

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2020
2021

Juin 2020

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
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 – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-86659-6 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-86660-2 (version PDF)



Québec, juin 2020

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

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de juin 2020. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*. Il contient cinq chapitres, dont un comprend les observations du commissaire au développement durable.

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	Gestion des identités et des accès informatiques	14
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 3	Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier	62
	<i>Audit de performance et observations du commissaire au développement durable</i>	
 Chapitre 4	Gestion contractuelle du ministère des Transports	136
	<i>Suivi détaillé d'un audit particulier</i>	
 Chapitre 5	Application des recommandations du Vérificateur général du Québec	222
	<i>Suivis d'audits de performance</i>	

INTRODUCTION

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

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

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

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

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit de performance dans les universités à charte	5
Dons des organismes du gouvernement à une fondation affiliée	8
Information de gestion dans le secteur de la santé et des services sociaux	11
Contenu du présent tome	12

AUDIT DE PERFORMANCE DANS LES UNIVERSITÉS À CHARTE

1 En raison de l'importance du système scolaire pour la société, j'ai procédé ces dernières années à plusieurs audits dans le secteur de l'éducation, soit dans des commissions scolaires, des cégeps et dans le réseau de l'Université du Québec. Les audits réalisés dans les universités du réseau portaient notamment sur la gouvernance, la rémunération et les projets immobiliers. Pour une première fois, nous effectuons des travaux concernant les universités à charte.

Importance des fonds publics accordés à des tiers par l'octroi de subventions

2 Les subventions du gouvernement du Québec à des tiers, c'est-à-dire à des entités dont les états financiers ne sont pas inclus dans les états financiers consolidés du gouvernement, s'élevaient à plus de 30 milliards de dollars en 2018-2019, soit près de 30 % des dépenses gouvernementales.

3 C'est pourquoi j'ai décidé d'accentuer mes travaux d'audit sur ces importants fonds publics, conformément à l'article 30 de la *Loi sur le vérificateur général*. Cet article précise que je peux procéder à la vérification d'un établissement, d'une institution, d'une association ou d'une entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

4 En effet, il me paraît essentiel, dans un souci d'exercer un contrôle parlementaire adéquat, de m'assurer que ces sommes octroyées sont utilisées à bon escient. Puisque les universités à charte sont des bénéficiaires importants de ces subventions et qu'elles jouent un rôle éducatif, social et économique majeur par leurs activités d'enseignement et de recherche, j'ai décidé d'y réaliser un audit de performance.

Importance des subventions accordées aux universités à charte

5 En 2018-2019, le gouvernement du Québec a consenti 2,6 milliards de dollars en subventions aux universités à charte, soit 70 % du total de 3,7 milliards de dollars octroyé à l'ensemble des universités québécoises (tableau 1). Ces établissements à charte regroupaient aussi plus des deux tiers de l'effectif étudiant universitaire en équivalence au temps plein en 2017-2018.

Universités à charte

Le Québec compte huit universités à charte, nommées ainsi en référence au fait que chacune d'entre elles a été constituée par sa propre loi. Les 10 autres universités québécoises forment un réseau créé par la *Loi sur l'Université du Québec*. Contrairement aux universités à charte, ce réseau est inclus dans le périmètre comptable du gouvernement.

TABLEAU 1 Subventions du gouvernement du Québec et effectif étudiant par université

	Subventions 2018-2019 ¹		Effectif étudiant 2017-2018	
	M\$	%	Nbre	%
Universités à charte				
Université de Montréal	658,3	17,8	38 905	16,1
Université Laval	546,2	14,8	33 804	14,0
Université McGill	464,8	12,6	31 919	13,2
Université de Sherbrooke	341,3	9,2	20 358	8,5
Université Concordia	315,3	8,5	29 569	12,3
Polytechnique Montréal	132,2	3,6	6 791	2,8
HEC Montréal	95,5	2,6	8 765	3,6
Université Bishop's	32,4	0,9	2 579	1,1
	2 586,0	70,0	172 690	71,6
Réseau de l'Université du Québec				
Université du Québec à Montréal	362,9	9,8	27 099	11,2
Université du Québec à Trois-Rivières	143,2	3,9	10 402	4,3
École de technologie supérieure	121,9	3,3	8 297	3,4
Université du Québec à Chicoutimi	91,5	2,5	5 160	2,1
Université du Québec à Rimouski	82,7	2,2	4 145	1,7
Université du Québec en Outaouais	77,6	2,1	5 051	2,1
Institut national de la recherche scientifique	68,4	1,8	461	0,2
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	54,1	1,5	2 115	0,9
Université TÉLUQ	40,4	1,1	5 176	2,2
École nationale d'administration publique	20,3	0,5	667	0,3
Siège social	48,0	1,3	s. o.	s. o.
	1 111,0	30,0	68 573	28,4
Total	3 697,0	100,0	241 263	100,0

1. Il s'agit des subventions pour l'exercice terminé le 30 avril 2019.

Source : États financiers audités et système d'information financière des universités, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.
Prévisions de l'effectif étudiant à l'université en équivalence au temps plein au 19 juin 2019 (exclut l'effectif au postdoctorat), ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

6 Au total, de 2011-2012 à 2018-2019, le gouvernement du Québec a consenti 19,2 milliards de dollars aux universités à charte.

7 Les subventions du gouvernement du Québec représentent la plus importante source de revenu des universités à charte (tableau 2). En effet, elles constituent en moyenne 48,7 % de leur revenu, une proportion qui varie de 32,8 % à 58,8 % selon les universités. En comparaison, les subventions qu'a reçues l'Université du Québec du gouvernement du Québec pour 2018-2019 représentent 65,4 % de ses revenus.

TABEAU 2 Sources de revenu des universités à charte pour 2018-2019¹

	Universités à charte		Université du Québec		Total	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Subventions du gouvernement du Québec	2 586,0	48,7	1 111,0	65,4	3 697,0	52,7
Droits de scolarité	916,5	17,2	194,7	11,5	1 111,2	15,9
Autres (ex. : subventions fédérales, dons, stationnement, services alimentaires)	1 810,6	34,1	392,2	23,1	2 202,8	31,4
Total	5 313,1	100,0	1 697,9	100,0	7 011,0	100,0

1. Il s'agit des subventions pour l'exercice terminé le 30 avril 2019.

Source : États financiers audités et système d'information financière des universités, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur.

Choix du mandat

8 Divers sujets d'audit potentiels touchant les universités à charte ont été considérés, comme la gestion administrative de ces organisations, la formation donnée aux étudiants, les activités de recherche ou des projets immobiliers. Pour une première mission d'audit, mon choix s'est arrêté sur les ressources informationnelles, dont la valeur estimée des projets en cours totalisait 332 millions de dollars au printemps 2019 pour l'ensemble des universités, y compris 283 millions pour les universités à charte.

9 En effet, les nombreuses déficiences affectant la gestion des ressources informationnelles que j'ai soulevées dans l'appareil gouvernemental ces dernières années et le contexte d'évolution technologique rapide dans lequel nous vivons et qui laisse croire à d'autres investissements à venir militent pour l'exécution de travaux d'audit de ma part. Ces travaux serviront à évaluer si la gestion de certains projets est rigoureuse tant sur le plan de la saine utilisation des fonds publics que sur celui du respect de la réglementation. J'espère ainsi pouvoir contribuer à l'exercice du contrôle parlementaire et au partage des bonnes pratiques dans le domaine des ressources informationnelles.

10 J'ai donc commencé, en janvier 2020, une mission d'audit de performance qui porte sur les projets en technologies de l'information et qui vise l'Université McGill, l'Université de Sherbrooke et, par conséquent, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Le résultat de mes travaux sera publié dans un rapport que je déposerai à l'Assemblée nationale au cours de la prochaine année.

DONS DES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT À UNE FONDATION AFFILIÉE

11 Les organismes de bienfaisance font sentir leur présence dans la société québécoise. Ces organismes accomplissent une œuvre d'intérêt public et, en ce sens, leurs actions sont d'une importance capitale pour le bien-être de nos communautés. Lorsqu'ils sont enregistrés auprès de l'Agence du revenu du Canada, ils profitent de l'avantage d'être exonérés d'impôt sur leurs revenus et de pouvoir remettre des reçus fiscaux à leurs donateurs.

12 L'Agence du revenu du Canada reconnaît trois types d'organismes de bienfaisance : les fondations publiques, les fondations privées et les œuvres de bienfaisance. Tous trois ont en commun d'être constitués exclusivement à des fins de bienfaisance. Mes observations portent sur les fondations publiques, pour les raisons exposées ci-après.

13 Au Québec, les fondations publiques sont habituellement constituées comme des organismes sans but lucratif en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*. Elles sont différentes des fondations privées du fait que la majorité de leurs dirigeants n'ont aucun lien de dépendance entre eux et qu'elles reçoivent habituellement leur financement de plusieurs donateurs sans lien de dépendance.

14 Dans le cadre de nos travaux d'audit financier, nous avons noté que certains organismes du gouvernement faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général font des contributions sous forme de dons à des fondations publiques que nous qualifions de « fondations affiliées ». Nous les appelons ainsi parce que la mission première de ces fondations est d'appuyer la mission de l'organisme donateur.

Dons importants à des fondations affiliées

15 Au cours de la dernière année, deux dons importants à des fondations affiliées ont attiré notre attention. Le premier, d'un montant de 500 000 dollars, a été fait par la Société de la Place des Arts de Montréal à la Fondation de la Place des Arts et le deuxième, d'un montant de 800 000 dollars, a été fait par Bibliothèque et Archives nationales du Québec à la Fondation de Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Ces dons ont été présentés séparément et distinctement dans l'état des résultats des exercices financiers 2018-2019 de ces organismes donateurs. Les autres dons de ce genre que nous avons constatés sont de faible valeur.

16 La Société de la Place des Arts de Montréal et Bibliothèque et Archives nationales du Québec présentent toutes deux le mandat de leur fondation affiliée respective dans leur rapport annuel d'activités 2018-2019. Il est clair qu'un lien fort existe entre ces organismes et leur fondation affiliée respective, ne serait-ce que par leurs missions et leurs objectifs, qui sont similaires. La Société de la Place des Arts de Montréal et sa fondation affiliée ont également certains administrateurs en commun au sein de leurs conseils d'administration. De plus, les dons de ces organismes représentaient une part importante des revenus de leur fondation affiliée respective en 2018-2019.

17 Il est à noter que nous n'avons pas recensé l'ensemble des contributions faites par les organismes du gouvernement à des fondations affiliées. Nous constatons cependant qu'il existe davantage de fondations affiliées dans certains secteurs, notamment dans les réseaux de la santé et de l'éducation ainsi qu'au sein des organismes du gouvernement appuyant les arts et le patrimoine. Pour le moment, les dons importants d'un organisme du gouvernement à une fondation affiliée qui ont attiré notre attention se limitent aux deux dons dont nous faisons mention dans ce texte.

Fonds publics ne faisant pas l'objet d'un contrôle parlementaire

18 Il faut savoir que les fondations affiliées discutées ici sont exclues du périmètre comptable du gouvernement du Québec. Par le fait même, lorsqu'un organisme du gouvernement fait un don à la fondation qui lui est affiliée, la somme est transférée à l'extérieur du périmètre comptable. Cela revient à dire qu'il n'y a ensuite aucun contrôle parlementaire sur l'utilisation de ces fonds. Sachant qu'il s'agit ici de dons provenant de fonds publics, l'absence de contrôle parlementaire me préoccupe grandement.

19 Par ailleurs, les dons faits par ces organismes affectent évidemment leur situation financière. Ils ont pour effet de réduire leur excédent ou, comme nous avons pu le constater avec Bibliothèque et Archives nationales du Québec pour l'exercice financier 2018-2019, de créer un déficit malgré un excédent initial.

20 En principe, les fondations publiques comptent sur les dons du public, des entreprises et des organismes sans but lucratif pour accomplir leur mission d'intérêt public. Il est donc discutable que celles-ci reçoivent des dons des organismes qu'elles sont censées soutenir, et ce, d'autant plus que ces dons peuvent constituer une part proportionnellement importante des revenus de ces fondations, comme nous l'avons mentionné pour les fondations affiliées à la Société de la Place des Arts de Montréal et à Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

21 Puisque les états financiers des organismes de bienfaisance ne sont pas nécessairement rendus publics, il est difficile pour un citoyen ou un donateur de connaître l'utilisation ou l'affectation des dons reçus par ces organismes. Il s'avère également difficile pour eux de comprendre d'où proviennent les dons. En effet, l'information sur les sources de revenus des organismes de bienfaisance, rendue disponible sur le site Web de l'Agence du revenu du Canada, ne permet pas de comprendre les liens possibles de dépendance entre un organisme de bienfaisance et certains donateurs, et cela est sans compter que les organismes n'ont pas l'obligation de fournir à l'Agence de l'information financière vérifiée.

En conclusion

22 De tels dons à des fondations affiliées peuvent devenir un moyen de réserver des sommes disponibles pour la réalisation de certains projets futurs tout en les soustrayant au contrôle parlementaire. Une telle façon de faire ne servirait pas l'intérêt public.

23 Je crois fermement qu'en raison des liens étroits entre les organismes donateurs et leur fondation affiliée respective, le Vérificateur général devrait être autorisé par sa loi constitutive à auditer ces fondations.

24 Dans le but d'avoir un portrait plus complet de la situation, nous comptons effectuer dans les prochains mois une vigie sur l'étendue des dons faits par des organismes du secteur public à des fondations affiliées. Selon les résultats de cette vigie, nous évaluerons s'il s'avère opportun de réaliser une mission d'audit de performance spécifiquement sur le sujet.

INFORMATION DE GESTION DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

25 Le contexte de pandémie mondiale dans lequel nous sommes plongés depuis quelques mois a accru de manière importante la pression sur le réseau de la santé et des services sociaux. Parmi les nombreux enjeux auxquels le réseau fait face actuellement, il y a celui de la qualité de l'information à la disposition des gestionnaires et des autorités pour qu'ils puissent prendre les meilleures décisions possibles et en temps opportun.

26 Bien que des problèmes liés à la qualité de l'information de gestion soient soulevés en cette période de crise sanitaire, ils ne sont pas nouveaux et ne représentent certes pas une surprise. D'ailleurs, à l'hiver 2017, j'ai déposé un rapport sur le sujet, rapport qui est passé sous silence, mais qui traçait un portrait éloquent de la situation.

27 Nous constatons dans ce rapport que des lacunes persistaient quant à la qualité des données cliniques, et ce, malgré plusieurs signaux d'alarme transmis au fil des ans. Il suffit de mentionner le rapport Clair publié en 2000, le rapport Bédard en 2002 de même que des rapports du Vérificateur général publiés en 2011 et en 2013. Ces lacunes avaient des conséquences sur la qualité de la reddition de comptes, notamment sur la fiabilité des indicateurs, et conséquemment sur la prise de décision.

28 Dans le rapport de 2017, nous indiquions aussi que les demandes d'information du ministère auprès des établissements du réseau étaient nombreuses et qu'il n'y avait pas de remises en question régulières de la pertinence de celles-ci, de manière à concentrer les efforts sur les éléments réellement significatifs et essentiels à une saine gestion des fonds publics.

29 Ni le ministère ni les établissements n'avaient de procédure systématique de contrôle de la qualité des données saisies, tant pour les données cliniques que pour d'autres données, comme les rapports statistiques. La situation que nous vivons actuellement permet de mettre en évidence les conséquences liées à de telles lacunes.

30 L'enjeu de la fiabilité de l'information continue de m'interpeller. D'ailleurs, lorsque la pandémie s'est déclarée, nous étions à compléter des travaux d'audit sur certains indicateurs liés à l'accès aux services de santé. L'objectif de cette mission d'audit de performance est d'apprécier dans quelle mesure la situation a évolué à l'égard de la qualité de l'information disponible.

31 Les priorités auxquelles fait face le réseau de la santé nous ont amenés à retarder la conclusion de ces travaux. Toutefois, ce n'est que partie remise, puisque je projette de déposer mon rapport sur le sujet à la session parlementaire de l'automne. Il est à souhaiter que les travaux du Vérificateur général, combinés à la situation toute particulière que nous vivons actuellement, soient un élément déclencheur d'une révision en profondeur de la gestion de l'information dans le réseau de la santé et des services sociaux.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

32 Plusieurs missions d'audit de performance étaient en voie de se terminer lorsque la pandémie mondiale s'est déclarée. Conscients que les priorités gouvernementales ont alors été grandement modifiées, nous avons révisé notre planification afin de ne pas mettre une pression additionnelle sur l'appareil gouvernemental. C'est pourquoi les délais de certaines missions d'audit ont été revus et le dépôt de certains rapports, reporté à l'automne. Tel est le cas par exemple pour nos travaux sur les indicateurs en santé et sur les services de garde à l'enfance.

33 Malgré le contexte particulier actuel, des missions d'intérêt pour les parlementaires et la population ont été achevées dans les délais prévus et sont présentées dans le présent tome.

34 La gestion des identités et des accès informatiques fait l'objet du chapitre 2. Elle représente un contrôle de première importance en matière de sécurité de l'information. Au fil des ans, nous avons formulé plusieurs recommandations sur le sujet dans le cadre de nos missions d'audit financier. Lors de la mission d'audit de performance dont fait état ce chapitre, nous avons approfondi la question auprès de deux organisations qui détiennent un volume important de renseignements personnels et confidentiels sur les citoyens du Québec, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec et Retraite Québec. Nous avons constaté que, malgré les efforts déployés par ces organisations, des zones à risque qui nécessitent d'intensifier les mesures de sécurité demeurent. Les activités du personnel ayant des accès informatiques privilégiés, la révision périodique des accès de l'ensemble du personnel de même que la surveillance exercée par les instances de gouvernance ont attiré particulièrement notre attention.

35 Dans le chapitre 3, nous nous sommes intéressés à la façon dont le ministère de la Culture et des Communications assume ses responsabilités en matière de patrimoine immobilier. Ce patrimoine fait face à des menaces continues, multiples et variées, c'est pourquoi un fort leadership gouvernemental est nécessaire pour en assurer la sauvegarde. Nous avons noté l'absence de stratégie d'intervention du ministère, qui se répercute sur les activités de sauvegarde et de valorisation de ce patrimoine. Ses interventions sont souvent insuffisantes ou elles manquent de cohérence. Cela peut expliquer la faible adhésion que l'on observe chez certains de ses partenaires essentiels pour remplir son mandat. À titre de propriétaire de biens patrimoniaux, l'État lui-même ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

36 Le chapitre 4 est consacré à un important suivi de recommandations adressées au ministère des Transports. Il concerne principalement des recommandations que nous avons formulées lors d'un audit particulier sur la gestion contractuelle au ministère des Transports que nous a confié le Conseil du trésor en 2016. Cette demande avait donné lieu à la publication de deux rapports d'audit de performance déposés en mars et en juin 2017. Le suivi révèle que le ministère a posé plusieurs gestes concrets afin d'améliorer sa gestion contractuelle. Le mode de gouvernance du ministère en matière de gestion contractuelle a notamment été amélioré de façon importante. Par exemple, le ministère a renforcé sa structure organisationnelle, précisé les rôles et responsabilités en matière de gestion contractuelle et bonifié ses outils d'aide à la prise de décisions. Cependant, l'atteinte des objectifs de son plan de renforcement de l'expertise demeure un défi de taille, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. De plus, le ministère n'est pas encore parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux afin de pouvoir mieux apprécier les prix soumis par les firmes.

37 Pour terminer, je présente le résultat de nos travaux de suivi des recommandations réalisés au cours de l'année 2019-2020. Ce chapitre contient notre appréciation de l'application de 277 recommandations que nous avons adressées à 38 entités dans les années passées. Il inclut aussi notre appréciation de l'application de 23 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique à l'endroit de 14 entités. Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général se situe à 78 % alors qu'il est de 91 % en ce qui a trait aux recommandations de la commission. Dans ce chapitre, nous répondons aussi à des demandes spécifiques de la commission, qui désirait obtenir plus d'information concernant quatre de nos rapports, soit :

- la reprise informatique ;
- la gestion des pneus hors d'usage ;
- les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes ;
- les contrats en technologie de l'information.

CHAPITRE 2

Gestion des identités et des accès informatiques

Audit de performance

Régie de l'assurance maladie du Québec
Retraite Québec
Secrétariat du Conseil du trésor

EN BREF

Au fil des ans, le Vérificateur général a observé des lacunes relatives à la gestion des identités et des accès informatiques lors de ses travaux d'audit financier et il a formulé des recommandations en la matière à plusieurs reprises à l'intention d'un grand nombre d'entités gouvernementales. Pour les sensibiliser davantage à cette question, nous avons mené un audit de performance sur ce sujet auprès de deux entités possédant plusieurs données confidentielles, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et Retraite Québec.

Malgré les efforts qu'elles ont déployés, la sécurité de leurs systèmes informatiques reste un défi. Il demeure des zones à risque qui leur demandent d'intensifier leurs actions en vue d'améliorer les contrôles et les mesures de sécurité. Soulignons notamment les activités du personnel ayant des accès privilégiés, la révision périodique des accès de l'ensemble du personnel, la classification de l'information et la surveillance exercée par les instances de gouvernance. La gestion des identités et des accès étant un enjeu gouvernemental, le Secrétariat du Conseil du trésor doit aussi améliorer sa surveillance dans ce domaine.

Il est important de noter que nos travaux n'ont pas permis de déceler des erreurs ou des cas de fraude liés aux déficiences de contrôle et de sécurité que nous avons relevées.

Les commentaires des entités présentés dans ce rapport démontrent l'importance qu'elles accordent à cette question. Elles ont déjà pris des mesures pour atténuer les principaux risques découlant des lacunes constatées lors de nos travaux et poursuivent leurs efforts pour maintenir et améliorer leurs contrôles et leurs mesures de sécurité.

CONSTATS

1

Le contrôle des activités du personnel de la RAMQ et de Retraite Québec ayant des accès informatiques privilégiés est insuffisant par rapport à l'importance de ces accès et aux conséquences possibles d'une mauvaise utilisation de ceux-ci.

2

Des contrôles importants liés à la gestion des accès octroyés par la RAMQ et Retraite Québec ne sont pas appliqués de manière suffisamment efficace, soit la désactivation et la révision des accès.

3

Des étapes préalables essentielles à une gestion efficace des accès accordés par la RAMQ et Retraite Québec sont réalisées de manière inadéquate. C'est le cas notamment de la classification de l'information ainsi que de la description des tâches et des accès.

4

L'information dont disposent les responsables de la gouvernance et la haute direction de la RAMQ et de Retraite Québec ne leur permet pas de repérer promptement les incidents en matière de gestion des identités et des accès ni de s'assurer que les correctifs nécessaires sont apportés avec diligence.

5

La surveillance du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des identités et des accès ne lui permet pas de s'assurer que ses orientations et ses directives sont appliquées adéquatement par les entités.

ÉQUIPE

Serge Giguère

Sous-vérificateur général

Patrice Watier

Directeur d'audit informatique

Rachel Ladouceur

Frantz Christelle Montes

Philippe Morin

Denise Picard

Sonia Tchuembou

SIGLES

RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Le contrôle des activités du personnel de la RAMQ et de Retraite Québec ayant des accès informatiques privilégiés est insuffisant par rapport à l'importance de ces accès et aux conséquences possibles d'une mauvaise utilisation de ceux-ci.....	27
Des contrôles importants liés à la gestion des accès octroyés par la RAMQ et Retraite Québec ne sont pas appliqués de manière suffisamment efficace, soit la désactivation et la révision des accès.....	31
Des étapes préalables essentielles à une gestion efficace des accès accordés par la RAMQ et Retraite Québec sont réalisées de manière inadéquate. C'est le cas notamment de la classification de l'information ainsi que de la description des tâches et des accès.....	34
L'information dont disposent les responsables de la gouvernance et la haute direction de la RAMQ et de Retraite Québec ne leur permet pas de repérer promptement les incidents en matière de gestion des identités et des accès ni de s'assurer que les correctifs nécessaires sont apportés avec diligence.....	37
La surveillance du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des identités et des accès ne lui permet pas de s'assurer que ses orientations et ses directives sont appliquées adéquatement par les entités.....	38
Recommandations.....	40
Commentaires des entités auditées	42
Renseignements additionnels.....	47

MISE EN CONTEXTE

1 La gestion des identités et des accès informatiques est un contrôle de première importance en matière de sécurité de l'information. Il s'agit de déterminer qui a accès à quelle information pendant une période donnée.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Les ministères et organismes gouvernementaux sont détenteurs d'une quantité importante de renseignements personnels et confidentiels, et ils ont la responsabilité de les protéger adéquatement. Des lacunes dans la gestion des identités et des accès exposent ces entités à plusieurs risques liés à la sécurité de l'information. Tous ces **risques** peuvent mettre en péril la **confidentialité** et l'**intégrité** de l'information (figure 1).

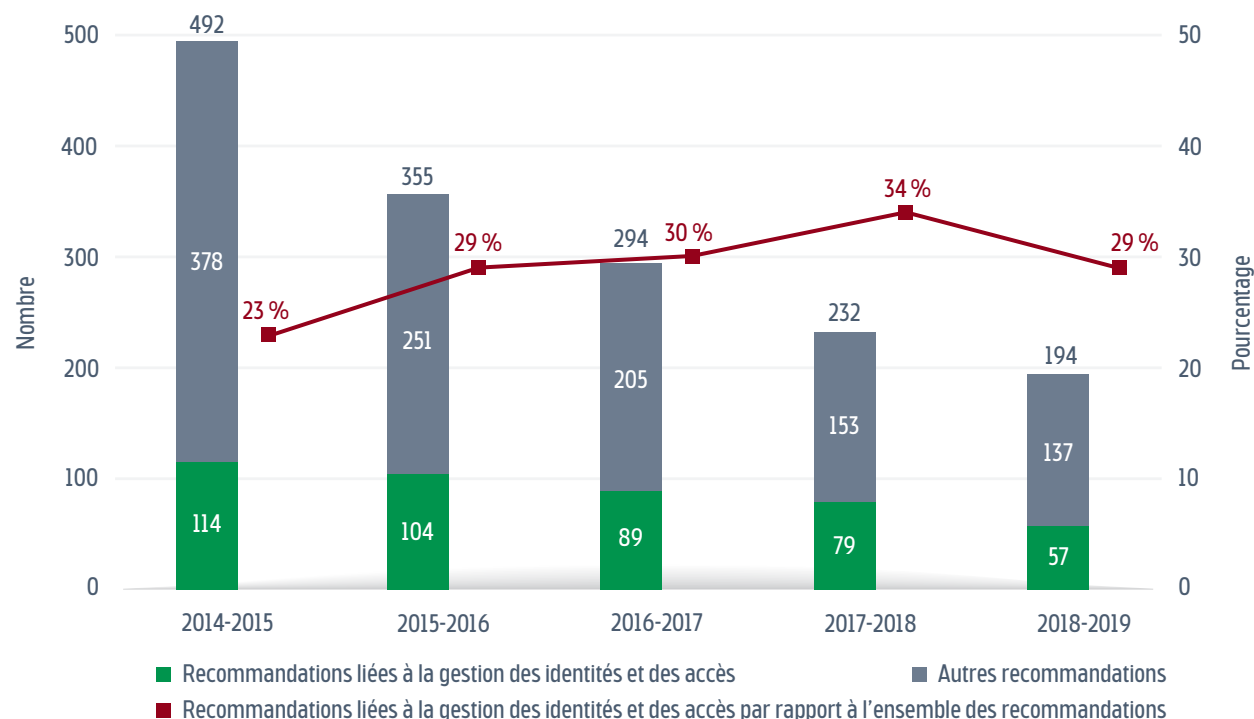
FIGURE 1 Risques liés à la sécurité de l'information



3 Au fil des ans, le Vérificateur général a observé plusieurs lacunes relatives à la gestion des identités et des accès lors de ses travaux d'audit financier. Il a d'ailleurs formulé des recommandations en la matière à l'intention d'un grand nombre d'entités.

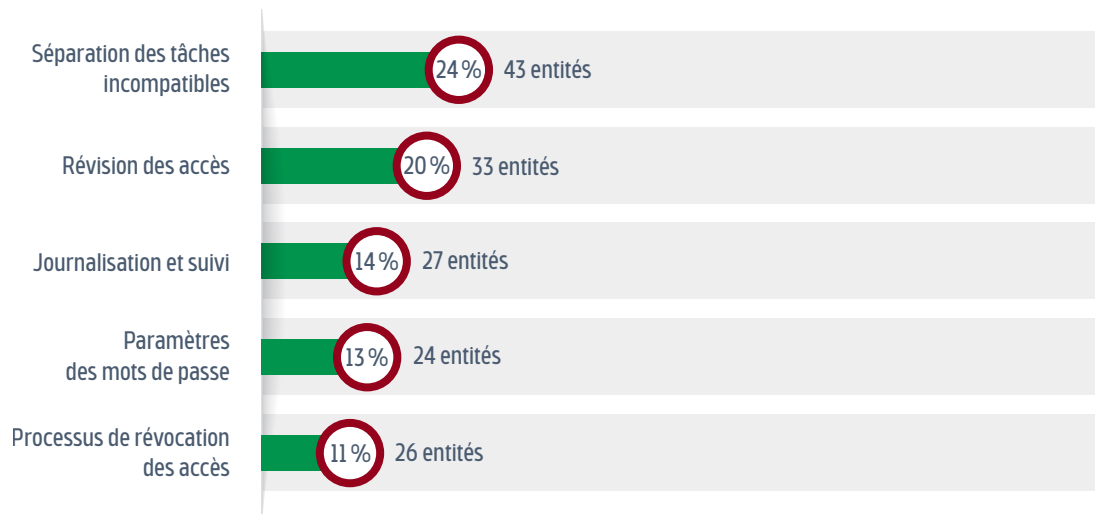
4 La figure 2 montre que le pourcentage de recommandations liées à la gestion des identités et des accès par rapport à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général en audit financier est important.

FIGURE 2 Recommandations du Vérificateur général liées à la gestion des identités et des accès par rapport à l'ensemble de ses recommandations en audit financier



5 Les lacunes ayant mené à la formulation des recommandations en matière de gestion des identités et des accès ne sont pas des situations isolées. Comme le montre la figure 3, certaines recommandations ont été formulées à plusieurs reprises et un grand nombre d'entités sont concernées. Au total, 57 entités différentes ont été visées par un ou plusieurs des cinq types de recommandations récurrentes.

FIGURE 3 Répartition des recommandations récurrentes en matière de gestion des identités et des accès en fonction du sujet, de 2014-2015 à 2018-2019¹



1. Parmi l'ensemble des recommandations formulées, 18 % traitent de quatre autres sujets de moindre fréquence, qui ne sont pas inclus dans la figure 3. Ces quatre sujets sont les suivants : cadre normatif, octroi des accès, gestion des accès privilégiés et modification des accès.

6 Les bonnes pratiques liées aux sujets des recommandations récurrentes sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

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

7 Notre audit visait à déterminer si la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et Retraite Québec appliquent les mesures de contrôle et de sécurité nécessaires afin que la gestion des identités et des accès soit efficace et sécuritaire. Nous nous sommes également assurés que le Secrétariat du Conseil du trésor apporte un encadrement et un soutien appropriés en la matière.

8 Nos travaux portent principalement sur la période d'avril 2017 à mars 2019. Toutefois, certains constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Mesures de contrôle et de sécurité

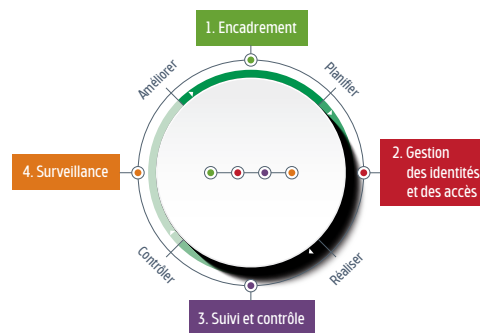
Les mesures de contrôle et de sécurité se trouvent dans des référentiels internationaux, tels que les Control Objectives for Information and related Technology (COBIT)¹ et ceux produits par l'International Organization for Standardization (ISO)² et le National Institute of Standards and Technology (NIST)³. Ces référentiels sont un ensemble structuré de bonnes pratiques qui s'adressent à toutes les entités, tant gouvernementales que privées. Ces bonnes pratiques doivent être adaptées aux objectifs de l'entité et à ses risques liés à la sécurité de l'information.

1. D'origine américaine, COBIT est un référentiel de bonnes pratiques en matière d'audit informatique et de gouvernance des systèmes d'information.
2. L'ISO est une organisation internationale de normalisation composée de représentants d'organisations nationales de normalisation de 165 pays. Elle produit des normes internationales, utiles aux organisations industrielles et économiques de tout type, et aux gouvernements.
3. Le NIST est une agence du département du Commerce des États-Unis. Il a pour but de promouvoir l'économie en développant, de concert avec l'industrie, des technologies, la métrologie et des normes.

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

Sujet de l'audit : gestion des identités et des accès informatiques

10 Le processus de gestion des identités et des accès permet de prévenir et d'atténuer les risques liés à la sécurité de l'information. Il se divise en quatre grandes étapes à l'intérieur d'un cycle de gestion. Ce processus est présenté en détail dans la section Renseignements additionnels.



Portrait des entités auditées

11 La RAMQ et Retraite Québec possèdent une grande quantité de renseignements personnels et confidentiels sur les citoyens du Québec, qui leur sont nécessaires pour remplir leur mission.

12 Il est à noter que leurs rôles et responsabilités en matière de gestion des identités et des accès sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Régie de l'assurance maladie du Québec

13 La RAMQ administre les régimes publics d'assurance maladie et d'assurance médicaments. Elle détient et gère des banques de données importantes qui contiennent des renseignements personnels et confidentiels sur l'ensemble de la population québécoise, tels que :

- les noms et les numéros d'assurance sociale et d'assurance maladie des citoyens ;
- le salaire des médecins ;
- les médicaments attribués aux personnes assurées ;
- les prestations versées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail.

14 La RAMQ comptait 1 706 employés au 31 mars 2019. Voici quelques données sur ses principaux services pour l'année financière 2018-2019.



Source : Rapport annuel de gestion 2018-2019 de la RAMQ.

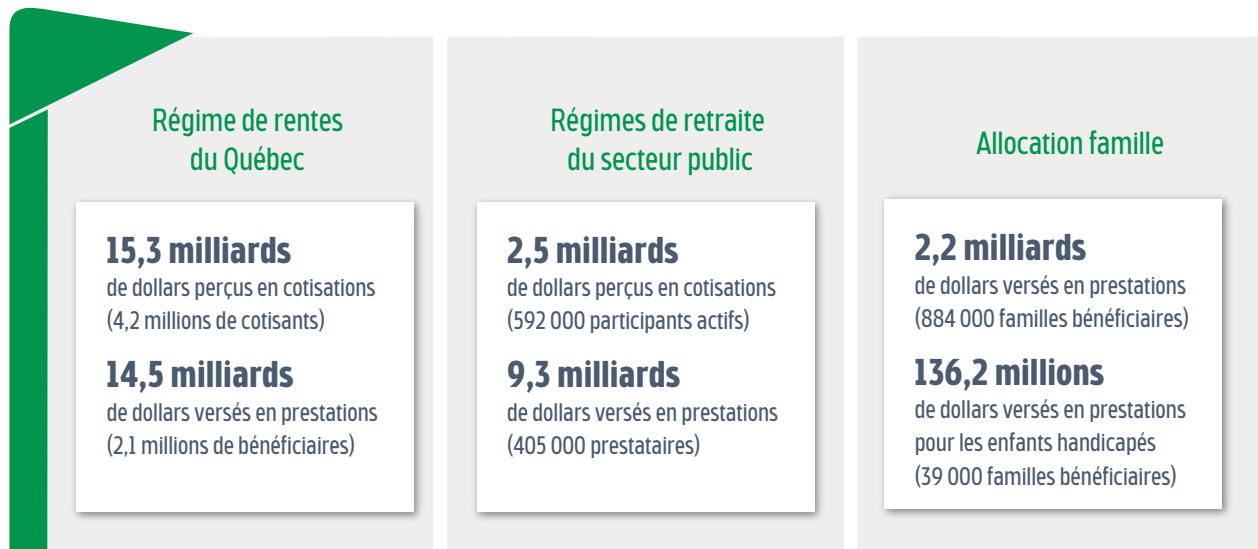
Retraite Québec

15 Depuis le 1^{er} janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec sont regroupées en un seul organisme, soit Retraite Québec. Cette entité administre le Régime de rentes du Québec, les régimes de retraite du secteur public et l'Allocation famille. De plus, elle assure l'encadrement des régimes complémentaires de retraite et des régimes volontaires d'épargne-retraite.

16 Retraite Québec détient et administre plusieurs banques de données contenant des renseignements personnels et confidentiels sur l'ensemble de la population québécoise, tels que :

- les revenus des familles ;
- les salaires des travailleurs ;
- la situation familiale des citoyens ;
- les renseignements médicaux pour le versement des rentes d'invalidité.

17 Retraite Québec comptait 2 088 employés au 31 décembre 2018. Voici quelques données sur ses principaux services pour l'année financière 2018.



Source : *Rapport annuel de gestion 2018* de Retraite Québec.

CONSTAT 1

Le contrôle des activités du personnel de la RAMQ et de Retraite Québec ayant des accès informatiques privilégiés est insuffisant par rapport à l'importance de ces accès et aux conséquences possibles d'une mauvaise utilisation de ceux-ci.

Qu'avons-nous constaté ?

18 La RAMQ et Retraite Québec ne contrôlent pas assez les activités du personnel ayant des accès privilégiés. Parmi les éléments pour lesquels les contrôles sont insuffisants, notons les suivants :

- le téléchargement de données confidentielles ;
- la révision des accès privilégiés ;
- le suivi des alertes de sécurité automatisées et des journaux ;
- la validation de l'honnêteté des personnes ayant des accès privilégiés, dont la vérification des antécédents judiciaires.

19 À Retraite Québec, les contrôles sont également insuffisants pour les deux éléments suivants :

- la création des identifiants et des accès ;
- la gestion des mots de passe de la voûte informatique.

Personnel ayant des accès privilégiés

Il s'agit généralement d'un nombre restreint d'employés de la direction des technologies de l'information, tels que les administrateurs de réseau, les administrateurs de base de données et les administrateurs de la sécurité informatique. Les accès privilégiés leur donnent de grands pouvoirs. Selon les accès qui leur sont attribués, ces personnes peuvent :

- modifier la sécurité des systèmes, notamment les règles de configuration des mots de passe ;
- accéder à de l'information sensible ;
- attribuer et modifier des accès aux systèmes informatiques ;
- installer et configurer des logiciels, tels que les pare-feu.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Il est essentiel que les entités surveillent de façon continue les différentes actions effectuées par le personnel ayant des accès privilégiés, afin de repérer en temps opportun les actions inappropriées pouvant représenter un risque lié à la confidentialité et à l'intégrité de l'information.

21 L'utilisation des accès privilégiés doit être contrôlée de manière particulièrement rigoureuse, car les personnes qui les détiennent effectuent des activités liées à la maintenance et à la sécurité des systèmes d'information. Ces activités ont une incidence importante sur le fonctionnement des systèmes et sur l'intégrité des données.

Ce qui appuie notre constat

22 Dans le cadre de nos travaux, nous avons observé plusieurs façons de faire qui illustrent la nécessité pour la RAMQ et Retraite Québec de resserrer les contrôles liés aux accès privilégiés. Voici des exemples.

Contrôles insuffisants pour déceler la création d'identifiants et d'accès

23 Un nombre restreint de membres du personnel informatique de Retraite Québec peuvent créer des identifiants directement dans le réseau informatique, sans passer par le processus d'autorisation et sans qu'une alerte de sécurité automatisée signale l'événement. Les mesures de contrôle en place à Retraite Québec sont insuffisantes pour qu'elle puisse détecter, en temps opportun, les accès inappropriés qui découleraient de l'utilisation de tels identifiants.

24 Nous avons passé en revue les identifiants du réseau informatique de Retraite Québec et nous avons trouvé deux identifiants créés sans autorisation, dont Retraite Québec ne connaissait pas l'existence. Il faut toutefois noter que les deux identifiants concernés ne donnent accès à aucun système, ce qui diminue le risque que des données soient modifiées sans autorisation.

Gestion déficiente des mots de passe de la voûte informatique

25 À Retraite Québec, les mots de passe de la voûte informatique sont divulgués aux utilisateurs et ils ne sont pas désactivés automatiquement après leur utilisation, ce qui entraîne le risque qu'ils soient réutilisés par erreur ou à mauvais escient. Le risque est accru pour les activités qui ne sont pas journalisées. En effet, Retraite Québec ne maximise pas l'utilisation des journaux pour l'ensemble des activités du personnel ayant des accès privilégiés, ce qui peut rendre difficile la détection d'actions inappropriées.

Voûte informatique

Une voûte informatique permet de centraliser les identifiants génériques⁴. Elle assure ainsi la traçabilité des activités : le suivi est fait par une personne indépendante et les activités sont journalisées. La personne qui souhaite utiliser un identifiant générique doit justifier la raison de l'utilisation de la voûte. Après vérification, elle obtient un mot de passe lui permettant d'accéder à un système pour y effectuer de la maintenance, par exemple.

4. Il s'agit d'identifiants anonymes n'appartenant pas à une personne en particulier et qui peuvent être employés par plusieurs personnes.

Supervision à renforcer lors du téléchargement de données confidentielles

26 La supervision nécessite d'être renforcée lorsque le personnel ayant des accès privilégiés télécharge des données confidentielles, et ce, tant à la RAMQ qu'à Retraite Québec. Par exemple, les utilisateurs n'ont pas toujours besoin d'obtenir l'autorisation de leur gestionnaire avant de procéder au téléchargement et les gestionnaires n'effectuent pas de suivi systématique sur ce qui a été téléchargé. De plus, lorsque les activités de téléchargement sont journalisées, elles ne sont pas systématiquement examinées par une personne indépendante.

Téléchargement de données confidentielles

Télécharger des données fait partie des tâches de certains employés, tels que les administrateurs de base de données. La protection des renseignements personnels et confidentiels exige la mise en place de contrôles pour atténuer les risques liés à la sécurité de l'information.

Révision des accès privilégiés insuffisante

27 Retraite Québec ne procède pas à la révision des accès privilégiés du personnel, ce qui inclut ceux liés aux identifiants génériques obtenus par l'intermédiaire de la voûte informatique.

Révision des accès

La révision des accès consiste à revoir les accès octroyés aux employés et à s'assurer, notamment, qu'ils sont toujours pertinents pour l'emploi.

28 La RAMQ, de son côté, effectue une révision annuelle des accès privilégiés. Cette révision a permis le retrait de 13 à 15 % des accès privilégiés en 2017-2018, comparativement à un retrait de 5 à 7 % en 2018-2019.

29 Par ailleurs, la RAMQ ne fait pas de révision des accès liés aux identifiants génériques. Toutefois, ces identifiants, dont les mots de passe changent régulièrement, sont répertoriés dans une enveloppe scellée et les activités qui y sont associées sont journalisées.

30 Une révision complète et plus fréquente des accès privilégiés du personnel serait nécessaire.

Absence d'alertes automatisées et manque de suivi des journaux

31 Il existe plusieurs moyens pour contrôler les activités du personnel ayant des accès privilégiés, notamment l'utilisation d'alertes automatisées et l'examen des journaux.

32 À la RAMQ et à Retraite Québec, aucune alerte automatisée n'est déclenchée pour les activités critiques relatives à la sécurité, par exemple lors de l'octroi d'un nouvel accès privilégié ou lors de la modification des règles de configuration des mots de passe, comme celles liées à la diminution de leur complexité. Ce type d'alerte permettrait aux responsables d'être avertis promptement des activités critiques et de savoir si elles ont été planifiées ou s'il s'agit d'erreurs ou de cas non autorisés.

33 D'autre part, à la RAMQ, les administrateurs de base de données ont accès aux journaux, ce qui constitue un accès incompatible. En effet, un administrateur de base de données mal intentionné pourrait altérer les journaux à la suite d'une action inappropriée qu'il aurait commise. Même si les activités de ce type d'administrateurs sont journalisées, elles ne sont pas suivies systématiquement.

Journaux

L'utilité des journaux est d'assurer une traçabilité. Ceux-ci enregistrent les activités des utilisateurs, notamment :

- les défaillances (ex. : actions non traitées par le système) ;
- les événements liés à la sécurité (ex. : tentatives d'accès infructueuses à des données confidentielles).

Absence de vérification des antécédents judiciaires des personnes ayant des accès privilégiés

34 Lorsqu'une personne est embauchée pour assumer des tâches liées à la sécurité de l'information ou qu'elle se voit ultérieurement assigner de telles tâches (ex. : accès à de l'information confidentielle et stratégique), la RAMQ et Retraite Québec ne s'assurent pas que cette personne est digne de confiance, notamment par une vérification de ses antécédents judiciaires.

Bonnes pratiques

Selon les bonnes pratiques en sécurité de l'information, des vérifications liées à l'honnêteté des candidats à l'embauche devraient être réalisées dans le respect des lois, des règlements et de l'éthique, et ces vérifications devraient être proportionnelles à la classification de l'information et aux risques identifiés. Dans le cas du personnel ayant des accès privilégiés, de telles vérifications s'avèrent essentielles.

CONSTAT 2

Des contrôles importants liés à la gestion des accès octroyés par la RAMQ et Retraite Québec ne sont pas appliqués de manière suffisamment efficace, soit la désactivation et la révision des accès.

Qu'avons-nous constaté ?

35 Même s'il est essentiel de porter une attention particulière aux accès privilégiés, il est tout aussi important d'appliquer des contrôles adéquats concernant l'ensemble du personnel ayant accès, notamment, à de l'information sensible.

36 Dans le cadre de nos travaux, nous avons repéré des faiblesses relatives à des contrôles de base, tant à la RAMQ qu'à Retraite Québec, en ce qui a trait :

- à la désactivation rapide des accès lors d'un départ ;
- à la révision périodique des accès.

Pourquoi ce constat est-il important ?

37 Une grande partie des employés ont accès à de l'information sensible et confidentielle dans le cadre de leurs fonctions, ce qui multiplie les risques liés à une mauvaise utilisation de cette information.

38 Un processus de désactivation des accès pour les systèmes dont l'information est sensible doit être enclenché après un départ. L'entité doit agir rapidement dans le cas d'un congédiement ou du départ d'un employé ayant des accès privilégiés, car le risque qu'il y ait un accès non autorisé pouvant compromettre la confidentialité et l'intégrité de l'information est plus élevé.

Exemples de départs

- Fin d'emploi
- Fin de contrat
- Changement de poste
- Retraite
- Congé de longue durée (ex. : congé de maladie ou de maternité et congé sans solde)

39 Par ailleurs, la révision périodique des accès est un contrôle important visant à s'assurer que les accès octroyés à un employé sont toujours pertinents pour son emploi et qu'ils ne sont pas incompatibles. Cela permet de diminuer les risques qu'une personne manipule des données de manière inappropriée ou commette des erreurs.

Ce qui appuie notre constat

Plusieurs cas de désactivation tardive des accès

40 Nous avons trouvé plusieurs cas de désactivation tardive des accès au réseau informatique à la suite de départs. Les cas de désactivation tardive soulevés par nos tests concernaient tous les types de départs : congédiement, retraite, congé de maladie, etc.

41 Pour environ 40 % des tests effectués tant à la RAMQ qu'à Retraite Québec, les accès ont été désactivés plus de 10 jours après la date de départ.

42 À Retraite Québec, deux accès qui auraient dû être désactivés lors de la validation périodique n'ont pas été repérés.

43 Pour sa part, la RAMQ a entre autres mis en place un mécanisme de désactivation automatique des accès après un certain nombre de jours d'inactivité. Nous n'avons pas relevé de cas pour lesquels le délai lié à la désactivation des accès a été supérieur au nombre de jours d'inactivité établi par le mécanisme automatique. Il faut cependant considérer les limites de ce mécanisme. Si l'identifiant d'un ancien employé a été récupéré et utilisé par une autre personne, le nombre de jours est remis à zéro et cela empêche le mécanisme de désactivation de s'enclencher.

44 Les délais observés dans la désactivation des accès résultent notamment d'un manque de communication entre les différents intervenants concernés. Dans certains cas, le gestionnaire n'a pas avisé rapidement la direction des technologies de l'information du départ d'un employé ou encore la direction des ressources humaines l'a fait tardivement.

Révision des accès inexistante ou fréquence insuffisante

45 Tous les six mois, Retraite Québec vérifie si ses employés sont en poste et s'ils sont associés à la bonne unité administrative. Or, elle n'effectue que la révision des accès liés aux applications et aux données qui concernent les régimes de retraite du secteur public. Elle ne le fait pas pour les applications et les données relatives au Régime de rentes du Québec et à l'Allocation famille.

46 La RAMQ, pour sa part, effectue une révision annuelle des accès aux systèmes.

47 Une révision plus fréquente est souhaitable pour les accès aux applications et aux données pour lesquelles l'enjeu de confidentialité et d'intégrité est élevé.

Bonnes pratiques

Lors de la révision des accès, les gestionnaires doivent s'assurer qu'il n'y a pas d'accès incompatibles pour chacun de leurs employés. Pour cela, ils doivent avoir en main la description des tâches de chacun d'eux, qui inclut les accès attribués pour chaque tâche. Par exemple, un employé qui peut inscrire un médecin sur la liste des professionnels ne doit pas pouvoir lui verser un paiement.

48 Puisque la RAMQ et Retraite Québec n'ont pas répertorié les accès incompatibles des employés qui ont à intervenir dans plusieurs systèmes, les gestionnaires ne sont pas en mesure de s'assurer qu'il n'en reste plus.

CONSTAT 3

Des étapes préalables essentielles à une gestion efficace des accès accordés par la RAMQ et Retraite Québec sont réalisées de manière inadéquate. C'est le cas notamment de la classification de l'information ainsi que de la description des tâches et des accès.

Qu'avons-nous constaté ?

49 D'une part, la classification de l'information est non uniforme ou incomplète. D'autre part, la description des tâches et des accès nécessaires à leur réalisation est généralement incomplète, ce qui peut conduire à des accès incompatibles aux applications et aux données confidentielles. Une gestion efficace des accès doit reposer sur des bases solides, ce qui n'est pas toujours le cas à la RAMQ et à Retraite Québec.

Classification de l'information

La classification de l'information permet d'établir les priorités de traitement des risques en fonction du niveau de sensibilité de l'information (confidentialité et intégrité) et des objectifs de l'entité. Cette classification permet la sensibilisation des personnes qui utilisent l'information et leur donne une indication sur la façon de la manipuler et de la protéger d'une utilisation malveillante.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 La classification de l'information constitue un préalable à plusieurs autres processus de sécurité de l'information, tels que la gestion des incidents, des risques, etc.

51 La description des tâches et des accès représente également un élément essentiel au bon fonctionnement de la gestion des identités et des accès. En effet, elle permet de mettre en évidence les tâches exercées par une personne ou un groupe de personnes, tâches qui pourraient conduire à des accès incompatibles. De plus, cette description permet d'assurer la responsabilisation des personnes à qui les accès ont été attribués.

52 Il est important de bien répartir les accès entre les employés afin de limiter les possibilités de modification ou de mauvais usage des données appartenant à l'entité.

53 Lorsqu'il est impossible de bien répartir les accès, un contrôle compensatoire, tel que la supervision du gestionnaire, doit être appliqué, surtout lorsqu'il s'agit d'accès à de l'information confidentielle.

Ce qui appuie notre constat

Classification de l'information non uniforme ou incomplète

54 La classification de l'information n'est pas effectuée de manière adéquate, tant à la RAMQ qu'à Retraite Québec.

55 Selon un rapport de la Direction de l'audit interne de la RAMQ, produit en 2018, il y a un manque d'uniformité dans la classification de l'information de confidentialité élevée. La RAMQ a élaboré un plan d'action afin que la situation soit corrigée. Toutefois, nous n'étions pas encore en mesure d'en apprécier la mise en œuvre au moment de nos travaux.

56 Par ailleurs, la classification de l'information est incomplète à Retraite Québec. Cette dernière procède actuellement à la vérification des contrôles relatifs à l'information confidentielle et à celle dont l'intégrité est importante afin de s'assurer de la pertinence de ceux-ci.

57 Cette classification inadéquate de l'information peut expliquer en partie certains des constats formulés dans le présent rapport. Sans une classification appropriée, il devient difficile de concevoir des mesures de contrôle proportionnelles aux risques relatifs à des applications et à des données confidentielles dont l'intégrité est importante.

Description des tâches et des accès incomplète

58 Retraite Québec a consigné par écrit l'ensemble des accès et des tâches qui y sont associées afin de déceler les accès incompatibles, et ce, pour ses principaux systèmes. Par contre, elle n'a pas répertorié les accès des employés qui ont à intervenir dans plusieurs systèmes afin de repérer les accès incompatibles.

59 La RAMQ, pour sa part, a des outils informatisés de gestion des accès, mais ils ne permettent pas de prendre en compte les accès incompatibles. En effet, des rapports produits par la Direction de l'audit interne de la RAMQ ont relevé des cas d'accès incompatibles relatifs à des applications et à des données confidentielles dont l'intégrité est importante. La RAMQ a mis en œuvre des plans d'action afin de corriger la situation.

60 Dans le cadre de nos travaux d'audit financier, nous relevons régulièrement des cas d'accès incompatibles liés aux applications et aux bases de données. La plupart des cas sont toutefois corrigés rapidement après que nous les avons constatés. Il demeure cependant essentiel que les entités soient en mesure de repérer de telles situations par elles-mêmes et de les corriger avec diligence et de façon continue.

Bonnes pratiques

Le principe du droit d'accès minimal prévoit que chaque personne doit posséder seulement les accès dont elle a besoin pour son travail, rien de plus.

CONSTAT 4

L'information dont disposent les responsables de la gouvernance et la haute direction de la RAMQ et de Retraite Québec ne leur permet pas de repérer promptement les incidents en matière de gestion des identités et des accès ni de s'assurer que les correctifs nécessaires sont apportés avec diligence.

Qu'avons-nous constaté ?

61 La RAMQ et Retraite Québec n'ont pas d'indicateurs de gestion qui permettraient aux responsables de la gouvernance et à la haute direction de repérer les situations à risque et d'assurer le suivi de celles-ci.

Exemples d'indicateurs de gestion

- Nombre d'incidents relatifs aux accès non autorisés aux systèmes
- Nombre de jours avant la désactivation des accès à la suite d'un départ, pour une période donnée
- Pourcentage d'accès retirés après la révision des accès

Pourquoi ce constat est-il important ?

62 La RAMQ et Retraite Québec possèdent des renseignements personnels et confidentiels sur un grand nombre de citoyens. Dans le cadre d'une saine gestion des risques organisationnels, il est primordial que les responsables de la gouvernance et la haute direction soient bien informés des risques et des problèmes de contrôle liés à la confidentialité et à l'intégrité de l'information, afin de diminuer les risques qui peuvent compromettre la protection de l'identité des citoyens.

Ce qui appuie notre constat

63 En 2017, Retraite Québec a amorcé un projet sur la gestion des identités et des accès, qui prévoit la mise en place d'indicateurs de gestion. Ce projet était toujours en cours au moment de nos travaux.

64 Quant à la RAMQ, son comité de sécurité de l'information, dont les rencontres n'ont lieu que deux fois par année, ne discute pas des problèmes liés à la gestion des identités et des accès. De plus, le comité de direction n'aborde pas certains sujets soulevés par le comité de sécurité de l'information, tels que le plan de sécurité de l'information. Par ailleurs, le comité sur l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels et l'éthique ne s'est rencontré qu'une fois depuis 2017.

CONSTAT 5

La surveillance du Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gestion des identités et des accès ne lui permet pas de s'assurer que ses orientations et ses directives sont appliquées adéquatement par les entités.

Qu'avons-nous constaté ?

65 La surveillance du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) quant à l'implantation du processus de gestion des identités et des accès dans les entités est insuffisante. De plus, le SCT n'a pas élaboré d'orientations relatives à la reddition de comptes qui doit être effectuée auprès des responsables de la gouvernance et de la haute direction.

Pourquoi ce constat est-il important ?

66 C'est le sous-ministre ou le haut dirigeant d'une entité gouvernementale qui doit s'assurer que le processus de gestion des identités et des accès est appliqué efficacement. En effet, la *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale* précise que le haut dirigeant d'un organisme public doit s'assurer de la mise en œuvre du processus de gestion des identités et des accès en fonction des bonnes pratiques en matière de sécurité de l'information. Pour que la haute direction d'une entité puisse jouer son rôle, elle doit s'assurer de l'efficacité du processus dans toute l'organisation.

67 La gestion des identités et des accès est aussi un enjeu gouvernemental. Elle nécessite un encadrement adéquat ainsi qu'une surveillance du respect de cet encadrement. Le SCT a la responsabilité de surveiller l'application des orientations et des directives qu'il met en place et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires.

Ce qui appuie notre constat

68 Tous les deux ans, le SCT collecte de l'information sur la sécurité de l'information auprès des entités gouvernementales. Toutefois, en matière de gestion des identités et des accès, le SCT se limite à leur demander si elles ont mis en place un processus de gestion des identités et des accès, et si celui-ci inclut les accès logiques et physiques. Cela ne suffit pas pour apprécier l'efficacité de ce processus et pour s'assurer que les dirigeants des entités ont rempli adéquatement leurs responsabilités à cet égard.

69 De plus, le SCT ne fournit aucune balise dans sa documentation (directive, guide, etc.) quant aux éléments à inclure dans les redditions de comptes effectuées auprès des responsables de la gouvernance et de la haute direction, y compris auprès du comité de sécurité de l'information.

RECOMMANDATIONS

70 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de Retraite Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des entités gouvernementales à s'en inspirer, étant donné que ces recommandations peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre elles.

Régie de l'assurance maladie du Québec et Retraite Québec

- 1 Mettre en place des contrôles pour les accès informatiques privilégiés, qui sont adaptés aux risques de sécurité de l'information, dont les contrôles suivants :
 - révision des accès privilégiés plus d'une fois par année ;
 - contrôle lors du téléchargement de données confidentielles ;
 - suivi des alertes de sécurité automatisées et de la journalisation des activités à risque ;
 - vérification des antécédents judiciaires des personnes ayant des accès privilégiés ;
 - autorisation de la création d'identifiants (situation observée à Retraite Québec) ;
 - gestion adéquate des mots de passe de la voûte informatique (situation observée à Retraite Québec).
- 2 S'assurer de la désactivation diligente des accès lors de départs.
- 3 Réviser annuellement les accès aux systèmes de l'ensemble du personnel, en prévoyant une fréquence plus élevée pour les accès aux systèmes dont la confidentialité et l'intégrité sont importantes.
- 4 Bonifier la classification de l'information pour qu'elle soit complète et uniforme.
- 5 Compléter les descriptions des tâches et des accès pertinents, indiquer les accès incompatibles et, s'il y a lieu, mettre en place des contrôles compensatoires.
- 6 Effectuer une reddition de comptes régulière auprès des responsables de la gouvernance et de la haute direction, basée sur des indicateurs significatifs en matière de gestion des identités et des accès.

Secrétariat du Conseil du trésor

- 7 Compléter la documentation afin d'y inclure les éléments à aborder lors des redditions de comptes aux responsables de la gouvernance et à la haute direction, y compris au comité de sécurité de l'information.
- 8 Bonifier la surveillance des activités des entités en matière de gestion des identités et des accès afin de renforcer leur conformité avec les directives et les orientations gouvernementales à cet égard.

