine participation des membres du Comité directeur du développement durable et de ceux du CIDD dans l'exercice de révision de la stratégie ;
- à prévoir, tel que la loi l'exige, la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion de la révision de la stratégie ;
- à produire le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie en conformité du délai prescrit par la loi.

10

CHAPITRE

États financiers consolidés du gouvernement 2018-2019 : constats et commentaires à l'attention des parlementaires

Ministère des Finances

EN BREF

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, le Vérificateur général audite chaque année les états financiers consolidés du gouvernement.

L'audit pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 s'est généralement bien déroulé. Toutefois, pour une septième année consécutive, nous avons exprimé une réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant. Cette réserve se doit d'être prise au sérieux, car elle signifie que les états financiers consolidés du gouvernement ne donnent pas un juste portrait de sa situation financière. En effet, la comptabilisation inadéquate de certains paiements de transfert entraîne une sous-évaluation des déficits cumulés d'au moins 11,9 milliards de dollars.

Les états financiers consolidés du gouvernement sont une pierre angulaire de la reddition de comptes et sont utiles pour évaluer la gestion des fonds publics. Nous encourageons donc le ministère des Finances à poursuivre ses efforts pour réduire davantage le délai de leur publication. Nous estimons aussi qu'un examen annuel de ces états financiers par une commission parlementaire renforcerait la surveillance de la performance du gouvernement et permettrait aux parlementaires de discuter avec le Vérificateur général de ses constats annuels découlant de l'audit de ces états financiers d'importance. Nous réitérons donc notre invitation à l'Assemblée nationale pour la mise en place de cet examen annuel.

CONSTATS

1

La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés.

2

L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement.

3

Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars.

4

Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication.

Autre commentaire

Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada
(anciennement S.E.C. Avions C Series)

ÉQUIPE

Patrick Dubuc

Directeur principal d'audit

Julie Laflamme

Directrice d'audit

Rosalie Boucher

Marie-Claude Laroche

Charles Marceau

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	399
La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés.	400
L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement.	402
Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars.	404
Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication.	408
Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada (anciennement S.E.C. Avions C Series)	410
Commentaires de l'entité auditée.	412
Renseignements additionnels.	413

MISE EN CONTEXTE

- 1 Chaque année, le Vérificateur général audite les états financiers consolidés du gouvernement. À la suite de cet audit, il exprime son opinion sur la fiabilité de ces états financiers dans un rapport de l'auditeur indépendant qui est joint aux états financiers consolidés.
- 2 Le Vérificateur général communique également au ministère des Finances et au Contrôleur des finances les résultats détaillés de ses travaux d'audit, les recommandations qu'il juge nécessaires et l'appréciation du degré de mise en œuvre des recommandations qu'il a formulées au cours de ses audits des années antérieures.

Pourquoi publions-nous nos constats et commentaires ?

- 3 Les états financiers consolidés du gouvernement sont inclus dans les comptes publics et font état de l'ensemble des activités du gouvernement. Ils constituent un outil indispensable pour évaluer la saine gestion des fonds publics. Actuellement, il n'existe pas de mécanisme pour examiner ces états financiers en présence des parlementaires et en rendre compte aux citoyens. C'est pourquoi nous avons jugé approprié de publier dans ce rapport à l'Assemblée nationale nos constats et commentaires à l'égard des résultats de notre audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019.

CONSTAT 1

La préparation et l'audit annuel des états financiers consolidés du gouvernement se sont généralement bien déroulés.

Qu'avons-nous constaté ?

- 4 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 et notre rapport de l'auditeur indépendant les accompagnant ont été signés le 10 octobre 2019 et déposés à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2019. Ce rapport de l'auditeur indépendant peut être consulté dans la section Renseignements additionnels.
- 5 L'objectif principal de nos travaux était d'exprimer une opinion sur ces états financiers consolidés selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada et conformément à la *Loi sur le vérificateur général*.
- 6 Dans l'ensemble, la préparation et l'audit des états financiers consolidés du gouvernement se sont bien déroulés.
- 7 En effet, à l'exception de notre réserve à l'égard de la comptabilisation des paiements de transfert, qui est expliquée plus loin dans le présent rapport, les anomalies que nous avons découvertes n'ont pas engendré d'inexactitudes significatives.
- 8 Cette situation démontre qu'outre notre réserve, les travaux du Contrôleur des finances et des entités auditées, combinés aux travaux des auditeurs des entités devant produire leurs propres états financiers, permettent de produire des états financiers consolidés de qualité.
- 9 Quant aux délais, la plupart des documents dont nous avons besoin nous ont été remis selon le calendrier prévu.

Pourquoi ce constat est-il important ?

10 La préparation et l'audit des états financiers consolidés du gouvernement demandent le déploiement d'efforts considérables de la part du personnel de plusieurs entités du gouvernement du Québec. En effet, le périmètre comptable du gouvernement est composé de plus de 350 entités. Le Contrôleur des finances doit pour sa part effectuer un travail d'envergure pour inclure les informations financières individuelles de chacune de ces entités de manière à établir les états financiers consolidés du gouvernement, qui seront par la suite audités par le Vérificateur général. Un retard dans la remise des documents des entités au Contrôleur des finances a donc généralement des répercussions sur la date de remise des documents et des états financiers consolidés au Vérificateur général.

11 En outre, plus la préparation des entités auditées est adéquate, plus les travaux du Vérificateur général sont efficaces, et moins il lui est nécessaire de faire des travaux d'audit supplémentaires. Soulignons que l'audit des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2019 représente plus de 25 000 heures d'audit, soit 14 % du total des heures planifiées en audit financier chez le Vérificateur général.

Ce qui appuie notre constat

12 À l'exception de notre réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert, les anomalies que nous avons relevées, qui n'ont pas été corrigées par le Contrôleur des finances, ne sont pas significatives.

13 Toutefois, quelques-unes de ces anomalies non significatives, mais supérieures à 50 millions de dollars, n'ont pas été corrigées par le Contrôleur des finances en raison de divergences de points de vue entre ce dernier et le Vérificateur général. Certaines de ces anomalies sont présentes depuis quelques années.

14 Il demeure que le Contrôleur des finances, à titre de préparateur des états financiers consolidés du gouvernement, réalise un travail important de documentation de ses travaux en vue de leur audit et s'assure que le Vérificateur général obtient toutes les informations nécessaires pour la réalisation de son audit, notamment en faisant le lien entre les entités auditées et les équipes d'audit du Vérificateur général. Bien que quelques éléments importants pour finaliser l'audit nous aient été remis en retard, nous considérons que la collaboration et le degré de préparation du Contrôleur des finances ont été, en général, très bons.

CONSTAT 2

L'absence d'examen annuel des comptes publics par une commission parlementaire ne favorise pas la surveillance adéquate de la performance du gouvernement.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Dans les dernières années, nous avons fait part de notre préoccupation à propos du fait qu'au Québec, contrairement à la quasi-totalité des autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, il n'existe aucun comité de surveillance des comptes publics ni de commission parlementaire ayant pour responsabilité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement.

16 Chaque année, les commissions parlementaires examinent, par le biais de leurs travaux, des rapports annuels de gestion qui incluent les états financiers de diverses entités gouvernementales. Par contre, l'examen des états financiers consolidés du gouvernement, qui sont de loin les plus importants, n'est pas spécifiquement prévu. Cette situation ne permet pas à l'Assemblée nationale d'exercer un plein contrôle parlementaire, puisque la surveillance et l'approbation des états financiers sont entièrement réalisées par le ministère qui en assure également la préparation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

17 Les états financiers consolidés du gouvernement accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant constituent un des piliers de la reddition de comptes annuelle d'un gouvernement, puisqu'ils représentent la finalité du cycle budgétaire et permettent d'établir un portrait fiable de la réalisation des prévisions budgétaires.

18 Combinés à l'analyse des états financiers publiée dans la première partie du volume 1 des comptes publics, ils permettent de donner un éclairage important sur la performance du gouvernement et sur l'état de ses finances.

19 L'examen des comptes publics sur une base annuelle permettrait aux parlementaires de prendre un temps d'arrêt avec le ministère des Finances et le Vérificateur général afin de discuter des résultats financiers et des enjeux qui y sont liés.

