

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2021
2022

Juin 2021

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 – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-89215-1 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-89216-8 (version PDF)



Québec, juin 2021

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le tome de juin 2021, qui contient six chapitres et des observations du commissaire au développement durable. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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 Approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques <i>Audit de performance</i>		14
Chapitre 3 Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification. <i>Audit de performance</i>		60
Chapitre 4 Programme d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres <i>Audit de performance</i>		110
Chapitre 5 Projets en technologies de l'information des universités <i>Audit de performance</i>		162
Chapitre 6 Rémunération des médecins : conception et gestion des nouvelles ententes <i>Audit de performance</i>		212
Document annexé Observations du commissaire au développement durable sur l'audit de performance <i>Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification</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. Dans le cadre de son mandat, il réalise des audits financiers, des audits de performance et des audits de conformité. De plus, il formule son opinion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans les rapports préélectoraux. 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 pour l'audit de performance intitulé *Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification*.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Défis du système de santé québécois	5
Limitation imposée aux travaux du Vérificateur général	8
État de situation concernant l'audit des états financiers de trois entités accusant des retards importants	10
Contenu du présent tome	11

DÉFIS DU SYSTÈME DE SANTÉ QUÉBÉCOIS

- 1 Le système de santé de plusieurs États est mis à rude épreuve par la crise sanitaire mondiale, et le Québec n'y échappe pas.
- 2 De nombreux observateurs québécois ont noté que la pandémie de COVID-19 avait exacerbé des problèmes déjà existants dans notre système de santé et démontré sa fragilité. Les équipes du Vérificateur général y ayant réalisé un grand nombre de missions d'audit au cours des dix dernières années, je suis à même de constater que le réseau de la santé et des services sociaux fait toujours face à de nombreux défis. D'ailleurs, le chapitre 6 du présent tome soulève des déficiences dans l'application des ententes de rémunération des médecins.

Lacunes soulevées depuis de nombreuses années par le Vérificateur général

- 3 La mission du Vérificateur général est de contribuer, par ses audits et ses autres travaux, à la saine gestion des ressources ainsi qu'au contrôle parlementaire, au bénéfice de la population québécoise.
- 4 Compte tenu de l'importance de la mission du secteur de la santé, des sommes importantes qui y sont consacrées et des enjeux majeurs auxquels il est confronté, ce secteur constitue un domaine d'intervention stratégique pour le Vérificateur général.
- 5 Une revue de nos travaux des dix dernières années m'a permis de constater qu'il existe des problématiques de gestion communes à plusieurs secteurs d'activité du système de santé et que, malgré nos recommandations, certaines d'entre elles perdurent. Parmi celles-ci, trois ont particulièrement retenu mon attention, soit :
 - un portrait incomplet des besoins et des ressources disponibles ;
 - un manque d'encadrement et de surveillance ;
 - une évaluation de la performance déficiente.
- 6 À plus d'une reprise, nous avons souligné le fait que les besoins actuels ou futurs des usagers du système de santé sont mal connus. Nous avons également constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) n'est pas en mesure de dresser un portrait complet des ressources disponibles dans l'ensemble du réseau. La connaissance de ces deux éléments lui est pourtant nécessaire pour assurer une bonne allocation des ressources en fonction des besoins réels et permettre une bonne planification des services.
- 7 Le manque d'encadrement et de surveillance au MSSS est une lacune que nous avons soulevée de façon récurrente dans nos rapports d'audit. Nos travaux ont en effet révélé que le ministère ne déploie pas les efforts nécessaires pour s'assurer du respect de ses orientations et de ses directives dans le réseau, et ne s'assure pas suffisamment de la gestion de la qualité et de l'intensité des services offerts.

8 Par ailleurs, une bonne évaluation de la performance est primordiale, tant de la part du MSSS que des établissements de santé et de services sociaux. Pourtant, nos rapports font état de plusieurs lacunes à ce sujet. Nous avons entre autres observé :

- de l'information de gestion non pertinente ou qui n'est pas produite au moment opportun ;
- l'utilisation d'une multitude de systèmes informatiques, parfois obsolètes ;
- la mauvaise qualité des données recueillies.

9 Par exemple, dans un rapport d'audit de performance publié en 2017 sur la reddition de comptes d'entités du réseau de la santé et des services sociaux, nous constatons des lacunes quant à la qualité des données cliniques recueillies par le MSSS. Nous mentionnions dans ce rapport que de telles lacunes avaient déjà été constatées à plusieurs reprises dans différents rapports que nous avons publiés depuis l'année 2000. En 2020, estimant que ces déficiences existaient toujours, nous avons réalisé une mission d'audit sur les indicateurs d'accès aux soins de santé et de services sociaux colligés par le MSSS. Notre rapport a réitéré la persistance des problèmes quant à la qualité des données recueillies par le MSSS.

Lacunes persistantes bien connues

10 D'autres organismes publics, tels que le Protecteur du citoyen, le Commissaire à la santé et au bien-être du Québec ou l'Institut canadien d'information sur la santé, ont analysé la performance du système de santé québécois au fil des ans. Le gouvernement a également mandaté plusieurs groupes de travail ou comités d'experts pour évaluer les enjeux dans ce domaine.

11 Une revue sommaire de leurs rapports révèle plusieurs zones de concordance avec les travaux et les conclusions du Vérificateur général. Des problèmes d'accès et de coordination des soins ainsi que des enjeux de performance y sont entre autres soulevés.

12 D'ailleurs, le plan d'action du MSSS pour faire face à une éventuelle deuxième vague de COVID-19, publié en août 2020, indique que le ministère connaissait plusieurs lacunes du système bien avant la pandémie. On peut notamment y lire les conclusions suivantes :

- l'épidémie a fait ressortir de façon particulière des problématiques déjà existantes avant la crise, notamment sur le plan de la main-d'œuvre, des pratiques cliniques et de la capacité de l'État à exercer un encadrement adéquat ;
- les systèmes informatiques sont vétustes parce qu'ils n'ont pas suivi le rythme des réformes qui ont eu cours depuis les années 1990 ;
- le système de santé québécois est structuré d'une façon qui rend difficile l'agilité et la proactivité ;
- les mécanismes de préparation et de communication du réseau ne sont pas adaptés aux besoins d'une organisation aussi vaste et complexe que le système de santé québécois.

Nécessité de prendre les mesures appropriées

13 Force est de constater que certaines problématiques maintes fois observées au cours des dernières décennies sont bien connues, mais perdurent. Pourtant, il y a un accord général sur la nécessité d'améliorer significativement la performance de notre système de santé pour mieux satisfaire les besoins de la population.

14 Ce constat soulève des questions importantes, à savoir : quelles sont les causes profondes qui expliquent les difficultés à réaliser les changements nécessaires ? quels sont les obstacles au changement qui devront être levés pour en arriver à agir sur ces causes profondes et à résoudre les enjeux identifiés ?

15 Les décideurs ont la responsabilité d'apporter des réponses à ces questions, pour se donner ensuite les moyens d'implanter les changements nécessaires. À défaut de le faire, ils seront condamnés à mettre en place des réformes incomplètes qui ne permettront pas d'atteindre les objectifs.

16 La crise sanitaire a permis une prise de conscience importante de l'urgence de la situation. L'après-pandémie constituera donc une occasion unique de procéder à une réflexion en profondeur sur les façons de faire du système de santé québécois.

LIMITATION IMPOSÉE AUX TRAVAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

17 Les auditeurs législatifs occupent une fonction importante. Ils agissent en appui aux parlementaires afin que ceux-ci puissent s'assurer d'une saine gestion des fonds publics. Ainsi, au Québec, l'Assemblée nationale délègue au Vérificateur général une partie de ses fonctions de contrôle des fonds publics et lui demande de rendre compte de ses travaux aux parlementaires. Ce faisant, le Vérificateur général est une composante importante de l'institution parlementaire.

18 Pour bien réaliser sa mission, il doit avoir accès à l'information nécessaire qui lui permettra de s'assurer que les fonds publics sont utilisés avec économie, efficacité et efficacie, et que la reddition de comptes quant à leur utilisation est transparente.

19 Toute limitation imposée aux travaux d'un auditeur législatif constitue une entrave au contrôle parlementaire et ne peut donc être prise à la légère. L'article 41 de la *Loi sur le vérificateur général* prévoit d'ailleurs que le Vérificateur général soulève annuellement dans un rapport à l'Assemblée nationale tout cas où, dans l'exercice de ses fonctions, il n'a pas reçu tous les renseignements, rapports et explications demandés.

20 C'est dans ce contexte qu'une mention concernant certains documents auxquels le Vérificateur général n'a pas eu accès figure dans le chapitre 5 du présent tome. Cette mention fait référence à l'Université McGill qui a refusé de nous donner accès à ses avis juridiques relatifs à son projet R2R, lors de notre audit sur les projets en technologies de l'information des universités. Le motif invoqué par l'université était que leur divulgation constituerait une renonciation au privilège du secret professionnel. L'accès à ces avis nous aurait notamment permis de considérer l'ensemble des enjeux relatifs à la résiliation du contrat de l'intégrateur retenu pour ce projet.

21 Ce cas s'ajoute à d'autres cas récents. En effet, lors de notre audit de l'aide financière pour le développement économique, dont le rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2019, nous n'avons pas eu accès aux avis et analyses produits par les fonctionnaires à l'intention des membres des comités ministériels et du Conseil du trésor. Le motif invoqué était que ces documents étaient protégés par le secret des délibérations du Conseil des ministres. Il s'agissait pourtant de documents produits par l'administration publique à l'intention des comités ministériels et du Conseil du trésor. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de procéder à l'analyse complète des éléments justifiant l'octroi de ces subventions.

22 J'ai aussi fait mention d'une situation semblable dans le chapitre 1 du tome que j'ai déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2020. En effet, lors d'un audit sur l'utilisation par les entreprises ambulancières des sommes qu'elles obtiennent du gouvernement, une entreprise ambulancière nous a refusé catégoriquement l'accès à ses registres et à ses états financiers. Le motif invoqué était que les sommes reçues du gouvernement ne sont pas des subventions, mais plutôt des paiements pour des achats de services, argument avec lequel nous ne sommes pas d'accord. De plus, la position de l'entreprise ambulancière va à l'encontre de l'intérêt public et du contrôle parlementaire nécessaire à l'égard d'une dépense atteignant annuellement près de 360 millions de dollars.

23 Nous avons également assisté au cours des dernières années à d'autres refus de nous communiquer des renseignements, bien que finalement les organisations aient accepté de nous les transmettre après plusieurs discussions. Un des motifs invoqués par ces organisations est que la divulgation de renseignements au Vérificateur général pourrait avoir pour conséquence de constituer une renonciation à des privilèges légaux préservant la confidentialité des renseignements envers des tiers, comme le privilège relatif au litige et le secret professionnel. Ces discussions entraînent des retards dans l'obtention des documents et de l'inefficacité dans l'exécution de nos travaux d'audit.

24 Les situations décrites montrent l'importance de trouver des solutions qui me permettent de servir pleinement les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Certains changements législatifs portés à l'attention du gouvernement l'automne dernier visent d'ailleurs à renforcer les pouvoirs du Vérificateur général du Québec quant à l'accès aux documents, notamment à ceux qui sont couverts par le secret professionnel, ou aux entités qu'il juge nécessaire de consulter ou d'auditer afin de réaliser pleinement sa mission.

25 De plus, l'ajout dans notre loi sur le vérificateur général d'une disposition comparable à celle qui figure dans la loi sur le vérificateur général de l'Ontario permettrait de rassurer les entités auditées sur le fait qu'elles ne renoncent pas au secret professionnel ni aux autres privilèges en nous remettant des documents, et d'éviter que certaines entités utilisent ces arguments pour échapper au contrôle parlementaire. En effet, cette disposition précise qu'une divulgation faite au vérificateur général « ne constitue pas une renonciation au privilège du secret professionnel de l'avocat, au privilège lié au litige ou au privilège à l'égard des négociations en vue d'un règlement ». Elle permettrait donc d'éviter toute ambiguïté sur la protection des documents qui nous sont remis afin que des tiers ne puissent y avoir accès.

ÉTAT DE SITUATION CONCERNANT L'AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS DE TROIS ENTITÉS ACCUSANT DES RETARDS IMPORTANTS

26 En mai et en novembre 2019, j'ai fait mention, dans deux rapports déposés à l'Assemblée nationale, du manque de préparation de certaines entités pour l'audit de leurs états financiers et du fait que cela retarde nos travaux et augmente les ressources que nous devons y consacrer. J'avais donné l'exemple des missions d'audit des états financiers du Fonds vert, du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, et de Transition énergétique Québec (TEQ).

27 À ce jour, bien que nous ayons été en mesure de compléter l'audit de certains de ces états financiers, il subsiste des retards importants. Pour le Fonds vert, l'audit des états financiers au 31 mars 2020 n'est pas commencé. En ce qui concerne l'audit des états financiers aux 31 mars 2019 et 2020 du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, nous avons dû interrompre nos travaux en décembre 2020, car la préparation de ces états financiers nécessitait des ajustements importants. Le Fonds de protection prévoit être en mesure de nous fournir les informations requises au début de l'automne 2021.

28 Dans le cas de TEQ, les travaux d'audit des états financiers aux 31 mars 2019 et 2020 ainsi qu'au 31 octobre 2020 ne sont pas commencés. Selon les discussions que nous avons eues avec les représentants de TEQ, il ne nous sera pas possible de commencer nos travaux avant septembre 2022, notamment parce que les ressources de TEQ sont affectées prioritairement à la préparation des états financiers du Fonds vert.

29 Étant donné que l'utilisation de fonds publics va de pair avec une obligation de reddition de comptes régulière, je tiens à rappeler que ces délais importants entre la fin des exercices financiers de ces entités et le dépôt de leurs états financiers audités à l'Assemblée nationale réduisent de façon importante la pertinence de cette reddition de comptes, laquelle constitue pourtant un élément central du contrôle parlementaire. En effet, pour que l'information soit utile sur les plans décisionnel et redditionnel, il faut que l'utilisateur des états financiers puisse l'obtenir en temps opportun, c'est-à-dire au moment où elle est encore susceptible d'influencer ses décisions.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

30 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il présente les résultats de cinq audits de performance.

31 Le chapitre 2 contient un rapport d'audit de performance sur Héma-Québec, un organisme qui a pour mission de répondre avec efficacité aux besoins de la population québécoise en produits sanguins et autres produits biologiques d'origine humaine de qualité. Nos travaux ont mis en lumière le fait qu'Héma-Québec n'atteint pas toujours le seuil optimal qu'elle s'est fixé pour sa réserve de globules rouges, afin de maintenir sa capacité de répondre à la demande, et ce, bien qu'elle ait répondu aux besoins des centres hospitaliers pour la période visée par nos travaux, soit de 2015-2016 à 2019-2020. Quant à sa cible d'autosuffisance en plasma, établie en 2006, elle n'a jamais été atteinte. De plus, les systèmes informatiques d'Héma-Québec sont désuets et affectent entre autres sa capacité à obtenir une information de gestion complète et fiable en temps opportun afin notamment de rendre compte de sa performance.

32 Le chapitre 3 fait part d'un audit de performance sur la gestion des licences d'entrepreneur en construction par la Régie du bâtiment et son mode de tarification de ses services. Une licence d'entrepreneur devrait être un gage de qualité et de confiance. Toutefois, la Régie du bâtiment ne prend pas les moyens appropriés pour s'assurer en tout temps de la compétence, de la probité et de la solvabilité des entrepreneurs à qui elle délivre une licence. Les mesures de compensation financière qu'elle a mises en place et l'information qu'elle publie ne protègent pas non plus adéquatement les consommateurs. De plus, son mode de tarification ne permet pas d'arrimer les revenus et les dépenses de chacune de ses clientèles, comme l'exige la Politique de financement des services publics.

33 Le chapitre 4 porte sur le programme général d'aide financière lors de sinistres qui a été adopté en 2019 ainsi que sur la gestion des demandes de remboursement des coûts relatifs aux sinistres qui sont transmises au gouvernement fédéral. C'est au ministère de la Sécurité publique que revient la responsabilité d'administrer ces deux activités. Le programme introduit plusieurs changements importants qui visent à réduire le délai de traitement des dossiers. Bien que les sommes soient versées plus rapidement que par le passé, des améliorations importantes doivent être apportées aux pratiques mises en œuvre, notamment à celles concernant l'évaluation des dommages et les contrôles. De plus, de nouvelles mesures relatives aux types d'indemnisation offerts n'ont pas fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral et exposent le gouvernement du Québec à des risques financiers importants.

34 Le chapitre 5 traite de la gestion de deux projets majeurs en technologies de l'information, soit le projet VÉO de l'Université de Sherbrooke et le projet R2R de l'Université McGill. Nous concluons que les écarts majeurs entre le budget actuel de ces projets et le budget approuvé initialement, de même que les retards de réalisation importants sont notamment attribuables à une mauvaise planification initiale et à la sélection par les universités de firmes qui ne répondaient pas bien à leurs besoins. Enfin, le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement ces projets.

35 Pour terminer, nous présentons au chapitre 6 les résultats d'un audit de performance sur la conception et la gestion des ententes de rémunération des médecins pour la période 2015-2023, réalisé à partir notamment des lacunes observées en 2015 dans les ententes précédentes. Bien que des clauses aient été ajoutées aux ententes pour favoriser le respect des enveloppes budgétaires, nous observons des lacunes dans leur application. Par exemple, pour la période 2015-2020, plus d'un milliard de dollars n'a pas été dépensé, et le MSSS n'a pas effectué toutes les démarches pour déterminer les sommes qui doivent demeurer disponibles pour la rémunération des médecins et celles qui représentent des économies. Un solde non dépensé peut en effet signifier que des mesures visant à améliorer l'accessibilité aux médecins n'ont pas été mises en place en temps opportun ou que le volume de services médicaux rendus a été inférieur aux prévisions. Par ailleurs, peu d'économies récurrentes ont été identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021, ce qui représente un risque important quant à l'atteinte des objectifs de réduction de l'enveloppe budgétaire des médecins spécialistes.

CHAPITRE **2**

Approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques

Audit de performance

Héma-Québec

EN BREF

Héma-Québec est le fournisseur exclusif de produits sanguins et de produits plasmatiques auprès des centres hospitaliers du Québec. Ces produits constituent une ressource essentielle, car ils peuvent s'avérer nécessaires à la survie de certains patients. Une pénurie de ces produits provoquerait un ralentissement ou un arrêt de certaines activités des centres hospitaliers, comme les chirurgies. Leur approvisionnement doit donc être géré avec précaution.

Malgré les efforts qu'elle a déployés, Héma-Québec n'a pas toujours été en mesure de respecter le seuil optimal de la réserve de globules rouges qu'elle s'est fixé. Ce seuil lui permet de répondre à la demande de la population québécoise ainsi qu'aux situations d'urgence ou de crise. De plus, Héma-Québec n'a jamais atteint sa cible d'autosuffisance en plasma. Par conséquent, elle n'a pas pu réduire sa dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers pour l'approvisionnement en immunoglobulines, et ce, dans un contexte d'augmentation de la demande mondiale et des prix.

Par ailleurs, le parc informatique d'Héma-Québec est désuet, ce qui accroît les risques relatifs à la sécurité de l'information et pourrait avoir un impact sur la sécurité de l'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques. Cette désuétude compromet également sa capacité d'obtenir une information de gestion lui permettant de bien évaluer sa performance et d'en rendre compte adéquatement.

Il est à noter que notre audit n'a pas porté sur la sécurité et la qualité des produits sanguins et des produits plasmatiques, qui font l'objet d'inspections par Santé Canada.

CONSTATS

1

Héma-Québec n'a pas été en mesure de respecter le seuil optimal de la réserve de globules rouges qu'elle s'est fixé, et ce, afin de maintenir sa capacité de répondre à la demande des centres hospitaliers.

2

La stratégie d'approvisionnement en produits plasmatiques mise en œuvre par Héma-Québec ne lui a pas permis d'atteindre sa cible d'autosuffisance en plasma, fixée à 30 %, et de réduire ainsi sa dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers.

3

Héma-Québec n'a pas effectué de virage technologique et numérique assurant l'efficacité de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

4

L'information de gestion dont dispose Héma-Québec à l'égard de plusieurs activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques lui permet difficilement de bien évaluer sa performance et d'en rendre compte adéquatement.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard

Directrice d'audit

Mariane Arsenault

Line Courtemanche

Danielle Gagnon

Catherine Jalbert

Caroline Pouliot

Sabrina Richard-Asselin

Louis-Philippe Savoie

Simon Tran

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Héma-Québec n'a pas été en mesure de respecter le seuil optimal de la réserve de globules rouges qu'elle s'est fixé, et ce, afin de maintenir sa capacité de répondre à la demande des centres hospitaliers.....	28
La stratégie d'approvisionnement en produits plasmatiques mise en œuvre par Héma-Québec ne lui a pas permis d'atteindre sa cible d'autosuffisance en plasma, fixée à 30 %, et de réduire ainsi sa dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers.	35
Héma-Québec n'a pas effectué de virage technologique et numérique assurant l'efficacité de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.	40
L'information de gestion dont dispose Héma-Québec à l'égard de plusieurs activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques lui permet difficilement de bien évaluer sa performance et d'en rendre compte adéquatement.	43
Recommandations.....	46
Commentaires de l'entité auditée.....	47
Renseignements additionnels.....	51

MISE EN CONTEXTE

- 1 Héma-Québec est un organisme à but non lucratif qui a été créé le 26 mars 1998 par lettres patentes émises en vertu de la *Loi sur les compagnies*, et qui a continué son existence à la suite de la sanction de la *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité d'hémovigilance*¹ le 20 juin de la même année. Cet organisme a pour mission de répondre avec efficacité aux besoins de la population québécoise en produits sanguins et autres produits biologiques d'origine humaine de qualité.
- 2 En conformité avec des recommandations du rapport de 1997 de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (commission Krever), Héma-Québec bénéficie de certaines dispositions de sa loi constitutive lui garantissant une indépendance, ce qui lui permet de prendre des décisions administratives et financières au meilleur intérêt du système d'approvisionnement en produits sanguins. Néanmoins, ce principe d'autonomie est sujet à divers contrôles exercés par des instances ministérielles et gouvernementales, étant donné que des fonds publics votés par l'Assemblée nationale financent ultimement Héma-Québec.
- 3 À cet égard, la loi qui régit Héma-Québec prévoit qu'elle n'est pas un mandataire de l'État et que ce n'est pas le gouvernement qui désigne la personne occupant le poste de président et chef de la direction, mais plutôt le conseil d'administration. C'est également ce dernier qui nomme le président du conseil. Sauf pour le président et chef de la direction d'Héma-Québec, tous les autres membres du conseil d'administration, au nombre de 12, sont nommés par le gouvernement. De plus, sous réserve d'une entente convenue avec le ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'utilisation de ses surplus, Héma-Québec peut les utiliser pour la réalisation de ses activités.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 Héma-Québec est le fournisseur exclusif de produits sanguins labiles et de produits stables auprès des établissements de santé et de services sociaux du Québec. Afin de faciliter la compréhension du présent rapport, nous utilisons le terme *centres hospitaliers* pour désigner ces établissements. Selon les données recueillies par le ministère de la Santé et des Services sociaux, plus de 75 000 personnes à travers la province reçoivent chaque année des produits sanguins labiles ou des produits stables.

Produits sanguins labiles

Les produits sanguins labiles sont des composants du sang périssables, dont le plasma, les globules rouges et les plaquettes. Afin de faciliter la compréhension du présent rapport, nous utilisons le terme *produits sanguins* pour désigner les produits sanguins labiles.

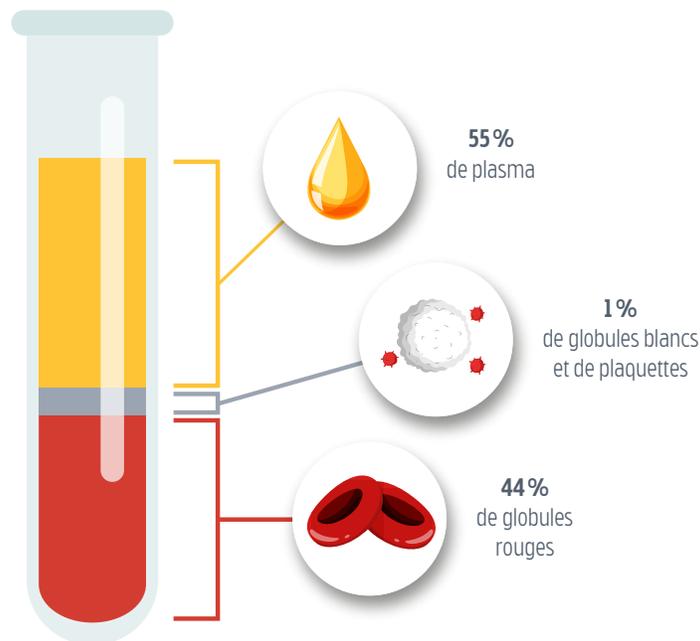
Produits stables

Les produits stables sont des médicaments fabriqués principalement avec du plasma dans des usines de fractionnement, par exemple les immunoglobulines. Afin de faciliter la compréhension du présent rapport, nous utilisons le terme *produits plasmatiques* pour désigner les produits stables.

1. Depuis le 5 juin 2013, la loi s'appelle *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité de biovigilance*.

5 La figure 1 montre les différents composants du sang.

FIGURE 1 Composition du sang



6 Les produits sanguins et les produits plasmatiques constituent une ressource essentielle, dont l'approvisionnement doit être géré avec précaution. Une pénurie de ces produits provoquerait un ralentissement ou un arrêt de certaines activités des centres hospitaliers, comme les chirurgies. De plus, certains produits plasmatiques sont nécessaires à la survie de patients ayant un déficit immunitaire.

7 De 2015-2016 à 2019-2020, les revenus d'Héma-Québec à l'égard des produits sanguins, qui proviennent de fonds publics québécois, étaient d'environ 385 millions de dollars annuellement.

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

8 L'objectif de notre audit était de nous assurer qu'Héma-Québec satisfait les besoins en produits sanguins et en produits plasmatiques des Québécois de façon efficiente et en temps opportun.

9 Nous avons porté une attention particulière :

- à la gestion de la réserve de globules rouges ;
- au processus de planification de la demande pour ce produit sanguin ;
- au recrutement et à la fidélisation des donateurs de sang ;
- à la gestion de la stratégie d'approvisionnement en produits plasmatiques ;
- à l'efficacité du parc informatique (pour les éléments qui concernaient notre audit) ;
- à la suffisance de l'information de gestion (pour les éléments qui concernaient notre audit).

Ce qui est exclu de la portée des travaux

Nos travaux n'ont pas porté sur la sécurité et la qualité des produits sanguins et des produits plasmatiques qui sont fournis ou distribués par Héma-Québec, car ces éléments sont inspectés par Santé Canada.

- 10 Nos travaux ont porté essentiellement sur la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 11 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Systeme d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques

Rôles et responsabilités

- 12 Au Québec, le système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques est chapeauté par le ministère de la Santé et des Services sociaux, avec l'aide du Comité de biovigilance. Ce comité donne notamment son avis sur l'état des risques liés à l'utilisation de ces produits.
- 13 De plus, pour assurer la sécurité et la qualité des produits, Santé Canada réalise périodiquement des inspections et des audits sur les procédés opérationnels d'Héma-Québec.
- 14 Quant à cette dernière, son rôle est entre autres de recueillir les dons de sang et de plasma, de qualifier et de transformer les produits prélevés, et de fournir les centres hospitaliers en produits sanguins et en produits plasmatiques au bénéfice des receveurs, soit des patients des centres hospitaliers. Héma-Québec est également responsable d'envoyer une partie du plasma qu'elle prélève dans des usines de fractionnement, d'acheter des produits plasmatiques et d'en gérer la réserve.