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 de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« D'entrée de jeu, la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général à l'égard de la gestion des identités et des accès informatiques.

« La RAMQ, de par sa mission, est appelée à gérer d'importantes banques de données. Elle est donc, depuis toujours, très sensible à tout ce qui entoure la sécurité de l'information et la protection des renseignements personnels. D'ailleurs, comme le Vérificateur général le mentionne, les travaux réalisés n'ont pas permis de déceler de cas de fraude à cet égard. De plus, comme le Vérificateur général le mentionne également à plusieurs reprises dans son rapport, la RAMQ était déjà en mouvement à l'égard de l'ensemble des constats émis. En effet, plusieurs mandats d'audit interne touchant la sécurité de l'information ont été réalisés au cours des dernières années. Pour chacun d'eux, des plans d'action ont été émis par les unités concernées de l'organisation. Ainsi, plusieurs des constats relevés par le Vérificateur général faisaient déjà l'objet de plans d'action pour lesquels plusieurs actions étaient déjà en cours de réalisation au moment de la vérification. Plusieurs d'entre elles sont même mises en application au moment de la publication du rapport.

« Par rapport au contrôle des activités du personnel ayant des accès informatiques privilégiés, il faut comprendre que le téléchargement de données constitue une tâche courante, régulière et requise dans le cadre de leurs fonctions. Ainsi, la RAMQ mise sur un encadrement serré de la fonction et verra, en effet, à mieux structurer l'examen de la journalisation à cet égard.

« Par ailleurs, en ce qui concerne la possibilité d'effectuer des vérifications d'antécédents judiciaires, nous tenons à noter qu'on retrouve des détenteurs de privilèges élevés dans toutes les sphères du gouvernement. La détermination des critères conduisant au refus de l'attribution d'un accès privilégié est une problématique qui devrait être adressée à l'ensemble de la fonction publique et non à la RAMQ spécifiquement.

« Concernant les cas de désactivation relevés par le Vérificateur général, nous tenons à mettre en lumière que l'échantillon retenu est situé entre avril 2017 et mars 2019. Or, bien qu'il fût trop tôt pour en vérifier les effets, les contrôles supplémentaires inclus dans le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction émis par le Vérificateur général en juin 2019 étaient déjà fonctionnels au moment où l'équipe réalisant le mandat d'audit de performance était sur place à mener des travaux de corroboration. De plus, des contrôles touchant les situations d'absence prolongée viendront prochainement compléter l'ensemble de ces contrôles pour ainsi répondre aux problématiques soulevées.

« Par ailleurs, la majorité des cas de départ concernent des employés qui quittent la RAMQ pour la retraite ou pour relever de nouveaux défis dans un autre organisme. Ceux-ci ne constituent pas un risque de bris de sécurité de l'information au même titre qu'un employé congédié. En outre, le risque est d'autant mitigé du fait que ceux-ci n'ont pas d'accès à distance et qu'à la base la majorité n'avait pas accès à des données sensibles.

« La RAMQ est consciente de l'importance qu'il faut accorder à la classification de l'information. Et comme le mentionne le Vérificateur général, un plan d'action a déjà été élaboré afin d'assurer l'uniformité de celle-ci. Toutefois, nous aurions aimé que le Vérificateur général puisse mettre en relief les exigences et les coûts afférents à une telle mise à jour en bonne et due forme, considérant que la majorité des organismes du gouvernement ont un patrimoine bâti qui reflète une réalité d'une autre époque, celui-ci laissant entrevoir un défi technique de taille.

« La RAMQ souscrit entièrement au principe de séparation des tâches. À cet égard, des actions sont prévues pour parfaire les outils et les procédures en conséquence. Comme le mentionne le Vérificateur général, l'usage de procédés compensatoires, comme la supervision d'un gestionnaire, est possible. Dans un contexte de restriction des ressources, de telles solutions sont envisagées pour assurer une flexibilité de gestion des ressources tout en permettant l'atteinte des objectifs organisationnels.

« À l'égard de l'information dont disposent les responsables de la gouvernance et la haute direction, il faut savoir que, au terme des travaux réalisés par le Vérificateur général, la RAMQ venait de constituer un nouveau comité organisationnel de protection et de sécurité de l'information. Ce comité est composé notamment des membres du comité de direction de la RAMQ ainsi que d'autres membres directement concernés par la sécurité de l'information et la protection des renseignements personnels, soit le responsable organisationnel de la sécurité de l'information et le responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Des mécanismes assurant la remontée de l'information sont déjà en place. Des indicateurs de gestion sont en élaboration et seront suivis pour assurer une prise de décision éclairée et cohérente. »

Commentaires de Retraite Québec

« Retraite Québec accueille favorablement les recommandations portant sur la gestion des identités et des accès (GIA) informatiques formulées à son intention dans le rapport d'audit de performance du Vérificateur général. Elle s'engage, dans le cadre de ses travaux en cours en matière de sécurité de l'information, à prioriser les mesures nécessaires pour y donner suite.

« Il importe toutefois de noter que :

- les travaux d'audit du Vérificateur général n'ont permis de déceler aucune erreur ni aucun cas de fraude ;
- les recommandations du Vérificateur général sont cohérentes avec les orientations et les actions déjà entreprises par l'organisation au cours des dernières années en matière de GIA.

« Retraite Québec est consciente qu'elle détient bon nombre de renseignements personnels. C'est pourquoi, à l'instar du Vérificateur général, elle accorde une grande importance à la sécurité de l'information (SI).

« Depuis sa création en 2016, Retraite Québec s'est dotée de plusieurs mécanismes et d'outils lui permettant d'agir sur les enjeux prioritaires en SI, notamment :

- une structure de gouvernance solide, qui se manifeste notamment par un comité de sécurité ;
- une gestion des risques de sécurité rigoureuse ;
- un programme de consolidation de la gestion des identités et des accès (CGIA), qui vise notamment à définir un cadre ainsi que des processus pour gérer l'identité des personnes autorisées et habiliter celles-ci ;
- un plan triennal en sécurité de l'information, revu annuellement et intégrant la priorisation des actions visant le maintien et l'amélioration de la SI, et ce, en fonction de l'évaluation des risques ;
- un bilan annuel de santé de ses actifs informationnels.

« Au cours des dernières années, Retraite Québec a déployé des efforts en matière de sécurité de l'information pour bonifier et optimiser les activités de GIA. Plusieurs travaux déjà réalisés ou en cours de réalisation répondent précisément aux observations du Vérificateur général :

Contrôle des activités du personnel ayant des accès privilégiés

- La mise en œuvre du programme CGIA et du programme de surveillance, présentement en cours, permettra d'harmoniser et de systématiser les façons de faire en matière d'accès privilégiés ainsi que d'instaurer les meilleures pratiques.

Contrôles liés à la gestion des accès

- La mise en œuvre du processus révisé s'appliquant lors du départ d'un employé ou d'une ressource externe permettra d'assurer un suivi plus strict du retrait des accès. Des rappels sont faits périodiquement à tous les gestionnaires pour les sensibiliser à l'importance de retirer avec célérité les accès d'un employé lors de son départ.

Classification de l'information et description des tâches et des accès

- Le registre de classification de l'ensemble de l'information est tenu à jour et permet de catégoriser l'information selon son niveau de sensibilité.

Le registre des solutions d'affaires, mis en place en novembre 2019, permet d'établir une corrélation entre l'information jugée sensible et les systèmes dans lesquels elle transite.

Une séparation des tâches incompatibles est effectuée pour les principaux systèmes de mission de l'organisation. La mise en œuvre du programme CGIA permettra, à terme, de réviser et de valider la documentation des tâches incompatibles pour tous les systèmes de l'organisation.

Surveillance exercée par les responsables de la gouvernance et la haute direction

- En matière de gouvernance, Retraite Québec a mis en place des mécanismes permettant à la haute direction de reconnaître les enjeux de SI et d'agir sur ceux-ci. Par exemple, le suivi du plan triennal en SI, le registre des risques en SI et les résultats des tests d'intrusion sont présentés à l'un ou l'autre des comités suivants : comité de sécurité, comité de direction, comité de vérification et comité des technologies de l'information.

Dès juin 2020, de nouveaux indicateurs de gestion permettront aux membres des comités de direction et de vérification de suivre plus efficacement l'évolution des enjeux en matière de sécurité.

« Rappelons que la sécurité de l'information constitue un défi d'importance pour bon nombre d'organisations ; la preuve en est que le Vérificateur général a formulé près de 60 recommandations en matière de GIA à l'intention de ministères et d'organismes dans le cadre d'audits financiers. L'évolution rapide des technologies de l'information oblige les organisations à se doter de mécanismes pérennes. C'est pourquoi Retraite Québec entend :

- mettre en œuvre une stratégie visant à renforcer la culture de sécurité de l'organisation ;
- poursuivre le programme CGIA et le programme de surveillance afin de permettre l'amélioration continue des pratiques organisationnelles en matière de sécurité de l'information.

« En conclusion, la vision de Retraite Québec et les actions entreprises par cette organisation lui permettront d'atteindre les standards visés en matière de GIA. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor accueille favorablement les recommandations formulées à son égard par le Vérificateur général. La sécurité de l'information gouvernementale ne peut que se renforcer par l'apport de l'ensemble des organismes publics et de leurs responsables. La gestion des identités et des accès informatiques est un enjeu gouvernemental essentiel afin de protéger l'accès aux données des citoyens et des entreprises.

« Déjà, un guide portant sur la gestion des accès logiques a été élaboré et des états de situation sont dressés périodiquement afin de connaître l'état des lieux quant à la sécurité de l'information gouvernementale. La *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale* exige notamment des sous-ministres ou des dirigeants d'organisme de fournir un bilan de sécurité de l'information et, en matière de gestion des accès, de s'assurer de la mise en œuvre d'un processus formel.

« Afin de bonifier ces actions, le gouvernement se dotera d'une première politique gouvernementale de cybersécurité qui prendra en compte les enjeux spécifiques de la cybersécurité. La politique proposera des mesures appropriées pour assurer la protection de l'information et la reconnaissance des risques encourus. En ce qui a trait à la gestion des identités et des accès, la politique prendra appui sur une application normalisée de la surveillance des accès.

« À la lumière des recommandations faites, le Secrétariat interviendra afin de rehausser l'accompagnement assuré auprès des organismes publics. Ces recommandations participent à l'instauration d'une administration gouvernementale résiliente et cyberprotégée. Le gouvernement doit demeurer proactif en matière de sécurité de l'information dans le but de prendre l'initiative de l'action, d'anticiper les nouvelles menaces et d'adopter des mesures pour les surmonter. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Sommaire des bonnes pratiques selon
les référentiels en technologies de l'information

Processus de gestion des identités et des accès

Rôles et responsabilités des entités auditées

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 juin 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder 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. Ces critères sont basés sur les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion des identités et des accès (ISO/CEI 27002, NIST 800-53, COBIT 2019).

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si la RAMQ et Retraite Québec appliquent les mesures de contrôle et de sécurité nécessaires afin que leur processus de gestion des identités et des accès internes soit efficace et sécuritaire.	■ Les entités ont mis en place un encadrement en matière de gestion des identités et des accès, qui comprend : – un cadre normatif (cadre de gestion, architecture, politiques, procédures, etc.) complet et à jour ; – une évaluation des risques et des contrôles revus périodiquement par la haute direction ; – une liste des rôles et des responsabilités assignés à des intervenants complète et à jour ; – un registre de la classification des actifs informationnels complet et à jour. ■ Les entités ont mis en place pour gérer les identités et les accès : – des méthodes efficaces d'authentification des utilisateurs, y compris la configuration des mots de passe ou d'autres méthodes, qui tiennent compte de la classification des actifs informationnels ; – un registre centralisé de tous les accès tenu à jour ; – des accès qui respectent le principe de la séparation des tâches et du droit d'accès minimal ; – un processus d'octroi, de modification et de révocation des accès qui fonctionne de façon efficace et uniforme. ■ Les entités effectuent un suivi périodique des contrôles en matière de gestion des identités et des accès, qui comprend : – la révision des accès ; – l'examen de la journalisation des accès (par exemple, utilisation d'accès privilégiés, suivi des tentatives d'accès infructueuses). ■ Les entités effectuent, à l'étape de la surveillance et de l'amélioration, une reddition de comptes régulière et pertinente, qui comporte des indicateurs de suivi, pour les responsables de la gouvernance et la haute direction afin qu'ils veillent à ce que les objectifs et les priorités demeurent appropriés.
S'assurer que le SCT apporte un encadrement et un soutien appropriés en matière de gestion des identités et des accès.	■ Des politiques et des directives sont élaborées, mises en œuvre et suivies auprès des ministères et organismes publics. ■ Des outils, des guides et du soutien sont offerts aux ministères et organismes publics.

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 25 mars 2020.

Il porte sur la gestion des identités et des accès effectuée par la RAMQ et Retraite Québec. Nos travaux nous ont également conduits à formuler un constat sur l'encadrement fait par le SCT. Nos travaux ne remettent pas en cause les niveaux de sensibilité des actifs déterminés dans le registre de classification. En outre, ils ne traitent pas de la gestion des accès externes et physiques, des accès des fournisseurs de matériel ni des accès des citoyens à des sites Web.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités.

Nos travaux se sont déroulés d'avril à septembre 2019. Ils portent principalement sur la période d'avril 2017 à mars 2019. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons examiné un certain nombre de dossiers, choisis sur la base d'un échantillonnage raisonné, concernant l'octroi, la modification et la révocation des accès. Nous avons effectué 64 tests à Retraite Québec et 75 tests à la RAMQ. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des entités gouvernementales, mais ils donnent des indications sur les lacunes et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte. Il est à noter que nos travaux n'ont pas permis de déceler des erreurs ou des cas de fraude liés aux déficiences de contrôle et de sécurité que nous avons relevées.

SOMMAIRE DES BONNES PRATIQUES SELON LES RÉFÉRENTIELS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

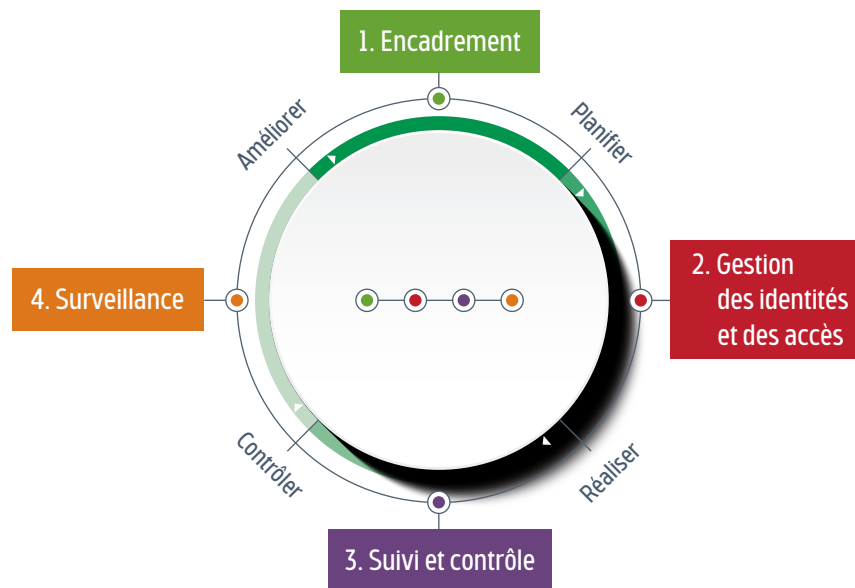
Voici de bonnes pratiques qui permettent de pallier les lacunes ayant mené à la formulation des recommandations récurrentes présentées dans la figure 3.

Sujet	Bonnes pratiques
Séparation des tâches incompatibles	Il convient de séparer les tâches et les accès incompatibles pour limiter les possibilités de modification ou de mauvais usage de l'information de l'organisation, que ce soit volontaire ou non. L'octroi et la révocation des accès devraient inclure la vérification des accès afin de s'assurer qu'ils sont adaptés aux règles d'accès et qu'ils sont cohérents avec les autres exigences, telles que la séparation des tâches. En général, la séparation des tâches implique non seulement de distinguer les responsabilités en matière d'enregistrement des transactions de celles liées à leur autorisation, mais également de différencier les responsabilités en matière de gestion de l'actif concerné de celles relatives à la supervision.
Révision des accès	Il convient que les propriétaires de l'information révisent les accès des utilisateurs à intervalles réguliers et après tout changement, comme une promotion, une rétrogradation ou un départ. Il convient également de revoir, à des intervalles de temps plus fréquents, les autorisations liées aux accès privilégiés.
Journalisation et suivi	Il convient de créer, de tenir à jour et de revoir régulièrement les journaux enregistrant les activités de l'utilisateur, les exceptions, les défaillances et les événements liés à la sécurité de l'information. Il convient également de protéger les moyens de journalisation et l'information journalisée contre les risques de falsification ou d'accès non autorisé. Il convient aussi de journaliser les activités de l'administrateur de système et de l'opérateur de système, ainsi que de protéger et de revoir régulièrement les journaux.
Paramètres des mots de passe	Il convient notamment qu'un système de gestion des mots de passe : ■ impose l'utilisation d'identifiants et de mots de passe individuels afin de garantir la responsabilisation des utilisateurs ; ■ autorise l'utilisateur à choisir et à modifier ses mots de passe, et prévoit une procédure de confirmation afin de tenir compte des erreurs de saisie ; ■ impose le choix de mots de passe de qualité (ex. : complexité) ; ■ impose un changement de mot de passe à la première connexion ; ■ impose des changements réguliers de mot de passe.
Processus de révocation des accès	Il convient que les accès de l'ensemble des employés et des consultants soient supprimés à la fin de leur période d'emploi, ou adaptés en cas de modification de contrat.

PROCESSUS DE GESTION DES IDENTITÉS ET DES ACCÈS

Le processus de gestion des identités et des accès informatiques permet de déterminer qui a accès à quelle information pendant une période donnée. Il se divise en quatre grandes étapes à l'intérieur d'un cycle de gestion (planifier, réaliser, contrôler et améliorer). Celles-ci sont présentées dans la figure 4.

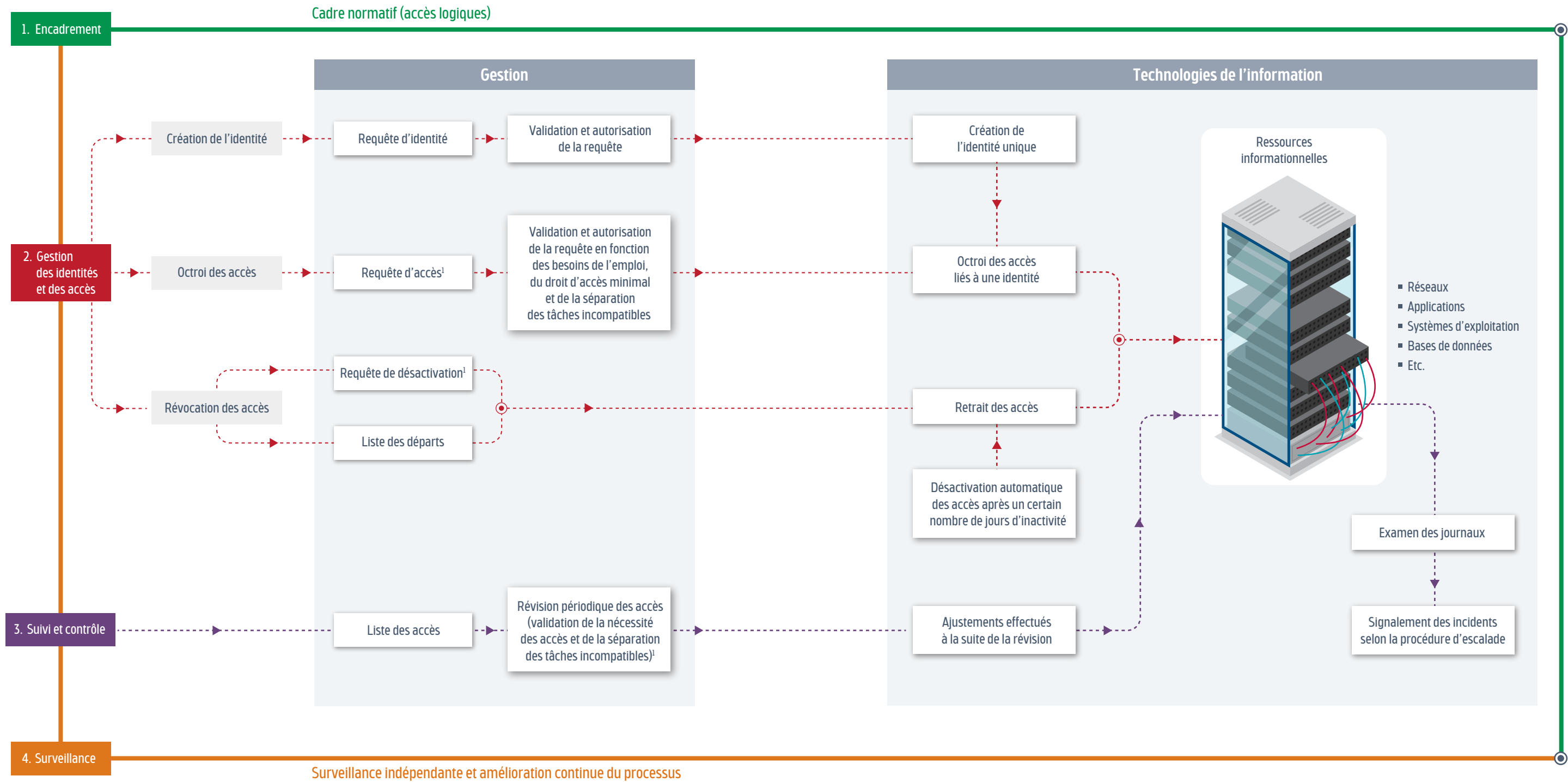
FIGURE 4 Grandes étapes du processus de gestion des identités et des accès



Les grandes étapes du processus doivent être adaptées à l'environnement, aux objectifs et aux risques de l'organisation. Pour chacune d'elles, nous avons établi un critère d'évaluation. Les quatre critères sont liés à l'un des objectifs de l'audit.

La figure 5, présentée à la page suivante, donne plus de détail sur les étapes du processus.

FIGURE 5 Processus détaillé de gestion des identités et des accès



Étape 1 : Encadrement

L'encadrement est une étape particulièrement importante en ce qui concerne la planification et tout au long du processus de gestion des identités et des accès. Cette étape comprend plusieurs éléments, dont :

- la mise en place d'un cadre normatif en sécurité de l'information (cadre de gestion, directives, etc.) ;
- l'évaluation des risques et des contrôles par la haute direction ;
- la définition des rôles et des responsabilités assignés aux intervenants ;
- la tenue d'un registre de la classification des actifs informationnels⁵.

Étape 2 : Gestion des identités et des accès

Il s'agit de l'étape de réalisation de la gestion des identités et des accès. Elle se divise en cinq sous-étapes, soit :

- la création de l'identité ;
- l'octroi des accès ;
- la révocation des accès ;
- la modification des accès ;
- l'authentification de l'utilisateur.

Création de l'identité

L'identité est un ensemble de caractéristiques uniques par lesquelles une personne est reconnue (nom, adresse, empreinte digitale, etc.). Par exemple, un identifiant, ou code d'utilisateur, permet d'établir son identité.

Une requête d'identité doit être produite pour tous les nouveaux employés, consultants et fournisseurs. Elle peut provenir de la direction des ressources humaines lors du contrat d'embauche, ou de la direction de l'approvisionnement lors de la signature d'un contrat avec un consultant ou un fournisseur. Elle est ensuite justifiée et approuvée par le gestionnaire concerné.

Puis, la requête est communiquée au responsable de la sécurité informatique de la direction des technologies de l'information pour que l'identifiant soit créé dans un annuaire centralisé informatisé.

5. Le registre de la classification des actifs informationnels permet de classer l'information et les systèmes d'information selon le niveau de sensibilité de l'information (confidentialité et intégrité).

Octroi des accès

À la suite de la création d'un identifiant, l'entité octroie des accès liés à celui-ci. Le gestionnaire de la personne concernée doit justifier et approuver la requête d'accès. Il peut s'agir de nouveaux accès ou d'accès supplémentaires pour chaque système (application, base de données, système d'exploitation, etc.) auquel l'employé pourra accéder.

De plus, une deuxième approbation est nécessaire, soit celle du propriétaire de l'information. Par exemple, le directeur de la paie est responsable du système de paie et des données de celui-ci. Le rôle du propriétaire est de s'assurer que l'information est correctement classée et protégée en fonction du niveau de sensibilité approprié.

Afin de valider et d'autoriser les accès, le gestionnaire et le propriétaire de l'information se basent sur une documentation évolutive. Cette dernière répertorie tous les accès nécessaires à l'accomplissement de chaque fonction organisationnelle, par exemple les accès nécessaires à un agent de bureau. La documentation décrit entre autres les règles d'accès pour qu'une personne ne dispose pas de plus d'accès que nécessaire pour accomplir ses fonctions. De plus, cette personne ne doit pas détenir d'accès lui donnant trop de pouvoir, car elle pourrait contrôler seule des activités en entier (principe de séparation des tâches incompatibles). L'objectif est la prévention des erreurs et des fraudes. Par exemple, une personne ne devrait pas avoir à la fois la possibilité de créer et de payer des factures.

Enfin, la requête d'accès est acheminée à la direction des technologies de l'information. Le responsable de la sécurité informatique octroie les accès mentionnés dans la requête. Les accès peuvent être attribués à des utilisateurs standards, à des utilisateurs ayant des accès privilégiés (par exemple, administrateur de la sécurité informatique) et pour des services automatisés (par exemple, accès nécessaire afin que les systèmes puissent communiquer entre eux; aucune personne n'est autorisée à utiliser ce type d'accès).

Afin de prévenir les accès non autorisés, il doit y avoir une séparation des tâches entre les personnes qui autorisent les accès (gestionnaires et propriétaires de l'information) et la personne qui les accorde (responsable de la sécurité informatique).

Il est à noter que des identifiants de groupe et des identifiants génériques ne doivent pas être créés, car ils ne permettent pas d'associer les actions réalisées au moyen de ces identifiants à une personne en particulier.

Révocation des accès

Le gestionnaire doit aviser promptement la direction des ressources humaines et celle de l'approvisionnement des accès à révoquer, et ce, au moyen d'une requête de désactivation. Les accès sont révoqués lors du départ d'un employé ou d'un contractuel ou lorsque les accès ne sont plus nécessaires, y compris lors de la retraite et d'un congé de longue durée, comme un congé de maladie ou de maternité.

D'autres mesures de contrôle sont mises en place pour s'assurer que les accès sont désactivés, par exemple la désactivation automatique des accès après un certain nombre de jours d'inactivité ou à la date de fin d'emploi ou de contrat. Par contre, ces mesures ne sont pas efficaces si les accès sont utilisés par une autre personne avant la désactivation automatique.

La désactivation permet d'abord la suspension des accès. Par la suite, ceux-ci doivent être supprimés s'ils ne sont plus nécessaires. Une procédure de destruction des accès doit être lancée après un certain nombre de jours. Cette destruction permet de prévenir les accès non autorisés.

Modification des accès

Un employé qui exerce de nouvelles fonctions au sein d'une organisation se voit normalement octroyer de nouveaux accès et révoquer d'anciens accès pour chacun des systèmes concernés. Les sous-étapes relatives à l'octroi et à la révocation des accès, décrites précédemment, doivent alors être rigoureusement suivies.

Ainsi, les accès attribués à une personne sont constamment mis à jour afin qu'ils puissent refléter :

- la modification des tâches associées à un poste ;
- une promotion ou un changement de poste ;
- une affectation à une autre unité administrative ;
- l'ajout de nouveaux systèmes d'information ;
- la fin ou la prolongation d'un contrat.

Certaines tâches peuvent être automatisées, telles que l'octroi automatique des accès après l'autorisation électronique du gestionnaire.

Authentification de l'utilisateur

L'authentification consiste pour un utilisateur à prouver son identité, ce qui lui permet ensuite d'utiliser les accès qui lui sont octroyés. Une preuve de l'identité est fournie à l'aide d'une méthode d'authentification : mot de passe, carte à puce, empreinte digitale, etc.

Il est à noter que les méthodes doivent être correctement choisies et configurées (par exemple, longueur minimale obligatoire d'un mot de passe) en fonction des niveaux de sensibilité souhaités et des risques de l'organisation. Ces risques ont été définis préalablement dans le registre de la classification des actifs informationnels.

Étape 3 : Suivi et contrôle

Afin de s'assurer en tout temps que le processus de gestion des identités et des accès est sécuritaire, une entité doit mettre en place d'autres contrôles. Deux des principaux contrôles sont :

- la révision périodique des accès ;
- l'examen périodique des journaux et des alertes de sécurité.

Révision périodique des accès

La révision périodique des accès doit être effectuée tant pour vérifier que la personne a les bons accès que pour s'assurer que ceux-ci ne lui donnent pas trop de pouvoir dans un ou plusieurs systèmes.

Ce sont le gestionnaire de l'employé et les propriétaires de l'information qui effectuent cette révision. Les écarts, tels des accès non requis, sont signalés au responsable de la sécurité informatique, qui apporte les corrections. Le gestionnaire et les propriétaires de l'information s'assurent par la suite que les écarts ont bel et bien été corrigés.

Selon le niveau de sensibilité de l'information, la révision des accès des employés doit être effectuée au moins une fois par année. Pour les accès privilégiés, cette révision doit être plus fréquente.

La révision des accès est également un contrôle compensatoire pour les sous-étapes liées à l'octroi, à la modification et à la révocation des accès, décrites précédemment. En effet, cette révision permet de repérer et d'effectuer des corrections, notamment à la suite d'accès mal octroyés ou non révoqués en temps opportun.

Examen des journaux et des alertes de sécurité

Les journaux, qui enregistrent les activités des utilisateurs ayant des accès privilégiés, les défaillances et les événements liés à la sécurité, doivent être revus par une personne indépendante. Ils posent les bases de la surveillance automatisée. Des alertes automatisées sont d'ailleurs mises en place pour des activités critiques relatives à la sécurité.

En vue d'éviter les accès incompatibles, aucune personne (ex. : administrateur de système) ne doit avoir la possibilité d'effacer ou de désactiver les journaux ou les alertes concernant ses propres activités.

Étape 4 : Surveillance

Lors de la surveillance des contrôles et des mesures de sécurité, la haute direction doit notamment :

- vérifier si les contrôles fonctionnent comme prévu ;
- veiller à ce que les correctifs soient mis en place rapidement, le cas échéant.

L'organisation réalise des évaluations continues ou ponctuelles afin de vérifier si les composantes du contrôle interne et de sécurité relatives à la gestion des identités et des accès ont bel et bien été mises en place et fonctionnent.

À cette étape, l'organisation effectue une reddition de comptes régulière et pertinente de la gestion des identités et des accès, qui comporte des indicateurs de suivi et des mesures correctrices, auprès du comité de sécurité de l'information et de la haute direction. Ces derniers doivent veiller à ce que les objectifs et les priorités demeurent appropriés.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS AUDITÉES

Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale

- Assurer la sécurité de l'information conformément aux principes directeurs (responsabilité et imputabilité, évolution, universalité, éthique) et aux objectifs (disponibilité, intégrité, confidentialité) énoncés dans la directive
- S'assurer de la mise en œuvre des processus formels de sécurité de l'information portant notamment sur la gestion des risques et de l'accès à l'information
- S'assurer de la réalisation d'un audit de sécurité de l'information tous les deux ans
- S'assurer de la réalisation de tests d'intrusion et de vulnérabilité chaque année
- S'assurer de la mise en place d'un registre d'autorité de la sécurité de l'information
- Définir et mettre en place un programme formel et continu de formation et de sensibilisation du personnel en matière de sécurité de l'information
- Assigner les rôles et les responsabilités des principaux intervenants en sécurité de l'information

Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels

- Mettre sur pied un comité sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels
- Veiller à la sensibilisation et à la formation des membres du personnel et des membres du personnel de direction ou d'encadrement quant aux obligations et aux pratiques en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels

Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement

- Dirigeant principal de l'information
- Mettre en œuvre les politiques et les directives prises conformément à la loi, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution
-

CHAPITRE 3

Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier

Audit de performance et observations
du commissaire au développement durable

Ministère de la Culture et des Communications

EN BREF

Le ministère de la Culture et des Communications (MCC) n'assume pas adéquatement ses responsabilités en matière de patrimoine immobilier et n'exerce pas le leadership attendu dans la résolution d'enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

Notamment, il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, ce qui se répercute sur les activités du MCC. Les différents constats formulés dans ce rapport l'illustrent : ses interventions peuvent être insuffisantes (ex. : manque d'encadrement des municipalités ou d'initiatives pour assurer l'exemplarité de l'État) ou manquer de cohérence (ex. : traitement inégal des propositions de classement et des autorisations de travaux) ou encore être réactives (ex. : attente d'une proposition avant de classer un immeuble). Cette absence de stratégie peut aussi contribuer au manque d'adhésion de certains de ses partenaires.

CONSTATS

1

Il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu'une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l'adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

2

Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu'elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.

3

Le MCC ne détient pas l'information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.

4

Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l'objet d'un traitement équitable et diligent par le MCC.

5

Le MCC n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d'assurer la conservation de ces immeubles.

6

L'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Sébastien Simard

Directeur d'audit

Diane Couture

Julie Plante-Pilote

Maxime Lessard

Gordana Rimac

Angélique Thevenin

Philippe Turcot

SIGLES

CPCQ Conseil du patrimoine culturel du Québec

MCC Ministère de la Culture et des Communications

MRC Municipalité régionale de comté

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	69
Il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu'une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l'adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.	74
Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu'elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.	81
Le MCC ne détient pas l'information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.	86
Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l'objet d'un traitement équitable et diligent par le MCC.	90
Le MCC n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d'assurer la conservation de ces immeubles.	96
L'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.	102
Recommandations.	107
Observations du commissaire au développement durable	109
Commentaires de l'entité audité.	119
Renseignements additionnels.	123

MISE EN CONTEXTE

1 Constitué de biens inestimables et irremplaçables, le patrimoine immobilier d'une communauté et d'un peuple est partie intégrante de son identité culturelle et constitue un héritage légué aux générations futures. Il est donc important que sa sauvegarde et sa valorisation soient l'une des préoccupations de l'État.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Le patrimoine immobilier fait face à des menaces continues, multiples et variées : dégradation naturelle, impact de l'activité humaine, pressions de nature économique, etc. Sans une volonté collective et gouvernementale de le sauvegarder, plusieurs biens ayant une valeur patrimoniale sont inévitablement détruits.

3 Le patrimoine immobilier est trop souvent perçu comme un fardeau lié par exemple au coût d'entretien plus important des bâtiments protégés, à la complexité de la modification de leur vocation ou à la limitation de la densité qu'ils engendrent en zone urbaine. Pourtant, dans les faits, ce patrimoine peut constituer un levier de développement économique et touristique, et un instrument de revitalisation de certains milieux. De plus, le patrimoine immobilier devrait faire partie de notre prise de conscience environnementale, comme en témoigne le commissaire au développement durable dans une section de ce rapport.

4 Enfin, deux rapports importants ont adressé des recommandations au ministère de la Culture et des Communications (MCC) concernant notamment la collaboration entre les différents acteurs du patrimoine, les responsabilités de chacun, l'exemplarité de l'État, la qualité des inventaires du MCC et la sensibilisation à la sauvegarde du patrimoine des élus et des citoyens : le rapport Arpin, paru en 2000 (*Notre patrimoine, un présent du passé*), et le rapport Courchesne-Corbo, paru en 2016 (*Le patrimoine culturel québécois : un héritage collectif à inscrire dans la modernité*).

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

5 Notre audit avait pour objectif de déterminer si les interventions du MCC permettent d'atteindre, de façon efficace et efficiente, les quatre objectifs de la *Loi sur le patrimoine culturel*, soit assurer la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier, aussi appelé « patrimoine bâti ».



6 Nos travaux ont principalement été réalisés auprès du MCC, mais différents acteurs qui participent de près ou de loin à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine ont aussi été rencontrés ou consultés. Nous avons notamment sondé 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire. La période de novembre 2012 à mars 2020 a fait l'objet de notre audit. Toutefois, certains de nos travaux ont pu avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

7 L'objectif de l'audit, la portée de nos travaux et un sommaire de notre sondage auprès des municipalités sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

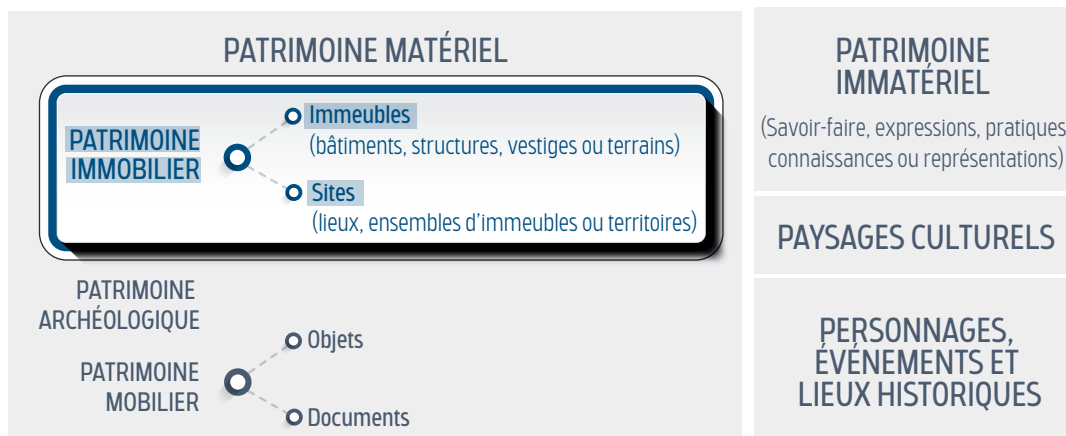
Sauvegarde et valorisation

Pour les fins du présent rapport, la sauvegarde réfère aux objectifs de connaissance, de protection et de transmission, alors que la valorisation renvoie à la mise en valeur.

Patrimoine immobilier

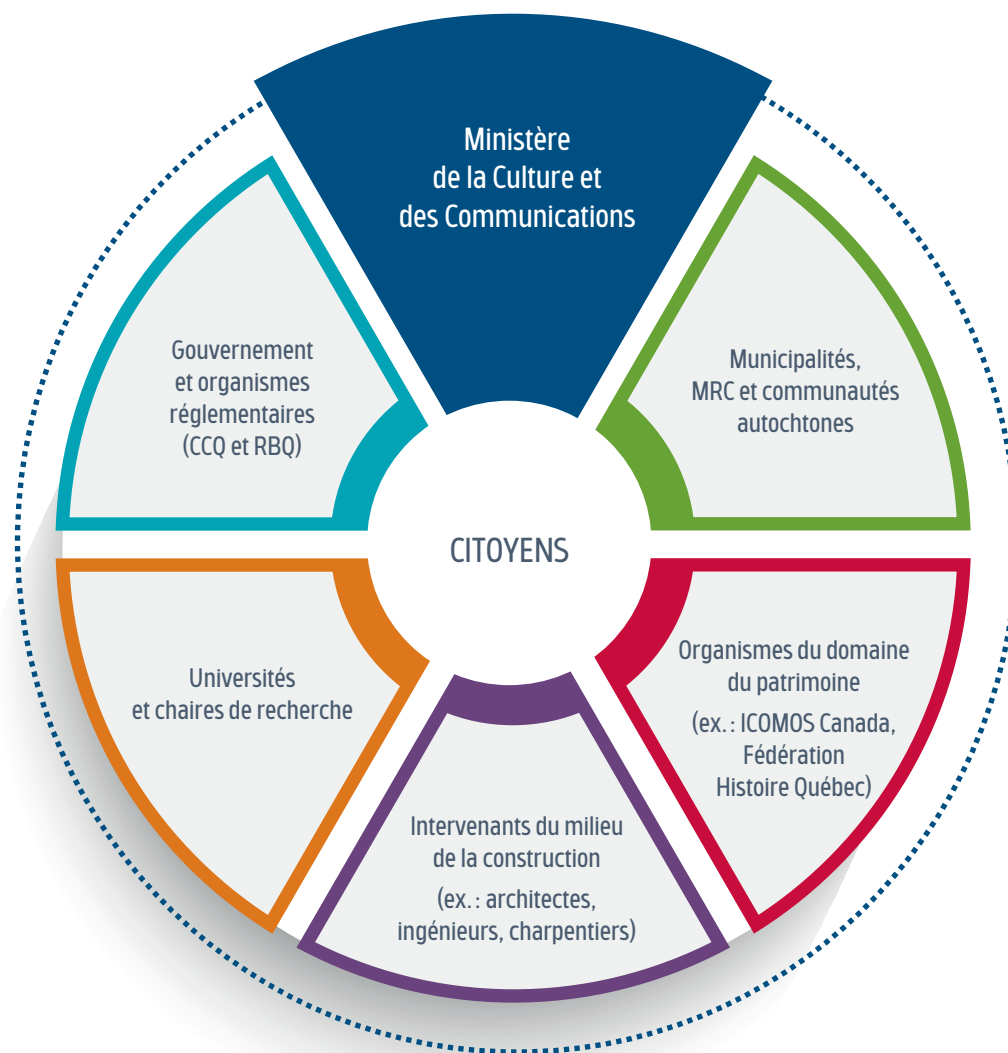
8 Depuis le début des années 1900, la législation québécoise prévoit la protection de certains éléments du patrimoine culturel. Au fil du temps, des modifications importantes ont été apportées à la loi ; les plus récentes l'ont été avec l'adoption de la *Loi sur le patrimoine culturel* en 2011. Cette loi, entrée en vigueur en 2012, précise les éléments dont est constitué le patrimoine culturel. La figure 1 illustre comment le MCC classe ces différents éléments.

FIGURE 1 Éléments constituant le patrimoine culturel selon le MCC



9 La figure 2 montre les divers acteurs participant à la connaissance, à la protection, à la mise en valeur ou à la transmission du patrimoine immobilier. Comme il est illustré, le MCC doit être le chef d'orchestre des interventions.

FIGURE 2 Acteurs œuvrant à la sauvegarde du patrimoine immobilier



CCQ Commission de la construction du Québec
 ICOMOS Conseil international des monuments et des sites
 MRC Municipalité régionale de comté
 RBQ Régie du bâtiment du Québec

10 Les citoyens sont au cœur des interventions permettant la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier, puisque ce sont ultimement pour eux et par eux que s'exerce une part considérable de ces interventions.

11 D'une part, les citoyens établissent collectivement ce qui est représentatif de leur patrimoine, notamment par l'attachement qu'ils expriment envers certains immeubles éveillant leur sentiment d'appartenance ou jouant un rôle à l'égard de leur identité culturelle (c'est l'« adhésion collective »). D'autre part, l'attribution d'un statut légal à un bien immobilier impose certaines obligations aux citoyens qui en sont propriétaires, dont la nécessité d'une approbation avant de réaliser certains types de travaux, mais peut également leur permettre de profiter de certaines compensations, dont une aide financière à la restauration.

12 Le MCC est pour sa part le chef d'orchestre des interventions, puisqu'il est responsable de l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel*. Ses responsabilités à cet égard et celles de certains de ses principaux partenaires sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Statuts légaux accordés au patrimoine immobilier

13 La *Loi sur le patrimoine culturel* définit des statuts légaux qui peuvent être attribués aux éléments du patrimoine culturel afin de les protéger et de les mettre en valeur. Elle alloue notamment les pouvoirs nécessaires au ministre pour classer un bien immobilier ayant un intérêt patrimonial. Elle offre aussi aux municipalités la possibilité d'accorder un statut légal de citation aux biens immobiliers présentant un intérêt patrimonial qui sont situés sur leur territoire.

14 Les principaux statuts légaux, ainsi que le nombre d'immeubles et de sites patrimoniaux bénéficiant actuellement de ces statuts sont présentés ci-après.

Statut légal	Bien immobilier visé	Responsable de l'attribution du statut	Protection standard applicable	Nombre de statuts accordés ¹
Site patrimonial déclaré	Territoire (ex. : Île d'Orléans)	Gouvernement du Québec	Extérieure	13
Site patrimonial classé	Lieu ou ensemble d'immeubles (ex. : village historique de Val-Jalbert)	MCC	Extérieure	82
Site patrimonial cité	Lieu ou ensemble d'immeubles (ex. : îlot religieux de L'Isle-Verte)	Municipalités et communautés autochtones	Extérieure	248
Immeuble classé ²	Immeuble (ex. : édifice Ernest-Cormier)	MCC	Extérieure et intérieure	585
Immeuble cité	Immeuble (ex. : basilique de Sainte-Anne-de-Beaupré)	Municipalités et communautés autochtones	Extérieure	845

1. Il s'agit du nombre de statuts légaux ayant été accordés en date du 30 novembre 2019.

2. Un immeuble classé peut bénéficier d'une aire de protection délimitée par le ministre, soit une aire autour de l'immeuble qui aide à préserver la valeur patrimoniale de cet immeuble.

15 De plus amples renseignements sur les obligations des propriétaires selon le statut légal de leur bien sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

16 La loi exige que tous les éléments du patrimoine ayant un statut légal soient inscrits dans un registre, actuellement désigné sous le nom de Registre du patrimoine culturel, lequel doit contenir une description suffisante du bien. Le MCC a aussi rendu accessible le Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2012. Il s'agit d'un outil de diffusion, accessible en ligne, qui présente non seulement les biens inscrits dans le registre, mais également des milliers d'éléments patrimoniaux sans statut légal répertoriés à la suite d'inventaires réalisés par le MCC ou ses partenaires.

CONSTAT 1

Il n'y a pas de stratégie d'intervention en matière de patrimoine immobilier, alors qu'une telle stratégie aiderait notamment le MCC à susciter l'adhésion collective et à résoudre des enjeux de sauvegarde qui existent depuis des décennies.

Qu'avons-nous constaté ?

17 Le MCC n'a pas établi de vision du patrimoine immobilier et ne s'est pas positionné quant aux résultats à atteindre en termes de connaissance, de protection, de mise en valeur et de transmission de ce patrimoine aux générations futures.

18 La seule position qu'il a prise consiste à classer seulement les immeubles auxquels il attribue un « intérêt national », en laissant aux villes et aux municipalités la responsabilité du patrimoine immobilier qui, selon lui, présente un intérêt régional ou local. Or, la notion d'intérêt national n'est pas définie, et cette position du MCC n'a pas été communiquée ni expliquée adéquatement, bien qu'il s'agisse d'un choix crucial au regard de la sauvegarde des immeubles patrimoniaux.

19 Le MCC ne réalise pas de veille afin d'actualiser ses connaissances en patrimoine et d'adapter ses interventions, le cas échéant.

20 Il n'a pas non plus entrepris les démarches nécessaires pour promouvoir le patrimoine comme un actif important de notre société ni pour sensibiliser les citoyens et l'ensemble des acteurs du milieu à sa valeur inestimable et irremplaçable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 La notion de patrimoine varie en fonction de divers facteurs, soit selon les époques, les lieux et les champs d'intérêt antérieurs et actuels. Tout en étant constitué d'éléments du passé ou du présent, le patrimoine immobilier peut par exemple prendre en compte l'architecture d'une époque, l'emplacement d'un bien sur le territoire ou l'histoire rattachée à un lieu. Puisque toutes les définitions peuvent se défendre, l'absence d'une vision bien définie peut donner lieu à des actions incohérentes. De plus, le MCC ne peut parvenir à lui seul à assurer pleinement la sauvegarde du patrimoine ; il doit compter sur la collaboration de plusieurs partenaires, tels les autres ministères et organismes publics, les municipalités et les organismes du domaine du patrimoine. Dans ce contexte, la communication d'une vision claire et de résultats à atteindre, intégrée dans une stratégie d'intervention, s'avère incontournable pour assurer la concertation et la cohérence, tant au sein du MCC qu'avec ses partenaires.

22 Des efforts d'information et de sensibilisation sont également essentiels pour susciter l'adhésion collective à la sauvegarde du patrimoine comme projet de société. Il paraît en outre primordial que le MCC informe clairement les municipalités du fait qu'il s'en remet à elles pour la protection des immeubles qui, selon lui, ne présentent pas d'intérêt national, mais peuvent avoir un intérêt régional ou local.

23 L'absence d'une stratégie d'intervention se répercute aussi sur la gestion du MCC ; les différents constats formulés dans ce rapport en sont une illustration. Cette absence peut contribuer par ailleurs au laisser-faire observé chez des partenaires, qui ne se sentent pas suffisamment interpellés.

Ce qui appuie notre constat

Absence de vision et de résultats à atteindre

24 Le MCC n'a pas défini sa vision en matière de patrimoine immobilier, à savoir ce que le Québec d'aujourd'hui souhaite connaître et, le cas échéant, transmettre comme reflet de son identité aux générations futures, et comment y parvenir. En effet, aucun énoncé de cette nature ne figure dans les documents diffusés par le MCC, que ce soit dans ses récents plans stratégiques ou dans la dernière politique culturelle du Québec publiée en 2018.

25 Le rapport Courchesne-Corbo¹, soumis au ministre de la Culture et des Communications en octobre 2016, recommandait la formulation explicite d'une vision du patrimoine immobilier et l'inclusion de cette vision dans la politique culturelle du Québec. Seize ans plus tôt, le rapport Arpin soulevait déjà une lacune liée à la vision du MCC.

1. Le rapport Courchesne-Corbo a été réalisé à la demande de la ministre de la Culture et des Communications dans le cadre de l'élaboration de la politique culturelle du Québec qui a été publiée en 2018.

26 Les réponses que nous avons obtenues des municipalités sondées démontrent qu'effectivement aucune vision précise ne leur a été communiquée concernant le patrimoine immobilier (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails). Le son de cloche est le même du côté de différents professionnels du MCC, et ce, autant à la direction générale du patrimoine que dans les directions régionales.

27 Le MCC n'a pas non plus déterminé les priorités d'action gouvernementales pour résoudre les divers enjeux qui perdurent. En effet, des lacunes observées lors de notre audit ont été portées à l'attention du MCC par le passé. La politique culturelle du Québec de 1992 en soulevait déjà certaines, qui sont toujours d'actualité 25 ans plus tard.

Exemples d'enjeux actuels déjà soulevés dans la politique culturelle du Québec publiée en 1992

- [...] le réflexe de protéger le patrimoine a longtemps été lié à l'approche d'une menace.
- Il semble que dans ce domaine, l'histoire se répète ; il a fallu perdre certains des plus beaux exemples de l'architecture du XIX^e siècle, ici comme ailleurs, pour que la conscience de leur importance se développe [...].
- Le gouvernement entend soutenir davantage le rôle des municipalités et des organismes œuvrant dans le domaine du patrimoine et il privilégie un patrimoine intégré à la vie des collectivités.
- L'utilisation d'un bien représente la meilleure façon de le garder, d'en sauvegarder le sens, et de le transmettre de nouveau, en bon état.
- Le classement par l'État n'est plus le seul moyen de conserver une œuvre ou un bien. Sa restauration, son utilisation, sa mise en valeur et sa diffusion constituent, dans bien des cas, une avenue plus prometteuse à cet égard.

28 Le Plan d'action gouvernemental en culture 2018-2023 accompagnant la dernière politique culturelle du Québec, publiée en 2018, propose des actions porteuses relatives à certains enjeux de patrimoine immobilier. Néanmoins, les démarches prévues par le MCC s'avèrent en général insuffisantes pour engendrer des changements structurants.

29 Une belle illustration de cela concerne l'enjeu du maintien de l'expertise des métiers traditionnels et de l'accès des artisans aux chantiers de construction qui est restreint par la réglementation. Cette problématique, qui fragilise les interventions de protection et de restauration d'immeubles patrimoniaux, est documentée et dénoncée depuis de nombreuses années. Aujourd'hui, certains métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment sont menacés de disparaître au Québec faute de relève et de formation.

Exemple de démarche ministérielle insuffisante pour engendrer des changements structurants

Actions prévues dans le Plan d'action gouvernemental en culture 2018-2023

Obtention d'une reconnaissance des métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment par l'industrie de la construction et élaboration d'un programme de formation pour assurer la transmission des savoir-faire liés au patrimoine bâti.

Démarche ministérielle

Ajout d'un volet patrimonial à l'étude sectorielle du domaine des métiers d'art réalisée dans le cadre d'une autre action prévue dans le plan d'action.

Nos conclusions

- Deux études ayant dressé un portrait de la situation des métiers traditionnels dans le domaine du bâtiment ont déjà été financées par le MCC en 1994 et en 2011. Ces efforts n'ont toutefois mené à aucune initiative structurante, et la situation ne s'est manifestement pas améliorée.
- Le MCC n'a attribué aucune ressource financière et n'a prévu aucune autre démarche dans le cadre de cette action pour les deux prochaines années.
- En date de février 2020, le MCC n'a toujours pas identifié les métiers et les savoir-faire qu'il désire transmettre dans le cadre du programme de formation.
- Certains organismes du milieu, notamment le Conseil des métiers d'art du Québec, ont amorcé des démarches afin de corriger les enjeux réglementaires. Ces initiatives ne bénéficiaient toutefois pas de l'appui du MCC au moment de réaliser nos travaux.

30 En ce qui a trait au Plan stratégique 2019-2023 du MCC, publié en décembre 2019, deux des objectifs sont spécifiques au patrimoine immobilier : l'un concerne le soutien financier relatif à la requalification des immeubles à caractère religieux, l'autre porte sur l'appui au milieu municipal pour la préservation du patrimoine. Ces objectifs veulent résoudre des problèmes importants, mais leurs cibles demeurent modestes. Il est d'ailleurs trop tôt pour être en mesure de juger des résultats atteints.

Intérêt national : notion non définie et position mal communiquée

31 De 1922 à 1963, la loi prévoyait la possibilité de classer les éléments présentant un « intérêt national ». Cette notion d'intérêt national a toutefois été retirée de la loi en 1963. Depuis 1972, la loi réfère à un bien patrimonial qui présente un **intérêt public**, sans catégorisation particulière de cet intérêt. L'évolution de la notion d'intérêt dans les diverses lois visant la protection du patrimoine depuis 1922 est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Extrait de la *Loi sur le patrimoine culturel*

Le ministre peut, après avoir pris l'avis du Conseil [du patrimoine culturel du Québec], classer en tout ou en partie tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un **intérêt public**.

32 En pratique cependant, l'évolution de la notion d'intérêt national vers celle d'intérêt public ne s'est pas traduite par un véritable changement dans le mode d'intervention du MCC. Le fait que le MCC se réfère à la notion d'intérêt national d'un immeuble pour circonscrire sa responsabilité et laisser aux municipalités la responsabilité du patrimoine qui, selon lui, présente un intérêt régional ou local, tout en ne définissant pas en quoi cela consiste, laisse beaucoup de place à l'interprétation. Ce manquement a d'ailleurs déjà été signalé en 2000 dans le rapport Arpin. L'existence de critères précis ou d'une méthodologie rigoureuse pour établir l'intérêt national d'un immeuble limiterait le risque de décisions de classement arbitraires. Cela guiderait aussi les différents partenaires du MCC, y compris les municipalités, vers une meilleure compréhension et une meilleure prise de décision concernant la sauvegarde du patrimoine.

Interventions du Conseil du patrimoine culturel du Québec

Le Conseil du patrimoine culturel du Québec (CPCQ) est un organisme consultatif qui notamment conseille le ministre en matière de sauvegarde du patrimoine. Il lui fournit par exemple son avis sur les propositions de classement de bien patrimonial après la publication de l'avis d'intention de classement. Le CPCQ s'est doté en février 2017 d'un cadre d'analyse de l'intérêt national d'un bien immobilier. Le MCC, qui est au courant de l'existence de ce cadre d'analyse, ne l'a toutefois jamais évalué en vue de s'en inspirer pour son propre processus d'analyse.

33 Le MCC n'a pas non plus informé convenablement les municipalités de sa décision d'axer ses efforts de protection du patrimoine sur les biens immobiliers qui, selon lui, présentent un intérêt national. Par exemple, il n'en est nullement fait mention dans :

- la politique culturelle du Québec de 2018 ;
- les plans stratégiques du MCC pour les périodes 2018-2021 et 2019-2023 ;
- le site Web du MCC ;
- les différentes publications et guides du MCC destinés aux municipalités.

34 En fait, depuis l'adoption de la *Loi sur le patrimoine culturel*, en 2011, une seule lettre a été transmise à l'ensemble des municipalités en 2016, pour les informer brièvement de la position du MCC, et ce, sans motifs à l'appui. Au fil des ans, un rappel a été fait auprès de quelques municipalités seulement, lors d'interventions sporadiques. Ce n'est que tout récemment que la position du ministère a été diffusée publiquement. En conséquence, cette position ainsi que les répercussions de celle-ci s'avèrent méconnues.

35 Le sondage que nous avons réalisé auprès des municipalités confirme d'ailleurs cette méconnaissance de la position du MCC de s'occuper uniquement du classement des immeubles présentant un intérêt national. En effet, lorsqu'il est question de protection et de mise en valeur du patrimoine immobilier, plus de 65 % des municipalités précisent ne faire aucune distinction en fonction de l'intérêt local, régional ou national de ce patrimoine.

36 Par ailleurs, lorsque le MCC refuse le classement parce qu'il juge que l'immeuble présente un intérêt régional ou local plutôt que national, l'information appuyant ses conclusions n'est pas transmise à la municipalité où se situe le bâtiment. Cette simple démarche serait pourtant bénéfique pour :

- sensibiliser les municipalités et enrichir leurs connaissances à l'égard du patrimoine ;
- assister les municipalités dans l'identification des biens patrimoniaux et dans leur planification urbanistique.

Peu de développement des connaissances et de promotion

37 Le MCC n'a pas de processus de veille structuré. Il n'alloue pas de ressources spécifiques à la surveillance et au traitement de l'information sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine, afin d'être au fait des nouvelles connaissances et pratiques développées ailleurs (ex. : autres méthodologies d'évaluation du patrimoine, nouvelles possibilités de documenter l'étude des caractéristiques d'un bien, réussites exemplaires) et de les intégrer dans sa réflexion et ses pratiques. À travers les années, il n'a réalisé que quelques recherches ponctuelles.

38 Cette absence de veille structurée le prive également d'une information utile qui lui permettrait de présenter le patrimoine comme un actif de la société québécoise. D'ailleurs, le MCC n'a pas de stratégie de communication pour faire la promotion du patrimoine immobilier comme outil de revitalisation urbaine ou facteur de développement économique, touristique et durable. La diffusion de ce genre d'information auprès de la population et des différents acteurs du patrimoine est d'autant plus importante qu'il est établi que le patrimoine bâti est souvent perçu comme une contrainte ou un fardeau (coûts plus importants des travaux, délais d'autorisation, mesures coercitives, etc.).

39 Le MCC est, de plus, rarement à l'origine d'initiatives d'échanges et de partenariats entre les citoyens et les acteurs du milieu, alors que de telles initiatives permettraient une compréhension commune des enjeux et un partage des expériences réussies.

40 Par ailleurs, le MCC fait peu de sensibilisation sur la valeur inestimable et irremplaçable du patrimoine auprès des différents acteurs du milieu. Par exemple, aucune démarche particulière n'est prévue afin de sensibiliser les propriétaires d'immeubles classés ou situés sur un site patrimonial à l'importance des entretiens préventifs.