20 Ainsi, nous réitérons notre invitation à l'Assemblée nationale afin que les états financiers consolidés du gouvernement soient examinés annuellement par un comité de surveillance des comptes publics ou par une commission parlementaire déjà existante.

Ce qui appuie notre constat

21 Selon CPA Canada, une information publique solide sur la performance peut contribuer grandement à la compréhension de celle-ci et au débat sur la façon dont les ressources ont été utilisées. Cette compréhension et ce débat peuvent ensuite contribuer à bonifier la gouvernance et la reddition de comptes, renforcer la gestion, favoriser une prise de décision plus éclairée et rehausser la confiance de la population quant au rôle de surveillance de l'administration publique.

22 Les états financiers consolidés et l'analyse de ceux-ci permettent à ceux qui en prennent connaissance de comprendre la manière dont le gouvernement a financé ses activités au cours de l'année financière, l'utilisation faite des sommes perçues et l'état des finances publiques. Ces états financiers comportent plusieurs informations utiles et permettent surtout d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement a réalisé les activités prévues dans son budget. Par conséquent, l'examen annuel des comptes publics par une commission pourrait notamment permettre aux parlementaires de s'informer des conséquences des écarts relevés sur le niveau des services rendus aux citoyens.

23 Par ailleurs, chaque année, lors de notre audit des états financiers consolidés, nous faisons certains constats. Notre audition en commission parlementaire permettrait des échanges à ce sujet, qui pourraient alimenter la réflexion des parlementaires quant aux actions à entreprendre auprès des entités concernées, s'ils le jugent à propos. Enfin, le Québec, en effectuant ces travaux, rejoindrait les autres gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral qui ont adopté cette pratique, laquelle est essentielle de notre point de vue.

CONSTAT 3

Les déficits cumulés sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars.

Qu'avons-nous constaté ?

24 Pour une septième année consécutive, notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement comporte une réserve faisant part de la présence d'anomalies significatives dans les états financiers consolidés du gouvernement. Ces anomalies proviennent d'une pratique comptable qui, à notre avis, ne respecte pas les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Rappelons à ce sujet qu'il existe un désaccord entre le Vérificateur général et le gouvernement quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert (subventions).

25 Notre réserve concerne le fait que le gouvernement ne comptabilise pas dans ses états financiers les dettes se rapportant à des subventions qu'il a octroyées pour des immobilisations qui ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

26 Cette pratique ne permet pas de donner un portrait juste de la situation financière du gouvernement. Ainsi, au 31 mars 2019, selon nos estimations, la dette nette et les déficits cumulés présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement sont sous-évalués de 11,9 milliards de dollars et le surplus annuel est surévalué de 390 millions.

Opinion avec réserve

Une opinion avec réserve est formulée lorsque l'auditeur conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives. L'auditeur peut également exprimer une opinion avec réserve lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives.

Paielement de transfert

Un paiement de transfert est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers pour lequel il :

- ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
- ne s'attend pas à être remboursé ;
- ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

27 Le tableau 1 présente l'effet estimé de la comptabilisation inadéquate de ces subventions sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019.

TABEAU 1 Effet estimé de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert dans les états financiers consolidés, au 31 mars 2019 (en millions de dollars)

	Solde	Incidence estimée	Solde ajusté
État consolidé de la situation financière			
Actifs financiers	81 643	(6 547)	75 096
Passifs	254 201	5 339	259 540
Dettes nettes	(172 558)	(11 886)	(184 444)
Actifs non financiers	72 110	—	72 110
Déficits cumulés	(100 448)	(11 886)	(112 334)
État consolidé des résultats			
Revenus	114 746	—	114 746
Dépenses	106 466	390	106 856
Surplus annuel	8 280	(390)	7 890
Obligations contractuelles (note complémentaire 20)	99 498	(11 886)	87 612

28 Au fur et à mesure que les bénéficiaires de subventions effectuent les travaux subventionnés, nous considérons que le gouvernement a un passif envers eux. Or, compte tenu de sa pratique actuelle, le gouvernement ne recense pas l'information permettant de déterminer l'avancement des travaux donnant droit aux subventions. Nous avons cependant été en mesure d'obtenir des informations probantes pour conclure que des travaux présentés comme des obligations contractuelles avaient été réalisés. Cela nous a menés à estimer la sous-évaluation de la dette nette et des déficits cumulés de 11,9 milliards de dollars présentée au tableau 1. En plus de ce montant de 11,9 milliards, il demeure un solde de 4,9 milliards d'obligations contractuelles concernant principalement les municipalités et les organismes municipaux, pour lequel nous ne sommes pas en mesure d'estimer les travaux réalisés en date des états financiers. Ainsi, l'incidence estimée de la pratique comptable inadéquate illustrée au tableau 1 pourrait être plus élevée.

29 De plus, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de l'auditeur indépendant en ce qui concerne les autres informations, cette pratique comptable a également une incidence sur des montants pris en compte dans l'analyse financière publiée dans la première partie du volume 1 des Comptes publics 2018-2019.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 Notre réserve se doit d'être prise au sérieux puisqu'elle signifie que les états financiers consolidés du gouvernement ne donnent pas un juste portrait de la situation financière du gouvernement et qu'ils ne respectent pas les normes comptables canadiennes pour le secteur public.

31 Ainsi, le traitement comptable utilisé par le gouvernement ne permet pas de montrer dans ses états financiers l'effet des décisions qu'il a prises à l'égard de l'octroi de subventions puisqu'une dette nette et des déficits cumulés de près de 12 milliards de dollars n'y sont pas reflétés.

32 Cette façon de faire entache la crédibilité des états financiers du gouvernement alors qu'outre cet aspect, ceux-ci représenteraient une image fidèle de la situation financière du gouvernement.

33 Bien que le Vérificateur général exprime cette réserve sur la comptabilisation des paiements de transfert dans son rapport de l'auditeur indépendant depuis l'année financière 2012-2013, le ministère des Finances n'a pour l'instant entrepris aucune action afin de rectifier sa pratique comptable inappropriée.

34 La correction de la pratique comptable est d'autant plus importante que le Plan québécois des infrastructures (PQI) montre des investissements à venir de plusieurs milliards de dollars sans que le gouvernement manifeste l'intérêt de considérer la dette qui y est afférente dans ses états financiers au fur et à mesure que les immobilisations subventionnées sont construites ou acquises.

35 L'existence d'une réserve au rapport de l'auditeur indépendant est une situation intenable pour une société cotée sur un marché boursier. Cette dernière mettrait tout en œuvre pour régler la situation le plus rapidement possible. Il devrait en être de même pour un gouvernement.

Ce qui appuie notre constat

36 Illustrons la problématique de la comptabilisation inadéquate de certaines subventions avec un exemple de la vie courante. Imaginons un parent qui achète une voiture à 21 000 dollars et en fait don à son enfant qui a quitté la maison. Le parent la finance sur 7 ans auprès d'une banque à raison de 3 000 dollars par année. Si, le lendemain de l'achat, il retourne à la banque pour avoir un portrait de sa situation financière, il est évident que son dossier présentera une dette s'élevant à 21 000 dollars, même si la voiture ne lui appartient plus à la suite de son don.

37 L'octroi de certaines subventions du gouvernement est en substance similaire à l'achat d'une voiture pour son enfant, bien que le gouvernement ait une dette envers le bénéficiaire de la subvention plutôt qu'envers les marchés financiers (l'équivalent du banquier dans l'exemple ci-dessus). Pourtant, son traitement comptable actuel consiste à reconnaître seulement les versements qu'il doit effectuer au cours de la prochaine année. Si on appliquait ce raisonnement à l'exemple de l'achat de la voiture, seule une dette de 3 000 dollars figurerait au dossier de crédit de l'acheteur, ce qui ne représenterait pas sa réelle situation financière.

38 Prenons cette fois deux cas réels, soit deux projets subventionnés par le gouvernement qui font partie de la réserve que nous avons quantifiée au 31 mars 2019.

Amphithéâtre de Québec

39 Le premier exemple concerne la construction de l'amphithéâtre de Québec. Cet exemple illustre la sous-évaluation des passifs aux états financiers consolidés du gouvernement démontrée à la deuxième ligne du tableau 1.