Membres du Comité de biovigilance

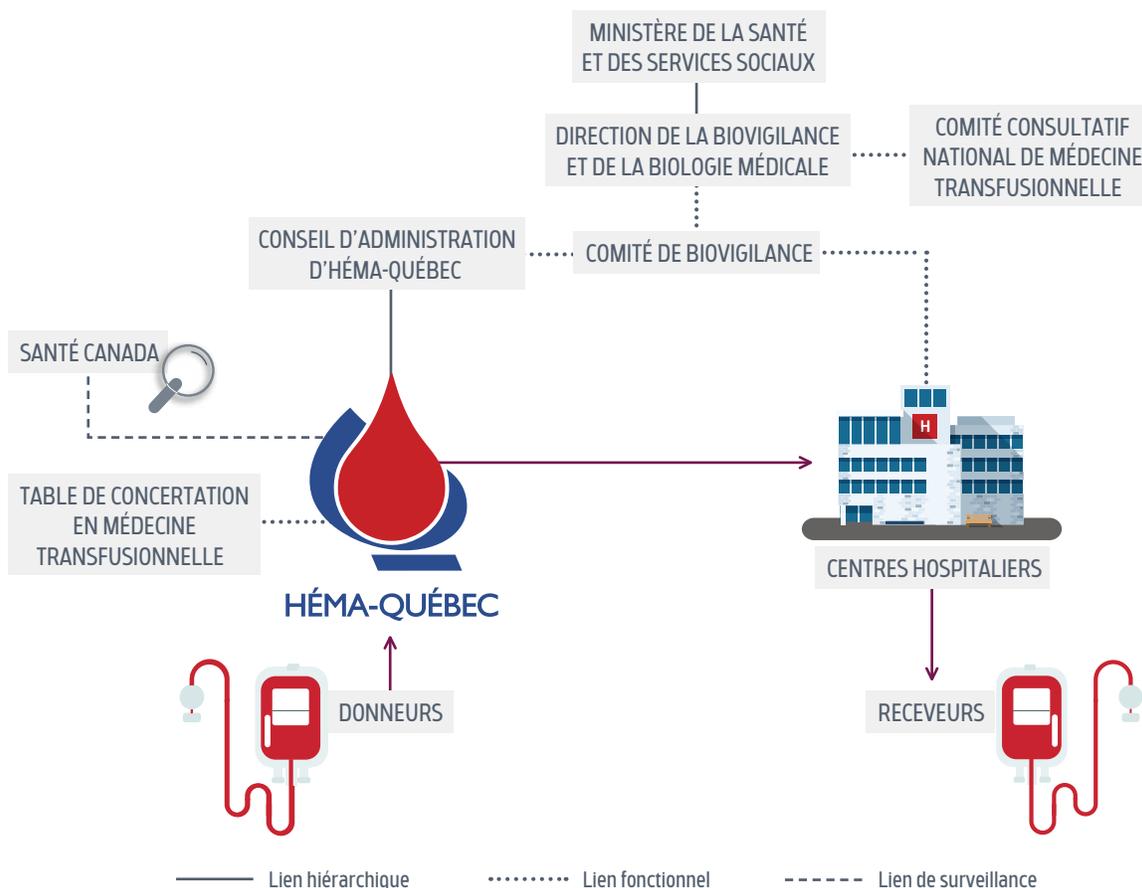
Le Comité de biovigilance est composé des personnes suivantes, nommées par le ministre :

- une personne provenant du Laboratoire de santé publique du Québec ;
- une personne travaillant pour les directions de santé publique ;
- un médecin épidémiologiste ;
- un éthicien ;
- trois médecins hématologues ;
- trois usagers du réseau de la santé et des services sociaux ;
- un expert dans le domaine de la périnatalité.

Le ministre peut également nommer jusqu'à trois autres membres s'il estime que leur expertise est utile aux travaux du Comité.

15 La figure 2 présente les principaux partenaires du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

FIGURE 2 Principaux partenaires du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques



16 Les rôles et responsabilités d'Héma-Québec et des principaux partenaires du système d'approvisionnement sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Héma-Québec

17 En 2017, Héma-Québec a entrepris de modifier sa structure organisationnelle afin, entre autres, de faciliter la mise en œuvre de ses nouvelles orientations stratégiques et de maximiser la synergie au sein de l'organisation. Elle a ainsi créé la vice-présidence Expérience clientèles et intelligence d'affaires en 2018 et la vice-présidence Chaîne d'approvisionnement en 2019. Elle a également créé une nouvelle direction au sein de la vice-présidence Expérience clientèles et intelligence d'affaires afin d'effectuer des analyses de marché et de géolocalisation des futurs centres fixes, de mesurer la performance des collectes et des centres fixes, et de soutenir les décisions stratégiques, tactiques et opérationnelles.

18 Depuis le début de nos travaux, en janvier 2020, Héma-Québec a continué à mettre en place des mesures découlant de ses orientations stratégiques. Par exemple, elle revoit actuellement son processus de planification de la demande en produits sanguins. De plus, elle a adopté un plan directeur des technologies de l'information qui est aligné sur ses objectifs organisationnels. Il est toutefois trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de ces mesures.

Principales activités de collecte

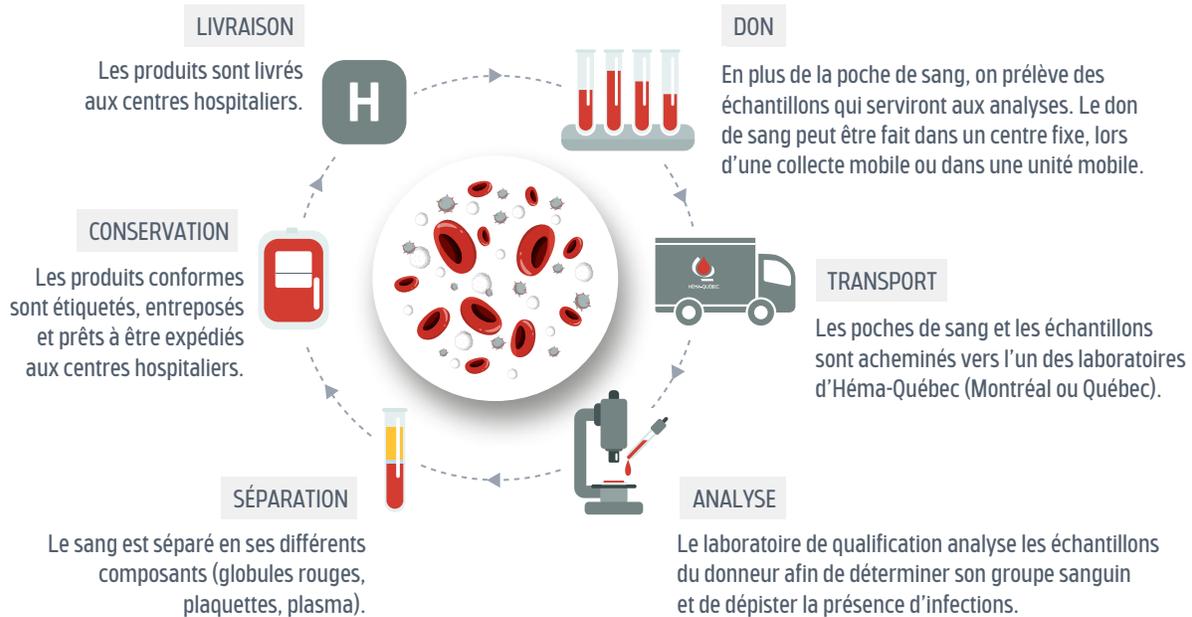
19 Les activités de collecte effectuées par Héma-Québec sont principalement le don de sang et le don de plasma.

20 Lors d'un don de sang, tous les composants du sang sont prélevés. Ce sont les produits sanguins. Lors de notre audit, nous nous sommes intéressés principalement aux globules rouges, qui sont les produits sanguins les plus livrés aux centres hospitaliers. La figure 3 présente les grandes étapes du cheminement d'un don de sang.

Don de plasma

Dans le présent rapport, nous utilisons le terme *don de plasma* pour désigner le don de plasma destiné au fractionnement.

FIGURE 3 Grandes étapes du cheminement d'un don de sang



21 Le don de plasma, pour sa part, permet de ne prélever qu'une partie du sang du donneur. Cette opération dure plus longtemps que le don de sang. La figure 4 présente les grandes étapes du cheminement d'un don de plasma.

FIGURE 4 Grandes étapes du cheminement d'un don de plasma



1. Le cycle de fabrication débute lors de l'envoi du plasma dans les usines de fractionnement et se termine à la réception des médicaments par Héma-Québec.

22 Le tableau 1 présente l'évolution du nombre de donneurs de sang et de plasma, et du nombre de dons recueillis par Héma-Québec de 2015-2016 à 2019-2020.

TABLEAU 1 Évolution du nombre de donneurs de sang et de plasma, et du nombre de dons recueillis¹

Année financière	Sang		Plasma	
	Nombre de donneurs	Nombre de dons	Nombre de donneurs	Nombre de dons
2015-2016	140 454	223 268	4 974	23 282
2016-2017	141 491	226 693	8 804	57 244
2017-2018	137 387	216 642	10 758	66 562
2018-2019	136 908	216 639	13 009	77 005
2019-2020	144 081	222 470	14 351	83 787

1. Les données présentées dans le tableau 1 proviennent des rapports annuels de gestion d'Héma-Québec pour les années concernées. Toutefois, le Vérificateur général a ajusté certaines de ces données pour en assurer la comparabilité.

23 Au 31 mars 2020, Héma-Québec disposait de deux types de centres fixes pour le prélèvement du sang et du plasma, soit les centres GLOBULE et PLASMAVIE. Il est à noter que les centres fixes sont les seuls endroits où la collecte de plasma destiné au fractionnement peut s'effectuer. L'emplacement des divers centres fixes à l'échelle du Québec est présenté dans la section Renseignements additionnels.

24 Héma-Québec organise également des collectes mobiles dans divers milieux, dont des établissements scolaires, des entreprises ou des organismes communautaires. Des unités mobiles permettent aussi à Héma-Québec d'effectuer des collectes de sang dans des endroits non traditionnels. En 2019-2020, près de 80 % des dons de sang ont été effectués lors de collectes mobiles ou dans des unités mobiles, comme le montre le tableau 2.

TABLEAU 2 Répartition des dons de sang en fonction du lieu de collecte

Année financière	Nombre de produits sanguins livrés ¹	Collectes mobiles		Unités mobiles	Centres fixes
		Nombre de collectes	Pourcentage de dons	Pourcentage de dons	Pourcentage de dons
2015-2016	320 096	1 840	75,5	5,9	18,6
2016-2017	316 498	2 391	74,5	6,4	19,1
2017-2018	304 920	2 416	73,4	6,8	19,8
2018-2019	310 936	2 258	73,2	5,7	21,1
2019-2020	308 652	2 287	73,8	4,9	21,3

1. Les unités de mesure utilisées pour les produits sanguins livrés aux centres hospitaliers diffèrent selon les types de produits.

Source : Héma-Québec.

25 Dans le présent rapport, nous faisons référence aux produits sanguins livrés plutôt qu'aux produits sanguins commandés, car il nous a été impossible de nous assurer de la validité des données relatives aux commandes. En effet, Héma-Québec n'a pas de registre des télécopies qu'elle reçoit et elle ne conserve pas les documents originaux des centres hospitaliers.

26 Certains termes utilisés dans le présent rapport sont définis dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Héma-Québec n'a pas été en mesure de respecter le seuil optimal de la réserve de globules rouges qu'elle s'est fixé, et ce, afin de maintenir sa capacité de répondre à la demande des centres hospitaliers.

Qu'avons-nous constaté ?

27 Selon les informations détenues par Héma-Québec, bien qu'elle ait répondu aux besoins des centres hospitaliers pour la période visée par nos travaux, soit de 2015-2016 à 2019-2020, sa réserve de globules rouges s'est maintenue occasionnellement sous le seuil optimal qu'elle a déterminé. Du 1^{er} janvier 2019 au 31 mars 2020, cette situation a été beaucoup plus fréquente.

28 Le processus de planification de la demande en globules rouges d'Héma-Québec comporte des lacunes, notamment parce qu'il ne prend pas en compte certains facteurs déterminants qui peuvent avoir un effet sur la demande des centres hospitaliers.

29 Par ailleurs, Héma-Québec fait face à des défis liés au renouvellement de son bassin de donneurs de sang, particulièrement en ce qui concerne le recrutement et la fidélisation des donneurs de moins de 50 ans.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 Afin de pouvoir répondre à la demande des centres hospitaliers en globules rouges, Héma-Québec doit maintenir sa réserve à un niveau adéquat. Rappelons que nous nous sommes intéressés principalement aux globules rouges, car ce sont les produits sanguins les plus livrés aux centres hospitaliers. Il s'avère donc essentiel qu'Héma-Québec établisse des prévisions de la demande en globules rouges à moyen et à long terme, et qu'elle s'assure que sa stratégie est appropriée afin d'être en mesure de répondre adéquatement à cette demande. Ainsi, Héma-Québec doit se baser sur un historique de la situation et considérer les principaux enjeux présents et futurs.

31 Divers facteurs peuvent avoir un effet sur la demande, dont le vieillissement de la population et les innovations médicales, et ils doivent être pris en compte lors de l'établissement des prévisions. Cela est d'autant plus important que, selon les données d'Héma-Québec, la demande en globules rouges a varié au cours des dernières années : elle a diminué de près de 18 % de 2012-2013 à 2017-2018, et augmenté d'environ 1 % depuis 2017-2018.

32 Pour s'approvisionner en globules rouges, Héma-Québec s'appuie sur un bassin de donateurs de sang répartis sur l'ensemble du territoire québécois. Il est important que ce bassin soit suffisant pour qu'Héma-Québec puisse répondre aux besoins des centres hospitaliers.

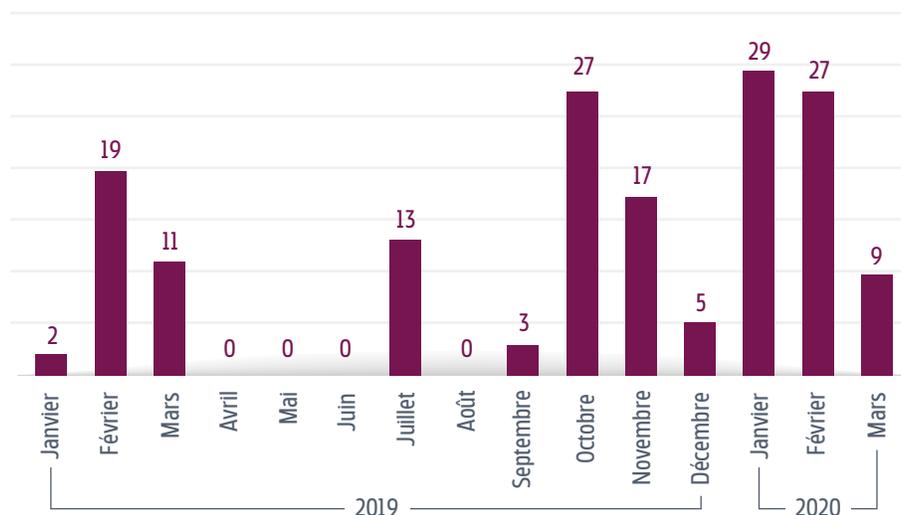
Ce qui appuie notre constat

Diminution de la réserve de globules rouges de janvier 2019 à mars 2020

33 Après les événements du 11 septembre 2001, Héma-Québec a fixé à 6 jours de stocks le seuil optimal de sa réserve de produits sanguins, incluant les globules rouges, afin de répondre à la demande de la population québécoise ainsi qu'aux situations d'urgence ou de crise. Héma-Québec a augmenté ce seuil à 12 jours durant la pandémie de COVID-19. Notons qu'avant la pandémie, elle avait déjà entrepris une réflexion afin d'augmenter le seuil optimal de sa réserve de produits sanguins, notamment pour mieux prévoir la variabilité dans l'approvisionnement en raison des horaires du personnel qui travaille durant les collectes.

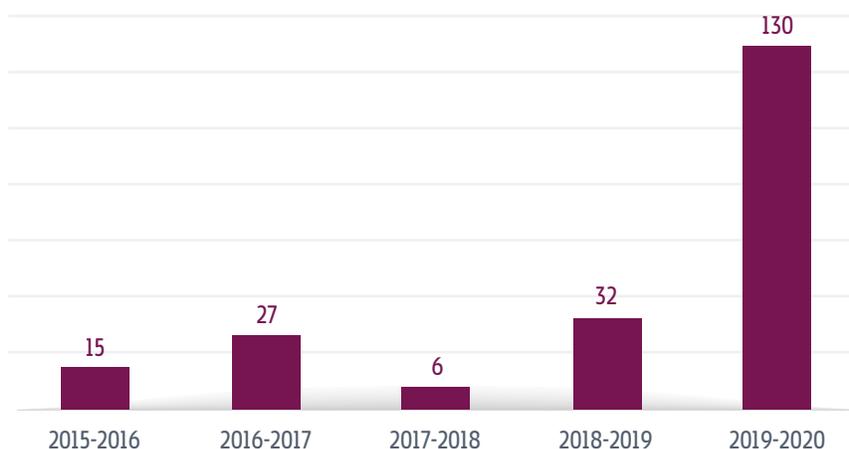
34 De janvier 2019 à mars 2020, la réserve de globules rouges d'Héma-Québec s'est maintenue à plusieurs reprises sous le seuil optimal de six jours de stocks, comme l'illustre la figure 5. Les données sur le niveau moyen de la réserve pour cette période sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 5 Nombre de jours durant lesquels la réserve de globules rouges s'est maintenue sous le seuil optimal, par mois



35 Ainsi, la réserve de globules rouges d'Héma-Québec s'est située sous le seuil optimal de 6 jours de stocks durant une grande partie du mois d'octobre 2019 et la quasi-totalité des mois de janvier et de février 2020. Le niveau moyen de la réserve était de 5,3 jours en octobre 2019 et de 5,0 jours en janvier et en février 2020. Pour l'ensemble de la période, le seuil optimal n'a pas été atteint durant 36 % des jours. Selon Héma-Québec, cette situation s'explique notamment par la pénurie de main-d'œuvre au sein de l'organisation, qui a parfois pu engendrer des annulations de collectes. L'année 2019-2020 a été, de loin, celle durant laquelle la réserve de globules rouges d'Héma-Québec s'est le plus longtemps maintenue sous le seuil optimal, comme l'illustre la figure 6.

FIGURE 6 Nombre de jours durant lesquels la réserve de globules rouges s'est maintenue sous le seuil optimal, par année financière



36 De plus, la réserve de globules rouges du groupe O négatif est généralement demeurée en deçà de la réserve globale de globules rouges depuis janvier 2019. Les globules rouges du groupe O négatif sont importants puisqu'ils peuvent être transfusés à des receveurs de tous les groupes sanguins, et ils sont particulièrement utiles en situation d'urgence. Une réserve insuffisante de globules rouges a des conséquences sur les centres hospitaliers.

Réserve de globules rouges du groupe O négatif très basse en janvier 2020

En janvier 2020, lorsque la réserve de globules rouges du groupe O négatif contenait des stocks pour environ deux jours, Héma-Québec a communiqué avec les responsables des banques de sang, comme le prévoit son plan de gestion de pénurie. Elle leur a alors demandé de limiter l'utilisation des globules rouges de ce groupe aux besoins urgents et semi-urgents. Elle a évoqué la possibilité qu'elle ne puisse répondre à certaines demandes pour des transfusions non urgentes. Cette situation a duré six jours.

37 Étant donné que la réserve de globules rouges est un enjeu pour Héma-Québec, nous nous serions attendus à ce que les instances de gouvernance soient mises au courant régulièrement de l'état de cette réserve. Or, le conseil d'administration d'Héma-Québec n'est pas toujours informé à cet égard. Il ne l'a été qu'une seule fois de janvier 2019 à mars 2020. Ainsi, en août 2019, la direction d'Héma-Québec a avisé le conseil d'administration que la réserve avait été basse durant le mois précédent en raison d'un bris d'équipement et d'un manque de personnel, et que l'organisation avait dû acheter du sang auprès de la Société canadienne du sang en vertu du partenariat établi entre les deux organisations. Le conseil d'administration n'a pas été mis au courant des autres périodes durant lesquelles la réserve de globules rouges était sous le seuil optimal, notamment de celle du début de l'année 2020.

Aucune modification de la quantité de stocks correspondant au seuil optimal de la réserve depuis 2016

38 En janvier 2016, afin de gérer sa réserve de globules rouges, Héma-Québec a déterminé qu'elle avait besoin de 4 036 culots globulaires pour maintenir 6 jours de stocks. Ce nombre n'a pas été ajusté depuis. Comme la demande en globules rouges tend à augmenter légèrement depuis 2018, le nombre de culots globulaires requis aurait dû être révisé en conséquence. De plus, nos travaux démontrent que la réserve de globules rouges est plus basse durant les mois de janvier, de février, de mars, de juillet et d'octobre que durant les autres mois.

Culots globulaires

Pour créer des culots globulaires, Héma-Québec combine des globules rouges avec une solution nourricière. C'est ce produit qu'Héma-Québec livre aux centres hospitaliers.

Processus de planification de la demande comportant des lacunes

39 Héma-Québec doit s'assurer de maintenir sa réserve de globules rouges à un seuil optimal afin de répondre à la demande des centres hospitaliers. Actuellement, elle réagit en fonction de cette demande. Il s'avère donc nécessaire qu'elle mette en place un processus de planification de la demande à moyen et à long terme, qui comprend l'établissement de prévisions, un suivi régulier de celles-ci et les ajustements à apporter en fonction des situations particulières qui peuvent se présenter. Cela lui permettra de mieux planifier ses activités d'approvisionnement. D'ailleurs, Héma-Québec reconnaît qu'une optimisation de son processus de planification de la demande est requise.

40 Nos travaux se sont concentrés sur les prévisions pour les années financières 2015-2016 à 2020-2021. Chaque année, en collaboration avec des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux, Héma-Québec effectue des prévisions de la consommation de produits sanguins pour l'année financière suivante, afin de répondre notamment à des impératifs budgétaires. Nous avons relevé des lacunes dans son processus de planification de la demande.

41 D'une part, Héma-Québec n'a pas effectué de prévisions à moyen et à long terme appuyées sur des hypothèses qui tiennent compte de différents facteurs ayant une incidence sur la demande en globules rouges, notamment le vieillissement de la population, les innovations médicales et les avis découlant de consultations auprès d'experts. De telles prévisions lui auraient permis d'élaborer différents scénarios, d'en faire le suivi et d'en rendre compte aux instances de gouvernance au moment opportun.

42 En l'absence de tels scénarios, Héma-Québec risque de ne pas être en mesure de maintenir une réserve suffisante de globules rouges. Elle pourrait être dans l'obligation d'organiser rapidement des collectes de sang non planifiées, ce qui aurait une incidence sur l'ensemble des activités de la chaîne d'approvisionnement.

43 D'autre part, pour établir ses prévisions de la demande, Héma-Québec se base principalement sur les quantités de globules rouges livrées aux centres hospitaliers au cours des années antérieures. Les quantités livrées ne reflètent pas nécessairement les demandes quotidiennes soumises par les centres hospitaliers, car Héma-Québec peut négocier les quantités livrées, au besoin, selon le niveau de la réserve.

44 Il est à noter qu'Héma-Québec revoit actuellement son processus de planification de la demande en produits sanguins pour l'année 2021-2022. Par exemple, elle entend effectuer des prévisions à plus long terme en tenant compte des avancées médicales dans le domaine. Bien que cet exercice soit en cours, nous n'avons pu en tenir compte lors de nos travaux, car il est trop tôt pour en évaluer les effets. De plus, la pandémie de COVID-19 a permis à Héma-Québec d'accéder en temps réel aux données des centres hospitaliers concernant leurs stocks de produits sanguins. Selon Héma-Québec, cela contribue à améliorer sa capacité d'établir des prévisions et de gérer sa distribution de produits sanguins.

Défis liés au recrutement et à la fidélisation des donateurs

45 Héma-Québec doit s'assurer de maintenir un bassin de donateurs suffisant afin que sa réserve de produits sanguins permette de répondre à la demande. En mars 2019, Héma-Québec a identifié un enjeu relatif à l'accroissement du nombre de donateurs et entrepris des démarches à cet égard auprès d'instances gouvernementales. Notons que le taux de donateurs de sang au sein de la population québécoise lui laisse peu de marge de manœuvre, notamment en cas de hausse de la demande en produits sanguins. Au 31 mars 2020, ce taux était de 2,1 %.

46 D'une part, Héma-Québec recrute près des trois quarts des donateurs de plasma parmi les personnes qui ont déjà donné du sang. D'ailleurs, l'augmentation continue des besoins en plasma crée de la pression sur les activités de recrutement.

47 D'autre part, en mars 2020, Héma-Québec reconnaissait les problèmes relatifs à la diminution de son bassin de donateurs de sang et à la fidélisation de ces derniers. Environ la moitié des personnes ayant donné du sang en 2017-2018 n'en ont pas redonné l'année suivante. Cela constitue un risque important pour Héma-Québec.

48 Le recrutement et la fidélisation des jeunes donneurs s'avèrent un enjeu stratégique pour Héma-Québec. Le rajeunissement du bassin de donneurs permettrait de diminuer les effets du vieillissement de la population sur les activités de collecte de sang. Cela est d'autant plus important que près de 60 % des nouveaux donneurs âgés de 18 à 29 ans qui ont effectué un don de sang en 2017-2018 ne l'ont pas fait durant l'année suivante.

49 La fidélisation des donneurs de 30 à 50 ans représente aussi un défi. Nous avons observé qu'ils sont particulièrement susceptibles de participer aux collectes en milieu scolaire. Cela peut s'expliquer par le fait que les parents d'un enfant d'âge scolaire se sentent interpellés par une collecte organisée par l'école de celui-ci. Or, leurs comportements ont une incidence importante sur le nombre de dons de sang. En effet, les donneurs de sang de certaines régions administratives s'appuient moins sur ce type de collectes que ceux de l'ensemble de la province, et ils font moins de dons de sang, comme le montre le tableau 3.

Collectes en milieu scolaire

Les collectes en milieu scolaire sont organisées dans les écoles primaires, les écoles secondaires et les centres de formation professionnelle.

TABLEAU 3 Taux de donneurs de sang dans certaines régions par rapport aux dons effectués en milieu scolaire pour l'année 2019-2020

Région administrative	Taux de donneurs de sang	Proportion des dons en milieu scolaire
Capitale-Nationale	2,7 %	13,6 %
Montérégie	2,6 %	15,9 %
Lanaudière	2,3 %	15,0 %
Laurentides	2,2 %	13,5 %
Mauricie	1,9 %	6,6 %
Laval	1,6 %	4,3 %
Montréal	1,2 %	3,3 %
Province	2,1 %	10,0 %

50 La proximité des lieux de collecte est généralement importante pour plusieurs donneurs de sang. D'ailleurs, selon des études réalisées pour le compte d'Héma-Québec au cours des deux dernières années, les donneurs considèrent la proximité d'un lieu de collecte comme un élément majeur dans leur prise de décision. Cette question devrait donc faire partie des réflexions d'Héma-Québec lorsqu'elle revoit sa planification des lieux de collecte. À cet égard, nous avons observé que plus de 80 % des dons de sang effectués à Laval du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020 l'ont été au centre GLOBULE de cette région, comparativement à une proportion de 19 à 42 % dans les autres régions ayant un centre fixe. Comme la région de Laval présente un taux de donneurs de sang inférieur à la moyenne québécoise, un manque de collectes mobiles à proximité des milieux de vie et de travail pourrait en être la cause.

51 Le mécanisme de planification des collectes d'Héma-Québec ne tient pas compte de ces tendances, car il se base principalement sur l'historique des collectes de l'année précédente. D'ailleurs, une étude effectuée par une firme externe en 2019 concluait que ce mécanisme de planification était peu mature, ce qui signifie que l'organisation s'appuyait sur une gestion réactive et sur l'expérience vécue lors des collectes.

52 Notons également que le taux de donneurs de sang dans les régions de Montréal et de Laval est respectivement de 1,2 % et de 1,6 %, alors que ces deux régions comptent pourtant 2,3 millions de Québécois. Les difficultés de recrutement dans ces régions sont connues d'Héma-Québec depuis plus de 10 ans puisque, en 2009, une étude réalisée pour le compte de celle-ci faisait déjà mention de proportions de dons plus faibles pour ces régions. Depuis décembre 2020, le conseil d'administration a approuvé l'ouverture prochaine de deux nouveaux centres fixes dans la grande région de Montréal.

53 En 2019-2020, Héma-Québec a inclus, dans ses priorités organisationnelles, certains éléments liés au recrutement et à la fidélisation des donneurs, dont les suivants :

- le recrutement direct des donneurs de plasma ;
- le recrutement et la fidélisation des jeunes donneurs et des nouveaux donneurs. À cet égard, Héma-Québec a mené une étude auprès des jeunes donneurs pour comprendre ce qui les motive à donner du sang. Elle s'est également dotée d'une stratégie de prise en charge des nouveaux donneurs. De plus, elle a effectué une recherche pour comprendre les raisons pour lesquelles de nouveaux donneurs ne reviennent pas donner du sang.

CONSTAT 2

La stratégie d'approvisionnement en produits plasmatiques mise en œuvre par Héma-Québec ne lui a pas permis d'atteindre sa cible d'autosuffisance en plasma, fixée à 30 %, et de réduire ainsi sa dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers.

Qu'avons-nous constaté ?

54 Il y a 15 ans, soit en 2006, lors d'un forum organisé par Héma-Québec, des experts internationaux et des acteurs du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques lui ont recommandé de se doter d'une cible d'autosuffisance en plasma. Héma-Québec est allée de l'avant en se dotant, durant la même année, d'une cible d'autosuffisance de 30 %.

55 Par la suite, en 2008, Héma-Québec a planifié un programme de prélèvement de plasma dans les centres GLOBULE. Toutefois, ce n'est qu'en 2014 qu'elle s'est dotée d'une stratégie d'approvisionnement en produits plasmatiques. Au 31 mars 2020, seulement 21 % du plasma utilisé au Québec provenait de donneurs québécois.

56 Par ailleurs, le ralentissement dans la mise en place des installations nécessaires au don de plasma dans la grande région de Montréal et l'augmentation de la demande en immunoglobulines ont eu pour effet de maintenir la dépendance du Québec à l'égard des fournisseurs étrangers.

Cible d'autosuffisance en plasma

Il s'agit du ratio de consommation des immunoglobulines produites avec du plasma provenant de donneurs québécois. Cette cible assure la sécurité de l'approvisionnement en immunoglobulines pour les besoins des patients québécois souffrant d'un déficit immunitaire primaire ou secondaire. Les immunoglobulines sont nécessaires à leur survie ou à leur qualité de vie.