41 Ce n'est que dans le cadre de son processus d'inspection que le MCC a introduit l'objectif d'établir de bonnes relations avec les propriétaires de biens immobiliers classés afin de les sensibiliser à la loi. Or, l'inspection est avant tout une activité de nature coercitive selon la *Loi sur le patrimoine culturel* : il est donc paradoxal d'en faire la seule avenue pour tenter de sensibiliser les propriétaires. Nos travaux montrent d'ailleurs qu'au final, les actions entreprises divergent considérablement selon les inspecteurs, notamment lorsque l'inspection révèle un entretien déficient : certains inspecteurs disent privilégier les discussions avec les propriétaires, d'autres remettent des avis d'infraction et d'autres encore disent n'entreprendre aucune action particulière.

42 Sans information sur la valeur du patrimoine et sans sensibilisation à l'importance de sa protection, l'adhésion collective fait défaut et plusieurs immeubles d'intérêt seront inévitablement perdus. L'entretien déficient de certains immeubles patrimoniaux ainsi que les multiples démolitions survenues, notamment le phénomène de « démolition par abandon », l'illustrent bien.

Démolition par abandon

La détérioration importante de l'état d'un immeuble patrimonial due à un mauvais entretien peut mener à sa démolition. Prenons comme exemple le moulin du Gouffre situé à Baie-Saint-Paul, reconstruit vers 1828 après un incendie et classé en 1965, qui a vu la majeure partie de sa structure s'effondrer à la fin des années 2000.



Photo : Pierre Rochette, 2018.

CONSTAT 2

Le MCC encadre peu les actions des municipalités, alors qu'elles sont des acteurs incontournables en ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier.

Qu'avons-nous constaté ?

43 Le MCC n'a pas convenu avec les municipalités de ce qui devait être mis en place pour l'appuyer dans ses responsabilités légales de sauvegarde du patrimoine bâti. Il n'a pas non plus pris d'initiatives pour les accompagner : il intervient principalement sur demande de ces dernières.

44 De plus, malgré la nécessaire collaboration qu'il doit obtenir des municipalités en matière de protection du patrimoine, le MCC n'a mis en place aucun mécanisme de suivi de leurs interventions.

Pourquoi ce constat est-il important ?

45 La *Loi sur le patrimoine culturel* alloue des pouvoirs importants aux municipalités en termes de protection du patrimoine immobilier. Cependant, elle ne leur alloue aucune obligation légale en la matière.

46 Par ailleurs, le principal revenu des municipalités provient de l'impôt foncier². Ces dernières peuvent donc être enclines à autoriser la démolition d'un immeuble pour le remplacer par un bâtiment avec un potentiel de taxation supérieur, malgré son intérêt patrimonial et sans évaluer les bénéfices de le sauvegarder.

2. Selon les dernières données publiées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, l'impôt foncier constituait environ 60 % du revenu des municipalités en 2017. Pour fin de calcul de l'impôt foncier, nous avons inclus les taxes foncières ainsi que les compensations tenant lieu de taxes.

47 Un partenariat structuré, un accompagnement soutenu et un certain suivi sont nécessaires afin de rallier les municipalités et de les guider dans l'atteinte d'un objectif commun. Cela est d'autant plus important que :

- le MCC a établi qu'il laissait la protection d'une part importante du patrimoine immobilier aux municipalités, en classant uniquement des immeubles ayant un intérêt national (voir le constat 1) ;
- plusieurs municipalités considèrent qu'elles n'ont pas l'expertise suffisante pour intervenir dans le domaine du patrimoine immobilier (voir les résultats de notre sondage auprès des municipalités dans les Renseignements additionnels).

Ce qui appuie notre constat

48 Le MCC n'a pas fait les démarches suffisantes auprès des municipalités pour entraîner des changements structurants. Ainsi, il :

- n'a pas instauré de processus de concertation ni défini la manière dont les municipalités doivent l'appuyer dans ses responsabilités ;
- fournit peu de soutien aux municipalités dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont accordés par la *Loi sur le patrimoine culturel*.

49 Au cours des dernières années, le MCC a principalement :

- publié quelques guides, notamment le *Guide de l'aménagement du territoire*, en 2008, et le guide *Territoire hérité, habité, légué – L'aménagement culturel du territoire*, en 2017 ;
- inscrit dans son plan stratégique 2018-2021 l'objectif de jouer un rôle-conseil pour l'aménagement culturel du territoire en accompagnant 100 % des MRC et des communautés métropolitaines d'ici le 31 mars 2021.

50 La principale action envisagée pour atteindre cet objectif était d'offrir une présentation aux MRC. L'énergie déployée par les directions régionales pour offrir cette présentation a été inégale. Après plus d'un an d'application du plan stratégique 2018-2021 :

- aucune présentation n'avait encore été offerte dans 8 des 17 régions du Québec ;
- aucun bilan n'est actuellement prévu afin d'évaluer l'efficacité de cette action.

51 De plus, la portée de cet objectif a été limitée aux MRC, alors que les municipalités peuvent jouer un rôle important. Enfin, le MCC n'a pas reconduit cet objectif dans son nouveau plan stratégique 2019-2023.

52 Tout récemment, en décembre 2019, le MCC a mis en œuvre un programme visant l'embauche et le maintien en fonction dans les municipalités et les MRC d'agents de développement en patrimoine immobilier. Ce programme aux visées louables est toutefois temporaire et se limite à une période de trois ans, ce qui obligera celles-ci à chercher de nouvelles sources de financement pour le maintien en poste de ces professionnels par la suite. Le réalisme et l'efficacité du programme dans sa forme actuelle sont par ailleurs plus qu'incertains. En effet, le MCC l'a adopté sans analyser préalablement sa faisabilité. Par exemple, il n'a pas défini les compétences requises compte tenu de la spécificité de l'expertise demandée ni évalué la disponibilité réelle de ressources pouvant pourvoir ce type de postes.

53 Mis à part cet objectif qu'il s'est fixé en 2018, le MCC n'a soumis aucune orientation précise à ses directions régionales sur la sensibilisation et l'accompagnement à déployer auprès des municipalités. Également, il n'obtient aucune reddition de comptes sur les activités des directions régionales qui lui permettrait de déceler les déficiences d'intervention existant sur le territoire et d'apporter les améliorations souhaitables.

54 La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre des outils de planification et de réglementation intéressants pour la prise en charge du patrimoine. Le MCC ne possède cependant pas de portrait de l'utilisation, par les municipalités, de ces différents outils urbanistiques, et en fait très peu la promotion comme moyens de protection du patrimoine. Il n'intervient pas non plus auprès des municipalités pour les inciter à adopter les meilleures pratiques. Par exemple, certains règlements que les municipalités ont la possibilité d'adopter peuvent les aider à limiter la détérioration et l'abandon des bâtiments patrimoniaux, en prescrivant des normes précises pour assurer l'entretien de leurs composantes physiques et esthétiques ou en soumettant leur démolition à un contrôle particulier. Une description sommaire des avantages pour le patrimoine de l'utilisation des outils proposés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Profil des agents de développement en patrimoine immobilier

Selon le programme, les agents seront spécialisés en patrimoine immobilier. Ils auront notamment comme responsabilités de sensibiliser et d'informer les élus, le personnel municipal et la population sur l'importance du patrimoine. Ils contribueront aussi à la réalisation des inventaires de biens immobiliers pour le Répertoire du patrimoine culturel du Québec et à l'élaboration d'outils réglementaires.

55 Comme le confirment les résultats du sondage que nous avons mené auprès des municipalités, ces dernières perçoivent peu d'efforts d'accompagnement de la part du MCC (figure 3). Pourtant, plus de 70 % d'entre elles considèrent qu'elles n'ont pas l'expertise suffisante en matière de patrimoine pour intervenir adéquatement (figure 4).

FIGURE 3 Évaluation des municipalités sur l'accompagnement et la formation qu'elles ont reçus du MCC depuis cinq ans

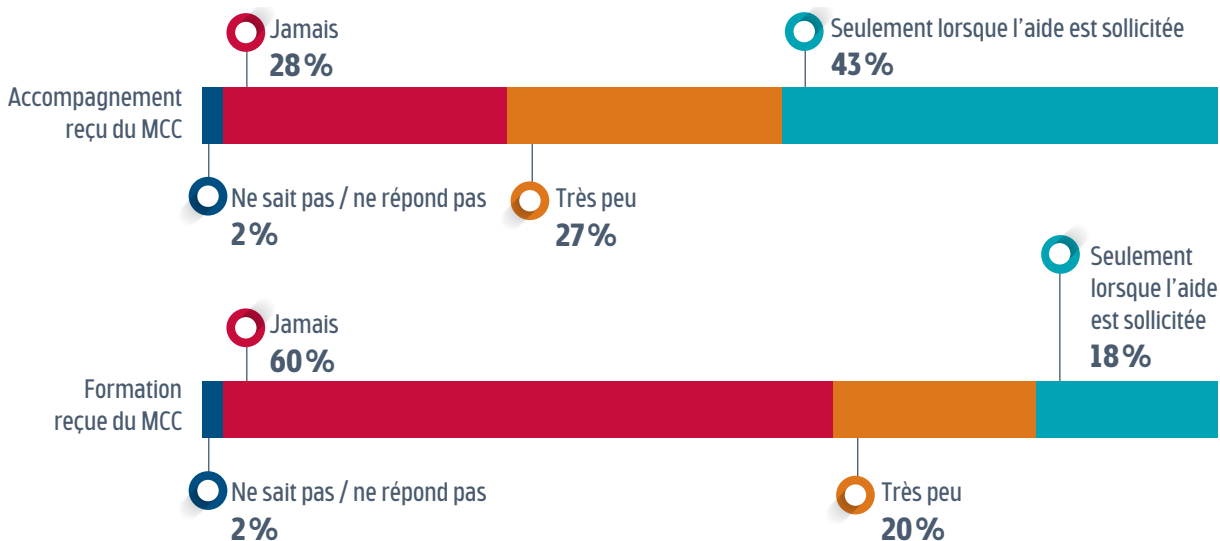
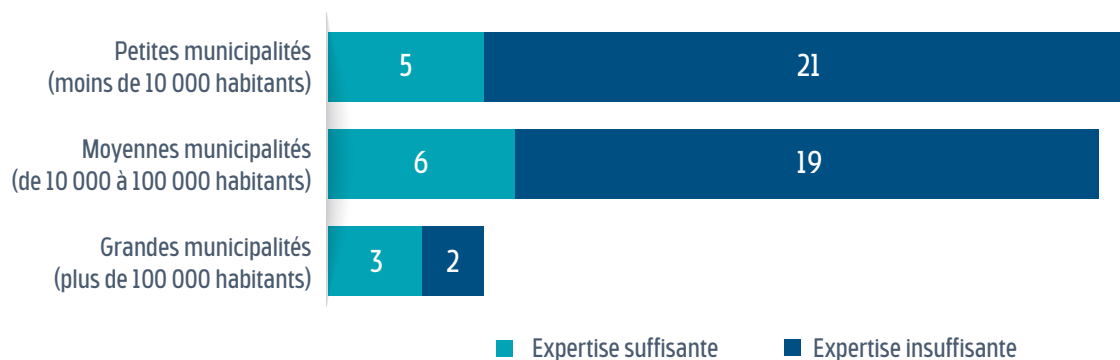


FIGURE 4 Auto-évaluation des municipalités quant à leur expertise en patrimoine immobilier¹



1. Les réponses de 4 des 60 municipalités qui ont répondu au sondage ont été exclues parce qu'elles ont répondu oui et non à cette question.

56 Enfin, le MCC n'a pas signifié clairement aux municipalités quelle information il souhaite recevoir sur leurs décisions liées à l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel* (ex. : autorisation de démolition d'un immeuble) et sur leurs interventions relatives à la sauvegarde du patrimoine immobilier.

Mécanisme de suivi du patrimoine mondial

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adopté en 1972, prévoit que la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel situé sur un territoire incombent au premier chef à chacun des États. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la soumission de rapports périodiques est un des mécanismes de suivi essentiel à la conservation des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Tous les six ans, depuis environ 20 ans, les États signataires sont invités à soumettre un rapport de la mise en œuvre de la convention sur leur territoire. Ces rapports permettent notamment à l'UNESCO :

- d'obtenir des informations à jour sur l'état de conservation des biens inscrits et d'estimer le maintien de leur valeur universelle exceptionnelle ;
- de fournir un mécanisme de coopération régionale et d'échange d'informations et d'expériences entre les parties.

Les données recueillies sont ensuite transformées en stratégies et objectifs concrets, desquels découlent des plans d'action régionaux.

CONSTAT 3

Le MCC ne détient pas l'information qui lui permettrait de bien intervenir sur le patrimoine immobilier québécois.

Qu'avons-nous constaté ?

57 Le MCC ne dispose pas :

- d'un portrait fiable et complet, établi en cohérence avec ce qu'il considère comme important de léguer aux générations futures parmi les biens susceptibles d'avoir un intérêt patrimonial ;
- de l'information nécessaire pour déceler les risques qui menacent les biens classés, afin de prendre des décisions éclairées pour y faire face et ainsi assurer la protection et la transmission de ces biens.

Pourquoi ce constat est-il important ?

58 La connaissance du patrimoine est un des quatre objectifs de la loi, laquelle prévoit notamment la réalisation d'inventaires pour y contribuer.

59 Il s'avère difficile d'intervenir efficacement sur le patrimoine sans l'avoir initialement identifié et sans avoir estimé l'intérêt qu'il présente. La connaissance du patrimoine bâti et de son état constitue donc l'assise à partir de laquelle il est possible d'en assurer la protection, la mise en valeur et la transmission. Cette connaissance permet également :

- de fournir une information de qualité aux différents acteurs et de favoriser une action concertée plus efficace, notamment par la mise à jour du Répertoire du patrimoine culturel du Québec ;
- de comparer et de mettre en perspective les biens présentant un intérêt patrimonial afin de faire des choix éclairés et d'intervenir en temps opportun selon les risques identifiés.

Ce qui appuie notre constat

Inventaires : portrait incomplet et qualité variable

60 Le MCC n'a pas établi de mode de réalisation des inventaires, comme le stipule pourtant la loi. Il ne planifie ni ne coordonne la réalisation de ceux-ci. Il n'a pas non plus dressé de bilan des inventaires réalisés afin de déterminer les besoins à combler. Ainsi, depuis de nombreuses années, la réalisation des inventaires prend source dans des initiatives ponctuelles des partenaires municipaux et régionaux, sans être arrimée à des orientations communes établies préalablement.

61 Le MCC ne s'assure pas non plus que les inventaires disponibles sont intégrés dans son système d'information afin de pouvoir utiliser les renseignements qu'ils contiennent et les rendre accessibles à tous, et ce, même lorsqu'il les finance en partie. Actuellement, le portrait du patrimoine accessible dans le système d'information du MCC ne couvre donc qu'une partie du territoire québécois.

62 Lorsque le MCC alloue de l'aide financière pour la réalisation d'inventaires, il ne requiert pas non plus que ses partenaires incluent dans leurs appels d'offres certaines exigences concernant la méthodologie à utiliser et les compétences nécessaires pour la réalisation des inventaires. Il en résulte donc un risque quant à la qualité des informations recueillies et, par le fait même, à la comparabilité des données entre elles.

63 Enfin, l'utilisation des inventaires financés par le MCC n'est pas optimisée. Notamment, le MCC ne les utilise pas pour être proactif dans l'identification des immeubles qui devraient bénéficier du statut de classement. Par exemple, même si la valeur patrimoniale de certains immeubles est qualifiée d'exceptionnelle selon les résultats d'un inventaire, le MCC n'a pas identifié ceux qui pourraient faire l'objet d'une évaluation patrimoniale plus approfondie et n'a pas entrepris d'actions particulières à leur égard sur la base des renseignements contenus dans les inventaires.

Absence de gestion des risques

64 Le MCC n'a pas d'information sur l'état de plusieurs immeubles patrimoniaux classés ou situés sur un site patrimonial classé. Ainsi, il n'est pas en mesure de gérer ses risques parce qu'il ne peut, par exemple, identifier les bâtiments patrimoniaux en péril pour des causes spécifiques (ex. : déficit d'entretien important, immeuble inoccupé ou situé dans un secteur inondable).

65 En 2014, le MCC s'est fixé comme objectif d'inspecter tous les quatre ans chaque bien immobilier classé, dans le cadre de tournées régionales. Il veut ainsi acquérir une meilleure connaissance de l'état des biens immobiliers patrimoniaux. Cependant, le MCC n'assure pas la coordination et le suivi des inspections. De plus, les inspections réalisées ne sont pas entièrement consignées dans son système d'information. Il ne connaît donc pas le taux de réalisation global de cette démarche d'inspection par les directions régionales. Nos travaux ont permis d'établir que son objectif n'a pas été atteint, car :

- l'inspection de près de 40 % des immeubles ou sites classés n'avait toujours pas été amorcée au moment de la réalisation de nos travaux, soit plus de 5 ans après l'établissement de l'objectif ;
- aucune inspection n'avait été réalisée dans 2 des 17 régions administratives visées par cette démarche.

66 Il est à noter que les biens situés sur les sites patrimoniaux déclarés sont exclus de cette démarche d'inspection. Il n'y a donc aucune inspection prévue pour connaître l'état de ces biens, et ce, malgré le fait que la déclaration d'un site représente une mesure exceptionnelle de protection légale.

67 Ajoutons que le MCC n'offre pas de formation permettant aux professionnels de réaliser des inspections de qualité et utiles pour l'obtention de connaissances manquantes sur les bâtiments, et les encourager à recenser et à signaler les risques en vue de l'adoption de mesures correctives. Certains professionnels nous ont d'ailleurs affirmé ne pas détenir l'expertise suffisante pour réaliser adéquatement leur tâche.

68 En mai 2019, le MCC a répertorié 41 biens immobiliers patrimoniaux nécessitant d'importants travaux d'entretien, et donc à risque³. Cette liste, constituée de 35 immeubles classés, de 4 sites patrimoniaux classés et de 2 immeubles pour lesquels un avis d'intention de classement a été publié, comprend parfois un bref historique du bien ainsi que certaines actions à entreprendre. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais qui comporte les lacunes suivantes :

- la liste a été élaborée sans aucune procédure structurée, ce qui compromet sa valeur : sur les 41 immeubles et sites patrimoniaux nécessitant d'importants travaux d'entretien, 20 n'ont pas été inspectés dans le cadre d'une tournée régionale, alors que 15 ont été inspectés il y a plus de trois ans ;
- plutôt que d'être un exercice ponctuel, l'identification et le suivi des biens patrimoniaux à risque devraient être une préoccupation intégrée aux activités courantes du MCC, dans le cadre d'une démarche structurée conduisant à des actions concertées à l'intérieur d'échéanciers précis.

3. La liste totalise 42 biens, dont un site patrimonial archéologique, lequel est exclu de la portée de nos travaux.

69 Par ailleurs, même lorsque les inspections réalisées par le passé montraient des besoins apparents d'entretien ou de restauration, peu de mesures correctives ont été prévues, ce qui constitue des occasions manquées d'agir au moment opportun.

Pratiques d'identification de biens à risque et de diffusion de l'information à ce sujet

L'UNESCO diffuse une liste du patrimoine mondial en péril. L'inscription d'un site sur cette liste exige l'élaboration et l'adoption d'un programme de mesures correctives et le suivi de l'évolution de l'état du site. Des démarches doivent être réalisées pour restaurer la valeur universelle exceptionnelle du site et permettre son retrait de la liste du patrimoine mondial en péril dès que possible.

Héritage Montréal a mis en place une plateforme interactive permettant de visualiser un portrait évolutif des sites vulnérables d'intérêt patrimonial de Montréal et de sa région métropolitaine. Les citoyens peuvent collaborer à l'évolution de ce portrait en signalant des sites à risque, comme les immeubles abandonnés ou menacés de démolition, et contribuer à l'identification de pistes de solution.

70 L'absence de certains renseignements pour déceler les risques qui menacent les biens classés découle en partie du fait que le MCC n'a pas les outils informatiques requis pour colliger toutes les informations et générer des connaissances utiles sur le patrimoine. Ses outils actuels sont désuets et les renseignements acquis dans le cadre de ses interventions sont éparpillés ou manquants.

CONSTAT 4

Le classement de biens patrimoniaux ne fait pas l'objet d'un traitement équitable et diligent par le MCC.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Le cadre d'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un bien utilisé au MCC est incomplet, ce qui laisse beaucoup de place à l'interprétation. Il en résulte des analyses de qualité variable, peu documentées et pouvant être influencées par des facteurs sans lien avec l'exercice d'évaluation.

72 Le MCC ne fait pas preuve de proactivité en matière d'identification des immeubles pouvant présenter un intérêt patrimonial qui devraient bénéficier d'un statut légal particulier.

73 Le MCC n'utilise pas les renseignements dont il dispose, tels que le nombre de propositions reçues, traitées, refusées ou en suspens, pour gérer efficacement son processus de traitement des propositions de classement. Les délais de traitement que nous avons compilés sont considérablement longs dans plusieurs dossiers, ce qui nuit parfois à l'intégrité des biens en cause. De plus, le MCC ne peut justifier pourquoi certaines propositions sont toujours en traitement depuis près de 10 ans.

Pourquoi ce constat est-il important ?

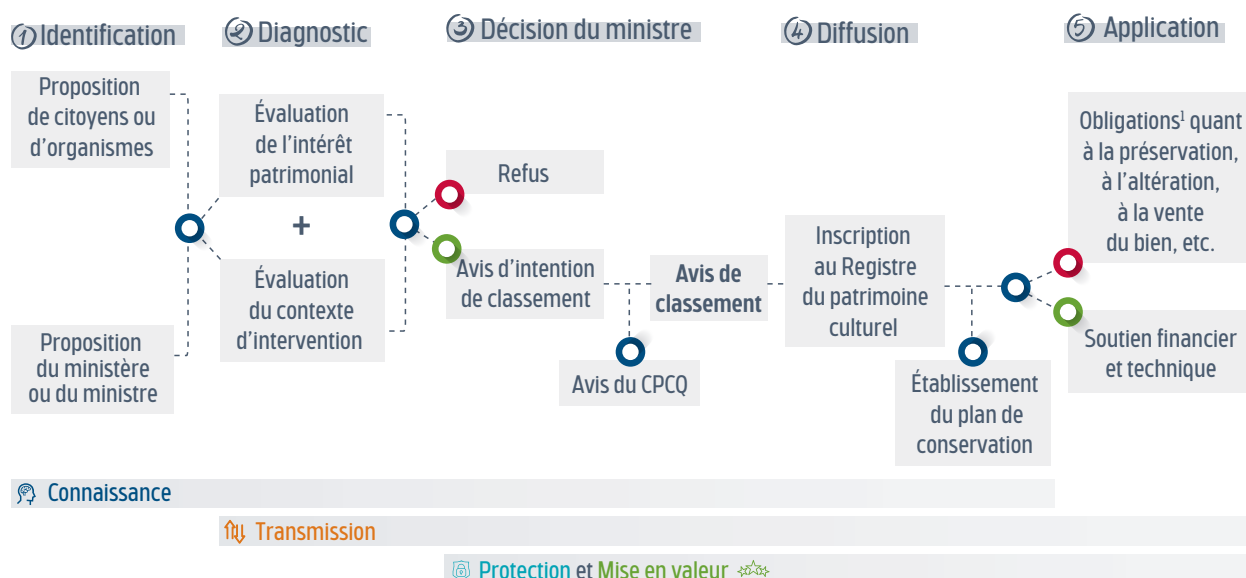
74 Le classement d'un bien patrimonial est le principal moyen prévu par la *Loi sur le patrimoine culturel* pour reconnaître officiellement son intérêt patrimonial et voir à sa protection. De plus, le statut de bien immobilier classé fait en sorte que les propriétaires de ces biens ont des obligations importantes concernant notamment la préservation, l'altération et la vente de ces biens.

75 Les longs délais de traitement peuvent avoir pour conséquence la détérioration ou l'altération des matériaux, des structures ou de la cohérence architecturale ou urbanistique des biens. Certains en viennent même à perdre leur intérêt patrimonial en raison de l'absence d'intervention à l'intérieur de délais raisonnables.

Ce qui appuie notre constat

76 La figure 5 présente les étapes permettant d'arriver au classement d'un bien patrimonial ainsi que celles qui découlent de ce classement.

FIGURE 5 Cheminement prévu pour le classement des biens patrimoniaux

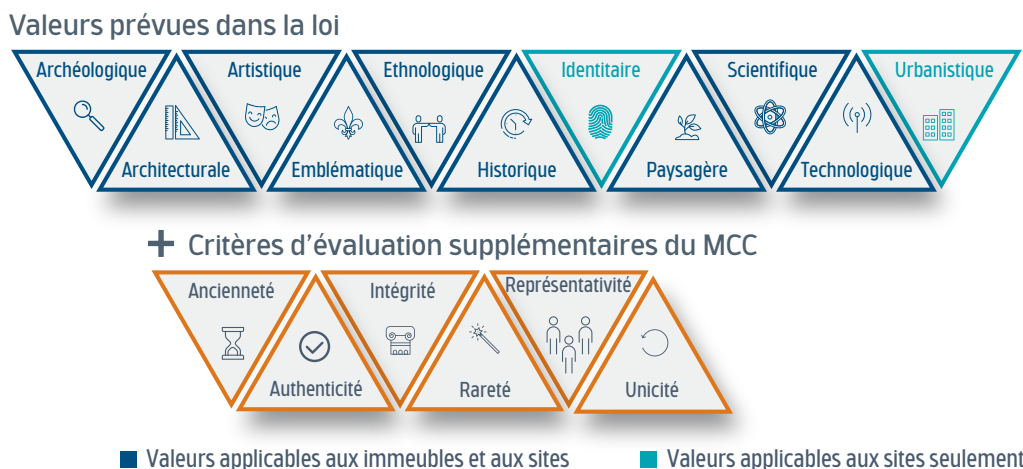


1. Les obligations s'appliquent dès que l'avis d'intention de classement est transmis.

Cadre d'évaluation incomplet

77 Le MCC détermine l'intérêt patrimonial d'un bien à partir d'une évaluation des « valeurs » prévues dans la *Loi sur le patrimoine culturel* et de six critères qu'il a établis (figure 6).

FIGURE 6 Valeurs prévues dans la loi et critères d'évaluation du MCC



78 Le MCC n'a toutefois défini aucune méthode d'analyse. Il ne décrit que brièvement en quoi consistent les valeurs prévues dans la loi et il ne donne aucune précision quant à l'interprétation de ses six critères d'évaluation.

79 Le MCC ne prévoit pas la documentation des dimensions matérielles du bien ni celle de son évolution historique. Il ne prévoit pas non plus la mise en perspective du bien à partir d'un corpus comparable et représentatif. L'évaluation du MCC ne vise que le bien lui-même sans prendre en considération les facteurs sociaux et urbanistiques qui le relient à son milieu environnant. Pourtant, ces aspects, en plus de développer la connaissance sur le patrimoine, sont déterminants pour assurer une décision éclairée quant au choix des biens à protéger et ultérieurement pour soutenir leur mise en valeur. Ils sont aussi utiles pour justifier les décisions relatives à l'autorisation de travaux sur les immeubles.

80 De plus, la partie de l'analyse concernant l'évaluation du contexte d'intervention n'est pas soutenue par des critères d'évaluation. Pourtant, la détermination des opportunités, des menaces, des stratégies à privilégier et des échéanciers est essentielle afin notamment d'accompagner les partenaires dans l'établissement d'un projet qui puisse assurer la transmission du bien.

81 Enfin, le cadre d'évaluation du MCC n'a fait l'objet d'aucune approbation par les autorités ministérielles, bien qu'il soit à la base de la reconnaissance officielle par le ministre de l'intérêt patrimonial d'un bien. Il n'est pas non plus rendu public, tout comme la liste des biens à l'étude, ce qui limite la transparence du processus et la compréhension des citoyens et des municipalités quant aux choix du MCC, et possiblement leur adhésion à la sauvegarde du patrimoine.

Analyses partielles

82 L'analyse n'aborde qu'une ou deux des valeurs prévues par la loi dans 75 % des 84 évaluations que nous avons examinées pour la période de janvier 2014 à juin 2019. Dans la presque totalité des dossiers, le bien n'est évalué que pour ses valeurs historiques et architecturales.

83 De plus, dans près de 45 % des évaluations, il n'y a aucune mesure de l'intérêt patrimonial des valeurs évaluées selon l'échelle établie, soit : intérêt faible, moyen, élevé ou exceptionnel. Dans les autres cas, la documentation présente une analyse partielle : parfois l'échelle a été utilisée pour une valeur, mais pas pour une autre, ou encore les termes employés diffèrent.

84 Il ne semble pas non plus que tous les critères supplémentaires établis par le MCC ont bien été évalués. Dans plus de 80 % des cas, il n'y a aucune mention de ces critères, ou alors un seul est mentionné. D'ailleurs, la façon de consigner les analyses ne permet pas d'apprécier la qualité des évaluations.

85 Rares sont les biens qui se distingueront sous toutes les valeurs prévues dans la loi. Toutefois, le MCC devrait pouvoir démontrer qu'il a analysé les différentes perspectives à l'aide de l'ensemble des critères pour s'assurer d'établir le portrait complet des éléments caractéristiques du bien et enrichir sa mémoire organisationnelle. Dans le cas contraire, il y a un risque que des éléments particuliers qui traduisent l'intérêt patrimonial d'un bien n'aient pas été évalués, ou encore que des éléments pris isolément aient pu conduire à une conclusion qui aurait été différente si ces éléments avaient été considérés dans leur ensemble. Une analyse partielle prive également le ministre d'une information complète pour fonder sa conclusion finale quant au classement du bien.

86 D'autres facteurs que les valeurs et les critères d'évaluation prévus viennent parfois influencer la recommandation de classement du MCC. Or, la considération de ces facteurs peut provoquer des iniquités. Par exemple, dans certains dossiers, le désaccord du propriétaire ou encore l'absence de menaces imminentes à l'égard d'un immeuble ont incité le MCC à suspendre le processus d'analyse ou à ne pas recommander le classement, alors que dans d'autres dossiers ces facteurs n'ont pas eu de telles incidences.

87 Dans plus de 80 % des évaluations examinées, le MCC n'identifie pas les enjeux de protection et de mise en valeur du bien, comme le prévoit sa procédure. Lorsqu'ils sont abordés, ces enjeux ne le sont que partiellement. Le MCC ne traite pas notamment de la question des usages à privilégier ni de ceux à éviter ou de la capacité du milieu à intégrer harmonieusement le bien protégé. Pourtant, une analyse de ces enjeux pourrait optimiser l'intervention du MCC (le « comment ? ») et la mise en valeur du bien grâce à l'appropriation du projet patrimonial par la collectivité. Un exemple illustrant cette lacune est le centre commercial du Domaine-de-l'Estérel : ce bien classé en 2014 est demeuré vacant ensuite et s'est fortement dégradé.

88 Par ailleurs, depuis quelques années, la position retenue par le MCC est de ne pas être proactif en ce qui a trait à l'identification des biens susceptibles de se voir attribuer un statut légal. Il préfère attendre de recevoir des propositions de classement provenant de l'extérieur. Par exemple, notre analyse des 20 propositions de classement ayant été acceptées entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019 indique que 16 des propositions furent initiées par des citoyens ou des organismes et que 4 provenaient d'une demande ministérielle.

89 Enfin, dans deux des dossiers examinés, un avis d'intention de classement a été publié malgré une conclusion défavorable du MCC ou du CPCQ. Or, dans ces situations, le MCC n'a pas documenté les motifs appuyant les décisions qui diffèrent des recommandations. Il ne peut donc utiliser l'information en vue d'améliorer son processus d'analyse et de recommandation, et d'assurer une prise de décision équitable à l'égard de l'ensemble des biens proposés.

Pratiques observées à l'étranger

L'approche de la France, développée depuis plus de 150 ans, consiste à conjuguer trois aspects dans sa stratégie de sauvegarde :

- **la documentation (le quoi ?) ;**
- **la mise en valeur (le pourquoi ?) ;**
- **le projet (le comment ?).**

Les expériences des organismes britanniques English Heritage et Historic Environment Scotland, et celles de l'organisme états-unien National Register of Historic Places suivent une approche similaire, en menant des démarches parallèles de documentation matérielle, de valorisation sociale et d'établissement d'un cadre technique et financier, ce qui favorise le déploiement et le maintien des projets de sauvegarde.

Information de gestion absente et longs délais de traitement

90 Le MCC n'exploite pas les renseignements à sa disposition sur les propositions de classement qu'il reçoit, dont les délais de traitement, le nombre de propositions en attente d'une décision, l'évolution du traitement des propositions ou le nombre de propositions par catégorie et par région. Ce faisant, il se prive d'une information de gestion importante pour assurer la bonne conduite de ses activités en la matière.

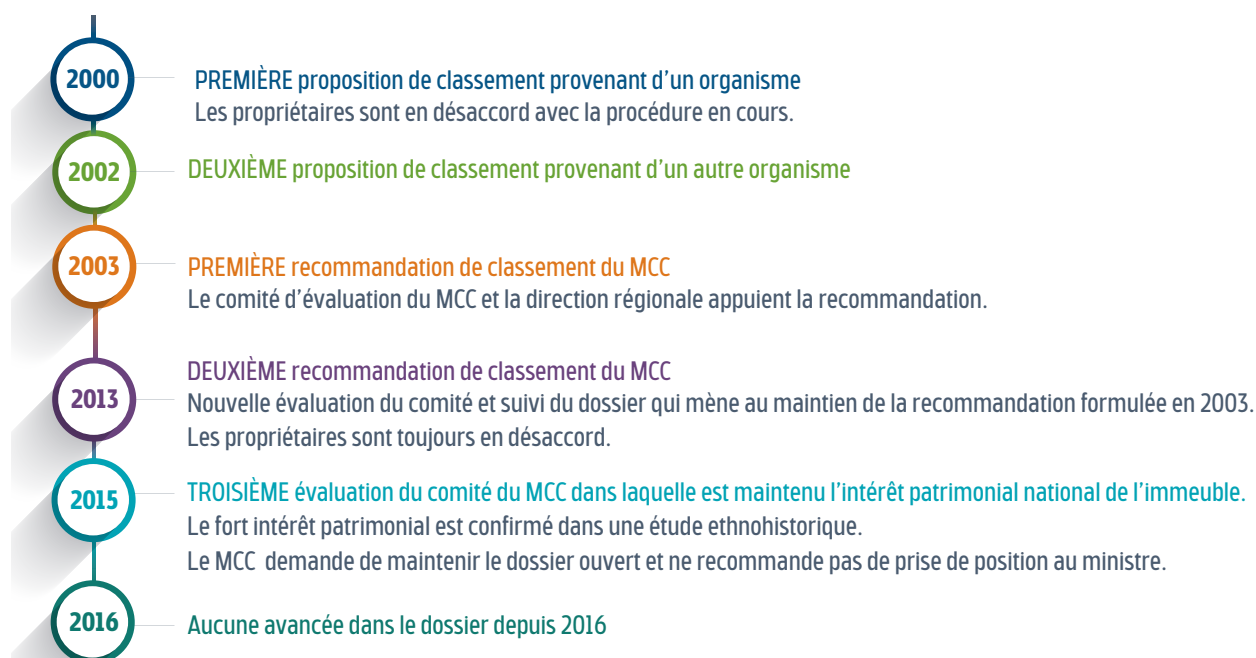
91 Le délai de traitement des propositions de classement peut s'échelonner sur de nombreuses années. En effet, notre analyse de 20 biens immobiliers classés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019 révèle que, dans 40 % des cas, il s'est écoulé plus de 5 ans entre la proposition de classement et la transmission de l'avis d'intention de classement par le ministre. Nous avons aussi constaté qu'il est possible de faire plus vite puisque, dans deux dossiers, les décisions ont été rendues dans un délai de moins de 6 mois. La figure 7 illustre les délais de traitement de ces 20 biens immobiliers classés.

FIGURE 7 Délais de traitement des biens classés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 novembre 2019



92 Les délais de traitement sont démesurés dans certains cas. Deux biens immobiliers proposés il y a 20 ans ou plus sont toujours en attente d'une décision de classement même s'il est inscrit à leur dossier qu'ils présentent un intérêt patrimonial national. La figure 8 présente la chronologie des événements survenus dans l'un de ces dossiers.

FIGURE 8 Chronologie des événements dans un dossier en traitement depuis 20 ans



93 Malgré l'importance de ses délais, le MCC n'a pas prévu de mécanismes pour :

- informer le demandeur du cheminement de sa proposition de classement ;
- inspecter le bien ou faire le suivi de son état pendant le traitement de la proposition afin de s'assurer du maintien de son intérêt patrimonial potentiel.

94 Il en résulte des risques importants de dégradation des biens pendant le traitement des propositions de classement. Nous avons d'ailleurs observé quelques cas, dont deux où le MCC a d'abord conclu que le bien proposé était d'intérêt national, puis a modifié son opinion étant donné la détérioration importante de l'état du bien.

Pratique observée à l'UNESCO

La procédure d'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO prévoit que la décision du Comité du patrimoine mondial est rendue un an et demi après la présentation d'un dossier complet. De plus, la publication par le Centre du patrimoine mondial de l'inventaire des biens susceptibles d'être proposés par chaque État partie de la Convention concernant la protection du patrimoine garantit la transparence. Elle améliore aussi l'accès à une information utile pour la planification et les futures inscriptions, tout en facilitant l'harmonisation des actions au niveau régional et sur le plan thématique.

CONSTAT 5

Le MCC n'offre pas aux propriétaires d'immeubles patrimoniaux les outils et le soutien appropriés pour leur permettre de bien orienter leurs interventions et d'assurer la conservation de ces immeubles.

Qu'avons-nous constaté ?

95 Plusieurs biens ne bénéficient d'aucun plan de conservation. Les plans de conservation existants sont incomplets et complexes. De plus, ils contiennent des orientations dont la formulation laisse place à l'interprétation. Cet outil est donc mal adapté pour guider les interventions des propriétaires de biens patrimoniaux.

96 Le MCC n'a pas établi de méthode d'analyse pour encadrer le traitement des demandes d'autorisation de travaux qu'il reçoit des propriétaires, alors que ce traitement requiert beaucoup de jugement professionnel.

97 Le MCC ne dispose pas d'une information de gestion utile relativement au traitement des demandes d'autorisation de travaux. Il n'a pas non plus de portrait des sommes qu'il verse pour le patrimoine immobilier. Ainsi, il ne peut pas s'assurer que ses programmes d'aide financière permettent de soutenir adéquatement les propriétaires dans leurs interventions.

Pourquoi ce constat est-il important ?

98 Un des moyens prévus par la loi pour atteindre l'objectif de protection des biens patrimoniaux est l'autorisation par le ministre de certaines interventions à réaliser sur un immeuble classé ou situé dans une aire de protection ou un site patrimonial déclaré ou classé. Par exemple, le propriétaire d'un immeuble classé doit notamment obtenir une autorisation préalable pour restaurer, réparer, modifier de quelque façon ou démolir son immeuble. Ce contrôle des transformations vise à éviter les gestes qui pourraient altérer les éléments caractéristiques du bien ou du site patrimonial.

99 Les travaux réalisés sur un immeuble revêtent souvent une importance particulière pour les propriétaires, que ce soit en raison de leurs coûts élevés ou parce qu'ils s'inscrivent dans un projet plus vaste, par exemple la retraite. Cette étape additionnelle d'autorisation des travaux peut donc être perçue par les propriétaires comme une limite à leur droit de propriété ou une lourdeur administrative. Pour ces raisons, le MCC doit s'assurer de soutenir les propriétaires en leur offrant des outils leur permettant de prévoir les interventions acceptables pour préserver les caractéristiques patrimoniales de leur bien ou du site sur lequel il se situe avant de planifier leurs travaux. Il doit également s'engager à traiter les demandes avec diligence et transparence.

Ce qui appuie notre constat

Plans de conservation infructueux pour guider le citoyen

100 La *Loi sur le patrimoine culturel* prévoit qu'un plan de conservation soit établi « avec toute la diligence possible » pour tous les sites patrimoniaux déclarés ainsi que pour tous les immeubles et sites patrimoniaux classés à compter du 19 octobre 2012. Un tel plan doit renfermer les orientations du ministre en vue de la préservation, de la réhabilitation et de la mise en valeur du bien en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques.

101 Selon le MCC, un plan de conservation peut notamment :

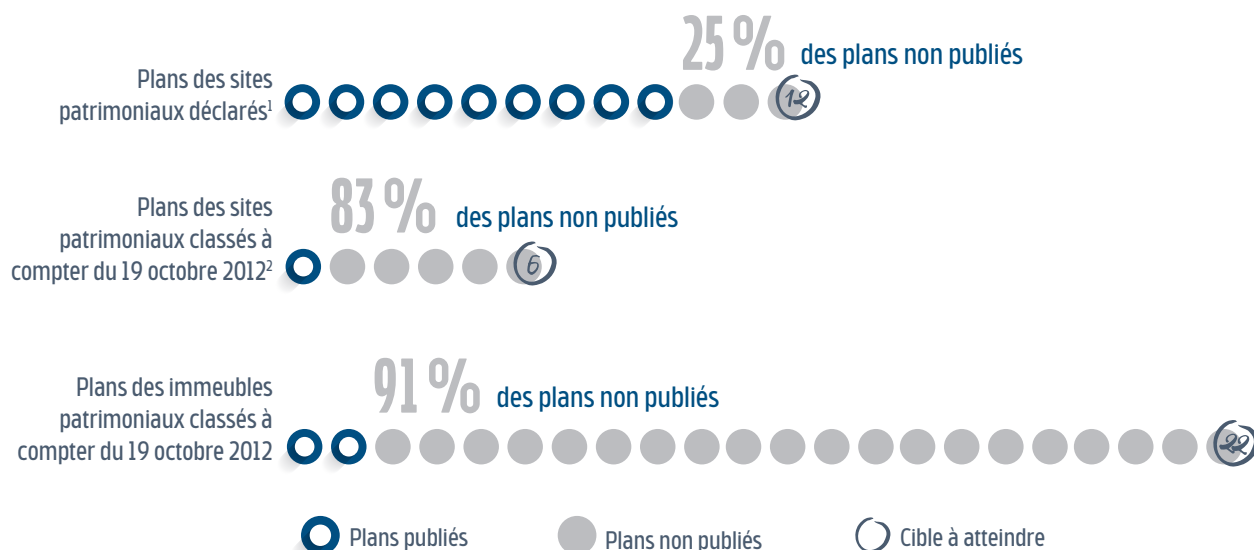
- faciliter la prise de décision lors d'une demande d'autorisation de travaux pour une intervention sur un bien patrimonial ;
- aider les propriétaires à préparer des interventions respectueuses de la valeur patrimoniale de leur bien et de ses éléments caractéristiques.

102 Or, 70 % des plans de conservation exigés en vertu de la loi n'ont toujours pas été publiés (figure 9). Sans ces plans, il devient difficile de coordonner les interventions du MCC et celles des propriétaires.

Plan de conservation pour les biens classés avant le 19 octobre 2012

Sans l'exiger, la loi prévoit aussi qu'un plan de conservation peut être établi pour les immeubles ou sites patrimoniaux classés avant le 19 octobre 2012, ce qui totalise plus de 600 biens immobiliers. Au 30 novembre 2019, un seul de ces biens possédait un plan de conservation.

FIGURE 9 Portrait des plans de conservation publiés au 30 novembre 2019



1. Il existe 13 sites patrimoniaux déclarés, mais le MCC ne prévoit pas élaborer de plan de conservation pour le site de l'Archipel-de-Mingan. De l'avis du MCC, la *Loi sur le patrimoine culturel* ne peut s'appliquer à ce site étant donné qu'il est de juridiction fédérale.
2. Dans les faits, 11 sites patrimoniaux ont été classés depuis le 19 octobre 2012. Cependant, 5 sites archéologiques n'ont pas été inclus dans ce portrait puisqu'ils ont été exclus de la portée de nos travaux.

103 Par ailleurs, la forme actuelle des plans de conservation est mal adaptée aux besoins des propriétaires, particulièrement pour les sites déclarés. D'une part, leur présentation est peu conviviale et le nombre élevé d'orientations formulées dans certains plans complexifie leur compréhension. Par exemple, le plan de conservation du site patrimonial de Sillery contient 409 orientations, dont 222 s'appliquent au cadre bâti seulement.

104 D'autre part, plusieurs orientations sont imprécises. Notre analyse plus détaillée de quatre plans de conservation de sites patrimoniaux a révélé que près de 50 % des orientations relatives au cadre bâti sont vagues ou ambiguës. Lorsque les orientations ne sont pas claires, il peut s'avérer ardu pour un propriétaire de savoir comment intervenir au moment de la planification de ses travaux.

Extraits de plans de conservation témoignant du caractère ambiguë des orientations présentées

- **Privilégier** un volume et une hauteur qui ne dépassent pas la **moyenne** de ceux du milieu d'insertion.
- Lorsque le parement d'une seule élévation est changé, il **pourrait être favorisé d'harmoniser la couleur** du nouveau parement avec celle du parement existant.
- **Ne pas favoriser** l'ajout d'éléments ne correspondant pas aux **caractéristiques du type et de l'âge** du bâtiment.

105 Cette lacune a été mentionnée à plusieurs reprises depuis 2013 dans les avis confidentiels du CPCQ à la suite de consultations publiques. Néanmoins, peu de changements ont été apportés pour clarifier les orientations et améliorer leur utilité pour les propriétaires. D'ailleurs, malgré les problématiques portées à son attention, le MCC n'a pas évalué l'efficacité des plans de conservation depuis leur mise en place.

106 En fait, les plans de conservation contiennent beaucoup de faits historiques intéressants, mais ils ne renseignent pas sur les enjeux de sauvegarde et de gestion propres au site ou à l'immeuble auquel ils sont destinés. Ils ne contiennent pas de critères ni d'objectifs spécifiques qui permettraient aux propriétaires d'orienter leurs interventions.

Autorisation des travaux : manque d'encadrement et déficience du traitement

107 La procédure de traitement des demandes d'autorisation de travaux prévoit que les analyses des professionnels sont réalisées à partir du plan de conservation ou, en l'absence d'un plan, à partir des valeurs patrimoniales du bien, de ses éléments caractéristiques, de photos, etc. Le MCC ne s'est toutefois pas doté d'outils pour encadrer et structurer le jugement professionnel nécessaire vu la nature générale des informations disponibles. Ainsi, aucune balise n'est établie afin, par exemple, de préciser les situations où la simple préservation est acceptable ou encore celles où il faut s'assurer que des enjeux contextuels, comme l'usage de l'immeuble ou des facteurs sociaux ou environnementaux (ex. : zone inondable), sont considérés dans l'analyse. Il en résulte que le traitement des demandes est parfois inégal.

108 Par ailleurs, le MCC n'offre aux citoyens aucun mécanisme de réexamen objectif de ses conclusions lorsqu'il compte refuser des travaux ou les autoriser avec conditions. De plus, les justifications données par le MCC dans ses lettres de refus ou d'autorisation avec conditions sont imprécises. Ces situations alimentent l'incompréhension des propriétaires et entraînent à l'occasion des confrontations. Nous avons d'ailleurs observé que ces lacunes, jumelées à de longs délais de traitement, ont eu dans quelques dossiers des conséquences financières et psychologiques importantes pour les propriétaires.

Enjeux soulevés dans le cadre de consultations publiques

Le CPCQ souligne, dans certains documents faisant suite aux consultations publiques, que les décisions du MCC relatives aux demandes d'autorisation de travaux sont souvent perçues par les citoyens comme inéquitables, imprévisibles, voire incohérentes avec l'objectif de protection du patrimoine.

109 Une autre déficience est liée à la demande de relevés photographiques des travaux démontrant le respect des exigences du MCC, lorsque les travaux sont autorisés. Cette mesure de contrôle n'est pas systématiquement appliquée et les démarches varient considérablement selon le responsable du dossier au MCC. Nous avons quand même été en mesure d'observer dans quelques dossiers que des travaux effectués ne respectaient pas les conditions formulées par le MCC dans les lettres d'autorisation.

110 Le MCC n'a pas non plus signifié d'attente aux professionnels ni même pris d'engagement quant au délai de traitement des demandes d'autorisation de travaux, si ce n'est l'engagement énoncé dans sa déclaration de services aux citoyens, soit de transmettre la décision dans un délai de 10 jours ouvrables après qu'elle a été prise par le ministre. Ce délai administratif omet le délai nécessaire à l'analyse des demandes qui précède la décision du ministre. Il n'assure en rien un service de qualité aux propriétaires.

111 D'ailleurs, bien qu'il s'agisse de l'une de ses activités principales, le MCC ne dispose d'aucune information de gestion relative à l'autorisation des travaux, dont le nombre de dossiers reçus ou en attente, ou encore les délais de traitement. Il se prive ainsi d'une information utile pour identifier les problématiques et améliorer ses façons de faire. Par exemple, il devrait s'intéresser à l'analyse du temps consacré aux demandes d'autorisation pour des travaux sans modification apparente du bien et à leur nombre, afin d'adapter sa procédure au faible risque d'altération de l'intérêt patrimonial encouru par de tels travaux.

112 Il nous a été impossible de calculer le délai de traitement moyen des demandes d'autorisation de travaux à partir d'une extraction du système informatique du MCC. En effet, nous avons relevé plusieurs inexactitudes dans les dates indiquées ou encore l'absence de dates, ce qui ne nous a pas permis de présenter un résultat fiable.

Aide financière : données manquantes et objectif de soutien non atteint

113 Le MCC n'a pas de portrait financier des sommes allouées au patrimoine immobilier. Il n'est pas en mesure de déterminer, par exemple, quelles sommes sont investies annuellement pour la réalisation d'inventaires, la mise en valeur, la restauration, etc. Les données financières qu'il possède ne permettent pas de dissocier et d'établir, au prix d'un effort raisonnable, les dépenses spécifiques au patrimoine bâti, et encore moins d'obtenir les dépenses selon les types de statut légal.

114 Le manque d'information financière ne permet pas au MCC d'évaluer l'efficacité des programmes d'aide financière qu'il a offerts au cours des dernières années pour notamment soutenir les propriétaires d'immeubles patrimoniaux.

115 L'information que nous avons recueillie indique toutefois que l'objectif de certains programmes n'a pas été atteint. D'abord, le MCC a restreint l'accès à l'aide aux immobilisations visant à soutenir les propriétaires de biens protégés par les municipalités : il en avisait les propriétaires voulant bénéficier de ce programme avant même qu'ils soumettent une demande d'aide financière.

Programmes d'aide financière du MCC pour la restauration d'immeubles patrimoniaux (au 31 mars 2019)

- **Aide aux immobilisations** versée par le MCC aux propriétaires pour des immeubles :
 - classés ou situés sur un site classé ou déclaré,
 - protégés par les municipalités (cités, ayant une valeur patrimoniale significative dans un inventaire, etc.) ;
- **Aide aux initiatives de partenariat** offerte par l'entremise d'ententes en restauration du patrimoine, versée par une municipalité ou une MRC et assumée conjointement avec le MCC.

116 Ensuite, seulement 13 ententes en restauration du patrimoine couvrant 8 municipalités et 2 MRC étaient en vigueur au 31 mars 2019 pour tout le territoire québécois. De plus, aucune somme n'avait encore été versée par le MCC pour 10 de ces ententes, alors que 4 d'entre elles étaient actives depuis plus de 5 ans. Questionné à ce sujet, le MCC nous a mentionné que le programme, qui a pris fin récemment, n'avait pas suscité de demandes en raison de la rigidité de ses conditions d'application.

117 Le MCC a annoncé un nouveau programme en décembre 2019, qui est également basé sur des ententes avec les municipalités ou les MRC pour la restauration du patrimoine immobilier. Les pourcentages maximaux d'aide financière ont été rehaussés et sont maintenant uniformes pour tous les immeubles de propriété privée admissibles, et ce, afin de mieux soutenir les propriétaires. En dépit de ces changements, les ententes conclues entre le MCC et les municipalités ou les MRC peuvent, comme avec le programme précédent, être modulées et des conditions différentes peuvent être établies. Par exemple, une municipalité ou une MRC peut fixer des plafonds de remboursement sous les seuils prévus par le programme.

Des exemples inspirants



En Belgique, les provinces flamandes proposent un programme de soutien financier reposant sur un partenariat public-privé entre le gouvernement et l'organisme Monumentenwacht (« Surveillance des monuments »). Le programme finance en partie le coût d'affiliation des propriétaires qui désirent bénéficier des avantages d'un programme d'inspection régulière. Les propriétaires membres peuvent alors obtenir un rapport détaillé des travaux d'entretien préventif et les références de professionnels pouvant réaliser les travaux. Certains de ces travaux d'entretien préventif peuvent également être admissibles à une aide financière du gouvernement.



Les gouvernements américains encouragent aussi les investissements du secteur privé dans la réhabilitation et la réutilisation de bâtiments historiques certifiés. Ils le font par le biais du programme de crédit d'impôt historique du gouvernement fédéral et d'un programme complémentaire qui existe dans 37 États américains. Ces programmes permettent de maximiser la réutilisation de bâtiments historiques certifiés, et par le fait même la revitalisation de certains milieux.

CONSTAT 6

L'État ne fait pas preuve d'exemplarité en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier.

Qu'avons-nous constaté ?

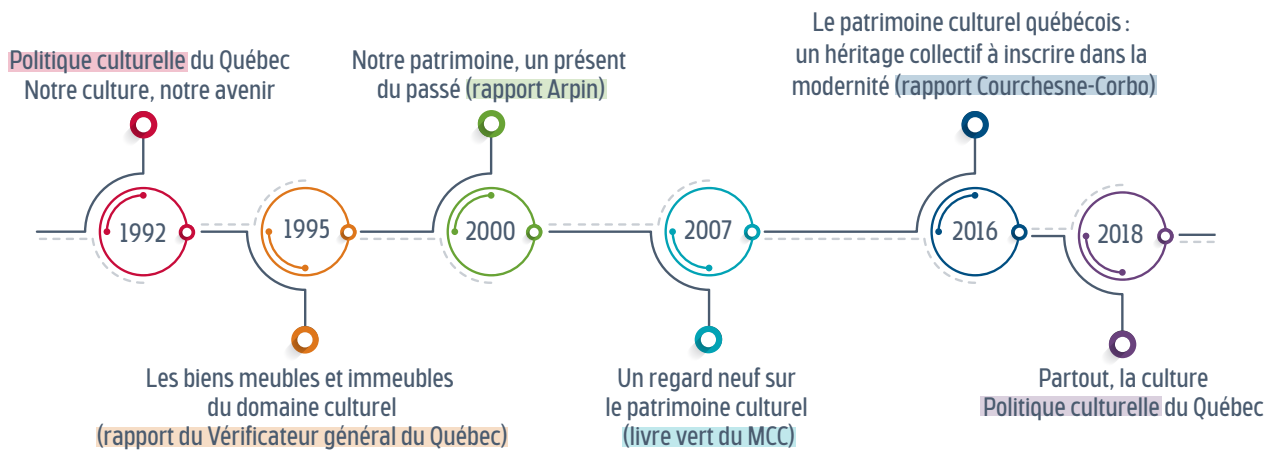
118 Le MCC n'a pas pris d'initiatives pour assurer la mise en place de mesures structurantes qui feraient en sorte que la sauvegarde et la valorisation du patrimoine deviennent un volet incontournable des projets du gouvernement.

119 Certaines pratiques de l'État au regard des biens immobiliers patrimoniaux dont il est propriétaire sont inadéquates : des immeubles sont laissés vacants depuis de nombreuses années ou des entités du gouvernement ne respectent pas la loi. Par exemple :

- des travaux ont été réalisés sur des immeubles classés ou situés sur un site patrimonial sans autorisation préalable du MCC ;
- des biens classés ne sont pas maintenus en bon état.

Pourquoi ce constat est-il important ?

120 À titre de propriétaire d'immeubles ayant une valeur patrimoniale, l'État se doit de montrer l'exemple dans un domaine où l'adhésion collective s'avère cruciale. La préoccupation d'avoir un gouvernement qui donne l'exemple a d'ailleurs été soulevée dans plusieurs documents d'importance depuis l'inscription de la sauvegarde du patrimoine dans la politique culturelle du Québec en 1992 (figure 10). Par exemple, l'exemplarité de l'État était au centre du mandat ministériel confié en 2016 aux auteurs du rapport Courchesne-Corbo, avec l'importance de la cohérence de l'action gouvernementale.

FIGURE 10 Les différents documents ayant soulevé la nécessité d'un État exemplaire

121 Le gouvernement s'est engagé, dans le plan d'action en culture 2018-2023, à miser sur le plein potentiel du patrimoine et à agir de manière exemplaire pour transmettre ce patrimoine aux générations futures. Pour y arriver, il compte :

- avoir recours aux meilleures pratiques pour assurer la transmission des éléments de la mémoire collective et de l'identité québécoise aux générations futures ;
- établir une directive gouvernementale concernant la préservation, la restauration et la réhabilitation des immeubles de l'État, en fonction de leur valeur patrimoniale.

Ce qui appuie notre constat

122 Le MCC ne possède pas de portrait complet des immeubles patrimoniaux appartenant au gouvernement du Québec ni de leur état et de leur déficit de maintien d'actifs, le cas échéant. Au moment d'amorcer notre audit, le MCC ne détenait même pas l'information complète sur la valeur patrimoniale du parc immobilier appartenant aux organismes relevant du ministre de la Culture et des Communications. À ce sujet, il a récemment entrepris l'évaluation de huit de ces bâtiments. Sans ces informations, il devient difficile pour le MCC d'inciter ses partenaires à considérer la sauvegarde du patrimoine et de les assister dans la planification de l'évolution du parc immobilier du gouvernement.

Organismes relevant du MCC dont certains bâtiments ont été évalués

- Musée national des beaux-arts du Québec
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société de télédiffusion du Québec

123 Le MCC n'a pas su mettre en place des mesures structurantes qui permettraient que le patrimoine devienne un volet incontournable des projets du gouvernement. Par exemple, il n'a jamais transmis de proposition au gouvernement visant :

- l'adoption d'un dispositif d'évaluation ou d'un énoncé patrimonial avant toute restauration, modification, disposition ou démolition d'un bâtiment public ;
- l'introduction dans la *Loi sur les infrastructures publiques* de mesures abordant particulièrement la place du patrimoine immobilier dans l'évolution du parc immobilier ;
- l'ajout d'une mention dans la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructures visant à privilégier la réhabilitation et, s'il y a lieu, la transformation de bâtiments publics ayant un intérêt patrimonial plutôt que de nouvelles constructions, ou la prise en compte de l'analyse du coût complet du cycle de vie d'un immeuble dans certains cas ;
- l'inclusion de mécanismes de reddition de comptes spécifiques aux immeubles patrimoniaux.

Pratique observée au gouvernement fédéral

Au gouvernement fédéral, les ministères qui ont la garde d'édifices fédéraux de 40 ans d'âge ou plus doivent, en vertu de la Politique du Conseil du Trésor du Canada sur la gestion des biens immobiliers de 2006, les faire évaluer par le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine afin que soient déterminés leur valeur patrimoniale ainsi que leur niveau de désignation. De plus, les pratiques de gestion des ministères et leur planification des interventions sur ces édifices doivent faire en sorte de préserver leur valeur patrimoniale. Les ministères ont aussi la responsabilité de consulter le bureau avant de les démolir ou de les vendre, ou encore de leur trouver une autre vocation lorsqu'ils sont sous-utilisés ou excédentaires.