40 En 2013, la Ville de Québec et le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ont conclu une entente établissant que le gouvernement assumerait 50 % du coût de cette infrastructure. L'entente précise que le gouvernement rembourse les sommes engagées sur une période de 20 ans. La Ville ayant contracté un emprunt pour financer le projet, le gouvernement a commencé à lui verser annuellement un montant pour compenser le versement annuel qu'elle fait.

41 La Ville a complété la construction du bâtiment en 2015 et depuis, le gouvernement honore sa partie du contrat et paie annuellement sa juste part des coûts de construction de l'amphithéâtre. Cependant, au 31 mars 2019, le solde de la subvention non versé (128 millions) n'est toujours pas comptabilisé dans les états financiers consolidés du gouvernement à titre de dette puisqu'il comptabilise sa dépense seulement lorsqu'il verse des sommes. Le Vérificateur général considère au contraire que la comptabilisation adéquate d'une transaction et son mode de versement sont deux choses différentes.

Train de l'Est

42 La construction du train de l'Est est un deuxième exemple qui permet d'illustrer une autre facette de la problématique soulevée par notre réserve, soit celle relative à la surévaluation de 6,5 milliards de dollars des actifs financiers du gouvernement présentée à la première ligne du tableau 1.

43 Il a été convenu que le gouvernement assumerait 565 millions de dollars pour la construction du train de l'Est et que la subvention serait versée sur 20 ans. Depuis la cessation des activités de l'Agence métropolitaine de transport en 2017, c'est le Réseau de transport métropolitain (RTM) qui a la propriété du train de l'Est. Au 31 mars 2019, le projet du train de l'Est a été complété en grande partie et le train est entré en fonction en 2014.

44 Le financement du RTM ne provient pas d'une institution financière, mais du Fonds de financement du gouvernement. Les états financiers consolidés présentent actuellement un actif sous la forme d'un prêt à recevoir du RTM. Or, ce type de prêt n'est pas en substance un actif. En effet, le gouvernement a déjà décaissé la quasi-totalité des 565 millions de dollars et il ne recevra rien en contrepartie. Il se rembourse lui-même annuellement ce prêt, soit l'équivalent du versement annuel prévu de la subvention octroyée.

45 En conclusion, nous réitérons notre recommandation au ministère des Finances de prendre les mesures nécessaires pour modifier sa pratique comptable concernant ce type de subventions afin de se conformer aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Le ministère n'adhère toutefois pas à cette recommandation.

46 Par ailleurs, soulignons que la pratique actuelle du gouvernement à l'égard des crédits fait en sorte que les parlementaires vont voter chaque année pendant 20 ans pour des montants destinés à une construction terminée, découlant d'ententes signées plusieurs années auparavant, alors que le gouvernement a déjà perdu son pouvoir discrétionnaire.

CONSTAT 4

Il y a eu une amélioration du délai entre la date de signature des états financiers consolidés et la date de leur publication.

Qu'avons-nous constaté ?

47 Dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019* publié en mai 2018, nous avons recommandé au ministère des Finances de déposer les états financiers consolidés plus tôt après leur date de signature.

48 Cette recommandation provenait du fait que, pour les états financiers du 31 mars 2017, nous avons déployé des efforts importants avec le Contrôleur des finances pour terminer notre audit plus tôt, avant la fin du mois de septembre. Malgré cela, il s'était écoulé 53 jours entre la date de signature de notre rapport de l'auditeur indépendant (29 septembre) et la date du dépôt des états financiers à l'Assemblée nationale (21 novembre), qui a eu lieu la même journée que la présentation de la mise à jour du Plan économique du Québec.

49 Cette année, les états financiers consolidés au 31 mars 2019 ont été signés le 10 octobre 2019 et ont été publiés 28 jours plus tard, soit le 7 novembre 2019. Nous soulignons le progrès réalisé quant au délai de publication. Toutefois, nous encourageons le ministère des Finances à poursuivre ses efforts afin de réduire encore davantage le délai de publication des états financiers consolidés après leur date de signature.

50 Nous invitons également le gouvernement à dissocier la publication des états financiers consolidés du gouvernement de celle de la mise à jour économique, de manière à donner aux états financiers toute l'attention nécessaire. Cela permettrait aussi d'améliorer le délai de publication des comptes publics puisqu'ils sont actuellement déposés plus de sept mois après la fin de l'année financière.

Pourquoi ce constat est-il important ?

51 Une reddition de comptes dans un délai raisonnable permet d'utiliser les renseignements des états financiers pour orienter ou influencer les décisions en temps opportun.

Ce qui appuie notre constat

52 Selon CPA Canada, l'utilité de l'information pour la prise de décision et l'évaluation de la reddition de comptes diminue avec le passage du temps. Au Canada, le Québec est parmi les provinces qui publient le plus tardivement leurs états financiers.

Placement de portefeuille dans la S.E.C. Airbus Canada (anciennement S.E.C. Avions C Series)

53 D'entrée de jeu, rappelons que notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018 présentait initialement une réserve concernant la valeur comptable du placement de portefeuille dans la S.E.C. administrant le programme de la C Series. Tout comme il en avait été le cas lors de l'audit des états financiers consolidés du Fonds du développement économique au 31 mars 2018, nous n'avions pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés pour évaluer la valeur de ce placement.

54 À la suite de l'obtention d'informations additionnelles avant la publication des états financiers consolidés du gouvernement, le ministère des Finances avait modifié la note 24 des états financiers pour fournir des précisions supplémentaires sur la valeur du placement. Nous avons conséquemment modifié notre rapport de l'auditeur indépendant en retirant notre réserve et en ajoutant un paragraphe d'observation ainsi qu'un commentaire de la vérificatrice générale. Ces changements visaient à expliquer que l'incidence d'une moins-value, qu'elle soit durable ou non, ne pourrait être significative pour les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2018.

55 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2019, aucune moins-value durable n'a été constatée dans les états financiers consolidés du Fonds du développement économique concernant ce placement. Ces états financiers précisent cependant, par voie de note complémentaire, l'appréciation faite par la direction quant à la valeur du placement et à la possibilité de récupération du coût de l'investissement. De plus, un paragraphe d'observation dans le rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du Fonds attire l'attention sur cette note.

56 À la suite de nos travaux d'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2019, nous n'avons pas jugé nécessaire d'apporter des précisions au sujet de ce placement dans notre rapport de l'auditeur indépendant ni de demander la présentation d'information particulière à cet égard dans les états financiers consolidés du gouvernement. En effet, au contraire de ce qui concerne les états financiers du Fonds du développement économique, ce placement, dans les états financiers du gouvernement, s'inscrit dans un ensemble important de transactions que constituent les activités du gouvernement.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

Le ministère des Finances a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère reçoit avec intérêt les commentaires du Vérificateur général du Québec. Il tient cependant à souligner certains éléments.

Paielements de transfert

« Le ministère réitère à nouveau son interprétation quant à l'autorisation d'une dépense de transfert, laquelle a été clairement présentée dans les documents budgétaires depuis 2012-2013.

« Dans le cadre des programmes de transfert, notamment ceux visant l'acquisition d'infrastructures par les municipalités (égouts, aqueducs et transport en commun) et par les universités (bâtiments et équipements), le gouvernement du Québec a, depuis près de 40 ans, choisi de financer ces projets par l'octroi de subventions annuelles versées selon un échéancier qui correspond généralement au rythme de remboursement de la dette contractée par les bénéficiaires pour l'acquisition de l'infrastructure.

« Les normes comptables pour le secteur public stipulent que ces subventions doivent être comptabilisées lorsque les critères d'admissibilité sont rencontrés par les bénéficiaires et qu'elles sont autorisées par l'entité cédante. Conformément aux lois en vigueur, un transfert est autorisé lorsque le Parlement et le gouvernement ont chacun exercé leur pouvoir d'autorisation. L'autorisation des crédits par le Parlement fait partie intégrante du processus d'approbation puisque, sans ces crédits, un transfert n'est pas possible. Ainsi, lorsque le transfert est accordé par un ministère ou un organisme budgétaire, le gouvernement comptabilise les subventions à titre de dépenses de transfert selon l'échéancier de versement prévu à l'entente qui correspond au moment où ces dépenses sont autorisées par le Parlement du Québec.