Pourquoi ce constat est-il important ?

57 Les immunoglobulines sont les produits plasmatiques les plus utilisés, car elles sont essentielles à la survie de certains patients aux prises avec un déficit immunitaire. Le Québec est le plus grand consommateur d'immunoglobulines par habitant à l'échelle mondiale. Les besoins sont en augmentation : de 2015-2016 à 2019-2020, la distribution d'immunoglobulines au Québec a crû de 32 %.

58 Le Québec est dépendant de pays étrangers pour l'approvisionnement en immunoglobulines. Près de 80 % de celles qui sont consommées dans la province sont fabriquées dans des usines européennes avec du plasma prélevé en majeure partie aux États-Unis auprès de donneurs rémunérés. Notons que, dans ce pays, aucune loi n'empêche les fabricants de produits sanguins de payer les donneurs. La dépendance au plasma américain, qui n'est pas particulière au Québec, s'avère préoccupante dans un contexte d'augmentation de la demande mondiale et des prix. L'autosuffisance en plasma permet de réduire la dépendance à l'égard du plasma provenant de l'étranger et, ainsi, d'assurer l'approvisionnement en immunoglobulines.

59 Il est à noter qu'une augmentation des dons de plasma ne permettrait pas à court terme un approvisionnement accru en immunoglobulines, car le cycle de fabrication de ces médicaments, qui débute lors de l'envoi du plasma dans les usines de fractionnement et qui se termine à la réception des médicaments par Héma-Québec, est de 12 mois.

Ce qui appuie notre constat

Cible d'autosuffisance en plasma non atteinte

60 Lors d'un forum tenu en 2006, des experts internationaux et des acteurs du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques ont recommandé à Héma-Québec que de 30 à 40 % du plasma utilisé au Québec provienne de donneurs québécois. Cette cible permet de répondre aux besoins des patients dont la survie ou la qualité de vie dépendent de l'utilisation d'immunoglobulines. De l'avis de ces experts, divers facteurs, notamment la sécurité de l'approvisionnement et les aspects financiers, doivent être pris en compte par Héma-Québec dans les efforts qu'elle déploie pour atteindre l'autosuffisance en plasma.

61 Pour donner suite à la recommandation du forum, Héma-Québec s'est dotée, en 2006, d'une cible d'autosuffisance en plasma de 30 %.

62 Pour les années 2008 à 2012, Héma-Québec a élaboré un programme de prélèvement de plasma dans les centres GLOBULE, et ce, dans l'objectif d'atteindre 78 % de sa cible de 30 %. D'autres mesures ont également été mises en œuvre, dont des démarches entreprises en 2012 visant l'implantation d'une usine de fractionnement au Québec et l'ouverture, en 2013, d'un premier centre PLASMAVIE à Trois-Rivières.

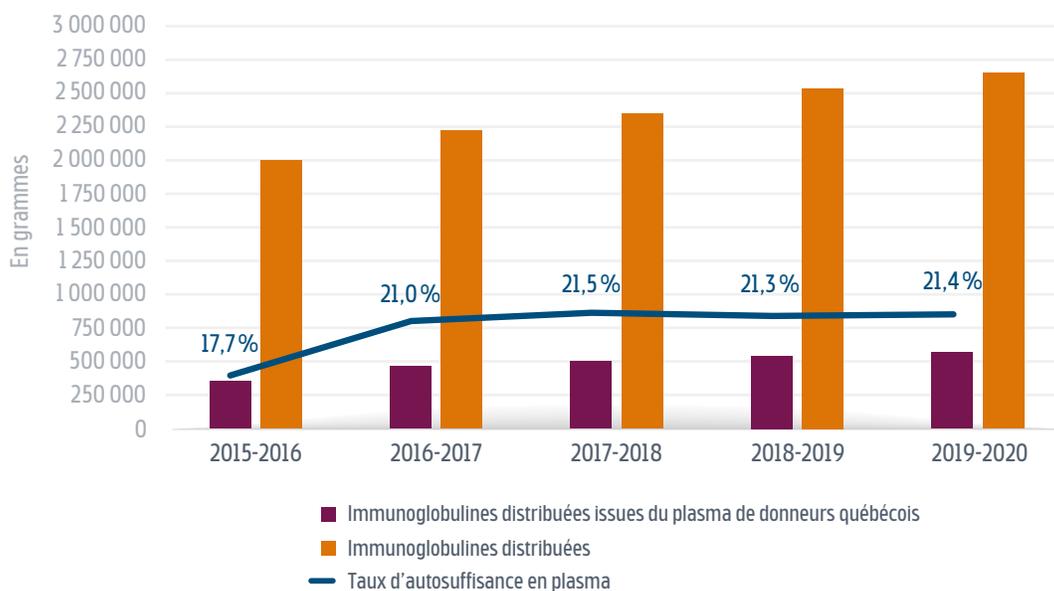
63 Toutefois, ce n'est qu'en 2014 qu'elle s'est dotée d'une stratégie d'approvisionnement en vue d'atteindre sa cible d'autosuffisance en plasma.

Sécurité de l'approvisionnement

Il s'agit de l'assurance de disposer d'assez d'immunoglobulines dans l'éventualité d'une pénurie de plasma provenant de l'étranger, d'un arrêt de la fabrication de ces médicaments ou de la fermeture des frontières, notamment avec les États-Unis.

64 Malgré ces initiatives, au 31 mars 2020, Héma-Québec n'avait toujours pas atteint sa cible de 30 %. Il est à noter que la croissance de la demande en immunoglobulines exerce une pression sur la capacité d'Héma-Québec d'atteindre cette cible. D'ailleurs, bien qu'elle ait augmenté le volume de plasma qu'elle prélève, ce qui comble la croissance de la demande en immunoglobulines, le taux d'autosuffisance en plasma stagne, comme la montre la figure 7.

FIGURE 7 Évolution du taux d'autosuffisance en plasma



Source : Héma-Québec.

65 En décembre 2020, Héma-Québec a analysé et revu sa cible d'autosuffisance en plasma, et l'a établie à 42 %. Elle vise à l'atteindre en 2025-2026, et elle s'est dotée d'une stratégie à cet égard.

Ralentissement de l'implantation du don de plasma dans la grande région de Montréal

66 De 2013 à 2018, Héma-Québec a procédé à l'ouverture de quatre centres PLASMAVIE, soit à Trois-Rivières, à Saguenay, à Sherbrooke et à Gatineau. Elle a aussi implanté le don de plasma dans les deux centres GLOBULE de Québec (Sainte-Foy et Lebourgneuf).

67 Toutefois, Héma-Québec a retardé l'implantation du don de plasma, prévue initialement en 2015 et en 2016, dans ses trois centres GLOBULE de la grande région de Montréal (Brossard, Laval et Montréal), et reporté l'ouverture d'un centre fixe dans l'ouest de l'île de Montréal. Pourtant, il s'agissait d'éléments majeurs de la stratégie d'Héma-Québec qui auraient pu contribuer à l'atteinte de sa cible d'autosuffisance en plasma.

68 C'est donc avec un délai de plus de quatre ans et dans un contexte de pandémie qu'Héma-Québec a implanté le don de plasma dans ses trois centres GLOBULE de la grande région de Montréal, soit en mai, en septembre et en novembre 2020. Soulignons qu'avant cette implantation, le don de plasma n'était pas possible dans la grande région de Montréal, où demeure la moitié de la population du Québec.

69 Pour ce qui est du centre fixe de l'ouest de l'île de Montréal, Héma-Québec a signé, en 2017, une entente de location de 10 ans. L'ouverture de ce centre a eu lieu en avril 2021, soit près de quatre ans après la signature de l'entente.

70 Les retombées de l'implantation du don de plasma dans la grande région de Montréal se matérialiseront seulement dans quelques mois, notamment parce que le cycle de fabrication des produits plasmatiques est de 12 mois. La stratégie d'Héma-Québec se fonde sur la conversion des donneurs de sang en donneurs de plasma. Or, le recrutement de donneurs de plasma à Montréal et à Laval pourrait s'avérer difficile, étant donné que le taux de donneurs de sang y est peu élevé. D'ailleurs, Héma-Québec a inclus, dans ses priorités organisationnelles 2019-2020, le recrutement direct des donneurs de plasma.

Dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers

71 En 2016, afin de répondre à la demande des centres hospitaliers, Héma-Québec a conclu des contrats avec des fournisseurs étrangers pour l'acquisition d'immunoglobulines et pour le fractionnement du plasma prélevé au Québec. Ces contrats viendront à échéance soit en 2021, soit en 2022.

72 La dépendance d'Héma-Québec à l'égard de ces fournisseurs étrangers pourrait avoir des conséquences importantes sur les plans médical et financier.

73 La pandémie de COVID-19 a amplifié certains risques qui avaient été préalablement identifiés par Héma-Québec, notamment la hausse des prix découlant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande mondiales. En effet, les dons de plasma aux États-Unis ont chuté de 20 % au début de la pandémie ; la baisse s'est depuis stabilisée autour de 15 %. Cette baisse a eu des conséquences majeures, puisque les États-Unis fournissent environ 74 % du plasma mondial. De plus, certains fabricants ont été dans l'incapacité de produire des immunoglobulines. Ces événements ont accru le risque que ces médicaments ne soient pas disponibles au moment opportun. Ce risque s'est d'ailleurs concrétisé au Québec en 2020, ce qui a conduit le ministère de la Santé et des Services sociaux à demander une diminution de la consommation d'immunoglobulines dans les centres hospitaliers.

74 En 2020, Héma-Québec a donc été dans l'obligation de conclure de nouveaux contrats d'approvisionnement en immunoglobulines. À la suite de l'entrée en vigueur de ces contrats, le prix par gramme d'immunoglobulines est passé de 44 dollars américains, un creux historique, à 75 dollars américains, un sommet. Héma-Québec estime à près de 40 millions de dollars canadiens pour la première année les coûts additionnels liés à l'achat d'immunoglobulines auprès de fournisseurs étrangers.

Incertitude concernant le contrat relatif à l'implantation d'une usine de fractionnement au Québec

75 Après les démarches entreprises en 2012, Héma-Québec a conclu un contrat, en 2015, avec l'entreprise coréenne Green Cross Biotherapeutics, qui souhaitait implanter une usine de fractionnement dans l'arrondissement Saint-Laurent, à Montréal. Malgré la signature de ce contrat, Héma-Québec a prévu signer des contrats avec d'autres fournisseurs étrangers afin d'assurer l'approvisionnement en immunoglobulines.

76 L'usine de fractionnement de Green Cross Biotherapeutics, dont la construction s'est terminée en 2017, n'est toujours pas ouverte. Selon les informations dont disposait Héma-Québec, le retard serait attribuable à des enjeux concernant l'obtention des approbations nécessaires au fonctionnement de ce type d'usine.

77 Le 1^{er} octobre 2020, la multinationale Grifols a conclu une transaction afin de racheter l'usine de Green Cross Biotherapeutics. Les conséquences financières et opérationnelles de ce rachat pour Héma-Québec ne sont actuellement pas connues.

78 Par ailleurs, en raison de la diminution de l'offre mondiale de plasma, une augmentation des coûts d'approvisionnement est à prévoir entre la fin des contrats conclus avec les fournisseurs étrangers (2021 et 2022) et l'ouverture de l'usine de Grifols, qui devrait avoir lieu en 2024-2025 selon les informations reçues par Héma-Québec. Cette augmentation sera observée lors de la signature de nouveaux contrats avec des fournisseurs étrangers. C'est donc dans un contexte d'incertitude qu'Héma-Québec devra entreprendre son processus d'appel d'offres en 2021.

CONSTAT 3

Héma-Québec n'a pas effectué de virage technologique et numérique assurant l'efficacité de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

Qu'avons-nous constaté ?

79 La désuétude du parc informatique d'Héma-Québec engendre des risques importants en matière de sécurité de l'information et de sécurité de l'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

80 De plus, Héma-Québec est mal outillée pour gérer avec efficacité ses relations avec les donateurs de sang et de plasma. Par exemple, lorsque des besoins urgents en produits sanguins et en produits plasmatiques se manifestent, des employés doivent effectuer plusieurs tâches manuelles pour solliciter les donateurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

81 Héma-Québec utilise plusieurs systèmes, logiciels et équipements informatiques pour gérer ses activités. Elle identifie la désuétude de son parc informatique ainsi que ses technologies peu adaptées aux nouvelles réalités comme un risque important pour son organisation, ce qui pourrait même affecter la continuité de ses activités. Cette désuétude compromet également la capacité d'Héma-Québec de s'améliorer et de se transformer, et pourrait avoir un impact sur la sécurité de l'information et sur la sécurité de l'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

82 Au cours des dernières années, Héma-Québec a pris du retard dans la mise en œuvre de divers projets informatiques. Par conséquent, elle dispose de peu de temps pour moderniser son parc informatique, certaines composantes de celui-ci étant à la fin de leur vie utile.

Ce qui appuie notre constat

Désuétude du parc informatique

83 Héma-Québec compose avec le vieillissement de son parc informatique ainsi qu'avec les difficultés que cela implique de s'adapter aux nouvelles technologies numériques. Bien que la sécurité informatique soit une préoccupation constante du conseil d'administration et qu'Héma-Québec ait mis en place des mesures pour contrer les menaces, notamment une stratégie de sécurité qui inclut un accroissement des contrôles de surveillance et une campagne de sensibilisation auprès des employés, les risques en matière de sécurité de l'information demeurent importants.

84 Ainsi, Héma-Québec doit prioriser le maintien et l'amélioration de ses systèmes informatiques les plus critiques, certains d'entre eux requérant des mises à niveau importantes ou étant à la fin de leur vie utile. De plus, elle doit remplacer les équipements obsolètes qui sont sujets à des défaillances. Notons toutefois que, depuis janvier 2019, Héma-Québec met en place des mesures afin de corriger la situation. Elle a notamment adopté un plan directeur des technologies de l'information qui est aligné sur ses objectifs organisationnels.

85 Le système eProgesa est fondamental pour les activités de collecte de sang, car il assure, entre autres, l'enregistrement des dons effectués et la traçabilité des produits sanguins. La version actuelle de ce système est désuète, ce qui accroît les risques liés à la sécurité tout en limitant la capacité de modernisation d'Héma-Québec. Le projet de mise à niveau, qui devrait s'échelonner sur plusieurs mois, est actuellement à l'étape de la planification.

86 Par ailleurs, dans les centres fixes et lors de collectes mobiles, Héma-Québec utilise des appareils mobiles vieillissants qui ne sont plus supportés par les fabricants. Ces appareils ne peuvent pas être remplacés tant que la mise à niveau du système eProgesa n'est pas réalisée. Afin d'atténuer le risque lié à la sécurité de l'approvisionnement en produits sanguins advenant une défaillance des appareils, Héma-Québec prévoit mettre en place un plan de contingence.

87 Le progiciel de gestion intégrée SAP, utilisé pour les fonctions administratives liées aux ressources humaines, à la comptabilité et à la chaîne d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques, est également désuet. D'ailleurs, il cessera d'être supporté par le fournisseur en 2025. Depuis 2014, Héma-Québec projette de le remplacer ou de le mettre à jour. Elle prévoit l'implantation d'un nouveau progiciel d'ici mai 2023. Des retards ont déjà été constatés dans l'échéancier, notamment en ce qui concerne le lancement de l'appel d'offres.

88 Comme les processus administratifs n'ont pas été informatisés en vue de répondre aux besoins de l'organisation, le personnel d'Héma-Québec doit réaliser des tâches supplémentaires. Par exemple, afin de connaître les stocks de produits sanguins en temps réel, il doit procéder mensuellement à la conciliation d'informations en raison de l'absence d'intégration entre les systèmes SAP et eProgesa. Cela accroît donc le risque d'erreurs et n'assure pas l'efficacité des processus administratifs. De plus, la maintenance de cette version du progiciel SAP devient de plus en plus difficile : les ressources humaines qualifiées se font rares et sont coûteuses.

89 La technologie utilisée pour la gestion du site Web d'Héma-Québec est aussi désuète. Selon cette dernière, cela rend difficile l'élaboration d'une offre de services numériques qui répond aux attentes, notamment des donneurs et des centres hospitaliers. De plus, l'information diffusée sur le site Web d'Héma-Québec est peu diversifiée comparativement à celle qui est fournie sur le site Web d'autres organisations similaires au Canada et dans le monde. Par exemple, certaines d'entre elles divulguent le niveau des réserves sanguines en temps réel et par groupe sanguin, ce qui peut motiver des donneurs lorsque les réserves sont basses. Notons également que les centres hospitaliers ne peuvent pas transmettre leurs commandes de produits sanguins et de produits plasmatiques par l'intermédiaire d'un espace sécurisé sur le site Web d'Héma-Québec. Les commandes sont toujours transmises par télécopieur. Cet enjeu est connu d'Héma-Québec et fait partie de ses priorités organisationnelles 2019-2020.

Absence d'un système intégré de gestion des relations avec les donneurs

90 Héma-Québec gère ses relations avec les donneurs à l'aide de divers systèmes informatiques. Depuis 2014, elle prévoit de se doter d'un système intégré pour gérer ses relations avec les donneurs. Un tel système lui permettrait entre autres d'avoir la liste complète des donneurs, de suivre leur historique de dons, de gérer les rendez-vous et de consigner les communications avec les donneurs. Dans ses priorités organisationnelles 2020-2021, Héma-Québec avait prévu la réalisation d'une analyse des besoins en vue de l'implantation d'un tel système ; ce projet a toutefois été reporté en raison de la pandémie.

91 L'absence d'un système intégré limite les possibilités d'Héma-Québec. Par exemple, l'envoi de messages de masse aux donneurs requiert beaucoup de tâches manuelles de la part d'employés. De plus, Héma-Québec utilise souvent la communication téléphonique pour joindre les donneurs, bien qu'il ne s'agisse pas toujours du meilleur moyen de communication. Cette situation est connue d'Héma-Québec.

92 Par ailleurs, Héma-Québec a tardé à offrir à ses donneurs une application de prise de rendez-vous en ligne. L'application JeDonne a été rendue disponible aux donneurs de plasma en juin 2019 et aux donneurs de sang dans les centres fixes en juillet 2020. Selon Héma-Québec, cette application permet la fidélisation des donneurs et favorise la constance des dons. En décembre 2020, la prise de rendez-vous en ligne pour les collectes mobiles et les unités mobiles n'était toujours pas possible, même si celles-ci ont permis la collecte de près de 80 % des dons de sang en 2019-2020. Elle est toutefois prévue pour octobre 2021.

CONSTAT 4

L'information de gestion dont dispose Héma-Québec à l'égard de plusieurs activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques lui permet difficilement de bien évaluer sa performance et d'en rendre compte adéquatement.

Qu'avons-nous constaté ?

93 Héma-Québec ne dispose pas d'une information de gestion complète et fiable à l'égard de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques, ce qui lui permet difficilement de s'assurer que les décisions sont prises en temps opportun et que la haute direction et le conseil d'administration exercent pleinement leur rôle.

94 Dans son plan stratégique 2017-2020, Héma-Québec ne s'est pas dotée d'indicateurs de performance ni de cibles à atteindre pour évaluer la réalisation de ses objectifs, dont 10 sont en lien avec la portée de notre audit.

95 De plus, la reddition de comptes effectuée par Héma-Québec dans ses rapports annuels de gestion ne permet pas d'apprécier sa performance pour plusieurs de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

Pourquoi ce constat est-il important ?

96 Une organisation doit disposer d'une information de gestion suffisante, pertinente, fiable et accessible en temps opportun afin de bien évaluer sa performance et d'être en mesure de prendre des décisions éclairées, en vue d'assurer une gestion adéquate des risques organisationnels. Il est également important que cette organisation rende compte de sa performance, tant à l'externe qu'au conseil d'administration.

Ce qui appuie notre constat

Enjeux liés à la disponibilité, à la fiabilité et à l'intégrité de l'information de gestion

97 Héma-Québec reconnaît que la disponibilité, la fiabilité et l'intégrité de l'information de gestion constituent des enjeux qui peuvent compromettre sa prise de décision, puisque des décisions peuvent être prises sur la base de données incomplètes ou erronées.

98 La désuétude du parc informatique, dont nous avons parlé précédemment, a un effet sur la capacité d'Héma-Québec d'avoir accès à de l'information de gestion en temps opportun. Par exemple, la production d'un rapport sur les rendez-vous lors de collectes mobiles nécessite des interventions manuelles et jusqu'à cinq heures de travail.

99 Héma-Québec a inclus, dans son plan stratégique 2017-2020, un objectif relatif à l'élaboration d'un tableau de bord permettant d'évaluer la performance de ses différents secteurs d'activité. Ce tableau de bord, prévu initialement en 2017, n'est pas réalisé à ce jour.

Reddition de comptes publique insuffisante

100 Dans son plan stratégique 2017-2020, Héma-Québec a défini 10 objectifs qui sont en lien avec la portée de notre audit, mais ceux-ci ne sont accompagnés d'aucun indicateur ni d'aucune cible.

101 L'absence d'indicateurs et de cibles dans le Plan stratégique 2017-2020 d'Héma-Québec ainsi que l'insuffisance de l'information de gestion dont elle dispose ne lui permettent pas de rendre compte adéquatement de sa performance à l'égard de plusieurs activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques.

102 D'ailleurs, la reddition de comptes qu'elle présente dans ses rapports annuels de gestion ne permet d'apprécier sa performance que sommairement. Voici quelques exemples à cet égard :

- Héma-Québec ne donne aucune explication sur les résultats relatifs aux 10 objectifs de son plan stratégique 2017-2020 qui sont en lien avec la portée de notre audit. Par exemple, dans son rapport annuel de gestion 2019-2020, elle a mentionné qu'un « progrès significatif » a été réalisé pour l'objectif « Déployer une capacité d'affaires numérique adaptée aux besoins des donneurs (pour toutes les lignes de produits) et des bénévoles », mais elle n'a pas expliqué ce que cela signifie.
- Ses rapports annuels de gestion ne présentent pas le taux de commandes exécutées. Seules les quantités de produits livrées aux centres hospitaliers y sont mentionnées, ce qui ne permet pas d'apprécier la capacité d'Héma-Québec de répondre à la demande.
- Le taux d'autosuffisance en plasma, qui a atteint 21,4 % en 2019-2020, a été présenté dans le rapport annuel de gestion de la même année, mais la cible de 30 % n'y a pas été mentionnée. Sans cette mention, il est difficile d'apprécier la performance d'Héma-Québec, car on se limite à suivre l'évolution du taux par rapport aux années précédentes.

103 Notons que certaines organisations semblables à Héma-Québec incluent, dans leur plan stratégique, des indicateurs et des cibles portant sur les activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques, par exemple le nombre de donneurs actifs à fidéliser et le taux de réalisation des collectes planifiées.

RECOMMANDATIONS

104 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'Héma-Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Prendre les moyens nécessaires afin de respecter le seuil optimal de la réserve de globules rouges qu'elle s'est fixé et, ainsi, de maintenir sa capacité de répondre à la demande des centres hospitaliers.
- 2** S'assurer d'avoir une stratégie de recrutement et de fidélisation des donneurs qui permet le maintien d'un bassin de donneurs suffisant pour répondre à la demande.
- 3** S'assurer de mettre en œuvre une stratégie d'approvisionnement permettant l'atteinte de la cible d'autosuffisance en plasma, qui contribue à diminuer la dépendance à l'égard de fournisseurs étrangers et à assurer la sécurité de l'approvisionnement en immunoglobulines pour les besoins des patients québécois immunodéficients.
- 4** Procéder à un virage technologique et numérique afin d'assurer l'efficacité de ses activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques, tout en répondant aux besoins de l'organisation et des donneurs de sang et de plasma.
- 5** Obtenir une information de gestion suffisante et fiable à l'égard des activités d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques afin de bien évaluer sa performance et d'en effectuer une reddition de comptes publique adéquate.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires d'Héma-Québec

« Mise en contexte

« Paragraphes 1 & 2

« Héma-Québec tient à préciser que son indépendance, ou autonomie relative, n'est pas suffisamment prise en compte par les instances gouvernementales, notamment dans la formulation et l'application des politiques publiques visant les organismes publics en général, auxquels elle est assimilée sans distinction. Ceci est contraire aux recommandations de la commission Krever et aux dispositions de la *Loi sur Héma-Québec et sur le Comité de biovigilance*, qui sont censées, de l'avis d'Héma-Québec, lui garantir une plus grande indépendance du gouvernement – qui va au-delà de l'indépendance normalement assurée à une société d'État québécoise.

« Recommandation 1

« Héma-Québec accepte la recommandation. Héma-Québec tient à ajouter en complément que la notion de "seuil optimal" doit être distinguée de la notion de "criticité" qui est mentionnée dans le cadre de son plan de gestion de pénurie. Le seuil optimal est en fait une cible que s'est fixée Héma-Québec, qu'elle vise à atteindre afin de se doter d'une marge de manœuvre plus large que si elle devait opérer uniquement en fonction du seuil critique, qui détermine l'application de son plan de gestion de pénurie de produits sanguins labiles. L'atteinte de ce seuil optimal peut, effectivement, fluctuer selon les périodes de l'année, et même d'une année à l'autre, sans pour autant mettre à risque l'organisation quant à sa capacité à approvisionner en sang les centres hospitaliers. Le seuil optimal peut varier également selon les circonstances ; c'est pourquoi il a été rehaussé à douze (12) jours pendant la pandémie de COVID-19. La "criticité" permet d'établir un indicateur en bas duquel l'approvisionnement en sang des centres hospitaliers pourrait être à risque, en fonction d'un événement et de conséquences avérées ou potentielles sur l'inventaire. Cet indicateur, Héma-Québec vise à l'intégrer de manière plus transparente et explicite à son système de gestion intégrée des risques. Aux États-Unis, ce seuil est généralement établi à deux (2) jours et il est intéressant de noter que, dans certaines régions, la réserve maintenue par les banques de sang américaines tombe couramment, et ce, la majorité du temps, en bas de ce seuil critique, pour certains groupes sanguins. Il est important de rappeler qu'Héma-Québec n'a jamais manqué à sa mission de livrer des produits sanguins aux centres hospitaliers du Québec, et ce, depuis sa création il y a maintenant 22 ans.

« Il faut noter, par ailleurs, que l'accès aux données des centres hospitaliers – ce qui comprend (i) les inventaires dans les banques de sang des établissements ; et (ii) les volumes de produits transfusés par secteur – est un des éléments essentiels pour permettre à Héma-Québec de faire des prévisions réalistes et fiables afin de maintenir sa réserve au niveau du seuil optimal. Cet accès, obtenu dès le début de la pandémie de COVID-19 à la demande d'Héma-Québec, a représenté un facteur d'amélioration important qui a contribué d'une manière significative à la performance de l'organisation dans sa planification et dans l'établissement de prévisions fiables de la demande en produits sanguins labiles. En ayant pu accéder en temps réel aux données des centres hospitaliers portant sur leurs inventaires de produits sanguins, Héma-Québec a pu améliorer de manière significative sa capacité d'établir des prévisions et de gérer sa distribution de produits sanguins. En fait, si l'on se fie aux données des douze derniers mois (allant d'avril 2020 à avril 2021), la performance d'Héma-Québec relativement à la "justesse de sa planification" s'est située à un taux d'environ 90 % ou plus, frisant même, la plupart du temps, un taux de 100 %. Cela démontre que sa planification de la demande a été juste et performante durant la dernière année, en bonne partie grâce à l'accès aux données d'inventaire et de transfusion des centres hospitaliers québécois, auxquelles elle n'avait pas accès avant la pandémie. Héma-Québec a entrepris des démarches auprès des instances gouvernementales pour conserver ces accès à la fin de l'état d'urgence sanitaire causé par la pandémie.

« Un dernier facteur qu'il est important de prendre en compte lorsque l'on détermine la performance d'une banque de sang ainsi que le risque relatif à sa capacité à assurer un approvisionnement ininterrompu en produits sanguins labiles, est sa capacité à mobiliser les donneurs en cas de besoin, autant que les équipes d'employés et de bénévoles. En fait, cet élément est une partie intégrante du modèle d'affaires et du modus operandi des banques de sang en Amérique du Nord et en Europe. Or, pendant la pandémie de COVID-19, Héma-Québec a su démontrer d'une manière convaincante qu'elle avait cette capacité. Elle a notamment fait intervenir au besoin le premier ministre du Québec, dès le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire et l'obligation de confinement imposée à la population en général – ce qui risquait d'affecter les collectes de sang et le maintien de la réserve au seuil optimal –, et ce, afin de faire un appel au don de sang auprès des Québécois. Cet appel a tout de suite été entendu.

« Finalement, il est à noter que la performance d'Héma-Québec durant la pandémie a été sans faille, et cela, malgré des outils et des systèmes ayant besoin d'une mise à niveau et d'une modernisation urgente. Cette performance a été assurée par une équipe compétente et engagée, de l'avis de son conseil d'administration.