124 Le MCC n'offre aucun outil d'accompagnement à ses partenaires gouvernementaux pour les inciter à favoriser la sauvegarde du patrimoine immobilier. Il privilégie son rôle d'influence à travers ses relations interministérielles, en siégeant à des comités comme le comité consultatif sur le troisième lien, en prenant part à des dossiers spécifiques, comme celui du Lab-école sur le terrain des sœurs grises de l'Université Concordia, etc. Le défi à relever est toutefois imposant compte tenu des préoccupations des partenaires qui diffèrent et qui sont multiples (ex. : temps et budget limité).

125 En janvier 2020, soit plus d'un an après le début de la réalisation du plan d'action gouvernemental en culture, le MCC avait mis en œuvre peu de mesures pour assurer l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'exemplarité. Il n'avait toujours pas dressé un état de situation complet de l'action gouvernementale actuelle en patrimoine immobilier afin de définir les besoins, les obstacles, les enjeux et les opportunités. Ses deux indicateurs se résument à la rédaction d'un guide de réalisation de l'évaluation de l'intérêt patrimonial destiné aux ministères et organismes et d'un manuel présentant les orientations pour la gestion du parc immobilier public québécois.

126 Le MCC intervient à l'occasion auprès de ministères et d'organismes publics propriétaires d'immeubles patrimoniaux quand il est mis au fait que leur protection laisse à désirer. Ses interventions n'ont cependant pas suffi dans certains cas pour rectifier en temps opportun les situations observées. À titre d'illustration, prenons l'ancienne centrale hydroélectrique des Cèdres, un bâtiment classé, vacant et sans vocation depuis plus de 20 ans. Depuis 2008, le MCC a mené quelques interventions auprès du ministère responsable de ce bien patrimonial afin de l'inciter à faire des travaux d'entretien et de restauration pour éviter la détérioration de l'immeuble. Pourtant, ce n'est qu'après 10 ans, soit en 2019, que ce ministère a lancé un appel d'offres afin d'entreprendre des travaux de restauration. D'autres exemples de pratiques inadéquates du gouvernement sont présentés ci-après.

Immeuble classé qui n'est pas maintenu en bon état

Construite en 1899, l'ancienne centrale hydroélectrique des Cèdres est inspirée des châteaux européens. La centrale a servi à électrifier le canal de Soulanges, construit en remplacement du canal de Beauharnois afin de permettre aux navires de plus en plus imposants d'éviter les écueils des rapides de la région de Montréal. Elle a été en fonction jusqu'à l'inauguration de la voie maritime du Saint-Laurent en 1959. L'édifice a ensuite servi d'atelier, mais aussi de résidence à des artistes, avant d'être classé immeuble patrimonial en 1984. Son statut souligne sa valeur architecturale et historique.



Photo prise en 2004, tirée du Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2019.



Photo prise en 2019 par M. Jacques Nadeau.

Immeubles patrimoniaux laissés vacants

Les Nouvelles-Casernes

Immeuble classé

Bâtiment situé dans le site patrimonial du Vieux-Québec, vacant depuis plus de 50 ans

Des travaux de restauration sont en cours (enveloppe budgétaire de 20 millions de dollars); la nouvelle vocation du bâtiment n'est pas déterminée.



Photo prise en 2007, tirée du Répertoire du patrimoine culturel du Québec en 2019.

Ancienne école des Beaux-arts de Montréal

Immeuble situé dans une aire de protection

Bâtiment situé dans le centre-ville de Montréal, vacant depuis 10 ans

La nouvelle vocation de l'immeuble n'est pas déterminée.



Photo prise en 2008 par M. Alexis Hamel.

RECOMMANDATIONS

127 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Culture et des Communications. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Élaborer et diffuser une stratégie d'intervention en matière de sauvegarde et de valorisation du patrimoine immobilier qui devra contenir minimalement une vision claire, les résultats à atteindre ainsi que les acteurs responsables.
- 2 Mettre en place des activités de veille lui permettant d'actualiser ses connaissances en patrimoine et d'adapter ses interventions, le cas échéant.
- 3 Promouvoir le patrimoine dans le but de sensibiliser les citoyens et l'ensemble des acteurs du milieu à sa valeur inestimable et irremplaçable.
- 4 Signifier aux municipalités ses attentes en termes d'intervention de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine bâti, leur fournir du soutien et réaliser un suivi de leurs interventions pour ajuster ses actions, le cas échéant.
- 5 Se doter d'une information sur le patrimoine immobilier fiable, complète et en cohérence avec ce qu'il considère comme important de léguer aux générations futures, laquelle lui permettra notamment de déceler les risques qui menacent les biens et de prendre les décisions pour y faire face en temps opportun.
- 6 Analyser de manière rigoureuse, équitable et diligente les propositions de classement des biens immobiliers et les demandes d'autorisation de travaux.
- 7 Bonifier les outils offerts aux citoyens afin qu'ils puissent prévoir les interventions acceptables pour préserver les caractéristiques patrimoniales de leur bien ou du site sur lequel il se situe.
- 8 Réviser les mesures financières offertes afin d'assurer leur efficacité pour inciter les propriétaires à contribuer pleinement à la protection et à la valorisation du patrimoine dans leurs interventions.
- 9 Assurer la mise en place de mesures structurantes pour que la sauvegarde et la valorisation du parc patrimonial appartenant à l'État fassent partie intégrante des décisions gouvernementales.

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MISE EN CONTEXTE

128 Dans son rapport sur la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier du Québec, le Vérificateur général met en lumière plusieurs déficiences qui démontrent que notre patrimoine ne reçoit pas toute l'attention nécessaire. Pourtant, de nombreuses raisons d'ordre social, économique ou environnemental militent en faveur de cette nécessaire sauvegarde. C'est un thème important que je voudrai faire ressortir dans mes observations. De plus, dans une perspective de développement durable, il convient de s'interroger sur les risques pouvant affecter le patrimoine immobilier dans l'avenir. Selon plusieurs intervenants, les changements climatiques pourraient rendre la protection du patrimoine immobilier encore plus difficile, d'où l'importance de s'en préoccuper. Il s'agit d'un autre sujet sur lequel portera ma réflexion.

129 Au terme de mes observations, il me paraît que certaines questions doivent retenir l'attention des décideurs, notamment :

- **Compte tenu de tous les avantages que cela comporte, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour protéger le patrimoine immobilier du Québec ?**
- **Les changements climatiques sont-ils adéquatement pris en compte dans les décisions entourant la gestion de ce patrimoine ?**

ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

130 Les liens existant entre plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* et la conservation du patrimoine immobilier motivent d'abord mon intervention dans ce chapitre. Bien sûr, le premier principe qui s'applique est celui de la « protection du patrimoine culturel ». Rappelons que le patrimoine immobilier (ou patrimoine bâti) fait partie du patrimoine matériel qui, avec le patrimoine immatériel et le patrimoine naturel, constitue le patrimoine culturel d'une société. Un patrimoine immobilier en bon état participe également à un environnement esthétique agréable, ce qui contribue à « la santé et la qualité de vie ».

131 Par ailleurs, la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier peuvent améliorer la cohésion sociale, ce qui favorise « la participation et l'engagement ». De même, cette sauvegarde permet « l'accès au savoir », puisqu'elle constitue un véhicule privilégié pour la transmission de l'expertise, des compétences et des connaissances.

132 La « protection de l'environnement » est aussi en cause puisque l'entretien et la rénovation d'édifices existants peuvent, dans certains cas, avoir moins d'impacts environnementaux que leur démolition et la construction d'édifices neufs. Enfin, les principes de « prévention » et de « précaution » sont pertinents, car plusieurs risques connus ou potentiels menacent le patrimoine immobilier.

133 Par ailleurs, selon la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, chaque ministère et organisme doit mettre en œuvre au moins une action en lien avec l'Agenda 21 de la culture du Québec publié en novembre 2012. Pour plusieurs ministères ou organismes, comme la Société québécoise des infrastructures, la sauvegarde et la valorisation du patrimoine immobilier peuvent s'avérer une façon naturelle de se conformer à cette exigence de la stratégie gouvernementale.

L'Agenda 21 de la culture du Québec

L'Agenda 21 stipule, entre autres, que la culture est un élément structurant de l'aménagement et du développement des territoires.

POURQUOI PROTÉGER NOTRE PATRIMOINE IMMOBILIER ?

134 Comme le développement durable s'appuie sur une vision qui tient compte des générations à venir, la sauvegarde du patrimoine culturel est un enjeu de développement durable à sa face même. Nous nous intéressons au patrimoine parce que nous voulons comprendre nos origines, mais aussi parce que nous souhaitons perdurer. De cela découle l'importance que tous attachent à l'héritage qu'ils transmettent aux générations futures. Par ailleurs, les efforts et les ressources à consacrer au patrimoine immobilier de même que leur gestion rigoureuse seront d'autant plus importants que le nombre de biens à protéger croît sans cesse avec les années.

135 Le développement durable prend également en compte le caractère indissociable des dimensions sociale, économique et environnementale des activités de développement. Chacune de ces dimensions plaide en faveur d'une sauvegarde et d'une valorisation du patrimoine immobilier meilleures.

Des raisons sociales

136 Participant à l'élaboration d'un sentiment d'appartenance individuel et collectif, le patrimoine immobilier peut enrichir le capital social et contribuer à soutenir la cohésion sociale et territoriale. Cela est encore plus vrai dans un monde qui se complexifie. Ainsi, les jeunes, pour se connaître, pour se comprendre et pour se situer dans un monde de complexité croissante, où s'exercent des influences culturelles venues de partout, ont besoin de repères pour construire leur identité propre. Le patrimoine immobilier offre de tels repères. Il aide les membres d'une société à se connaître en leur rappelant d'où ils viennent.

137 Le patrimoine bâti revêt aussi une grande signification pour faire comprendre aux autres qui nous sommes. À cet égard, un patrimoine immobilier de qualité peut engendrer un plus grand sentiment de fierté chez les citoyens.

Des coins de pays significatifs

« C'est toujours le paysage bâti que nous offrons d'abord aux regards des autres. Pour ceux qui viennent visiter le Québec, c'est ce qui nous distingue d'abord. Ce n'est pas pour rien qu'on leur présente des coins de pays significatifs. » – Yves Lacourcière, ethnologue

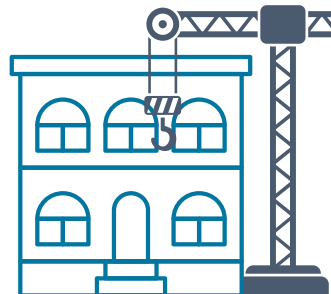
138 Enfin, un nouveau courant de recherche tend à montrer que la sauvegarde du patrimoine immobilier offre à la population un environnement esthétique agréable qui contribue à sa qualité de vie. Ainsi, des études montrent que le bien-être des individus augmente avec le nombre de visites faites dans des sites patrimoniaux.

Des raisons économiques

139 Dans un premier temps, soulignons que la réhabilitation d'un bâtiment existant peut s'avérer plus économique que la construction d'un nouvel édifice.

Un exemple au Manitoba

Le gouvernement manitobain a fait ressortir que la réhabilitation d'un bâtiment datant de 1908 situé dans la municipalité de Neepawa a engendré des économies de **22 %** par rapport à la construction d'un nouvel édifice équivalent. Dans un livre récent, *The Power of Existing Buildings*, les auteurs présentent plusieurs études de cas qui vont dans le même sens.



140 Comme la restauration d'immeubles implique en général un travail très méticuleux, elle participe au maintien ou à la création d'emplois. Une étude du gouvernement de l'Ontario a montré que la réhabilitation de bâtiments nécessitait, en moyenne, 66 % plus de main-d'œuvre qu'une nouvelle construction. Cet argument est d'autant plus important que certains métiers spécialisés et certains savoir-faire sont ainsi mis en valeur et protégés.

141 Par ailleurs, le tourisme lié aux attraits patrimoniaux est souvent organisé autour des édifices historiques. La valorisation du patrimoine immobilier peut donc contribuer à l'industrie touristique qui, elle aussi, crée beaucoup d'emplois et de retombées économiques.

142 Enfin, comme nombre d'édifices patrimoniaux sont situés dans les centres-villes, leur réhabilitation contribue à la revitalisation de certains secteurs. À son tour, cette revitalisation peut accroître la valeur foncière de l'ensemble des propriétés et gonfler l'assiette fiscale des municipalités. Un tel constat repose, entre autres, sur des études qui ont montré que la sauvegarde d'édifices patrimoniaux contribue à maintenir ou à accroître la valeur des immeubles avoisinants.

Des raisons environnementales

143 En lien avec certaines raisons d'ordre économique énoncées précédemment, des gains environnementaux peuvent être réalisés par la protection du patrimoine bâti.



Des études indiquent que construire un nouvel édifice peut requérir, selon les circonstances, à peu près autant d'**énergie** que de le faire fonctionner pendant 40 à 80 ans.



De même, un volume appréciable de **déchets de construction** est associé à la destruction d'édifices existants et ceux-ci occupent une place non négligeable des sites d'enfouissement des grandes villes, avec les coûts et les risques environnementaux que cela implique.



D'autres analystes font valoir que, par le biais d'améliorations en termes d'efficacité énergétique, le secteur immobilier est celui qui présente le plus d'opportunités de **réduire les émissions de gaz à effet de serre à un coût raisonnable**.

144 Pour bien mesurer les conséquences environnementales d'un produit ou d'une activité, il est reconnu que l'analyse de son cycle de vie constitue un outil privilégié. C'est à partir d'une telle analyse que les auteurs d'une étude systématique sur les impacts environnementaux de la réutilisation par rapport à ceux de la construction d'édifices ont conclu que, dans plusieurs cas, pour des bâtiments de même taille destinés au même usage, la réutilisation d'édifices a moins d'impacts sur l'environnement que la construction d'édifices neufs.

L'analyse du cycle de vie

Il s'agit d'une analyse normalisée permettant de réaliser le bilan environnemental d'un produit, d'un service ou d'un procédé pour l'ensemble de son cycle de vie, de l'extraction des matières premières jusqu'à sa fin de vie (ex. : enfouissement, recyclage), y compris les phases de fabrication, d'usage, d'entretien et de transport.

The Greenest Building : Quantifying the Environmental Value of Building Reuse : une étude marquante

Les auteurs de cette étude ont analysé le cycle de vie de six types d'édifices, dont une maison unifamiliale, un édifice commercial et une école primaire, sur un horizon de 75 ans, dans quatre villes américaines au climat différent, soit Portland, Chicago, Phoenix et Atlanta.

Ils ont mis de l'avant quatre types d'impact environnemental :

- les changements climatiques ;
- la qualité des écosystèmes ;
- la santé humaine ;
- l'épuisement des ressources.

Cette étude nous apprend par exemple que :

- rénover une école primaire afin que sa performance énergétique soit équivalente à celle d'une école neuve peut engendrer une réduction à long terme des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 7 à 10 % par rapport à la démolition de l'école et à la construction d'une école neuve ;
- rénover une maison unifamiliale peut occasionner des gains d'environ 10 à 11 % en termes d'utilisation des ressources par rapport à sa démolition et à la construction d'une maison neuve ;
- les gains environnementaux sont moins présents lorsqu'on change la vocation d'un édifice, par exemple lorsqu'un entrepôt est transformé en logements.

145 En somme, les raisons pour bien protéger notre patrimoine immobilier sont nombreuses et importantes, ce qui rend les constats du rapport d'audit encore plus préoccupants.

POURQUOI PRENDRE EN COMPTE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ?

146 Dans une perspective de développement durable, il est utile de se pencher sur les risques pouvant affecter le patrimoine immobilier dans l'avenir et sur les façons d'y faire face. Depuis près d'une quinzaine d'années, des experts mettent en évidence les impacts possibles des changements climatiques sur le patrimoine culturel.

147 Plusieurs phénomènes associés aux changements climatiques pourraient rendre plus difficile la sauvegarde du patrimoine immobilier. De façon générale, la hausse des températures ainsi que les changements en termes de quantités de précipitations ou d'humidité peuvent exacerber la dégradation des matériaux utilisés lors de la construction d'édifices patrimoniaux.

Cinq grandes menaces identifiées en Angleterre

Selon une étude, les changements climatiques font peser cinq grandes menaces sur le patrimoine immobilier dans certaines régions de l'Angleterre :

- la hausse des températures ;
- la réduction du niveau d'humidité dans le sol (associée à des périodes de sécheresse) ;
- les pluies diluviennes et les grands vents ;
- les inondations liées aux rivières ;
- les inondations côtières liées à la hausse du niveau de la mer.

148 Qu'en est-il chez nous ? Le consortium sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques, Ouranos, prévoit l'accroissement des précipitations en hiver et au printemps sur la quasi-intégralité du Québec et une augmentation des événements extrêmes de précipitations.

Des événements hydrologiques extrêmes au Québec

Selon Ouranos, le Québec a un historique d'événements hydrologiques extrêmes (Saguenay en 1996, Châteauguay en 1998, Rivière-au-Renard en 2007, Richelieu en 2011, province de Québec au printemps 2017 et au printemps 2019) qui illustrent les vulnérabilités du territoire et de la société.

149 Les inondations du printemps 2019 en Beauce ont montré concrètement comment les changements climatiques peuvent affecter le patrimoine bâti au Québec. Le Groupe d'initiatives et de recherches appliquées au milieu, le GIRAM, concluait à l'automne 2019 que ces inondations avaient entraîné la destruction de plusieurs édifices patrimoniaux sans qu'une réflexion adéquate ait été menée sur les façons de les protéger.

150 Si l'entretien et la surveillance des édifices patrimoniaux doivent être renforcés en raison des changements climatiques, il faut également une meilleure préparation pour y faire face ainsi qu'une plus grande diffusion des connaissances sur notre patrimoine immobilier, comme l'ont aussi exprimé d'autres experts. Dans la même veine, le Conseil international des monuments et des sites, ICOMOS, recommande d'améliorer :

- la recherche ;
- le niveau de connaissance et d'engagement ;
- l'éducation ;
- la qualité des plans de gestion (pour y inclure l'évaluation des risques) ;
- la surveillance (pour accroître la résilience des sites patrimoniaux).

151 Éventuellement, des mesures d'adaptation aux changements climatiques, comme des digues pour protéger les sites côtiers ou la plantation d'arbres pour atténuer les problèmes d'érosion, pourraient être déployées.

152 Par ailleurs, la connaissance des façons de faire utilisées pour bâtir les édifices patrimoniaux qui ont transcendé les années peut être une source d'inspiration pour rendre nos constructions contemporaines plus résilientes.

153 En bref, les changements climatiques créeront vraisemblablement des difficultés additionnelles pour la sauvegarde du patrimoine immobilier, et les décideurs publics devront y prêter attention. À cet égard, notons, par exemple, que la Société québécoise des infrastructures dit se soucier de l'impact des changements climatiques non seulement sur ses bâtiments ayant une valeur patrimoniale, mais aussi sur l'ensemble de son parc immobilier. Dans son Plan d'action de développement durable 2016-2020, elle annonce qu'elle établira une liste de ses immeubles les plus à risque en vue de les adapter aux risques climatiques extrêmes auxquels ils pourraient être soumis. Son rapport annuel de gestion 2018-2019 indique toutefois que la méthode d'évaluation du risque que représentent les changements climatiques est en cours d'élaboration pour son parc immobilier et sera complétée à l'automne 2020. À ce jour, on observe peu d'interventions de ce genre au Québec, il faudra pourtant que cela figure dans les priorités d'action.

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 adhère aux recommandations.

Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« Le ministère de la Culture et des Communications accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec. Il y voit une occasion d'améliorer sa gestion du patrimoine immobilier et de mieux définir le cadre dans lequel il intervient. Il s'agit d'un grand défi qu'il entend relever en tirant profit des balises présentées dans ce rapport. D'ailleurs, le Ministère avait lui-même dressé ses propres constats et introduit des changements importants au cours de la dernière année.

« Les facteurs qui influencent la question patrimoniale sont multiples et complexes. Les efforts de sauvegarde du patrimoine immobilier se butent à des obstacles : pression du développement immobilier, conciliation de la portée collective du patrimoine avec les intérêts privés, recherche de croissance des revenus fonciers, capacité financière limitée des propriétaires, complexité des travaux exigés dans les règles de l'art, etc.

« Le Ministère aimerait apporter quelques commentaires sur des éléments qui viendront influencer le plan d'action qu'il développera. Il tient en effet à préciser :

- les effets de la délégation de certains pouvoirs en matière de patrimoine immobilier ;
- le cadre dans lequel son action s'exerce ;
- la portée gouvernementale de l'exemplarité de l'État ;
- les gestes récents qu'il a entrepris et qui témoignent d'une intention d'améliorer son intervention dans la gestion du patrimoine immobilier.

Des pouvoirs délégués et un rôle partagé

« La délégation de pouvoirs en matière de patrimoine immobilier est une pratique qui a imprégné l'intervention du Ministère au cours des dernières décennies. En effet, la délégation des pouvoirs aux municipalités, réitérée dans la *Loi sur le patrimoine culturel* de 2012, découle de la politique culturelle de 1992. Le principe de subsidiarité, sur lequel cette pratique s'appuie, encourage le soutien aux initiatives de tiers, au premier chef les municipalités, notamment par l'intermédiaire des ententes de développement culturel. Par l'adoption des projets de loi 109 et 121, le législateur a accru les pouvoirs dévolus aux villes de Québec et de Montréal en matière de patrimoine. En outre, des initiatives en patrimoine sont menées en collaboration avec le Ministère et divers organismes pour, entre autres, produire des inventaires, transmettre des connaissances et assurer la sensibilisation de la population au patrimoine. En effet, le Ministère considère que la participation des milieux locaux est essentielle pour valoriser le patrimoine. Il reconnaît qu'une telle approche nécessite un leadership renforcé pour les accompagner et assurer la cohérence des différentes actions.

« En plus de la *Loi sur le patrimoine culturel*, d'autres lois du gouvernement ont une incidence sur le patrimoine immobilier, dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Reconnaisant les rôles et responsabilités dévolus à chacun des ministères, ainsi que leur expertise et champ de compétences propres, le Ministère entend notamment poursuivre la collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, laquelle s'est d'ailleurs intensifiée au cours de la dernière année. Cette collaboration pourrait notamment permettre de faire la promotion des outils d'urbanisme pour protéger le patrimoine auprès des municipalités et de sensibiliser ces dernières aux meilleures pratiques réglementaires.

Le cadre d'intervention du Ministère

« Le Ministère prend acte des commentaires du Vérificateur général du Québec en regard des outils de gestion. Il juge pertinent de préciser des éléments de son cadre d'intervention qui sont déterminants pour les actions qu'il mettra en œuvre.

« D'abord, la portée légale de l'intervention du Ministère doit être mise en lumière. Par exemple, la *Loi sur le patrimoine culturel* définit des procédures et des mécanismes d'autorisation de portée générale afin de préserver le pouvoir discrétionnaire. De plus, la Loi octroie certains pouvoirs aux municipalités, mais celles-ci ont le choix, et non l'obligation, d'y recourir. Selon le Ministère, les changements nécessaires pour parvenir à ses objectifs pourraient être possibles par des modifications législatives.

« Ensuite, la disponibilité limitée des effectifs, déjà relatée dans le rapport sur la gouvernance du patrimoine immobilier (Courchesne et Corbo, 2016), a orienté les choix qui ont été faits par le Ministère. Les priorités ont été accordées aux services directs aux citoyens. Ainsi, les autorisations de travaux occupent à elles seules la majorité du temps des équipes travaillant en patrimoine. Ce contexte n'a pas permis au Ministère de développer pleinement sa vision stratégique en patrimoine ni de faire preuve de la proactivité souhaitée pour réaliser, par exemple, les activités suivantes :

- un plan et une tournée d'inspection des bâtiments patrimoniaux ;
- des grilles d'analyse de l'état des connaissances des bâtiments patrimoniaux ;
- la promotion du patrimoine immobilier et de la sensibilisation à ce sujet.

« Enfin, les outils dont dispose le Ministère ne permettent pas un suivi adéquat des indicateurs de gestion (contrôle des délais de traitement, gestion des risques selon le type d'intervention, aide financière versée).

La portée gouvernementale de l'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier

« Le Ministère est d'accord avec la vision d'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier énoncé dans le rapport d'audit.

« La protection et la valorisation du patrimoine immobilier appartenant à l'État constituent une responsabilité gouvernementale. De par son expertise et le mandat dont il est porteur, le Ministère y joue un rôle essentiel. Les enjeux relatifs à la protection et à la valorisation des immeubles patrimoniaux de l'État débordent largement la portée du rôle du Ministère. Ainsi, ils touchent notamment les règles en matière d'adaptabilité des principes d'octroi des contrats publics et les limites des ressources financières. Une adhésion gouvernementale forte est essentielle afin de permettre de concilier avec succès ces différents enjeux.

« La première année de mise en œuvre du plan d'action gouvernemental en culture a été l'occasion, pour le Ministère, de lancer le chantier de l'exemplarité de l'État en patrimoine immobilier. Un état de situation complet de l'action gouvernementale visant à définir une stratégie en matière d'exemplarité de l'État sera mise en œuvre.

Des actions récentes et une perspective nouvelle

« Plusieurs actions récentes du Ministère témoignent d'une volonté d'améliorer le service aux citoyens, tant en termes d'information, de délais de traitement et d'accompagnement. Elles témoignent également d'une volonté d'appliquer plus rigoureusement la Loi et de sensibiliser efficacement au patrimoine immobilier les acteurs gouvernementaux et municipaux.

« Au cours des derniers mois, des actions en matière de suivi et de contrôle en patrimoine ont été réalisées. De même, un dialogue constructif a été instauré avec les élus locaux et les citoyens de certains sites patrimoniaux pour améliorer les processus d'autorisation de travaux, notamment pour le site patrimonial de l'Île d'Orléans. L'automne dernier, un nouveau programme d'aide financière destiné aux municipalités a été lancé. Par ailleurs, comme il n'y a pas de mécanisme de réexamen des refus de travaux, le Ministère a sollicité davantage le Conseil du patrimoine culturel du Québec pour agir à titre de tiers dans l'analyse de divers dossiers, lorsque la position ministérielle présentait des enjeux importants pour les citoyens.

« Dans le contexte de rareté des effectifs, le Ministère a dû orienter plusieurs efforts sur des dossiers spécifiques, lesquels ont permis des gains importants. Par exemple, le Ministère a assuré un accompagnement déterminant auprès de la Société québécoise des infrastructures dans le cadre du projet de requalification, en maison des aînés, de l'ancien couvent des Sœurs de la Providence à Sainte-Élisabeth. De plus, il a pris l'initiative de siéger à tous les comités des grands chantiers gouvernementaux pour lesquels la dimension patrimoniale est présente.

« Le Ministère considère que les recommandations du Vérificateur général du Québec s'inscrivent dans une perspective qui tend à répondre à l'évolution des attentes de la société québécoise et à une application plus effective des principes de développement durable. En cela, le Ministère ne peut qu'adhérer aux perspectives évoquées qui, à certains égards, sont les fondements des changements qu'il a amorcés récemment. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités

Principales obligations des propriétaires
selon le statut légal de leur bien

Évolution de la notion d'intérêt dans la loi

Sommaire des résultats du sondage
auprès des municipalités

Outils proposés par la
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

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 juin 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Les observations du commissaire au développement durable jointes au présent rapport ne sont pas le fruit de travaux d'audit.

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si les interventions du MCC sont suffisantes et permettent d'assurer, de façon efficace et efficiente, la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier.	■ Le MCC a élaboré une vision claire et des orientations précises en matière de patrimoine et en fait la promotion afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale et de susciter l'adhésion collective. ■ Il a mis en place une stratégie, en collaboration avec les autres organismes gouvernementaux concernés, afin d'assurer le maintien, l'actualisation et la valorisation des compétences spécifiques en matière de patrimoine. ■ Il dispose d'outils qui permettent une gestion efficace des risques relatifs au patrimoine immobilier et qui favorisent un accompagnement de qualité des divers partenaires. ■ Il effectue en temps opportun une analyse rigoureuse des dossiers, notamment ceux relatifs à l'attribution d'un statut légal et à l'autorisation de travaux. ■ Il propose des mesures de soutien et des incitatifs pertinents et suffisants afin de promouvoir et d'assurer la protection, la transmission et la mise en valeur du patrimoine. ■ Il tient à jour un portrait fiable et complet du patrimoine immobilier, qui inclut notamment l'état du bien et une description de son caractère patrimonial. ■ Il réalise un suivi de la performance en matière de connaissance, de protection, de mise en valeur et de transmission du patrimoine immobilier, et en rend compte au moyen d'une information significative et fiable.

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 mai 2020.

Il porte sur les interventions du MCC visant la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine immobilier. Nos travaux excluent les ententes conclues avec les communautés autochtones en matière de patrimoine culturel, les tâches déléguées au Conseil du patrimoine religieux du Québec et les tâches déléguées à la Ville de Québec et à la Ville de Montréal relativement à la partie de l'autorisation de travaux qu'elles exercent pour certains immeubles.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MCC, dont ceux de cinq directions régionales. Nous avons également rencontré des représentants du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du Conseil du patrimoine culturel du Québec, de la Régie du bâtiment, de la Société québécoise des infrastructures, de la Société de développement des entreprises culturelles, du Centre de conservation du Québec, du Conseil des métiers d'art du Québec, du Conseil du patrimoine religieux du Québec, de municipalités ainsi que d'autres parties impliquées dans la protection du patrimoine (citoyens, organismes œuvrant en conservation du patrimoine, chercheurs, etc.).

Nous avons analysé divers documents, le contenu du Répertoire du patrimoine culturel du Québec et des données provenant de systèmes d'information du MCC concernant notamment le classement, les inventaires, les autorisations de travaux, les infractions, les inspections et les subventions. Pour certaines de ces activités, nous avons sélectionné et analysé des dossiers spécifiques afin de cerner leur cheminement, d'examiner la conception et l'application des procédures et d'évaluer leur efficacité et leur efficience. La sélection des dossiers a été basée sur certains risques propres à ces activités ou effectuée de façon aléatoire.

Nous avons aussi comparé les méthodologies appliquées et les processus du MCC avec les bonnes pratiques reconnues en matière de patrimoine par des organismes de référence mondiale et effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Nous avons également sondé 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire, soit 7 municipalités de plus de 100 000 habitants, 27 municipalités de 10 000 à 100 000 habitants et 26 municipalités de moins de 10 000 habitants. La sélection initiale visait entre autres que chacune des 17 régions administratives du Québec soit représentée.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2019 à mars 2020. La période visée s'étend essentiellement sur les activités des années 2012-2013 à 2019-2020. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes peuvent avoir trait à des situations antérieures à cette période, notamment lorsqu'elles permettaient d'identifier les causes de situations observées.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Ministère de la Culture et des Communications

En vertu de la *Loi sur le ministère de la Culture et des Communications*, le ministre veille notamment à l'harmonisation des activités du gouvernement, des ministères et des organismes publics en matière de culture.

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le ministère a la responsabilité de tenir un registre des éléments du patrimoine détenant un statut légal, lequel contient une description suffisante de ces éléments.

Quant au ministre, la loi prévoit notamment qu'il :

- est chargé de l'application de la *Loi sur le patrimoine culturel* ;
- contribue à la connaissance du patrimoine culturel, notamment par la réalisation d'inventaires ;
- peut classer ou déclasser, en tout ou en partie, tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public ;
- établit, pour certains biens patrimoniaux précisés dans la loi, un plan de conservation qui renferme ses orientations en vue de la préservation, de la réhabilitation et, le cas échéant, de la mise en valeur de l'immeuble ou du site en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques ;
- autorise l'altération, la restauration, la réparation, la modification, la démolition, le déplacement d'un immeuble patrimonial classé ou son utilisation comme adossement à une construction ;
- peut ordonner temporairement la fermeture d'un lieu, la cessation de travaux ou toute autre mesure qu'il estime nécessaire, s'il est d'avis qu'il existe une menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale ;
- peut accorder des subventions dans le but de favoriser la connaissance, la protection, la transmission ou la mise en valeur des biens patrimoniaux ou des biens situés dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité ;
- peut conclure des ententes avec toute personne, toute municipalité locale, toute municipalité régionale de comté, toute communauté métropolitaine ou toute communauté autochtone représentée par son conseil de bande pour développer la connaissance du patrimoine, le protéger, le transmettre ou le mettre en valeur ;
- peut autoriser une personne à agir comme inspecteur et à effectuer des travaux d'expertise à l'égard d'un immeuble classé, situé sur un site classé ou déclaré ou encore en vue d'établir s'il existe une menace de dégradation non négligeable du bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale.

Gouvernement

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le gouvernement a le pouvoir, sur la recommandation du ministre qui prend l'avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec, de déclarer site patrimonial un territoire dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public.

**Conseil du patrimoine
culturel du Québec**

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, le Conseil :

- doit donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui transmet ;
- peut faire des recommandations au ministre sur toute question relative à la connaissance, à la protection, à la mise en valeur et à la transmission du patrimoine culturel ;
- peut recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question relative à la *Loi sur le patrimoine culturel* ;
- tient des consultations publiques sur les projets de déclaration de sites patrimoniaux par le gouvernement et, à la demande du ministre, sur toute question que celui-ci lui transmet ;
- produit au ministre un état de situation quinquennal quant à l'application des obligations légales à l'égard d'un site patrimonial classé ou déclaré ou d'une aire de protection à la suite d'un transfert de responsabilité à une municipalité.

Municipalités

En vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel*, les municipalités peuvent notamment :

- réaliser des inventaires, attribuer un statut légal de citation à un immeuble et à un site patrimonial, imposer par règlement municipal des conditions relatives à la conservation des valeurs patrimoniales d'un bien cité, établir un plan de conservation pour un bien cité ;
- ordonner certaines mesures temporaires lorsqu'elles sont d'avis qu'il existe une menace réelle ou appréhendée que soit dégradé de manière non négligeable un bien susceptible de présenter une valeur patrimoniale.

Pour leur part, la Ville de Québec et la Ville de Montréal détiennent un statut particulier dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, qui leur accorde des pouvoirs et des responsabilités accrues en matière de patrimoine.

PRINCIPALES OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES SELON LE STATUT LÉGAL DE LEUR BIEN

Ce tableau présente les principales obligations des propriétaires d'immeubles patrimoniaux, qu'il s'agisse d'immeubles classés ou cités, ou encore d'immeubles situés dans une aire de protection ou sur un site patrimonial déclaré, classé ou cité.

	Site patrimonial déclaré	Site patrimonial classé	Aire de protection	Immeuble classé	Site patrimonial cité	Immeuble cité
Intervention sur l'immeuble * À moins d'indications contraires	Extérieure	Extérieure		Extérieure et intérieure*	Extérieure	Extérieure*
Prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale		Responsabilité légale		Responsabilité légale	Responsabilité légale	Responsabilité légale
Types d'intervention						
Diviser, subdiviser, rediviser ou morceler un terrain	A	A	A		A	
Modifier l'aménagement ou l'implantation d'un immeuble	A	A			PC	
Réparer ou modifier un immeuble	A	A		A	PC	PC
Altérer ou restaurer un immeuble				A		PC
Démolir en tout ou en partie un immeuble	A	A	A	A	A	A
Ériger une nouvelle construction	A	A	A		PC	
Utiliser un immeuble comme adossement à une construction				A		A
Excaver le sol	A	A	A		PC	
Déplacer un immeuble			A	A		A
Vendre un immeuble		P		P		

A Autorisation nécessaire P Préavis nécessaire

PC Préavis nécessaire et se conformer, s'il y a lieu, aux conditions établies par le conseil de la municipalité et qui s'ajoutent à la réglementation.

ÉVOLUTION DE LA NOTION D'INTÉRÊT DANS LA LOI

La section du rapport consacrée au constat 1 réfère à l'évolution de la notion d'intérêt dans la législation. Voici plus d'information à ce sujet.

Année d'adoption	Nom de la loi	Extrait traitant de la notion d'intérêt
1922	<i>Loi relative à la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique</i>	[...] procède au classement des monuments et des objets d'art dont la conservation présente un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art.
1951	<i>Loi relative aux monuments, sites et objets historiques ou artistiques</i>	[...] pour classer, [...], les monuments, constructions, sites et objets historiques ou artistiques présentant un caractère d' intérêt national .
1963	<i>Loi des monuments historiques</i>	[...] peut, du consentement du propriétaire, classer des biens présentant un intérêt historique ou artistique ou nécessaires pour isoler, dégager, assainir ou autrement mettre en valeur un bien classé.
1972 (et 1985)	<i>Loi sur les biens culturels</i>	[...] peut, sur avis de la Commission [des biens culturels du Québec] classer tout bien culturel dont la conservation présente un intérêt public .
2011	<i>Loi sur le patrimoine culturel</i>	[...] peut, après avoir pris l'avis du Conseil [du patrimoine culturel du Québec], classer en tout ou en partie tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public .

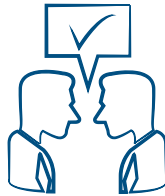
SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU SONDAGE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS

Le sondage a été effectué en novembre 2019 auprès de 105 municipalités, dont 60 ont répondu à notre questionnaire, soit 7 grandes municipalités, 27 moyennes et 26 petites.

Rôles et responsabilités

43 % des municipalités considèrent qu'il **n'existe pas de définition claire** quant au partage des rôles et des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement provincial en matière de patrimoine immobilier.

72 % des municipalités **estiment que le MCC fait partie des partenaires les plus à même de les accompagner** pour l'intégration du patrimoine immobilier dans leurs activités.



Orientations du MCC

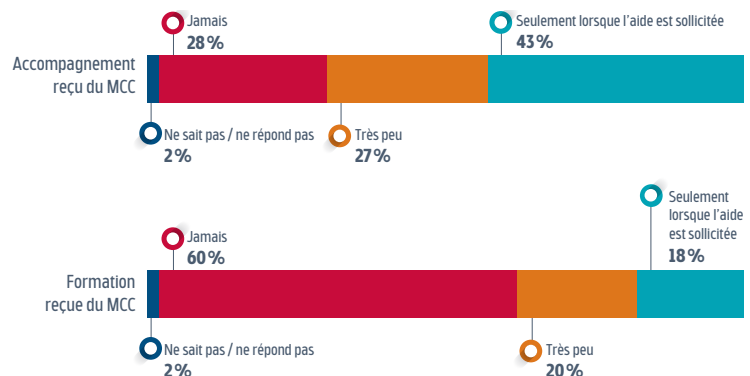


Plus de 65 % des municipalités **précisent ne faire aucune distinction en fonction de l'intérêt local, régional ou national** lorsqu'il est question de protection et de mise en valeur du patrimoine immobilier.

Apport du patrimoine

77 % des municipalités utilisent la mise en valeur du patrimoine comme un levier de développement touristique et économique ou de revitalisation de certains milieux.

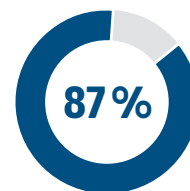
Évaluation des municipalités sur l'accompagnement et la formation qu'elles ont reçus du MCC depuis cinq ans pour les aider à intégrer le patrimoine immobilier dans leur gestion municipale



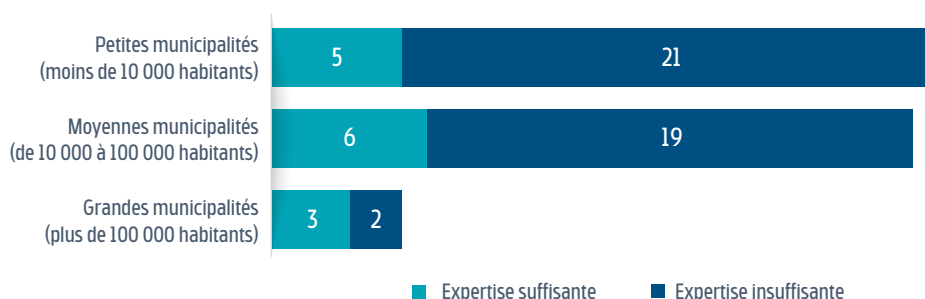
Trois principales embûches rencontrées par les municipalités concernant la protection du patrimoine immobilier :

- ❶ Manque d'expertise
- ❷ Intervention directe des citoyens auprès des instances municipales
- ❸ Manque de soutien financier

87 % des municipalités considèrent que **les programmes de subventions du MCC ne sont pas efficaces** pour permettre de bien protéger et mettre en valeur leur patrimoine immobilier.



Auto-évaluation des municipalités quant à leur expertise en patrimoine immobilier¹



1. Les réponses de 4 des 60 municipalités qui ont répondu au sondage ont été exclues parce qu'elles ont répondu oui et non à cette question.

Certains outils utilisés par les municipalités

Le **plan d'implantation et d'intégration architecturale** est l'outil

le plus utilisé par environ une municipalité sur deux pour assurer la protection et la transmission du patrimoine dans leurs activités.

35 % des municipalités considèrent le processus de citation comme complexe.

27 % des municipalités ne considèrent pas la citation comme un outil efficace pour protéger le patrimoine.



Autres commentaires

« La perception du patrimoine immobilier **peut être vue comme une embûche en soi**, tant par des citoyens, des conseillers, des promoteurs, ou autres. Notamment, dans les contraintes aux propriétaires (coûts, obligations, etc.) et la reconversion ou démolition de bâtiments patrimoniaux à des fins commerciales ou autres. »

« Lorsque les travaux de restauration sont trop coûteux ou trop laborieux, les élus retirent la citation ou **les propriétaires laissent les bâtiments se détériorer** au point qu'ils ne sont quasiment pas récupérables. »

OUTILS PROPOSÉS PAR LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* offre des outils intéressants pour la prise en charge du patrimoine. Voici certains de ces outils de planification et de réglementation qui peuvent être adoptés par les municipalités et également modulés pour favoriser la protection et la transmission du patrimoine immobilier.

Pour la MRC et la communauté métropolitaine

Schéma d'aménagement et de développement (SAD) et Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)

Outils de connaissance du territoire, de concertation régionale et d'encadrement permettant d'élaborer un ensemble de lignes directrices (et ainsi d'établir une vision concertée) en matière d'aménagement du territoire que devront respecter les municipalités locales en adoptant des plans et des règlements d'urbanisme qui y sont conformes.

Il permet :

- de déterminer (identifier) toute partie du territoire présentant un intérêt d'ordre historique et culturel pour favoriser son maintien ou le développement de ses caractéristiques et renforcer le sentiment d'appartenance à un milieu de vie donné ;
- de coordonner, à partir de l'énoncé d'orientation, les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées ;
- de préciser, dans un document complémentaire, les moyens pour favoriser l'atteinte des objectifs et la réalisation des intentions du schéma, par l'introduction de règles et obligations, notamment d'une obligation d'adopter un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale prévoyant l'application de critères spécifiques permettant de protéger, de réhabiliter et de mettre en valeur le cadre patrimonial bâti.

Pour la municipalité

Plan d'urbanisme (PU) et Programme particulier d'urbanisme (PPU)

Outils de planification qui doivent être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

Le PU établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique d'une municipalité et cherche à traduire une vision d'ensemble du développement. Il permet d'identifier les zones à rénover, à restaurer ou à protéger, et d'enclencher une réflexion sur la protection et la mise en valeur de son patrimoine afin de définir des orientations et des moyens d'intervention adaptés à sa situation particulière.

Le PPU s'applique à une partie du territoire d'une municipalité, comme le centre-ville historique. Il permet de planifier en détail les espaces publics des secteurs stratégiques, comme les centres historiques et les quartiers patrimoniaux à préserver et à requalifier, pour renforcer leurs caractéristiques patrimoniales et encadrer leur évolution.

Pour la municipalité (suite)

Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale

Règlement indiquant les zones ou catégories de constructions, de terrains ou de travaux, ainsi que les objectifs applicables à leur implantation et architecture. Il prescrit le contenu minimal des plans et exige, notamment, qu'ils contiennent un ou plusieurs éléments dont l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet de travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition, ainsi que la relation de ces constructions avec celles adjacentes.

Il permet :

- de compléter les pouvoirs de protection accordés en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* et de fixer des conditions pour la délivrance d'un permis relatif à un bâtiment historique ou situé dans une zone d'intérêt ;
- d'identifier et d'utiliser les caractéristiques patrimoniales du milieu pour régir l'implantation et l'architecture des constructions existantes et projetées.

Règlement de zonage

Règlement divisant le territoire municipal en zones ou secteurs de zone, en vue de contrôler l'usage des terrains et des bâtiments, ainsi que l'implantation, la forme et l'apparence des constructions.

Il permet :

- de classer les usages autorisés et de régir l'architecture, la symétrie, les volumes et l'apparence extérieure des constructions, le mode de groupement d'un ensemble de constructions sur un terrain et les matériaux de revêtement des constructions ;
- de maintenir le caractère patrimonial du territoire en s'assurant que les usages et les constructions sont compatibles avec le bâti déjà existant, par exemple la hauteur des bâtiments.

Règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments

Règlement permettant aux municipalités de s'assurer du contrôle de l'occupation et de l'entretien des bâtiments.

Il permet :

- de contrôler les situations de vétusté ou de délabrement des bâtiments situés sur leur territoire et de forcer les propriétaires de bâtiments à entretenir leur propriété ;
- de procéder, après l'inscription d'un avis de détérioration, à l'acquisition par expropriation ou de gré à gré d'un immeuble vétuste devenu vacant ou dont l'état de vétusté présente un risque pour la santé ou la sécurité des personnes.

Règlement sur la démolition d'immeubles

Règlement permettant à une municipalité de s'assurer du contrôle de la démolition de tout immeuble.

Il permet :

- de créer un comité de démolition disposant du pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser un permis de démolition ;
- de favoriser la participation citoyenne par la publication d'avis de démolition et la tenue d'une séance publique.

CHAPITRE 4

Gestion contractuelle du ministère des Transports

Suivi détaillé d'un audit particulier

EN BREF

La gestion contractuelle du ministère des Transports du Québec (MTQ) a fait l'objet d'un audit particulier à la suite d'une demande du Conseil du trésor en 2016. Lorsque le Vérificateur général a déposé ses deux rapports d'audit, en mars et en juin 2017, le MTQ avait un important plan d'action à mettre en œuvre pour répondre aux recommandations formulées dans ces rapports et ainsi corriger les lacunes qui y étaient soulevées.

Depuis ce temps, le ministère a posé plusieurs gestes concrets pour améliorer sa gestion contractuelle. Il a bonifié son mode de gouvernance en cette matière en centralisant son expertise en gestion contractuelle au sein d'une même équipe et en enrichissant ses outils de prise de décision, notamment son information de gestion relative à chacune de ses directions générales territoriales. Toutefois, le MTQ peine à embaucher le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics prévus dans son plan de renforcement de l'expertise. De plus, la justesse de ses estimations des coûts des travaux demeure à bonifier afin qu'il soit en mesure de mieux apprécier les prix soumis par les firmes.

CONSTATS

1

Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

2

Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.

3

Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.

ÉQUIPE

Serge Giguère
Sous-vérificateur général

Lucie Roy
Directrice d'audit

Mathieu Bédard
Emmanuel Caron
Félix Lacouline

SIGLES

ETC Équivalent temps complet

MTQ Ministère des Transports du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	143
Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.....	148
Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.....	152
Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.	155
Commentaires de l'entité audité.....	160
Information détaillée	165

MISE EN CONTEXTE

- 1 Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier sur la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, devenu le ministère des Transports (MTQ) en octobre 2018.
- 2 Cet audit a été réalisé en deux parties, chacune ayant un objectif précis. Les résultats ont été publiés dans deux rapports distincts :
 - la partie 1, publiée en mars 2017, portait sur les mécanismes mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère ;
 - la partie 2, publiée en juin 2017, consistait à évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion.
- 3 Nos travaux d'audit ont donné lieu à 16 recommandations, soit neuf recommandations pour la partie 1 et sept pour la partie 2.
- 4 Par suite de notre audit, la Commission de l'administration publique a entendu le MTQ sur sa gestion contractuelle le 15 mai 2018. À l'issue de cette audition, la Commission a adressé trois recommandations au ministère, lesquelles ont été publiées dans le 38^e rapport de la Commission sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en juin 2018. Une autre provient du 36^e rapport de la Commission, publié en juin 2017. Ces quatre recommandations font l'objet d'un suivi dans le présent rapport.
- 5 Avant la réalisation de l'audit particulier, le Vérificateur général avait déjà fait des travaux d'audit au MTQ. Il a notamment publié un rapport sur le réseau routier, plus précisément sur l'inspection et la planification de l'entretien des structures, à l'automne 2015. Deux des dix recommandations formulées dans ce rapport (recommandations 8 et 10) étaient en lien avec les sujets abordés dans les deux rapports de l'audit particulier, et ont été incluses dans les travaux de suivi du présent rapport.

Nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics

- 6 Le 1^{er} décembre 2017, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. Cette loi donnait à l'Autorité des marchés publics le mandat de surveiller l'ensemble des contrats des organismes publics, notamment d'examiner la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats.

7 En vertu de cette loi, le 13 novembre 2019, le gouvernement demandait à l'Autorité des marchés publics d'examiner la gestion contractuelle du MTQ. Se déroulant sur une période d'au plus trois ans, cet examen porte sur l'ensemble du processus, dont les estimations, les appels d'offres et l'exécution des contrats, y compris les thèmes examinés par le Vérificateur général dans l'audit particulier. Soulignons que nous avons tenu compte de ce mandat et ajusté la portée de nos travaux de suivi en conséquence. Ainsi, nous n'avons pas fait le suivi de la septième recommandation formulée dans le deuxième rapport de l'audit particulier, qui concernait la publication en temps opportun de l'information dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement. En effet, le mandat de l'Autorité précise qu'elle s'intéressera à la qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle.

8 Nous avons aussi l'intention de modifier notre stratégie d'intervention au cours des prochaines années concernant le suivi de l'application de nos recommandations liées à la gestion contractuelle du ministère des Transports. En effet, le nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics couvrant les thèmes abordés par plusieurs de ces recommandations, l'Autorité pourra en faire un suivi approprié à même ses propres travaux d'examen. Nous aurons des échanges à ce sujet sur les principaux enjeux liés à l'appréciation de l'application de nos recommandations.

9 Les conditions et modalités de l'examen réalisé par l'Autorité des marchés publics sont présentées dans la section Information détaillée.

Quels sont l'objectif du suivi et la portée des travaux ?

10 Le présent suivi détaillé vise à évaluer dans quelle mesure le MTQ a mis en application 21 des recommandations qui lui ont été adressées par le Vérificateur général ou la Commission de l'administration publique, en lien avec sa gestion contractuelle. Nous voulions nous assurer que le MTQ pose les gestes nécessaires pour que les lacunes relevées lors de l'audit particulier soient corrigées dans un délai raisonnable.

11 Nos travaux ont porté principalement sur la période du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019. Nous avons vérifié 88 contrats représentant une valeur totale de 169 millions de dollars, lors de visites dans trois directions générales territoriales du MTQ (tableau 1). Il s'agit des directions générales de la Capitale-Nationale, de la région métropolitaine de Montréal et de la Mauricie–Centre-du-Québec. Ces contrats ont été octroyés entre le 1^{er} avril 2018 et le 30 septembre 2019, à l'exception de quatre contrats antérieurs qui nous ont permis de vérifier des avenants consentis durant cette période.

TABLEAU 1 Contrats examinés aux fins du présent suivi

Type de contrat	Nombre	Valeur initiale (M\$)
Construction	46	137,0
Services professionnels	31	26,4
Services techniques	11	5,6
Total	88	169,0

12 L'objectif du suivi et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Information détaillée, de même que les résultats du présent suivi pour chacune des 21 recommandations considérées.

La gestion contractuelle au MTQ en bref

13 La mission du MTQ consiste à assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec.

14 Afin d'accomplir sa mission, le MTQ réalise des projets de construction et d'amélioration du réseau routier et procède à son entretien. L'attribution de contrats pour divers travaux (ex. : inspection, traçage des lignes, déneigement) fait partie de ses outils essentiels, tant pour construire des routes et des ponts que pour les entretenir. Le processus de gestion contractuelle du MTQ concerne toutes les directions du ministère, que ce soit les directions centrales ou les directions générales territoriales. Il comporte plusieurs étapes, notamment les suivantes :

- la définition des besoins et l'estimation des coûts ;
- l'élaboration des documents d'appel d'offres ;
- la sollicitation des fournisseurs ;
- la sélection du fournisseur ;
- l'établissement du contrat ;
- le suivi du contrat ;
- l'évaluation du rendement du fournisseur ;
- la publication des renseignements dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

15 Parmi les ministères et les organismes publics, le MTQ est le plus important donneur d'ouvrage. En 2019-2020, il a attribué 2 926 contrats de 25 000 dollars et plus, qui ont totalisé près de 2,4 milliards de dollars ; 68 % de la valeur de ces contrats est liée à des travaux de construction et 17 %, à des services professionnels (tableaux 2 et 3).

TABLEAU 2 Modes de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus

	2017-2018			2018-2019			2019-2020 ¹		
	Nbre	Valeur initiale		Nbre	Valeur initiale		Nbre	Valeur initiale	
		M\$	%		M\$	%		M\$	%
Appel d'offres public	1 626	1 150,2	85,0	1 973	1 801,3	90,0	2 277	2 211,7	93,3
Appel d'offres régionalisé ²	501	44,2	3,3	398	26,4	1,3	13	2,1	0,1
Appel d'offres sur invitation	201	11,7	0,9	243	14,6	0,7	267	16,1	0,7
Gré à gré	375	146,2	10,8	374	160,1	8,0	369	139,8	5,9
Total	2 703	1 352,3	100	2 988	2 002,4	100	2 926	2 369,7	100

1. Les données de l'exercice 2019-2020 ont été extraites du système ministériel de suivi des informations contractuelles (système SIC) le 24 mars 2020.
2. Un appel d'offres régionalisé s'adresse uniquement aux fournisseurs ayant un établissement dans la région mentionnée dans l'avis d'appel d'offres. À partir de 2016, les accords intergouvernementaux ont été ajustés afin d'inclure les services professionnels d'ingénierie, venant ainsi rendre impossible l'utilisation d'appels d'offres régionalisés pour ces services.

TABLEAU 3 Catégories de contrats de 25 000 dollars et plus

	2017-2018			2018-2019			2019-2020 ¹		
	Nbre	Valeur initiale		Nbre	Valeur initiale		Nbre	Valeur initiale	
		M\$	%		M\$	%		M\$	%
Construction ²	722	832,6	61,6	805	1 353,8	67,6	751	1 614,2	68,1
Services professionnels ³	1 040	222,4	16,4	1 181	320,7	16,0	1 229	391,2	16,5
Services techniques ⁴	695	176,7	13,1	700	194,9	9,7	611	258,6	10,9
Approvisionnement ⁵	246	120,6	8,9	302	133,0	6,7	335	105,8	4,5
Total	2 703	1 352,3	100	2 988	2 002,4	100	2 926	2 369,8	100

1. Les données de l'exercice 2019-2020 ont été extraites du système ministériel de suivi des informations contractuelles (système SIC) le 24 mars 2020.
2. La construction peut comprendre la réfection et la construction de routes et de ponts, le marquage de chaussées, l'installation de signalisation routière, le terrassement et le gravelage.
3. Les services professionnels ont trait notamment à l'ingénierie, à l'arpentage et aux technologies de l'information.
4. Les services techniques concernent, entre autres, le déneigement et le déglacage des routes, la location de machinerie lourde avec opérateur et l'entretien ménager.
5. L'approvisionnement comprend essentiellement des biens en lien avec la mission du MTQ ou avec des activités ou des travaux liés à la construction et à l'entretien du réseau routier, comme des granulats concassés, des tuyaux, des enrobés, des produits de déglacage, des systèmes d'éclairage, de l'équipement de signalisation et des glissières de sécurité.

16 La majorité des contrats octroyés par le ministère est liée aux besoins exprimés par les directions générales territoriales. En 2018-2019, c'était le cas pour 91 % des 2 988 contrats de 25 000 dollars et plus, ce qui représentait 89 % de la valeur totale des contrats octroyés. Des étapes importantes relatives à la gestion contractuelle sont donc décentralisées.

Encadrement

17 Le gouvernement a mis en place un encadrement législatif et réglementaire qui vise à établir des normes relatives aux aspects importants du processus de gestion contractuelle.

18 Les contrats du MTQ sont donc régis par cet encadrement. Celui-ci comprend notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, la réglementation sur les contrats liés à l'approvisionnement, à la construction, aux services et aux technologies de l'information, de même que les directives et les politiques en matière de gestion contractuelle du Conseil du trésor. De plus, le ministère élabore des directives et des procédures en lien avec cet encadrement.

19 La *Loi sur les contrats des organismes publics* vise à promouvoir les principes fondamentaux suivants :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ;
- la transparence dans les processus contractuels ;
- le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, lesquelles comportent notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ;
- la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ;
- la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

CONSTAT 1

Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

Qu'avons-nous constaté ?

20 En réponse aux constats et aux recommandations que nous avons formulés à la suite de la première partie de l'audit particulier, en 2017, le MTQ a apporté des changements significatifs à son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

21 D'abord, les rôles et les responsabilités des intervenants en gestion contractuelle sont mieux définis. Par contre, la compréhension des responsabilités des différents intervenants demeure variable, même si le ministère a investi des efforts pour communiquer les changements à ses employés.

22 Ensuite, le ministère a revu son mécanisme de fonctionnement au sein de la haute direction et a amélioré ses outils de gestion de façon à centraliser les discussions et à favoriser une meilleure prise de décision. Tous les membres de la haute direction sont maintenant plus en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle.

23 Enfin, des ajustements ont été apportés à la fonction d'audit interne. Le comité d'audit interne du ministère se réunit plus fréquemment et il évalue la performance de la direction des enquêtes et de l'audit interne. Celle-ci a établi une planification plus structurée de ses missions d'audit. Toutefois, les enjeux liés au recrutement des ressources humaines ont eu pour conséquence de retarder certains travaux.