« Il importe de souligner que les agences de notations, organismes indépendants qui ont pour responsabilité d'établir les cotes de crédit des gouvernements, sont bien au fait de la pratique comptable du Québec à l'égard des paiements de transfert qui découle de sa politique budgétaire. Ainsi, elles disposent de toutes les informations financières requises dans les états financiers consolidés du gouvernement pour évaluer la cote de crédit du Québec. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2018-2019



RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

À l'Assemblée nationale

Rapport sur l'audit des états financiers consolidés

Opinion avec réserve

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés du gouvernement du Québec (le « gouvernement »), qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2019, les états consolidés des résultats, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi que les notes complémentaires et les annexes, y compris le résumé des principales conventions comptables.

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans la section « Fondement de l'opinion avec réserve » de mon rapport, les états financiers consolidés ci-joints donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée du gouvernement au 31 mars 2019, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de la variation de sa dette nette consolidée et de ses flux de trésorerie consolidés pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2019 et 2018, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 20 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation a donné lieu à l'expression d'une opinion d'audit modifiée concernant les états financiers consolidés de l'année financière précédente.

COMPTES PUBLICS 2018-2019 – VOLUME 1

Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants, selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles, sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	2019	2018
État consolidé de la situation financière		
Prêts	(6 547)	(6 212)
Autres passifs	5 339	5 284
Dettes nettes et déficits cumulés	11 886	11 496
État consolidé des résultats		
Dépenses		
Santé et services sociaux	7	13
Éducation et culture	104	102
Économie et environnement	302	1 795
Soutien aux personnes et aux familles	(17)	(2)
Gouverne et justice	(6)	(7)
Total des dépenses	390	1 901
Surplus annuel	(390)	(1 901)
Note 20		
Obligations contractuelles	(11 886)	(11 496)

J'ai obtenu des informations probantes qui m'ont permis de conclure que les travaux étaient réalisés pour les montants présentés ci-dessus. Par contre, pour 4 892 millions de dollars d'obligations contractuelles au 31 mars 2019 (3 656 millions au 31 mars 2018), le gouvernement ne recense pas les informations me permettant de déterminer l'avancement des travaux chez les bénéficiaires qui sont principalement des municipalités et des organismes municipaux. En conséquence, je ne peux déterminer les ajustements supplémentaires devant être apportés aux états financiers consolidés.

J'ai effectué mon audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui m'incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des états financiers consolidés » du présent rapport. Je suis indépendante du gouvernement conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'audit des états financiers consolidés au Canada et je me suis acquittée des autres responsabilités déontologiques qui m'incombent selon ces règles. J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit avec réserve.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2018-2019

Autres informations

La responsabilité des autres informations incombe à la direction. Les autres informations se composent des informations contenues dans le volume 1 des Comptes publics 2018-2019, mais ne comprennent pas les états financiers consolidés et mon rapport de l'auditeur sur ces états.

Mon opinion sur les états financiers consolidés ne s'étend pas aux autres informations et je n'exprime aucune forme d'assurance que ce soit sur ces informations.

En ce qui concerne mon audit des états financiers consolidés, ma responsabilité consiste à lire les autres informations et, ce faisant, à apprécier s'il existe une incohérence significative entre celles-ci et les états financiers consolidés ou la connaissance que j'ai acquise au cours de l'audit, ou encore si les autres informations semblent autrement comporter une anomalie significative.

J'ai obtenu le volume 1 des Comptes publics 2018-2019 avant la date du présent rapport. Si, à la lumière des travaux que j'ai effectués, je conclus à la présence d'une anomalie significative dans les autres informations, je suis tenue de signaler ce fait dans le présent rapport. Comme il est décrit dans la section précédente, « Fondement de l'opinion avec réserve », le gouvernement n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2019 et 2018 certains paiements de transfert. Par conséquent, j'en conclus que les autres informations contenues dans l'analyse des états financiers consolidés du volume 1 comportent des anomalies significatives découlant de ma réserve.

Responsabilités de la direction à l'égard des états financiers consolidés

La direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Lors de la préparation des états financiers consolidés, c'est à la direction qu'il incombe d'évaluer la capacité du gouvernement à poursuivre son exploitation, de communiquer, le cas échéant, les questions relatives à la continuité de l'exploitation et d'appliquer le principe comptable de continuité d'exploitation. La direction considère que le gouvernement a la capacité de poursuivre ses activités.

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit des états financiers consolidés

Mes objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant mon opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers consolidés prennent en se fondant sur ceux-ci.

COMPTES PUBLICS 2018-2019 – VOLUME 1

Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, j'exerce mon jugement professionnel et je fais preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- j'identifie et évalue les risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, je conçois et mets en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunis des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder mon opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;
- j'acquies une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit afin de concevoir des procédures d'audit appropriées dans les circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne du gouvernement;
- j'apprécie le caractère approprié des conventions comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière;
- je tire une conclusion quant au caractère approprié de l'utilisation par la direction du principe comptable de continuité d'exploitation et, selon les éléments probants obtenus, quant à l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou situations susceptibles de jeter un doute important sur la capacité du gouvernement à poursuivre son exploitation. Si je conclus à l'existence d'une incertitude significative, je suis tenue d'attirer l'attention des lecteurs de mon rapport sur les informations fournies dans les états financiers consolidés au sujet de cette incertitude ou, si ces informations ne sont pas adéquates, d'exprimer une opinion modifiée. Mes conclusions s'appuient sur les éléments probants obtenus jusqu'à la date de mon rapport. Des événements ou situations futurs pourraient par ailleurs amener le gouvernement à cesser son exploitation;
- j'évalue la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des états financiers consolidés, y compris les informations fournies dans les notes et les annexes, et apprécie si les états financiers consolidés représentent les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle;
- j'obtiens des éléments probants suffisants et appropriés concernant l'information financière consolidée des entités et activités du gouvernement pour exprimer une opinion sur les états financiers consolidés. Je suis responsable de la direction, de la supervision et de la réalisation de l'audit du groupe, et j'assume l'entière responsabilité de mon opinion d'audit.

Je communique à la direction notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et mes constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que j'aurais relevée au cours de mon audit.

Je fournis également à la direction une déclaration précisant que je me suis conformée aux règles de déontologie pertinentes concernant l'indépendance, et lui communique toutes les relations et les autres facteurs qui peuvent raisonnablement être considérés comme susceptibles d'avoir des incidences sur mon indépendance ainsi que les sauvegardes connexes s'il y a lieu.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS 2018-2019

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière consolidée du gouvernement du Québec au 31 mars 2019 ainsi que les résultats consolidés de ses opérations et l'évolution de sa situation financière consolidée pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisée dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement. Cette disposition législative n'est toutefois pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaire du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. C'est dans ce contexte que j'ai décidé de formuler le commentaire suivant qui complète ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimée ci-dessus découle de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement et de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel. Il prend aussi en compte les informations et analyses qui ont été publiées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Ainsi, je suis d'avis que la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas appropriée et ne permet pas de donner un juste portrait de sa situation financière puisqu'elle sous-évalue de manière significative la dette nette et les déficits cumulés. Le gouvernement doit prendre les mesures nécessaires pour modifier cette pratique comptable afin de se conformer aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La vérificatrice générale du Québec,



Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

Québec, le 10 octobre 2019

11

CHAPITRE

Suivi des prévisions du rapport préélectoral 2018

EN BREF

L'année 2018-2019 s'est soldée par un surplus beaucoup plus important que prévu. Selon les Comptes publics 2018-2019, le surplus a été de 8,3 milliards de dollars, alors qu'il avait été estimé à 1,9 milliard dans le rapport préélectoral 2018. Il s'agit d'un écart de 6,4 milliards. Cet écart provient de revenus plus élevés que prévu de 4,2 milliards, soit une hausse de 4 %, et de dépenses moins élevées que prévu de 2,2 milliards, soit une baisse de 2 %.

Plusieurs facteurs expliquent cet écart, dont une croissance économique soutenue, une augmentation plus forte que prévu des revenus des entreprises du gouvernement, des délais de réalisation de certains projets et des décisions subséquentes à la publication du rapport préélectoral, comme l'accélération du remboursement de la dette.