« **Recommandation 2**

« Héma-Québec accepte la recommandation. Héma-Québec tient à préciser que, bien qu'il en reste beaucoup à accomplir, elle en a déjà fait beaucoup à ce chapitre avec des moyens limités. L'organisation a ciblé la problématique de maintenir un bassin de donneurs suffisant, pour répondre à la demande, dans ses priorités stratégiques 2019-2020. Elle a, à cette fin, lancé plusieurs projets structurants misant, entre autres, sur la modernisation de ses outils de marketing pour acquérir et fidéliser, notamment, les jeunes donneurs. Cela inclut : (i) la modernisation des activités de marketing et de communication par le socio-numérique, la personnalisation et le "mix marketing" ; (ii) le déploiement d'une application Web pour la prise de rendez-vous ; (iii) la mise en œuvre d'une aile jeunesse de bénévoles afin de contribuer et de faciliter le recrutement des jeunes donneurs ; et (iv) l'adoption et l'exécution d'une stratégie de prise en charge des nouveaux donneurs, dont les jeunes.

« Dans cette optique, Héma-Québec a, au cours des deux dernières années, effectué les demandes budgétaires nécessaires auprès des instances gouvernementales afin d'appuyer le développement de ces projets structurants et de poursuivre sa transformation numérique et son évolution vers une organisation performante et efficiente. Héma-Québec prévoit aller de l'avant, à l'intérieur de la période de son prochain plan triennal stratégique (2021-2024), avec la mise en œuvre, notamment, d'un système intégré de gestion de la relation client (communément appelé CRM), mais doit toujours sécuriser le financement des instances gouvernementales pour faire avancer ses projets de mise à niveau technologiques et numériques.

« **Recommandation 3**

« Héma-Québec accepte la recommandation. Héma-Québec tient à mentionner que l'autosuffisance québécoise en plasma prélevé localement passe par une capacité de prélèvement accrue à un coût concurrentiel. Cela ne peut se faire sans des investissements en main-d'œuvre et en infrastructures significatifs.

« Cependant, il n'est pas suffisant pour le Québec d'augmenter sa capacité de prélèvement au niveau local. Le plasma collecté localement en quantité suffisante doit faire l'objet d'un "fractionnement" pour qu'il soit transformé en médicaments, incluant en immunoglobulines (IgIV). Ce procédé complexe requiert d'avoir accès à des usines hyperspécialisées opérées par des entreprises de type pharmaceutique, qui sont pour le moment inexistantes au Québec, et même au Canada. Toutefois, dans le cadre de sa stratégie d'autosuffisance en plasma transformé, Héma-Québec, de concert avec les instances gouvernementales agissant notamment par le biais d'Investissement Québec, a réuni les conditions pour permettre la construction, à compter de 2014, par la société coréenne Green Cross Biotherapeutics, d'une usine de fractionnement au Québec. Cette usine, cédée depuis à la multinationale Grifols, devrait pouvoir opérer dès l'obtention d'une licence de Santé Canada dans un avenir prévisible. La présence d'une telle usine opérante sur le territoire québécois desservant tout le Canada et les États-Unis est certainement le facteur le plus décisif dans la réalisation d'une stratégie visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en immunoglobulines pour les besoins des patients québécois immunodéficients. Elle procurera, en effet, au Québec l'assurance de pouvoir exercer une juridiction claire (sur une base territoriale) en cas de pénurie.

« Finalement, un élément tout aussi important afin d'établir le niveau de risque réel en cas de pénurie serait d'avoir accès aux données des centres hospitaliers afin de cerner précisément les besoins des patients québécois immunodéficients qui ne pourraient bénéficier de produits substituts en cas de pénurie d'immunoglobulines.

« **Recommandation 4**

« Héma-Québec accepte la recommandation. Héma-Québec tient à préciser qu'elle est pleinement consciente du vieillissement de son parc informatique et de son manque d'adaptation aux nouvelles technologies numériques. Cela limite, notamment, sa capacité à gérer avec efficacité ses relations avec les donneurs de sang et de plasma, sa capacité de s'améliorer et de se transformer, et pourrait même avoir un impact sur la sécurité de l'information et sur sa capacité à gérer l'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques. Ceci peut effectivement représenter un risque important pour l'organisation et affecter, potentiellement, la continuité de ses activités. Mais, au vu de cette situation, Héma-Québec a mis en place des mesures pour atténuer ces risques et a surtout entrepris depuis 2019 plusieurs chantiers pour accélérer la mise à niveau technologique et numérique requise, en dépit d'un financement encore à venir, afin notamment de rehausser le niveau de protection de ses systèmes.

« Dans le cadre de sa stratégie de virage technologique et numérique adoptée par son conseil d'administration en décembre 2019, Héma-Québec prévoit la mise à niveau du système eProgesa qui est essentiel aux activités de collecte de sang (afin d'assurer l'enregistrement des dons effectués et la traçabilité des produits sanguins). Ceci répondra en partie à la recommandation. Il en va ainsi, également, de l'adoption et de la mise en œuvre d'un nouveau progiciel de gestion intégrée (PGI) utilisé pour la gestion des ressources humaines, de la comptabilité et de la chaîne d'approvisionnement (notamment pour la gestion des inventaires de produits sanguins et de produits plasmatiques). La mise en œuvre de cette stratégie est toutefois conditionnelle à un financement qui fait toujours l'objet de discussions avec les instances gouvernementales.

« **Recommandation 5**

« Héma-Québec accepte la recommandation. Héma-Québec tient, toutefois, à préciser qu'une bonne partie des enjeux liés à l'obtention d'une information de gestion suffisante et fiable est directement tributaire de systèmes et de ressources informationnelles qui soient adaptés, efficaces et efficients, que l'organisation vise à mettre à niveau dans le cadre de sa stratégie technologique et numérique.

« **Constat 1**

« **Paragraphe 36**

« En lien avec le 1^{er} constat, paragraphe 36, Héma-Québec tient à préciser que la demande des centres hospitaliers en globules rouges provenant des donneurs appartenant au groupe sanguin O négatif est proportionnellement plus élevée que la capacité de prélèvement auprès du donneur québécois moyen. Le groupe sanguin O négatif représente 7% des groupes sanguins que l'on retrouve dans la population québécoise. Toutefois, 13,5% des culots globulaires distribués aux hôpitaux québécois sont du groupe sanguin O négatif. Cette inéquation entre la proportion de donneurs du groupe sanguin O négatif et la demande hospitalière crée une pression pour le recrutement des donneurs appartenant à ce groupe sanguin. Les centres hospitaliers sont sensibilisés par Héma-Québec – par l'intermédiaire du comité des usagers et de la Table de concertation en médecine transfusionnelle (TCMT) – depuis plusieurs années quant à l'importance d'utiliser judicieusement les culots globulaires de groupe O négatif. À titre comparatif, la distribution de culots globulaires de groupe O négatif effectuée par la Société canadienne du sang (SCS) dans le reste du Canada est de l'ordre de 11,5% (alors qu'elle est de 13,5% au Québec). »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités d'Héma-Québec
et de ses principaux partenaires

Emplacement des centres fixes au 31 mars 2020

Lexique

Niveau moyen de la réserve de globules rouges, par mois

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 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer qu'Héma-Québec satisfait les besoins en produits sanguins et en produits plasmatiques des Québécois de façon efficiente et en temps opportun.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Héma-Québec connaît les besoins évolutifs de la population québécoise en matière de produits sanguins et de produits plasmatiques, et adapte ses interventions en conséquence. ■ Le conseil d'administration et ses comités appliquent les bonnes pratiques de gouvernance concernant leur fonctionnement et leurs activités de surveillance. ■ Héma-Québec dispose des technologies de l'information requises pour réaliser ses activités d'approvisionnement de façon efficiente. ■ Héma-Québec fait les suivis appropriés auprès des bénévoles et des donateurs pour assurer la pérennité de l'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques au Québec.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 29 avril 2021.

Nos travaux ont porté sur le processus d'approvisionnement d'Héma-Québec en produits sanguins et en produits plasmatiques.

Ils excluent toutefois la sécurité et la qualité de ces produits, car ces éléments sont inspectés par Santé Canada.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels d'Héma-Québec, et nous avons eu des échanges avec certains de ses partenaires. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information d'Héma-Québec concernant les produits sanguins, les produits plasmatiques, les technologies de l'information et l'information de gestion.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2020. Ils ont porté essentiellement sur la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des analyses massives de données. Les résultats de nos travaux ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités d'Héma-Québec et de ses principaux partenaires

Héma-Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ Développer et mettre en application des normes de qualité et de sécurité rigoureuses, afin de mériter la confiance du public et des personnes qui recevront les produits distribués ■ Recruter des donneurs de sang et de plasma, et fidéliser ces derniers et les bénévoles qui organisent des collectes ■ Collecter les produits sanguins et les produits plasmatiques, et qualifier, traiter et transformer les produits recueillis ■ Conserver, distribuer et gérer les stocks provinciaux de produits sanguins ■ Fournir, notamment aux centres hospitaliers, les produits sanguins et les produits plasmatiques dont ils ont besoin ■ Acheter des produits plasmatiques et en gérer la réserve
Ministère de la Santé et des Services sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Être responsable du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques par l'intermédiaire de la Direction de la biovigilance et de la biologie médicale, qui collabore avec différents partenaires, dont : <ul style="list-style-type: none"> – les centres hospitaliers – l'Institut national de santé publique du Québec – le Centre d'acquisitions gouvernementales (anciennement SigmaSanté)
Comité de biovigilance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Donner, dès qu'il l'estime nécessaire et au moins annuellement, son avis au ministre sur l'état des risques liés, entre autres, à l'utilisation des produits sanguins et des produits plasmatiques ■ Examiner toute question qui lui est soumise par le ministre au regard du système d'approvisionnement en produits sanguins et en produits plasmatiques, et lui donner son avis dans les délais qu'il indique
Comité consultatif national de médecine transfusionnelle	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formuler des recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux en ce qui concerne notamment : <ul style="list-style-type: none"> – la liste des produits sanguins et des produits plasmatiques, y compris les produits de remplacement – la pratique de la médecine transfusionnelle dans les établissements
Centres hospitaliers	<ul style="list-style-type: none"> ■ S'assurer, sur les plans clinique et administratif, de l'utilisation efficace et sécuritaire des produits sanguins et des produits plasmatiques ■ S'assurer de la planification, de la gestion et du contrôle des activités transfusionnelles
Table de concertation en médecine transfusionnelle (instaurée à l'initiative d'Héma-Québec)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Discuter des enjeux liés à la médecine transfusionnelle, et s'assurer que les attentes sont alignées sur la prestation de services d'Héma-Québec et sur la pratique de la médecine transfusionnelle dans les centres hospitaliers

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et Héma-Québec.

Emplacement des centres fixes au 31 mars 2020¹



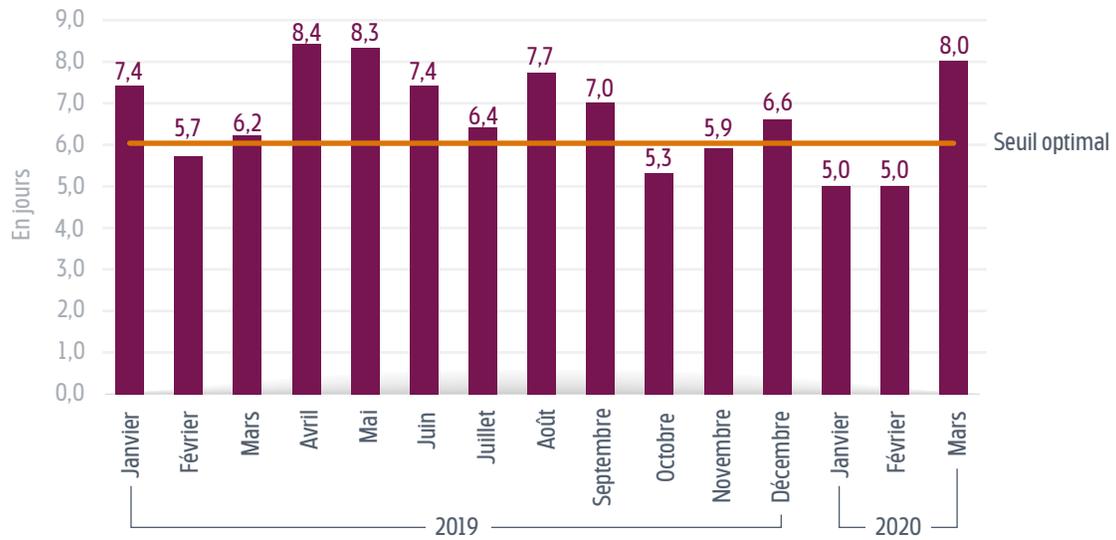
1. Les dons de sang et les dons de plasma sont possibles dans ces centres fixes.

Lexique

Déficit immunitaire primaire	Le déficit immunitaire primaire, souvent génétique, est causé par une insuffisance ou un mauvais fonctionnement d'une ou de plusieurs fonctions du système immunitaire.
Déficit immunitaire secondaire	Le déficit immunitaire secondaire, plus fréquent que le déficit immunitaire primaire, est un problème du système immunitaire, autre que génétique, qui est causé par des facteurs externes, par exemple certaines maladies chroniques, certains cancers ou certains médicaments.
Globules rouges	Une goutte de sang de la grosseur d'une tête d'épingle contient environ 5 millions de globules rouges. Il s'agit de cellules ayant la forme de petits disques biconcaves sans noyau dont la couleur rouge est due à une protéine appelée <i>hémoglobine</i> , qui contient du fer. Les globules rouges ont pour fonction le transport de l'oxygène.
Immunoglobulines	Les immunoglobulines sont des médicaments fabriqués avec du plasma provenant d'un grand nombre de donneurs. Elles peuvent être administrées par voie intraveineuse ou par voie sous-cutanée. Les immunoglobulines sont utilisées principalement en immunologie, en hématologie et en neurologie.
Plasma	Il s'agit de la partie liquide du sang, qui représente 55 % de son volume. Le plasma remplit plusieurs fonctions, entre autres le transport des cellules sanguines et des substances nutritives, la défense contre les infections et la coagulation du sang. Le plasma peut être transfusé ou servir à la fabrication de médicaments.

Source : Héma-Québec.

Niveau moyen de la réserve de globules rouges, par mois



CHAPITRE 3

Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification

Audit de performance

Régie du bâtiment du Québec

EN BREF

Selon la *Loi sur le bâtiment*, une licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) devrait être gage de qualité et de confiance pour le public. Cette licence devrait faire foi de la compétence, de la probité et de la solvabilité de l'entrepreneur. Toutefois, la RBQ ne prend pas tous les moyens appropriés pour qu'il en soit ainsi. En effet, sa stratégie pour s'assurer de la compétence des entrepreneurs est insuffisante. De plus, la RBQ n'intervient pas toujours au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions pour obtenir et conserver une licence. En outre, les mesures de compensation financière qu'elle a mises en place et l'information qu'elle publie dans le Registre des détenteurs de licence ne protègent pas non plus adéquatement les consommateurs.

Quant à son mode de tarification, il ne lui permet pas d'arrimer ses revenus à ses dépenses pour chacune de ses clientèles, comme l'exige la Politique de financement des services publics.

CONSTATS

1

La stratégie et les moyens mis en œuvre par la RBQ pour s'assurer des compétences des entrepreneurs sont insuffisants.

2

La RBQ n'intervient pas toujours au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions pour obtenir et conserver une licence.

3

Les mesures de compensation financière mises en place par la RBQ et l'information qu'elle publie dans le Registre des détenteurs de licence ne protègent pas adéquatement les consommateurs.

4

Le mode de tarification de la RBQ ne permet pas d'arrimer ses revenus à ses dépenses pour chacune de ses clientèles.

ÉQUIPE

Jacques Hébert

Vérificateur général adjoint

Lucie Roy

Directrice d'audit

Félix Lacouline

Maxime St-Hilaire

Amélie Villeneuve-Gagnon

SIGLES

CCQ Commission de la construction du Québec

CMEQ Corporation des maîtres électriciens
du Québec

CMMTQ Corporation des maîtres mécaniciens
en tuyauterie du Québec

CNESST Commission des normes, de l'équité,
de la santé et de la sécurité du travail

GCR Garantie Construction Résidentielle

OPC Office de la protection du consommateur

RBQ Régie du bâtiment du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	67
La stratégie et les moyens mis en œuvre par la RBQ pour s'assurer des compétences des entrepreneurs sont insuffisants.....	71
La RBQ n'intervient pas toujours au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions pour obtenir et conserver une licence.	77
Les mesures de compensation financière mises en place par la RBQ et l'information qu'elle publie dans le Registre des détenteurs de licence ne protègent pas adéquatement les consommateurs.....	84
Le mode de tarification de la RBQ ne permet pas d'arrimer ses revenus à ses dépenses pour chacune de ses clientèles.....	90
Recommandations.....	94
Commentaires de l'entité auditée.....	95
Renseignements additionnels.....	97

MISE EN CONTEXTE

- 1 La Régie du bâtiment du Québec (RBQ), instituée en 1992, est responsable de l'application de la *Loi sur le bâtiment*. Dans un objectif de protection du public, elle contribue à la qualité et à la sécurité des bâtiments et des installations. Elle voit également à la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction et des constructeurs-propriétaires, de même qu'elle veille à leur probité. La RBQ doit financer ses activités à même ses revenus tarifaires.
- 2 Ses domaines d'intervention sont le bâtiment, l'électricité, la plomberie, le gaz, les équipements pétroliers, les installations sous pression, les ascenseurs et autres appareils élévateurs, les remontées mécaniques, les jeux et manèges, les lieux de baignade ainsi que l'efficacité énergétique.
- 3 Depuis 2018, la RBQ doit également collaborer aux efforts de prévention et de lutte contre les pratiques frauduleuses et la corruption dans l'industrie de la construction.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 Le choix de cet audit repose sur le rôle essentiel joué par la RBQ dans un secteur d'activité qui touche un grand nombre d'acteurs économiques et de consommateurs. L'importance de ce rôle a été mise en lumière à plusieurs reprises ces dernières années, notamment par :
 - la médiatisation de plaintes à l'égard d'entrepreneurs en construction n'ayant pas honoré leurs engagements ainsi que leurs garanties, et ayant laissé les consommateurs en plan ;
 - la médiatisation de personnes travaillant sans licence appropriée de la RBQ ;
 - la divulgation de la présence du crime organisé au sein de l'industrie de la construction par la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée la commission Charbonneau.
- 5 Le choix d'auditer le modèle tarifaire de la RBQ repose quant à lui sur les importants excédents réalisés par la RBQ au fil des années.

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

- 6 Le premier objectif de cet audit était de nous assurer que la RBQ gère l'octroi des licences de manière à protéger le public des pratiques inappropriées d'entrepreneurs en construction. Le deuxième était de vérifier si les tarifs de la RBQ sont représentatifs de ses dépenses dans chacun de ses domaines d'intervention.
- 7 Nos travaux ont porté sur une période de deux ans, soit sur celle du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

8 L'audit excluait les activités de la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ) et de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ), qui sont responsables de délivrer les licences dans leur domaine respectif. Il ne couvrait pas non plus la gestion du Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, qui depuis 2015 est sous la responsabilité de Garantie Construction Résidentielle (GCR), un organisme à but non lucratif mandaté par la RBQ.

9 Afin d'alléger le texte, nous faisons le plus souvent référence aux entrepreneurs en construction. Toutefois, nos constats concernent également les constructeurs-propriétaires lorsque cela s'applique.

10 Les objectifs de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et les responsabilités de la RBQ et de ses partenaires sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Portrait de la Régie du bâtiment du Québec

11 Pour remplir son mandat, la RBQ réalise notamment les activités suivantes :

- elle adopte, par règlement, des normes de construction, de sécurité, de qualification professionnelle et de garanties financières ;
- elle délivre des licences conférant des droits d'exercice aux entrepreneurs en construction et aux constructeurs-propriétaires ;
- elle surveille l'application de la *Loi sur le bâtiment* et des normes, au moyen de vérifications, d'inspections et d'enquêtes, en appliquant les recours prévus par la loi lors de manquements.

12 Au 31 mars 2020, la RBQ employait 514 employés. Ses dépenses ont atteint 62,7 millions de dollars en 2019-2020, et elle a généré un excédent de 16,4 millions de dollars. Son excédent cumulé a atteint 157,8 millions de dollars à la fin de cette année financière.

Licences d'entrepreneur et de constructeur-propriétaire

13 Au Québec, quiconque exécute des travaux de construction ou en fait exécuter doit être titulaire d'une licence de la RBQ, à moins d'en être exempté par la *Loi sur le bâtiment*. Les travaux visés comprennent les travaux de fondation, d'érection, de rénovation, de réparation, d'entretien, de modification ou de démolition réalisés sur les lieux mêmes du chantier et à pied d'œuvre, y compris les travaux préalables d'aménagement du sol. Ils doivent porter sur un bâtiment ou sur ses équipements, sur certaines installations non rattachées au bâtiment, sur un équipement destiné à l'usage du public, sur une installation pétrolière ou sur un ouvrage de génie civil.

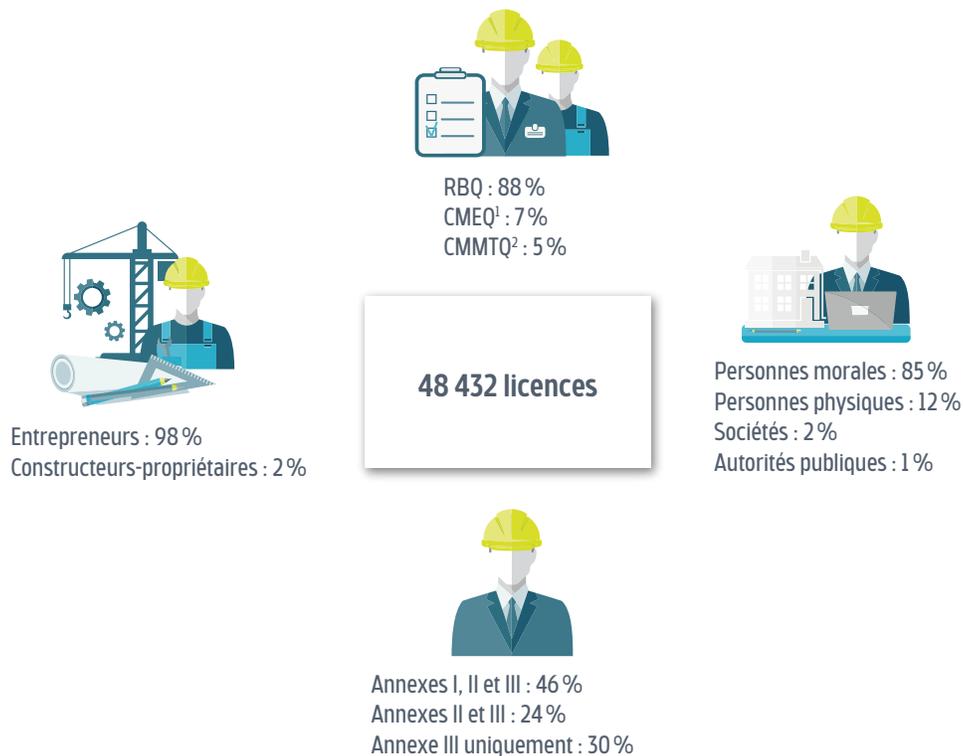
14 La RBQ délivre deux types de licence, soit les licences d'entrepreneur et celles de constructeur-propriétaire. Un **entrepreneur** est une personne physique ou morale qui, pour autrui, exécute ou fait exécuter des travaux de construction, ou fait ou présente des soumissions, personnellement ou par personne interposée, dans le but d'exécuter ou de faire exécuter à son profit de tels travaux. Un **constructeur-propriétaire** est, quant à lui, une personne physique ou morale qui exécute des travaux de construction ou en fait exécuter pour son propre compte.

15 Un entrepreneur est autorisé à exécuter ou à faire exécuter les travaux compris dans la ou les sous-catégories de licence pour lesquelles la RBQ a reconnu sa compétence. Le nombre de licences actives au 31 mars 2020 par sous-catégories de licence est présenté dans la section Renseignements additionnels. Ces sous-catégories, au nombre de 60, sont réparties comme suit dans trois annexes du *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-proprétaires*.

Entrepreneur général ou constructeur-proprétaire général (annexe I)	11 sous-catégories avec évaluation des compétences
Entrepreneur spécialisé et constructeur-proprétaire spécialisé (annexe II)	36 sous-catégories avec évaluation des compétences
Entrepreneur spécialisé (annexe III)	13 sous-catégories sans évaluation des compétences

16 Il y avait 48 432 licences actives au 31 mars 2020. La figure 1 montre comment celles-ci sont réparties.

FIGURE 1 Répartition des licences actives au 31 mars 2020



1. La CMEQ est responsable de délivrer les licences aux entrepreneurs en électricité.

2. La CMMTQ est responsable de délivrer les licences aux entrepreneurs en systèmes de chauffage et en plomberie.

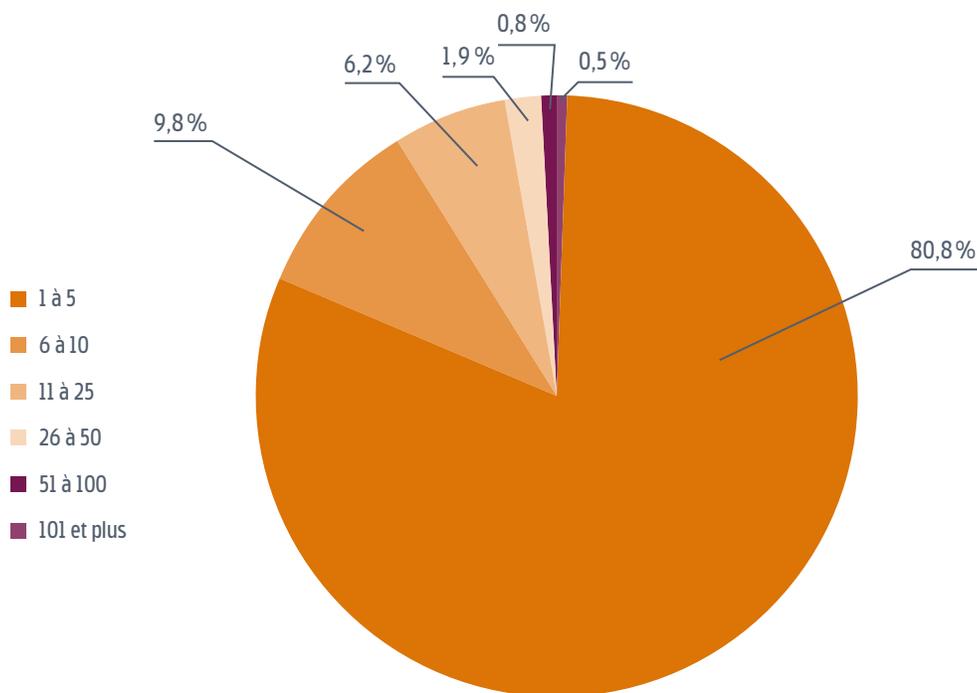
Portrait de l'industrie de la construction

17 L'industrie de la construction est l'une des industries les plus importantes au Québec en termes de retombées économiques et de création d'emplois. À elle seule, en 2019, elle représentait 53 milliards de dollars de dépenses d'investissement et fournissait en moyenne près de 265 000 emplois directs par mois.

18 Les employeurs de l'industrie de la construction (entrepreneurs et constructeurs-proprétaires) qui déclarent des heures à la Commission de la construction du Québec (CCQ) sont répartis dans quatre secteurs : institutionnel et commercial (16 783 employeurs), résidentiel (15 333 employeurs), génie civil et voirie (2 558 employeurs) et industriel (1 614 employeurs). Un même employeur peut œuvrer dans plus d'un secteur.

19 La majorité de ces employeurs dirigent de très petites entreprises. En effet, selon les statistiques de la CCQ, plus de 90 % d'entre eux embauchent 10 salariés ou moins (figure 2).

FIGURE 2 Proportion d'employeurs selon le nombre de salariés embauchés en 2019¹



1. Les employeurs non assujettis à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* ne sont pas inclus.

Source : CCQ.

La stratégie et les moyens mis en œuvre par la RBQ pour s'assurer des compétences des entrepreneurs sont insuffisants.

Qu'avons-nous constaté ?

20 La stratégie de la RBQ est principalement orientée sur l'évaluation des connaissances au moyen d'examens. Toutefois, sa gestion des examens présente des lacunes.

21 Les inspections réalisées par la RBQ touchent peu d'entrepreneurs. En outre, le tiers des répondants en exécution de travaux de construction ne seront pas soumis à l'exigence de formation continue qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2022.

22 La RBQ n'a pas mis en place de moyens d'évaluation des compétences en exécution de travaux de construction pour les sous-catégories de licence de l'annexe III (entrepreneur spécialisé sans évaluation des compétences).

23 Enfin, elle n'exploite pas suffisamment l'information consignée dans ses systèmes d'information pour identifier les entrepreneurs à risque de ne pas réaliser des travaux de qualité.

Entrepreneur

Les entrepreneurs dont il est question dans ce rapport sont des personnes physiques ou des personnes morales qui demandent ou détiennent une licence de la RBQ.

Répondant

Un répondant peut être une personne physique qui exploite une entreprise individuelle, un membre d'une société, un dirigeant d'une personne morale, ou un gestionnaire à temps plein dans le cas d'une société ou d'une personne morale. Près de 80 % des entrepreneurs titulaires d'une licence active au 31 mars 2020 ont un seul répondant.

Pourquoi ce constat est-il important ?