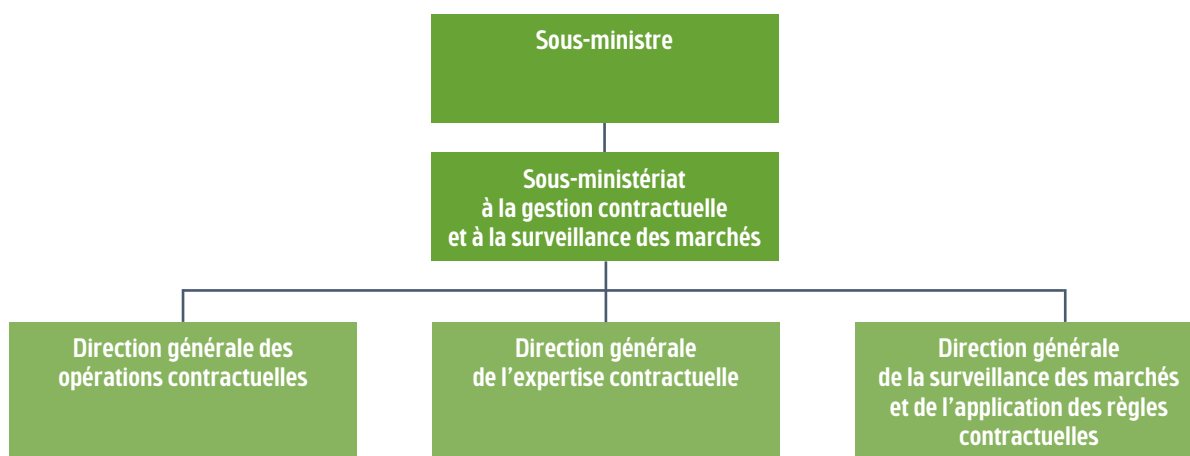
Ce qui appuie notre constat

Rôles et responsabilités mieux définis

24 Le MTQ a apporté des changements importants à sa structure organisationnelle. Ainsi, une réorganisation administrative a mené à la création du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés. L'organigramme de ce nouveau sous-ministériat est présenté ci-après (figure 1). En créant ce sous-ministériat, le ministère a centralisé son expertise en gestion contractuelle au sein de trois directions générales :

- la Direction générale des opérations contractuelles constitue le service de première ligne pour les unités administratives territoriales : depuis septembre 2017, cette direction a intégré les employés intervenant en gestion contractuelle qui relevaient auparavant des directions générales territoriales ;
- la Direction générale de l'expertise contractuelle offre un service de deuxième ligne aux équipes des opérations contractuelles : cette direction est également responsable de la gestion des appels d'offres publics et du système d'évaluation du rendement des fournisseurs ;
- la Direction générale de la surveillance des marchés et de l'application des règles contractuelles se positionne en troisième ligne : cette direction veille notamment à l'application uniforme des règles contractuelles, à l'amélioration du processus de gestion contractuelle, à la formation du personnel et à l'analyse des marchés.

FIGURE 1 Organigramme



25 Le MTQ a également précisé les responsabilités des autres unités administratives qui doivent intervenir dans le processus de gestion contractuelle. À cette fin, il a décrit de manière détaillée les processus relatifs aux appels d'offres publics et aux appels d'offres sur invitation pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels. Les niveaux d'autorisation requis en gestion contractuelle ont aussi été revus, puis résumés sous la forme d'un tableau pour faciliter la compréhension du personnel concerné.

26 Différents moyens ont été privilégiés par le MTQ pour informer son personnel sur les rôles et les responsabilités des différents intervenants, par exemple la présentation de l'offre de services du nouveau sous-ministériat, la diffusion de communiqués internes, la publication des bulletins de la responsable de l'application des règles contractuelles et un programme de formation pour ses employés intervenant en gestion contractuelle.

27 En août 2019, le MTQ a évalué le niveau de compréhension des rôles et responsabilités auprès de ses employés intervenant en gestion contractuelle (employés du nouveau sous-ministériat et ingénieurs). Les résultats ont révélé que les répondants avaient une compréhension variable des rôles et responsabilités. Cela milite pour la poursuite des efforts de sensibilisation et d'information du ministère auprès de l'ensemble de son personnel.

28 Par ailleurs, la haute direction a déployé des efforts pour communiquer plus régulièrement avec le personnel afin de susciter son adhésion. Soulignons, entre autres, que le sous-ministre et certains de ses adjoints ont effectué une tournée des directions générales territoriales. La haute direction a aussi mis en place un comité consultatif qui a pour mandat d'améliorer le canal de communication entre les directions générales territoriales et les directions centrales.

29 Un sondage réalisé par une firme, en 2019, affiche des résultats satisfaisants quant à l'adhésion des employés à la mission, aux orientations et aux priorités du ministère, ainsi qu'aux objectifs de leur unité administrative respective. Par contre, des problèmes touchant la circulation de l'information au sein du ministère et la transparence dont font preuve les autorités dans leurs communications avec le personnel demeurent présents pour plus de la moitié des répondants.

Outils de prise de décision améliorés

30 Les membres de la haute direction sont mieux outillés pour assumer leurs rôles et leurs responsabilités à l'égard de la gestion contractuelle. Parmi les actions menées, le comité de gestion a d'abord été formellement identifié comme le principal porteur de la vision du ministère en gestion contractuelle.

Comité de gestion

Il s'agit d'un comité composé principalement du sous-ministre et des sous-ministres adjoints.

31 Le ministère s'est aussi doté d'une politique de gestion intégrée des risques en février 2019, ce qui permet de développer chez ses employés une compréhension commune des risques et des enjeux auxquels le ministère est confronté, notamment en matière de gestion contractuelle.

32 De même, le sous-ministre tient un comité de gestion spécial sur la gestion contractuelle tous les trimestres. Ces réunions permettent à la haute direction de traiter des enjeux liés à la gestion contractuelle, de prendre des décisions et de suivre les plans d'action mis en œuvre en cette matière.

33 Des améliorations sont aussi notables en ce qui concerne l'information de gestion produite par direction générale territoriale en matière de gestion contractuelle. Cette information porte notamment sur le mode de sollicitation, le délai de signature, le nombre moyen de soumissionnaires et l'importance des avenants.

34 De plus, le MTQ suit depuis mars 2018 des indicateurs en matière de concurrence présentés par domaine d'activité et par territoire. Il s'intéresse notamment à des indicateurs de prix afin de déterminer si les montants des contrats accordés dans un domaine donné ont subi une hausse importante. Grâce à cette information, il est en mesure d'avoir une meilleure connaissance de certains marchés et d'ajuster ses stratégies d'octroi de contrats dans les directions générales territoriales où des efforts particuliers doivent être déployés. Comme cette nouvelle façon de faire est relativement récente, le ministère doit poursuivre ses efforts pour améliorer sa connaissance des marchés dans lesquels il œuvre.

35 Par ailleurs, le ministère a adopté en février 2017 une politique d'audit interne ainsi que la charte de son comité d'audit. Ces documents précisent les rôles et responsabilités liés à ces deux fonctions de surveillance clés. La charte précise également les modalités de fonctionnement du comité d'audit, notamment qu'il doit se réunir au moins quatre fois par année. Pour chacune des années financières 2017-2018 et 2018-2019, le comité a tenu sept rencontres, alors qu'en 2019-2020, il s'est réuni à quatre reprises.

36 Le comité d'audit interne a également adopté des indicateurs de performance pour s'assurer que la direction des enquêtes et de l'audit interne respecte les normes reconnues applicables à cette dernière. Les résultats de ces indicateurs ont été présentés au comité d'audit en juin 2018 et en mai 2019.

37 Toutefois, au cours des années 2017-2018 et 2018-2019, la direction des enquêtes et de l'audit interne a été confrontée à divers enjeux, notamment à une difficulté d'attraction de ressources humaines, ce qui a eu pour effet de nuire à la réalisation des missions d'audit planifiées. De plus, ses travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne selon les normes internationales accusent du retard.

38 Enfin, au fil du temps, le MTQ a fait l'objet de plusieurs rapports et recommandations en lien avec sa gestion contractuelle de la part de différents organismes de contrôle. Le ministère s'est doté de nouveaux outils de gestion lui permettant de faire le suivi de l'ensemble de ces recommandations.

CONSTAT 2

Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.

Qu'avons-nous constaté ?

39 Plus de sept ans après le déploiement de son plan de renforcement de l'expertise, le MTQ n'a pas atteint la cible qu'il s'était fixée, soit l'embauche de 970 équivalents temps complet (ETC). Au 31 mars 2019, 131 de ces postes étaient toujours vacants, soit 14 % des postes. Si on considère seulement l'effectif d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics, celui-ci a augmenté de 653, ce qui est grandement inférieur aux 878 ETC déterminés pour ces postes en 2011, soit un écart de 26 %.

40 Par ailleurs, de 2017 à 2019, le nombre de ressources dans les directions générales territoriales a peu augmenté comparativement aux besoins exprimés en 2016.

41 Il faut cependant noter que le ministère a revu son programme de formation en gestion contractuelle pour assurer une meilleure connaissance des ingénieurs et des techniciens des travaux publics en cette matière.

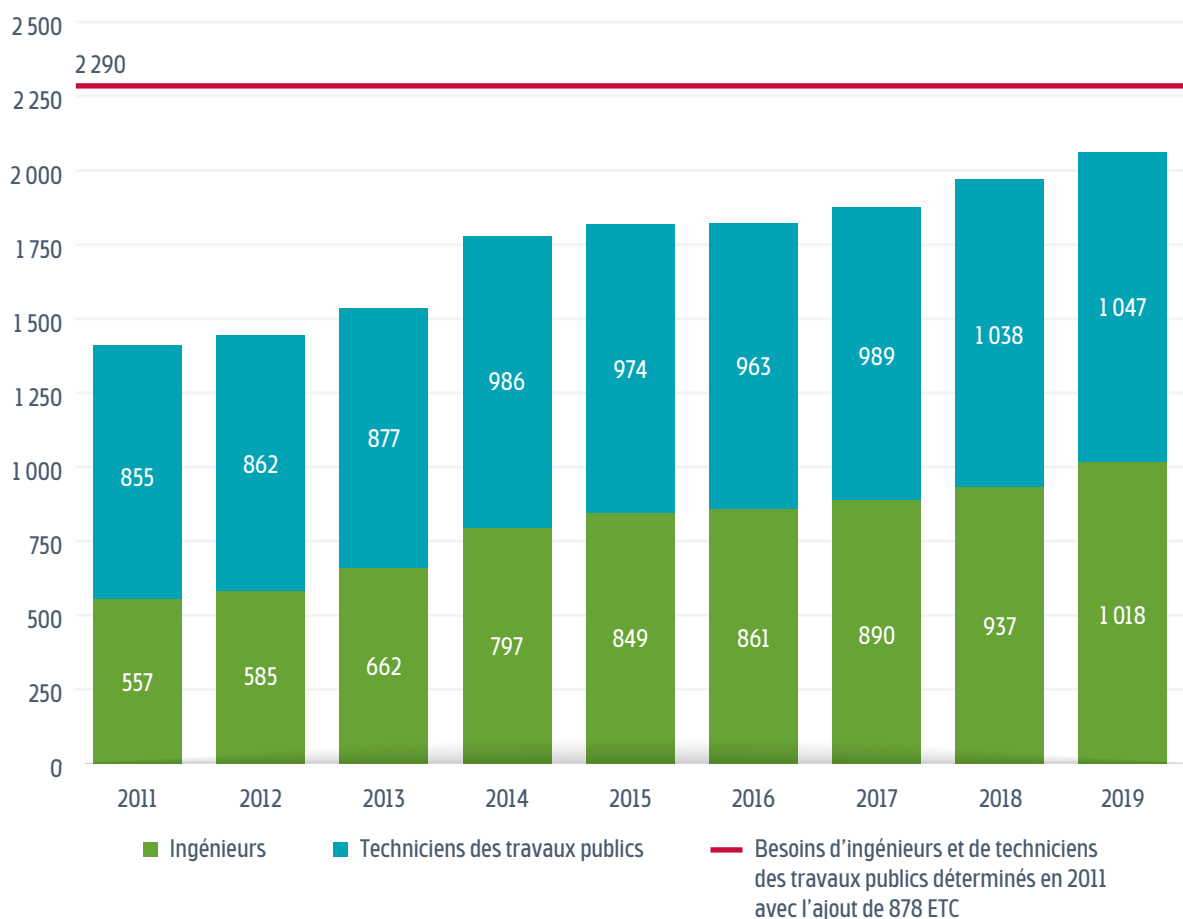
Ce qui appuie notre constat

Postes encore à pourvoir

42 Dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le ministère indique qu'il a pourvu 949 des 970 postes prévus dans son plan de renforcement de l'expertise. Toutefois, ce résultat inclut 110 postes devenus vacants entre-temps en raison de départs et qui l'étaient encore au 31 mars 2019, dont 83 postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics. Il manquait donc en réalité 131 ETC au 31 mars 2019 pour atteindre l'objectif de 970 ETC autorisés par le Conseil du trésor en 2011.

43 Parmi les 970 postes additionnels prévus dans le plan de renforcement de l'expertise en 2011, le ministère avait prévu 878 postes pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. Cela permettait d'atteindre un total de 2 290 employés pour ces deux catégories d'emploi. Notre analyse révèle que l'accroissement réel de ces ressources était seulement de 653 au 31 mars 2019. La figure 2 montre l'évolution de l'effectif d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics de 2011 à 2019.

FIGURE 2 Évolution du nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics à l'emploi du ministère des Transports



44 Ainsi, au 31 mars 2019, soit après sept ans d'application du plan de renforcement, il manquait toujours 225 ingénieurs et techniciens des travaux publics pour combler les besoins exprimés en 2011 par le ministère. Dans les faits, les ressources des autres catégories d'emploi de professionnels et de personnel de soutien et technique ont augmenté plus que prévu.

45 Par ailleurs, en novembre 2019, le ministère s'est vu autoriser 151 ETC supplémentaires jusqu'au 31 mars 2023. Près de la moitié de ces postes sont destinés à des ingénieurs (47) et à des techniciens des travaux publics (25). Ces embauches visent notamment à renforcer les capacités organisationnelles en gestion de projets routiers majeurs, ce qui implique la création de bureaux de projets et la contribution des directions générales territoriales. Ces postes s'ajoutent à ceux qui étaient toujours à pourvoir dans ces catégories d'emploi au 31 mars 2019. Compte tenu de l'historique des dernières années concernant le départ de ressources d'expérience en cours de carrière, du nombre important de départs à la retraite à venir et de la pénurie de main-d'œuvre actuelle, le défi d'embaucher toutes ces ressources demeure de taille.

Peu de changement dans les directions générales territoriales

46 En 2016-2017, les besoins des directions générales territoriales pour atteindre les cibles en inspection, en préparation des projets et en surveillance des chantiers étaient évalués à 255 ETC jusqu'au 31 mars 2019. Toutefois, les ressources ont augmenté de seulement 80 ETC dans ces directions (incluant les directions des grands projets routiers) pendant cette période, soit une augmentation de 5,6 %. La majorité des contrats étant liée à des besoins exprimés par ces directions, il est primordial que ces dernières disposent d'un nombre suffisant de ressources afin d'encadrer adéquatement les contrats, de la planification à la réalisation des travaux.

Formation du personnel

47 Pour renforcer son expertise, le MTQ mise sur la formation de ses employés. Il a mis en place un nouveau programme de formation, sous la forme d'un webinaire, qui s'adresse à ses employés intervenant en gestion contractuelle. Une partie de ce programme est obligatoire pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. Soulignons que des modules de formation ont trait aux contrats en situation d'urgence et aux modifications aux contrats (avenants). Le ministère fait un suivi régulier de la participation du personnel à ce programme, notamment par direction générale territoriale. Les employés se disent satisfaits de ces formations dans les évaluations qu'ils ont remplies.

CONSTAT 3

Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.

Qu'avons-nous constaté ?

48 Malgré les ajustements apportés par le MTQ pour améliorer la justesse de ses estimations, le nombre de contrats pour lesquels le coût estimé a été surévalué ou sous-évalué de 10 % ou plus demeure important. Cela concerne 44 % des contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus octroyés en 2018-2019 et en 2019-2020, soit 2 325 contrats.

49 Le manque de rigueur persiste dans les estimations réalisées par le personnel du ministère. Nous avons relevé des manquements à l'égard de l'estimation des coûts pour la majorité des contrats vérifiés. De plus, lorsque le ministère confie la préparation des estimations à des firmes, il n'encadre pas suffisamment leurs travaux. Ainsi, pour la majorité des contrats vérifiés, la documentation au dossier ne permet pas de conclure que le ministère a révisé de façon rigoureuse les coûts estimés par les firmes.

50 Par ailleurs, le MTQ confie encore à des firmes une part importante des travaux de conception des plans et devis, de surveillance des chantiers et de contrôle de la qualité des matériaux. En effet, la valeur de ces contrats est passée de 129,4 millions de dollars en 2017-2018 à 270,2 millions de dollars en 2019-2020. Mentionnons que le rapport annuel de gestion 2018-2019 du ministère ne présente pas un portrait complet de la situation à l'égard de la proportion des travaux qu'il confie à des firmes.

Ce qui appuie notre constat

51 Une estimation rigoureuse des coûts des travaux est une étape importante pour s'assurer que les prix soumis par les firmes sont justes et raisonnables, et que les dépassements de coûts sont minimisés. Elle joue un rôle important dans l'efficacité et l'efficience du processus en diminuant la nécessité de s'en remettre à d'autres contrôles internes tels que des analyses d'écart ou des contre-expertises.

Des écarts toujours importants entre les estimations et la valeur des contrats

52 Selon notre analyse, le coût estimé de 44 % des 5 277 contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus octroyés en 2018-2019 et en 2019-2020 a été surévalué ou sous-évalués de 10 % ou plus. Comme l'illustre le tableau 4, un grand nombre des écarts entre les coûts estimés et la valeur des contrats étaient de 20 % ou plus.

TABLEAU 4 Valeur des écarts entre l'estimation des coûts et la valeur des contrats octroyés du 1^{er} avril 2018 au 24 mars 2020¹

	Nombre de contrats	Estimation des coûts	Valeur des écarts de 10 à 20 %	Valeur des écarts de 20 % ou plus	Valeur totale des écarts	
		M\$	M\$	M\$	M\$	%
Surévaluation de l'estimation de 10 % ou plus						
Construction	338	492,4	51,6	38,5	90,1	18
Services professionnels	422	89,6	7,4	14,4	21,8	24
Services techniques	305	130,6	4,4	29,7	34,0	26
Total	1 065	712,6	63,4	82,6	145,9	20
Sous-évaluation de l'estimation de 10 % ou plus						
Construction	381	700,1	60,8	91,9	152,7	22
Services professionnels	595	221,5	16,6	55,5	72,2	33
Services techniques	284	111,7	9,5	17,0	26,5	24
Total	1 260	1 033,3	86,9	164,4	251,4	24

1. Il s'agit des contrats de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés pendant les exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020. Les contrats avec option de renouvellement sont inclus. Les contrats d'approvisionnement ne sont pas inclus.

Source : MTQ.

53 Lorsque les prix soumis dépassent l'estimation du ministère de 10 % ou plus, ce dernier doit effectuer une analyse de l'écart. Ce contrôle est une bonne pratique permettant au MTQ de justifier sa décision d'octroyer le contrat ou de lancer un nouvel appel d'offres public.

54 Le MTQ constate une importante hausse du nombre de ces analyses. La proportion des dossiers analysés est passée de 36 % en 2016-2017 à 48 % en 2018-2019, soit de 287 dossiers sur 804 à 408 dossiers sur 855. Le MTQ a réalisé une contre-expertise pour un échantillon d'estimations des coûts qui a révélé que, pour un nombre important des dossiers, l'analyse d'écart aurait pu être évitée si l'estimation avait été réalisée adéquatement. Soulignons que, dans environ le tiers des cas, les écarts observés s'expliquent surtout par les conditions du marché. Cependant, pour près des deux tiers des dossiers, les écarts étaient attribuables principalement au manque de rigueur des estimations, par exemple à l'utilisation de coûts moyens historiques inappropriés ou à une sous-évaluation de la complexité d'un projet.

55 Ces données démontrent que le ministère a toujours d'importants efforts à faire pour effectuer une estimation juste des coûts des contrats.

56 L'exercice d'estimation est une étape importante, mais qui n'est pas nécessairement simple pour le ministère. La vigueur du marché et la pénurie de main-d'œuvre créent des variations dans les coûts qui ne sont pas toujours faciles à prévoir. Toutefois, la correction de certaines lacunes que nous avons observées dans les façons de faire du ministère aiderait à améliorer la situation.

57 Pour les contrats de services professionnels, nous avons constaté des manquements à l'égard de l'estimation des coûts et du montant des contrats pour 10 des 15 contrats analysés. Par exemple, pour cinq contrats, des activités essentielles n'avaient pas été prises en compte dans les estimations produites par le ministère. Ainsi, pour un de ces contrats, une activité de nettoyage des conduits avait été omise, alors qu'elle représentait 27 % du coût du contrat de 515 000 dollars. De plus, pour un contrat, la complexité des activités a été grandement sous-estimée, si bien que le prix de la proposition retenue était de 80 % plus élevé que l'estimation de 156 000 dollars.

58 Pour la majorité des 15 contrats de construction analysés, nous avons constaté un manque de justification et d'explication dans l'élaboration des estimations. Par exemple, il n'était pas possible de comprendre comment le MTQ avait déterminé le prix des éléments figurant dans une estimation. Il devient difficile dans de telles situations de comprendre quelles sont les hypothèses pour lesquelles le ministère s'est trompé de manière significative, et ainsi de pouvoir apprendre de ces expériences.

59 Le MTQ continue de bonifier ses façons de faire afin d'améliorer la justesse de ses estimations. Par exemple, il a développé des outils dans son système informatisé de suivi des contrats qui aident les chargés de projet dans l'élaboration des estimations. De plus, au cours de 2019-2020, une nouvelle équipe de quatre experts certifiés en estimation a commencé à offrir du soutien pour la production des estimations des coûts des projets routiers aux unités administratives qui en ont fait la demande. Les effets de ces actions pourront davantage être appréciés dans le futur.

Hausse de la valeur des travaux confiés à des firmes

60 Le tableau 5 présente le nombre et la valeur initiale des contrats de services professionnels octroyés à des firmes pour la conception des plans et devis, la surveillance des chantiers et le contrôle de la qualité des matériaux de 2017-2018 à 2019-2020. Ces données montrent que le ministère confie toujours un nombre important de ces travaux à des firmes ; la valeur de ceux-ci a plus que doublé en 2019-2020 comparativement à 2017-2018.

TABLEAU 5 Contrats de services professionnels de 25 000 dollars et plus octroyés de 2017-2018 à 2019-2020¹

	2017-2018		2018-2019		2019-2020		Total	
	Nbre	Valeur initiale (M\$)	Nbre	Valeur initiale (M\$)	Nbre	Valeur initiale (M\$)	Nbre	Valeur initiale (M\$)
Conception des plans et devis	246	57,8	263	49,5	295	117,0	804	224,3
Surveillance des chantiers	304	54,8	284	99,8	342	109,2	930	263,8
Contrôle de la qualité des matériaux	238	16,8	338	43,2	339	44,0	915	104,0
Autres ²	242	72,3	280	105,8	238	85,7	760	263,7
Total	1 030	201,7	1 165	298,3	1 214	355,9	3 409	855,8

1. Il s'agit des contrats de services professionnels de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés lors des exercices financiers 2017-2018 à 2019-2020. Les contrats relatifs aux technologies de l'information ne sont pas inclus.

2. Les autres services professionnels ont trait notamment à l'arpentage, à l'inspection des structures et aux honoraires pour la réalisation d'études telles que des études de fondations ou des études environnementales.

Source : MTQ.

61 Dans son rapport annuel de gestion, le ministère évalue la part des travaux qui sont réalisés à l'interne. La contrepartie représente donc les travaux qui sont confiés à des firmes. Ainsi, selon le rapport annuel de gestion 2018-2019, la proportion des travaux que le ministère a confiés à des firmes pour la conception des plans et devis aurait baissé comparativement à 2016-2017, alors que cette proportion aurait légèrement augmenté pour la surveillance des chantiers pendant la même période. Toutefois, le ministère exclut certains grands projets de ses résultats. Par exemple, les travaux associés au projet de l'échangeur Turcot ne sont pas inclus, tout comme les projets de plus de 100 millions de dollars. En conséquence, le ministère ne présente pas un portrait complet et exact de la situation. Si, notamment, il avait considéré le projet de l'échangeur Turcot dans les données dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le pourcentage des travaux qu'il a confiés à des firmes pour la surveillance des chantiers serait passé de 64 % à 72 %. Étant donné l'importance de ces grands projets et le fait qu'ils risquent d'aller en augmentant au cours des prochaines années, l'information à leur sujet devrait être présentée distinctement dans le rapport annuel de gestion du MTQ afin de fournir un juste portrait des travaux que le ministère confie à des firmes.

Encadrement des travaux confiés à des firmes à parfaire

62 Nous avons analysé 15 contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été produite par une firme. Il en est ressorti que l'encadrement exercé par le MTQ est demeuré insuffisant pour 13 de ces contrats. Dans la majorité des cas, nous n'avons pas été en mesure de retracer de documents démontrant que le MTQ a révisé de façon rigoureuse les prix estimés par les firmes. Pour 12 de ces contrats, la valeur des contrats octroyés était plus élevée en moyenne de 48 % de l'estimation des coûts produite par les firmes. Dans un des cas, cette proportion atteignait 210 % (tableau 6). Même en excluant ce cas, la moyenne des écarts demeure importante, soit de 33 %. Comme mentionné précédemment, une partie des écarts peut s'expliquer par les conditions du marché. Malgré ce fait, les résultats observés témoignent de l'importance pour le ministère d'exercer un encadrement adéquat des travaux qu'il confie à des firmes.

TABLEAU 6 Écarts entre l'estimation des coûts et la valeur initiale des contrats de construction vérifiés

Estimation des coûts	Valeur initiale du contrat	Écart	
k\$	k\$	k\$	%
96,9	300,0	203,1	210
148,7	228,7	80,0	54
330,5	452,1	121,6	37
1 006,2	1 277,5	271,3	27
1 038,3	1 413,9	375,6	36
1 055,7	1 252,1	196,3	19
3 366,5	4 822,0	1 455,5	43
3 409,6	4 981,3	1 571,7	46
3 502,7	3 982,4	479,7	14
3 731,0	4 770,0	1 039,1	28
4 435,6	5 998,3	1 562,7	35
4 503,1	5 662,3	1 159,2	26
493,2	392,8	(100,4)	(20)

Moyenne de l'écart
48 %

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Certains de ses commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Commentaires du ministère des Transports

« Le plan d'action bonifié transmis à la Commission de l'administration publique le 8 mai 2018 établissait les assises de la transformation du ministère des Transports (Ministère) relativement aux processus en matière de gestion contractuelle. Le Ministère est le plus grand donneur d'ouvrage du gouvernement avec plus de 3 000 contrats par année d'une valeur de plus de 2 milliards de dollars. Sa gestion contractuelle est complexe de par la décentralisation des activités à travers la province et également par l'expertise requise en matière d'ingénierie et de gestion contractuelle. En conséquence, cette démarche de transformation doit se réaliser par étapes et se veut structurante afin d'entraîner un changement de culture majeur vers une perspective de gestion de la performance et d'amélioration continue des pratiques. Les premières étapes furent fondamentales afin de bâtir des fondations solides pour des changements durables.

« La première étape s'est attardée au renforcement de la gouvernance par, entre autres, la mise en place d'un comité d'audit selon les meilleures pratiques, le suivi trimestriel de la gestion contractuelle au comité de gestion, la création d'un comité stratégique consultatif, la mise en place d'une culture de gestion des risques pour favoriser l'efficacité et l'efficace ainsi que le développement d'une culture de gestion de la performance par le déploiement d'indicateurs stratégiques de gestion permettant de mesurer les résultats, de favoriser l'imputabilité des gestionnaires et de soutenir la priorisation des actions en fonction des risques.

« La seconde étape fut l'optimisation de la structure organisationnelle par la création du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés et par l'intégration, sous ce sous-ministériat, des intervenants en gestion contractuelle en région pour favoriser l'harmonisation des pratiques, l'optimisation des processus, la simplification et la cohérence des communications.

« L'amélioration des mécanismes de communication fut également une étape importante par une consultation accrue des régions, un canal d'information bonifié et un programme de formation optimisé et mieux adapté au besoin.

« Le Vérificateur général du Québec (VGQ) a d'ailleurs reconnu les progrès réalisés par le Ministère au regard notamment de la clarification des rôles et responsabilités, du mode d'intervention de la haute direction, de la mise en place d'une méthode de gestion des risques, de la prise de décision en fonction de l'efficacité et l'efficace du processus en gestion contractuelle, du rôle du comité d'audit, des analyses pour connaître les marchés, des améliorations apportées au programme de formation et finalement du développement d'information de gestion par territoire.

« La dernière étape est l'optimisation des opérations en mode continu conformément aux principes de gestion par résultats et de gestion des risques en réalisant une évaluation complète de la performance, la définition des priorités, la fixation des cibles d'amélioration globale pour le Ministère et par direction générale territoriale, et l'approbation des mesures permettant l'atteinte des objectifs fixés.

« À cet égard, il est important de mentionner que le VGQ n'a pas pu reconnaître tous les progrès depuis la fin de ses travaux, alors que le Ministère débutait la mise en place des actions et a poursuivi ses efforts depuis de manière soutenue et continuera de le faire en continu. En conséquence, plusieurs mesures concrètes ont déjà été apportées au processus et les résultats démontrent des améliorations considérables au niveau de la correction des lacunes, dont voici quelques exemples :

- En 2019, le Ministère atteignait une étape cruciale avec l'atteinte de 90 % de la cible d'expertise en ingénierie, et ce, malgré la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur d'activité. Depuis 2017, le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics ainsi que leur niveau d'expérience s'est accru. Finalement, une optimisation des fonctions des ingénieurs a été réalisée vers des fonctions stratégiques.
- Pour assurer une gestion optimisée du processus de gestion des avenants améliorant ainsi la rigueur en matière de contrôle des coûts, le Ministère a mis en place plusieurs améliorations. Au 31 décembre 2019, on observe une amélioration de 70 % du taux d'avenants dont l'autorisation a été obtenue avant la réalisation des travaux, portant ainsi le taux de conformité à 86 % alors qu'il était de 16 % en 2017.
- Relativement à la gestion des contrats en situation d'urgence, les mécanismes optimisés ont permis une réduction de 60 % des délais de signature, permettant ainsi le paiement plus rapide des fournisseurs.

« Les nuances suivantes doivent être apportées quant au processus d'estimation et d'encadrement des firmes qui réalisent des estimations pour le Ministère.

« Le Ministère a également instauré un processus décisionnel robuste, documenté et bien encadré afin de s'assurer que les projets sont bien préparés et que les fonds publics sont adéquatement utilisés. L'ensemble des projets du Ministère est soumis à un processus d'approbation tenant compte des risques, et ce, aux différentes étapes de préparation du projet, avant le lancement de l'appel d'offres lorsque les travaux sont réalisés par des entrepreneurs privés. De plus, à la suite de la réception des soumissions et avant l'octroi d'un contrat dont l'écart entre la soumission et l'estimation du Ministère est supérieur aux seuils fixés, une analyse est effectuée par une équipe spécialisée en estimation et indépendante de la direction responsable du projet. Cette équipe valide les estimations initiales et analyse également l'ensemble des variables affectant le processus décisionnel en matière d'octroi de contrat. Ces variables sont notamment l'effet du marché, l'impact sur la sécurité si la décision engendre l'annulation ou le report des travaux, l'impact sur les coûts du projet lors d'un report des travaux, la capacité du Ministère de reprendre les travaux à l'interne à coût moindre ou encore la possibilité d'annuler l'appel d'offres afin de réviser le projet ou les exigences contractuelles pour en réduire les coûts. La décision d'octroi ou non du contrat est prise par les autorités en considérant l'ensemble de ces variables et non seulement l'estimation. Les contrats dont les estimations sont réalisées par des firmes externes sont également soumis à ces mêmes processus décisionnels et de préparation, démontrant ainsi un encadrement adéquat.

« Il est reconnu dans la documentation spécialisée en estimation que les écarts importants entre l'estimation préalable à l'appel d'offres et les soumissions des entrepreneurs existent et que cette comparaison ne présente pas la meilleure base d'évaluation de la précision des estimations. En effet, le juste prix des ouvrages n'est pas toujours associé au plus bas prix soumis, notamment en raison des décisions stratégiques et commerciales résultant de l'état du marché.

« Le fait que 44 % du volume de contrats présente un écart de plus de 10 % entre la soumission et l'estimé du Ministère s'explique notamment par la surchauffe et la concentration des marchés ainsi que la pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de la construction, et non seulement par la performance du Ministère en estimation. L'effet à la hausse du marché dans le domaine de la construction se fait sentir davantage au niveau du gouvernement depuis quelques années et des travaux sont en cours au niveau gouvernemental.

« Les éléments suivants démontrent une gestion rigoureuse des coûts, bien que ces indicateurs ne soient pas les seuls à être considérés :

- L'ensemble des contrats sont soumis à un processus d'approbation formel en tenant compte du risque avant le lancement de l'appel d'offres et à la suite de la réception des soumissions avant l'octroi du contrat.
- Pour la période du 1er avril 2018 au 24 mars 2020, le Ministère a octroyé plus de 6 milliards de dollars de contrats, la sous-évaluation des estimations présentant un écart de plus de 10 % représente en valeur seulement 3,8 % de la valeur des contrats (251 millions) alors que la surévaluation, 2,2 % (146 millions). La décision d'octroyer ces contrats a été prise par les autorités en considérant l'ensemble des variables affectant le processus décisionnel.
- Globalement, pour l'ensemble des contrats octroyés par le Ministère, le ratio total des estimations sur le total des contrats octroyés est de 98,28 %.

« Toutefois, le Ministère est conscient que des gains d'efficience peuvent être engendrés par une précision accrue des estimations initiales évitant ainsi la nécessité d'utiliser les contrôles compensatoires mis en place, soit, entre autres, le processus d'analyse des écarts. Plusieurs outils ont été développés récemment et les bénéfices se font et se feront sentir au cours des prochaines années.

« Concernant l'estimation des contrats en situation d'urgence, il est important de mentionner que ces contrats sont des mesures d'exception prévues dans la loi lorsque la sécurité des biens et des personnes est mise en danger. Le Ministère doit alors agir rapidement et les projets en question ne peuvent faire l'objet du processus standard de préparation de projet. Dans la plupart des cas, le Ministère n'a que quelques heures pour réagir afin de planifier les travaux, décrire le mandat, effectuer les estimations pour obtenir les approbations requises, trouver un entrepreneur disponible et organiser la réalisation des travaux. En conséquence, les exigences en matière de précision des estimations doivent prendre en compte le contexte exceptionnel lié à l'urgence des interventions et le temps alloué. De plus, en appui, la littérature spécialisée mentionne qu'avec le niveau de préparation d'un projet en situation d'urgence, un degré de précision réaliste peut varier entre -50 % et +200 % et, dans les faits, le Ministère est bien à l'intérieur de ces balises.

« Comme le souligne le VGQ dans son rapport, le Ministère ne partage pas son opinion concernant le traitement des variations de quantité et des dépenses supplémentaires puisque les processus du Ministère sont en cohérence avec l'article 17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et que la structure d'approbation actuelle est soutenue par une analyse de risque assurant ainsi un niveau approprié d'approbation. »

« Finalement comme l'indique le VGQ dans son rapport, le Ministère a réalisé des progrès importants au cours des dernières années. De plus, ces progrès se sont poursuivis après la fin de ses travaux. Le Ministère entend continuer à améliorer ses pratiques, notamment afin d'augmenter le niveau de précision dans les estimations initiales. »

Réaction aux commentaires du ministère des Transports

Il n'est pas dans notre intention de commenter chacun des commentaires du MTQ. Par contre nous considérons important de préciser que les indicateurs qu'il présente dans ses commentaires ne donnent pas un juste portrait de la situation. Par exemple, le ratio de 98,28 % démontre seulement que les estimations sous-évaluées compensent celles qui sont surévaluées. Par ailleurs, les pourcentages globaux de sous-évaluation (3,8 %) ou de surévaluation (2,2 %) ne servent qu'à diluer le problème soulevé ; les montants correspondant à ces pourcentages, qui représentent respectivement 251 et 146 millions de dollars, demeurent importants.



INFORMATION DÉTAILLÉE

Objectif du suivi et portée des travaux

Résultats détaillés du suivi

Recommandations du Vérificateur général

Recommandations de la Commission
de l'administration publique

Sommaire des résultats du suivi

Nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics

OBJECTIF DU SUIVI ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectif du suivi

Le présent rapport fait partie du tome de juin 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'évaluer l'application des recommandations adressées au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (devenu le ministère des Transports) lors de l'audit particulier confié au Vérificateur général par le Conseil du trésor. Deux autres recommandations tirées du rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures*, publié par le Vérificateur général à l'automne 2015, font également l'objet de nos travaux parce qu'elles étaient en lien avec les sujets abordés dans les deux rapports de l'audit particulier. Nous avons aussi apprécié le niveau d'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique en juin 2017 et en juin 2018.

Les critères d'analyse utilisés sont les suivants :

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

Portée des travaux

Le présent suivi a été achevé le 20 mai 2020.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du ministère des Transports. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de ses différents systèmes d'information.

Nous avons également vérifié un total de 88 contrats octroyés lors de visites de trois directions générales territoriales, soit celles de la Capitale-Nationale, de la région métropolitaine de Montréal et de la Mauricie-Centre-du-Québec. Ces contrats ont été octroyés du 1^{er} avril 2018 au 30 septembre 2019, à l'exception de quatre contrats antérieurs qui nous ont permis de vérifier des avenants consentis durant cette période. Étant donné que nous avons effectué un échantillonnage des contrats par choix raisonné, les résultats de notre suivi ne peuvent pas être extrapolés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2019 à mars 2020. Ils portent sur une période de 21 mois, soit celle du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DU SUIVI

Recommandations du Vérificateur général (1.1 à 3.10)

Les suivis présentés dans les pages suivantes concernent les recommandations qui ont été publiées en mars et en juin 2017 dans les deux rapports de l'audit particulier demandé par le Conseil du trésor, ainsi que les recommandations publiées dans le rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures* à l'automne 2015.

La partie 1 de l'audit particulier portait sur les mécanismes mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère. Les recommandations que nous avons suivies portent sur les sujets suivants : rôles et responsabilités, expertise dans des domaines clés, gestion des risques, portée des contrôles, information de gestion, cohérence des actions, haute direction, comité d'audit et audit interne.

La partie 2 de l'audit particulier avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion. Les recommandations suivies portent sur les sujets suivants : estimation des coûts, encadrement des travaux confiés à des firmes, dépassement de coûts, programmes de contrats à exécution sur demande, situations d'urgence et réception d'une seule offre conforme.

Les objectifs de l'audit sur l'inspection et la planification de l'entretien des structures étaient de nous assurer que le ministère avait mis en œuvre un système d'inspection efficace et efficient pour évaluer l'état des structures du réseau routier et planifiait de façon efficiente et avec un souci d'économie les différents travaux sur ces structures. Les deux recommandations suivies portent sur l'estimation des coûts de l'inspection des structures et le renforcement de l'expertise du ministère en ce domaine.

Recommandations de la Commission de l'administration publique (4.1 à 5.1)

Le 15 mai 2018, la Commission de l'administration publique convoquait le ministère à une audition portant principalement sur les rapports des parties 1 et 2 de l'audit particulier déposés par le Vérificateur général à l'Assemblée nationale en mars et en juin 2017. Nous présentons ci-après le suivi des trois recommandations de la Commission à la suite de cette audition.

De plus, nous présentons le suivi d'une recommandation portant sur le plan de transformation organisationnelle du ministère. Cette recommandation a été formulée par la Commission à la suite d'une audition du sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports tenue le 22 février 2017.

Recommandations du Vérificateur général

Rôles et responsabilités

- 1.1** Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

La structure de fonctionnement du ministère n'était pas optimale. À ce titre, certaines responsabilités n'étaient pas comprises ni pleinement assumées, ce qui avait un impact sur l'imputabilité en la matière.

Le MTQ est une organisation de grande envergure qui est fortement décentralisée et dont la majorité des contrats est liée aux besoins qui sont exprimés par les directions territoriales. Le nombre d'acteurs engagés dans le processus de gestion contractuelle est important et ceux-ci sont répartis dans toute l'organisation.

En raison de la complexité de sa structure de fonctionnement, le MTQ doit veiller à ce qu'elle soit optimale pour réaliser adéquatement sa mission. Il est essentiel que les rôles et les responsabilités des intervenants soient clairement définis, compris et pleinement assumés.

Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ a apporté des changements importants à sa structure de fonctionnement. Ainsi, le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés a été créé pour centraliser l'expertise en matière de gestion contractuelle.

De plus, les rôles et les responsabilités des intervenants ont été clairement définis et établis. À cette fin, les processus relatifs aux appels d'offres publics pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels, y compris les appels d'offres sur invitation, ont été cartographiés. Plus précisément, les tâches et les opérations ont été représentées graphiquement selon leur séquence, et les délais nécessaires à leur réalisation ont été précisés. De plus, les niveaux d'autorisation requis en gestion contractuelle ont été revus, puis résumés dans un tableau avant d'être communiqués au personnel.

Différents moyens ont été privilégiés par le MTQ pour informer son personnel de l'évolution des rôles et des responsabilités des différents intervenants en gestion contractuelle. Par exemple, le sous-ministériat a présenté son offre de service aux autres sous-ministériats, de même qu'aux directions générales territoriales. Des communiqués internes ont été transmis aux employés pour les informer des changements apportés à la structure organisationnelle. De plus, depuis avril 2018, le MTQ diffuse périodiquement les bulletins de la responsable de l'application des règles contractuelles pour informer le personnel des changements en gestion contractuelle. Par exemple, la première édition du bulletin annonçait les principales modifications à la procédure pour l'attribution d'un contrat conclu en situation d'urgence. Le MTQ utilise aussi ces bulletins pour effectuer des rappels sur les responsabilités non maîtrisées ou mal interprétées. De plus, le ministère mise sur les formations dispensées aux intervenants en gestion contractuelle pour faire connaître les modifications.

Le MTQ a également effectué un sondage interne auprès des employés intervenant en gestion contractuelle, qui lui a permis de constater que les répondants avaient encore une compréhension variable des rôles et responsabilités. Par exemple, à la question « Qui est responsable de la publication des appels d'offres et de l'analyse des soumissions ? », seulement 38 % des répondants ont obtenu la bonne réponse, qui était la Direction générale de l'expertise contractuelle. Le MTQ a présenté les résultats de ce sondage et a effectué un retour sur les questions moins bien comprises dans un bulletin daté du 24 septembre 2019, soit rapidement après la réalisation du sondage, le 8 août 2019.

Élément limitant l'application de la recommandation

- La compréhension des employés à l'égard des responsabilités est variable ; c'est pourquoi les efforts de communication du ministère devront être maintenus.

Expertise dans des domaines clés

1.2 Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

L'expertise dans certains domaines était insuffisante pour assurer l'efficacité et l'efficacités du processus de gestion contractuelle du MTQ. Le ministère avait élaboré un plan de renforcement de l'expertise pour donner suite aux recommandations contenues dans le *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec*, publié en septembre 2011. Ce plan d'une durée de 5 ans prévoyait, pour l'ensemble du ministère, l'embauche de 970 ETC au 31 mars 2017. De ce nombre, 878 devaient principalement permettre au ministère de se réapproprier l'expertise des ingénieurs et des techniciens des travaux publics.

Au 31 décembre 2016, le nombre réel d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant pour le ministère avait augmenté de 543 ETC depuis octobre 2011. Le ministère devait embaucher 281 ETC additionnels de 2016-2017 à 2018-2019 afin de renforcer son expertise à l'égard, plus particulièrement, de l'inspection des structures ainsi que de la préparation des projets et de la surveillance des chantiers. Le défi paraissait d'autant plus grand que le ministère devait également tenir compte, dans son objectif d'embauche, du départ potentiel de certains membres de son personnel, de même que du temps nécessaire pour former les nouveaux employés.

En somme, malgré le déploiement de son plan de renforcement, le MTQ demeurerait dans une situation de vulnérabilité.

Ce qui appuie notre appréciation

Postes encore à pourvoir

Sept années après le déploiement de son plan de renforcement, le ministère n'est pas parvenu à pourvoir une partie importante des postes visant à lui permettre de se réapproprier son expertise. En fait, le nombre de nouvelles personnes en place est seulement de 839, ce qui représente 86 % des 970 ETC autorisés par le Secrétariat du Conseil du trésor en octobre 2011.

Selon le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MTQ, le ministère a affecté 949 ressources au renforcement de l'expertise. Ce nombre inclut, entre autres, 430 ingénieurs et 306 techniciens des travaux publics. Cependant, ce résultat ne prend pas en considération que 110 de ces postes sont devenus vacants en raison des départs, et que ces postes n'ont pas été pourvus par de nouvelles embauches au 31 mars 2019. Soulignons que 75 % de ces 110 postes vacants sont des postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics. Le portrait de l'accroissement des ressources à l'emploi du ministère au 31 mars 2019 est présenté dans le tableau 7.

TABLEAU 7 Accroissement des ressources affectées au renforcement de l'expertise au 31 mars 2019

	Rapport annuel de gestion	Réel	Écart
Personnel d'encadrement	12	12	–
Ingénieurs	430	377	(53)
Professionnels	147	127	(20)
Techniciens des travaux publics	306	276	(30)
Personnel de soutien et technique	54	47	(7)
Total	949	839	(110)

Source : MTQ.

Rappelons que 878 ETC sur les 970 autorisés par le Conseil du trésor en 2011 devaient être des ingénieurs et des techniciens des travaux publics. Dans les faits, au 31 mars 2019, le ministère avait pourvu 653 de ces 878 postes. Il comptait donc 225 ingénieurs et techniciens des travaux publics de moins que prévu.

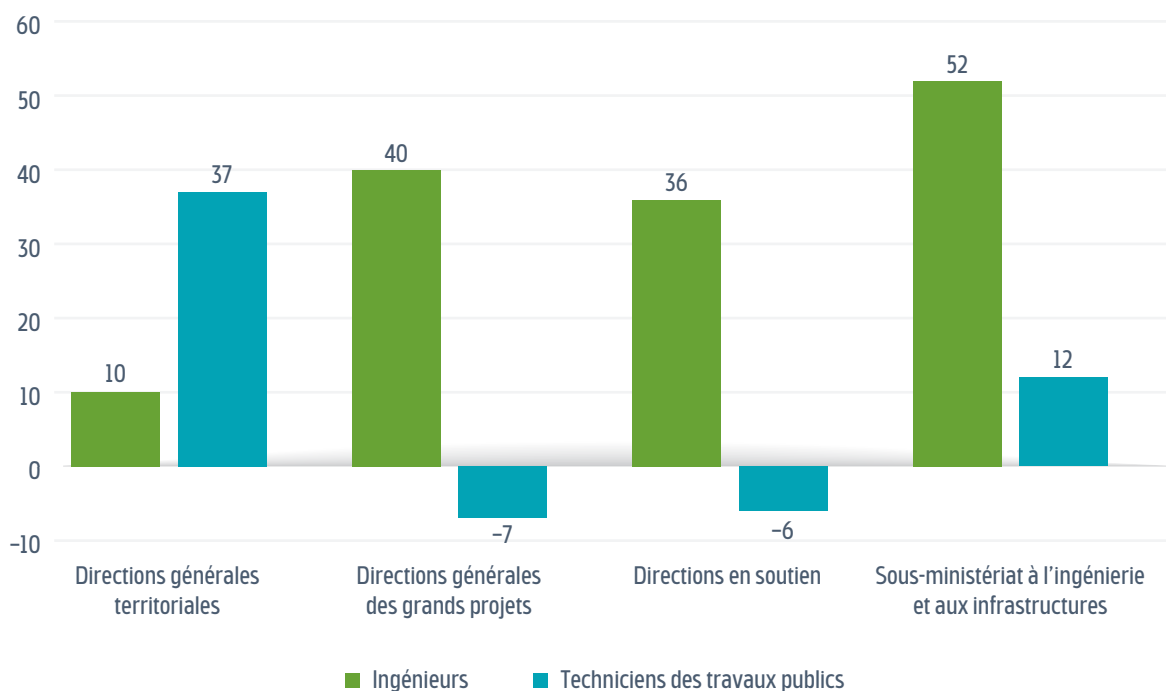
Pourvoir ces postes représente donc un grand défi pour le ministère, sans compter que le Conseil du trésor lui a autorisé 151 ETC supplémentaires jusqu'au 31 mars 2023, dont près de la moitié sont des postes d'ingénieurs (47) et de techniciens des travaux publics (25).

Peu de changement dans les directions générales territoriales

De 2017 à 2019, le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant dans les directions générales territoriales s'est accru de 80, soit une augmentation de 5,6 %. Un peu plus de 40 % de cette hausse est attribuable à la création des nouvelles directions responsables des grands projets routiers. Les besoins identifiés de 2016 à 2019 pour l'atteinte des cibles en inspection, en préparation des projets et en surveillance des chantiers dans les directions générales territoriales étaient évalués à 255 ETC, ce qui est nettement supérieur à la hausse observée.

En fait, l'augmentation du nombre d'ingénieurs s'est majoritairement concrétisée dans des directions qui sont rattachées à des directions centrales et qui sont en soutien aux travaux routiers ainsi que dans le Sous-ministériat à l'ingénierie et aux infrastructures (figure 3). Même si cette répartition a permis de combler un certain retard dans des activités devant être réalisées par ses ressources internes et que les équipes de soutien à la gestion sont nécessaires pour appuyer les ingénieurs dans leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle, le MTQ devra poursuivre ses efforts pour renforcer son expertise dans les directions générales territoriales. Une part importante des contrats étant liée aux besoins qui sont exprimés par les directions générales territoriales, il est primordial que ces dernières disposent de ressources en nombre suffisant afin d'encadrer adéquatement les contrats, de la planification jusqu'à la réalisation des travaux.

FIGURE 3 Fluctuation du nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics par unité administrative entre 2017 et 2019



Source : MTQ.

Formation du personnel améliorée

Pour renforcer son expertise, le MTQ mise aussi sur la formation de ses employés. Il a mis en place un programme de formation sous la forme d'un webinaire pour les employés concernés par la gestion contractuelle.

Le nombre de modules de cours à suivre varie selon le profil de l'employé. Ainsi, les employés de profil certifié, soit les employés du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés, doivent suivre les 12 modules et réussir les examens pour obtenir leur attestation. Les ingénieurs et les techniciens des travaux publics sont tenus de suivre neuf de ces modules et ils n'ont pas à se soumettre aux examens. Enfin, quatre modules sont obligatoires pour les gestionnaires. Soulignons qu'au moment de la réalisation de l'audit particulier, en 2017, les ingénieurs n'étaient pas obligés de suivre la formation en gestion contractuelle.

Le MTQ fait un suivi de la participation des employés au moyen d'un bilan déposé trimestriellement au comité de gestion. Il peut ainsi évaluer s'il est en voie d'atteindre la cible prévue pour chacun des profils d'employés. Selon le MTQ, au 8 novembre 2019, 84 % des employés du profil certifié avaient suivi tous les modules, soit plus que la cible de 80 %. Les cibles étaient aussi en voie d'être atteintes pour le profil gestionnaires et le profil ingénieurs et techniciens des travaux publics.

Le bilan présente aussi les taux par direction générale territoriale et par module de formation. Le ministère est ainsi en mesure d'entreprendre des actions correctrices au besoin. Par exemple, pour son bilan déposé en juin 2019, il a choisi de prioriser le module « Contrat en situation d'urgence », afin de corriger des lacunes observées en assurance qualité dans ce domaine.

Le tableau 8 expose la proportion des employés visés ayant suivi cette formation en fonction des cibles au 31 mars 2020.

TABLEAU 8 Pourcentage du personnel ayant suivi la formation en gestion contractuelle depuis le 1^{er} avril 2019

	Au 8 novembre 2019	Cible au 31 mars 2020
Profil certifié	84	80
Profil gestionnaires	79	80
Profil ingénieurs et techniciens des travaux publics	65	70

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

- Un nombre important de postes vacants sont toujours à pourvoir, notamment des postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics.
- Des progrès restent à réaliser pour renforcer l'expertise du ministère dans les directions générales territoriales.

Gestion des risques

1.3 Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Le MTQ ne disposait pas d'une démarche de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Le but d'une telle démarche est de permettre au ministère de remplir sa mission et d'atteindre ses objectifs stratégiques en atténuant, en éliminant ou en acceptant en toute connaissance de cause les risques recensés.

Il était nécessaire que le ministère voie à concevoir ses politiques, ses procédures et ses activités quotidiennes en fonction des risques pour l'organisation. Cela visait à mieux déterminer les contrôles nécessaires et à ne pas alourdir indûment ses processus. Une méthode structurée permet de prendre des décisions sur une appréciation objective des risques réels et d'évaluer l'impact des contrôles sur l'efficacité des processus. L'objectif ultime est de favoriser l'efficacité des contrôles à l'égard de ces risques et d'éliminer les contrôles inutiles.

Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ s'est doté d'une politique de gestion intégrée des risques en février 2019. L'approche adoptée se veut décentralisée et elle vise à rendre imputables les gestionnaires qui sont confrontés aux risques. Par exemple, il est prévu que les gestionnaires gèrent les risques associés à leurs activités et à leurs mandats, dont la mise en œuvre des mesures de traitement ou de contrôle de ces risques, en tenant compte des seuils de tolérance aux risques de l'organisation. Le ministère a également mis en place un comité multidisciplinaire en gestion intégrée des risques afin d'assurer une meilleure prise en compte des risques dans ses différents champs d'activité et domaines d'expertise.

Le MTQ a aussi élaboré une stratégie de formation pour renforcer les connaissances et les compétences des gestionnaires en matière de gestion des risques et uniformiser les façons de faire. Cette stratégie prévoit que des formations seront offertes de novembre 2019 à mars 2021. Durant l'année 2019-2020, le ministère a offert 11 formations, principalement à ses gestionnaires. Une deuxième phase est prévue en 2020-2021. Le ministère a également développé une fiche pour l'évaluation des risques.

La gestion des risques n'est toutefois pas encore intégrée dans tous les secteurs d'importance du ministère. Seuls les travaux liés à la gestion contractuelle ont été entièrement réalisés, en raison de l'obligation réglementaire liée à la corruption et à la collusion. Le ministère a planifié des travaux pour l'année 2020-2021 afin de terminer l'élaboration du profil ministériel des risques majeurs.

En ce qui concerne la gestion contractuelle, le MTQ a adopté une politique de gestion des risques de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle en juin 2017. Par la suite, il a mis en place un plan de gestion des risques en matière de corruption et de collusion. Ce plan lui a permis d'identifier 47 risques en gestion contractuelle, de considérer les contrôles en place, de classer les risques par niveau d'importance et de mettre en place des mesures d'atténuation, le cas échéant. En juillet 2019, le ministère a fait un bilan de ce plan, lequel couvre la période du 31 août 2017 au 31 mars 2019. L'inventaire des risques a été refait à la suite de cet exercice. Ceux-ci ont aussi été regroupés sous de nouveaux libellés en concordance avec les risques identifiés par l'Unité permanente anticorruption.

Les risques de nature opérationnelle ne concernant pas la collusion et la corruption ont aussi été considérés, et ce, dans le but de couvrir tous les risques en lien avec la gestion contractuelle. Ainsi, le ministère a élaboré un second plan de traitement des 17 risques identifiés pour la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020. La majorité de ces risques ont été évalués comme étant modérés ou faibles, et seulement deux risques ont été considérés comme élevés. Aucun risque n'a été évalué comme étant très élevé.

Dans un objectif de gestion des risques liés à la gestion contractuelle, le MTQ a aussi évalué la pertinence des contrôles et des différentes tâches réalisés pendant le processus d'octroi de contrats de construction et de contrats de services professionnels. Selon le ministère, cette opération a permis d'optimiser les processus et de réduire le nombre de tâches dans chacun des processus (voir la recommandation 1.4 pour plus de détails).

Élément limitant l'application de la recommandation

- La gestion des risques n'est pas complètement intégrée dans tous les secteurs d'importance du ministère.

Portée des contrôles

1.4 Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficacité et l'efficacité du processus de gestion contractuelle.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Le MTQ avait apporté de nombreux ajustements à son processus de gestion contractuelle et ajouté de nombreux contrôles afin de renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation.

Cependant, il n'avait pas suffisamment évalué l'impact de ces changements sur les délais d'attribution, la gestion des contrats et l'alourdissement des tâches des intervenants concernés.

En outre, les ajustements apportés aux directives et aux procédures ministérielles étaient fréquents et applicables immédiatement, ce qui complexifiait la tâche des intervenants travaillant dans les territoires et leur compréhension des nombreuses règles en matière de gestion contractuelle. Qui plus est, ces intervenants n'étaient pas suffisamment consultés afin que l'impact des ajustements sur les opérations soit évalué avant leur application.

Ce qui appuie notre appréciation

Processus qui demeure lourd et complexe malgré plusieurs actions

Le MTQ a entrepris une démarche visant à optimiser ses opérations en continu. Pour ce faire, il a cartographié les processus relatifs aux appels d'offres publics pour les contrats de construction et pour ceux de services professionnels. Les cartographies ont permis de représenter toutes les tâches incluses dans les processus, d'harmoniser les pratiques entre les directions générales territoriales et d'identifier des tâches à faible valeur ajoutée. Ainsi, selon le MTQ, 63 tâches ont été éliminées du processus pour les contrats de construction, et 50 tâches l'ont été pour les contrats de services professionnels.

Certaines améliorations ont été apportées dans le but d'alléger le processus de gestion contractuelle tout en respectant les obligations réglementaires. Par exemple, les niveaux d'autorisation pour les avenants ont été revus afin de permettre aux chargés de projet d'autoriser les modifications de moins de 10 000 dollars aux contrats de construction lorsque le cumul des avenants ainsi autorisés est inférieur à 5 % du montant initial du contrat. Selon des intervenants que nous avons rencontrés dans les directions générales territoriales, ce changement s'est traduit par des gains en efficacité.

La cartographie des processus et la mise en place d'allègements ont permis au ministère d'entamer sa démarche d'optimisation en continu. Cela dit, le processus de gestion contractuelle du MTQ demeure lourd et complexe. Ainsi, le processus relatif aux appels d'offres publics pour les contrats de construction compte 280 étapes, alors que celui pour les contrats de services professionnels en compte 317. D'ailleurs, nous avons relevé la présence de différents outils de vulgarisation du processus de gestion contractuelle créés par le personnel des directions générales territoriales à l'intention de leurs employés. Le ministère entend mettre en place d'autres allègements pour améliorer l'efficacité et l'efficacite de ses opérations.

Consultation des ressources des directions générales territoriales à parfaire

Pour participer à l'allègement et à l'optimisation des pratiques en gestion contractuelle, le MTQ a mis en place un comité consultatif en décembre 2017. Sous la responsabilité du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés, ce comité se veut le canal de communication privilégié entre les directions générales centrales et territoriales. Les projets de modifications aux directives et aux processus sont présentés aux membres pour obtenir leurs commentaires. Les directions générales territoriales comptent pour 40 % des membres permanents dans ce comité.

En complément, le ministère a mené une consultation auprès d'employés concernés par la gestion contractuelle lors de la révision du cadre normatif en gestion contractuelle. Près de la moitié (47,9 %) des 675 employés ayant répondu à son questionnaire provenaient du Sous-ministériat aux territoires.

De plus, dans un souci de bien les informer, les représentants des directions générales territoriales ont été rencontrés, notamment pour une présentation de la cartographie uniformisée de différents processus optimisés, et ce, avant l'application des modifications.

Finalement, le ministère a recueilli de l'information de gestion par direction régionale territoriale en matière de gestion contractuelle (voir la recommandation 1.5 pour plus de détails).

Élément limitant l'application de la recommandation

- L'optimisation des processus est en continu. Il importe de suivre les changements qui ont été apportés et ceux à venir afin d'en évaluer les effets.

Information de gestion

1.5 Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficacité et l'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Lors de notre audit, nous avons constaté que le ministère portait une attention insuffisante à l'efficacité du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité. De plus, l'information en matière de gestion contractuelle à la disposition des gestionnaires travaillant dans les directions territoriales ne permettait pas de faire ressortir les problèmes selon les régions, de mesurer l'efficacité et l'efficacité du processus et de contribuer à prendre les décisions visant à assurer la bonne utilisation des fonds publics. Nous avons mentionné que l'information disponible se concentrait plutôt sur les résultats des travaux à l'égard de la conformité du processus avant l'attribution des contrats. En somme, les façons de faire du ministère ne contribuaient pas à favoriser l'imputabilité des gestionnaires qui travaillaient dans les directions territoriales.