À la lumière de ces résultats, le ministère des Finances devra poursuivre ses travaux de suivi de certains des constats que nous avons formulés dans le cadre de nos travaux visant à évaluer l'efficacité et la rigueur du processus budgétaire du gouvernement, et ainsi améliorer la qualité des prévisions.

ÉQUIPE

Yves Doré

Directeur général d'audit
par intérim

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Diane Couture

Maxime Lessard

Gordana Rimac

Maxime St-Hilaire

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	427
Écart sur le surplus	428
Écart sur les revenus	431
Écart sur les dépenses	435
Conclusion	438
Renseignements additionnels	439

MISE EN CONTEXTE

- 1 Le 20 août 2018, le Vérificateur général a exprimé sa conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans le premier rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec. Cette conclusion a été présentée dans un rapport de certification joint au rapport préélectoral du ministre des Finances.
- 2 L'organisation a aussi publié un rapport intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*. Celui-ci fournit de l'information détaillée sur les assises de la conclusion exprimée dans le rapport de certification, ainsi que sur les éléments importants qu'il faut garder à l'esprit afin d'apprécier pleinement l'information que contient le rapport préélectoral.
- 3 En date du 13 août 2018, le Vérificateur général a conclu 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 selon l'objectif et les critères déterminés.
- 4 Lors de ses travaux, le Vérificateur général a mentionné plusieurs facteurs d'incertitude qui pouvaient avoir pour effet d'augmenter le surplus du gouvernement et de dégager une marge de manœuvre, s'ils se concrétisaient et que s'estompaient les incertitudes économiques présentes au moment de la publication du rapport préélectoral. Ces facteurs sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Le terme *plausible*

Dans les travaux du Vérificateur général sur le rapport préélectoral 2018, le terme *plausible* réfère à ce qui semble digne de foi au moment où les prévisions sont établies et déterminées sur la base d'hypothèses raisonnables, tenant compte du contexte, des décisions du gouvernement, de la tendance historique, du consensus d'économistes réputés ou de différentes autres données sources.

Quels sont les objectifs de ce rapport ?

- 5 Maintenant que les résultats de l'année financière ont été publiés dans les Comptes publics 2018-2019, nous avons choisi d'examiner la source des écarts entre les prévisions budgétaires 2018-2019 présentées dans le rapport préélectoral 2018 et les résultats réels au 31 mars 2019. Nous pouvons ainsi en dresser le portrait pour les parlementaires et la population. Cet exercice a également pour objectif d'évaluer a posteriori l'efficience et l'efficacité de notre stratégie d'examen du rapport préélectoral et d'y apporter des ajustements si nécessaire. Nous croyons par ailleurs que le gouvernement pourra trouver dans le présent rapport des pistes pour améliorer l'élaboration de ses prévisions budgétaires.
- 6 Soulignons qu'afin de préserver la comparabilité entre les prévisions et les résultats réels, nous n'avons pas tenu compte de l'effet qu'aurait eu une application adéquate de la norme sur les paiements de transfert pour formuler nos conclusions sur le rapport préélectoral ni pour effectuer les comparaisons présentées ci-après. Pour plus de détails sur l'application de cette norme, le lecteur peut se référer à la réserve que nous avons exprimée dans notre rapport de l'auditeur indépendant joint aux états financiers consolidés du gouvernement.

ÉCART SUR LE SURPLUS

7 L'année 2018-2019 s'est soldée par un surplus beaucoup plus important que prévu. En effet, selon les Comptes publics 2018-2019, le surplus a été de 8,3 milliards de dollars, alors qu'il avait été estimé à 1,9 milliard dans le rapport préélectoral. L'écart entre les prévisions et les résultats réels est donc de près de 6,4 milliards (tableau 1). À titre informatif, l'écart du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est de 4,8 milliards.

TABEAU 1 Écarts entre le cadre financier prévu dans le rapport préélectoral 2018 et les Comptes publics 2018-2019 (en millions de dollars)

	Prévisions du rapport préélectoral 2018	Résultats dans les Comptes publics 2018-2019	Écarts ¹	Pourcentage des écarts
Revenus consolidés	110 519	114 746	4 227	4 %
Dépenses consolidées	108 665	106 466	(2 199)	(2) %
Surplus	1 854	8 280	6 426	

1. Les écarts analysés dans le présent rapport sont différents de ceux présentés dans la partie 1 du volume 1 des Comptes publics 2018-2019, où les résultats réels sont comparés aux prévisions du budget de mars 2018.

8 Plusieurs facteurs expliquent les écarts observés sur les revenus (+4 %) et sur les dépenses (-2 %). La combinaison de ces facteurs, plusieurs ayant eu un impact dans le même sens, a généré un surplus nettement supérieur à ce qui était prévu.

9 Parmi les facteurs ayant eu un impact à la hausse sur les revenus, notons :

- une croissance économique soutenue qui a entraîné des révisions à la hausse des revenus de l'année financière 2018-2019 par rapport à ce qui était prévu ;
- des incertitudes liées à l'environnement économique qui n'ont finalement pas eu d'effets négatifs sur l'activité économique du Québec au cours de l'année financière 2018-2019, comme le ralentissement de l'économie mondiale et la renégociation de l'ALENA ;
- la matérialisation de gains lors de la vente d'une partie des placements du Fonds des générations ;
- une augmentation plus forte que prévu des revenus des entreprises du gouvernement.

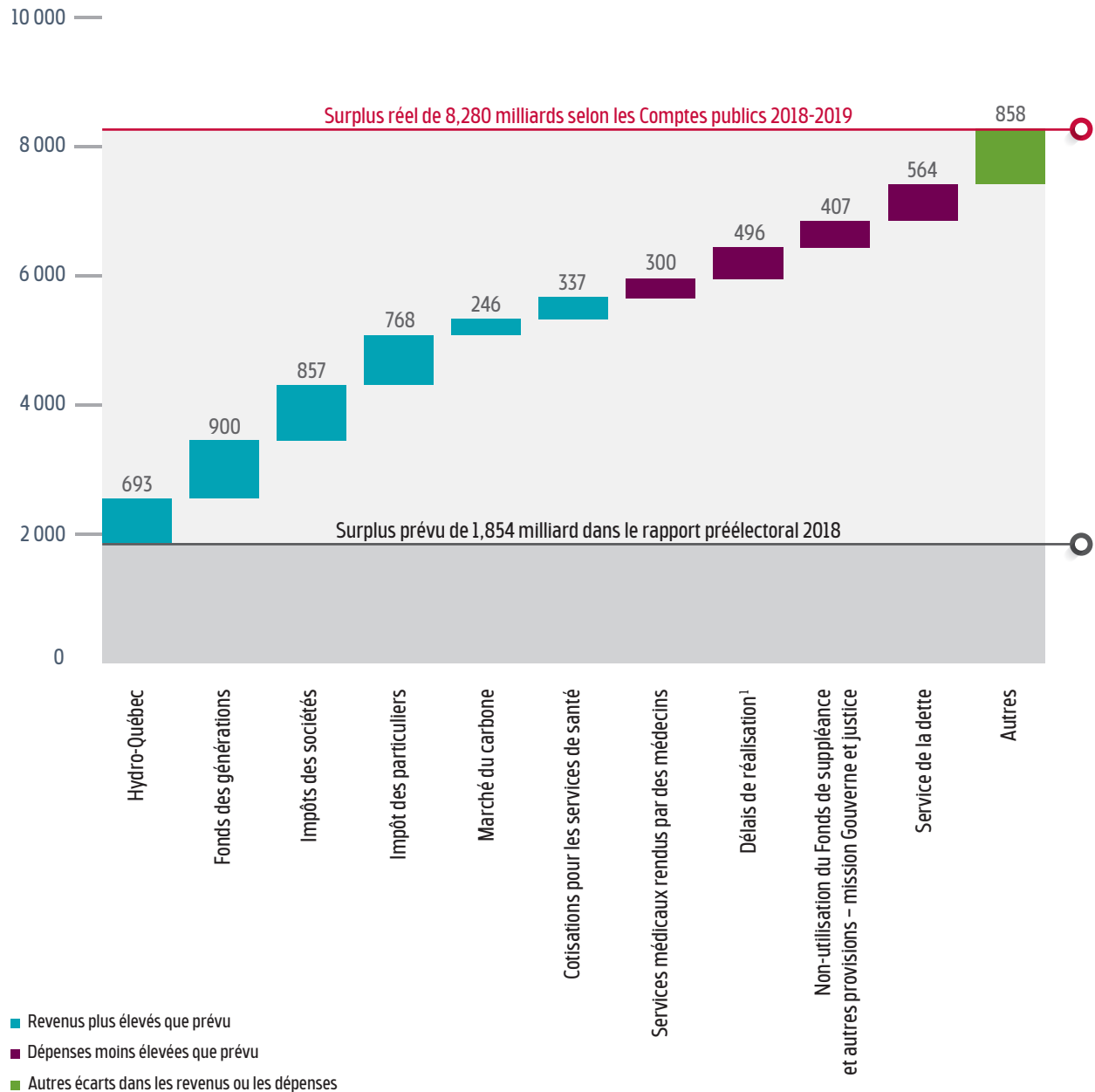
10 La combinaison des deux premiers facteurs a notamment généré un revenu plus élevé que prévu en impôt des particuliers et en impôts des sociétés.