24 Pour garantir la protection du public et la qualité des travaux de construction, la RBQ doit s'assurer de la compétence des entrepreneurs en gestion d'une entreprise de construction et en exécution de travaux de construction. Elle doit notamment s'assurer que ces entrepreneurs jouent pleinement leur rôle quant à la qualité des travaux de construction qu'ils exécutent ou qu'ils font exécuter.

25 Comme nous l'illustrons plus loin dans ce rapport, le manque de compétences d'un entrepreneur peut avoir de lourdes conséquences, telles que la faillite de l'entreprise, des non-conformités au *Code de construction* mettant à risque les usagers d'une installation, des travaux de mauvaise qualité et des pertes financières pour ses clients.

26 À cet égard, il est bon de noter que l'Office de la protection du consommateur (OPC) révèle dans son rapport annuel de gestion 2019-2020 que les services de construction, d'entretien et de rénovation de l'habitation arrivent au quatrième rang de quelque 70 secteurs de commerce pour lesquels le nombre de plaintes qu'elle reçoit est le plus élevé.

Ce qui appuie notre constat

27 La RBQ délivre une licence à un entrepreneur lorsque celui-ci démontre qu'il possède les connaissances ou l'expérience pertinente dans quatre domaines de qualification, soit l'administration, la gestion de la sécurité sur les chantiers de construction, la gestion de projets et de chantiers, ainsi que l'exécution de travaux de construction.

28 Pour ce faire, la RBQ exige qu'une personne soit nommée répondant pour chacun des quatre domaines de qualification. Les rôles et les responsabilités des répondants sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Le répondant en exécution de travaux de construction doit se qualifier pour chacune des sous-catégories de licence des annexes I et II demandées par l'entrepreneur (voir la liste des sous-catégories dans la section Renseignements additionnels). Il est responsable de l'application rigoureuse, par l'entreprise et ses sous-traitants, de la réglementation, des normes et des techniques de construction. Il est également responsable de l'examen des plans et devis et de l'application des procédures relatives à l'exécution des travaux. Son rôle est donc primordial pour assurer la conformité et la qualité des travaux de construction.

Lacunes dans la gestion des examens

29 La RBQ offre trois moyens d'évaluation pour se qualifier à titre de répondant : passer un examen à choix multiples sans prérequis d'une durée maximale de trois heures, fournir la preuve de la réussite d'un programme de formation reconnu¹ ou obtenir la reconnaissance de son dossier professionnel. La majorité des candidats ont recours aux examens de la RBQ. Le taux de réussite des candidats aux examens en gestion d'une entreprise de construction (administration, gestion de la sécurité sur les chantiers de construction et gestion de projets et de chantiers) est de 72 %. Il est de 56 % pour les candidats aux examens en exécution de travaux de construction.

30 Le tableau 1 présente les moyens d'évaluation utilisés par les candidats s'étant qualifiés à titre de répondant en 2018-2019 et en 2019-2020.

TABLEAU 1 Moyens d'évaluation utilisés par les candidats s'étant qualifiés en 2018-2019 et en 2019-2020

Moyen d'évaluation	2018-2019	2019-2020	Total
Examen de la RBQ	9 010	8 502	17 512
Programme de formation reconnue	3 806	3 562	7 368
Dossier professionnel	39	15	54
Total	12 855	12 079	24 934

31 Nos travaux ont révélé que la RBQ modifie peu ses versions d'examens. Cela augmente le risque que les candidats connaissent d'avance les questions des examens, et a donc pour effet de nuire à une évaluation rigoureuse et efficace des connaissances. Par exemple, les mêmes versions d'examen sont utilisées depuis 2008 pour 9 des 15 examens les plus fréquemment utilisés pour évaluer les compétences des candidats qui veulent se qualifier comme répondant en exécution de travaux de construction. Une version d'examen pour les candidats à titre de répondant en administration a même été passée près de 4 000 fois sur une période de 20 mois avant que la RBQ la modifie. Nous avons également constaté que 359 candidats ont passé plus d'une fois la même version d'un examen, ce qui représente 11 % des candidats ayant passé un examen de reprise du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020. Parmi eux, 175 se sont finalement qualifiés.

32 Mentionnons que la RBQ travaille sur un projet d'informatisation de la gestion de ses examens depuis 2018. Ce projet a pour but de permettre une mise à jour plus régulière des examens. Elle prévoit lancer un appel d'offres au printemps 2021 et estime le coût de ce projet à 3,2 millions de dollars. Le nouveau système devrait être mis en service à l'été 2022.

1. La RBQ a reconnu des programmes de l'Association de la construction du Québec, de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec, de l'Association patronale des entreprises en construction du Québec, ainsi que du ministère de l'Éducation en gestion d'une entreprise de construction et pour les sous-catégories d'entrepreneur général en bâtiment (1.1.1, 1.1.2, 1.2 et 1.3) et d'entrepreneur spécialisé en charpentes de bois (6.1).

Peu d'entrepreneurs visés par les inspections et la formation continue

33 Un autre moyen pour s'assurer des compétences d'un répondant en exécution des travaux de construction est la réalisation d'inspections de chantier. Ce moyen peut permettre à la RBQ de vérifier si le répondant maîtrise la réglementation, les normes et les techniques de construction, et s'il remplit adéquatement son rôle quant à la conformité et à la qualité des travaux de construction.

Inspection

L'inspection de tous les domaines assujettis au *Code de construction* relève de la RBQ, y compris les travaux en électricité, en systèmes de chauffage et en plomberie, même si ce sont la CMEQ et la CMMTQ qui délivrent les licences dans ces domaines.

34 Par ses inspections, la RBQ veut s'assurer que les travaux réalisés par les entrepreneurs sont conformes au *Code de construction*. Ces inspections visent un seul domaine réglementé à la fois (ex. : bâtiment, électricité, plomberie), et ce, même si un entrepreneur exécute des travaux dans plusieurs domaines. La RBQ sélectionne ses inspections en fonction de critères basés sur les risques liés au chantier et à l'entrepreneur.

35 Les inspections de chantier de la RBQ touchent peu d'entrepreneurs. En trois ans, soit du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2020, la RBQ a inspecté les chantiers de seulement 7 % des 20 449 entrepreneurs généraux (annexe I)² et 12 % des 12 899 entrepreneurs spécialisés (annexe II). En outre, un entrepreneur qui réalise des travaux qui ne sont pas réglementés par le *Code de construction* n'est jamais inspecté.

36 Lorsque la RBQ détecte une non-conformité au *Code de construction* au cours d'une inspection, elle en exige la correction. Bien qu'elle inspecte davantage les entrepreneurs ayant des récidives de non-conformités, elle ne mène pas d'autres actions à leur égard afin de s'assurer qu'ils adoptent des normes et des techniques assurant la qualité de leurs travaux de construction. Par exemple, elle ne demande pas de suivre une formation particulière.

37 Nous avons relevé plusieurs situations qui démontrent que la RBQ ne prend pas en charge les entrepreneurs ayant un nombre élevé de non-conformités. Par exemple, un entrepreneur du domaine des ascenseurs et autres appareils élévateurs a 132 non-conformités au *Code de construction*, lesquelles ont été détectées lors de l'inspection de 18 de ses chantiers. Sa moyenne de non-conformités par inspection est donc de 7,3, alors qu'elle est de 3,5 pour les entrepreneurs de ce domaine. À l'exception d'exiger la correction des non-conformités, la RBQ n'a mené aucune action particulière à l'endroit de cet entrepreneur.

38 Afin de favoriser le maintien des compétences des répondants en exécution des travaux de construction, la RBQ exigera un minimum d'heures de formation annuelle à partir du 1^{er} avril 2022. Nous soulignons cette bonne pratique. Toutefois, cette exigence s'appliquera principalement aux répondants des entrepreneurs généraux en bâtiment. Ainsi, un tiers des quelque 32 000 répondants d'entrepreneurs titulaires d'une licence dont la RBQ a la responsabilité n'auront pas à suivre de formation continue. Notons que la CMEQ et la CMMTQ exigeront également de la formation continue pour les répondants des entrepreneurs spécialisés en électricité, en systèmes de chauffage et en plomberie (5 300 répondants additionnels).

2. Les entrepreneurs détenant exclusivement les sous-catégories de licence pour les bâtiments résidentiels neufs 1.1.1 et 1.1.2 ont été exclus de notre calcul, car les inspections de ces chantiers sont généralement réalisées par GCR. Les entrepreneurs en génie civil (sous-catégories de licence 1.4 à 1.7) l'ont également été, car les inspections de ces chantiers ne relèvent pas du champ de compétence de la RBQ selon la *Loi sur le bâtiment*.

Aucune évaluation des compétences pour les sous-catégories de licence de l'annexe III

39 La RBQ n'exige pas de répondant en exécution de travaux de construction pour les sous-catégories de licence de l'annexe III (voir la liste des sous-catégories dans la section Renseignements additionnels). Ces sous-catégories de licence sont accordées sans évaluation des connaissances techniques à quiconque en fait la demande. Elles ont trait entre autres à des travaux d'excavation et de terrassement, à des travaux d'isolation, d'étanchéité, de couverture et de revêtement extérieur, ainsi qu'à des travaux de portes et fenêtres. Au 31 mars 2020, plus de 14 000 licences ont été délivrées exclusivement pour des sous-catégories de cette annexe.

40 En sus, la RBQ ne réalise pas d'inspection des travaux réalisés par les titulaires de ces licences. Par conséquent, elle a très peu de moyens de s'assurer des compétences techniques de ces entrepreneurs et de la qualité des travaux qu'ils exécutent. De plus, aucune formation continue ne sera exigée pour eux à compter du 1^{er} avril 2022.

41 Ainsi, la RBQ n'évalue pas les compétences de ces entrepreneurs, alors que les travaux qu'ils sont autorisés à effectuer nécessitent des connaissances techniques. La majorité des travaux de ces entrepreneurs doivent d'ailleurs être réalisés par des corps de métier qui sont légiférés par la CCQ³. La RBQ explique son approche par le fait que ces travaux ne mettent pas à risque la sécurité physique immédiate des personnes. Toutefois, de tels travaux, s'ils sont de mauvaise qualité, peuvent avoir un impact financier important et des conséquences pour la santé, notamment les travaux ayant trait à l'excavation et à l'enveloppe du bâtiment, comme les travaux d'isolation et de toiture.

Exploitation insuffisante de l'information

42 L'information détenue par la RBQ sur les entrepreneurs est consignée dans différents secteurs de l'organisation et dans différents systèmes d'information. La RBQ exploite peu l'information qu'elle détient pour identifier les entrepreneurs à risque d'exécuter des travaux de mauvaise qualité. Il en est de même à l'égard de l'information détenue par GCR.

43 Voici quelques exemples d'informations que la RBQ aurait avantage à jumeler : l'annulation régulière des licences d'un entrepreneur avec les plaintes et réclamations dont il fait l'objet, les réclamations à l'intention d'un entrepreneur avec l'insuffisance de ses montants de cautionnement pour y donner suite, et le nombre de non-conformités importantes relevées fréquemment chez un entrepreneur lors des inspections de la RBQ avec celles de GCR.

44 En fait, la RBQ ne détient pas de portrait complet de chacun des entrepreneurs (incluant l'information sur ceux qui agissent comme répondant pour plusieurs entreprises). Si elle consignait dans un même dossier toutes les données pertinentes concernant chacun d'eux, elle pourrait mieux suivre les entrepreneurs et mener les actions appropriées, le cas échéant, afin de mieux protéger les consommateurs.

3. Certains travaux de construction ne sont toutefois pas légiférés par la CCQ, par exemple la rénovation résidentielle chez un propriétaire occupant.

45 Voici des exemples de situations que nous avons relevées en jumelant et en analysant différentes données consignées dans différents systèmes d'information de la RBQ, qui pourraient être évitées si l'information était regroupée :

- Pendant la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020, des entreprises titulaires d'une licence ayant le même répondant ont reçu 15 avis de non-conformité au *Code de construction*, ont fait l'objet de 3 plaintes et de 31 réclamations auprès de GCR. Elles ont également fait l'objet de 4 poursuites au civil. De plus, 8 des licences de ces entreprises ont été annulées, dont 3 pour cause de faillite et 1 pour perte d'accréditation auprès de GCR. Ce n'est qu'en décembre 2019 et en mai 2020 que le répondant a quitté de lui-même ses fonctions au sein de deux de ces entreprises toujours titulaires d'une licence.
- Entre janvier 2016 et mars 2018, un entrepreneur a fait l'objet de 5 réclamations pour une entreprise dont la licence avait été annulée en juin 2015 pour non-paiement. Les consommateurs qui ont fait affaire avec cet entrepreneur ont connu des pertes financières totalisant 131 000 dollars pour des travaux réalisés avant juin 2015. Pourtant, en juillet 2020, la RBQ a délivré une nouvelle licence à cet entrepreneur.

CONSTAT 2

La RBQ n'intervient pas toujours au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions pour obtenir et conserver une licence.

Qu'avons-nous constaté ?

46 La RBQ ne connaît pas tous les dirigeants qui sont en mesure d'avoir une influence sur les personnes morales qui détiennent une licence.

47 Avant de délivrer une licence, la RBQ vérifie seulement les antécédents que l'entrepreneur (une personne physique ou morale) déclare. Elle n'effectue aucune vérification sur l'entrepreneur, les dirigeants et les autres actionnaires qui ne déclarent pas d'antécédents ou qui ne sont pas connus de la RBQ parce qu'ils ne sont pas impliqués dans une autre entreprise titulaire d'une licence. Les antécédents de ces personnes sont vérifiés après que la licence a été délivrée. Ainsi, la RBQ délivre parfois des licences à des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions d'obtention.

48 De plus, la RBQ ne traite pas toujours en temps opportun l'information reçue de ses partenaires pour s'assurer que les entrepreneurs titulaires d'une licence respectent les conditions qui sont associées à celle-ci.

49 Son approche pour déceler le travail sans licence est également à améliorer.

Personne morale

Une personne morale, aussi appelée compagnie ou société par action, est une entité juridique distincte. À ce titre, elle détient des droits et des obligations qui lui sont propres.

Dirigeants

Les dirigeants se composent des membres d'une société ou, dans le cas d'une personne morale, des administrateurs, des dirigeants au sens de la *Loi sur les sociétés par actions* et des actionnaires détenant 10 % ou plus des droits de vote rattachés aux actions de cette personne morale. Les conditions qui s'appliquent aux dirigeants s'appliquent également aux répondants.

Autres actionnaires

Les autres actionnaires se composent de ceux détenant moins de 10 % des droits de vote rattachés aux actions de la personne morale et de ceux ne détenant pas d'actions avec droit de vote.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Afin de protéger le public, la *Loi sur le bâtiment* prévoit que les entrepreneurs qui demandent une licence doivent respecter certaines conditions, notamment en ce qui a trait à leur probité et à leur solvabilité, ainsi qu'à celles de leurs dirigeants. Ces conditions ont d'ailleurs été renforcées en septembre 2018 à la suite de la commission Charbonneau afin d'assurer une industrie de la construction intègre. Elles sont résumées dans la section Renseignements additionnels. En voici quelques-unes à titre d'exemples :

- ne pas être en faillite ou avoir été dirigeant d'une société ou d'une personne morale ayant fait faillite dans les trois dernières années ;
- ne pas avoir été déclaré coupable dans les cinq dernières années d'infraction à une loi fiscale ou d'un acte criminel reliées aux activités que la personne entend exercer dans l'industrie de la construction, ou de certains actes criminels en lien avec la concurrence, la fraude, le recyclage de produits de la criminalité, le complot et la drogue et autres substances⁴ ;
- ne pas avoir été déclaré coupable d'infractions graves ou fréquentes aux lois appliquées par la RBQ, la CCQ, l'OPC ou la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

51 Pour atteindre les objectifs de la loi, la RBQ doit intervenir au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions prescrites.

Ce qui appuie notre constat

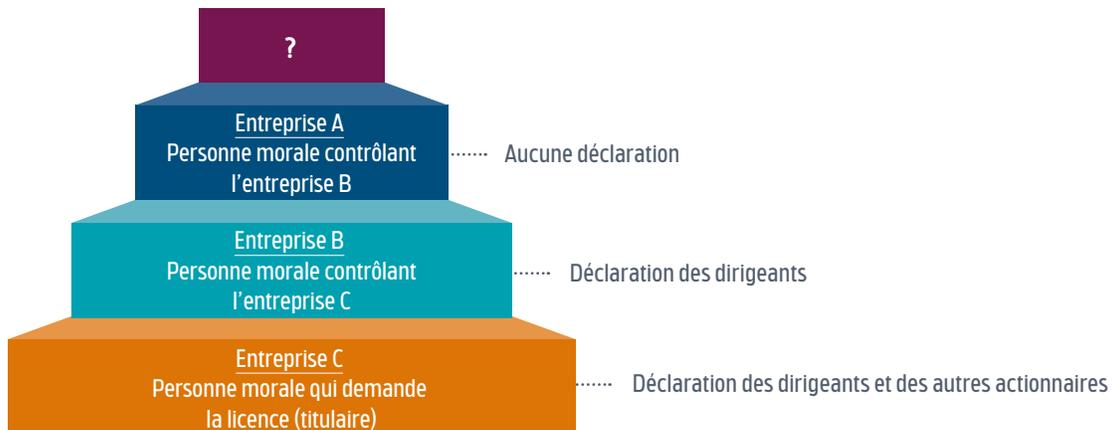
Information incomplète sur les dirigeants

52 La *Loi sur le bâtiment* exige que les personnes qui dirigent les personnes morales titulaires d'une licence soient connues de la RBQ. La figure 3 illustre les exigences actuelles de la RBQ en matière de déclaration des dirigeants et des autres actionnaires. Depuis 2010, elle demande de déclarer l'identité des dirigeants et des autres actionnaires de premier niveau (entreprise B) de la personne morale à qui elle délivre une licence (entreprise C). Elle demande également de déclarer les dirigeants de deuxième niveau (entreprise A) de la personne morale qui détient la licence (entreprise C). En 2018, des modifications à la *Loi sur le bâtiment* ont été apportées afin que la RBQ puisse obtenir davantage d'informations sur la structure des entreprises titulaires d'une licence. Toutefois, elle n'a pas procédé aux modifications réglementaires qui lui permettraient d'obtenir ces renseignements. Ainsi, elle ne demande pas de déclarer l'identité des dirigeants des personnes morales des niveaux supérieurs lorsqu'il y en a. Ce sont pourtant eux les véritables dirigeants de la personne morale à qui elle délivre une licence.

4. Cette condition s'applique également aux autres actionnaires ainsi qu'aux autres entreprises détenues par les dirigeants au courant des cinq dernières années.

53 Ainsi, au 31 mars 2020, la RBQ ignorait l'identité des dirigeants d'au moins 2 000 personnes morales sur un total de près de 12 000. Elle ne peut donc pas vérifier si ces personnes respectent les conditions d'obtention d'une licence liées à la probité et à la solvabilité.

FIGURE 3 Exigences de la Régie du bâtiment du Québec quant à la déclaration des dirigeants et des autres actionnaires des personnes morales



54 Par ailleurs, depuis 2013, la RBQ a une entente avec le Registraire des entreprises, qui lui permet de consulter les renseignements consignés dans le Registre des entreprises. Elle peut ainsi identifier toutes les entreprises appartenant ou ayant appartenu aux dirigeants d'une personne morale. Toutefois, elle utilise cette entente seulement lors de ses enquêtes. Au 31 mars 2020, elle n'avait pas mis de procédure en place afin d'exploiter ces renseignements et d'effectuer les vérifications nécessaires avant de délivrer une licence. Il n'y avait pas non plus de procédure pour détecter les changements des dirigeants et des autres actionnaires dans les structures d'entreprise une fois la licence délivrée.

Absence de vérification des antécédents de certains entrepreneurs avant de délivrer une licence

55 Un entrepreneur qui désire obtenir une licence doit remplir un formulaire et le soumettre à la RBQ, qui doit délivrer la licence dans un délai légal de 60 jours. L'entrepreneur doit déclarer dans ce formulaire s'il respecte les conditions liées à sa demande. Par exemple, il doit déclarer si lui ou l'un de ses dirigeants a des antécédents criminels, pénaux ou de faillite.

56 Avant de délivrer une licence, la RBQ vérifie seulement les antécédents que l'entrepreneur déclare. Elle n'effectue aucune vérification sur les entrepreneurs, les dirigeants et les autres actionnaires qui ne déclarent pas d'antécédents ou qui ne sont pas déjà connus pour leur implication dans une entreprise titulaire d'une autre licence. Cette absence de vérification fait en sorte que la RBQ délivre parfois des licences à des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions liées à la probité et à la solvabilité, alors qu'elle aurait tout avantage à les détecter avant de délivrer les licences.

57 Nous avons recensé 30 licences ayant été restreintes, suspendues ou annulées par la RBQ dans les 180 jours suivant leur délivrance, au cours de la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020. Sur les 10 licences analysées, les motifs de restriction, de suspension ou d'annulation existaient déjà avant que la licence soit délivrée. Si la RBQ avait effectué au préalable les vérifications requises, elle aurait pu refuser de délivrer 8 de ces 10 licences, et ce, à l'intérieur du délai légal de 60 jours. Pour 2 de ces 8 licences, la RBQ a même omis de considérer des antécédents déclarés dans le formulaire de demande d'une licence. Voici un exemple où des vérifications préalables complètes auraient fait en sorte qu'une licence n'aurait pas été délivrée. Après avoir accordé une licence en mars 2019, la RBQ a dû restreindre la licence 119 jours plus tard pour empêcher la personne morale de soumissionner ou d'exécuter tout contrat public, car elle a découvert que son dirigeant avait été déclaré coupable d'un acte criminel (production de stupéfiants) au cours des dernières années. Avec ce type d'antécédents, la personne morale n'aurait pas dû obtenir sa licence.

58 Du 1^{er} avril 2020 au 31 décembre 2020, la RBQ a vérifié les antécédents de 4 100 personnes après avoir délivré les licences. Pour 2 % de ces personnes, les antécédents décelés constituaient un motif de refus de licence. Pour 4 % additionnels, des vérifications supplémentaires devaient être réalisées pour déterminer si les antécédents décelés constituaient également un motif de refus. Si la RBQ avait vérifié ces antécédents avant de délivrer les licences, certaines de celles-ci auraient été refusées.

59 L'absence de vérification de possibles non-conformités avant de délivrer la licence génère également de l'inefficience. En effet, une fois la licence délivrée, la RBQ doit généralement déployer des efforts additionnels pour la restreindre ou l'annuler, étant donné qu'un dossier d'enquête doit être ouvert et soumis aux régisseurs de la RBQ pour analyse, ce qui génère des coûts et des délais. Pourtant, pour certains actes criminels en lien avec la concurrence, la fraude, le recyclage de produits de la criminalité, le complot et la drogue et autres substances, elle serait en mesure de faire des vérifications avant de délivrer la licence qui lui permettraient d'éviter cette démarche et de rendre sa décision à l'intérieur du délai prescrit de 60 jours. Soulignons que son principal partenaire pour la vérification d'antécédents, la Sûreté du Québec, demande généralement 20 jours pour effectuer les vérifications d'antécédents criminels, d'infractions pénales judiciairisées et de faillites.

Régisseurs de la RBQ

Les régisseurs de la RBQ sont nommés par le gouvernement et relèvent du président-directeur général. Leur rôle consiste à décider, dans certaines situations, si une licence peut être refusée, restreinte, suspendue ou annulée.

60 Pour les autres antécédents, à l'exception de certaines faillites, la RBQ n'est pas en mesure de rendre sa décision à l'intérieur de 60 jours étant donné que les délais moyens pour présenter un dossier devant un régisseur de la RBQ sont de près de 400 jours. La RBQ devrait donc s'assurer que son processus est efficient afin d'éviter de délivrer des licences à des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions d'obtention.

Vérification incomplète des conditions pour conserver la licence

61 La RBQ doit vérifier si les entrepreneurs continuent de respecter les conditions associées à leur licence. Ainsi, pour détecter les actes criminels, les infractions pénales et les faillites, elle a signé des ententes avec la Sûreté du Québec, la CNESST et l'agence de crédit EQUIFAX. Ces partenaires lui fournissent des rapports mensuels sur les entrepreneurs ainsi que sur leurs dirigeants et leurs autres actionnaires.

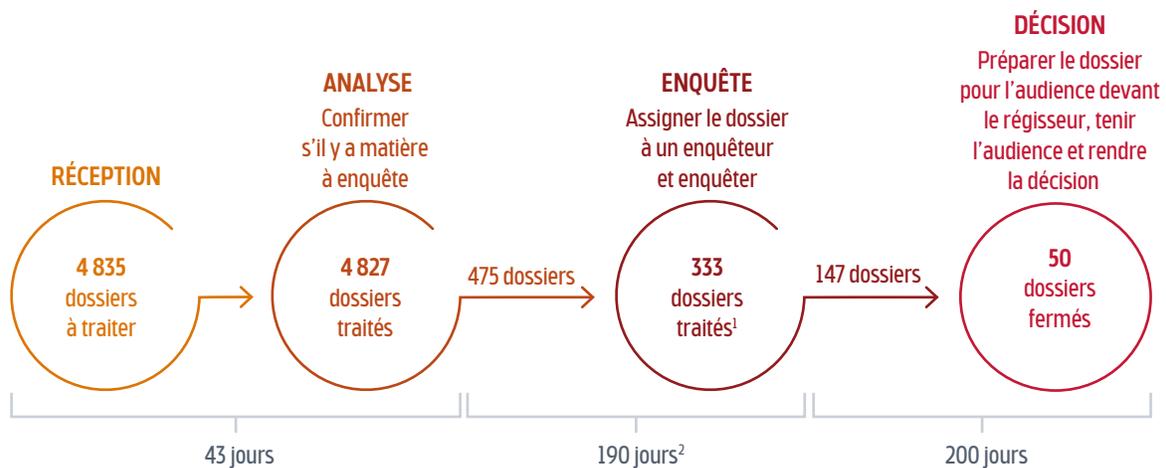
62 Notre analyse des rapports mensuels pour le mois de février 2020 révèle que la RBQ n'a pas traité l'information fournie par la CNESST. Parmi 10 entrepreneurs reconnus coupables d'au moins deux infractions graves ou d'un nombre élevé d'infractions en 2019-2020 à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, aucun n'a fait l'objet d'une vérification de la RBQ.

63 En analysant des systèmes d'information de la RBQ, nous avons constaté que plusieurs dossiers n'ont pas été pris en charge au moment opportun par la RBQ. Du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020, la RBQ a ouvert 475 dossiers pour analyse par un enquêteur. En février 2021, soit 11 mois après la fin de cette période, la situation était la suivante quant à ces dossiers :

- 50 % étaient fermés ;
- 22 % étaient toujours en cours de traitement ;
- 28 % n'avaient toujours pas été assignés à un enquêteur.

64 Cette situation s'explique notamment par les longs délais de traitement des dossiers, qui comprend plusieurs étapes avant qu'une décision puisse être rendue par un régisseur. Notre analyse des délais moyens à chacune des étapes du processus le démontre (figure 4).

FIGURE 4 Délais moyens à chacune des étapes de traitement des dossiers (dossiers ouverts du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2020)



1. Cela comprend 186 dossiers fermés à cette étape.

2. Il s'est écoulé en moyenne 81 jours avant qu'un dossier soit assigné à un enquêteur.

65 Rappelons que, pendant ce temps, l'entrepreneur à risque d'être fautif continue d'exploiter une entreprise. Voici deux exemples dont le traitement a été long :

- En décembre 2019, la RBQ a annulé la licence d'une personne morale qui avait fait faillite en septembre 2019. L'un des dirigeants de cette entreprise était impliqué dans une entreprise titulaire d'une autre licence. Puisqu'il avait été dirigeant d'une personne morale ayant fait faillite dans les trois dernières années, la RBQ a ouvert un dossier d'enquête à son sujet en octobre 2020, soit 10 mois après avoir annulé la première licence. En février 2021, ce dirigeant était toujours impliqué dans l'entreprise. Il a été convoqué devant le régisseur pour l'été 2021. L'audience aura donc lieu 22 mois après la faillite de sa compagnie.
- En février 2020, la Sûreté du Québec a informé la RBQ qu'un dirigeant avait été déclaré coupable de complot. Un an plus tard, soit en février 2021, ce dirigeant d'entreprise était toujours titulaire d'une licence active.

66 La RBQ devrait s'assurer que son processus est optimal afin que les conditions mentionnées dans la *Loi sur le bâtiment* soient respectées et que le public soit bien protégé. D'ailleurs, des vérifications de conformité et l'identification des entrepreneurs à risque avant la délivrance des licences pourraient aider à ce que les enquêtes soient davantage consacrées à des dossiers plus complexes.

67 En analysant les bases de données de la RBQ, nous avons décelé des cas où des personnes dirigent des entreprises titulaires d'une licence active, alors qu'elles sont impliquées dans une autre entreprise dont la licence a été annulée pour cause de faillite dans les trois années précédentes. La RBQ ne les a jamais détectées étant donné qu'elle exploite peu l'information consignée dans ses systèmes. Par exemple, le 10 mai 2018, la RBQ a annulé la licence d'une personne morale pour cause de faillite. Un dirigeant de cette entreprise était également actionnaire de deux autres entreprises détenant une licence active. En février 2021, soit près de trois ans plus tard, la RBQ n'avait toujours pas ouvert d'enquête pour intervenir auprès de ce dirigeant d'entreprise. Comme le délai légal de trois ans arrive à échéance, l'intervention de la RBQ n'est plus justifiée.