Ce qui appuie notre appréciation

L'information de gestion en matière de gestion contractuelle permet au ministère de faire ressortir les problèmes selon les régions tout en mesurant l'efficacité et l'efficacité de son processus ainsi que sa conformité aux règles.

Le ministère a produit de l'information de gestion en matière de gestion contractuelle, qu'il présente dans différents bilans des activités contractuelles. Cette information renferme entre autres :

- des renseignements généraux sur les contrats (catégorie, mode de sollicitation, etc.);
- le délai de signature selon le type de contrat;
- l'évolution du nombre moyen de soumissionnaires par secteur d'activité;
- le nombre de non-conformités relevées;
- des renseignements sur les avenants (nombre, valeur, etc.);
- la proportion des employés intervenant en gestion contractuelle ayant complété leur programme de formation (gestionnaires, ingénieurs, techniciens des travaux publics).

L'information de gestion produite permet de valider autant la conformité du processus que son efficience et son efficacité. Cette information de gestion comporte toutefois un risque d'erreur important, car elle nécessite plusieurs ajustements manuels et elle ne peut être extraite directement des systèmes dans un seul rapport. Elle a été soumise au comité de gestion en moyenne 80 jours suivant la fin des trimestres avant d'être ensuite transmise aux directions générales territoriales. Ces délais nous paraissent élevés. Des travaux sont en cours au ministère pour développer une façon de produire plus rapidement les rapports nécessaires à l'obtention d'information, tout en minimisant le risque d'erreur.

L'information est acheminée périodiquement aux gestionnaires travaillant dans les directions générales territoriales. Le Sous-ministériat aux territoires signifie des attentes à ces gestionnaires sur la base de cette information. Ces attentes peuvent être de différentes natures, par exemple l'atteinte d'un taux de conformité plus élevé, l'accroissement de l'expertise dans leur région ou la proportion des employés ayant suivi les formations. Les bilans des activités contractuelles contribuent ainsi à l'amélioration des indicateurs et favorisent l'imputabilité des gestionnaires travaillant dans les directions générales territoriales.

Éléments limitant l'application de la recommandation

- L'information de gestion n'est pas produite dans un délai raisonnable.
- L'information de gestion nécessite plusieurs ajustements manuels, ce qui accroît le risque d'erreur.

Cohérence des actions

1.6 Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

La gestion contractuelle du ministère avait fait l'objet de nombreux rapports au fil du temps. Il avait déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui avaient été adressées dans ces rapports. Toutefois, il n'avait pas agi de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence de ses actions. De plus, son suivi de la correction des lacunes relevées était parfois inadéquat.

Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a élaboré des tableaux de suivi des différents rapports et des recommandations qui lui étaient adressées dans ces rapports. Ces tableaux sont mis à jour trimestriellement et comportent aussi le nombre d'actions visant l'application des recommandations, y compris un état d'avancement de l'application de ces actions. Nous avons été en mesure d'obtenir un plan d'action pour corroborer tous les rapports figurant dans ces tableaux de suivi.

Par contre, nous avons relevé que certains rapports ne figuraient pas dans les tableaux. Ainsi, les recommandations formulées par la Commission de l'administration publique en juin 2018 n'ont pas été incluses dans les suivis trimestriels subséquents remis au comité de gestion ou au comité d'audit interne. Le ministère allègue que les trois recommandations figuraient dans des documents de travail internes et que leur application était jugée terminée.

Nous avons relevé qu'un autre rapport ne figurait pas dans les tableaux de suivi, mais qu'il faisait l'objet d'un suivi distinct. Toutefois, ce rapport a été ajouté aux tableaux de suivi au 31 décembre 2019 à la suite de nos travaux.

Il est important que le ministère s'assure d'inclure l'ensemble des rapports qui lui sont remis dans ses tableaux de suivi, afin que la haute direction et le comité d'audit interne aient un portrait complet de la situation.

De plus, pour que la haute direction puisse jouer son rôle adéquatement, elle doit recevoir l'information en temps opportun. La haute direction a pris connaissance de l'information de 78 à 86 jours suivant la fin des trimestres en 2018-2019 et de 16 à 49 jours suivant la fin des trimestres en 2019-2020. Les délais se sont améliorés de façon importante, et le MTQ devrait poursuivre dans cette voie.

Élément limitant l'application de la recommandation

- Les tableaux de suivi du ministère n'incluaient pas tous les rapports contenant des recommandations qui lui ont été remis, notamment ceux de la Commission de l'administration publique.

Haute direction

1.7 Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer :

- qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;
- qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;
- qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

La haute direction du MTQ n'avait pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. Elle abordait les enjeux liés à la gestion contractuelle surtout dans deux comités, soit le comité de gestion et le comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics. Même si ces deux comités étaient décisionnels, aucun n'était véritablement porteur d'une vision d'ensemble de la gestion contractuelle. Par ailleurs, bien que la responsable de l'observation des règles contractuelles devait rendre compte de son travail à la haute direction auprès du comité de gestion, nous avons trouvé peu de discussions à ce sujet dans les comptes rendus de ce comité.

De plus, nous avons constaté que des ajustements étaient nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel. Nous avons conclu que la haute direction devait tenir davantage compte de la réalité des directions territoriales lors de la prise de décision, communiquer régulièrement avec le personnel pour garder un réel contact et obtenir son adhésion.

Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ a revu son mécanisme de fonctionnement de façon à centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction. Il a clairement identifié le comité de gestion comme le seul porteur de la vision du ministère en gestion contractuelle. De plus, tous les trimestres, la haute direction tient un comité de gestion spécial sur la gestion contractuelle. Les membres de la haute direction assument donc davantage leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle.

Lors de ces rencontres, la haute direction reçoit des informations sur différents indicateurs en gestion contractuelle (voir la recommandation 1.5 pour plus de détails). Depuis juin 2019, elle effectue le suivi des actions découlant des différents bilans produits par le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés. Des enjeux demeurent cependant quant à la qualité des actions découlant de ces bilans et à l'évaluation de leurs retombées.

La haute direction a également pris différents moyens pour communiquer plus régulièrement avec le personnel. Soulignons, entre autres, la tournée des directions générales territoriales du sous-ministre et le bulletin de la responsable de l'application des règles contractuelles. La haute direction a également mis en place un comité consultatif. Ce comité a pour objectif d'améliorer le canal de communication entre les directions générales territoriales et les directions générales centrales, ainsi que la compréhension des orientations et des décisions de la haute direction, tout en veillant à ce qu'elles tiennent compte de la réalité des directions générales territoriales. L'une des réalisations de ce comité est la cartographie des processus relatifs aux contrats de construction et aux contrats de services professionnels.

La haute direction se préoccupe de l'adhésion du personnel à la mission du ministère, ainsi qu'à ses orientations et à ses priorités. Un sondage effectué par une firme en 2019 auprès de l'ensemble des employés affiche des résultats satisfaisants à ce sujet. Néanmoins, il est nécessaire que le ministère poursuive ses efforts dans ce sens. Selon le sondage, près d'une personne sur deux demeure insatisfaite de l'accessibilité de l'information à l'intérieur du ministère, de la nature et du degré de transparence de celle-ci.

Élément limitant l'application de la recommandation

- Le sondage réalisé en 2019 révèle que la circulation de l'information demeure un enjeu au ministère.

Comité d'audit interne

1.8 Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Le comité d'audit interne ne jouait pas pleinement son rôle. D'une part, la fréquence de ses rencontres était de beaucoup inférieure aux six rencontres par année qui étaient demandées. D'autre part, le comité ne s'était pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne. En janvier 2017, un nouveau comité d'audit interne avait été formé, et sa présidence avait été confiée à l'un de ses membres externes pour assurer davantage d'indépendance au comité.

Ce qui appuie notre appréciation

Depuis la formation du nouveau comité d'audit interne, la fréquence attendue des rencontres du comité a été respectée. Sa charte précise que le comité doit se réunir au moins quatre fois par année. Pour chacune des années financières 2017-2018 et 2018-2019, il y a eu sept rencontres, alors qu'en 2019-2020, le comité s'est réuni à quatre reprises. La présidence du comité est toujours assumée par un membre externe.

Par ailleurs, le comité d'audit interne montre une préoccupation pour le respect des normes applicables aux activités d'audit interne. Par exemple, lors de l'une de ses rencontres, il s'est dit satisfait de la planification triennale des mandats de l'audit interne. Il a également mentionné qu'il était important que les auditeurs internes reçoivent une formation suffisante leur permettant d'appliquer les normes d'audit. De plus, le comité évalue annuellement si la direction des enquêtes et de l'audit interne respecte ces normes. Les résultats de cette évaluation figurent dans le rapport de performance de la direction.

Le comité demande également aux responsables d'une unité administrative qui a fait l'objet d'un audit de produire un plan d'action pour corriger les lacunes soulevées. Soulignons que le comité s'est intéressé au plan d'action sur la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle. Enfin, le comité rencontre régulièrement les auditeurs internes et le Vérificateur général dans le cadre de travaux d'audit.

Audit interne

1.9 S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Lors de l'audit particulier, nous avons relevé des lacunes quant au respect de plusieurs exigences relatives aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, en ce qui a trait à la planification, à la communication des résultats et à l'évaluation de la performance.

Ce qui appuie notre appréciation

La direction des enquêtes et de l'audit interne du ministère a établi une planification de ses travaux d'audit pour 2018 à 2021, en considérant les risques inhérents aux mandats projetés. Cette planification a été adoptée par le comité d'audit interne. Elle est révisée annuellement.

La planification des travaux d'audit interne doit prendre en compte la capacité de l'équipe en place. À cet égard, la direction des enquêtes et de l'audit interne a été confrontée à certains enjeux, notamment en matière d'attraction de ressources humaines, ce qui a eu pour effet de nuire à la réalisation des travaux planifiés.

De plus, la direction des enquêtes et de l'audit interne a mis en place différents indicateurs afin d'évaluer sa performance. Elle a présenté les résultats de ces indicateurs au comité d'audit interne en juin 2018 et en mai 2019. Ces indicateurs comprennent :

- le respect de la planification initiale ;
- l'implantation des recommandations par les unités administratives auditées ;
- le respect des budgets de temps et des échéances prévues pour les mandats d'audit ;
- le délai de production du rapport d'audit final ;
- le niveau de satisfaction des unités administratives auditées.

Par contre, la direction des enquêtes et de l'audit interne a pris du retard dans la réalisation de travaux en lien avec le respect des normes applicables à l'audit interne. Ainsi :

- elle n'a pas atteint son objectif de réaliser plus de 80 % des mandats prévus dans sa planification ; en fait, seulement 60 % des mandats prévus ont été réalisés ;
- elle prévoyait utiliser un mécanisme de suivi des recommandations de ses rapports à partir de mai 2019 ; un rapport de suivi des recommandations a été présenté au comité d'audit interne en septembre 2019, et ce dernier a demandé certains ajustements. Au moment de nos travaux, le mécanisme à mettre en place n'était toujours pas approuvé par le comité d'audit interne ;
- ses travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne du ministère selon les normes internationales accusent du retard ; en effet, au moment de nos travaux, le ministère n'avait toujours pas complété l'auto-évaluation qu'il s'était engagé à réaliser pour novembre 2018, laquelle était préalable à l'évaluation externe menant à la certification de la fonction d'audit interne en 2020.

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

- Bien que le MTQ ait réussi à recruter quatre nouveaux auditeurs en 2019, la fonction de l'audit interne demeure dans une situation de grande vulnérabilité.
- Le mécanisme de suivi des recommandations et les travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne du ministère accusent du retard.

Estimation des coûts

2.1 Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Une estimation rigoureuse des coûts est importante pour que le ministère puisse s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que les dépassements de coûts sont minimisés.

Pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels vérifiés, les estimations des coûts n'étaient pas établies avec toute la rigueur nécessaire. Les écarts entre les sommes déboursées et les estimations de coûts étaient importants. D'ailleurs, un grand nombre de ces écarts étaient de 20 % et plus. Par conséquent, il était essentiel que le ministère renforce la justesse de ses estimations pour améliorer sa gestion contractuelle.

Pour les contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été réalisée à l'interne, les quantités et les prix estimés n'étaient pas appuyés par une documentation suffisante. Nous avons aussi noté des manquements dans l'estimation des coûts pour les contrats de services professionnels, comme la non-production de l'estimation en temps opportun, la révision de l'estimation à la suite de la réception d'une première proposition d'honoraires d'une firme ou des erreurs de majoration de certains taux horaires.

Par ailleurs, aucune analyse des écarts entre les estimations de coûts et les prix soumis n'avait été effectuée pour les contrats de services professionnels que nous avons vérifiés, alors que le MTQ était en mesure de faire de telles analyses. Cela démontrait que le ministère n'était pas au fait des problématiques que nous avons relevées à l'égard des estimations.

Ce qui appuie notre appréciation

La précision de l'estimation demeure un enjeu majeur

Nous avons dressé le portrait des contrats dont la valeur a été surévaluée ou sous-évaluée de 10 % ou plus par rapport à l'estimation des coûts. La situation ne s'est pas véritablement améliorée, et le nombre de contrats dont la valeur a été surévaluée ou sous-évaluée lors de l'estimation demeure important. Selon notre analyse, cela vise 2 325 contrats, soit 44 % des contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus accordés en 2018-2019 et en 2019-2020. Comme l'illustre le tableau 9, un grand nombre des écarts sont de 20 % ou plus.

TABLEAU 9 Valeur des écarts entre l'estimation des coûts et la valeur des contrats octroyés du 1^{er} avril 2018 au 24 mars 2020¹

Type de contrat	Nombre de contrats	Estimation des coûts	Valeur des écarts de 10 à 20 %	Valeur des écarts de 20 % ou plus	Valeur totale des écarts	
		M\$	M\$	M\$	M\$	%
Surévaluation de l'estimation de 10 % ou plus						
Construction	338	492,4	51,6	38,5	90,1	18
Services professionnels	422	89,6	7,4	14,4	21,8	24
Services techniques	305	130,6	4,4	29,7	34,0	26
Total	1 065	712,6	63,4	82,6	145,9	20
Sous-évaluation de l'estimation de 10 % ou plus						
Construction	381	700,1	60,8	91,9	152,7	22
Services professionnels	595	221,5	16,6	55,5	72,2	33
Services techniques	284	111,7	9,5	17,0	26,5	24
Total	1 260	1 033,3	86,9	164,4	251,4	24

1. Il s'agit des contrats de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés lors des exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020. Les contrats ayant des options de renouvellement sont inclus. Les contrats d'approvisionnement ne sont pas inclus.

Lorsque le prix soumis dépasse l'estimation de 10 % ou plus, le ministère doit analyser l'écart. Cette analyse est un des contrôles lui permettant de justifier sa décision d'octroyer le contrat ou de faire un nouvel appel d'offres public.

Le MTQ constate une importante hausse du nombre de ces analyses. La proportion est passée de 36 % en 2016-2017 à 48 % en 2018-2019, soit de 287 dossiers sur 804 à 408 dossiers sur 855. Bien qu'une partie des écarts entre l'estimation des coûts et le prix soumis peut s'expliquer par les conditions du marché, la situation observée démontre que le ministère a toujours d'importants efforts à faire pour effectuer une estimation juste des coûts.

L'analyse des écarts engendre des délais supplémentaires, en plus de nécessiter une approbation de plus haut niveau avant l'octroi du contrat. Cela peut parfois avoir des répercussions importantes sur l'échéancier d'un projet. Néanmoins, un tel exercice est une bonne pratique puisqu'il permet au ministère de se questionner au sujet des éléments ayant causé l'écart, notamment sur l'exhaustivité et l'exactitude des informations qui soutiennent l'estimation.

Soulignons que le ministère haussera à 15 % l'écart nécessitant une analyse. Cette décision peut se justifier sur la base d'une gestion de risques. Toutefois, cela ne doit pas suppléer à l'importance d'accroître la rigueur dans l'élaboration des estimations.

Le 25 juin 2019, le comité de gestion a par ailleurs adopté une mesure voulant qu'une analyse d'écart soit désormais exigée pour les contrats de services professionnels. Toutefois, cette mesure n'était pas encore appliquée au moment de la réalisation de nos travaux, de sorte que nous n'avons pas pu constater ses effets dans les directions générales territoriales.

Le manque de rigueur persiste

Le manque de rigueur dans l'élaboration des estimations contribue à accroître le nombre de dossiers présentant un écart important entre l'estimation des coûts et la valeur initiale du contrat. Nos travaux de vérification sur l'élaboration des estimations indiquent que des lacunes persistent, autant pour les contrats de services professionnels que pour les contrats de construction.

En ce qui concerne les contrats de services professionnels, nous avons constaté des manquements à l'égard de l'estimation des coûts pour 10 des 15 contrats que nous avons vérifiés, dont les suivants :

- pour cinq contrats, des activités essentielles n'avaient pas été incluses dans les estimations du ministère, mais elles figuraient dans les propositions d'honoraires des firmes retenues ; par exemple, une activité de nettoyage au coût de 139 163 dollars n'avait pas été prévue dans une estimation, alors qu'elle représentait 27 % du coût total d'un contrat de 515 000 dollars ;
- pour quatre contrats, l'estimation du ministère n'était pas suffisamment précise : dans deux cas, des coûts n'étaient pas détaillés adéquatement ; pour un troisième contrat, d'une valeur de 156 000 dollars, la complexité des activités avait été grandement sous-estimée, si bien que la valeur de la soumission retenue était de 80 % plus élevée que l'estimation ; en ce qui a trait au quatrième cas, seulement les coûts par ressource figuraient dans l'estimation ;
- d'autres lacunes ont été relevées, notamment des erreurs de taux horaires, une majoration inadéquate d'un taux horaire, ainsi qu'une erreur significative concernant les hypothèses prises en compte dans l'estimation du ministère.

Nous avons aussi analysé les estimations de coûts de 15 contrats de construction. Pour chacun d'eux, nous avons retracé une estimation. Toutefois, pour 13 d'entre eux, nous avons constaté un manque de rigueur dans l'élaboration des estimations en raison des problèmes suivants :

- la documentation à l'appui des estimations était absente ou insuffisante pour 11 des contrats ; par exemple, il n'était pas possible de comprendre comment le MTQ avait déterminé le prix des éléments figurant dans l'estimation ;
- l'élaboration de l'estimation ne respectait pas certaines directives du ministère pour un contrat (utilisation d'un facteur de modulation différent) ;
- dans un autre cas, une partie de l'écart avait été relevée lors d'une étape de contrôle avant le lancement de l'appel d'offres, mais le ministère n'a pas considéré cette information.

Qui plus est, une contre-expertise réalisée par le ministère pour un échantillon d'estimations de coûts élaborées en 2018-2019 démontre que, pour un nombre important de dossiers, une analyse d'écart aurait pu être évitée si l'estimation avait été réalisée adéquatement avant l'appel d'offres. L'analyse de ces écarts révèle une problématique d'estimation rattachée au marché dans seulement le tiers des cas. Les autres sources d'écarts s'expliquent entre autres par des éléments mal considérés lors de l'élaboration de l'estimation, comme la localisation des travaux, les caractéristiques du projet, le calendrier de l'appel d'offres et des travaux, la méthode de réalisation des travaux et les valeurs historiques utilisées.

Le MTQ a apporté récemment des ajustements visant à améliorer la justesse de ses estimations. Par exemple, il a développé des outils à même son système informatique Bordereaux et demandes de paiement pour aider les chargés de projet dans l'élaboration des estimations, notamment en leur permettant de faire de meilleures recherches de prix de référence dans ce système.

De plus, le ministère a mis en place une équipe de quatre experts certifiés en estimation au printemps 2018. L'un des rôles de cette équipe consiste à offrir un soutien fonctionnel aux unités administratives qui en font la demande, par exemple pour la production des estimations de coûts de projets routiers. Ce service a été implanté de façon progressive durant l'exercice 2018-2019. Ainsi, cinq directions générales y ont eu recours, dont deux directions générales territoriales. Le MTQ prévoit diffuser officiellement l'offre de ce service en mars 2020.

Enfin, en octobre 2019, le ministère s'est doté d'un cadre de gouvernance des projets routiers dont la valeur estimée se situe entre 4 et 100 millions de dollars. Un comité de décision des projets, composé de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux du ministère, a notamment pour responsabilité d'évaluer si les estimations sont réalisées de façon rigoureuse avant le lancement de l'appel d'offres.

Certaines de ces mesures étant récentes, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer les effets.

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

- Une proportion importante des contrats octroyés lors des exercices 2018-2019 et 2019-2020 présentaient un écart de 20 % ou plus avec les estimations des coûts réalisées par le ministère.
- Plusieurs lacunes ont été relevées concernant l'estimation des coûts des contrats de construction et de services professionnels dans les trois directions générales territoriales visitées.
- Le court délai écoulé depuis la mise en place d'un service de soutien en estimation des coûts n'a pas encore permis d'apporter des changements significatifs en ce qui concerne la justesse des estimations.

Encadrement des travaux confiés à des firmes

2.2 Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Nous avons exprimé des préoccupations quant à la capacité du ministère à encadrer adéquatement les firmes lorsqu'il leur confie des responsabilités importantes, notamment l'élaboration des estimations de coûts des contrats. La documentation au dossier en lien avec ces estimations était soit insuffisante, soit absente.

De plus, le ministère n'accordait pas toute l'importance nécessaire aux engagements de confidentialité pour les contrats de services professionnels en génie. Il demandait aux firmes de consigner dans un registre l'engagement de confidentialité signé par chaque ressource qui réalisait des travaux. Ce registre devait être disponible pour consultation, au besoin, par le ministère. Toutefois, aucune stratégie ne permettait au ministère de s'assurer que les firmes s'acquittaient adéquatement de cette responsabilité.

Ce qui appuie notre appréciation

Valeur des travaux confiés aux firmes encore importante

Selon son rapport annuel de gestion 2018-2019, le MTQ aurait confié un peu moins de travaux que les années précédentes à des firmes pour la préparation des projets. En effet, la proportion de ces travaux est passée de 42 % en 2016-2017 à 36 % en 2018-2019. Toutefois, la valeur des travaux confiés demeure importante; elle s'est élevée à près de 444 millions de dollars pour 2018-2019. D'ailleurs, la valeur de ces travaux est à la hausse comparativement à 2016-2017. Pour ce qui est de la surveillance des chantiers, la proportion des travaux confiés à des firmes serait passée de 62 % en 2016-2017 à 64 % en 2018-2019.

Il est important de noter que nous avons constaté une lacune dans la façon dont le ministère présente la part des travaux accordés aux firmes en comparaison des travaux réalisés à l'interne dans son rapport annuel de gestion. Le ministère exclut de ses calculs un certain nombre de grands projets. Entre autres, les travaux associés au projet de l'échangeur Turcot ne sont pas inclus, tout comme les projets de plus de 100 millions de dollars qui sont sous la responsabilité du Sous-ministériat aux grands projets routiers depuis l'exercice 2018-2019. De plus, aucune mention ne vient expliquer cette exclusion dans le rapport annuel de gestion. En conséquence, le ministère ne présente pas un portrait exact de la situation. Qui plus est, cette particularité de sa méthode de mesure a un impact important sur l'état de ses résultats. Par exemple, si le ministère avait considéré le projet de l'échangeur Turcot dans les données qu'il présente dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le pourcentage des travaux confiés à l'externe pour la conception des plans et devis aurait augmenté de 36 % à 52 % alors que celui des travaux de surveillance des chantiers aurait été de 72 % plutôt que de 64 %.

Étant donné le coût de ces travaux et le fait qu'ils risquent d'augmenter au cours des prochaines années, cette information devrait être présentée distinctement dans le rapport annuel de gestion du MTQ afin de dresser un juste portrait des travaux confiés à l'externe par le ministère.

Encadrement insuffisant de l'estimation des coûts des contrats

Nous avons analysé 15 contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été produite par une firme. L'encadrement du MTQ concernant l'élaboration de ces estimations demeure insuffisant. Ainsi, pour la majorité des dossiers, nous n'avons pas été en mesure de retracer de documents démontrant que le MTQ révise les prix estimés par les firmes. D'ailleurs, la valeur initiale des contrats octroyés était supérieure à l'estimation des coûts produite par la firme d'en moyenne 48 %. Dans l'un des cas, cette proportion atteignait 210 %. Même en excluant ce cas, la moyenne des écarts demeure importante, soit de 33 %.

Afin de suivre les travaux confiés à des firmes, notamment la conception de plans et devis ainsi que la surveillance de chantiers, le MTQ a produit des listes de vérification. Elles sont disponibles depuis 2013 et servent à vérifier la conformité des livrables des firmes de génie. Pour améliorer son encadrement, le MTQ prévoyait mettre l'accent sur l'utilisation de ces listes. Une précision à ce sujet figure dans l'édition 2019 de son *Guide de supervision de l'exécution des mandats d'ingénierie*. Toutefois, selon une étude menée par le ministère, l'utilisation de ces listes montre une décroissance de 2014-2015 à 2017-2018. De plus, il y a une incompréhension des chargés de projet en ce qui a trait à l'utilité et à l'utilisation de ces listes.

Engagements de confidentialité non conformes

Concernant la gestion des engagements de confidentialité, le MTQ a procédé par échantillonnage pour effectuer des vérifications auprès des firmes.

Afin de s'assurer qu'elles remplissaient bien leurs obligations en matière d'engagement de confidentialité, il a procédé à une première vérification en 2018. Il a demandé à 45 firmes différentes les engagements de confidentialité pour 66 contrats octroyés en 2017 qui ont été sélectionnés de façon aléatoire. Plus de la moitié des firmes, soit 23 sur 45, n'étaient pas conformes, pour un total de 37 contrats. Dix firmes n'ont pas répondu à la demande du ministère. Devant ces résultats, le ministère a fait un rappel auprès des firmes non conformes, ce qui a permis d'améliorer le taux de conformité. Toutefois, il n'a pas pris de mesures à l'égard des firmes non conformes.

Soulignons que nous avons relevé des erreurs dans les résultats du ministère. Deux des cinq firmes jugées conformes et pour lesquelles nous avons contre-vérifié les travaux du ministère étaient en réalité non conformes, puisque le personnel de ces firmes n'avait pas dûment signé l'engagement de confidentialité exigé par le ministère.

Le MTQ a procédé à une nouvelle vérification des engagements de confidentialité en 2019 auprès de 15 firmes, incluant 12 qui n'étaient pas conformes l'année précédente. Les résultats ont démontré un taux de conformité de 55 % pour les 33 contrats octroyés en 2018 concernés. Devant ces résultats, le ministère a fait un rappel auprès des firmes non conformes, ce qui a permis d'améliorer le taux de conformité.

En septembre 2019, le MTQ a instauré une nouvelle mesure auprès des firmes non conformes ou n'ayant pas répondu à sa demande d'information. Il entend demander que les firmes lui transmettent, avant la signature de tout contrat, les engagements de confidentialité signés. Soulignons qu'en mars 2020, le MTQ n'avait pas encore mis en œuvre cette mesure.

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

- La documentation à l'appui du prix figurant dans les estimations des coûts des travaux de construction produites par des firmes est insuffisante.
- Des écarts importants ont été relevés entre les estimations de coûts et les montants des contrats malgré l'encadrement du ministère.
- La vérification des engagements de confidentialité démontre que certaines firmes ne s'acquittent pas adéquatement de leurs responsabilités à cet égard.

Dépassement de coûts

2.3 Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Le ministère ne gérait pas les dépenses supplémentaires avec suffisamment de rigueur. En fait, pour la majorité des avenants vérifiés, les autorisations requises n'avaient pas été obtenues avant le début des travaux. C'était le cas notamment pour des contrats nécessitant l'autorisation du sous-ministre, soit lorsque les avenants totalisaient plus de 10 % de la valeur initiale du contrat.

Nous avons aussi observé des situations pour lesquelles il y avait eu des dépassements de coûts importants sans qu'aucune autorisation ait été nécessaire. Ces dépassements étaient occasionnés par le cumul des dépenses supplémentaires et par les variations de quantité. Ces types de dépassement ne requéraient pas d'autorisation lorsqu'ils n'excédaient pas leur seuil respectif. C'était le cas par exemple si des avenants d'une valeur équivalant à 5 % de la valeur initiale du contrat étaient combinés à des variations de quantité équivalant à 8 % de la valeur initiale du contrat. Le total des dépenses supplémentaires pouvait ainsi dépasser 10 % de la valeur initiale du contrat sans qu'une autorisation ait été nécessaire.

Ce qui appuie notre appréciation

Dépenses supplémentaires

De façon générale, nous observons une amélioration de la situation par rapport à celle observée lors de l'audit particulier mené en 2017. Toutefois, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. En effet, plusieurs avenants sont non conformes, particulièrement dans certaines directions générales territoriales.

Parmi les 35 avenants analysés liés à 15 contrats, nous avons relevé 19 avenants non conformes en raison de l'absence d'une approbation pour l'exécution des travaux, d'une approbation donnée après l'exécution des travaux ou d'une approbation donnée par le mauvais niveau d'autorité. Pour deux des directions régionales visitées, plus de la moitié des avenants se sont avérés non conformes.

De plus, pour l'un des contrats, le coût total des avenants excédait 10 % de la valeur du contrat. L'autorisation du sous-ministre était donc nécessaire, mais elle n'a pas été obtenue avant la réalisation des travaux.

Nous avons aussi constaté que le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés avait fait plusieurs rappels en 2018 et en 2019 auprès de certaines directions générales territoriales pour des non-conformités concernant l'obtention d'approbations en temps opportun. Par exemple, plusieurs rappels portaient sur l'obligation d'obtenir une autorisation de dépenses supplémentaires avant d'entamer les travaux.

Le ministère a aussi mené d'autres actions pour améliorer ce volet de la gestion contractuelle. Entre autres, il a développé un module sur les modifications au contrat dans son programme de formation en gestion contractuelle. De même, il présente des renseignements sur les avenants dans un des bilans trimestriels déposés au comité de gestion. Par ailleurs, des modifications ont été apportées au processus d'approbation des contrats. D'une part, depuis mars 2019, les chargés de projet peuvent autoriser la signature d'avenants inférieurs à 10 000 dollars, lorsque le total des avenants ne dépasse pas 5 % du montant initial du contrat. D'autre part, le formulaire d'autorisation de négocier avec l'entrepreneur et le formulaire d'autorisation d'exécution des travaux feront l'objet de modifications. La mise en place de ces deux mesures étant récente ou postérieure à nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leur impact.

Dépenses supplémentaires et variations de quantité

Concernant les dépassements de coûts importants résultant de dépenses supplémentaires et de variations de quantité, le MTQ n'a pas modifié son approche. Il traite toujours les deux situations de façon distincte sans exiger qu'une autorisation d'un niveau approprié soit prise en compte lorsque le total des deux situations dépasse un certain pourcentage de la valeur du contrat initial. Le ministère justifie cette façon de faire par le fait que ses processus actuels sont cohérents avec la *Loi sur les contrats des organismes publics*, c'est-à-dire que les variations de quantité ne requièrent pas l'approbation du sous-ministre selon la loi. Il ajoute que sa structure d'approbation est basée sur une gestion des risques qui lui permet de demander le niveau d'approbation actuel. Toutefois, le sous-ministre est maintenant informé du dépassement des coûts lorsque les contrats sont terminés, au moment où les bilans sont déposés au comité de gestion.

Nous ne partageons pas entièrement cet avis. Pour assurer un bon contrôle des coûts, le MTQ aurait avantage à réévaluer sa position concernant les situations présentant des dépassements de coûts significatifs lorsqu'une partie importante de ces dépassements est due à des variations de quantité.

D'ailleurs, parmi les contrats analysés, 2 présentaient des variations significatives de quantité qui faisaient en sorte que le dépassement de coût total était de plus de 20 %, sans qu'une autorisation d'un niveau approprié ait été nécessaire. Par exemple, pour un contrat de 499 692 dollars, il y avait des avenants au contrat pour un montant de 9 953 dollars (2 % de la valeur initiale) et une variation de quantité d'une valeur de 97 917 dollars (19,6 % de la valeur initiale).

L'approche du ministère entraîne donc encore des dépassements de coûts importants sans qu'aucune autorisation de la haute direction ne soit exigée avant le début des travaux. Rappelons que l'autorisation du sous-ministre ou de ses adjoints pour les dépenses supplémentaires est nécessaire dans les circonstances présentées ci-après.

Type de dépense	Montant initial du contrat	Pourcentage de la dépense supplémentaire (cumulatif)	Niveau d'autorisation
Modification au contrat (avenants)	Moins de 101 100 dollars	20 % ou plus	Sous-ministre adjoint ou associé
	101 100 dollars et plus	10 % ou plus	Sous-ministre
Variation de quantité	Moins de 5 millions de dollars	20 % ou plus	Sous-ministre adjoint ou associé
	5 millions de dollars et plus	15 % ou plus	Sous-ministre adjoint ou associé

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

- Pour plusieurs avenants, les autorisations requises n'ont pas été obtenues avant le début des travaux.
- Les dépassements de coûts importants occasionnés par le cumul des modifications aux contrats (avenants) et des variations de quantité ne sont toujours pas encadrés.

Programmes de contrats à exécution sur demande

2.4 Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

En 2017, le MTQ ne s'assurait pas que les objectifs liés aux programmes de contrats à exécution sur demande étaient atteints, c'est-à-dire qu'il y avait une répartition équitable des contrats entre les firmes et une plus grande participation des firmes de petite envergure.

En outre, ces programmes créaient des situations pour lesquelles le ministère risquait de payer les services plus cher. Une firme pouvait proposer des ressources plus expérimentées que ce qui était exigé minimalement dans les programmes de contrats à exécution sur demande. Les ressources pouvaient alors être rémunérées à un taux horaire supérieur au taux prévu pour l'expérience requise, étant donné que la rémunération fixée était fonction de l'expérience réelle de la ressource.

Ce qui appuie notre appréciation

Depuis 2008, comme le prévoient les règles gouvernementales pour les contrats de services professionnels relatifs aux infrastructures de transport, le ministère a mis en place des programmes de contrats à exécution sur demande. Ces programmes visent d'abord à qualifier des firmes après un appel d'offres public. Par la suite, selon les besoins du ministère, des contrats sont accordés aux firmes qualifiées.

Lors des visites des directions générales territoriales, nous avons relevé qu'une des problématiques soulevées en 2017 a perduré. Ainsi, pour 14 des 15 contrats que nous avons vérifiés, le ministère a continué d'accepter des ressources plus expérimentées que ce qui était requis. Le ministère avait lui aussi constaté des difficultés d'application des programmes de contrats à exécution sur demande et il a décidé de revoir les objectifs de ces programmes.

En décembre 2018, il a approuvé de nouveaux objectifs à l'égard de ses programmes de contrats à exécution sur demande. Les objectifs poursuivis par le ministère visent à ce que ces programmes :

- facilitent la réalisation des travaux prévus dans sa programmation annuelle ;
- assurent une saine gestion des fonds publics ;
- lui permettent de demeurer agile et efficient dans sa gestion contractuelle, en respect de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et de ses règlements afférents.

Il est important de noter que la plus grande participation des firmes de petite envergure n'est plus un objectif visé par le ministère étant donné qu'il ne peut plus effectuer d'appels d'offres publics régionalisés à la suite des changements apportés aux accords intergouvernementaux, alors que c'était le cas dans ses précédents programmes.

En janvier 2020, le MTQ a mis en place les nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande pour une durée d'un an, et il a élargi leur portée à 11 domaines d'activité en services professionnels, soit 6 domaines de plus qu'en 2017.

En outre, le ministère prévoit un allègement du processus de gestion contractuelle pour ces nouveaux programmes. En effet, le nouveau processus se traduit par la réduction du nombre d'ententes entre le ministère et les prestataires de services et du nombre d'appels d'offres et de comités de sélection, ainsi que par des efforts de rédaction des devis.

Les principales modalités des nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande sont :

- la classification des ressources des prestataires de services pour desservir toutes les directions générales territoriales plutôt que de faire cet exercice pour chacune des directions ;
- le rehaussement de 315 000 à 600 000 dollars du seuil maximal pour les contrats de génie routier, d'ingénierie des ponts et d'assurance qualité, et l'absence de seuil maximal pour les contrats dans les autres domaines d'activité retenus ;
- la possibilité pour un prestataire de services de présenter une combinaison de ressources qu'il juge aptes à rendre le service demandé, tout en étant en adéquation avec les exigences et le montant estimé par le ministère ;
- l'ajout de critères pris en considération lors de la répartition des demandes d'exécution, tels que la distance entre le bureau du prestataire de services et le lieu des travaux, la complexité des demandes, la disponibilité des ressources et l'envergure des mandats ;
- l'encadrement des dépassements de coûts, dont l'obligation d'effectuer des analyses d'écart selon des seuils établis.

Comme les nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande viennent d'être mis en place, les retombées de ceux-ci restent à démontrer. Il sera donc important que le ministère en mesure les effets, notamment à l'égard des objectifs qu'il a fixés, mais aussi pour évaluer si cette nouvelle façon de faire facilite l'accès de divers fournisseurs aux contrats du ministère.

Élément limitant l'application de la recommandation

- Les résultats des programmes de contrats à exécution sur demande devront être mesurés afin de s'assurer que la nouvelle façon de faire favorise l'atteinte des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, dont l'accessibilité des fournisseurs aux contrats du MTQ, et que le MTQ paie un juste prix pour les travaux qu'il confie aux firmes de génie-conseil.

Situations d'urgence

2.5 Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Les contrats attribués en situation d'urgence présentaient les lacunes suivantes :

- des délais importants entre le début des travaux et la signature du contrat ;
- des problèmes à l'égard du contrôle des coûts ;
- des délais importants pour l'obtention de l'autorisation du sous-ministre.

Ce qui appuie notre appréciation

Les contrats octroyés par le MTQ en situation d'urgence, bien que peu nombreux, sont considérés comme des contrats à risque puisqu'ils sont conclus de gré à gré sans passer par un processus d'appel d'offres public, et ce, même lorsque l'estimation des coûts est supérieure à 100 000 dollars. Rappelons que cette mesure d'exception est prévue dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Amélioration du processus d'autorisation

Lors de l'exercice 2018-2019, 21 contrats ont été conclus en situation d'urgence pour une valeur initiale totale de 16,2 millions de dollars. Ce nombre est de 43 pour l'exercice 2019-2020, pour une valeur initiale totale de 20,4 millions de dollars.

Toute situation d'urgence doit faire l'objet d'une autorisation avant le début des travaux. En juin 2017, le ministère a révisé sa procédure d'octroi de contrats attribués en situation d'urgence pour permettre leur préautorisation par courriel du sous-ministre avant le début des travaux. Ce courriel doit notamment contenir une brève description de la nature de l'urgence et des mesures d'intervention requises ainsi que de l'envergure approximative des coûts du contrat et une date approximative du début des travaux.

En outre, depuis février 2018, le sous-ministre adjoint peut préautoriser l'octroi de contrats en situation d'urgence lorsque le coût de l'ensemble des travaux est inférieur à 1 million de dollars. Le MTQ a aussi simplifié la documentation exigée (plans, devis, bordereaux, etc.) étant donné la nature urgente du contrat à réaliser.

En 2019, il a été précisé que, dorénavant, seul le rétablissement à court terme peut faire l'objet de contrats attribués en situation d'urgence ; pour le rétablissement à long terme, le processus normal d'attribution doit être suivi.

Mentionnons que le ministère a développé une capsule de formation en ligne sur le sujet pour ses employés intervenant en gestion contractuelle.

Rétablissement à court terme et à long terme

Le rétablissement à court terme correspond au rétablissement de la sécurité des personnes, de la mobilité et de la protection des infrastructures. Le rétablissement à long terme correspond au retour à l'efficacité.

Depuis 2018, la procédure précise également que tout dépassement du coût préautorisé des travaux doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation, et ce, dès que l'estimation est revue à la hausse. En pratique, ce contrôle s'avère peu efficace pour le contrôle des coûts, car pour trois des six contrats analysés le montant préautorisé était significativement plus élevé que le montant du contrat octroyé, ce qui éliminait la nécessité de devoir faire une nouvelle demande d'autorisation. Nous n'avons retracé aucune documentation à l'appui du montant demandé.

Les écarts entre le montant préautorisé et le montant du contrat variaient de 75 000 à 202 000 dollars et représentaient de 14 % à 100 % du montant initial du contrat. En ce qui concerne le seul contrat pour lequel une deuxième approbation a été requise, le montant demandé n'était pas adéquatement justifié.

Par ailleurs, pour deux des six contrats analysés, l'estimation des coûts n'avait aucune utilité puisqu'elle a été produite après la fin des travaux, alors que le coût final des travaux était connu. D'ailleurs, pour ces deux contrats, l'estimation correspondait exactement au coût du contrat.

Soulignons que, pour les contrats attribués en situation d'urgence, le MTQ fait état dans ses suivis trimestriels des écarts moyens entre les montants estimés et ceux des contrats. Cet exercice n'a aucune valeur si l'estimation des coûts n'a pas été faite au moment opportun.

Délai important avant la signature des contrats

Le délai entre le début des travaux et la signature du contrat est toujours important. Ainsi, pour quatre des six contrats analysés, ces délais varient de 61 à 316 jours. Dans ces quatre cas, le contrat a d'ailleurs été signé après la fin des travaux. Soulignons que, parmi les six contrats, un seul n'avait pas obtenu l'autorisation du sous-ministre en temps opportun.

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

- Les délais sont importants entre le début des travaux réalisés en situation d'urgence et la signature du contrat.
- Des estimations de coûts sont produites après la fin des travaux.
- Les montants préautorisés sont surévalués de façon importante par rapport aux coûts des contrats.

Réception d'une seule offre conforme

2.6 Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

Les analyses qui étaient effectuées par le MTQ pour connaître les marchés n'étaient pas suffisamment approfondies pour qu'il puisse adapter ses stratégies d'intervention, et ce, afin de permettre une plus grande concurrence. Par ailleurs, dans le cas de certains contrats pour lesquels le ministère avait reçu une seule offre conforme, sa justification pour signer tout de même le contrat n'était pas suffisante.

Ce qui appuie notre appréciation

Analyse des marchés améliorée

En 2018-2019 et en 2019-2020, le MTQ a mis en œuvre des actions qui lui ont permis de déterminer certains facteurs pouvant influencer la concurrence et les prix dans certaines régions concernant la fabrication et la pose d'enrobés ainsi que le déneigement et le déglacage des routes. Par exemple, ses analyses ont démontré que, pour réaliser des activités de fabrication et de pose d'enrobés, les entrepreneurs doivent posséder des centrales d'enrobage ou avoir accès à de telles centrales. Or, les coûts d'acquisition et de modernisation des centrales d'enrobage sont élevés et peuvent constituer des barrières à l'entrée de nouveaux fournisseurs dans un marché régional ou au maintien de la concurrence par les entrepreneurs existants.

Le MTQ fait également le suivi des indicateurs stratégiques en matière de concurrence présentés par domaine d'activité et par direction générale territoriale. Il s'intéresse aussi à des indicateurs de prix visant à déterminer si des contrats accordés dans un domaine donné ont subi une hausse importante ou si les hausses de prix s'écartent de façon importante des estimations du ministère. Les résultats de ces indicateurs sont consignés dans le *Bilan des activités contractuelles – volet concurrence*, publié annuellement par le ministère. Comme les résultats sont aussi présentés par direction générale territoriale, le ministère est en mesure d'identifier les directions régionales territoriales où des efforts particuliers devront être déployés. Le MTQ est à explorer de nouvelles stratégies. À titre d'exemple, il s'affaire à réviser ses circuits pour le déneigement, à lancer ses appels d'offres publics plus tôt, à introduire des clauses de partage des risques et à offrir des contrats d'une durée ferme de 3 ans.

S'il est évident que le ministère a accru ses actions pour mieux connaître les marchés dans lesquels il opère, les retombées visées par ses récentes stratégies ne sont pas encore au rendez-vous dans certains domaines. Selon les informations présentées par le MTQ, le nombre de contrats avec un seul soumissionnaire conforme demeure problématique pour les domaines du déneigement et de l'enrobé. À titre d'exemple, en 2016-2017, 28 contrats de déneigement avec un seul soumissionnaire conforme avaient été dénombrés. Ce nombre est passé à 72 en 2017-2018, puis à 61 en 2018-2019.

Justification de l'octroi de contrats à partir d'une seule offre conforme peu documentée

Pour les 15 contrats que nous avons vérifiés pour lesquels le ministère a reçu une seule offre conforme, la justification de signer quand même le contrat n'était pas suffisante dans 6 cas. Par exemple, les renseignements fournis dans le formulaire du sous-ministre étaient incomplets, car ils ne renseignaient pas sur les raisons du manque de concurrence qui était relevée dans le dossier. Bien que la problématique perdure depuis 2009, ces résultats représentent une amélioration par rapport à ceux de l'audit de 2017, alors que la justification n'était pas suffisante pour 11 des 17 contrats vérifiés.

Information disponible non utilisée

Dans le cas de contrats pour lesquels une seule offre conforme a été reçue, le MTQ ne procède pas à la vérification systématique des formulaires de non-participation à un appel d'offres afin de détecter des situations concurrentielles problématiques. Pourtant, cela lui permettrait de détecter des tendances en matière de concurrence. D'ailleurs, lors de notre vérification des contrats, nous avons relevé deux situations où les informations contenues dans ces formulaires soulevaient une problématique de concurrence, alors que le service de l'analyse des marchés du ministère n'avait pas relevé ces situations.

Les formulaires remplis par les non-participants à un appel d'offres renferment une multitude d'informations sur la situation concurrentielle d'un domaine d'activité. Ces informations ne sont pas centralisées, les formulaires étant numérisés et consignés au dossier électronique du contrat, à la pièce. Le service de l'analyse des marchés du ministère ne peut donc pas encore exploiter ces informations de façon efficace pour en dégager des tendances ou pour déceler des problématiques concurrentielles.

Éléments limitant l'application de la recommandation

- Le domaine du déneigement et celui de la fabrication et de la pose des enrobés présentent toujours des enjeux de concurrence.
- Lorsqu'une seule offre conforme est reçue, les renseignements fournis pour signer quand même le contrat sont insuffisants.
- Les formulaires remplis par les non-participants à un appel d'offres renferment une multitude d'informations sur la situation concurrentielle d'un domaine d'activité. Le MTQ n'exploite pas ces informations à leur plein potentiel.

Estimation des coûts

3.8 Démontrer plus de rigueur pour l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés aux firmes de génie-conseil.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

L'estimation des coûts des mandats d'inspection confiés à des firmes de génie-conseil n'était pas toujours soutenue par des analyses rigoureuses. D'une part, aucune orientation concernant la réalisation de ces estimations n'avait été établie. D'autre part, des informations importantes pour effectuer des estimations n'étaient pas colligées dans le système de gestion des structures du Québec.

Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère fournit des directives incomplètes à ses employés concernant l'élaboration des estimations. Ces directives se limitent à exiger la saisie de l'information dans le système de gestion des structures du Québec. Elles ne font aucune mention de l'utilisation qui doit être faite de cette information pour établir les estimations. D'ailleurs, deux des directions générales territoriales visitées ne consultent pas l'information colligée dans le système.

Par ailleurs, le ministère a amorcé la compilation des données réelles historiques colligées dans le système, notamment les heures consacrées à l'inspection des structures, afin d'avoir de l'information fiable pour établir ses estimations de coûts des inspections. Toutefois, pour un nombre significatif des activités, aucune heure n'est compilée.

En effet, notre analyse démontre qu'en 2018, pour 18 % des inspections de structures réalisées par le personnel du ministère, soit pour 577 des 3 212 des inspections, le nombre d'heures qui a été nécessaire pour réaliser l'activité n'est pas précisé; ce pourcentage est de 19 % pour l'année 2019, ce qui correspond à 547 des 2 809 inspections.

Pour ce qui est des inspections de structures confiées à des firmes, les heures consacrées à l'activité sont rarement colligées dans le système. Uniquement 1 % d'entre elles l'ont été en 2018 et 13 % en 2019. Le MTQ explique qu'il a plutôt choisi de mettre l'accent sur les heures réalisées par ses ressources internes. Nous sommes d'avis que le ministère se prive d'une information importante. En effet, ces données permettraient au MTQ de mieux estimer le nombre d'heures nécessaires pour les prochains mandats d'inspection qui seront confiés à des firmes de même que leur coût.

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

- Le ministère n'a pas d'orientation quant à la façon d'utiliser l'information colligée dans le système de gestion des structures du Québec pour établir l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés à des firmes de génie-conseil.
- Pour un nombre significatif d'inspections de structures colligées dans le système de gestion des structures du Québec, le nombre d'heures consacrées à l'activité n'est pas indiqué.

Renforcement de l'expertise pour la conservation des structures

3.10 Réévaluer son plan de renforcement de l'expertise afin de trouver l'équilibre entre le niveau des travaux effectués par des ressources internes et celui des travaux réalisés à l'externe, particulièrement en ce qui a trait à la conservation des structures.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que nous avons constaté initialement

En 2015, le MTQ accusait un retard important dans des domaines clés par rapport aux cibles établies pour des activités devant être réalisées par ses ressources internes, particulièrement pour les travaux de conservation des structures (tableau 10).

TABLEAU 10 Évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne de 2012-2013 à 2014-2015

	2012-2013		2013-2014		2014-2015		Cible 2016-2017
	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets
Inspections générales ¹	43	43	57	57	66	66	80
Préparation des projets ²	41	29	41	33	53	41	64
Surveillance des travaux routiers ³	16	8	21	13	36	21	35

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

2. Le pourcentage repose sur la valeur des projets préparés.

3. Le pourcentage a été établi en fonction du coût des travaux surveillés.

Source : MTQ.

Ce qui appuie notre appréciation

Le tableau 11 présente l'évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne depuis 2016, tout particulièrement pour la conservation des structures, ainsi que les nouvelles cibles du ministère.

TABLEAU 11 Évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne de 2016-2017 à 2018-2019

	2016-2017		2017-2018		2018-2019		Cible 2018-2019
	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets	Conservation des structures	Tous les projets
Inspections générales ¹	59	59	74	74	74	74	80
Préparation des projets ²	58	60	62	68	64	69	64
Surveillance des travaux routiers ³	38	37	40	43	36	37	38

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

2. Le pourcentage repose sur la valeur des projets préparés.

3. Le pourcentage a été établi en fonction du coût des travaux surveillés.

Source : MTQ.

Globalement, selon les données du MTQ, le pourcentage des activités réalisées par les ressources internes pour la conservation des structures s'est amélioré de manière significative depuis 2016-2017. Toutefois, pour les inspections générales, la cible de 80 % n'est pas encore atteinte, et ce, même après 3 ans.

Les résultats par direction générale territoriale pour les inspections générales sont présentés dans le tableau 12. La cible n'est pas atteinte pour 5 des 13 directions. On remarque une grande variation des résultats annuels à la direction générale territoriale Laurentides–Lanaudière. Cette variation s'explique par le fait que des travaux qui devaient être faits par des firmes n'ont pas pu être réalisés comme prévu en 2017-2018 parce que, pour des raisons administratives, l'appel d'offres a été annulé. Seuls les travaux qui devaient être réalisés par les ressources internes du ministère ont donc été réalisés en 2017-2018. Les travaux qui n'ont pu être réalisés par les firmes ont été réalisés par celles-ci en 2018-2019, ce qui a réduit la proportion des travaux réalisés par les ressources internes pour 2018-2019. Le ministère estime que, si l'appel d'offres avait été réalisé comme prévu, 71 % des activités d'inspection générale auraient été réalisées à l'interne en 2017-2018 et en 2018-2019. Ce pourcentage se situe tout de même sous la cible de 80 %.

TABLEAU 12 Évolution du pourcentage des inspections générales réalisées à l'interne de 2016-2017 à 2018-2019¹

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Laurentides-Lanaudière	49	100	26
Chaudière-Appalaches	50	79	67
Région métropolitaine de Montréal	50	57	69
Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	58	78	77
Mauricie-Centre-du-Québec	59	79	77
Estrie	54	72	81
Outaouais	82	98	81
Capitale-Nationale	60	98	88
Côte-Nord	94	93	95
Saguenay-Lac-Saint-Jean	64	85	98
Montérégie	100	100	100
Abitibi-Témiscamingue	100	100	100
Nord-du-Québec	100	100	100
Ensemble du Québec	59	74	74

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

Source : MTQ.

Pour ce qui est de la préparation des projets afférents à la conservation des structures, le ministère a atteint sa cible. Pour la surveillance des travaux routiers, il l'a presque atteinte, bien que plusieurs directions générales territoriales ne l'aient pas atteinte. Le ministère devra donc poursuivre ses efforts, tout en veillant à ne pas négliger les activités qui ne sont pas liées à la conservation des structures.

Élément limitant l'application de la recommandation

- Dans certaines directions générales territoriales, le ministère n'a pas encore atteint les cibles concernant la proportion des activités d'inspection générale devant être réalisées par les ressources internes. Des efforts sont aussi nécessaires concernant l'activité de surveillance des travaux routiers.

Recommandations de la Commission de l'administration publique

4.1 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. QUE le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition du ministère en mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés à la gouvernance et à la transformation organisationnelle. Le ministère a mentionné que le plan de transformation organisationnelle en cours était une réponse aux différents constats dressés au fil des années par les organismes de surveillance.

La Commission a demandé au ministère de lui transmettre, à la fin de chaque période ciblée, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle.

Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis à la Commission le bilan de la deuxième année de son plan de transformation organisationnelle le 23 mai 2019, soit 53 jours suivant la fin de l'exercice ciblé. Ce délai de transmission est jugé raisonnable.

Le bilan transmis fait état de façon détaillée des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan. De plus, le tableau de bord du plan au 31 mars 2019 apporte des précisions et des justifications au sujet des étapes des projets non réalisées.

4.2 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition de mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés au plan d'action préparé par le ministère en réponse aux recommandations formulées par le Vérificateur général.

La Commission a demandé au ministère de lui adresser une copie de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général.

Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis au Vérificateur général l'état d'avancement annuel de son plan d'action le 18 juillet 2019, soit 34 jours après l'échéance fixée (14 juin 2019). Il a ensuite transmis cet état d'avancement à la Commission le 30 juillet 2019, soit 12 jours après l'avoir transmis au Vérificateur général. Ce délai a été jugé raisonnable.

4.3 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment :

- le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience ;
- les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi.

QUE ces données soient comparées sur au moins trois années.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition de mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés aux mesures adoptées par le ministère pour développer une expertise rigoureuse. Le ministère a affirmé que le nombre d'ingénieurs avait augmenté et que les résultats se traduisaient par une augmentation de la proportion des travaux réalisés par les ressources internes par rapport à ceux réalisés par des ressources externes.

La Commission a demandé au ministère d'ajouter certaines données sur la reconstruction de l'expertise au sein du ministère dans son rapport annuel de gestion.

Ce qui appuie notre appréciation

Dans ses rapports annuels de gestion 2017-2018 et 2018-2019, le ministère a ajouté des données concernant la répartition des ingénieurs selon le nombre d'années d'expérience, ainsi que sur les nouvelles embauches, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emplois. Les données présentées sont comparées sur au moins trois années.

Par contre, ces données sont présentées en pourcentage, et non en quantité comme l'avait demandé la Commission. Le portrait qui en résulte est incomplet. Par exemple, les pourcentages présentés dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 indiquent que la proportion d'ingénieurs expérimentés (plus de 10 ans d'expérience) diminue, étant passée de 46 % en 2016-2017 à 44 % en 2018-2019. Or, les données en nombre révèlent plutôt l'ajout de 33 ressources, ce qui représente une augmentation de 8 %.

Qui plus est, les données présentées dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 comportent des erreurs de classification qui peuvent mener à des erreurs d'interprétation. Par exemple, en ce qui concerne l'évolution du nombre d'employés réguliers embauchés, les résultats présentés suggèrent que la proportion des ingénieurs âgés de 36 à 45 ans s'est maintenue à 17 % depuis 2017-2018, alors qu'en réalité elle a augmenté à 25 %. En contrepartie, la proportion des ingénieurs embauchés âgés de 35 ans ou moins et celle des ingénieurs âgés de 56 ans ou plus ont diminué (tableau 13).

TABLEAU 13 Pourcentage d'ingénieurs embauchés par le ministère selon l'âge

	2017-2018		2018-2019	
	MTQ	MTQ	Réel	Écart
35 ans ou moins	68	67	63	(4)
36 à 45 ans	17	17	25	8
46 à 55 ans	10	10	10	0
56 ans ou plus	5	6	2	(4)

Source : MTQ.

Élément limitant l'application de la recommandation

- Les rapports annuels de gestion du ministère ne présentent pas un portrait exact du renforcement de son expertise.

5.1 QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère des Transports				

Ce que la Commission avait demandé

Par suite de l'audition qu'elle a tenue le 8 juin 2016 sur différents sujets relatifs à la gestion du ministère, la Commission a recommandé que le sous-ministre des Transports soit convoqué en audition à l'automne 2016 à ce sujet.

La Commission a entendu le sous-ministre le 22 février 2017. Elle a ensuite demandé qu'un état de situation de la mise en place des actions prévues dans le plan de transformation organisationnelle du ministère lui soit transmis au plus tard le 30 septembre 2017.

Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle le 11 octobre 2017, soit 11 jours après l'échéance fixée par la Commission. Ce délai est jugé raisonnable.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU SUIVI

Les tableaux 14 et 15 ci-après présentent notre appréciation de l'application des recommandations en lien avec la gestion contractuelle adressées au ministère des Transports par le Vérificateur général et la Commission de l'administration publique, qui ont fait l'objet d'un suivi dans le présent rapport.

TABEAU 14 Application des recommandations du Vérificateur général formulées en 2017

	Sans objet	Application insatisfaisante		Application satisfaisante	
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées
Audit particulier : gestion contractuelle – partie 1					
1.1 Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.					
1.2 Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.					
1.3 Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.					
1.4 Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficacité et l'efficacité du processus de gestion contractuelle.					
1.5 Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficacité et l'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.					
1.6 Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.					

Sans objet	Application insatisfaisante		Application satisfaisante	
	Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées
Audit particulier : gestion contractuelle – partie 1				
1.7 Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer : ■ qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ; ■ qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ; ■ qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.				
1.8 Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.				
1.9 S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.				
Sous-total		2	6	1
Audit particulier : gestion contractuelle – partie 2				
2.1 Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.				
2.2 Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.				
2.3 Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.				
2.4 Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.				
2.5 Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.				

	Sans objet	Application insatisfaisante		Application satisfaisante	
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées
2.6 Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme.					
2.7 Publier en temps opportun l'information exigée par la réglementation dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement ¹ .					
Sous-total			4	2	
Total des recommandations			6	8	1
Taux d'application²				60 %	

1. La recommandation 2.7 n'a pas fait l'objet d'un suivi détaillé étant donné que l'Autorité des marchés publics effectuera des travaux en lien avec ce volet.
2. Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte. Par exemple, les recommandations jugées caduques ou sans objet, celles qui ont été appliquées au cours d'une année précédente et celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

TABLEAU 15 Application des recommandations du Vérificateur général formulées en 2015

	Sans objet	Application insatisfaisante		Application satisfaisante	
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures					
3.8 Démontrer plus de rigueur pour l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés aux firmes de génie-conseil.					
3.10 Réévaluer son plan de renforcement de l'expertise afin de trouver l'équilibre entre le niveau des travaux effectués par des ressources internes et celui des travaux réalisés à l'externe, particulièrement en ce qui a trait à la conservation des structures.					
Total des recommandations			1	1	
Taux d'application ¹			50 %		

1. Ce taux d'application concerne uniquement les deux recommandations du rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures* en lien avec la gestion contractuelle. Pour le suivi de l'ensemble des recommandations de ce rapport prises en compte en 2019-2020, voir le chapitre 5 du présent tome.