11 D'autres facteurs ont pour leur part contribué à réduire les dépenses, notamment :

- des délais de réalisation de certains projets ;
- l'accélération du remboursement de la dette ;
- la non-utilisation des marges de prudence prévues dans le rapport préélectoral, telles que la provision au Fonds de suppléance.

12 L'impact financier des principales composantes de l'écart observé est illustré dans la figure 1.

FIGURE 1 Impact financier des principales composantes de l'écart entre le surplus prévu et les résultats réels présentés dans les Comptes publics 2018-2019 (en millions de dollars)



1. Cet écart provenant des délais de réalisation n'est pas exhaustif. Il inclut uniquement les écarts présentés dans la section Économie et environnement, soit les écarts qui s'appliquent aux projets de transport collectif et d'infrastructures municipales financés par le Fonds des réseaux de transport terrestre, la Société de financement des infrastructures locales et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et les écarts qui s'appliquent aux projets de protection de l'environnement financés par le Fonds vert. L'écart est net des revenus provenant de transferts fédéraux afférents à ces programmes (voir le paragraphe 33).

Écarts analysés

Dans ce rapport, nous avons analysé les écarts supérieurs à 2 % et à 150 millions de dollars. Les causes de ces écarts sont analysées par catégories de revenus et en fonction des dépenses réalisées pour répondre aux missions de l'État québécois (Santé et services sociaux, Éducation et culture, Économie et environnement, Soutien aux personnes et aux familles, Gouverne et justice) et au service de la dette.

Lorsque cela était pertinent, nous avons aussi associé ces causes aux facteurs d'incertitude que nous avons observés dans le cadre de nos travaux sur le rapport préélectoral 2018.

La liste complète des écarts est présentée dans la section Renseignements additionnels.

ÉCART SUR LES REVENUS

Entreprises du gouvernement : hausse de 1,209 milliard de dollars

13 Les revenus plus élevés que prévu proviennent principalement des activités de trois sociétés d'État, soit Hydro-Québec (693 millions), Investissement Québec (136 millions) et Loto-Québec (153 millions).

14 Pour Hydro-Québec, la hausse de revenus s'explique principalement par :

- une plus grande demande d'électricité en raison notamment des températures plus froides que les moyennes estimées (environ 450 millions);
- des exportations plus importantes que prévu (environ 350 millions);
- un gain exceptionnel lié à la cession partielle d'une filiale, qui est cependant compensé par une diminution des revenus tirés des autres produits.

15 Pour Investissement Québec, la hausse de revenus résulte surtout d'une meilleure performance de son portefeuille de placements en capital de risque. Une partie de la hausse provient du gain réalisé en mars 2019 pour un placement dans une entreprise qui a effectué un premier appel public à l'épargne (80 millions).

16 Pour Loto-Québec, la hausse de revenus provient de son secteur des loteries, qui a vu ses ventes de billets de loterie augmenter en raison d'un nombre plus élevé de gros lots d'importance que la moyenne normale des dernières années.

Entreprises du gouvernement	
Rapport préélectoral 2018	4 339 M\$
Comptes publics 2018-2019	5 548 M\$
Écart	1 209 M\$
Pourcentage de l'écart	27,9 %

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018

Nous avons souligné la nature imprévisible des variables liées à la météo et aux jeux de hasard dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018. Les prévisions d'Hydro-Québec sont notamment établies en fonction de la normale climatique, donc les températures plus froides que la normale en 2018 et en 2019 lui ont procuré des revenus plus élevés que prévu. Les prévisions de Loto-Québec sont établies en fonction des statistiques de la courbe normale pour les revenus de loteries, donc un plus grand nombre de gros lots d'importance que la normale lui ont procuré des revenus plus élevés que prévu.

Revenus divers : hausse de 1,137 milliard de dollars

17 L'écart de 1,137 milliard entre les prévisions et les résultats s'explique en grande partie par des revenus divers supérieurs d'environ 900 millions afférents au Fonds des générations. La décision du nouveau gouvernement d'accélérer le remboursement de la dette en remboursant 6 milliards de plus que prévu, grâce à la vente de placements du Fonds des générations, a engendré la matérialisation de gains d'environ 850 millions.

Revenus divers	
Rapport préélectoral 2018	10 411 M\$
Comptes publics 2018-2019	11 548 M\$
Écart	1 137 M\$
Pourcentage de l'écart	10,9 %

18 Les revenus divers du Fonds de l'assurance médicaments ont, pour leur part, été supérieurs de 90 millions. Cette hausse découle notamment d'une révision de l'estimation du revenu provenant des primes.

Facteur d'incertitude soulevé par le Vérificateur général en août 2018

Dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018, nous avons mis en évidence la présence de gains potentiels non matérialisés significatifs dans le Fonds des générations, dont la valeur était estimée à 2,285 milliards de dollars au 31 mars 2018.

Impôts des sociétés : hausse de 857 millions de dollars

19 La hausse des revenus tirés des impôts des sociétés provient de l'impôt sur le revenu. Elle provient plus particulièrement d'une hausse plus importante que prévu des encaissements et d'impôts supplémentaires perçus à l'hiver 2019 auprès d'entreprises qui ont réalisé des gains à la suite de transactions particulières.

Impôts des sociétés	
Rapport préélectoral 2018	8 326 M\$
Comptes publics 2018-2019	9 183 M\$
Écart	857 M\$
Pourcentage de l'écart	10,3 %

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018

Dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018, nous avons souligné le degré d'incertitude élevé entourant les prévisions sur les impôts des sociétés en raison des facteurs de nature économique, décisionnelle et administrative qui influent sur ces revenus. Par exemple, l'excédent d'exploitation net des sociétés peut varier de façon importante d'une année à l'autre. De plus, il est ardu d'anticiper les décisions de planification fiscale des sociétés. Enfin, le délai de production des sociétés et le délai de traitement des déclarations de revenus influencent le moment de la constatation de ces revenus.

Impôt des particuliers : hausse de 768 millions de dollars

20 Les encaissements des retenues à la source ont été supérieurs de 323 millions en raison d'une hausse des salaires et traitements plus élevée que prévu. En effet, la variable économique « salaires et traitements » a été révisée à la hausse de 0,5 point de pourcentage pour 2018 et de 1,3 point de pourcentage pour le 1^{er} trimestre de 2019. Les salaires et traitements constituent la source principale de revenus des particuliers, et représentaient plus de 60 % de l'assiette fiscale totale prévue pour 2018-2019.

Impôt des particuliers	
Rapport préélectoral 2018	31 005 M\$
Comptes publics 2018-2019	31 773 M\$
Écart	768 M\$
Pourcentage de l'écart	2,5 %

21 Il y a également 130 millions de plus que prévu en lien notamment avec un ajustement d'impôt résultant de la production des déclarations fiscales des particuliers.

22 Enfin, environ 80 millions supplémentaires proviennent d'ajustements dans la répartition des sommes prélevées dans le cadre de différentes lois administrées par Revenu Québec à la suite de conciliations annuelles.

Transferts fédéraux : baisse de 550 millions de dollars

23 L'écart entre les prévisions et les résultats concerne surtout les « autres programmes » de transferts fédéraux, qui présentent une baisse de revenus de 513 millions.