68 Par ailleurs, la RBQ n'a pas accès aux renseignements pertinents détenus par Revenu Québec, l'OPC et la CCQ pour identifier les entrepreneurs titulaires d'une licence qui sont fréquemment coupables d'infractions pénales importantes aux lois appliquées par ces organisations. La RBQ est toujours en discussion pour conclure une entente avec Revenu Québec et l'OPC, alors que son entente actuelle avec la CCQ ne prévoit pas l'accès à ces renseignements. Ces ententes sont requises étant donné l'ampleur des vérifications à faire.

Approche à améliorer pour déceler et contrer le travail sans licence

69 L'approche de la RBQ pour déceler et contrer le travail sans licence consiste essentiellement à traiter les plaintes du public et de ses partenaires, à enquêter sur les dénonciations transmises par la CCQ⁵ à la suite de ses visites de chantier, ainsi qu'à participer au comité gouvernemental ACCES construction. En analysant le cheminement des plaintes du public au sein de la RBQ, nous avons constaté que peu de plaintes lui permettent de conclure à la présence de travail sans licence. La RBQ pourrait utiliser plusieurs autres moyens de détection à sa disposition, mais elle ne le fait pas suffisamment.

70 La RBQ n'utilise pas les déclarations de permis de construction fournies par les municipalités pour détecter des indices de travail sans licence étant donné que l'information qu'elles contiennent est partielle. Nonobstant cette justification, elle fait peu de représentations pour que les municipalités respectent leurs obligations quant aux informations à lui déclarer, et deviennent ainsi des partenaires dans la lutte contre le travail sans licence. En effet, selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les municipalités sont tenues de déclarer à la RBQ les permis de construction qu'elles délivrent. Plusieurs informations prescrites par la loi doivent être incluses dans cette déclaration, dont les coordonnées du donneur d'ouvrage et de l'exécutant des travaux (incluant le numéro de licence). Plusieurs municipalités ne déclarent pas l'ensemble des permis et des informations prescrites, dont l'identité des entrepreneurs exécutant les travaux.

71 Annuellement, la RBQ réalise plusieurs inspections de chantiers afin de s'assurer de leur conformité au *Code de construction*. Lors de la préparation de ces inspections, soit avant de se rendre sur les chantiers, la RBQ valide la licence des entrepreneurs des domaines réglementés (ex. : bâtiment, électricité, plomberie). Cependant, elle ne valide pas la conformité des licences des autres entrepreneurs présents sur les chantiers. Une fois sur place, les inspecteurs ne s'assurent pas que les entrepreneurs réalisant les travaux sont effectivement ceux qu'ils ont vérifiés lors de la préparation de l'inspection. Un entrepreneur général pourrait donc déclarer un sous-traitant détenant une licence valide, mais recourir à un sous-traitant sans licence. En outre, ce n'est que depuis octobre 2019 que la RBQ demande à ses inspecteurs d'aviser ses enquêteurs lorsqu'ils détectent du travail sans licence. Depuis, seulement quatre dénonciations ont été recensées.

72 En outre, la RBQ ne fait pas de visites de chantier dans les secteurs qui ne sont pas couverts par ses partenaires, telle la rénovation résidentielle d'un logement habité par son propriétaire. La CCQ n'intervient pas sur ce type de chantier, car il ne fait pas partie de son champ de compétence. L'organisme GCR n'inspecte pas non plus ce type de chantier. La RBQ a donc très peu de moyens, en dehors du traitement des plaintes, pour déceler le travail sans licence dans ce secteur. Pourtant, en vertu de la loi, les entrepreneurs engagés pour ce type de rénovation résidentielle doivent détenir une licence.

73 Finalement, la RBQ pourrait améliorer son approche pour suivre de près les entrepreneurs à risque de travailler sans licence, dont ceux ayant déjà fait l'objet d'avertissements ou ayant commis des infractions, ou encore ceux dont la licence a été refusée, suspendue ou annulée.

5. Les inspecteurs de la CCQ doivent, lorsque leur champ de compétence est le même que celui prévu par la *Loi sur le bâtiment*, vérifier si les entrepreneurs sont titulaires d'une licence. Dans le cas contraire, ils doivent les dénoncer à la RBQ.

CONSTAT 3

Les mesures de compensation financière mises en place par la RBQ et l'information qu'elle publie dans le Registre des détenteurs de licence ne protègent pas adéquatement les consommateurs.

Qu'avons-nous constaté ?

74 Les montants du cautionnement de la licence d'entrepreneur exigé par la RBQ sont parfois insuffisants. En effet, dans plusieurs dossiers de réclamation, ils ne permettent pas de dédommager en totalité les consommateurs lésés. De plus, pour certains types de travaux, le délai maximal pour déceler un vice de construction est trop court pour qu'ils puissent demander un dédommagement financier.

75 Les modalités pour exiger que l'entrepreneur ait une assurance responsabilité, comme le prévoit la *Loi sur le bâtiment* depuis 2018, ne sont toujours pas précisées par règlement.

76 Le Registre des détenteurs de licence, qui peut être consulté sur le site Web de la RBQ, ne donne pas suffisamment d'information pertinente sur les entrepreneurs en construction qui détiennent une licence de la RBQ pour bien protéger les consommateurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

77 La protection des consommateurs est un volet important de la mission de la RBQ. Lors de la découverte d'un vice de construction, il arrive que le consommateur et l'entrepreneur ne s'entendent pas ou que l'entreprise de construction n'existe plus, comme c'est le cas lors d'une faillite. Le recours à des mesures de compensation financière efficaces, telles que le cautionnement ou l'assurance responsabilité, doit alors permettre à la RBQ de protéger ou de dédommager adéquatement le consommateur lésé.

78 L'accès à de l'information de qualité joue aussi un rôle de protection des consommateurs. Ces derniers doivent être bien informés sur les entrepreneurs à qui ils vont confier des travaux de construction qui occasionnent généralement des déboursés importants. Pour ce faire, le Registre des détenteurs de licence de la RBQ doit présenter toute l'information pertinente sur ces entrepreneurs.

Ce qui appuie notre constat

Inefficacité du cautionnement de la licence

79 Pour obtenir et maintenir une licence d'entrepreneur en construction, il faut détenir en tout temps un cautionnement respectant les modalités établies par la RBQ, notamment le montant fixé. Ce montant vise à indemniser les consommateurs qui subiraient un préjudice à la suite de l'inexécution ou de l'exécution inadéquate de travaux de construction qui ne sont pas couverts par le Plan de garantie des bâtiments résidentiels

neufs. Le cautionnement est accessible pour toutes les réclamations présentées à l'endroit de l'entrepreneur pendant une période de six mois après le dépôt d'une première réclamation admissible. Lorsque ce montant a été utilisé pour l'indemnisation, l'entrepreneur, s'il veut conserver sa licence, doit de nouveau confirmer à la RBQ qu'il détient le montant de cautionnement exigé.

80 En septembre 2016, la RBQ a augmenté le montant du cautionnement de 20 000 à 40 000 dollars pour un entrepreneur général et de 10 000 à 20 000 dollars pour un entrepreneur spécialisé. Mentionnons également que, depuis octobre 2018, le cautionnement de la RBQ est arrimé à celui de l'OPC lorsqu'un entrepreneur détient un permis de commerçant itinérant (ex. : un entrepreneur qui se rend au domicile des clients pour vendre, installer ou réparer des portes et fenêtres). Son cautionnement auprès des deux entités totalise désormais 100 000 dollars.

81 En cinq ans, soit du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020, 1 149 réclamations au cautionnement ont été faites à la RBQ. Au 10 décembre 2020, le traitement de 1 006 de ces réclamations (88 %) était terminé. Plusieurs d'entre elles avaient trait à des travaux de toiture (185), de rénovation générale (146) et de portes et fenêtres (25).

82 Le tableau 2 présente comment ces réclamations se sont conclues. Notre analyse révèle plusieurs lacunes associées au cautionnement.

Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs

Il s'agit d'une garantie qui couvre toute construction neuve de maisons et de copropriétés d'au plus de quatre parties privatives superposées.

TABLEAU 2 Conclusions des réclamations au cautionnement déposées du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020¹

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total
Entente avec l'entrepreneur	13	14	10	9	8	54
Indemnisation accordée	116	87	83	92	66	444
Montant suffisant	60	47	47	40	48	242
Montant insuffisant	56	40	36	52	18	202
Indemnisation refusée	52	46	44	129	237	508
Vice décelé après le délai	4	17	12	35	50	118
Travaux sans licence	8	1	4	14	15	42
Refus de la caution	2	1	-	6	3	12
Cautionnement épuisé	7	3	5	2	7	24
Autres motifs ²	31	24	23	72	162	312
Total	181	147	137	230	311	1 006

1. Il s'agit des réclamations qui étaient fermées le 10 décembre 2020.

2. Les autres motifs de refus ont trait principalement à des dossiers incomplets ou au fait qu'avant janvier 2020, la RBQ n'acceptait que les réclamations avec jugement d'un tribunal, sauf dans les cas de faillite de l'entrepreneur.

Montants insuffisants du cautionnement

83 Parmi les 444 réclamations pour lesquelles une indemnisation a été accordée, près de 45 % des consommateurs indemnisés (202 réclamants) ont subi des pertes financières. Comme l'illustre le tableau 3, 45 % d'entre eux ont perdu 10 000 dollars ou plus (90 consommateurs sur 202). Cela est sans compter que 24 réclamations ont été refusées par la RBQ parce que le montant du cautionnement était épuisé.

TABLEAU 3 Nombre de consommateurs indemnisés ayant subi des pertes financières pour des réclamations au cautionnement déposées du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020 (en dollars)

Cautionnement lors des travaux de construction	Moins de 10 000	De 10 000 à 20 000	De 20 001 à 30 000	De 30 001 à 40 000	De 40 001 à 50 000	Plus de 50 000	Total
Cautionnement de 20 000 dollars (entrepreneur général) ou de 10 000 dollars (entrepreneur spécialisé)	79	25	9	12	3	16	144
Cautionnement de 40 000 dollars (entrepreneur général) ou de 20 000 dollars (entrepreneur spécialisé)	33	14	2	3	1	5	58
Total	112	39	11	15	4	21	202
				90			

84 Ces pertes financières et les 24 demandes d'indemnisation refusées parce que le montant du cautionnement était déjà épuisé s'expliquent par un montant de cautionnement insuffisant. Bien que les montants aient été augmentés en septembre 2016, environ 46 % des indemnisations accordées demeurent insuffisantes. En fait, après l'augmentation, la proportion de consommateurs ayant subi des pertes financières est restée la même, mais le pourcentage de consommateurs ayant perdu plus de 10 000 dollars a diminué de 2 %, en passant de 45 % à 43 %.

85 Au cours des cinq dernières années, le montant moyen réclamé a été de 22 000 dollars à l'endroit d'un entrepreneur général et de 12 000 dollars à l'endroit d'un entrepreneur spécialisé. Les pertes financières des consommateurs s'expliquent en partie par le fait que le montant du cautionnement doit être partagé entre les consommateurs lésés en proportion du montant de leur réclamation. Par exemple, si quatre consommateurs réclament chacun 15 000 dollars auprès d'un entrepreneur général dont le cautionnement est de 40 000 dollars, chacun recevra 10 000 dollars d'indemnisation et subira une perte financière de 5 000 dollars.

86 La RBQ n'a pas effectué d'analyse approfondie pour déterminer les montants de cautionnement qui permettraient de mieux protéger les consommateurs. En comparaison, l'OPC s'est appuyée sur une étude actuarielle afin de réviser le montant du cautionnement pour un titulaire de permis de commerçant itinérant.

Délai insuffisant pour déceler certains vices

87 Parmi les 1 006 réclamations fermées au 10 décembre 2020, 118 (12 %) ont été refusées pour cause de dépassement du délai. En effet, selon le *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*, le consommateur a un an après la fin des travaux pour déceler les malfaçons et les vices de construction. Ce délai s'applique à tout type de travaux sans considération de leur nature, alors que pour certains types de travaux les vices surviennent généralement après cette échéance. Ainsi, uniquement pour les toitures, 41 réclamations ont été refusées en raison du dépassement du délai. Bon an mal an, c'est près de 22 % des réclamations pour des travaux de toitures qui sont refusées en raison du délai.

88 Aux fins de comparaison, l'Association des maîtres couvreurs du Québec offre une garantie résidentielle de 10 ans pour les matériaux et la main-d'œuvre. L'adhésion de l'entrepreneur à cette association est facultative. Quant au Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, il couvre les vices cachés durant trois ans et les vices de conception, de construction ou de réalisation durant cinq ans. Cette comparaison démontre que le délai maximal de la RBQ n'est pas adapté à la nature des travaux.

Refus de l'entrepreneur de dédommager

89 Depuis janvier 2020, la RBQ accepte, lors du traitement des dossiers, les réclamations des consommateurs sans exiger un jugement d'un tribunal même lorsqu'il n'y a pas de faillite ou de cessation des activités de l'entrepreneur. Toutefois, en l'absence d'un jugement ou d'une entente avec l'entrepreneur, le consommateur peut difficilement obtenir un dédommagement de la caution, et ce, même s'il présente toutes les informations qui justifient sa réclamation. En effet, le règlement prévoit que l'organisme responsable du cautionnement de l'entrepreneur doit consentir à conclure une entente avec le consommateur pour qu'il soit indemnisé. La caution exige généralement l'accord de l'entrepreneur avant d'accepter de dédommager le consommateur. Lors de l'analyse des dossiers, nous avons observé que, du 1^{er} avril 2020 au 28 février 2021, soit sur moins d'un an, 24 réclamations ont été fermées sans que des consommateurs lésés aient obtenu un dédommagement, alors que la majorité des entrepreneurs continue d'exploiter leur entreprise avec une licence de la RBQ. La RBQ n'a pas procédé à une évaluation de ses façons de faire afin de déterminer quels sont les changements qui seraient requis pour bien protéger les consommateurs.

Suivi inadéquat du cautionnement

90 La RBQ ne fait pas un suivi suffisant des licences des entrepreneurs qu'elle a suspendues après un délai de 60 jours pour annulation du cautionnement. Au 31 mars 2020, malgré que leur cautionnement soit annulé, 29 entrepreneurs ont continué de payer leurs licences à la réception d'un avis de cotisation de la RBQ. Parmi eux, 16 continuent de payer depuis au moins 3 ans même si leur licence était toujours suspendue en février 2021. La RBQ aurait dû annuler ces licences étant donné qu'elle ne sait pas si ces entrepreneurs détiennent un cautionnement.

Assurance responsabilité non en vigueur

91 Depuis 2018, la *Loi sur le bâtiment* prévoit qu'un entrepreneur détienne obligatoirement une assurance responsabilité dont la nature, la couverture et les autres modalités sont déterminées par un règlement de la RBQ. Près de trois ans après l'ajout de cette exigence dans la loi, la RBQ n'a toujours pas élaboré le règlement encadrant cette assurance responsabilité et ainsi elle ne demande pas une telle assurance aux entrepreneurs.

Assurance responsabilité

Il s'agit d'une assurance qui permet d'assurer la continuité des travaux de construction en cours dans le cas où la licence de l'entrepreneur est suspendue ou annulée.

Registre des détenteurs de licence incomplet

92 Le Registre des détenteurs de licence, accessible sur le site Web de la RBQ, ne contient pas toute l'information pour bien renseigner les consommateurs sur les entrepreneurs. En outre, la RBQ en fait peu la promotion.

93 Ce registre présente uniquement les licences qui sont actives au moment de la consultation. Ainsi, le consommateur ne peut pas savoir si un entrepreneur a déjà vu sa licence suspendue ou annulée dans le passé. Le registre ne contient pas non plus toutes les données sur le comportement de l'entrepreneur en lien avec toutes les licences dont il est titulaire. Les données qui seraient pertinentes pour les consommateurs dans le registre sont notamment :

- le nombre de réclamations au cautionnement dont l'entrepreneur a fait l'objet ;
- le nombre d'inspections réalisées par la RBQ sur les chantiers de l'entrepreneur et le nombre de non-conformités au *Code de construction* qui y ont été décelées ;
- les motifs de restriction, de suspension ou d'annulation de licence, y compris les décisions rendues par un régisseur à l'endroit de l'entrepreneur ;
- les infractions pénales de l'entrepreneur à la *Loi sur le bâtiment*.

94 Bien que les informations concernant les réclamations au cautionnement et les décisions des régisseurs des 60 derniers jours soient disponibles sur le site Web de la RBQ, le fait que l'information ne soit pas regroupée dans le dossier de l'entrepreneur complexifie la recherche pour le consommateur.

95 Mentionnons que, depuis juillet 2020, le Répertoire des entreprises accréditées par GCR fournit ce genre de données sur les entrepreneurs qui offrent le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs de la RBQ.

Le mode de tarification de la RBQ ne permet pas d'arrimer ses revenus à ses dépenses pour chacune de ses clientèles.

Qu'avons-nous constaté ?

96 Certaines clientèles versent à la RBQ un montant supérieur à celui des dépenses qu'elle effectue pour régler et surveiller leur domaine. À l'opposé, les montants facturés à d'autres clientèles ne couvrent pas la totalité des dépenses qui sont affectées à leur domaine. La RBQ n'a pas revu son mode de tarification depuis 2008.

Pourquoi ce constat est-il important ?

97 Comme le prévoit la *Loi sur le bâtiment*, la RBQ doit financer ses activités à même les revenus qu'elle perçoit. Étant un organisme du gouvernement, elle doit respecter la Politique de financement des services publics du ministère des Finances. Selon cette politique, les bénéficiaires d'un service doivent en assumer le financement. Les tarifs doivent ainsi être établis en fonction du coût total de la prestation du service, et les montants payés par les bénéficiaires du service doivent être affectés au financement de ce service.

Ce qui appuie notre constat

98 Depuis des années, la RBQ réalise d'importants excédents annuels (figure 5). En 10 ans, son excédent cumulé est passé de 33 à 158 millions de dollars. Pour 2019-2020, son excédent annuel était de 16,4 millions de dollars, car ses revenus équivalaient à 126 % de ses dépenses. Cela révèle que les tarifs de la RBQ sont trop élevés pour respecter les exigences de la Politique de financement des services publics.

FIGURE 5 Résultats financiers de la Régie du bâtiment du Québec depuis 10 ans

1. Selon la RBQ, une partie des excédents annuels découle des exigences gouvernementales de réduction des dépenses.

99 Soulignons qu'en 2019, le Conseil du trésor a autorisé la RBQ à procéder à l'ajout de 128,5 effectifs à temps complet d'ici mars 2022, afin de répondre à la croissance marquée de sa charge de travail et de renforcer ses activités de mission. À terme, selon la RBQ, cet ajout d'effectifs augmentera de plus de 10 millions de dollars ses dépenses, ce qui devrait avoir pour effet de réduire son excédent annuel.

100 Notre analyse de la répartition des revenus de la RBQ démontre que ses différentes clientèles ne contribuent pas à leur juste part au financement des activités associées à leur domaine (tableau 4). Par exemple, nous avons estimé que, pour 2019-2020, les entrepreneurs et les constructeurs-propriétaires en électricité ont financé près de six fois les dépenses liées aux activités qui les concernent (23 millions de dollars de revenus pour 4,1 millions de dollars de dépenses). Inversement, les propriétaires et les exploitants de bâtiments n'ont pas contribué aux 7,4 millions de dollars de dépenses liées aux activités de réglementation et d'inspection de leurs bâtiments. Pourtant, la RBQ effectue des inspections sur leurs bâtiments afin de s'assurer qu'ils respectent le *Code de sécurité*.

TABLEAU 4 Financement des dépenses par domaines en 2019-2020¹

Domaine	Revenus	Dépenses	Excédent	Ratio de financement
				M\$
Entrepreneurs et constructeurs-propriétaires				
Qualification professionnelle (incluant les enquêtes)	25,9	23,9	2,0	108
Réglementation et inspections				
Électricité	23,0	4,1	18,9	561
Plomberie	5,5	2,5	3,0	220
Bâtiment et autres domaines	8,5	10,2	(1,7)	83
Propriétaires et exploitants				
Réglementation et inspections				
Gaz	3,8	0,6	3,2	633
Équipements pétroliers	1,8	1,1	0,7	164
Ascenseurs et autres appareils élévateurs	2,6	2,9	(0,3)	90
Jeux, manèges et remontées mécaniques	0,2	0,4	(0,2)	50
Bâtiments et autres domaines ²	0,0	7,4	(7,4)	0
Propriétaires et exploitants				
Bureau d'expertise et d'homologation en installations sous pression	2,7	6,0	(3,3)	45
Réglementation et surveillance liées au Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs	0,5	1,4	(0,9)	36
Traitement des demandes de mesures équivalentes et des demandes de mesures différentes ³	0,0	2,1	(2,1)	0
Sous-total	74,5	62,6	11,9	119
Autres revenus⁴	4,5	s. o.	4,5	s. o.
Total	79,0	62,6	16,4	126

1. Pour les fins de notre analyse, les droits payés par les entrepreneurs et les constructeurs-propriétaires titulaires de sous-catégories de licence de l'annexe I ont été répartis à parts égales entre les activités de qualification professionnelle (incluant les enquêtes) et les activités de réglementation et d'inspection, par domaines. Ceux des entrepreneurs titulaires de sous-catégories de licence des annexes II et III ont été entièrement affectés à l'activité de qualification professionnelle (incluant les enquêtes).

2. Ces dépenses (7,4 millions de dollars) incluent des dépenses liées aux inspections des installations électriques et de plomberie pour des montants respectifs de 1,7 et de 1,1 million de dollars.

3. Ces demandes concernent des dérogations au *Code de construction* ou au *Code de sécurité*. Elles peuvent provenir autant d'entrepreneurs, de constructeurs-propriétaires que de propriétaires ou d'exploitants.

4. Ces revenus proviennent principalement des revenus d'intérêt.

101 Pour sa part, la RBQ allègue que le ratio de financement des entrepreneurs et des constructeurs-proprétaires détenteurs d'une licence en électricité et en plomberie devrait être respectivement de 397% (au lieu de 561% selon notre analyse) et de 153% (au lieu de 220% selon notre analyse). Son hypothèse s'appuie sur le fait qu'à la suite d'une inspection de la RBQ concernant le *Code de sécurité*, les travaux d'électricité et de plomberie demandés sont effectués par les constructeurs-proprétaires eux-mêmes ou encore par les entrepreneurs, qui sont rémunérés pour les faire chez les propriétaires et exploitants des bâtiments inspectés. Selon la RBQ, ces constructeurs-proprétaires et ces entrepreneurs devraient donc assumer les dépenses de 1,7 et de 1,1 million de dollars engagées par la RBQ pour la réglementation et l'inspection des installations électriques et de plomberie. Nous sommes d'avis que la RBQ n'a pas l'information suffisante pour appuyer cette hypothèse et démontrer que cette dernière respecte le principe du bénéficiaire-payeur.

102 La RBQ n'a pas revu son mode de tarification depuis 2008. D'ailleurs, elle n'a pas de politique qui lui permettrait de structurer sa tarification. Ainsi, elle a généralement maintenu la tarification propre à chaque domaine au moment de son intégration à son champ de compétence. Par exemple, la réglementation et la surveillance liées aux équipements pétroliers ont été confiées à la RBQ en 2005, et elle a depuis continué d'appliquer le mode de tarification qui était utilisé à ce moment. Au fil des années, le mode de tarification de la RBQ est devenu complexe et présente certaines disparités, comme le démontre le résumé de la grille tarifaire présenté dans la section Renseignements additionnels.

103 Prenons l'exemple des entrepreneurs en électricité. Contrairement aux autres types d'entrepreneur, ces derniers doivent payer, en sus des frais et droits annuels de licence, une tarification spécifique de 832 dollars et une autre de 2,5% de la masse salariale versée aux compagnons et apprentis électriciens. À elles seules, ces tarifications spécifiques ont rapporté 23 millions de dollars à la RBQ en 2019-2020. Un autre exemple de disparité a trait aux frais d'inspection : certaines clientèles les paient, d'autres non.

104 La RBQ a comme projet de réviser, d'harmoniser et de simplifier l'ensemble de sa tarification depuis 2014. En 2017, elle a entrepris une réflexion pour procéder à une réforme tarifaire. Puis, en octobre 2018, elle a commencé un projet de modélisation du coût de revient précis des activités et des services qu'elle rend. Ce projet, toujours en cours, est censé être implanté à la fin 2021. Ainsi, la RBQ ne sera pas en mesure de commencer la révision de sa tarification avant 2022.

RECOMMANDATIONS

105 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Régie du bâtiment du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Prendre les mesures appropriées pour s'assurer des compétences des entrepreneurs en construction.
- 2 Mettre en place les moyens appropriés pour intervenir au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions donnant droit à une licence.
- 3 Améliorer les mesures de compensation financière et l'information figurant dans le Registre des détenteurs des licences afin de protéger adéquatement les consommateurs.
- 4 Réviser le mode de tarification de ses activités afin que les différentes clientèles contribuent à leur juste part au financement des activités de la RBQ.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de la Régie du bâtiment du Québec

« La Régie du bâtiment du Québec (RBQ) accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ). « La RBQ apprécie le regard externe du VGQ sur ses pratiques, qui lui confirme qu'elle est sur la bonne voie avec les projets majeurs qu'elle a entrepris, lesquels permettront, à terme, de répondre aux constats du rapport.

« En effet, dans son Plan stratégique 2018-2023, adopté le 11 décembre 2018, la RBQ s'est donné comme engagement de prioriser les trois enjeux suivants :

1. Agir de manière proactive dans ses interventions tout en privilégiant la collaboration avec le milieu, en misant sur une présence sur le terrain accrue et sur le renforcement des partenariats en matière d'échange d'information ;
2. Améliorer la qualité de ses services en offrant notamment des informations claires et accessibles aux entrepreneurs et aux consommateurs ;
3. Compter sur une organisation efficiente en s'assurant d'une plus grande cohérence dans ses interventions.

« Des actions pour une meilleure compétence des entrepreneurs et répondants

« Comme le souligne le VGQ dans son rapport, la RBQ a introduit en 2020 la formation continue comme condition de maintien de la qualification des répondants techniques pour certains entrepreneurs. Cette nouvelle exigence est le fruit d'un travail de plusieurs années en collaboration avec les corporations et partenaires afin d'implanter une culture de formation continue dans l'industrie de la construction. Il s'agit d'une avancée majeure qui servira d'assise à des phases subséquentes concernant d'autres répondants et d'autres sous-catégories de licence. La RBQ est consciente que des améliorations doivent être apportées à la gestion de ses examens de qualification. C'est pourquoi, depuis 2018, elle a entrepris une analyse et une révision en profondeur du processus d'examen qui permettra de créer des examens uniques et informatisés. Par ailleurs, le VGQ a souligné que les sous-catégories de licence de l'annexe III ne font pas l'objet d'examens techniques, les travaux visés par ces sous-catégories étant considérés à faible risque pour la sécurité du public. Les observations du VGQ viendront alimenter la réflexion qu'a déjà entamée la RBQ à ce sujet en 2020.

« Des moyens additionnels pour mieux informer les consommateurs

« La RBQ souligne qu'elle a joué un rôle central, en collaboration avec ses partenaires, dans la mise en place concertée du Répertoire des entreprises accréditées par Garantie de construction résidentielle (GCR), qui offre, depuis 2020, des informations additionnelles sur les entrepreneurs au bénéfice des consommateurs.

« Concernant les renseignements accessibles sur le site de la RBQ, celle-ci entend développer davantage d'outils et de moyens afin de mieux informer le public et de sensibiliser les entrepreneurs sur le respect de leurs obligations.

« Un rôle partagé pour déceler les mauvaises pratiques

« La RBQ mise sur la collaboration de ses partenaires gouvernementaux pour lutter contre les pratiques frauduleuses dans le domaine de la construction en agissant directement à la porte d'entrée de l'industrie, lors de la délivrance de la licence.

« La RBQ travaille activement à conclure des ententes pour des échanges d'information. À cet effet, elle compte profiter des nouvelles dispositions favorisant l'échange d'information et la valorisation des données détenues par les divers ministères et organismes. Toutes ces actions amélioreront les pouvoirs actuels, qui sont présentement limités, des enquêteurs et analystes en renseignements de la RBQ.

« L'industrie de la construction étant le quatrième secteur en importance de l'économie québécoise, la RBQ tente de répondre avec célérité aux besoins du marché en délivrant des licences dans un délai raisonnable, tout en effectuant des démarches rigoureuses pour déceler les pratiques frauduleuses. Elle reconnaît l'importance d'agir en temps opportun pour avoir une influence réelle et immédiate sur la protection du public. À cet égard, elle poursuit le développement de ses processus et de ses systèmes afin d'améliorer la qualité et la rapidité de ses interventions. Par une utilisation accrue des renseignements à sa disposition (internes et externes), la RBQ optimisera ses interventions afin de contrer les pratiques illégales, dont le travail sans licence.

« Une révision de la tarification

« Depuis 2018, la RBQ a repris des travaux pour réformer et réviser sa tarification afin qu'elle soit simplifiée et en adéquation avec les services que la RBQ rend dans les différents domaines d'activité, le tout basé sur le coût de revient.