TABLEAU 16 Application des recommandations de la Commission de l'administration publique

	Sans objet	Application insatisfaisante		Application satisfaisante	
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées
38 ^e rapport de la Commission (juin 2018)					
4.1 QUE le ministère transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. Que le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.					
4.2 QUE le ministère, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.					
4.3 QUE le ministère ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment : ■ le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience ; ■ les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi. QUE ces données soient comparées sur au moins trois années.					
36 ^e rapport de la Commission (juin 2017)					
5.1 QUE le ministère transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.					
Total des recommandations				1	3
Taux d'application ¹				100 %	

1. Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte.

NOUVEAU MANDAT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Conformément au décret numéro 1124-2019 du 13 novembre 2019 publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 4 décembre 2019, les conditions et les modalités de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports par l'Autorité des marchés publics sont les suivantes :

- L'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports est effectué par l'Autorité des marchés publics sur une période de trois ans, à compter du 13 novembre 2019.
- Sans limiter la généralité de ce qui précède, l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports porte sur :
 - l'analyse préalable des conditions du marché ;
 - la définition des besoins ;
 - les estimations ;
 - les appels d'offres ;
 - le processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs ;
 - l'exécution des contrats ;
 - la terminaison des contrats ;
 - l'évaluation de rendement des fournisseurs de tous les contrats en cours d'élaboration, d'octroi, d'attribution, d'exécution ou terminés avant le 13 novembre 2022 ;
 - la qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle ;
 - la performance, l'efficacité, la cohérence, l'harmonie et l'amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification.
- L'Autorité des marchés publics produit un rapport contenant notamment ses constats et ses recommandations :
 - au terme de chaque examen effectué pour chaque catégorie de contrat ou de direction spécifique ciblée ;
 - à la fin de chaque année suivant la date du décret ;
 - à la fin de la deuxième année et de la troisième année suivant la date du décret concernant le suivi des recommandations formulées au ministère des Transports ;
 - après la fin de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports.

Ces rapports sont fournis au Secrétaire du Conseil du trésor à l'exception du rapport final après la fin de l'examen de la gestion contractuelle qui est fourni au président du Conseil du trésor, conformément à l'article 81 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chapitre A-33.2.1).

- Dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de vérification et d'enquête, en vertu des articles 23 à 27 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'Autorité des marchés publics peut notamment, pendant la période où elle effectue l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports, requérir de ce dernier qu'il lui fournisse tous les accès nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs prévus à l'article 24 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*.

CHAPITRE 5

Application des recommandations du Vérificateur général du Québec

Suivis d'audits de performance

EN BREF

Le Vérificateur général rend compte à l'Assemblée nationale, dans le présent rapport, des résultats relatifs :

à l'analyse, en 2019-2020, des plans d'action que les ministères et organismes ont produits à la suite de rapports d'audit de performance publiés par le Vérificateur général ;

à l'application de recommandations formulées dans ses rapports d'audit de performance publiés antérieurement et pour lesquels il a réalisé un suivi en 2019-2020 ;

à l'application de recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) et en lien avec un des rapports d'audit de performance du Vérificateur général pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020.

CONSTATS

Sur les 17 plans d'action analysés, 14 (82 %) répondent aux critères utilisés par le Vérificateur général.

Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général est de **78 %**.

Année 1	Année 2	Année 3
Application satisfaisante ¹ : 69 73 recommandations prises en compte	Application satisfaisante ¹ : 47 60 recommandations prises en compte	Application satisfaisante ¹ : 100 144 recommandations prises en compte
95 % taux d'application	78 % taux d'application	69 % taux d'application

1. L'application est jugée satisfaisante pour les recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 91 %, soit 21 recommandations sur 23.

ÉQUIPE

Serge Giguère
Sous-vérificateur général

Rachel Mathieu
Directrice d'audit

Audrey Cliche
Philippe Després
Julie LeBlond
Stéphane Michaud

SIGLES

CAP	Commission de l'administration publique
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
MIFI	Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
RARC	Responsable de l'application des règles contractuelles
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres
TEQ	Transition énergétique Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	229
Sur les 17 plans d'action analysés, 14 (82 %) répondent aux critères utilisés par le Vérificateur général.....	230
Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général est de 78 %.....	233
Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 91 %.	241
Information détaillée	243

MISE EN CONTEXTE

1 Dans le cadre de ses travaux d'audit de performance, le Vérificateur général du Québec formule des constats et des recommandations afin que les ministères et organismes audités améliorent leur gestion des fonds publics.

2 Depuis mai 2017, le Vérificateur général publie annuellement un rapport dans lequel il présente les résultats de ses travaux relatifs à l'application des recommandations, rapport qui inclut également les résultats des travaux du commissaire au développement durable. Cette année, le Vérificateur général et le commissaire au développement durable ont décidé de publier chacun un rapport distinct afin de mettre en lumière l'application de leurs propres recommandations.

3 Dans le présent rapport, le Vérificateur général rend compte des résultats relatifs :

- à l'analyse, en 2019-2020, des 17 plans d'action que les ministères et organismes ont produits à la suite de rapports d'audit de performance publiés par le Vérificateur général ;
- à l'application de 277 recommandations formulées par le Vérificateur général dans 23 rapports d'audit de performance, publiés de mai 2015 à novembre 2018 ;
- à l'application de 23 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans l'un ou l'autre de ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, recommandations qui sont en lien avec un des rapports d'audit de performance du Vérificateur général pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020.

4 Pour réaliser ses travaux relatifs à l'application des recommandations, le Vérificateur général a entre autres analysé les états d'avancement produits par les ministères et organismes en 2019-2020.

5 Le processus de suivi de l'application des recommandations est présenté en détail dans la section Information détaillée.

Pourquoi avons-nous fait ces suivis ?

6 Le suivi du taux d'application des recommandations est le moyen privilégié par le Vérificateur général pour évaluer les retombées de ses travaux. En effet, les interventions du Vérificateur général sont utiles dans la mesure où ses recommandations donnent lieu à des progrès significatifs, puisque celles-ci visent à corriger les lacunes relevées au cours de ses travaux.

Plan d'action

Un plan d'action contient notamment les actions prévues par les ministères et organismes audités. Celles-ci devraient permettre de corriger les lacunes relevées lors de l'audit de performance.

État d'avancement

Après l'élaboration d'un plan d'action visant à répondre aux recommandations publiées dans un rapport d'audit de performance, le ministère ou l'organisme audité produit annuellement un état d'avancement de son plan d'action. Dans cet état d'avancement, il doit notamment :

- dresser un état de situation quant aux actions entreprises pour corriger chacune des lacunes et joindre la documentation pertinente ;
- fournir sa propre évaluation concernant l'application des recommandations.

CONSTAT 1

Sur les 17 plans d'action analysés, 14 (82 %) répondent aux critères utilisés par le Vérificateur général.

Qu'avons-nous constaté ?

7 En 2019-2020, 14 plans d'action analysés par l'équipe du Vérificateur général ont respecté les critères utilisés (tableau 1). Les ministères et organismes ont bien collaboré aux travaux d'analyse. Le Vérificateur général les encourage à maintenir leurs efforts dans l'avenir pour la mise en œuvre de ces plans.

Critères d'analyse des plans d'action

- Des actions complètes, pertinentes et suffisantes
- Un responsable de la coordination du plan d'action
- Un responsable pour chacune des actions
- Des échéances réalistes
- Un indicateur pertinent pour chaque action, qui permet de mesurer la réalisation de celle-ci ou ses effets

TABLEAU 1 Respect des critères d'analyse des plans d'action

Mois de publication des rapports ¹	Nombre de rapports	Nombre de plans d'action ²	Nombre de plans respectant les critères
Mai 2018	1	4	4
Mai 2019	3	13 ³	10
Total	4	17	14

1. En raison de la pandémie de COVID-19, les résultats de l'analyse des plans d'action produits à la suite des rapports d'audit de performance publiés en novembre 2019 seront présentés dans le prochain rapport sur le suivi de l'application des recommandations du Vérificateur général. Celui-ci sera publié en 2020-2021.

2. Dans un rapport, une ou plusieurs entités peuvent faire l'objet de recommandations. Ainsi, plusieurs plans d'action peuvent être produits pour un même rapport.

3. Parmi les 14 ministères et organismes audités, un organisme n'a pas transmis de plan d'action, car il n'a adhéré à aucune des recommandations qui lui avaient été adressées.

8 L'appréciation de la qualité des plans d'action vise à évaluer si les actions prévues par les ministères et organismes permettront de corriger les lacunes relevées dans les rapports d'audit de performance, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable qui, sauf exception, ne doit pas dépasser trois ans.

9 Les critères utilisés pour l'analyse des plans d'action et l'appréciation de la qualité de ceux-ci sont présentés dans la section Information détaillée.

Commentaires sur des plans d'action

10 Les sous-sections qui suivent présentent des éléments d'intérêt que le Vérificateur général a relevés lors de son analyse, en 2019-2020, des plans d'action produits par les ministères et organismes à la suite de rapports d'audit de performance.

Rémunération des hauts dirigeants (mai 2019)

11 Dans le rapport sur la rémunération des hauts dirigeants, le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de 11 entités gouvernementales, notamment des sociétés d'État à vocation commerciale et des établissements du réseau de l'éducation. Il a été particulièrement difficile d'obtenir l'adhésion de deux sociétés d'État à certaines recommandations qui portaient sur le contrôle de la rémunération des hauts dirigeants. D'ailleurs, Investissement Québec n'a soumis aucun plan d'action puisqu'il n'a adhéré à aucune des recommandations qui lui ont été adressées.

12 De plus, deux plans d'action reçus ne répondaient pas aux critères établis. Voici les problèmes que le Vérificateur général a relevés pour ces deux plans d'action.

Ministère ou organisme	Problèmes relevés par le Vérificateur général
Société des alcools du Québec	Les actions sont incomplètes pour deux recommandations auxquelles l'organisme n'a pas adhéré, soit les suivantes : ■ Déterminer des paramètres qui prennent davantage en considération le contexte de la fonction publique québécoise dans lequel elles évoluent pour établir les échelles salariales de leurs hauts dirigeants. ■ Revoir leur programme de rémunération incitative et ses modalités d'application en collaboration avec les organismes centraux du gouvernement afin de s'assurer qu'ils soient appropriés pour le secteur public [...].
Ministère des Finances	Bien que le plan d'action du ministère des Finances comporte des actions permettant de préciser les exigences concernant la divulgation de la rémunération des hauts dirigeants, il n'inclut aucun mécanisme de suivi visant à en assurer le respect. Par conséquent, il demeure un risque que les lacunes ne soient pas corrigées, même lorsque le plan d'action sera complètement mis en œuvre.

Soutien aux ménages à faible revenu et service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec (mai 2019)

13 Dans le rapport qui portait notamment sur le service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec, le Vérificateur général a adressé des recommandations à Hydro-Québec et à Transition énergétique Québec (TEQ). Contrairement au plan d'action d'Hydro-Québec, celui produit par TEQ n'a pas satisfait à tous les critères établis. Le Vérificateur général encourage TEQ à réévaluer certains éléments, qui sont présentés ci-dessous.

Critères	Problèmes relevés par le Vérificateur général	Explications
Nature des actions et indicateurs 	Les actions prévues par TEQ sont insuffisantes pour que les lacunes suivantes soient corrigées et les indicateurs ne permettent pas de mesurer la réalisation des actions : ■ En raison de la capacité d'accueil limitée du centre d'appels de TEQ, le transfert de l'appel téléphonique d'un client d'Hydro-Québec vers celui-ci n'est pas accompagné par un représentant d'Hydro-Québec. Cet accompagnement vise notamment à faciliter l'accès au programme Éconologis. ■ Le service à la clientèle de TEQ ne répond pas aux attentes en matière d'efficience. ■ Les lacunes technologiques alourdissent la tâche des employés de TEQ et limitent les possibilités d'automatisation des processus.	Deux des quatre actions ne sont pas suffisamment concrètes, ce qui risque de ne pas donner lieu à des corrections tangibles dans un délai raisonnable, soit les actions suivantes : ■ Poursuivre les travaux afin d'optimiser le service à la clientèle pour que des modifications technologiques soient mises en place. ■ Assurer les actions nécessaires pour l'obtention de ressources humaines afin d'optimiser le service à la clientèle. Certains indicateurs liés aux lacunes n'indiquent pas les résultats visés ou ils ne permettent pas de mesurer leur atteinte.
Échéances 	Certaines échéances sont irréalistes.	Il est improbable que les modifications technologiques prévues soient achevées à l'intérieur d'un an, compte tenu des défis que cela comporte.

CONSTAT 2

Le taux d'application des recommandations du Vérificateur général est de 78 %.

Qu'avons-nous constaté ?

14 En 2019-2020, le Vérificateur général a analysé 54 états d'avancement produits par les ministères et organismes, pour un total de 277 recommandations. Ces états d'avancement sont en lien avec 23 rapports d'audit de performance publiés par le Vérificateur général au cours des dernières années. Les balises lui ayant permis d'apprécier le degré d'application des recommandations sont présentées dans la section Information détaillée.

15 En 2019-2020, le taux d'application des recommandations formulées par le Vérificateur général s'est élevé à 78 %, alors que la cible de son plan stratégique 2019-2023 était de 75 %¹. Le tableau 2 présente les résultats de l'application des recommandations pour les états d'avancement analysés en 2019-2020.

Taux d'application des recommandations

Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte durant l'année 2019-2020. Par exemple, les recommandations jugées caduques ou sans objet, celles qui ont été appliquées au cours d'une année précédente et celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

1. La cible du Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général inclut les recommandations formulées dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général et du commissaire au développement durable, ainsi que celles formulées dans les rapports d'audit financier qui sont rendus publics.

TABLEAU 2 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations du Vérificateur général

Année depuis la publication ¹	Nombre de rapports ²	Nombre de ministères et organismes ³	Nombre de recommandations prises en compte	Taux d'application
Année 1	7	13	73	95 %
Année 2	7	13	60	78 %
Année 3 ou après	9	28	144	69 %
Total	23	54	277	78 %

} 87%

1. Ces résultats concernent les états d'avancement analysés au cours de l'année 2019-2020. Ceux-ci sont présentés selon le nombre d'années après la publication du rapport initial. Les résultats détaillés sont présentés dans la section Information détaillée.

2. Il s'agit du nombre de rapports dont les recommandations ont fait l'objet d'un suivi par le Vérificateur général au cours de l'année 2019-2020.

3. Il s'agit du nombre de ministères et organismes qui ont été audités par le Vérificateur général dans les rapports ayant fait l'objet d'un suivi au cours de l'année 2019-2020. Les ministères et organismes qui ont été audités plus d'une fois sont donc comptabilisés autant de fois qu'ils ont été audités. En fait, 38 ministères et organismes différents ont été audités à une ou à plusieurs reprises dans les rapports ayant fait l'objet d'un suivi au cours de l'année 2019-2020.

16 Bien que les ministères et organismes entreprennent la mise en œuvre de la plupart des actions prévues dans leur plan d'action, ils ne maintiennent pas toujours, au fil du temps, les efforts nécessaires pour réellement corriger toutes les lacunes.

17 L'écart entre le taux d'application des recommandations après trois ans (69 %) par rapport aux deux premières années (87 %) est de 18 points de pourcentage. De plus, seulement 36 % des recommandations formulées avant novembre 2016, soit depuis plus de trois ans, sont jugées appliquées. Des résultats plus concrets et plus significatifs sont attendus.

Commentaires sur des états d'avancement

18 Les sous-sections qui suivent mettent en lumière des actions intéressantes que les ministères et organismes ont mises en œuvre afin de donner suite aux recommandations qui leur avaient été adressées. Elles présentent également, le cas échéant, un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou les défis que certains ministères et organismes doivent encore relever. Les commentaires découlent de l'analyse des états d'avancement que les ministères et organismes ont produits dans les années ayant suivi la publication d'un rapport d'audit de performance.

19 Les résultats complets liés à l'application des recommandations sont présentés dans la section Information détaillée.

Année 1

Reprise informatique (mai 2018)

20 Le rapport sur la reprise informatique s'adressait à trois ministères et organismes, soit le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Centre de services partagés du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Il est intéressant de constater que, lors de l'analyse des états d'avancement produits un peu plus d'un an après la publication de ce rapport, toutes les recommandations ont été appliquées (22 %) ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants (78 %). Le taux d'application des recommandations s'élève donc à 100 %. Afin de répondre à une demande spécifique des membres de la CAP, le Vérificateur général présente les résultats détaillés de l'application de chacune des recommandations dans la section Information détaillée.

Commission de la capitale nationale du Québec : gouvernance et gestion des activités (juin 2018)

21 La Commission de la capitale nationale du Québec a été en mesure d'appliquer deux des neuf recommandations (22 %) qui lui ont été adressées. Dès la première année, elle s'est dotée d'une vision à long terme et d'une politique d'aménagement de la capitale nationale afin de corriger les lacunes relevées à l'égard de son manque de vision. Les sept autres recommandations, pour leur part, ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le Vérificateur général encourage donc la Commission à poursuivre ses efforts dans les prochaines années.

Gestion des pneus hors d'usage (novembre 2018)

22 La totalité des recommandations adressées à la Société québécoise de récupération et de recyclage, aussi désignée sous le nom de RECYC-QUÉBEC, ont donné lieu à des progrès satisfaisants dès la première année. Afin de répondre à une demande spécifique des membres de la CAP, le Vérificateur général présente les résultats détaillés de l'application de chacune des recommandations dans la section Information détaillée.

Année 2

Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des Transports : gestion contractuelle (partie 1 : mars 2017 ; partie 2 : juin 2017)

23 En raison de l'intérêt des parlementaires et de leur volonté de suivre annuellement la gestion contractuelle du ministère des Transports², les deux rapports d'audit de performance sur le sujet ont fait l'objet d'un suivi détaillé. Les résultats complets de ce suivi peuvent être consultés dans le chapitre 4 du présent tome.

Suivi détaillé

La réalisation d'un suivi détaillé donne lieu à des travaux plus approfondis lors de l'appréciation de l'application des recommandations.

2. Au moment de la publication des deux rapports d'audit de performance, il s'agissait du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Recrutement d'employés de Syscor par des établissements du réseau de la santé et des services sociaux (mars 2017)

24 Dans le rapport sur le recrutement d'employés de Syscor, le SCT et le Centre universitaire de santé McGill ont chacun fait l'objet d'une recommandation distincte. Contrairement à la recommandation adressée au SCT, celle formulée à l'intention du Centre universitaire de santé McGill a donné lieu à des progrès insatisfaisants. En effet, bien qu'il ait revu ses pratiques d'embauche et que les conditions salariales aient été régularisées pour les neuf employés dont il était question dans le rapport, le Centre n'a pas été en mesure de démontrer que la reddition de comptes quant au respect du cadre réglementaire a été effectuée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux en ce qui concerne le transfert des ressources humaines restantes de Syscor.

Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers (mai 2017)

25 Sur les 11 recommandations que le Vérificateur général a adressées initialement à l'Autorité des marchés financiers, cette dernière en a appliqué 7 après deux ans, dont 3 étaient déjà appliquées après un an. Les 4 autres recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants et les actions prévues se déroulent selon les échéances convenues.

26 Parmi les actions mises en œuvre, l'Autorité a adopté une nouvelle méthode de suivi des délais de traitement des dossiers d'enquête. Cette méthode lui permet dorénavant de disposer de l'information de gestion nécessaire afin de mettre en place des mesures correctrices visant à réduire les délais de traitement. En effet, en plus de faire un suivi des délais sur une base trimestrielle, l'Autorité peut maintenant en déterminer les principales causes de façon régulière. Dans son rapport sur l'Autorité des marchés financiers, le Vérificateur général avait soulevé l'importance de traiter rapidement les dossiers d'enquête afin de faire cesser le plus rapidement possible tout manquement aux lois et d'en minimiser les conséquences, sans pour autant compromettre la qualité des travaux d'enquête réalisés ni influencer le choix des démarches à entreprendre.

Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration (novembre 2017)

27 Le taux d'application des recommandations adressées au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur est de 80 % après deux ans. Sur les 10 recommandations que lui avait adressées le Vérificateur général, 2 recommandations qu'il considère comme essentielles ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

28 La première recommandation portait sur l'introduction de nouvelles mesures qui devaient être appuyées par une analyse de leur effet souhaité sur la réussite des élèves. Le Vérificateur général s'attendait donc à ce que chaque nouvelle mesure et chaque modification majeure à une mesure existante soient accompagnées d'objectifs, de cibles et d'indicateurs permettant d'évaluer l'atteinte des résultats. Ces éléments étaient absents dans certaines de ces situations.

29 La deuxième recommandation est liée à la formation offerte aux commissaires, aux membres des comités de parents et à ceux des conseils d'établissement. Le ministère ne s'est pas assuré que les personnes concernées ont acquis les connaissances leur permettant de bien assumer leur rôle, notamment celles sur les paramètres utilisés pour répartir les ressources entre les établissements et celles sur les services éducatifs auxquels un élève a droit. Bien qu'une loi récemment adoptée transforme les commissions scolaires en centres de services scolaires, le Vérificateur général considère toujours cette recommandation comme pertinente, étant donné que les centres de services seront dirigés par un conseil d'administration et que les comités de parents et les conseils d'établissement seront maintenus.

Commissions scolaires

Le 8 février 2020, la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires* a été sanctionnée. Cette loi prévoit la transformation des commissions scolaires en centres de services scolaires.

30 Le Vérificateur général a également adressé des recommandations aux cinq commissions scolaires auditées. L'une des recommandations concernait la production d'une information sur les frais d'administration complète, comparable et conforme aux directives du ministère. Pour les commissions scolaires de Charlevoix, des Découvreurs et de Laval, cette recommandation a donné lieu à des progrès insatisfaisants. Malgré la transformation qui s'opère actuellement dans le réseau scolaire public, le Vérificateur général estime que cette recommandation demeure pertinente et que les efforts doivent être maintenus pour qu'elle soit appliquée dans les nouveaux centres de services scolaires.

Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration (novembre 2017)

31 La totalité des recommandations adressées au ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration³ ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Afin de répondre à une demande spécifique des membres de la CAP, le Vérificateur général présente les résultats détaillés de l'application de chacune des recommandations dans la section Information détaillée.

Année 3 ou après

Régie du logement : traitement des demandes (mai 2016)

32 Parmi les sept recommandations suivies par le Vérificateur général en 2019-2020, la Régie du logement en a appliqué six. Par exemple, afin de maximiser l'efficacité de son tribunal, elle a élaboré une politique de mise au rôle encadrant la gestion des demandes d'audience et le travail des régisseurs. De plus, elle a ajouté des indicateurs de gestion lui permettant de mieux évaluer sa performance à l'égard du traitement des demandes. Par conséquent, le suivi de ces indicateurs, notamment celui sur le délai de traitement total par demande, devrait permettre à la Régie d'apporter les ajustements nécessaires, s'il y a lieu, et d'assurer l'accessibilité à ses services dans les délais prévus.

3. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

33 La deuxième recommandation du rapport initial, qui portait sur l'optimisation de l'utilisation du temps d'audience, a donné lieu à des progrès insatisfaisants. Bien que des actions aient été réalisées, notamment l'élaboration de la politique de mise au rôle et de balises sur les niveaux de surconvocation, la Régie n'atteint pas ses cibles relatives au taux d'utilisation du temps planifié. De plus, selon la Régie, la désignation d'une personne responsable de la répartition et de la coordination du travail des membres de son tribunal devrait permettre une meilleure utilisation du temps d'audience. À la fin de l'année 2019, un projet de loi visant à modifier la *Loi sur la Régie du logement* a été sanctionné. Cette modification accorde au président du tribunal le droit de désigner un employé pour l'assister ou assister le vice-président dans la répartition et la coordination du travail des régisseurs. Toutefois, selon le Vérificateur général, la *Loi sur la Régie du logement* prévoit déjà que la haute direction de la Régie a le pouvoir et l'autorité nécessaires pour jouer ce rôle. Par conséquent, il y a des risques que les problèmes concernant le temps d'audience ne soient pas résolus si la haute direction de la Régie n'applique pas les dispositions de l'article relatif à la répartition et à la coordination du travail des membres du tribunal.

Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (mai 2016)

34 Après trois ans, quatre des cinq recommandations adressées au SCT, soit 80 %, ont été appliquées. La dernière recommandation est toujours en cours d'application, mais les progrès ont été jugés satisfaisants.

35 Parmi les actions qu'il a mises en œuvre afin d'appliquer les recommandations, le SCT dresse dorénavant un portrait annuel des activités contractuelles de chaque organisme assujéti à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. En ce sens, des centaines de portraits personnalisés ont été transmis aux organismes publics au cours des trois dernières années. Le SCT a également mis à jour sa formation destinée aux organismes publics au sujet de la publication dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO). En 2019, 7 webinaires sur le sujet ont été présentés à 713 participants.

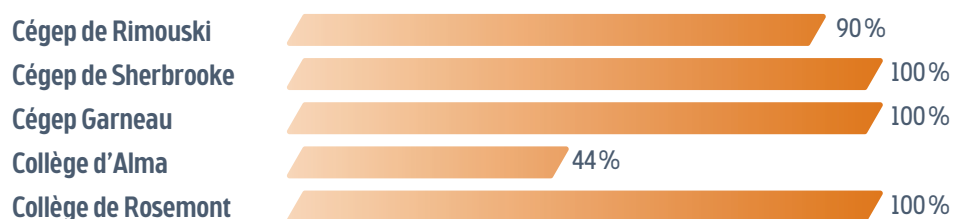
36 Sur les quatre autres ministères et organismes ayant fait l'objet de recommandations, seule la Commission scolaire de Montréal n'est pas parvenue à appliquer les deux recommandations qui lui avaient été adressées. Le Vérificateur général avait soulevé cette même préoccupation dans son rapport de mai 2019 sur l'application de ses recommandations. Rappelons que les recommandations adressées à la Commission scolaire de Montréal portaient sur la publication dans le SEAO d'une information complète, exacte et en temps opportun relativement aux contrats accordés ainsi que sur l'amélioration des mécanismes de contrôle internes à l'égard de la publication dans le SEAO.

37 D'ailleurs, l'appréciation insatisfaisante du Vérificateur général à l'égard de la Commission scolaire de Montréal est corroborée par les travaux menés par le SCT. En effet, pour l'année 2017-2018, le portrait des activités contractuelles de cette commission scolaire présentait un taux de conformité de 36 % en ce qui concerne le respect du délai de publication des contrats conclus de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation. En raison de l'importance du SEAO dans le bon fonctionnement des marchés publics, le Vérificateur général invite la Commission scolaire de Montréal à poursuivre ses efforts dans l'application des deux recommandations qui lui ont été adressées.

Gestion administrative des cégeps (novembre 2016)

38 Pour quatre des cinq cégeps audités, le taux d'application des recommandations est de 90 % ou plus (figure 1).

FIGURE 1 Taux d'application des recommandations pour les cégeps audités



39 Par contre, le taux d'application des recommandations formulées à l'intention du Collège d'Alma est de 44 %. En effet, cinq des neuf recommandations suivies en 2019-2020 ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. La correction des lacunes ayant mené à la formulation de ces recommandations pourrait être compromise. Voici ces cinq recommandations :

- Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.
- S'assurer que les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont documentés de façon à pouvoir juger si ses responsabilités sont pleinement assumées.
- Se doter d'un programme d'entretien préventif structuré et complet pour leurs bâtiments.
- Se doter d'outils permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante, notamment à l'égard des coûts, afin de soutenir les gestionnaires dans leur prise de décision quant à l'appréciation des résultats liés aux services autofinancés.
- Clarifier les ententes conclues avec les partenaires afin de diminuer les risques financiers pour les cégeps.

Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés (novembre 2016)

40 Après trois ans, le taux d'application des recommandations contenues dans le rapport sur le processus d'approvisionnement d'Hydro-Québec s'élève à 100 %. Plus précisément, 73 % des recommandations ont été appliquées et 27 % ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Bien que son appréciation soit satisfaisante, le Vérificateur général estime que les démarches entreprises à ce jour devront être poursuivies afin d'implanter un système d'évaluation du rendement des fournisseurs qui répond aux orientations proposées.

Services correctionnels : réinsertion sociale (novembre 2016)

41 Dans le rapport sur les services correctionnels, quatre des huit recommandations adressées au ministère de la Sécurité publique ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. En effet, durant les trois années au cours desquelles le Vérificateur général a effectué un suivi des recommandations formulées dans ce rapport, plusieurs reports d'échéances ont été constatés. D'ailleurs, dès la deuxième année, le Vérificateur général avait formulé des attentes afin d'avoir l'assurance que les nouvelles échéances étaient respectées. En 2019-2020, l'ensemble des recommandations demeure en cours d'application et, pour 50 % d'entre elles, les progrès sont insatisfaisants, en raison notamment des nouveaux reports d'échéances.

Contrats en technologies de l'information (novembre 2015)

42 Dans le rapport sur les contrats en technologies de l'information, neuf ministères et organismes ont été audités. Le Vérificateur général a été en mesure de constater que ceux-ci ont accompli plusieurs actions pour corriger les lacunes. Cependant, plus de quatre ans après la publication de ce rapport, la plupart des ministères et organismes audités ont un taux d'application des recommandations de 60 % ou moins. Afin de répondre à une demande spécifique des membres de la CAP, le Vérificateur général présente les résultats détaillés de l'application de chacune des recommandations dans la section Information détaillée.

CONSTAT 3

Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 91 %.

Qu'avons-nous constaté ?

43 Le Vérificateur général a apprécié l'application de 23 recommandations formulées par la CAP dans l'un ou l'autre de ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, recommandations qui sont en lien avec un des rapports d'audit de performance du Vérificateur général pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020. Le taux d'application de ces recommandations est de 91 %, soit 21 recommandations sur 23 (tableau 3).

TABLEAU 3 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations de la Commission de l'administration publique

Rapports du Vérificateur général	Recommandations de la CAP prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Lésions professionnelles : indemnisation et réadaptation des travailleurs	4	0	4	100 %
Contrats en technologies de l'information	8 ³	1	7	88 %
Régie du logement : traitement des demandes	1	0	1	100 %
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec	2	0	2	100 %
Services correctionnels : réinsertion sociale	2	1	1	50 %
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration	2	0	2	100 %
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle (parties 1 et 2)	4 ⁴	0	4	100 %
Total	23	2	21	91 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

3. Il s'agit d'une recommandation commune adressée à huit des ministères et organismes audités.

4. Les recommandations ont été prises en compte dans le suivi détaillé portant sur la gestion contractuelle du ministère des Transports. Ce suivi est présenté dans le chapitre 4 du présent tome.

44 Les résultats détaillés relatifs à l'application des recommandations de la CAP sont présentés dans la section Information détaillée.

INFORMATION DÉTAILLÉE

Processus de suivi de l'application
des recommandations

Critères d'analyse des plans d'action

Appréciation de la qualité des plans d'action

Balises concernant l'appréciation
de l'application des recommandations

Application des recommandations du Vérificateur général
par les ministères et organismes

Application des recommandations de la Commission de
l'administration publique par les ministères et organismes

Résultats détaillés de l'application des recommandations

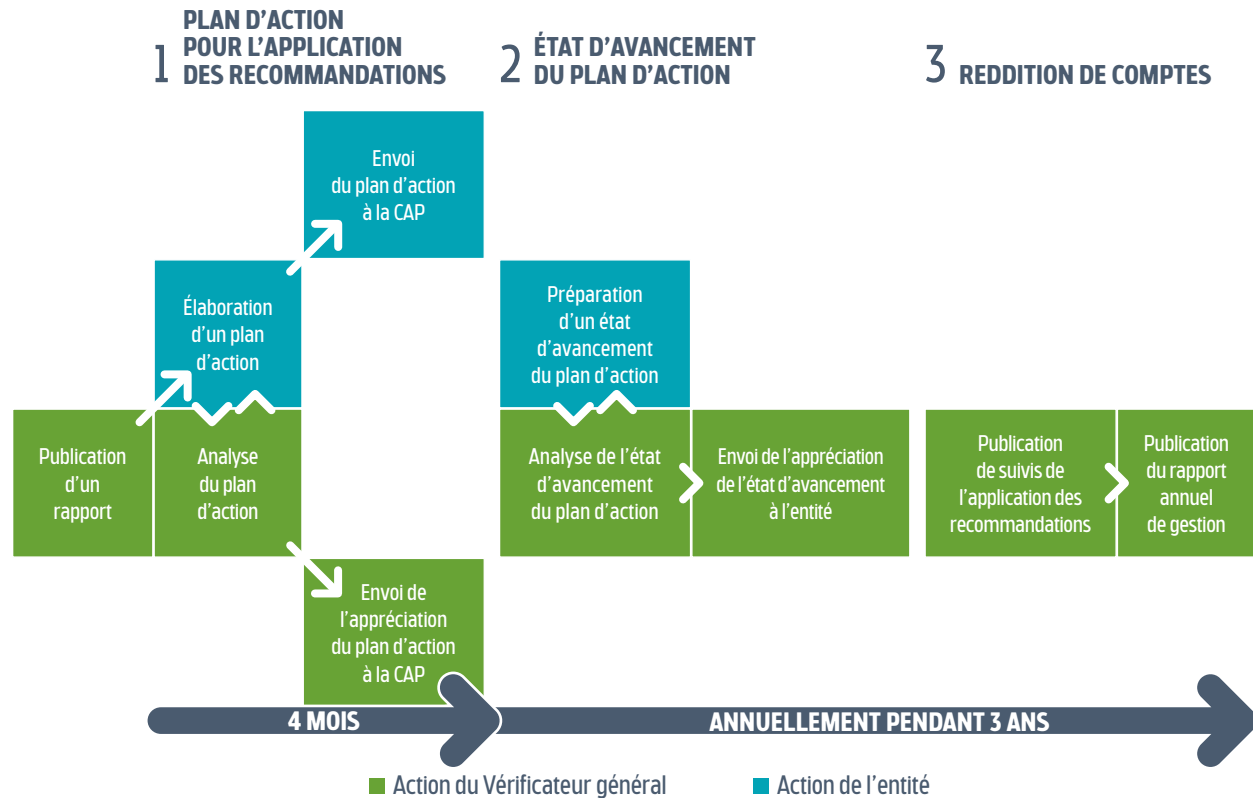
Rapport *Reprise informatique* (mai 2018)

Rapport *Gestion des pneus hors d'usage*
(novembre 2018)

Rapport *Intégration des personnes immigrantes :
services individuels de soutien à l'installation
et à l'intégration* (novembre 2017)

Rapport *Contrats en technologies
de l'information* (novembre 2015)

PROCESSUS DE SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS



CRITÈRES D'ANALYSE DES PLANS D'ACTION

Pierre d'assise de la prise en charge des recommandations par les ministères et organismes audités, le plan d'action est analysé par l'équipe du Vérificateur général. Son analyse permet d'évaluer s'il est plausible que les lacunes soient corrigées et que les recommandations soient appliquées. Voici les critères d'analyse utilisés.

Critères	Précisions
Nature des actions	
Caractère complet	Le plan d'action comporte une ou des actions pour chacune des lacunes. Une action peut remédier à plusieurs lacunes.
Pertinence et suffisance	Les actions prévues par le ministère ou l'organisme devraient permettre de corriger les lacunes.
Responsabilités attribuées	
Pour chaque action	La responsabilité de la mise en œuvre de chaque action est attribuée à une personne ou au responsable d'une unité administrative.
Pour l'ensemble du plan	La responsabilité globale du plan d'action est attribuée clairement à une personne ayant un niveau suffisant d'autorité afin d'en assurer un suivi rigoureux et une reddition de comptes adéquate.
Échéances	
Présence	Une échéance doit être associée à chaque action. Elle correspond généralement à la date de réalisation de l'action.
Caractère réaliste	Les actions sont formulées de façon à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans. La séquence de réalisation des actions est logique. Les actions dont l'échéance est éloignée comportent des étapes intermédiaires.
Indicateurs	
Présence	Un indicateur est précisé pour chaque action.
Pertinence	Les indicateurs permettent de mesurer adéquatement la réalisation des actions ou leurs effets.

APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DES PLANS D'ACTION

Mois de publication	Titre du rapport	Ministère ou organisme	Respect des critères
Mai 2018	Services chirurgicaux	Ministère de la Santé et des Services sociaux	Oui
		Hôpital de Chicoutimi	Oui
		Hôpital général juif	Oui
		Hôpital régional de Saint-Jérôme	Oui
Mai 2019	Programme AccèsLogis Québec : exploitation des immeubles	Société d'habitation du Québec	Oui
	Rémunération des hauts dirigeants	Commission scolaire de la Capitale	Oui
		Commission scolaire de Montréal	Oui
		Commission scolaire des Premières-Seigneuries	Oui
		Commission scolaire du Chemin-du-Roy	Oui
		Investissement Québec	s.o. ¹
		Musée national des beaux-arts du Québec	Oui
		Société des alcools du Québec	Non
		Société des établissements de plein air du Québec	Oui
		Société des loteries du Québec	Oui
		Ministère des Finances	Non
		Secrétariat du Conseil du trésor	Oui
	Soutien aux ménages à faible revenu et service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec	Hydro-Québec	Oui
		Transition énergétique Québec	Non

1. Investissement Québec n'a soumis aucun plan d'action puisqu'il n'a adhéré à aucune des recommandations formulées par le Vérificateur général.

BALISES CONCERNANT L'APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

L'équipe du Vérificateur général analyse l'état d'avancement de l'application des recommandations produit par chacun des ministères et organismes. Elle emploie les procédés appropriés afin d'apprécier le caractère plausible de l'information fournie par le ministère ou l'organisme, sans toutefois entreprendre de travaux d'audit détaillés. Pour ce faire, l'équipe du Vérificateur général utilise les balises suivantes.

Appréciation	Balises
Actions non terminées	
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	Il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées	
Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	Le ministère ou l'organisme n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
ANNÉE 1							
Novembre 2017							
Vente d'immeubles – Motion de l'Assemblée nationale (partie 1)							
Société québécoise des infrastructures	4	0	0	4	0	4	100 %
	4	0	0	4	0	4	100 %
Mai 2018							
Reprise informatique							
Centre de services partagés du Québec	2	0	0	1	1	2	100 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4	0	0	3	1	4	100 %
Secrétariat du Conseil du trésor	3	0	0	3	0	3	100 %
	9	0	0	7	2	9	100 %
Juin 2018							
Commission de la capitale nationale du Québec : gouvernance et gestion des activités							
Commission de la capitale nationale du Québec	9	0	0	7	2	9	100 %
	9	0	0	7	2	9	100 %
Compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction							
Commission de la construction du Québec	6	0	0	6	0	6	100 %
	6	0	0	6	0	6	100 %
Gestion de certains baux et contrats d'aménagement conclus notamment avec des entreprises de Marc Bibeau ou de Georges Gantcheff – Motions de l'Assemblée nationale (partie 2)							
Société québécoise des infrastructures	6	0	0	6	0	6	100 %
	6	0	0	6	0	6	100 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application
Novembre 2018							
Formation technique au collégial							
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	7	0	0	6	1	7	100 %
Campus Notre-Dame-de-Foy	6	0	0	6	0	6	100 %
Cégep de Matane	6	0	1	5	0	5	83 %
Cégep de Thetford	6	0	2	4	0	4	67 %
Collège de Maisonneuve	6	0	1	5	0	5	83 %
	31	0	4	26	1	27	87 %
Gestion des pneus hors d'usage							
Société québécoise de récupération et de recyclage	8	0	0	8	0	8	100 %
	8	0	0	8	0	8	100 %
Total – Année 1	73	0	4	64	5	69	95 %
ANNÉE 2							
Mars 2017							
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle (partie 1)							
Ministère des Transports ²	9	0	2	6	1	7	78 %
	9	0	2	6	1	7	78 %
Recrutement d'employés de Syscor par des établissements du réseau de la santé et des services sociaux							
Centre universitaire de santé McGill	1	0	1	0	0	0	0 %
Secrétariat du Conseil du trésor	1	0	0	1	0	1	100 %
	2	0	1	1	0	1	50 %
Mai 2017							
Autorité des marchés financiers : activités de contrôle et Fonds d'indemnisation des services financiers							
Autorité des marchés financiers	8	0	0	4	4	8	100 %
	8	0	0	4	4	8	100 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

2. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
Juin 2017							
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle (partie 2)							
Ministère des Transports ²	6	0	4	2	0	2	33 %
	6	0	4	2	0	2	33 %
Novembre 2017							
Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration							
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	10	0	2	7	1	8	80 %
Commission scolaire de Charlevoix	2	0	1	1	0	1	50 %
Commission scolaire des Découvreurs	3	0	1	1	1	2	67 %
Commission scolaire de La Jonquière	3	0	0	2	1	3	100 %
Commission scolaire de Laval	2	0	1	1	0	1	50 %
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	3	0	0	3	0	3	100 %
	23	0	5	15	3	18	78 %
Francisation des personnes immigrantes							
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ³	7	0	1	5	1	6	86 %
	7	0	1	5	1	6	86 %
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration							
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ³	5	0	0	4	1	5	100 %
	5	0	0	4	1	5	100 %
Total – Année 2	60	0	13	37	10	47	78 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

2. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

3. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
ANNÉE 3 OU APRÈS							
Mai 2015							
Lésions professionnelles : indemnisation et réadaptation des travailleurs							
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ⁴	8	0	4	3	1	4	50 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4	0	1	2	1	3	75 %
	12	0	5	5	2	7	58 %
Novembre 2015							
Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures							
Ministère des Transports	9 ⁵	1	1	5	2	7	78 %
	9	1	1	5	2	7	78 %
Contrats en technologies de l'information							
Centre de services partagés du Québec	5 ⁶	1	2	2	0	2	40 %
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ⁴	5 ⁶	0	0	2	3	5	100 %
Ministère de la Justice	5 ⁶	0	2	2	1	3	60 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	5 ⁶	2	0	2	1	3	60 %
Ministère de la Sécurité publique	6 ⁷	5	0	1	0	1	17 %
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ⁸	6 ⁷	2	1	3	0	3	50 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	5 ⁶	1	2	1	1	2	40 %
Revenu Québec	5 ⁶	0	2	3	0	3	60 %
Secrétariat du Conseil du trésor	4	0	4	0	0	0	0 %
	46	11	13	16	6	22	48 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

4. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

5. Deux des recommandations ont été prises en compte dans le suivi détaillé portant sur la gestion contractuelle du ministère des Transports. Ce suivi est présenté dans le chapitre 4 du présent tome.

6. Huit recommandations avaient été adressées à cette entité dans le rapport initial, mais une a été jugée appliquée en 2018-2019 et deux n'ont pas été suivies.

7. Huit recommandations avaient été adressées à ce ministère dans le rapport initial, mais deux n'ont pas été suivies.

8. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
Mai 2016							
Régie du logement : traitement des demandes							
Régie du logement	7	0	1	0	6	6	86 %
	7	0	1	0	6	6	86 %
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec							
Commission scolaire de Montréal	2	2	0	0	0	0	0 %
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec	2	0	0	0	2	2	100 %
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ³	2	0	0	0	2	2	100 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	0	0	0	1	1	100 %
Secrétariat du Conseil du trésor	5	0	0	1	4	5	100 %
	12	2	0	1	9	10	83 %
Novembre 2016							
Commission des partenaires du marché du travail : besoins en développement de la main-d'œuvre							
Commission des partenaires du marché du travail	2 ⁹	0	0	1	1	2	100 %
	2	0	0	1	1	2	100 %
Gestion administrative des cégeps							
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	3	0	0	3	0	3	100 %
Cégep de Rimouski	10 ⁹	0	1	3	6	9	90 %
Cégep de Sherbrooke	7	0	0	2	5	7	100 %
Cégep Garneau	4 ⁹	0	0	2	2	4	100 %
Collège d'Alma	9	0	5	1	3	4	44 %
Collège de Rosemont	3 ⁹	0	0	1	2	3	100 %
	36	0	6	12	18	30	83 %
Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés							
Hydro-Québec	11	0	0	3	8	11	100 %
	11	0	0	3	8	11	100 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

3. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

9. Une ou certaines des recommandations formulées dans ce rapport ont été jugées caduques ou sans objet et n'ont donc pas été prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
Services correctionnels : réinsertion sociale							
Ministère de la Sécurité publique	8	0	4	4	0	4	50 %
Commission québécoise des libérations conditionnelles	1	0	0	1	0	1	100 %
	9	0	4	5	0	5	56 %
Total — Année 3 ou après	144	14	30	48	52	100	69 %
Total global	277	14	47	149	67	216	78 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
33 ^e rapport de la CAP (déc. 2015)							
Lésions professionnelles : indemnisation et réadaptation des travailleurs							
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ²	3	0	0	2	1	3	100 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	1	0	0	0	1	1	100 %
	4	0	0	2	2	4	100 %
34 ^e rapport de la CAP (juin 2016)							
Contrats en technologies de l'information							
Centre de services partagés du Québec	1	0	0	1	0	1	100 %
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ²	1	0	0	0	1	1	100 %
Ministère de la Justice	1	0	0	1	0	1	100 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	1	0	0	0	1	1	100 %
Ministère de la Sécurité publique	1	1	0	0	0	0	0 %
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ³	1	0	0	1	0	1	100 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	1	0	0	1	0	1	100 %
Revenu Québec	1	0	0	1	0	1	100 %
	8	1	0	5	2	7	88 %
35 ^e rapport de la CAP (déc. 2016)							
Régie du logement : traitement des demandes							
Régie du logement	1	0	0	0	1	1	100 %
	1	0	0	0	1	1	100 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

2. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

3. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application
Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec							
Secrétariat du Conseil du trésor	2	0	0	1	1	2	100 %
	2	0	0	1	1	2	100 %
36 ^e rapport de la CAP (juin 2017)							
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle (parties 1 et 2)							
Ministère des Transports ⁴	1 ⁵	0	0	0	1	1	100 %
	1	0	0	0	1	1	100 %
Services correctionnels : réinsertion sociale							
Ministère de la Sécurité publique	1	1	0	0	0	0	0 %
Commission québécoise des libérations conditionnelles	1	0	0	0	1	1	100 %
	2	1	0	0	1	1	50 %
38 ^e rapport de la CAP (juin 2018)							
Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration							
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration ⁶	2	0	0	1	1	2	100 %
	2	0	0	1	1	2	100 %
Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle (parties 1 et 2)							
Ministère des Transports ⁴	3 ⁵	0	0	1	2	3	100 %
	3	0	0	1	2	3	100 %
Total	23	2	0	10	11	21	91 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

4. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

5. La ou les recommandations ont été prises en compte dans le suivi détaillé portant sur la gestion contractuelle du ministère des Transports. Ce suivi est présenté dans le chapitre 4 du présent tome.

6. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Rapport *Reprise informatique* (mai 2018)

En mai 2018, le Vérificateur général a publié un rapport intitulé *Reprise informatique*. À la suite de l'audition publique du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) sur ce rapport, la Commission de l'administration publique (CAP) a adressé une recommandation au Vérificateur général dans son 40^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, publié en novembre 2019 :

QUE le Vérificateur général du Québec transmette annuellement à la Commission de l'administration publique les résultats commentés du suivi des recommandations formulées dans l'audit *Reprise informatique* [...].

Qu'avons-nous constaté ?

Le tableau 4 présente une synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations que le Vérificateur général a adressées aux ministères et organismes audités.

TABLEAU 4 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations du Vérificateur général

	Prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	4	0	4	100 %
Centre de services partagés du Québec	2	0	2	100 %
Secrétariat du Conseil du trésor	3	0	3	100 %
Total	9	0	9	100 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

Dans le rapport sur la reprise informatique, le Vérificateur général a adressé quatre recommandations au MTESS, deux recommandations au CSPQ et trois recommandations au SCT.

Certaines recommandations sont déjà appliquées. Pour les autres, les progrès ont été jugés satisfaisants, puisque les actions devraient être terminées dans le délai prévu de trois ans.

Afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit, le MTESS a présenté un plan d'action comprenant 10 actions étalées sur trois ans. La réalisation des premières actions est importante, car elle est nécessaire pour la suite du plan d'action. D'ailleurs, le MTESS a achevé 50 % de ses actions. En effet, les trois actions concernant la recommandation 1 et deux actions liées à la recommandation 4 sont terminées.

Le CSPQ, pour sa part, a présenté un plan d'action comprenant sept actions. La seule action qui reste à réaliser concerne la mise en place, d'ici novembre 2021, d'une infrastructure technologique permanente pour la reprise de la plateforme centrale.

Quant au SCT, il a présenté un plan d'action comprenant cinq actions. Il a réalisé trois d'entre elles lors de son premier état d'avancement. Il lui reste deux actions à terminer pour les deux prochains états d'avancement.

Les travaux du Vérificateur général relatifs à l'analyse des états d'avancement ont été achevés en juin 2019. Ils ont été réalisés à partir du premier état d'avancement produit par les ministères et organismes audités, de documents fournis par ces derniers et d'entrevues réalisées auprès de leurs représentants.

Recommandations du Vérificateur général

- 1 Réaliser une analyse d'impact pour recenser les systèmes d'information critiques et déterminer des objectifs de reprise informatique pour chacun d'eux.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MTESS a effectué une analyse de l'impact et des risques liés à la non-disponibilité de ses systèmes d'information et à leurs interdépendances. Cette analyse lui a permis de recenser ses systèmes d'information critiques et de déterminer, pour ceux-ci, des objectifs et des priorités en matière de reprise. Le MTESS a réalisé ces actions en mars 2019, comme cela était prévu dans son plan d'action.

Ces actions sont nécessaires pour la suite du plan d'action. En effet, sans analyse d'impact, le MTESS n'est pas en mesure de déceler les systèmes d'information qui requièrent un plan de reprise (pour plus de détails, voir la recommandation 2).

- 2 Mettre en place des plans de reprise informatique pour les systèmes pour lesquels une telle stratégie a été retenue.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale				

Ce qui appuie notre appréciation

La première action concernant la recommandation 2 porte sur la révision des plans de reprise informatique. Cette révision doit se faire en fonction des objectifs qui ont été déterminés précédemment. De plus, de nouveaux plans de reprise informatique devront être élaborés pour les systèmes d'information pour lesquels une telle stratégie a été retenue.

La deuxième action touche la documentation des procédures de maintien des activités essentielles dans le plan de continuité des services. En effet, le MTESS doit expliquer ses choix de reprise pour ses systèmes d'information critiques, que ce soit un plan de reprise informatique ou d'autres moyens (ex. : reprise manuelle).

Puisque ces actions sont quasi achevées, le Vérificateur général s'attend à ce que la recommandation 2 soit appliquée lors de son analyse du prochain état d'avancement du MTESS. Ces actions doivent être terminées pour que celles relatives à la recommandation 3 puissent être réalisées.

3 Fournir régulièrement à la haute direction de l'information adéquate concernant la reprise informatique afin qu'elle approuve les stratégies de reprise et en assure le suivi.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale				

Ce qui appuie notre appréciation

La première action liée à la recommandation 3 concerne les redditions de comptes que le MTESS doit effectuer auprès de la haute direction en ce qui concerne les essais sur les plans de reprise informatique. Il faut d'abord que ces essais soient réalisés (pour plus de détails, voir la recommandation 4). Cette action est bien entamée et devrait être terminée lors de l'analyse du prochain état d'avancement du MTESS.

La deuxième action a trait à l'approbation par la haute direction du plan de continuité des services. La version révisée de ce plan inclut les activités essentielles ciblées et les objectifs de reprise informatique. Le Vérificateur général encourage le MTESS à réaliser cette action pour son prochain état d'avancement, comme cela est prévu dans son plan d'action.

4 S'assurer que les essais portant sur les plans de reprise informatique sont préparés adéquatement et réalisés comme il a été prévu.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale				
Centre de services partagés du Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

Les trois actions liées à la recommandation 4 sont des actions conjointes du MTESS et du CSPQ. Deux des trois actions ont été achevées comme il était prévu.

La première action concerne la mise en place d'une infrastructure permanente pour la reprise de la plateforme centrale. L'implantation d'une telle infrastructure, dans un centre de traitement du CSPQ, permettra d'effectuer chacun des essais prévus dans le calendrier. La rédaction de l'appel d'offres est terminée. La date de réalisation est prévue pour le 30 juin 2021.

La deuxième action concerne la création d'une fiche de suivi pour les essais relatifs aux plans de reprise informatique. Cette fiche conjointe du CSPQ et du MTESS leur permet d'effectuer le suivi des activités d'un essai à l'autre et de s'assurer que les plans de reprise sont fonctionnels en tout temps. De plus, les essais de l'automne 2018 et du printemps 2019 ont été réalisés selon le calendrier. Cette action est terminée.

La troisième action concerne la mise en place d'une table d'arrimage entre le CSPQ et le MTESS. La table d'arrimage permet d'éviter que les procédures soient modifiées pendant les essais. Cette action est terminée.

5 Informer ses clients sur les mesures de sauvegarde mises en place, notamment au sujet des environnements visés, du type de copies de sauvegarde et de leur fréquence, afin qu'ils puissent évaluer si ces mesures répondent à leurs besoins, ou convenir de mesures particulières, le cas échéant.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

Pour la recommandation 5, les actions prévues par le CSPQ ont été réalisées.

D'abord, le CSPQ a informé ses clients sur les mesures de sauvegarde mises en place afin qu'ils puissent évaluer si ces mesures répondent à leurs besoins. Par conséquent, il a modifié son catalogue de services au regard du service d'exploitation et de maintien de solutions d'infrastructures et il a confirmé avec le MTESS que les précisions ajoutées à l'offre de service répondent bien à ses besoins.

Enfin, le CSPQ devait consigner dans un document les mesures de sauvegarde pour s'assurer qu'elles portent sur l'ensemble des systèmes du MTESS. Le CSPQ a eu la confirmation écrite que les mesures en place répondent aux besoins de ce ministère. Cette information a été ajoutée dans l'entente 2019-2020 conclue entre le CSPQ et le MTESS.

6 Préciser le contenu des documents d'encadrement concernant la reprise informatique dans le cadre de la gestion de la continuité des services.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

Ce qui appuie notre appréciation

Le SCT a réalisé les deux actions concernant la recommandation 6 après avoir produit son premier état d'avancement. Le Vérificateur général considérera cette réalisation lors de ses prochains travaux de suivi.

D'une part, le SCT a élaboré un guide portant sur la reprise informatique. Ce guide est diffusé aux entités gouvernementales et il est possible de le consulter sur le site Web de la communauté des dirigeants de l'information et de leur entourage.

D'autre part, le SCT a mis à jour son guide sur la continuité des services afin de mentionner l'existence du nouveau guide sur la reprise informatique. Le guide sur la continuité des services est diffusé aux entités gouvernementales et il est possible de le consulter sur le site Web de la communauté des dirigeants de l'information et de leur entourage.

7 Inclure dans la vision globale des ressources informationnelles qu'il doit développer l'enjeu de la reprise informatique.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

Ce qui appuie notre appréciation

Au moment de l'analyse du Vérificateur général, le SCT travaillait à l'adaptation des documents d'architecture. Ces documents ont été modifiés depuis pour prendre en compte la reprise informatique. Ils sont diffusés sur le site Web de la communauté des dirigeants de l'information et de leur entourage. Le Vérificateur général considérera la réalisation de cette action lors de ses prochains travaux de suivi.

- 8** Se doter des moyens lui permettant d'apprécier dans quelle mesure les plans de reprise informatique des ministères et organismes répondent aux besoins déterminés dans leur plan de continuité des services.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

Ce qui appuie notre appréciation

La première action liée à la recommandation 8 consiste à déterminer l'information que le SCT doit recueillir auprès des organismes publics en ce qui concerne leurs plans de reprise informatique. Le SCT doit définir les obligations spécifiques à la reprise informatique, lesquelles seront transmises aux organismes assujettis à la *Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale*. Cette action est en cours de réalisation et le Vérificateur général s'attend à ce qu'elle soit achevée lors de son analyse du prochain état d'avancement du SCT.

La deuxième action consiste à assurer le suivi des obligations mentionnées auparavant, selon une périodicité bisannuelle, à partir de collectes effectuées auprès des organismes assujettis. Cette action est planifiée pour novembre 2020, et elle pourra être évaluée seulement lors de l'analyse du dernier état d'avancement qui sera produit par le SCT.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Rapport *Gestion des pneus hors d'usage* (novembre 2018)

En novembre 2018, le Vérificateur général a publié un rapport intitulé *Gestion des pneus hors d'usage*. À la suite de l'audition publique de la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC) sur ce rapport, la Commission de l'administration publique a adressé une recommandation au Vérificateur général dans son 39^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, publié en juin 2019 :

QUE le Vérificateur général du Québec transmette à la Commission de l'administration publique le résultat de l'évaluation annuelle de ses recommandations formulées à la suite de l'audit sur la gestion des pneus hors d'usage de même que les documents qu'il jugera pertinents.

Qu'avons-nous constaté ?

Le tableau 5 présente une synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations que le Vérificateur général a adressées à RECYC-QUÉBEC.

TABLEAU 5 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations adressées à la société d'État

	Prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Recommandations du Vérificateur général	8	0	8	100 %
Total	8	0	8	100 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

Dans le rapport sur la gestion des pneus hors d'usage, le Vérificateur général a adressé huit recommandations à RECYC-QUÉBEC. Afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit, la société d'État a présenté un plan d'action complet et détaillé comprenant 40 actions. Certaines de ces actions ont été reportées, mais les reports d'échéance ne compromettent actuellement pas l'application des recommandations dans le délai prévu de trois ans. La totalité des recommandations adressées à RECYC-QUÉBEC sont en cours d'application et donnent lieu à des progrès satisfaisants.

Environ 45 % des actions prévues par RECYC-QUÉBEC requièrent une réalisation en deux temps. Dans un premier temps, la société d'État prévoyait définir et mettre en place les mesures d'encadrement et de gestion nécessaires. Dans un deuxième temps, des mécanismes de suivi des actions, ainsi que des révisions périodiques et récurrentes s'imposaient en vue de la réalisation complète de ces actions.

L'analyse du premier état d'avancement produit par RECYC-QUÉBEC a permis de constater que les actions relatives aux mesures d'encadrement et de gestion ont été réalisées et que les mécanismes de suivi des actions ont été définis et établis, bien que leur application ne soit pas commencée. Les analyses des deux prochains états d'avancement permettront d'apprécier l'évolution de ce deuxième volet et, ainsi, de juger du degré de réalisation de ces actions.

Les travaux du Vérificateur général relatifs à l'analyse de l'état d'avancement ont été achevés le 2 mars 2020. Ils ont été réalisés à partir du premier état d'avancement produit par RECYC-QUÉBEC, de documents fournis par ce dernier et d'entrevues réalisées auprès de ses représentants.