24 Ces programmes regroupent de multiples ententes réparties dans plusieurs entités. Certaines de ces ententes sont pluriannuelles et prévoient des remboursements, par le gouvernement fédéral, de dépenses engagées par le Québec dans le cadre de différents programmes.

Transferts fédéraux	
Rapport préélectoral 2018	23 670 M\$
Comptes publics 2018-2019	23 120 M\$
Écart	(550) M\$
Pourcentage de l'écart	(2,3) %

25 Des sommes provenant du gouvernement fédéral n'ont pas été constatées comme revenus puisque les dépenses prévues par le gouvernement du Québec n'ont pas été réalisées dans les délais prévus. Ainsi, cet écart dans les revenus n'a aucune incidence sur le surplus du gouvernement.

26 Parmi les programmes ayant généré des revenus plus bas que prévu, citons le programme Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées, avec une baisse de plus de 195 millions, le Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec, avec une baisse de 160 millions, et le programme fédéral des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, avec une baisse de près de 130 millions.

Facteur d'incertitude soulevé par le Vérificateur général en août 2018

Dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018, nous avons soulevé des retards possibles dans le rythme prévu des dépenses, qui occasionneraient le report de la comptabilisation des revenus provenant de transferts fédéraux.

Droits et permis : hausse de 454 millions de dollars

27 L'écart entre les prévisions et les résultats provient principalement des revenus plus élevés du marché du carbone, tirés des droits d'émission de gaz à effet de serre (hausse de 246 millions). Cette croissance résulte à la fois du prix par unité d'émission de gaz à effet de serre, qui a été plus élevé que prévu, et du nombre supérieur d'unités vendues. Il y a aussi une hausse des quotes-parts provenant des distributeurs d'énergie (76 millions), des revenus miniers (39 millions) et des redevances hydrauliques (33 millions) découlant des ventes plus élevées d'électricité.

Droits et permis	
Rapport préélectoral 2018	3 907 M\$
Comptes publics 2018-2019	4 361 M\$
Écart	454 M\$
Pourcentage de l'écart	11,6 %

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018

Nous avons mentionné dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018 que des droits d'émission invendus ces dernières années pourraient générer des revenus additionnels, du fait qu'ils pouvaient être remis en vente et écoulés avant le 31 mars 2021. Nous avons également souligné que le prix des droits générerait lui aussi des revenus additionnels s'il se maintenait au-dessus du prix minimum.

Cotisations pour les services de santé : hausse de 337 millions de dollars

28 L'écart constaté dans les déductions à la source s'explique entre autres par la révision à la hausse de la variable « salaires et traitements » de 0,5 point de pourcentage pour 2018 et de 1,3 point de pourcentage pour le 1^{er} trimestre de 2019, pour un total de près de 50 millions. Par ailleurs, en ce qui concerne l'écart résiduel d'environ 280 millions de dollars, le ministère des Finances devra effectuer des travaux afin d'en identifier la cause.

Cotisations pour les services de santé	
Rapport préélectoral 2018	6 022 M\$
Comptes publics 2018-2019	6 359 M\$
Écart	337 M\$
Pourcentage de l'écart	5,6 %

29 Le tableau présentant l'ensemble des écarts sur les revenus est présenté dans la section Renseignements additionnels.

ÉCART SUR LES DÉPENSES

30 Dans le rapport préélectoral, les dépenses consolidées étaient estimées à 108,7 milliards de dollars pour l'année 2018-2019, alors qu'elles ont été de 106,5 milliards selon les Comptes publics 2018-2019. Il s'agit d'un écart de 2,2 milliards.

31 Toutefois, si on tient compte de nouvelles mesures prévoyant des dépenses de 1,6 milliard, qui ont été annoncées par le gouvernement après la publication du rapport préélectoral, le montant des dépenses prévues devait plutôt s'élever à 110,3 milliards. Par conséquent, les dépenses non réalisées sont de 3,8 milliards. Ces écarts entre les prévisions ajustées et les résultats sont expliqués dans les paragraphes suivants. Le tableau 2 montre les écarts pour chacune des missions de l'État et pour le service de la dette.

TABEAU 2 Écarts entre les prévisions des dépenses consolidées et les résultats présentés dans les Comptes publics 2018-2019 (en millions de dollars)

	Prévisions du rapport préélectoral 2018 ¹	Nouvelles mesures ²	Prévisions ajustées (nouvelles mesures)	Résultats dans les Comptes publics 2018-2019	Écarts entre les prévisions ajustées et les résultats	Écarts entre les prévisions du rapport préélectoral et les résultats
	A	B	C = A + B	D	D - C	D - A
Santé et services sociaux	42 020	182	42 202	41 522	(680)	(498)
Éducation et culture	23 907	–	23 907	23 887	(20)	(20)
Économie et environnement	15 044	1 304	16 348	14 730	(1 618)	(314)
Soutien aux personnes et aux familles	10 166	77	10 243	10 095	(148)	(71)
Gouverne et justice	8 242	54	8 296	7 510	(786)	(732)
Service de la dette	9 286	–	9 286	8 722	(564)	(564)
Total	108 665	1 617	110 282	106 466	(3 816)	(2 199)

1. Aux fins de comparaison avec les comptes publics, le Fonds de suppléance est présenté dans la mission Gouverne et justice.

2. Ces mesures ont été annoncées dans le Point sur la situation économique et financière du Québec du 3 décembre 2018 et dans le Plan budgétaire 2019-2020 du 21 mars 2019. Elles excluent la mesure qui concerne les revenus.

32 En proportion du montant des dépenses, il y a très peu d'écarts observés pour les deux principales missions de l'État, soit Santé et services sociaux (1,6 %) et Éducation et culture (0,1 %). Les écarts les plus importants concernent les missions Économie et environnement (9,9 %) et Gouverne et justice (9,5 %), ainsi que le service de la dette (6,1 %).

33 Comme mentionné dans la section sur les revenus tirés des transferts fédéraux, certains écarts relatifs aux délais de réalisation de projets publics considérés dans les dépenses de diverses missions, principalement dans celles de la mission Économie et environnement, n'ont pas d'incidence sur le surplus. En effet, puisque les dépenses n'ont pas été engagées, les sommes provenant du gouvernement fédéral pour couvrir ces dépenses n'ont évidemment pas été constatées comme des revenus du fait qu'elles n'ont pas été versées (voir les paragraphes 23 à 26).

Santé et services sociaux : baisse de 680 millions de dollars

34 L'écart de 680 millions entre les prévisions et les résultats s'explique entre autres par la diminution de près de 300 millions de l'évolution des services médicaux rendus par les médecins. L'économie sur le coût des médicaments et des services pharmaceutiques a aussi été supérieure d'environ 215 millions à celle prévue, en raison des ristournes découlant des ententes d'inscription signées avec les fabricants de médicaments innovateurs et avec l'Association canadienne du médicament générique.

Économie et environnement : baisse de 1,618 milliard de dollars

35 L'écart de 1,618 milliard entre les prévisions et les résultats s'explique entre autres par les délais de réalisation de certains projets, dont ceux de bénéficiaires de subventions hors périmètre comptable du gouvernement, comme les villes et municipalités.

36 Ces délais expliquent notamment l'écart de 925 millions en ce qui concerne les projets de transport collectif et d'infrastructures municipales, soit un écart de 400 millions au Fonds des réseaux de transport terrestre, de 225 millions à la Société de financement des infrastructures locales et de 300 millions au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Il est à noter que la durée de certains programmes s'appliquant à ces projets a été prolongée par le gouvernement fédéral pour que les bénéficiaires puissent engager des coûts admissibles dans les prochaines années.

37 Des délais de réalisation expliquent aussi l'écart d'environ 140 millions octroyés à des bénéficiaires de programmes en matière de protection de l'environnement financés par le Fonds vert.

38 Une réduction de la demande à l'égard de certains programmes d'aide financière du ministère de l'Économie et de l'Innovation explique aussi des prévisions de dépenses de près de 165 millions non réalisées. De plus, l'évaluation de la provision pour pertes du Fonds de développement économique a diminué de 155 millions en raison du raffinement de la méthode d'évaluation.