« La RBQ ne souscrit pas à la méthode de calcul mentionnée dans ce rapport, car elle ne considère pas le coût des activités d'inspection et de réglementation concernant le Code de sécurité dans le calcul des dépenses par domaine d'intervention, particulièrement celles qui concernent les propriétaires et exploitants de bâtiments. La RBQ estime que les revenus de l'industrie d'un domaine d'intervention contribuent au financement de l'ensemble des activités de ce domaine, que ce soit en vertu du Code de construction ou du Code de sécurité.

« La RBQ souligne que les excédents budgétaires énoncés dans le rapport s'expliquent entre autres par des mesures de contrôle des dépenses, un gel d'effectifs, une augmentation des activités dans l'industrie de la construction et une indexation de la tarification. Comme mentionné par le VGQ, la RBQ bonifiera son offre de services, notamment grâce à un rehaussement de ses effectifs, en ayant recours à son excédent cumulé.

« La RBQ poursuivra ses travaux et ses efforts entrepris depuis plus de trois ans pour améliorer sa gouvernance et pour mener à bien la réalisation de ses projets afin de mieux accompagner ses partenaires, de protéger davantage les consommateurs et de servir ses clientèles avec des moyens adaptés à leurs besoins. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de la RBQ et de ses partenaires

Portrait des licences actives au 31 mars 2020

Rôles et responsabilités des répondants

Résumé des tarifs de la RBQ pour 2020

Conditions pour obtenir et conserver une licence

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 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si la RBQ gère l'émission des licences de manière à protéger les consommateurs des pratiques inappropriées des entrepreneurs en construction.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La RBQ évalue en continu la compétence, la probité et la solvabilité des entrepreneurs en construction. ■ La RBQ utilise des moyens efficaces pour déceler le travail sans licence. ■ La RBQ intervient rapidement et de façon adéquate auprès des entrepreneurs en construction fautifs. ■ La RBQ exige des mesures de compensation financière qui protègent adéquatement les consommateurs. ■ La RBQ divulgue aux consommateurs l'information nécessaire pour connaître les entrepreneurs en construction fautifs et les recours possibles.
Déterminer si la tarification des activités de la RBQ est représentative de ses dépenses pour chacun de ses domaines d'intervention.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La RBQ possède un cadre de référence à jour déterminant la façon de tarifer chacun de ses domaines d'intervention. ■ La RBQ suit le coût de ses activités pour chacun de ses domaines d'intervention de manière à ajuster sa tarification en conséquence.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 mai 2021.

L'audit porte sur la gestion des licences d'entrepreneur en construction et sur la tarification de la RBQ. Il ne vise pas les activités de la Corporation des maîtres électriciens du Québec et de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec, qui sont responsables de délivrer les licences dans leur domaine respectif. De plus, l'audit ne couvre pas la gestion du Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, géré depuis 2015 par Garantie Construction Résidentielle, un organisme à but non lucratif mandaté par la RBQ.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de la RBQ. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de la RBQ concernant les entrepreneurs et la tarification.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier 2020 à avril 2021. Notre audit vise principalement les activités des exercices 2018-2019 et 2019-2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Lorsque cela était requis, par exemple pour l'analyse de dossiers d'entrepreneurs, nous avons procédé à des échantillonnages par choix raisonné. Ainsi, les résultats de notre audit ne peuvent pas être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que la RBQ doit prendre en compte.

Rôles et responsabilités de la RBQ et de ses partenaires

Intervenant	Rôles et responsabilités (non exhaustif)
RBQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôler la qualification des entrepreneurs (sauf ceux relevant de la CMEQ et de la CMMTQ) et des constructeurs-propriétaires de façon à s'assurer en tout temps de leur compétence, de leur probité et de leur solvabilité. ■ Régir le <i>Code de construction</i> et le <i>Code de sécurité</i>, et s'assurer de leur respect au moyen d'inspections. ■ Favoriser la formation des personnes œuvrant dans le milieu de la construction et du bâtiment, et l'information au public. ■ Adopter des mesures en vue de responsabiliser davantage les personnes œuvrant dans le milieu de la construction. ■ Vérifier et contrôler l'application de la <i>Loi sur le bâtiment</i> au moyen de vérifications et d'enquêtes. ■ Collaborer aux efforts de prévention et de lutte contre les pratiques frauduleuses et la corruption dans l'industrie de la construction. ■ Favoriser les ententes administratives avec d'autres organismes œuvrant dans les domaines visés par la <i>Loi sur le bâtiment</i>, de façon à en faciliter l'application. ■ Régir des plans de garantie, exiger des cautionnements et, le cas échéant, organiser et administrer un fonds de garantie ou un fonds d'indemnisation afin de protéger les consommateurs. ■ Financer ses activités à même ses revenus tarifaires.
CMEQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôler la qualification des entrepreneurs en électricité.
CMMTQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôler la qualification des entrepreneurs en systèmes de chauffage et en plomberie.
Associations d'entrepreneurs ¹ et ministère de l'Éducation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Offrir des programmes de formation reconnus par la RBQ exemptant les répondants des examens de la RBQ.
Municipalités	<ul style="list-style-type: none"> ■ Régir des normes de construction et de sécurité pour les bâtiments non assujettis au <i>Code de construction</i> ou au <i>Code de sécurité</i>. ■ Inspecter les bâtiments non assujettis au <i>Code de construction</i> ou au <i>Code de sécurité</i>, et des bâtiments assujettis lorsque la RBQ leur en délègue la responsabilité. ■ Délivrer les permis de construction et en fournir copie à la RBQ, incluant certaines données prescrites par la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>.
GCR	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôler l'accréditation au Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs des entrepreneurs construisant des maisons unifamiliales, des duplex aux quintuplex, et des bâtiments multifamiliaux d'au plus quatre unités privatives superposées. ■ Émettre et gérer les certificats de garantie du plan. ■ Inspecter les constructions résidentielles couvertes par le plan. ■ Promouvoir l'amélioration de la qualité de la construction auprès des entrepreneurs accrédités et encourager l'adoption des meilleures pratiques.
CCQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Valider la détention des licences de la RBQ appropriées lors des inspections réalisées sur les chantiers relevant de son champ de compétence.

1. Il s'agit de l'Association de la construction du Québec, de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec et de l'Association patronale des entreprises en construction du Québec.

Portrait des licences actives au 31 mars 2020

Voici le nombre de licences qui étaient actives au 31 mars 2020 par sous-catégories. Une même licence peut comprendre plusieurs sous-catégories.

Annexe	Sous-catégorie de licence	Nombre de licences
Annexe I Entrepreneur général et constructeur-propriétaire général avec évaluation des compétences	1.1.1 Bâtiments résidentiels neufs visés par un plan de garantie de classe 1 ¹	2 858
	1.1.2 Bâtiments résidentiels neufs visés par un plan de garantie de classe 2 ²	2 507
	1.2 Petits bâtiments	14 991
	1.3 Bâtiments de tout genre	18 563
	1.4 Routes et canalisation (génie civil)	3 170
	1.5 Structures d'ouvrages de génie civil (génie civil)	1 622
	1.6 Ouvrages de génie civil immergés (génie civil)	1 182
	1.7 Télécommunication, transport, transformation et distribution d'énergie électrique (génie civil)	1 208
	1.8 Installation d'équipement pétrolier	471
	1.9 Mécanique de bâtiment	81
	1.10 Remontées mécaniques	254
Annexe II Entrepreneur spécialisé et constructeurs-propriétaires spécialisés avec évaluation des compétences	2.1 Puits forés	409
	2.2 Ouvrages de captage d'eau non forés	3 923
	2.3 Systèmes de pompage des eaux souterraines	562
	2.4 Systèmes d'assainissement autonome	4 363
	2.6 Pieux et fondations spéciales	1 611
	2.8 Sautage	863
	3.1 Structures de béton	2 316
	4.1 Structures de maçonnerie	1 927
	5.1 Structures métalliques et éléments préfabriqués de béton	1 999
	6.1 Charpentes de bois	7 374
	10 Systèmes de chauffage localisé à combustible solide	8 547
	11.1 Tuyauterie industrielle ou institutionnelle sous pression	1 425
	13.1 Protection contre la foudre	846
	13.2 Systèmes d'alarme incendie	641
	13.3 Système d'extinction d'incendie	527
	13.4 Systèmes localisés d'extinction incendie	1 093
	14.1 Ascenseurs et monte-charges	305
14.2 Appareils élévateurs pour personnes handicapées	314	
14.3 Autres types d'appareils élévateurs	280	

1. La classe 1 comprend les maisons unifamiliales isolées, jumelées ou en rangées, détenues ou non en copropriété divise, ainsi que les bâtiments multifamiliaux, à partir du duplex jusqu'au quintuplex, non détenus en copropriété divise.

2. La classe 2 comprend les bâtiments multifamiliaux détenus en copropriété divise, comprenant au plus quatre parties privatives superposées.

Annexe	Sous-catégorie de licence	Nombre de licences	
Annexe II Entrepreneur spécialisé et constructeurs-propriétaires spécialisés avec évaluation des compétences (suite)	15.1	Systèmes de chauffage à air pulsé (gérée par la CMMTQ)	1 123
	15.1.1	Systèmes de chauffage à air pulsé pour certains travaux qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie	11
	15.2	Systèmes de brûleurs au gaz naturel (gérée par la CMMTQ)	1 472
	15.2.1	Systèmes de brûleurs au gaz naturel pour certains travaux qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie	11
	15.3	Systèmes de brûleurs à l'huile (gérée par la CMMTQ)	1 204
	15.3.1	Systèmes de brûleurs à l'huile pour certains travaux qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie	1
	15.4	Systèmes de chauffage hydronique (gérée par la CMMTQ)	1 202
	15.4.1	Systèmes de chauffage hydronique pour certains travaux qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie	7
	15.5	Plomberie (gérée par la CMMTQ)	2 162
	15.5.1	Plomberie pour certains travaux qui ne sont pas réservés exclusivement aux maîtres mécaniciens en tuyauterie	277
	15.6	Propane	676
	15.7	Ventilation résidentielle	8 841
	15.8	Ventilation	1 698
	15.9	Petits systèmes de réfrigération	308
	15.10	Réfrigération	1 467
	16	Électricité (gérée par la CMEQ)	3 911
	17.1	Instrumentation, contrôle et régularisation	1 466
Annexe III Entrepreneur spécialisé sans évaluation des compétences	2.5	Excavation et terrassement	30 327
	2.7	Travaux d'emplacement	30 980
	3.2	Petits ouvrages de béton	30 713
	4.2	Travaux de maçonnerie non structurale, marbre et céramique	30 718
	5.2	Ouvrages métalliques	32 843
	6.2	Travaux de bois et plastique	33 230
	7	Isolation, étanchéité, couvertures et revêtement extérieur	34 398
	8	Portes et fenêtres	34 010
	9	Travaux de finition	35 525
	11.2	Équipements et produits spéciaux	33 511
	12	Armoires et comptoirs usinés	32 223
	13.5	Installations spéciales ou préfabriquées	28 008
	17.2	Intercommunication, téléphonie et surveillance	27 560

Rôles et responsabilités des répondants

Un répondant est responsable de la gestion des activités dans le domaine pour lequel ses connaissances ou son expérience ont été reconnues par la RBQ et doit, à ce titre, y participer activement de manière continue. Il est également responsable de toute communication avec la RBQ, notamment en ce qui concerne les documents et les renseignements que le titulaire de la licence est tenu de transmettre à la RBQ en vertu de la *Loi sur le bâtiment* ou de ses règlements.

Le répondant peut être une personne physique qui exploite une entreprise individuelle, un membre d'une société ou, dans le cas d'une personne morale, un administrateur, un dirigeant au sens de la *Loi sur les sociétés par actions* ou un actionnaire détenant 10 % ou plus des droits de vote rattachés aux actions. Dans le cas d'une société ou d'une personne morale, le répondant peut également être un gestionnaire à temps plein. Dans ce cas, il doit participer à la gestion, à l'administration, à la direction ou à l'organisation des affaires de l'entreprise. Sa période de travail doit correspondre à la journée et à la semaine de travail établies dans cette entreprise.

Les qualifications d'un répondant peuvent être reconnues dans quatre domaines : l'administration, la gestion de la sécurité sur les chantiers de construction, la gestion de projets et de chantiers, et l'exécution de travaux de construction. Chacune de ces qualifications joue un rôle particulier pour la bonne marche de l'entreprise. Une personne physique peut devenir répondant dans un ou plusieurs de ces quatre domaines de qualification et pour une ou plusieurs sous-catégories de licence. Le tableau 5 présente les domaines de qualification exigés par la RBQ selon le type d'entrepreneur ou de constructeur-propriétaire.

TABLEAU 5 Types de répondant requis selon le type d'entrepreneur ou de constructeur-propriétaire

	ADM	GSC	GPC	ETC
Entrepreneur général ou spécialisé (annexe I ou II)	X	X	X	X
Entrepreneur spécialisé (annexe III)	X	X	X	-
Constructeur-propriétaire général (annexe I)	-	X	X	X
Constructeur-propriétaire spécialisé (annexe II)	-	X	-	X
Constructeur-propriétaire spécialisé (annexe III)	-	-	-	-

ADM Répondant en administration

GSC Répondant en gestion de la sécurité sur les chantiers de construction

GPC Répondant en gestion de projets et de chantiers

ETC Répondant en exécution de travaux de construction

Répondant en administration

Ce répondant est responsable de la gestion de l'entreprise, de sa santé financière et de sa conformité aux obligations administratives. Il s'assure également du respect des relations de travail.

Répondant en gestion de la sécurité sur les chantiers de construction

Ce répondant est responsable de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et des sous-traitants sur les chantiers de l'entreprise ou sous sa responsabilité. Il est responsable du programme de prévention et de l'application des mesures prévues par la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et par le *Code de sécurité pour les travaux de construction* de la CNESST. Il est également responsable de l'inscription de ses travailleurs, de la cotisation et des dossiers d'indemnisation auprès de la CNESST.

Répondant en gestion de projets et de chantiers

Ce répondant planifie, organise, dirige, contrôle et évalue l'ensemble des activités reliées aux projets de construction. Il est responsable des soumissions, des contrats, du respect des normes et des règlements de construction, du contrôle qualité des travaux et de la livraison du chantier au donneur d'ouvrage.

Répondant en exécution de travaux de construction

Ce répondant est responsable de l'application rigoureuse, par l'entreprise et ses sous-traitants, de la réglementation, des normes et des techniques de construction. Il est responsable de l'examen des plans et devis et de l'application des procédures relatives à l'exécution des travaux.

Résumé des tarifs de la RBQ pour 2020¹

Clientèle	Droits de licence ou de permis	Tarifification spécifique	Frais d'inspection	Frais administratifs et autres
Entrepreneur en électricité	<ul style="list-style-type: none"> ■ 769,27 \$ (annexe I) ■ 384,62 \$ (annexes II et III) *** La CMEQ et la CMMTQ conservent un droit de 260,75 \$ par licence qu'elles gèrent.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 832,46 \$ ■ 2,5 % de la masse salariale des compagnons et apprentis (salaire présumé pour le calcul : 39 184,87 \$) 	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nouvelle licence : 354,10 \$ ■ Maintien d'une licence : 91,56 \$ ■ Modification d'une licence : 354,10 \$ ■ Modification d'un répondant : 91,56 \$
Constructeur-proprétaire en électricité		<ul style="list-style-type: none"> ■ 624,39 \$ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 165,10 \$ l'heure ■ 77,68 \$ de frais de déplacement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Frais d'examen ou de formation : 91,56 \$
Entrepreneur en plomberie		<ul style="list-style-type: none"> ■ 158,16 \$ par maison unifamiliale neuve ■ 95,74 \$ par unité de condo neuf ■ 21,77 \$ par appareil ou chauffe-eau ■ 12,70 \$ par appareil ou chauffe-eau lorsqu'il y en a plus d'un 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 106,83 \$ l'heure pour une inspection à la suite de la délivrance d'un avis de correction 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluation des acquis : 763,14 \$ par domaine de qualification ou sous-catégorie de licence ■ Demande de révision d'une décision de la RBQ : 354,10 \$
Constructeur-proprétaire en plomberie		-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 106,83 \$ l'heure 	
Autres entrepreneurs et constructeurs-proprétaires		-	-	
Propriétaire d'ascenseurs et autres appareils élévateurs	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 175,86 \$ par appareil la première année ■ 88,59 \$ par appareil pour les années subséquentes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 148,09 \$ par appareil desservant 10 paliers et moins ■ 13,22 \$ par palier supplémentaire ■ 148,09 \$ l'heure pour une inspection à la suite de la délivrance d'un avis de correction et inspection d'ascenseurs sur plan incliné et funiculaires 	-
Propriétaire ou exploitant d'équipements pétroliers	<ul style="list-style-type: none"> ■ 161,70 \$ pour deux ans 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 49,76 \$ par tranche de 10 000 litres de capacité d'entreposage pour deux ans (maximum de 3 110 \$) 	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demande d'approbation ou de renouvellement d'un programme de contrôle de la qualité : 2 228,78 \$
Propriétaire ou exploitant d'installations sous pression	<ul style="list-style-type: none"> ■ 88,68 \$ 	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 177,36 \$ l'heure ■ 177,36 \$ de frais de déplacement 	-
Propriétaire ou exploitant de jeux et manèges	<ul style="list-style-type: none"> ■ 340 \$ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 393 \$ par jeu ou manège portable ■ 196 \$ par jeu ou manège fixe 	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Modification d'un permis : 85 \$
Propriétaire ou exploitant de remontées mécaniques	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 710,10 \$ par remontée mécanique aérienne et téléphérique ■ 316,03 \$ par autre type de remontée mécanique 	-	-
Propriétaire ou exploitant d'une installation d'entreposage ou de distribution de gaz	<ul style="list-style-type: none"> ■ 182,99 \$ par installation avec transvasement ■ 53,83 \$ par installation sans transvasement (bouteille) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cotisation mensuelle : <ul style="list-style-type: none"> – 0,481 \$ par 1 000 mètres carrés de gaz vendu au Québec – 0,934 \$ par 1 000 litres de pétrole liquéfié vendu au Québec 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 162,66 \$ l'heure pour une inspection à la suite de la délivrance d'un avis de correction ■ 76,53 \$ de frais de déplacement 	-
Propriétaire ou exploitant de bâtiments ou de lieux de baignades	-	-	-	-
Propriétaire d'une maison couverte par le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ 53,63 \$ par certificat de garantie délivré par GCR

1. Tous les tarifs sont annuels, sauf lorsqu'ils comportent une mention de leur application.

Conditions pour obtenir et conserver une licence

Voici un résumé des conditions à respecter pour obtenir et conserver une licence qui sont traitées dans le rapport. Ces conditions s'appliquent autant aux personnes physiques qu'aux personnes morales ainsi qu'à leurs dirigeants. Elles sont présentées plus en détail dans la *Loi sur le bâtiment*. Si l'une des conditions ci-après n'est pas respectée, la RBQ peut refuser, restreindre, suspendre ou annuler la licence.

Conditions à respecter	Avant de délivrer la licence	Après avoir délivré la licence
Démontrer ses compétences dans les domaines de qualification requis (répondant)		X ¹
Se conformer en tout temps au <i>Code de construction</i>	X	X
Ne pas avoir été dirigeant d'une société ou d'une personne morale ayant cessé ses activités d'entrepreneur pour un motif illégitime	X	X
Ne pas abandonner ou interrompre sans motif légitime des travaux de construction, et causer ainsi des préjudices aux personnes intéressées	X	X
Déclarer la structure juridique, les dirigeants et les actionnaires de l'entreprise ainsi que les changements apportés par la suite	X	X
Ne pas être en faillite		
Ne pas avoir été dirigeant d'une société ou d'une personne morale ayant fait faillite dans les trois dernières années	X	X
Fournir le cautionnement exigé		
Détenir l'assurance responsabilité exigée (non encore en vigueur)		
Être accrédité au Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs (ne vise que les sous-catégories de licence 1.1.1 et 1.1.2)		
Ne pas avoir été déclaré coupable dans les cinq dernières années d'une infraction à une loi fiscale ou d'un acte criminel reliés aux activités que la personne entend exercer dans l'industrie de la construction ²	X	X
Ne pas avoir été déclaré coupable dans les cinq dernières années de certains actes criminels en lien avec la concurrence, la fraude, le recyclage de produits de la criminalité, le complot et la drogue et autres substances ²		X
Ne pas être déclaré coupable d'infractions graves ou fréquentes aux lois appliquées par la RBQ, l'OPC, la CCQ et la CNESST	X	X
Être de bonnes mœurs et maintenir la confiance du public quant à la gestion de l'entreprise et à l'exécution des travaux de construction	X	X
Ne pas agir en tant qu'entrepreneur sans licence active	X	X

1. Le X signifie que la décision de refus, de restriction, de suspension ou d'annulation doit être prise par un régisseur.

2. Cette condition s'applique aux autres actionnaires ainsi qu'aux autres entreprises détenues par les dirigeants au courant des cinq dernières années.

CHAPITRE 4

Programme d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres

Audit de performance

Ministère de la Sécurité publique

EN BREF

Le ministère de la Sécurité publique (MSP) administre les programmes d'aide financière lors de sinistres. Ces programmes visent à aider financièrement différents types de bénéficiaires, comme les particuliers et les entreprises. Selon le nouveau programme adopté en 2019, le montant de l'aide financière est établi sur la base des renseignements contenus dans l'évaluation des dommages produite par le MSP. Cette évaluation fait notamment état des dommages causés par le sinistre, des caractéristiques du bâtiment et du montant estimé des dommages.

Au cours des dernières années, le nombre de demandeurs et l'aide financière qui leur a été versée par l'intermédiaire des différents programmes ont augmenté de façon considérable. Alors que l'aide financière était de moins de 30 millions de dollars pour les années 2015-2016 et 2016-2017, elle a totalisé 426 millions à la suite des inondations qui sont survenues au printemps 2019.

Plusieurs améliorations doivent être apportées à l'administration du nouveau programme qui a été mis en place au printemps 2019. Ainsi, nous avons repéré des dossiers pour lesquels le MSP a versé des sommes questionnables à certains demandeurs. De plus, nous avons observé que les évaluations de dommages utilisées par certaines municipalités étaient significativement plus élevées que celles produites par le MSP, ce qui a notamment conduit à la démolition de plusieurs bâtiments. Nous avons également constaté l'absence d'une entente avec le gouvernement fédéral à l'égard de nouvelles mesures d'aide financière, ce qui expose le gouvernement du Québec à des risques financiers importants. Le présent rapport donne plus de détails sur les constats que nous avons formulés.

CONSTATS

1

Le MSP ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'évaluer adéquatement les dommages causés par le sinistre.

2

L'aide financière allouée aux sinistrés des inondations du printemps 2019 a été versée plus rapidement que par le passé, mais les contrôles doivent être améliorés pour s'assurer que les sommes sont appropriées.

3

Alors que c'est le gouvernement qui assume les coûts du programme, le MSP n'a pas l'assurance que les décisions de certaines municipalités étaient suffisamment appuyées lorsqu'elles ont exigé la démolition de nombreux bâtiments après les inondations du printemps 2019.

4

Des dépenses importantes qui sont attribuables aux inondations du printemps 2019 pourraient ne pas être remboursées par le gouvernement fédéral, car de nouvelles mesures n'ont pas fait l'objet d'une entente avec celui-ci. De plus, comme le MSP tarde à transmettre la réclamation finale au gouvernement fédéral, cela occasionne des coûts de financement élevés.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit

Robert Ratté

Directeur d'audit

Andrée-Ann Boulanger

Josée Levasseur

Myriam L'Heureux

SIGLE

MSP Ministère de la Sécurité publique

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	117
Le MSP ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'évaluer adéquatement les dommages causés par le sinistre.	122
L'aide financière allouée aux sinistrés des inondations du printemps 2019 a été versée plus rapidement que par le passé, mais les contrôles doivent être améliorés pour s'assurer que les sommes sont appropriées.	126
Alors que c'est le gouvernement qui assume les coûts du programme, le MSP n'a pas l'assurance que les décisions de certaines municipalités étaient suffisamment appuyées lorsqu'elles ont exigé la démolition de nombreux bâtiments après les inondations du printemps 2019.	132
Des dépenses importantes qui sont attribuables aux inondations du printemps 2019 pourraient ne pas être remboursées par le gouvernement fédéral, car de nouvelles mesures n'ont pas fait l'objet d'une entente avec celui-ci. De plus, comme le MSP tarde à transmettre la réclamation finale au gouvernement fédéral, cela occasionne des coûts de financement élevés.	140
Recommandations	145
Commentaires de l'entité auditée.	146
Renseignements additionnels.	149

MISE EN CONTEXTE

1 Le ministre de la Sécurité publique est chargé de l'application et de l'administration des programmes d'aide financière lors de sinistres. Les principales activités qu'il réalise à cet égard sont le traitement des demandes d'aide financière, l'approbation de l'aide versée aux sinistrés, ainsi que la préparation et le suivi des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Au cours des dernières années, l'aide financière versée aux sinistrés par l'intermédiaire de programmes administrés par le ministère de la Sécurité publique (MSP) a augmenté de façon considérable. Alors qu'elle était de moins de 30 millions de dollars pour les années 2015-2016 et 2016-2017, elle s'est accrue de façon substantielle en raison des inondations exceptionnelles qui sont survenues aux printemps 2017 et 2019. En date du 31 décembre 2020, l'aide financière relative aux inondations du printemps 2019 a totalisé 426,2 millions.

3 L'aide financière offerte par le gouvernement est importante pour les victimes de sinistres. Des dommages majeurs aux biens et aux bâtiments occasionnent non seulement des préoccupations financières pour les sinistrés, mais ils affectent également leur bien-être. Pour favoriser le retour à la vie normale des citoyens et des citoyennes, le MSP doit gérer les programmes d'aide financière lors de sinistres de manière à pouvoir leur verser une aide financière au moment opportun.

4 Afin de réduire le délai de traitement des dossiers, le MSP a mis en place, au printemps 2019, un nouveau programme. Celui-ci introduit, pour certains dommages, une nouvelle formule d'indemnisation basée sur la constatation des dommages.

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

5 L'objectif de notre audit est de nous assurer que l'administration, par le MSP, du Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents, adopté en 2019, ainsi que la gestion des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral favorisent un traitement adéquat des demandes et une saine gestion des fonds publics.

6 Nos travaux portent sur une période de cinq ans allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Aide financière lors de sinistres

Description des programmes

- 8 Les programmes d'aide financière lors de sinistres, adoptés par le gouvernement, compensent les dommages subis à la suite d'un sinistre. Ils visent à aider financièrement différents types de bénéficiaires, soit les particuliers (propriétaires d'une résidence principale ou locataires), les propriétaires de bâtiments locatifs, les entreprises, les municipalités et les organismes ayant porté assistance lors d'un sinistre.
- 9 Il existe deux types de programmes d'aide financière :
- les programmes généraux ;
 - les programmes qui sont spécifiques à un sinistre.
- 10 Les programmes généraux ont une durée définie. Par exemple, le Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents, adopté en avril 2019, vise les sinistres survenus avant le 31 mars 2021. Même si ce programme a fait l'objet de certains ajustements au printemps 2021, ceux-ci n'en ont pas modifié les fondements, et le programme a été reconduit jusqu'au 31 mars 2023.
- 11 L'aide financière versée aux sinistrés porte notamment sur les éléments suivants :
- la mise en place de mesures préventives temporaires ;
 - les frais excédentaires d'hébergement temporaire ;
 - les dommages causés aux biens meubles essentiels ;
 - les dommages causés aux bâtiments (réparation).
- 12 De plus, une aide financière peut être allouée en vue d'éliminer ou de réduire les risques d'inondation, ou lorsqu'il est impossible de réparer ou de reconstruire un bâtiment. Cette dernière aide inclut notamment une allocation de départ et une aide financière pour certains frais afférents, comme les frais de démolition du bâtiment. Pour l'année 2019, l'allocation de départ pouvait atteindre 250 000 dollars pour le propriétaire d'une résidence principale et 325 000 dollars pour le propriétaire d'un bâtiment locatif.
- 13 Il est à noter que l'aide financière accordée en vertu du programme général 2019 constitue une assistance de dernier recours.
- 14 Les principales étapes du processus de traitement d'une demande d'aide financière sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Changements importants

15 En avril 2019, le gouvernement a mis en place un nouveau programme général, qui prévoit une nouvelle formule d'indemnisation. L'aide versée pour certains dommages, tels que ceux qui rendent nécessaires la réparation de bâtiments ou le remplacement de biens meubles, est maintenant basée sur la constatation des dommages, et des taux standards sont utilisés pour le calcul de l'indemnité liée à chacun des dommages constatés. Cette nouvelle façon de faire permet au demandeur de recevoir certaines indemnités sans avoir besoin de transmettre de factures ni de pièces justificatives. Les types d'aides financières pour les propriétaires d'une résidence principale en cas d'inondation sont présentés sommairement dans la section Renseignements additionnels.

16 Le bénéficiaire de certaines aides financières ne devant pas être appuyées par des factures peut utiliser les sommes reçues comme il le souhaite. Par exemple, si un sinistré reçoit une indemnité de 25 000 dollars pour des dommages causés à un bâtiment et qu'il limite ses travaux de réparation, il peut conserver une partie de cette somme. Pour ce qui est de l'allocation de départ, le demandeur doit produire certaines pièces justificatives, et il a le choix de racheter ou non une résidence.