Recommandations du Vérificateur général

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

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

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Afin d'influencer le développement de l'industrie des pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC a :

- guidé les parties prenantes vers les programmes gouvernementaux pertinents ;
- ciblé des possibilités de développement ;
- procédé au lancement d'appels de propositions, lesquels ont permis de soutenir financièrement cinq projets et de hausser la quantité de pneus hors d'usage traités par les centres de traitement.

De plus, dans le but de favoriser les partenariats et d'encourager les échanges, RECYC-QUÉBEC prévoit tenir, en 2020, la première rencontre annuelle de l'industrie. Cette rencontre est considérée comme une action primordiale pour l'application de la recommandation 1.

Par ailleurs, afin de soutenir plus spécifiquement l'industrie du remoulage et du recyclage dans le développement de nouveaux produits, RECYC-QUÉBEC a :

- mis en place un mécanisme de veille en continu afin de trouver de nouveaux produits dérivés ;
- ciblé, en collaboration avec les parties prenantes, des projets de recherche et de développement percutants ;
- instauré un programme de soutien à la recherche et au développement de nouveaux produits.

En 2020, RECYC-QUÉBEC prévoit rencontrer individuellement des membres de cette industrie afin de connaître leurs besoins et de les impliquer dans ce programme de recherche et développement.

2 Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention basée sur la hiérarchie des 3RV pour sa gestion des pneus hors d'usage et déterminer les moyens nécessaires pour y arriver.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Conformément à son plan d'action, RECYC-QUÉBEC a élaboré une stratégie globale basée sur la hiérarchie des 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation. Cette hiérarchie lui permet d'orienter clairement ses interventions.

Pour suivre l'évolution de cette stratégie, RECYC-QUÉBEC a :

- établi un plan d'action annuel ;
- défini des indicateurs de gestion ;
- mis en place des mécanismes de reddition de comptes aux instances de gouvernance.

Afin que RECYC-QUÉBEC puisse disposer d'une information qui la guide dans sa prise de décision, le Vérificateur général l'encourage à poursuivre ses actions, notamment :

- à procéder, au besoin, à la révision de sa stratégie basée sur la hiérarchie des 3RV ;
- à suivre l'évolution de cette stratégie.

3 Veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet, comme l'indique le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

RECYC-QUÉBEC a accompli plusieurs actions afin de veiller à ce que le traitement des pneus hors d'usage ne génère aucun déchet. Ainsi, elle a :

- remplacé le concept de « zéro déchet » par celui de « résidu ultime », tout en prenant soin de le définir ;
- réalisé un recensement auprès des centres de traitement afin de valider la quantité de pneus reçus, entreposés et traités, et d'évaluer la quantité de rejets ;
- intégré dans son tableau de bord des données sur l'évolution du traitement des pneus hors d'usage.

Le Vérificateur général encourage RECYC-QUÉBEC à poursuivre ses actions, notamment :

- à suivre l'évolution du traitement des pneus hors d'usage et à apporter les correctifs nécessaires en temps opportun ;
- à appuyer les projets de recherche contribuant à une meilleure utilisation des rejets.

4 Mesurer l'efficacité du réseau de transport pour y apporter les modifications nécessaires, au besoin.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Afin de répondre à la recommandation 4, RECYC-QUÉBEC a réalisé les actions suivantes :

- évaluer l'efficacité du réseau de transport, ce qui a permis :
 - de recenser les meilleures pratiques internationales,
 - d'élaborer des pistes d'amélioration, dont des critères d'efficacité qui seront intégrés au prochain appel d'offres qui aura lieu en 2020 ;
- recueillir et compiler une information de gestion plus complète afin de produire des rapports périodiques qui guident les transporteurs dans la planification de leurs travaux.

5 S'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, notamment :

- en établissant une planification budgétaire qui s'appuie sur une information fiable et pertinente ainsi que sur des prévisions financières adéquates ;
- en exerçant un suivi de la planification budgétaire afin de pouvoir l'ajuster, au besoin ;
- en effectuant une reddition de comptes pour les instances de gouvernance afin qu'elles puissent exercer un contrôle.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Lors de l'audit initial de 2018, le Vérificateur général avait relevé l'absence de planification budgétaire à moyen et à long terme. Afin de s'assurer de l'autofinancement du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage, RECYC-QUÉBEC a mis en place la majorité des mesures prévues dans son plan d'action, dont :

- l'établissement d'une planification budgétaire et d'un modèle prévisionnel quinquennaux basés sur des hypothèses raisonnables et pertinentes ;
- l'élaboration de scénarios de gestion des pneus permettant de suivre la pérennité du programme ;
- la mise en place de mécanismes de reddition de comptes aux instances de gouvernance.

Le Vérificateur général encourage RECYC-QUÉBEC à poursuivre ses actions, notamment :

- à effectuer un suivi périodique de sa planification budgétaire ;
- à en rendre compte aux instances de gouvernance en temps opportun.

6 Mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance basés sur les risques afin d'obtenir l'assurance que les pneus hors d'usage sont traités et entreposés de façon sécuritaire, en conformité avec les ententes conclues et le cadre réglementaire.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Comme il est prévu dans son plan d'action, RECYC-QUÉBEC a pris les mesures pour mettre en place une stratégie et des mécanismes de surveillance. Par exemple, elle a :

- défini le rôle de l'inspecteur de RECYC-QUÉBEC et l'a positionné par rapport au rôle d'inspection du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en matière de conformité environnementale ;
- élaboré des mesures d'encadrement du travail de l'inspecteur ;
- établi un plan d'inspection annuel basé sur une analyse des risques, lequel précise la portée, le calendrier et l'étendue des travaux ;
- développé une collaboration plus étroite avec le ministère lors de ses échanges d'information avec celui-ci.

Plusieurs actions accomplies durant la première année du plan d'action requièrent un suivi de leur réalisation. Par conséquent, le Vérificateur général encourage RECYC-QUÉBEC à poursuivre ses actions, notamment :

- à effectuer un suivi des recommandations formulées lors des inspections ;
- à suivre la mise en œuvre du plan d'inspection annuel et à y apporter des correctifs, s'il y a lieu ;
- à réévaluer périodiquement les besoins en ressources humaines, matérielles et informationnelles ;
- à consigner ses échanges avec le ministère.

7 Réaliser une évaluation du programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage afin de mesurer le degré d'atteinte de ses objectifs.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Afin de mettre en œuvre la recommandation 7, RECYC-QUÉBEC a entrepris la production d'un rapport d'évaluation sur le programme québécois de gestion intégrée des pneus hors d'usage. Ce rapport doit être finalisé en décembre 2020.

8 Effectuer une reddition de comptes en temps opportun afin :

- d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage ;
- de mettre en place les mesures correctives appropriées ;
- de permettre aux instances de gouvernance d'exercer leur rôle à cet égard.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Société québécoise de récupération et de recyclage				

Ce qui appuie notre appréciation

Afin d'apprécier sa performance en matière de gestion des pneus hors d'usage, d'en rendre compte au moment opportun et d'apporter les mesures correctives appropriées, RECYC-QUÉBEC a :

- déterminé l'information de gestion pertinente ;
- établi des indicateurs et des cibles ;
- mis en place des mécanismes de reddition de comptes aux instances de gouvernance.

Par ailleurs, RECYC-QUÉBEC prévoit, d'ici la fin de l'année 2020, optimiser la compilation de l'information transmise par les partenaires.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Rapport *Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration* (novembre 2017)

En novembre 2017, le Vérificateur général a publié un rapport intitulé *Intégration des personnes immigrantes : services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration*. À la suite de l'audition publique du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration⁴ (MIFI) sur ce rapport, la Commission de l'administration publique (CAP) a adressé une recommandation au Vérificateur général dans son 38^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, publié en juin 2018 :

QUE le Vérificateur général du Québec, une fois l'évaluation du suivi annuel de ses recommandations formulées dans le cadre de l'audit de performance sur l'intégration des immigrants complétée, la transmette dans les meilleurs délais à la Commission de l'administration publique.

Qu'avons-nous constaté ?

Le tableau 6 présente une synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations que le Vérificateur général et la CAP ont adressées au MIFI.

TABLEAU 6 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations adressées au ministère

	Prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Recommandations du Vérificateur général	5	0	5	100 %
Total – Vérificateur général	5	0	5	100 %
Recommandations de la CAP	2	0	2	100 %
Total – CAP	2	0	2	100 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

4. Au moment de la publication du rapport, il s'agissait du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion.

Dans son rapport sur les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration des personnes immigrantes, le Vérificateur général a adressé cinq recommandations au MIFI. Afin de corriger les lacunes relevées lors de l'audit, le MIFI avait prévu que l'ensemble des actions incluses dans son plan d'action seraient réalisées d'ici à novembre 2019. Bien que des retards aient été constatés dans l'application de la plupart des recommandations, les progrès restent satisfaisants, puisque les actions devraient être terminées dans un délai qui demeure raisonnable.

Deux projets majeurs ont des répercussions sur l'application de plusieurs recommandations, soit :

- le développement d'une solution informatique en appui au Parcours d'accompagnement personnalisé ;
- l'implantation du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration.

D'une part, le développement de la solution informatique en appui au Parcours d'accompagnement personnalisé fera l'objet d'un suivi particulier lors de l'analyse du prochain état d'avancement du MIFI. Si les échéances relatives à ce projet ne sont pas respectées, ou encore si celui-ci ne présente pas les fonctionnalités prévues, il y aura alors un risque élevé que des lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable.

D'autre part, l'implantation, en juillet 2020, du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration devrait avoir des répercussions importantes sur les pratiques du MIFI et des organismes communautaires. Le Vérificateur général fera le suivi de la mise en œuvre de ce programme lors de son analyse du prochain état d'avancement.

Les travaux du Vérificateur général relatifs à l'analyse de l'état d'avancement sur l'intégration des personnes immigrantes ont été achevés le 17 mars 2020. Ils ont été réalisés à partir du second état d'avancement produit par le MIFI, de documents fournis par ce dernier et d'entrevues réalisées auprès de ses représentants.

Recommandations du Vérificateur général

- 1 Réaliser une analyse des besoins et signer les ententes conclues avec les organismes partenaires en temps opportun.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Le premier volet de la recommandation 1 porte sur l'analyse des besoins des personnes immigrantes. Après avoir effectué des analyses fondées sur des données administratives, le MIFI a revu son approche afin d'y inclure des analyses qualitatives réalisées à l'aide des données recueillies par le biais de groupes de discussion. Bien que cette nouvelle approche engendre des retards dans l'application de cette recommandation, le Vérificateur général estime que, globalement, les travaux progressent de manière satisfaisante.

Par ailleurs, le MIFI ne compte plus s'appuyer sur l'analyse des besoins pour réviser son financement, contrairement à ce qu'il avait prévu initialement. En effet, il a revu ses pratiques pour qu'elles répondent davantage aux besoins des personnes immigrantes. Par exemple, depuis 2019-2020, les organismes partenaires sont financés en fonction des personnes rencontrées durant les années précédentes et le MIFI ajuste le financement selon la planification de l'immigration. De plus, il finance maintenant les organismes en fonction des premières rencontres réalisées avec l'ensemble des travailleurs temporaires et étudiants étrangers. Une seconde réforme s'effectuera lors de la mise en œuvre du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration en juillet 2020. Cette mise en œuvre fera l'objet d'un suivi de la part du Vérificateur général.

Le deuxième volet de la recommandation 1 concerne la signature des ententes conclues avec les organismes partenaires. Bien que le MIFI ait réussi à leur communiquer les paramètres de financement plus tôt qu'auparavant, 59 des 90 ententes ont été signées après le 1^{er} juillet. Le Vérificateur général s'attend à ce que le MIFI prenne les moyens nécessaires afin d'analyser rigoureusement les demandes de financement des organismes et de signer les ententes au moment opportun.

2 Améliorer l'encadrement des organismes partenaires afin de s'assurer du respect des ententes conclues avec ceux-ci.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Les lacunes ayant donné lieu à la recommandation 2 se divisent en trois catégories, soit les lacunes relatives aux données transmises par les organismes partenaires, à l'analyse des documents reçus et au suivi auprès des organismes partenaires. Dans le but de corriger certaines lacunes relevées lors de l'audit, le MIFI a mis sur pied une direction de la conformité, qui a mené des missions de vérification. En plus de cette action transversale, le MIFI a appliqué d'autres mesures afin de corriger les lacunes.

Données transmises par les organismes partenaires

Le MIFI utilise davantage les données transmises par les organismes partenaires. D'ailleurs, il a réalisé de nouvelles analyses à partir de ces données, notamment afin d'effectuer le suivi des services offerts par les partenaires et des besoins de la clientèle. Ces travaux devront se poursuivre dans la prochaine année, particulièrement en fonction des progrès relatifs au Parcours d'accompagnement personnalisé et au Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration.

Analyse des documents reçus

Le personnel du MIFI est mieux outillé pour analyser les demandes de financement et il les traite avec plus de rigueur qu'auparavant. Les outils d'analyse devront faire l'objet d'une révision à la suite de l'implantation du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration, puisque celui-ci entraînera d'importantes modifications par rapport au programme actuel Réussir l'intégration.

Suivi auprès des organismes

Plusieurs retards ont été constatés dans la mise en œuvre des actions en lien avec le suivi qui doit être effectué auprès des organismes. Ces retards s'expliquent par un changement d'approche en matière de développement informatique, parce que des problèmes ont été rencontrés à l'égard de la solution initialement retenue. Le développement de la nouvelle solution informatique en appui au Parcours d'accompagnement personnalisé implique un décalage dans la réalisation de certaines actions. Ainsi, celles portant sur la réalisation et le suivi des plans d'action par les organismes, la bonification de leur reddition de comptes, et l'obtention d'une assurance sur les services rendus sont reportées et feront l'objet d'un suivi lors de l'analyse du troisième état d'avancement. Entre-temps, le MIFI a conçu certains outils temporaires afin de pallier ces retards. Ces outils ne peuvent toutefois être que transitoires.

Le développement de la solution informatique en appui au Parcours d'accompagnement personnalisé s'avère essentiel pour faciliter la tâche du personnel du MIFI et des organismes partenaires. Cette solution informatique leur servira notamment à échanger au sujet des besoins des personnes immigrantes et à les contacter pour assurer un suivi, s'il y a lieu. Elle devrait aussi permettre à celles-ci de bénéficier de plans d'action facilitant leur installation au Québec. Le développement de la solution informatique devra être réalisé rapidement pour corriger de manière adéquate et dans un délai raisonnable les lacunes liées à l'encadrement des organismes partenaires.

3 Établir un mécanisme de révision de la tarification concernant les services individuels de soutien à l'installation et à l'intégration pour s'assurer que cette tarification est équitable et favoriser l'atteinte de l'objectif du programme.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Étant donné que le MIFI ne prévoit plus s'appuyer sur l'analyse des besoins pour réviser son financement (pour plus de détails, voir la recommandation 1), le principal mécanisme de révision de la tarification est l'analyse du coût de revient. Cette analyse a révélé que le financement du ministère se situe en deçà des sommes engagées par les organismes communautaires pour rendre les services associés au sous-volet 1B du programme Réussir l'intégration. Cette conclusion n'a toutefois pu être intégrée dans les paramètres de financement de 2019-2020, car l'analyse du coût de revient n'a été achevée qu'en octobre 2019. Le Vérificateur général s'attend à ce que les résultats de cette analyse soient pris en compte lors du prochain état d'avancement produit par le ministère.

Par ailleurs, le MIFI a apporté des modifications au financement des organismes, lesquelles permettent de mieux répondre aux besoins des personnes immigrantes. En effet, il a haussé la somme forfaitaire accordée aux organismes et élargi l'admissibilité au programme Réussir l'intégration aux travailleurs temporaires et étudiants étrangers. De plus, le MIFI finance dorénavant l'ensemble des premières rencontres avec les personnes immigrantes. D'autres modifications au financement sont à prévoir en 2020-2021 dans le cadre de la mise en place du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration.

- 4** Disposer d'une information de gestion fiable et pertinente pour mesurer l'atteinte des résultats visés par le programme Réussir l'intégration et faire les suivis nécessaires pour améliorer le programme.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MIFI a amorcé la détermination d'indicateurs permettant de suivre sa performance en matière d'installation et d'intégration des personnes immigrantes. L'application de la recommandation 4 est tributaire du développement de la solution informatique en appui au Parcours d'accompagnement personnalisé. Le Vérificateur général s'attend ainsi à ce que le MIFI dispose de nouveaux indicateurs de gestion en matière d'intégration lors de l'analyse du prochain état d'avancement.

- 5** Réaliser une évaluation de programme.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

L'évaluation du sous-volet 1B du programme Réussir l'intégration a été réalisée en mars 2019.

Recommandations de la Commission de l'administration publique

- 1 QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion se dote d'un plan d'effectif qui réponde aux besoins actuels et futurs liés à l'intégration des immigrants. Qu'il y traite, notamment, du déploiement de ses services en région et de l'ouverture de pôles et d'antennes de services. Que ce plan comprenne le détail des postes à combler, les profils recherchés et les intentions précises du Ministère en matière d'embauche. Que le plan soit transmis à la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 septembre 2018.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MIFI a préparé un plan d'effectif pour le secteur Francisation, diversité et inclusion et l'a envoyé à la CAP en septembre 2018.

En décembre 2019, la CAP a demandé des compléments d'information au MIFI concernant son plan d'effectif et le développement de l'expertise du corps enseignant. Le MIFI a fourni une note d'information à la CAP afin de répondre à sa demande.

- 2** QUE le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion transmette à la Commission de l'administration publique, lorsqu'elle sera complétée, son analyse menée sur le mode de financement des organismes partenaires. Que cette analyse comprenne le détail du calcul du coût de revient et de l'adaptation du budget en fonction des besoins des clientèles.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MIFI a transmis à la CAP un document comportant son analyse du coût de revient ainsi que les normes du Programme d'accompagnement et de soutien à l'intégration. Le document précise de quelle manière le MIFI compte intégrer les résultats de l'analyse du coût de revient dans la tarification de ce programme. Par contre, puisque celui-ci ne s'appliquera qu'à partir de juillet 2020, le Vérificateur général ne pourra conclure à cet égard que lors du prochain état d'avancement.

Par ailleurs, le MIFI n'a fourni aucune documentation à la CAP en ce qui concerne l'adaptation du budget en fonction des besoins des clientèles. Toutefois, le Vérificateur général a abordé cet aspect dans la section relative à la recommandation 1 et il a jugé les progrès satisfaisants.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Rapport *Contrats en technologies de l'information* (novembre 2015)

En mai 2018, le Vérificateur général a publié un rapport intitulé *Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier*, lequel faisait suite à un rapport d'audit de performance publié en novembre 2015. À la suite de l'audition publique du Centre de services partagés du Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) sur le rapport de mai 2018, la CAP a adressé une recommandation au Vérificateur général dans son 40^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, publié en novembre 2019 :

QUE le Vérificateur général du Québec transmette annuellement à la Commission de l'administration publique les résultats commentés du suivi des recommandations formulées [...] dans l'audit particulier *Contrats en technologies de l'information*.

Qu'avons-nous constaté ?

Le tableau 7 présente une synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations que le Vérificateur général et la CAP ont adressées aux ministères et organismes audités.

TABEAU 7 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations adressées aux ministères et organismes

	Prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Recommandations du Vérificateur général				
Centre de services partagés du Québec	5	3	2	40 %
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ³	5	0	5	100 %
Ministère de la Justice	5	2	3	60 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	5	2	3	60 %
Ministère de la Sécurité publique	6	5	1	17 %
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur ⁴	6	3	3	50 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	5	3	2	40 %
Revenu Québec	5	2	3	60 %
Secrétariat du Conseil du trésor	4	4	0	0 %
Total – Vérificateur général	46	24	22	48 %
Recommandations de la CAP				
Ministères et organismes visés par une recommandation commune, sauf le Secrétariat du Conseil du trésor	8	1	7	88 %
Total – CAP	8	1	7	88 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

3. Au moment de la publication du rapport d'audit initial, en 2015, il s'agissait de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

4. Au moment de la publication du rapport d'audit initial, en 2015, il s'agissait du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Dans son rapport d'audit initial de novembre 2015, intitulé *Contrats en technologies de l'information*, le Vérificateur général avait formulé huit recommandations qui s'adressaient à huit ministères et organismes dont il avait audité le processus de gestion contractuelle, de même que quatre recommandations qui s'adressaient au SCT en raison de son rôle central à cet égard.

En mars 2016, la CAP a entendu en audition publique les dirigeants de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, de Revenu Québec et du SCT sur les actions qu'ils comptaient entreprendre. À la suite de cette audition, les membres de la CAP ont demandé au Vérificateur général de procéder à un examen des résultats de la mise en œuvre des mesures que les entités auditées avaient mises en place et d'en rendre compte dans son rapport du printemps 2018.

Ainsi, en mai 2018, le Vérificateur général a publié un rapport intitulé *Contrats en technologies de l'information – Suivi d'un audit particulier*. Son appréciation portait sur les huit recommandations adressées à huit ministères et organismes et sur les quatre recommandations adressées au SCT. Le Vérificateur général avait également évalué le degré d'application de deux des quatre recommandations que la CAP avait adressées aux ministères et organismes audités à la suite de l'audition.

Le présent rapport vise à répondre à la demande que la CAP a formulée à l'intention du Vérificateur général dans son 40^e rapport, publié en novembre 2019. Dans le cadre des présents travaux, l'appréciation des états d'avancement produits par les ministères et organismes porte sur les recommandations qui concernaient directement des étapes du processus de gestion contractuelle et qui n'étaient pas appliquées lors du suivi précédent. Ainsi, le Vérificateur général n'a pas apprécié :

- une composante du volet 1 de la recommandation 1, qui portait sur la présence d'une personne indépendante lors de l'évaluation des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ;
- la recommandation 5, qui concernait la sensibilisation et la responsabilisation des acteurs participant à l'une ou l'autre des étapes du processus ;
- la recommandation 6, qui portait sur l'utilisation des ressources externes.

Par ailleurs, le Vérificateur général a apprécié le degré d'application de toutes les recommandations adressées au SCT. Ses travaux ont également porté sur une recommandation que la CAP avait adressée à huit ministères et organismes dans son 34^e rapport de juin 2016, soit celle sur l'application des pénalités prévues dans les contrats. Lors du suivi de 2018, la recommandation de la CAP relative au plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information avait été appliquée pour toutes les entités.

Les travaux d'analyse ont été achevés en mars 2020, soit un peu plus de quatre ans après la publication de l'audit initial, en novembre 2015. Ils ont été réalisés à partir de l'état d'avancement produit par chacun des ministères et organismes à l'automne 2019, de documents fournis par ces derniers et d'entrevues réalisées auprès de leurs représentants.

Recommandations du Vérificateur général

- 1** Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :

Volet 1 – Indépendance et impartialité

- repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;
- [...].

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				

Ce qui appuie notre appréciation

Lors de son suivi publié en mai 2018, le Vérificateur général avait considéré que six des huit entités avaient appliqué le volet 1 de la recommandation 1. Les présents travaux montrent que la situation ne s'est pas améliorée pour les deux entités qui n'avaient pas appliqué ce volet de la recommandation.

Le ministère de la Sécurité publique devait apporter d'importantes améliorations à son processus de gestion contractuelle pour guider les employés à repérer les conflits d'intérêts lors de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Bien que ce ministère se soit doté de telles balises, aucun des dossiers analysés par le Vérificateur général n'était conforme quant à la signature de la déclaration de conflits d'intérêts par tous les intervenants impliqués lors de ces étapes.

Dans le cas du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le Vérificateur général avait observé une lacune quant à la signature annuelle de la déclaration de conflits d'intérêts par les conseillers en gestion contractuelle et les personnes indépendantes de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Le Vérificateur général est toujours insatisfait de la correction de cette lacune, puisque ces intervenants n'ont pas signé leur déclaration de conflits d'intérêts annuellement dans l'ensemble des dossiers analysés.

1 Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :

Volet 2 – Imputabilité et transparence

- identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ;
- documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

L'appréciation globale du Vérificateur général à l'égard du volet 2 de la recommandation 1 concerne deux aspects, soit l'imputabilité des responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres, ainsi que la documentation des décisions prises tout au long du processus. Quatre ans après la publication du rapport initial, seulement trois des huit entités auditées sont parvenues à s'améliorer significativement à l'égard de ces deux aspects.

Responsables des besoins et de l'appel d'offres

Lors de son suivi de mai 2018, le Vérificateur général avait constaté qu'une des huit entités avait appliqué le premier aspect du volet 2 de la recommandation. Parmi les sept autres entités, six avaient fait des progrès satisfaisants, mais certaines améliorations étaient encore nécessaires pour renforcer l'imputabilité des intervenants. Par exemple, la détermination du rôle de chaque intervenant n'était pas suffisamment précise afin qu'il puisse comprendre adéquatement ses responsabilités dans le processus et l'impact de ses décisions.

De façon générale, les progrès réalisés en 2018 ne se sont pas maintenus comme le Vérificateur général l'aurait souhaité. Les travaux montrent que ce sont seulement trois des sept entités qui ont continué à améliorer leurs façons de faire. Ainsi, elles ont précisé les différents rôles des intervenants et les ont documentés adéquatement dans les fiches prévues à cette fin.

Les quatre autres entités présentent des résultats insatisfaisants, car des lacunes persistent dans la mise en œuvre des actions. En fait, ces quatre entités n'ont pas suffisamment renforcé l'imputabilité de tous les intervenants impliqués afin qu'ils acceptent et comprennent bien leurs responsabilités et l'impact de leurs décisions. Ainsi, les rôles de plusieurs intervenants, comme le responsable de la détermination des besoins ou de la rédaction de l'appel d'offres, ne sont pas précisés dans les fiches. Qui plus est, trois entités n'ont pas identifié les différents intervenants dans au moins un des dossiers examinés.

Documentation des décisions

Lors de son suivi de mai 2018, le Vérificateur général avait mentionné que, pour l'ensemble des entités, la documentation des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres n'était toujours pas adéquate, surtout lorsque celles-ci dérogeaient aux standards établis. Une telle documentation aurait permis de démontrer que les choix effectués quant aux spécifications techniques et aux critères d'évaluation n'avaient pas pour but d'avantager un fournisseur au détriment des autres. Elle aurait également permis une plus grande transparence concernant l'établissement des spécifications techniques (ex. : exigences liées aux compétences et à l'expérience quant au profil demandé) et des critères d'évaluation ayant servi à la qualification d'un fournisseur, comme il avait été mentionné dans le rapport de 2015.

Le Vérificateur général a noté une certaine amélioration de la documentation pour quelques entités, par rapport à 2018, mais il s'attendait à de meilleurs résultats en 2020. Les principales décisions sont documentées adéquatement dans le cas de seulement trois des huit entités. Entre autres, elles ont consigné leurs décisions dans un seul document, défini des standards pour les profils de ressources demandés dans les documents d'appel d'offres et justifié les écarts qui différaient des standards établis.

Par contre, pour les cinq autres entités, le défi demeure entier, puisque les principales décisions ne sont pas documentées adéquatement. Les entités ne consignent pas les décisions prises quant à l'établissement des spécifications techniques (ex. : exigences liées aux compétences et à l'expérience quant au profil demandé) et des critères d'évaluation des fournisseurs dans un document prévu à cette fin. De plus, quatre d'entre elles n'utilisent pas de standards pour les profils de ressources demandés dans les documents d'appel d'offres. Bien qu'une entité ait défini, en octobre 2019, des standards pour des profils de ressources, elle ne justifie pas les raisons pour lesquelles elle s'en écarte, le cas échéant.

1 Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :

Volet 3 – Comité de sélection

- documenter adéquatement les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions ;
- assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres ;
- s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

L'appréciation globale du Vérificateur général à l'égard du volet 3 de la recommandation 1 se base sur trois enjeux liés à la composition et au fonctionnement du comité de sélection, soit l'indépendance des membres, la documentation des décisions du comité et la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Les présents travaux montrent que six des huit entités ont progressé de manière satisfaisante à l'égard de ce volet, car elles ont apporté des améliorations significatives pour au moins deux de ces trois enjeux.

Indépendance

Lors de son suivi publié en mai 2018, le Vérificateur général avait constaté qu'il manquait des mécanismes de contrôle visant à s'assurer que les personnes engagées dans la détermination des besoins et dans l'élaboration de l'appel d'offres étaient indépendantes de celles qui siégeaient aux comités de sélection. En effet, la proposition des membres qui siégeaient aux comités de sélection provenait encore des personnes responsables de la détermination des besoins dans la moitié des entités auditées. Il est à noter qu'une entité avait appliqué cet aspect de la recommandation dès 2018.

Le Vérificateur général a observé une nette amélioration des résultats permettant d'assurer l'indépendance voulue lors de la nomination des membres du comité de sélection. En effet, les résultats sont satisfaisants pour six entités, car elles ont mis en œuvre des contrôles permettant d'assurer l'étanchéité nécessaire entre les personnes qui déterminent les besoins et le comité de sélection. Ces six entités ont confié la nomination des membres à une direction ou à une personne indépendante du processus d'élaboration de l'appel d'offres. De plus, quatre des six entités ont créé des listes ministérielles de personnes pouvant siéger à des comités de sélection.

Pour l'une des entités, les résultats sont insatisfaisants, car des manquements aux règles sur la composition du comité de sélection ont été observés. De plus, la documentation est insuffisante, ce qui ne permet pas de démontrer que la nomination des membres du comité de sélection est effectuée par une personne indépendante de celles qui sont responsables de la détermination des besoins.

Documentation des décisions du comité

À l'égard du fonctionnement du comité de sélection, le Vérificateur général avait relevé, lors de l'audit initial de novembre 2015, qu'il y avait peu de documentation permettant de comprendre ce qui avait mené à la décision prise collectivement par les membres. Cette situation avait été constatée notamment en ce qui concerne les explications et les arguments ayant permis d'en arriver à un consensus, et la façon dont les divergences d'opinions avaient été résolues. Lors du suivi de mai 2018, la majorité des entités avait renforcé les mécanismes permettant de bonifier la documentation relative aux décisions prises lors de l'évaluation des soumissions, mais leur application restait à parfaire.

Le Vérificateur général est satisfait de l'évolution des résultats, par rapport à 2018. Les présents travaux montrent que, pour sept des huit entités, il y a une amélioration de la documentation des décisions prises par les membres du comité de sélection. Elles ont amélioré les documents permettant la prise de notes et les balises guidant les secrétaires des comités de sélection.

Il n'y a qu'une entité qui présente des résultats insatisfaisants, car les explications et les arguments ayant mené à un consensus lors de l'évaluation des soumissions n'ont pas été suffisamment documentés dans les dossiers analysés par le Vérificateur général.

Validation de l'information contenue dans les soumissions

En 2015, le Vérificateur général avait constaté qu'il n'y avait pas de validation de l'information figurant dans les soumissions, lorsque des renseignements provenant d'autres sources soulevaient des doutes quant à la véracité de cette information. En 2018, la vérification de la véracité de l'information contenue dans les soumissions était un enjeu qui n'était pas encore résolu de manière satisfaisante, et ce, même si le SCT avait publié des orientations à ce sujet en juin 2016 dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Des efforts étaient donc nécessaires pour que le risque lié à la véracité de l'information contenue dans les soumissions soit adéquatement pris en compte par les huit entités. La quasi-totalité des entités nous avaient fait part de leur intention de fournir un meilleur encadrement aux secrétaires de comités de sélection afin qu'ils puissent remplir adéquatement cette partie de leur tâche.

De façon globale, la situation s'est améliorée pour cinq des huit entités, ce qui est quelque peu décevant eu égard à l'importance de cet enjeu. Ces entités ont élaboré des balises afin de guider les secrétaires de comités de sélection dans de telles situations, notamment l'exigence d'informer le responsable de l'application des règles contractuelles lorsque l'intégrité du processus est susceptible d'être compromise. Elles ont aussi modifié le guide des membres du comité de sélection pour y prévoir la nécessité d'informer le secrétaire afin qu'il fasse les vérifications nécessaires. Étant donné que la mise en place de ces mesures est relativement récente, le Vérificateur général n'a pas pu observer beaucoup de situations qui auraient nécessité une vérification de l'information contenue dans les soumissions. En fait, il n'a constaté l'application de cette mesure que dans une seule entité. Cependant, il est plausible de croire que les entités appliqueront adéquatement les mesures mises en place.

Quant aux trois autres entités, elles n'ont toujours pas clarifié leurs attentes auprès des secrétaires de comités de sélection afin qu'ils puissent accomplir adéquatement cette partie de leur tâche. C'est pourquoi le Vérificateur général demeure insatisfait pour ces entités.

2 Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

Lors de ses travaux de 2015, le Vérificateur général avait constaté qu'une grande majorité des contrats accordés par les entités auditées étaient à taux journalier, ce qui avait déjà été soulevé dans un rapport publié en 2012. Dans ce type de contrats, les fournisseurs n'assument qu'une faible partie des risques.

En 2018, le Vérificateur général avait constaté que les résultats étaient toujours insatisfaisants pour six des huit entités visées par l'audit de 2015. Certaines entités avaient amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs, notamment par l'intermédiaire de contrats mixtes. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, le Vérificateur général n'était pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettraient un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

Les travaux de 2018 avaient aussi démontré que la plupart des entités expliquaient l'attribution de contrats à taux journalier par une difficulté à définir les besoins ou en mentionnant que les contrats avaient pour principal objectif d'adjoindre des ressources externes aux équipes internes.

Contrats mixtes

Les contrats mixtes prévoient deux modes de rémunération : à forfait et à taux journalier. La répartition entre les modes varie d'un contrat à l'autre.

Lors des présents travaux, force est de constater que la situation a peu évolué comparativement à celle de 2018 et que les entités ont toujours autant de difficultés à faire un meilleur partage des risques avec les fournisseurs.

Pourtant, comme il a été mentionné dans le rapport de 2018, le SCT a publié en juin 2016 le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Celui-ci précise que le mode de rémunération choisi est crucial à deux titres : d'abord en ce qui touche l'estimation des coûts, puis en ce qui concerne le partage des risques entre l'organisme public et le fournisseur. Le guide rappelle également que la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* et le plan d'action *Passeport Entreprises* insistent sur l'importance d'assurer le partage des risques avec les fournisseurs ; ces documents mentionnent que les organismes publics doivent considérer davantage les contrats à forfait.

Les présents travaux montrent des progrès satisfaisants pour seulement trois des huit entités. Elles ont accompli des actions qui favorisent le partage des risques avec les fournisseurs. Le Vérificateur général invite ces entités à continuer de favoriser l'utilisation d'un mode de rémunération autre que le taux journalier. Le mode de rémunération doit permettre un meilleur partage des risques avec les fournisseurs pour que cette pratique perdure.

Pour les cinq autres entités, la rémunération à taux journalier demeure une pratique courante, et celles-ci ne démontrent pas une réelle intention de favoriser le partage des risques avec les fournisseurs. Ces entités continuent de justifier l'utilisation de contrats à taux journalier par leur difficulté à définir les besoins ou par leur volonté d'adjoindre des ressources externes aux équipes internes. Bien que ces entités aient eu l'intention de favoriser le partage des risques avec les fournisseurs dans les plans d'action élaborés après l'audit initial de 2015, force est de constater qu'elles n'y sont pas encore arrivées, et ce, plus de quatre ans après la publication du rapport d'audit.

3 Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

Peu importe la rigueur apportée au processus d'attribution des contrats, tous les efforts visant à renforcer ce processus demeureront vains si, par la suite, les modalités des contrats ne sont pas respectées. Ainsi, un suivi rigoureux est essentiel à la saine gestion des deniers publics et à l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Lors de l'audit initial de 2015, le Vérificateur général avait relevé des lacunes à l'égard du respect des clauses contractuelles, notamment en ce qui concerne les profils utilisés, les changements de ressources et les travaux prévus. En 2018, l'évolution de la situation pour quatre des entités était satisfaisante puisqu'elles avaient mis en place des mécanismes permettant d'améliorer le suivi des contrats et de leurs clauses.

Quant aux quatre autres entités, elles n'avaient pas amélioré le processus de suivi relatif à plusieurs des lacunes soulevées en 2015 ou elles présentaient un retard dans l'implantation des outils informatiques prévus pour la correction des lacunes.

Étant donné que les actions avaient été mises en œuvre récemment par les entités, il était trop tôt en 2018 pour évaluer l'impact réel des mécanismes mis en place sur la correction des lacunes.

Lors des présents travaux, le Vérificateur général a observé que les résultats ne sont pas beaucoup plus concluants qu'en 2018 pour la majorité des entités à l'égard du respect des clauses des contrats. Les résultats sont satisfaisants seulement pour trois des huit entités, lesquelles exercent un suivi rigoureux de l'utilisation des profils, du remplacement des ressources et des travaux prévus.

Cependant, les résultats sont insatisfaisants pour cinq entités, car il y a un manque de rigueur dans la mise en place des mécanismes et l'utilisation des outils disponibles. Ainsi, plus de quatre ans après l'audit initial de 2015, des lacunes sont observées, notamment quant au suivi de l'utilisation des profils, du remplacement des ressources et de leur évaluation. Un meilleur suivi des contrats est essentiel à la saine gestion des deniers publics et à l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

4 Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

Comme il a été mentionné pour la recommandation 3, un suivi rigoureux des modalités des contrats est essentiel à la saine gestion des deniers publics et à l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

En 2015, le Vérificateur général avait constaté que les entités n'utilisaient pas les moyens à leur disposition pour s'assurer que les firmes respectaient leurs engagements contractuels. L'un de ces moyens consistait à prévoir dans le contrat une clause exigeant la présence des ressources mentionnées dans la soumission et prévoyant une pénalité en cas de défaut.

Lors du suivi de 2018, toutes les entités prévoyaient des clauses de pénalité relatives aux changements de ressources désignées en cours de contrat. Lorsqu'il y avait eu des changements de ressources sans que les pénalités soient appliquées, les entités avaient justifié cette décision. Cependant, trois entités devaient s'assurer de l'intégralité des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

Lors du présent suivi, le Vérificateur général a relevé que, tout comme en 2018, les entités continuent d'inclure des clauses de pénalité dans les appels d'offres concernant les changements de ressources en cours de contrat. Le Vérificateur général est satisfait des résultats de sept des huit entités. Pour deux d'entre elles, le processus est bien géré et le suivi de l'application ou non des pénalités est effectué. Quant aux cinq autres entités, le processus mis en place permet de documenter la décision d'appliquer ou non des pénalités. Cependant, comme le Vérificateur général l'avait mentionné en 2018, il manque encore des mécanismes permettant aux entités de s'assurer d'avoir un portrait intégral des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

Enfin, les résultats sont toujours insatisfaisants pour une des entités, puisqu'elle n'a pas encore défini les balises relatives aux situations qui peuvent justifier le choix de ne pas appliquer de pénalités ni mis en place de processus permettant de documenter la décision d'appliquer ou non des pénalités.

Rappel au lecteur

Dans le cadre des présents travaux, l'appréciation des états d'avancement produits par les ministères et organismes porte sur les recommandations qui concernaient directement des étapes du processus de gestion contractuelle et qui n'étaient pas appliquées lors du suivi précédent.

Ainsi, le Vérificateur général n'a pas apprécié :

- la recommandation 5, qui concernait la sensibilisation et la responsabilisation des acteurs participant à l'une ou l'autre des étapes du processus ;
- la recommandation 6, qui portait sur l'utilisation des ressources externes.

7 Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

Volet 1 – Encadrement du processus d'attribution des contrats

- mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;
- déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information ;
- mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée ;
- s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

8 Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :

Volet 1 – Encadrement du processus d'attribution des contrats

- le type de contrats utilisé ;
- les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

Ce qui appuie notre appréciation

Le SCT joue un rôle central au sein de l'administration publique en assurant l'encadrement optimal des activités de gestion contractuelle. Il doit élaborer et proposer des modifications normatives de même que soutenir les ministères et les organismes publics afin que les risques associés à l'intégrité soient gérés adéquatement.

Le SCT doit aussi s'assurer que le processus de gestion contractuelle favorise l'atteinte des principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, comme la transparence, le traitement intègre et équitable des fournisseurs et la bonne utilisation des fonds publics.

En 2015, le Vérificateur général avait constaté que les actions entreprises par le SCT au cours des années précédentes nécessitaient d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et organismes à l'égard de la gestion contractuelle en technologies de l'information.

Les présents travaux montrent des résultats insatisfaisants quant aux moyens mis en œuvre par le SCT depuis le suivi de mai 2018 pour favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. Les principaux points d'insatisfaction portent sur la faible utilité des travaux de vérification du SCT, sur son manque d'appui aux responsables de l'application des règles contractuelles pour qu'ils puissent s'acquitter correctement de leurs responsabilités et sur le peu d'analyse faite de l'information de gestion pour s'assurer de la gestion optimale du processus de gestion contractuelle.

Conflits d'intérêts, contrats à taux journalier et libre concurrence

Lors du suivi de 2018, le SCT se basait sur la réalisation de portraits personnalisés et la planification de travaux de vérification auprès des entités pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes mis en place à l'égard des conflits d'intérêts, du partage des risques avec les fournisseurs et de l'ouverture à la concurrence.

En 2018, le Vérificateur général avait accueilli positivement la mise en place des portraits personnalisés, mais il avait mentionné que leur contenu et l'utilisation qui en était faite nécessitaient des bonifications (pour plus de détails, voir la sous-section relative à l'information de gestion). Quant aux travaux de vérification, le SCT les avait planifiés pour 2018-2019, afin de s'assurer de l'application des mesures prévues dans les lignes internes de conduite et de l'intégration des saines pratiques de gestion mentionnées dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*, et le rapport du SCT était prévu pour mars 2019.

Les présents travaux montrent que le SCT n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes mis en place, notamment pour gérer les conflits d'intérêts, pour favoriser l'utilisation d'un mode de rémunération permettant le partage des risques avec les fournisseurs et pour accroître l'ouverture à la concurrence.

D'une part, tout comme en 2018, le Vérificateur général accueille favorablement le fait que le SCT a continué la production des portraits personnalisés auprès des organismes publics, soit 251 portraits en 2018-2019 (282 en 2017-2018). Cependant, des bonifications sont encore nécessaires en ce qui concerne les données portant sur le mode de rémunération forfaitaire et l'utilisation que le SCT fait de ces portraits (pour plus de détails, voir la sous-section relative à l'information de gestion).

D'autre part, depuis la publication du suivi de 2018, les travaux de vérification du SCT demeurent un outil de gestion peu utile pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes en place. En voici les raisons :

- En juillet 2018, le SCT a finalisé des travaux de vérification commencés en mai 2016 auprès de 6 universités. De plus, il a réalisé la vérification de l'application des lignes internes de conduite auprès de 26 organismes publics, dont 7 ministères et organismes. Cependant, le rapport sur l'application de ces lignes de conduite a été produit près d'un an après la date de publication prévue (mars 2019), car certaines entités vérifiées n'ont pu le consulter qu'en février 2020.
- Les travaux de vérification devaient permettre au SCT de rapporter les problématiques et les bonnes pratiques relevées afin de les partager à l'ensemble des organismes publics, dans un objectif d'amélioration continue des processus de gestion contractuelle. Or, à la fin de nos travaux, le SCT n'avait toujours pas publié de telles informations. Pourtant, il a relevé des lacunes dans l'application des lignes de conduite, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'ouverture à la concurrence, et il a répertorié de bonnes pratiques.
- Le SCT ne prévoit plus effectuer des vérifications portant spécifiquement sur l'application des mesures prévues dans les lignes internes de conduite et sur l'intégration des saines pratiques de gestion mentionnées dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*.

Responsable de l'application des règles contractuelles

À la suite de la sanction de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, en décembre 2017, les responsables de l'observation des règles contractuelles sont devenus des responsables de l'application des règles contractuelles (RARC). Une nouvelle politique pour définir leurs rôles et leurs responsabilités était en cours d'élaboration lors du suivi de 2018. Le Vérificateur général avait alors rappelé au SCT qu'il devrait s'assurer que les titulaires de ces postes ont une compréhension adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs nouvelles responsabilités.

Depuis la publication du suivi de 2018, le SCT n'est pas encore parvenu à faire en sorte que les RARC comprennent bien leurs responsabilités et qu'ils s'en acquittent correctement.

Le SCT a poursuivi la tenue de rencontres qui visent à favoriser l'échange d'information, à une fréquence de trois fois par année pour les RARC des plus grands donneurs d'ouvrage et de deux fois par année pour l'ensemble des RARC des organismes publics. En mai 2019, il a également adopté la Politique concernant les responsables de l'application des règles contractuelles, laquelle a pour but de les soutenir dans l'application des règles contractuelles et de favoriser la cohérence dans l'exécution de leurs fonctions.

Malgré les actions accomplies par le SCT, les RARC éprouvent encore des difficultés à bien comprendre leurs responsabilités :

- Une recommandation a été adressée au SCT lors d'un audit indépendant, soit celle d'évaluer les possibilités de produire du matériel de formation relatif au rôle du RARC. Cet audit a révélé que certains RARC ont évoqué leur intérêt à recevoir des formations pour les soutenir dans leurs nouvelles fonctions, notamment pour clarifier leur nouveau rôle.
- Dans son rapport de vérification sur l'application des lignes internes de conduite concernant 26 organismes publics (février 2020), le SCT mentionne que les RARC n'ont pas mis en œuvre des mesures suffisantes pour qu'ils puissent bien remplir leur rôle. Par exemple, dans 15 des 26 organismes, le RARC n'a pas veillé à la mise en place de mesures permettant de valider l'intégrité des processus internes.
- À la fin des travaux du Vérificateur général, le SCT n'avait toujours pas offert de formation pour soutenir les RARC dans l'accomplissement de leur rôle et de leurs responsabilités.

Information de gestion

Dans son rapport initial de 2015, le Vérificateur général avait rappelé que les travaux réalisés par le SCT pour apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution des contrats en technologies de l'information n'étaient pas suffisants. Des travaux supplémentaires auraient permis de détecter le fait que les processus encadrant la gestion contractuelle n'étaient pas efficaces, comme en faisaient foi les lacunes relevées en 2012 dans un rapport du Vérificateur général sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

En 2018, le Vérificateur général avait constaté que le SCT n'était pas en mesure de s'assurer que les ministères et organismes favorisaient le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils géraient les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence. En effet, les données concernant le type de contrats utilisés étaient absentes des portraits personnalisés et celles à l'égard de la libre concurrence n'étaient pas suffisamment détaillées. De plus, les analyses permettant au SCT de s'assurer de la gestion optimale de ces risques par les ministères et organismes n'étaient pas encore commencées.

Les présents travaux montrent que la situation n'a pas suffisamment évolué en ce qui concerne les lacunes relevées en 2018. D'une part, le SCT a ajouté dans les portraits personnalisés de 2018-2019 des données comparatives sur le nombre moyen de soumissionnaires par appel d'offres et sur la durée moyenne des contrats conclus, selon des strates de valeur et selon la nature des contrats (ex. : contrats en technologies de l'information).

Cependant, le SCT ne détient toujours pas les données lui permettant de s'assurer que les ministères et organismes gèrent les risques liés au type de contrats et qu'ils favorisent un réel partage des risques avec les fournisseurs lors du choix du mode de rémunération (contrat mixte ou contrat à forfait). En effet, les données concernant le mode de rémunération demeurent toujours insuffisantes pour s'assurer du réel partage des risques avec les fournisseurs. Le SCT ne compile pas la valeur des contrats selon le mode de rémunération. De plus, pour les contrats mixtes, les données ne présentent pas la proportion prévue pour la rémunération forfaitaire ni la proportion utilisée. Pour ces contrats, les proportions réellement utilisées peuvent être très différentes de ce qui était initialement prévu.

D'autre part, bien que les portraits personnalisés comportent certaines informations pertinentes, le SCT les transmet aux entités sans réaliser d'analyses globales. Ces analyses lui permettraient de s'assurer du bon fonctionnement des processus et de veiller à la gestion optimale de ceux-ci et des risques qui y sont liés. Le SCT pourrait, entre autres, évaluer si des améliorations sont requises, si les pratiques de gestion contractuelle doivent évoluer ou si des interventions sont nécessaires, par exemple dans le choix des travaux de vérification à réaliser.

Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard des deux recommandations en lien avec l'évolution des pratiques en gestion contractuelle

- Il manque de l'information dans les portraits personnalisés permettant d'apprécier dans quelle mesure les organismes publics gèrent les risques liés au type de contrats (mode de rémunération) et favorisent un réel partage des risques avec les fournisseurs.
- Le SCT analyse peu les portraits personnalisés pour cerner les risques, suivre l'évolution des pratiques d'une année à l'autre et cibler les interventions à réaliser, au besoin.
- Le SCT n'effectue pas de vérifications régulières afin de savoir dans quelle mesure les organismes publics appliquent leurs lignes internes de conduite et intègrent les saines pratiques de gestion mentionnées dans ses différents guides.
- Les rapports de vérification du SCT ne contiennent pas de recommandations visant à corriger les lacunes observées, et le SCT n'effectue pas de suivi permettant de s'assurer que les correctifs nécessaires ont été apportés.
- Le SCT ne partage pas à l'ensemble des organismes publics les problématiques et les bonnes pratiques relevées lors de ses vérifications afin que ces organismes puissent s'en inspirer pour améliorer leurs pratiques en gestion contractuelle.
- Le SCT n'offre toujours pas de formation pour soutenir les RARC dans l'accomplissement de leur rôle et de leurs responsabilités.

7 Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :

Volet 2 – Ressources externes

- déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ;
- déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

8 Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :

Volet 2 – Ressources externes

- l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Secrétariat du Conseil du trésor				

Ce qui appuie notre appréciation

En 2015, le Vérificateur général avait rappelé le rôle important que devait jouer le SCT dans la mise en place de solutions structurantes et durables en matière de planification de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. Depuis 2010, diverses actions prévues dans des politiques n'avaient pas été réalisées.

Lors du suivi publié en 2018, le Vérificateur général avait mentionné qu'il ne pourrait considérer les progrès comme satisfaisants d'un point de vue gouvernemental tant que le SCT ne serait pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information, notamment une planification et une stratégie de la main-d'œuvre, et qu'il n'aurait pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

Le Vérificateur général avait conclu que ce n'est que lorsque le SCT aura mené à terme ces actions qu'il pourra suivre régulièrement et apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes publics ont véritablement rehaussé leur expertise interne et ont la maîtrise des fonctions stratégiques de façon durable. De plus, à titre de conseiller auprès du Conseil du trésor en matière de ressources humaines en technologies de l'information, le SCT pourra mieux déterminer et recommander les actions gouvernementales nécessaires pour régler les problèmes liés au maintien de l'expertise, et ce, dans une perspective à moyen et à long termes.

Les présents travaux montrent que, malgré les actions accomplies par le SCT depuis 2018, l'évolution de la situation est toujours insatisfaisante d'un point de vue gouvernemental, en ce qui concerne les enjeux liés aux ressources humaines en technologies de l'information. En effet, la mise en œuvre d'une véritable politique gouvernementale de main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information n'est pas encore réalisée. De plus, le SCT ne dispose toujours pas d'un portrait gouvernemental complet lui permettant d'apprécier dans quelle mesure les organismes publics possèdent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission, et de faire un suivi approprié.

Politique gouvernementale de main-d'œuvre

Le 26 avril 2018, le SCT a finalement publié une politique sectorielle de main-d'œuvre en technologies de l'information, laquelle était attendue depuis 2010. Toutefois, elle ne vise pas l'ensemble des organismes publics. Elle s'adresse uniquement aux ministères et organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

Selon cette politique, les ministères et organismes visés doivent notamment :

- établir un portrait actuel de la main-d'œuvre et les zones de vulnérabilité ;
- élaborer et mettre en œuvre de façon régulière une planification de la main-d'œuvre sur un horizon à court et à plus long terme, pour connaître avec précision les besoins de main-d'œuvre ;
- élaborer des stratégies de main-d'œuvre pour détenir les ressources et les compétences nécessaires à la réalisation pérenne de leur mission.

Pour s'assurer des progrès réalisés après la publication de cette politique, le SCT a demandé aux ministères et organismes, en janvier 2019, d'apprécier leur situation par rapport aux 10 orientations de la politique selon 3 cotes⁵ et de résumer succinctement les améliorations à apporter aux mesures en place ou les nouvelles mesures à mettre en œuvre. À partir des appréciations reçues de 48 des 50 ministères et organismes⁶, le SCT a produit un rapport en novembre 2019.

5. Les ministères et organismes visés devaient, à partir de leur diagnostic, indiquer s'ils sont en cohérence avec chaque orientation selon les trois cotes suivantes : A. Les mesures actuellement déployées dans l'organisation s'inscrivent dans l'esprit de l'orientation sans modification requise ; B. Des améliorations seront apportées aux mesures actuelles ; C. De nouvelles mesures seront mises en œuvre.

6. Ce sont 70 ministères et organismes qui sont visés par la politique. Cependant, 20 d'entre eux impartissent leurs services en ressources informationnelles à certains des 50 autres ministères et organismes.

L'information que le SCT a obtenue des ministères et organismes ne lui est d'aucune utilité pour qu'il joue pleinement son rôle central dans la mise en place de solutions structurantes et durables en matière de main-d'œuvre en technologies de l'information.

Les actions résumées par les entités dans le rapport du SCT demeurent très générales. Par exemple, pour l'orientation qui vise à planifier les ressources nécessaires dans le domaine des technologies de l'information, certains ministères et organismes indiquent notamment :

- qu'ils réaliseront des exercices périodiques et systématiques de gestion de la planification de la main-d'œuvre au moyen d'une approche intégrée et adaptée au secteur des technologies de l'information ;
- qu'ils atténueront les zones de vulnérabilité identifiées lors de leur exercice de gestion de la planification de la main-d'œuvre.

Aucune information ne permet au SCT d'établir le diagnostic gouvernemental actuel de la situation, les zones à risque, les objectifs à atteindre, les actions requises ni les échéances fixées, en bref les éléments essentiels pour s'assurer qu'une politique gouvernementale de main-d'œuvre est réellement mise en œuvre. Le SCT n'a pas demandé ces éléments essentiels à chaque entité, pas plus que le recensement des problématiques rencontrées en matière de main-d'œuvre afin de pouvoir déterminer les priorités gouvernementales et recenser les besoins émergents.

Sans cette information, le SCT n'est pas en mesure de déterminer l'état actuel de la situation gouvernementale ni d'évaluer si de réels progrès sont réalisés et si des interventions et des recommandations sont nécessaires pour régler les problèmes liés au maintien de l'expertise dans le domaine des technologies de l'information d'un point de vue gouvernemental, et ce, dans une perspective à plus long terme.

Portrait gouvernemental de la main-d'œuvre en technologies de l'information

Le SCT détient seulement un portrait sectoriel de la main-d'œuvre, qu'il met à jour annuellement, et non un portrait gouvernemental. En juillet 2019, le SCT a publié un quatrième portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information⁷ à partir de l'effectif de 50 ministères et organismes⁸ (53 pour le portrait de 2017) dont le personnel est nommé en fonction de la *Loi sur la fonction publique*. Ce portrait présente la situation en décembre 2018.

En fait, le SCT aura un réel portrait gouvernemental seulement lorsque tous les organismes publics budgétaires et autres que budgétaires auront établi chacun un portrait de la main-d'œuvre. Une telle exigence s'applique aux organismes du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux depuis le 1^{er} avril 2020. Ainsi, le premier portrait gouvernemental de la main-d'œuvre en ressources informationnelles ne sera pas disponible avant l'été 2021.

7. En 2018, le portrait s'intitulait *Portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultantes et consultants affectés aux ressources informationnelles 2018*. L'année précédente, il s'intitulait *Portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de la fonction publique du Québec 2017*.

8. Lors de la publication du portrait de 2018, 20 ministères et organismes impartissaient leurs services en ressources informationnelles à certains des 50 ministères et organismes visés. Ce nombre est comparable à celui de 2017.

Pour mettre en œuvre de manière efficace une stratégie portant sur la main-d'œuvre, il est nécessaire d'avoir le portrait le plus précis possible de la situation initiale. Or, le dernier portrait sectoriel produit, tout comme les trois précédents, ne traite toujours pas d'éléments importants tels que ceux liés à l'expertise (ex. : années d'expérience ou départs à la retraite prévus). Ainsi, le portrait ne permet pas de prévoir les fonctions qui sont à risque de pénurie et d'assurer de façon proactive la continuité des services en technologies de l'information. Rappelons que le SCT n'a pas demandé cette information lorsqu'il a évalué les progrès de la mise en œuvre de sa politique.

Par exemple, il aurait été nécessaire d'analyser les raisons qui expliquent le fait que le nombre de postes professionnels vacants a augmenté de 446 de 2015 à 2018 et d'évaluer le risque que cette situation s'amplifie en raison des départs à la retraite, et ce, d'un point de vue gouvernemental.

Le Vérificateur général considère les progrès comme insatisfaisants en ce qui concerne les actions réalisées par le SCT en matière de ressources humaines dans le domaine des technologies de l'information, compte tenu de l'importance des enjeux à cet égard et du fait que des actions fondamentales doivent encore être mises en œuvre avant que le SCT puisse apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes ont véritablement rehaussé leur expertise interne et qu'il puisse suivre la situation de façon continue.

Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard des deux recommandations en lien avec les enjeux en matière de ressources humaines

- Le SCT n'a pas l'assurance que les organismes publics ont mis en œuvre la politique gouvernementale de main-d'œuvre, car il n'a pas considéré les éléments suivants :
 - élaboration du diagnostic gouvernemental à partir de l'information obtenue auprès de chaque organisme public, qui permet de préciser les principales problématiques rencontrées et les zones les plus à risque ;
 - recensement des priorités gouvernementales, des besoins émergents et des objectifs à atteindre ;
 - détermination des actions requises et des échéances pour l'atteinte des objectifs fixés ;
 - suivi des progrès réalisés afin de déterminer si des interventions sont requises pour le maintien de l'expertise dans le domaine des technologies de l'information.
- Le portrait gouvernemental de la main-d'œuvre ne vise pas l'ensemble des organismes publics et ne permet pas d'avoir une image précise des éléments essentiels au développement d'une stratégie efficace, tels que ceux liés à l'expertise (formation, années d'expérience, départs à la retraite prévus, etc.)

Recommandation de la Commission de l'administration publique

QUE les entités vérifiées s'assurent que les pénalités prévues dans les contrats sont effectivement appliquées en cas de contravention aux clauses pertinentes dudit contrat.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Centre de services partagés du Québec				
Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail				
Ministère de la Justice				
Ministère de la Santé et des Services sociaux				
Ministère de la Sécurité publique				
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur				
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles				
Revenu Québec				

Ce qui appuie notre appréciation

La recommandation de la CAP rejoint la recommandation 4 du Vérificateur général adressée aux entités. Tout comme en 2018, les entités continuent d'inclure des clauses de pénalité dans les appels d'offres concernant les changements de ressources en cours de contrat. Le Vérificateur général est satisfait des résultats de sept des huit entités. Cependant, pour cinq d'entre elles, comme le Vérificateur général l'avait mentionné en 2018, il manque encore des mécanismes leur permettant d'avoir un portrait intégral des changements de ressources afin de renforcer le suivi de ces changements et le suivi de l'application des pénalités.

Enfin, une entité présente des résultats insatisfaisants puisqu'elle n'a toujours pas défini les balises relatives aux situations qui peuvent justifier le choix de ne pas appliquer de pénalités, ni mis en place de processus permettant de documenter la décision d'appliquer ou non des pénalités.