39 Finalement, à l'opposé, mentionnons l'inscription d'une perte d'environ 165 millions aux états financiers consolidés en raison de la baisse de la valeur durable d'actions détenues par le fonds Capital Mines Hydrocarbures.

Facteur d'incertitude soulevé par le Vérificateur général en août 2018

Nous avons soulevé le risque lié aux délais de réalisation des projets publics dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018.

Gouverne et justice : baisse de 786 millions de dollars

40 L'écart de 786 millions entre les prévisions et les résultats provient notamment :

- de la non-utilisation d'une somme de 359 millions du Fonds de suppléance ;
- des mauvaises créances reliées aux revenus autonomes moins élevées que prévu (48 millions) ;
- de la non-utilisation d'une partie du compte à fin déterminée d'aide financière en cas de catastrophe (130 millions) ;
- des dépenses administratives inférieures de 50 millions à celles prévues à l'Agence du revenu du Québec ;
- de la non-réalisation en 2018-2019 de la mesure du Budget de mars 2019 visant à réduire le coût de la vie au Nunavik (52 millions).

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018

Dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018, nous avons mentionné l'impact de la non-réalisation de certaines mesures et celui de la non-utilisation des marges de prudence, telles que la provision au Fonds de suppléance, si certaines incertitudes ne se concrétisaient pas.

Service de la dette : baisse de 564 millions de dollars

41 L'écart de 564 millions s'explique principalement par :

- des revenus plus élevés que prévu provenant de la disposition de placements du Fonds d'amortissement afférent à des emprunts, en raison de taux d'intérêt plus bas que prévu (315 millions) ;
- des taux d'intérêt à long terme plus bas que prévu et une dette moins élevée du fait que le surplus annuel a été plus important que prévu (environ 125 millions) ;
- la décision du nouveau gouvernement d'accélérer le remboursement de la dette en utilisant les placements du Fonds des générations pour verser 6 milliards de plus que prévu (environ 45 millions).

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018

Dans notre rapport sur le rapport préélectoral 2018, nous avons soulevé la tendance du ministère des Finances et du secteur privé à surévaluer les taux d'intérêt des obligations du Canada de 10 ans et le fait que cette pratique occasionne une surévaluation du service de la dette. Nous avons également abordé la difficulté de prévoir les revenus provenant de la disposition de placements du Fonds d'amortissement afférent à des emprunts, lesquels ont régulièrement été sous-évalués au cours des dernières années. Enfin, nous avons expliqué qu'un niveau de dette plus bas, en raison d'un surplus annuel plus élevé et de délais de réalisation des projets publics, pourrait occasionner la surévaluation du service de la dette.

42 Le tableau présentant l'ensemble des écarts sur les dépenses est présenté dans la section Renseignements additionnels.

CONCLUSION

43 De novembre 2015 à juin 2018, nous avons réalisé des travaux visant à évaluer l'efficacité et la rigueur du processus menant à l'établissement des prévisions budgétaires du gouvernement. Plus précisément, nos travaux ont porté sur 43 processus importants touchant plusieurs entités gouvernementales. Lorsque la situation s'y prêtait, nous avons fait part de nos constats aux entités concernées.

44 À la lumière des résultats présents, le ministère des Finances devra poursuivre ses travaux de suivi de certains de nos constats pour renforcer le processus budgétaire gouvernemental et ainsi améliorer la qualité des prévisions.



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Écarts entre le cadre financier prévu dans le rapport
préélectoral 2018 et les Comptes publics 2018-2019

Principaux facteurs d'incertitude soulevés

ÉCARTS ENTRE LE CADRE FINANCIER PRÉVU DANS LE RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2018 ET LES COMPTES PUBLICS 2018-2019

	Prévisions du rapport préélectoral 2018 (M\$)	Résultats dans les Comptes publics 2018-2019 (M\$)	Écarts (M\$)	Pourcentage des écarts
Revenus consolidés				
Impôt des particuliers	31 005	31 773	768	2,48 %
Cotisations pour les services de santé	6 022	6 359	337	5,60 %
Impôts des sociétés	8 326	9 183	857	10,29 %
Impôt foncier scolaire	1 817	1 853	36	1,98 %
Taxes à la consommation	21 022	21 001	(21)	(0,10) %
Droits et permis	3 907	4 361	454	11,62 %
Revenus divers	10 411	11 548	1 137	10,92 %
Entreprises du gouvernement	4 339	5 548	1 209	27,86 %
Sous-total – Revenus autonomes	86 849	91 626	4 777	5,50 %
Transferts fédéraux	23 670	23 120	(550)	(2,32) %
Total – Revenus consolidés	110 519	114 746	4 227	3,82 %
Dépenses consolidées				
Santé et services sociaux	42 020	41 522	(498)	(1,19) %
Éducation et culture	23 907	23 887	(20)	(0,08) %
Économie et environnement	15 044	14 730	(314)	(2,09) %
Soutien aux personnes et aux familles	10 166	10 095	(71)	(0,70) %
Gouverne et justice	7 883	7 510	(373)	(4,73) %
Fonds de suppléance	359	–	(359)	(100,00) %
Sous-total – Dépenses de missions	99 379	97 744	(1 635)	(1,65) %
Service de la dette	9 286	8 722	(564)	(6,07) %
Total – Dépenses consolidées	108 665	106 466	(2 199)	(2,02) %
Provision pour éventualités	–			
Surplus au sens des comptes publics	1 854	8 280	6 426	
Loi sur l'équilibre budgétaire				
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(2 491)	(3 477)		
Utilisation de la réserve de stabilisation	637			
Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire	–	4 803	4 803	

Source : Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec 2018 et Comptes publics 2018-2019.

PRINCIPAUX FACTEURS D'INCERTITUDE SOULEVÉS¹

Facteurs d'incertitude soulevés par le Vérificateur général en août 2018	Effet sur le surplus et le solde budgétaire	Paragraphe du rapport
Facteurs liés aux prévisions économiques		
Ralentissement mondial généralisé	D	53
Fin de l'ALENA et autres risques économiques	D	54
Facteurs liés aux revenus		
Volatilité des revenus d'intérêts, de dividendes et de gains en capital (impôt des particuliers)	I	67
Volatilité de l'impôt sur le revenu des sociétés	I	73
Cannabis et commerce électronique (taxes de vente)	A	78, 79
Revenus tirés des droits d'émission de gaz à effet de serre	A	94
Conditions météorologiques (Hydro-Québec)	I	106
Transferts fédéraux		
Évolution de la capacité fiscale de chacune des provinces	I	115
Évolution relative de la population québécoise dans le Canada	I	117
Païement de rajustement inclus dans la péréquation	D	118
Ententes pluriannuelles avec le gouvernement du Canada ²	I	125
Revenus de placement du Fonds des générations (gains non matérialisés) ³	A	132
Facteurs liés aux dépenses		
Dénouement des plaintes relatives à l'équité salariale	I	146
Rémunération des médecins	D	150
Projet du Réseau express métropolitain ⁴	I	163
Transferts effectués par le truchement du régime fiscal des sociétés	I	169
Placement dans la Société en commandite Avions C Series	D	179
Non-réalisation de certaines mesures	A	161 ² , 188
Taux de réalisation des investissements publics	A	207
Taux d'intérêt	I	203, 204, 208
Facteurs généraux		
Écarts à résorber	D	191
Marges de prudence incluses dans le cadre financier	A	31, 32

A Augmentation D Diminution I Indéterminable

1. Ce tableau est tiré du rapport intitulé *Résultats détaillés des travaux du Vérificateur général du Québec sur le rapport préélectoral 2018*, publié par le Vérificateur général en août 2018. Les facteurs y étaient présentés sans égard à leur probabilité de réalisation. Les conclusions exprimées ne tenaient pas compte de la divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général concernant les dépenses de transferts. Pour plus d'information à ce sujet, consultez les paragraphes 232 à 238 du rapport.

2. Ce facteur pourrait affecter à la fois les prévisions des revenus et les prévisions des dépenses.

3. Ce facteur a un impact uniquement sur le surplus, mais non sur le solde budgétaire, puisque les revenus de placement sont versés au Fonds des générations.

4. Certains autres facteurs du projet du Réseau express métropolitain pourraient affecter à la fois les revenus et les dépenses.

ALENA Accord de libre-échange nord-américain