17 Le programme général a principalement été modifié pour que le gouvernement puisse répondre plus rapidement aux besoins des sinistrés, car des délais importants avaient été observés lors du traitement des dossiers relatifs aux inondations du printemps 2017.

18 Soulignons qu'en juillet 2019, le gouvernement a déterminé, par le décret 817-2019, certaines conditions dans lesquelles une municipalité ne peut pas délivrer un permis pour réparer ou reconstruire une résidence ou un bâtiment sur un territoire touché par une inondation. En l'absence d'un tel permis, la résidence principale ou le bâtiment doit être démoli. En outre, selon ce décret, une municipalité peut établir des conditions plus sévères que celles déterminées par le gouvernement pour la délivrance d'un permis de réparation ou de reconstruction d'une résidence ou d'un bâtiment.

Contribution du gouvernement du Canada

19 En cas de sinistre naturel important, le gouvernement du Canada fournit une aide financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe. Une partie des coûts engagés par le gouvernement du Québec est donc remboursée par le gouvernement fédéral.

Portrait de l'aide financière versée aux sinistrés

20 Du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020, l'aide financière versée aux sinistrés a totalisé environ 780 millions de dollars. Une aide financière significative, soit 91 % de l'aide totale, a été nécessaire pour deux événements d'envergure :

- **Inondations du printemps 2017** : Du 5 avril au 16 mai 2017, le Québec a été touché par des inondations d'une ampleur inédite. Au total, 293 municipalités réparties dans 15 régions administratives ont été touchées. L'aide financière versée a totalisé 285,6 millions de dollars.
- **Inondations du printemps 2019** : Du 14 avril au 7 juin 2019, des inondations importantes sont survenues dans plusieurs municipalités du Québec en raison de pluies abondantes, du dégel et de la rupture d'une digue à Sainte-Marthe-sur-le-Lac. L'aide financière versée a totalisé 426,2 millions de dollars.

21 Pour chacun des deux événements, plus de 6 000 demandes d'aide financière ont été transmises au MSP. Le tableau 1 présente le nombre de demandes traitées et l'aide financière versée selon le type de bénéficiaires pour ces deux événements. Voici ce qui ressort de notre analyse :

- La majorité (69 %) des demandes proviennent de particuliers qui sont propriétaires d'une résidence principale.
- Une part significative (66 %) de l'aide qui a été versée à la suite des inondations du printemps 2019 a servi à indemniser les sinistrés lorsqu'il était impossible de réparer ou de reconstruire leur bâtiment.

TABLEAU 1 Nombre de demandes traitées et aide versée, selon le type de bénéficiaires¹

	Demandes		Aide versée			Total	
	N ^{bre}	%	Impossibilité de réparer ou de reconstruire	Dommages causés aux bâtiments	Autres	M\$	%
			M\$	M\$	M\$	M\$	%
Inondations du printemps 2019							
Propriétaires d'une résidence principale	5 318	69	202,2	55,9	30,7	288,8	68
Propriétaires d'un bâtiment locatif	751	10	72,4	7,3	2,4	82,1	19
Entreprises	402	5	6,0	2,0	3,4	11,4	3
Locataires	988	13	-	-	5,8	5,8	1
Municipalités et organismes	226	3	-	-	38,1	38,1	9
Total	7 685²	100	280,6 (66 %)	65,2 (15 %)	80,4 (19 %)	426,2 (100 %)	100
Inondations du printemps 2017							
Propriétaires d'une résidence principale	4 426	72	82,7	81,6	37,7	202,0	71
Propriétaires d'un bâtiment locatif ³	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Entreprises	819	13	23,7	11,6	3,7	39,0	14
Locataires	745	12	-	-	3,5	3,5	1
Municipalités et organismes	191	3	-	-	41,1	41,1	14
Total	6 181²	100	106,4 (37 %)	93,2 (33 %)	86,0 (30 %)	285,6 (100 %)	100

1. Les données sont au 31 décembre 2020.

2. Le nombre de demandes pour lesquelles une somme a été versée est de 6 776 pour les inondations du printemps 2019 et de 5 267 pour celles du printemps 2017.

3. Pour les inondations du printemps 2017, l'aide versée aux propriétaires d'un bâtiment locatif est incluse dans l'aide versée aux entreprises.

Source : MSP.

Le MSP ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait d'évaluer adéquatement les dommages causés par le sinistre.

Qu'avons-nous constaté ?

22 L'information dont dispose le MSP ne lui permet pas de s'assurer adéquatement que les dommages pour lesquels une indemnité doit être versée ont été causés par le sinistre. Elle ne lui permet pas non plus d'apprécier correctement l'état des fondations d'un bâtiment endommagé. Il est primordial que le MSP connaisse l'état des fondations d'un bâtiment, car cette information a un impact important sur l'estimation des coûts des travaux, laquelle sert à évaluer si un bâtiment peut être réparé ou doit être démoli.

23 De plus, le MSP ne dispose pas d'une information appropriée pour estimer le montant des dommages. Par exemple, il n'a pas réalisé d'analyse qui démontre que les taux standards qu'il utilise pour calculer l'indemnité liée à certains dommages sont adéquats.

Pourquoi ce constat est-il important ?

24 Des sommes importantes ont été versées par l'intermédiaire du Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents, adopté en 2019. À la suite des inondations du printemps 2019, le MSP a versé environ 345 millions de dollars aux sinistrés lorsqu'il était impossible de réparer ou de reconstruire leur bâtiment (280 millions), ou en raison des dommages causés à celui-ci (65 millions). Afin d'assurer une saine gestion du programme, le MSP doit être en mesure de déterminer correctement la cause, la nature et le coût des dommages.

25 L'évaluation des dommages qui est produite par le MSP est importante, car elle peut avoir pour effet qu'un sinistré sera dans l'obligation de se reloger.

Ce qui appuie notre constat

26 Selon le programme général, le montant de l'aide financière auquel a droit un sinistré est établi sur la base des renseignements contenus dans l'évaluation des dommages produite par le MSP. Cette évaluation fait notamment état des dommages causés par le sinistre, des caractéristiques du bâtiment et du montant estimé des dommages.

27 Le MSP confie la constatation des dommages à des évaluateurs travaillant pour des firmes privées. L'évaluateur n'estime pas le coût des travaux ; son travail vise essentiellement à recenser les dommages causés au bâtiment, à prendre des photos et à rédiger des commentaires qu'il juge dignes d'intérêt. Après la visite des lieux, l'évaluateur produit un rapport standard dans lequel il consigne ses observations.

28 Le MSP effectue l'évaluation des dommages causés à un bâtiment à l'aide des éléments suivants :

- l'information transmise par le demandeur ;
- le rapport de l'évaluateur mandaté par le MSP ;
- les taux standards servant au calcul de certaines indemnités, qui sont déterminés par le MSP ;
- des renseignements provenant de la soumission d'un entrepreneur, pour certains dommages.

Information insuffisante pour déterminer la cause des dommages

29 Alors que l'objectif du programme est d'indemniser les demandeurs pour les dommages causés par un sinistre, l'information dont dispose le MSP ne lui permet pas de s'assurer adéquatement que les dommages pour lesquels une indemnité doit être versée ont été causés par le sinistre.

30 Pour connaître la cause des dommages, le MSP s'appuie principalement sur les renseignements inscrits dans le rapport de l'évaluateur, et sur les photos qui l'accompagnent. Or, ces renseignements ne sont pas adéquats. Par exemple, dans plusieurs dossiers examinés, les informations sont incomplètes, car elles ne permettent pas d'établir clairement la cause des dommages.

31 De plus, bien que l'entente conclue entre les firmes d'évaluation et le MSP précise que l'évaluateur doit déterminer si les dommages sont liés ou non au sinistre, cette information est rarement présente dans les dossiers pour certains dommages importants, tels que des fissures dans les fondations.

Information incomplète pour évaluer l'état des fondations

32 Un élément qui a un impact important sur l'évaluation des dommages causés à un bâtiment est l'état de ses fondations. Or, l'information dont dispose le MSP ne lui permet pas d'apprécier correctement l'état des fondations d'un bâtiment et d'établir si elles peuvent être réparées ou non.

33 Tout comme pour l'identification de la cause des dommages, le MSP utilise les renseignements inscrits dans le rapport de l'évaluateur pour connaître l'état des fondations. Selon l'entente conclue entre les firmes d'évaluation et le MSP, l'évaluateur n'a pas l'obligation d'affirmer ni de démontrer que les fondations peuvent être réparées ou non.

34 Les renseignements sur l'état des fondations qui sont présentés dans ce rapport sont souvent incomplets. En effet, ils exigent une grande part d'interprétation, et le MSP n'a donc pas de certitude concernant l'état réel des fondations.

Information inadéquate pour estimer le montant des dommages

35 Afin d'estimer le montant des dommages causés à un bâtiment, le MSP a déterminé des taux standards pour la plupart d'entre eux, qui doivent être appliqués aux dommages constatés par l'évaluateur. Certains travaux relatifs aux fondations, tels que la réparation de fissures, font toutefois exception. Pour ces travaux, le MSP utilise le montant inscrit dans la soumission d'un entrepreneur lorsque celle-ci est disponible.

36 Voici des exemples de taux standards qui sont utilisés par le MSP pour estimer le montant des dommages :

- remplacer le revêtement extérieur d'une résidence ou d'un bâtiment locatif : 120 dollars par mètre carré ;
- remplacer le recouvrement de sol : 75 dollars par mètre carré ;
- remplacer une galerie : 1 200 dollars ;
- enlever et réinstaller un chauffe-eau : 225 dollars (sans l'équipement).

Absence d'analyse à l'appui des taux utilisés

37 Afin de permettre le traitement équitable des demandes d'aide financière et une saine gestion des fonds publics, le MSP doit s'assurer que les taux qu'il utilise pour calculer le montant de certains dommages sont adéquats. Le MSP n'a pas réalisé d'analyse qui démontre que ces taux sont appropriés. Une telle analyse devrait inclure des comparaisons avec différents secteurs, tels que le marché de la construction ou le secteur des assurances.

Aucun examen de la plausibilité des coûts de réparation ou de remplacement des fondations

38 Comme il a été mentionné précédemment, le MSP utilise le montant des dommages causés aux fondations d'un bâtiment qui est indiqué dans la soumission d'un entrepreneur lorsque celle-ci est disponible. Toutefois, il ne s'assure pas de la plausibilité du montant estimé par l'entrepreneur. Une soumission n'est pas une garantie de l'obtention d'un prix raisonnable, car elle est préparée par une personne ou une organisation qui n'est pas indépendante et qui pourrait proposer un prix trop élevé, par exemple en raison de travaux plus importants que la situation ne l'exige.

39 Dans un premier temps, le MSP pourrait s'appuyer sur le rapport rédigé par l'évaluateur. Bien que ce dernier n'estime pas les coûts de réparation ou de remplacement des fondations, il donne tout de même, dans ce rapport, certaines informations sur les dommages causés aux fondations. Lors de notre examen de certains dossiers, nous avons parfois noté des différences importantes entre l'avis de l'évaluateur et celui de l'entrepreneur. Nous n'avons pas trouvé d'explication à cet égard.

Exemple : avis divergents sur l'état des fondations

Selon le rapport de l'évaluateur mandaté par le MSP, aucun problème n'a été constaté dans les fondations d'une résidence ayant subi des dommages. Or, deux soumissions pour des travaux de stabilisation de la résidence, d'une valeur d'environ 135 000 dollars chacune, ont été produites par des entrepreneurs. Les coûts de réparation ayant été jugés élevés par la municipalité, la résidence a été démolie. L'aide versée au sinistré a totalisé 235 000 dollars, alors que le MSP avait évalué le montant de l'aide financière à 5 300 dollars en fonction de l'information incluse dans le rapport de l'évaluateur.

40 Dans un second temps, le MSP pourrait recourir aux services d'un ingénieur afin de s'assurer qu'il est nécessaire de remplacer les fondations. Même si le MSP peut choisir cette option, celle-ci est rarement retenue. De plus, dans un dossier examiné pour lequel les services d'un ingénieur ont été utilisés, ce dernier a soulevé des questionnements au sujet du remplacement des fondations.

Exemple : utilisation des services d'un ingénieur

L'évaluateur mandaté par le MSP a mentionné, dans son rapport, qu'il n'y avait aucune fissure dans les fondations du bâtiment examiné. Par la suite, un entrepreneur a produit une soumission de 155 000 dollars sur les travaux à effectuer, qui incluaient le remplacement des fondations. Le MSP a fait appel à un ingénieur afin d'évaluer la situation. Celui-ci a indiqué ce qui suit dans son rapport : « Il ne fait aucun doute que très peu de dommages ont été causés à la fondation du bâtiment. »

L'aide totale qui a été versée au sinistré pour compenser l'impossibilité de réparer ou de reconstruire son bâtiment s'est élevée à 276 000 dollars, alors que le MSP avait évalué le montant de l'aide financière à 25 000 dollars en fonction de l'information incluse dans le rapport de l'évaluateur.

Contrôles insuffisants sur les renseignements produits par les évaluateurs externes

41 Puisque le MSP confie un rôle important aux évaluateurs, il est primordial qu'il vérifie la qualité des informations qu'ils produisent.

42 Les contrôles que le MSP exerce sur les renseignements inscrits dans les rapports des évaluateurs sont insuffisants. Les principaux travaux qu'il réalise à cet égard consistent à s'assurer que certains éléments sont plausibles, comme la dimension des bâtiments et la quantité de certaines composantes à remplacer (nombre de portes et de fenêtres ayant subi des dommages, etc.).

43 De même, le MSP n'évalue pas la performance des évaluateurs et il ne réalise aucun sondage auprès des sinistrés pour déterminer la qualité des travaux effectués par ces évaluateurs.

CONSTAT 2

L'aide financière allouée aux sinistrés des inondations du printemps 2019 a été versée plus rapidement que par le passé, mais les contrôles doivent être améliorés pour s'assurer que les sommes sont appropriées.

Qu'avons-nous constaté ?

44 À la suite des inondations du printemps 2019, le MSP a versé beaucoup plus rapidement l'aide financière aux sinistrés que par le passé. Par exemple, les fonds ont été versés aux propriétaires d'une résidence principale en moyenne 221 jours après la réception de leur demande, alors que le délai moyen de versement était de 521 jours lors des inondations du printemps 2017.

45 Toutefois, les mesures de contrôle mises en place par le MSP doivent être améliorées. Elles ne lui permettent pas de s'assurer que les demandes ont été traitées équitablement et que les sommes versées étaient toujours adéquates. Nous avons repéré des dossiers pour lesquels le MSP a versé des sommes questionnables à certains demandeurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

46 Bien qu'il soit important que l'aide financière soit versée rapidement aux sinistrés, le MSP doit mettre en place des mesures de contrôle qui assurent une saine gestion du programme, un traitement équitable des demandes et le respect des normes du programme.

47 Les mesures de contrôle sont d'autant plus importantes que le MSP verse des avances pouvant aller jusqu'à 100 % de l'aide financière estimée et qu'il y a un risque élevé de non-récupération des sommes versées en trop. En effet, la récupération des sommes versées en trop peut s'avérer difficile, car le bénéficiaire d'une aide financière ne doit pas rembourser les sommes qu'il a reçues en trop si celles-ci ont été versées à la suite d'une erreur administrative qu'il ne pouvait raisonnablement pas constater.

Ce qui appuie notre constat

48 Dans un premier temps, nous voulions connaître les délais de versement de l'aide financière aux sinistrés. Comme le MSP ne produit pas d'information de gestion à cet égard, nous avons colligé des données afin de déterminer si les normes et les pratiques en lien avec le programme général 2019 ont permis de verser les fonds plus rapidement que par le passé.

49 Les délais moyens de versement de l'aide financière après les inondations du printemps 2019 sont moins longs que ceux qui ont été observés à la suite des inondations du printemps 2017. La diminution des délais varie selon le type de demandeurs. Par exemple, les fonds alloués aux propriétaires d'une résidence principale ont été versés en moyenne 300 jours plus tôt. De l'information complémentaire sur les délais de versement de l'aide financière est présentée dans la section Renseignements additionnels.

50 Dans un deuxième temps, nous voulions savoir si le MSP avait mis en place des mesures de contrôle afin de s'assurer que le traitement des demandes est effectué de manière équitable et que les sommes versées sont conformes.

51 Notre examen des mesures de contrôle mises en place par le MSP révèle que celles-ci doivent être améliorées, pour les raisons suivantes :

- Le versement de l'aide financière à un demandeur, laquelle peut s'élever à plusieurs centaines de milliers de dollars, n'est pas approuvé par le gestionnaire responsable ; c'est l'analyste chargé du dossier qui l'autorise.
- Comme le MSP n'a pas répertorié les situations qui exigent des vérifications spécifiques, en raison de leur nature, de leur complexité ou du montant de l'aide financière versée, il n'effectue aucun contrôle additionnel pour s'assurer que les demandes sont traitées adéquatement.

52 Lors de nos travaux, nous avons repéré des situations problématiques qui auraient dû faire l'objet de travaux de vérification additionnels. Les sous-sections qui suivent montrent que les mesures de contrôle mises en place par le MSP doivent être améliorées.

Des situations qui ne font pas l'objet de contrôles appropriés

Gestion des demandes portant sur des bâtiments locatifs : des versements questionnables

53 En raison des modalités du programme, le MSP doit effectuer des contrôles spécifiques lors de l'analyse des demandes d'aide financière portant sur des bâtiments locatifs. Les principaux enjeux sont la vérification du montant maximal de l'allocation de départ et la continuité des activités. Le programme prévoit ce qui suit :

- Le montant maximal qui peut être versé au propriétaire d'un bâtiment locatif est de 265 000 dollars, ou de 325 000 dollars si le terrain sur lequel est érigé le bâtiment est cédé à la municipalité, et ce, peu importe le nombre de bâtiments locatifs endommagés qu'il possède.
- Le propriétaire doit se relocaliser, poursuivre la location de bâtiments (continuité des activités) et faire démolir ses bâtiments existants.

54 Afin de s'assurer que l'allocation de départ versée à un propriétaire de bâtiment locatif n'excède pas le maximum prévu, le MSP doit effectuer un contrôle permettant de repérer les demandes qui sont liées. Par exemple, des demandes sont liées entre elles lorsqu'elles concernent des bâtiments qui ont un ou des propriétaires communs.

55 Le MSP n'a pas mis en place de processus pour repérer les demandes qui sont liées. Les pratiques actuelles du MSP reposent sur l'information soumise par le sinistré et sur la vigilance de l'analyste. Le MSP ne fait pas de croisement des données inscrites dans son système d'information afin de détecter des situations problématiques qui exigent des travaux de vérification additionnels.

56 Dans plusieurs dossiers, nous avons observé que des propriétaires de bâtiments locatifs avaient reçu plus que la somme maximale permise par le programme.

Exemple : traitement inadéquat de certaines demandes portant sur des bâtiments locatifs

Un particulier qui possédait un bâtiment locatif détenait une participation dans trois autres immeubles locatifs. À la suite des inondations du printemps 2019, une demande d'aide a été produite pour chacun de ces bâtiments. Les demandeurs ont obtenu l'allocation de départ et les bâtiments ont été démolis.

Le MSP n'a pas remarqué que les quatre demandes étaient liées, alors que cela aurait été possible en raison des informations inscrites dans les dossiers.

D'une part, le particulier a reçu 234 580 dollars en trop. Voici des explications à cet égard :

- Pour les quatre demandes, le MSP a versé la somme de 1,1 million de dollars en allocation de départ, et la part estimée du particulier est de 559 580 dollars.
- Selon le programme, l'allocation de départ versée à un propriétaire de bâtiments locatifs ne peut pas dépasser 325 000 dollars pour l'ensemble des bâtiments.

D'autre part, le versement d'une allocation de départ de 1,1 million de dollars pour les quatre immeubles visés n'était pas justifié, pour les raisons suivantes :

- La preuve de continuité des activités utilisée pour chacun de ces quatre bâtiments porte sur un même immeuble dans lequel un seul logement était loué, et cet immeuble a été vendu en juin 2020.
- L'allocation de départ est conditionnelle à la poursuite des activités pour une durée minimale de 12 mois, ce qui n'a pas été le cas pour les quatre immeubles.

Versement de sommes questionnables : absence de justification

57 Lors de nos travaux, nous avons observé que le MSP verse parfois des sommes importantes qui ne sont pas conformes aux normes du programme ou qui sont plus élevées que les sommes généralement versées aux sinistrés pour le type d'aide accordée. Le MSP devrait être en mesure de repérer les demandes qui semblent démesurées et d'effectuer davantage de vérifications afin de s'assurer qu'elles sont acceptables. Or, ce n'est pas le cas.

Exemples de situations problématiques

Versement d'une aide pour des frais excédentaires d'hébergement temporaire

Dans un dossier, le MSP a versé 16 340 dollars de plus que ce que prévoit le programme.

Le MSP a octroyé plus de 30 000 dollars à un ménage pour compenser les frais excédentaires d'hébergement temporaire. Ce ménage a résidé dans son chalet qui est situé non loin de la résidence inondée. L'indemnité journalière a été versée au ménage pour une période de 206 jours, alors que le programme prévoit une période de 97 jours. Nous n'avons trouvé aucune preuve qui justifie cette situation.

Versement d'une aide pour la stabilisation d'un terrain menaçant une résidence

Alors que la compagnie d'assurances a estimé la valeur de reconstruction d'une résidence à 290 000 dollars, le MSP a versé une aide financière de 414 000 dollars, dont 79 000 dollars pour les frais d'ingénierie, 89 000 dollars pour des travaux d'urgence et 240 000 dollars pour la construction d'un mur de soutènement permettant de protéger la résidence. Nous n'avons trouvé aucune information justifiant le versement d'une telle aide.

Frais de démolition : contrôle inadéquat

58 Pour obtenir une aide financière relative à la démolition d'un bâtiment, le propriétaire doit transmettre au MSP au moins deux soumissions d'entrepreneurs travaillant dans le domaine. Les sommes totales versées pour ce type d'aide à la suite des inondations du printemps 2019 se sont élevées à environ 28 millions de dollars.

59 Comme il est mentionné ci-après, le nombre d'entreprises qui présentent des soumissions est parfois limité. Étant donné que le MSP ne dispose pas de balises, comme un coût au mètre carré, il ne peut pas s'assurer que les frais de démolition inscrits dans les soumissions sont raisonnables. De plus, il n'exerce pas de contrôle sur les entrepreneurs qui présentent des soumissions afin de s'assurer qu'ils ne sont pas liés entre eux.

60 Pour une région donnée, il ressort de notre examen d'un échantillon de 20 dossiers :

- qu'un nombre limité d'entrepreneurs ont produit des soumissions ;
- que les 3 mêmes entrepreneurs ont déposé des soumissions pour 9 des 20 dossiers ;
- que les 2 mêmes entrepreneurs ont été les seuls soumissionnaires pour 4 dossiers.

Avances non conformes et suivi inadéquat des dossiers

61 Les modalités de versement de l'aide financière sont inscrites dans le programme général 2019, qui a été adopté par le gouvernement. Elles prévoient notamment dans quelles conditions des avances peuvent être versées. Par exemple, en conformité avec le programme, le MSP verse une avance égale à 100 % de l'aide à laquelle le sinistré a droit pour les coûts associés aux mesures préventives temporaires, les frais excédentaires d'hébergement temporaire et les dommages causés aux biens meubles essentiels.

62 Toutefois, certaines pratiques mises en place par le MSP sont incompatibles avec les modalités du programme. Par exemple, le MSP verse 100 % de l'allocation de départ et de l'aide financière pour la démolition du bâtiment avant l'obtention des pièces justificatives et la réalisation des travaux. Le programme prévoit que les fonds doivent être versés après la réception des documents requis et selon l'état d'avancement des travaux. Ces pratiques ne permettent pas de s'assurer d'une saine gestion du programme, car des sommes sont versées au sinistré avant qu'elles ne soient requises par celui-ci. De plus, cela augmente le risque que les sommes versées en trop soient plus difficiles à récupérer.

Exemple : avance versée trop tôt

À l'automne 2019, un particulier a reçu une avance de 281 000 dollars, soit 238 000 dollars à titre d'allocation de départ et 43 000 dollars pour la démolition du bâtiment endommagé. Cette avance est égale à 100 % de l'aide prévue. En date du 31 mars 2021, soit plus de 17 mois après le versement de l'avance, le bâtiment n'avait toujours pas été démolit et le terrain n'avait pas été transféré à la municipalité. Il est à souligner que le particulier demeure toujours dans sa résidence, selon ce qui est mentionné dans le dossier.

63 À partir des données inscrites dans le système d'information du MSP, nous avons observé que celui-ci a versé des avances importantes à des demandeurs, même si leur dossier ne contenait pas les pièces justificatives nécessaires au moment de notre analyse. Nos travaux nous ont permis de repérer 321 demandeurs qui ont obtenu des avances de plus de 100 000 dollars et dont les dossiers sont incomplets ; les avances totalisent environ 74 millions de dollars.

64 Afin de mieux comprendre ces dossiers, nous avons analysé diverses données et examiné la documentation incluse dans 25 d'entre eux. Voici ce qui ressort de notre analyse :

- Des avances importantes ont été versées il y a plusieurs mois.
- Des particuliers demeurent toujours dans le bâtiment qui devait être démolé et pour lequel ils ont obtenu des avances.
- Des documents essentiels sont manquants, tels que l'acte notarié indiquant le transfert du terrain à la municipalité.

65 Le MSP n'est pas en mesure de faire un suivi approprié des dossiers pour lesquels des avances ont été versées, car il ne dispose pas de l'information requise. En effet, le MSP ne produit pas une liste exhaustive de ces dossiers, qui inclurait des renseignements comme le montant de l'avance, la date du versement, le risque de non-récupération et l'état d'avancement du suivi. Le suivi des dossiers repose essentiellement sur la vigilance des analystes affectés aux dossiers.

Risque élevé de non-récupération de sommes versées en trop en raison d'une erreur administrative

66 Selon la *Loi sur la sécurité civile*, le bénéficiaire d'une aide financière ne doit pas rembourser les sommes qu'il a indûment reçues lorsque celles-ci ont été versées à la suite d'une erreur administrative qu'il ne pouvait raisonnablement pas constater.

67 En raison de cette disposition légale et de certaines modalités du programme 2019, le risque de non-récupération des sommes versées en trop est élevé. En effet, un demandeur pourrait recevoir une somme sans savoir qu'il n'y avait pas droit, et ce, pour les raisons suivantes :

- C'est le MSP qui détermine la somme qui sera versée pour certains types d'aides financières. Lors de sa demande, le sinistré fournit divers renseignements à partir desquels le MSP effectue l'évaluation des dommages.
- Certains éléments du programme 2019 sont complexes. Le MSP ne peut donc pas exiger du demandeur qu'il en ait une connaissance appropriée.

68 Le MSP nous a mentionné que seulement 17 erreurs administratives ont été détectées en lien avec les inondations du printemps 2019 et que les sommes versées en trop s'élevaient à environ 435 000 dollars. Le nombre de dossiers liés aux inondations du printemps 2019 qui ont fait l'objet d'une procédure de récupération est également peu élevé, soit 165 dossiers pour lesquels les sommes versées en trop ont totalisé 1,3 million de dollars.

69 Étant donné les lacunes relatives aux mesures de contrôle et au suivi des dossiers, le MSP ne sait pas s'il a été en mesure de détecter l'ensemble des sommes versées en trop. Une gestion plus rigoureuse des dossiers permettrait de limiter les sommes versées en trop.

CONSTAT 3

Alors que c'est le gouvernement qui assume les coûts du programme, le MSP n'a pas l'assurance que les décisions de certaines municipalités étaient suffisamment appuyées lorsqu'elles ont exigé la démolition de nombreux bâtiments après les inondations du printemps 2019.

Qu'avons-nous constaté ?

70 À la suite des inondations du printemps 2019, trois municipalités ont exigé la démolition d'un nombre élevé de bâtiments, ce qui a entraîné des coûts importants pour le gouvernement. Il est à noter qu'une portion importante des bâtiments démolis n'ont pas fait l'objet de demandes d'aide financière au cours des années précédentes.

71 Le MSP n'a pas l'assurance que les décisions de ces trois municipalités étaient suffisamment appuyées lorsqu'elles ont exigé la démolition de nombreux bâtiments, et il ne peut donc pas s'assurer de la saine gestion du programme. D'ailleurs, il ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait de déterminer si un bâtiment peut être réparé ou s'il doit être démoli, notamment au regard de l'évaluation des dommages. Nous avons observé que l'estimation des coûts des dommages qui est utilisée par ces municipalités est significativement plus élevée que celle qui a été établie par le MSP, ce qui a entraîné la démolition de nombreux bâtiments.

Pourquoi ce constat est-il important ?

72 Lors de sinistres, le gouvernement du Québec assume des coûts importants. Une grande partie de l'aide financière allouée à la suite des inondations du printemps 2019 a été versée à un nombre restreint de demandeurs. Une somme de 124,6 millions de dollars a été versée pour 550 demandes produites par des propriétaires d'une résidence principale ou d'un bâtiment locatif, qui proviennent des trois municipalités ayant exigé la démolition d'un nombre élevé de bâtiments.

73 Étant donné que la décision de réparer ou de démolir un bâtiment a des conséquences importantes pour les demandeurs, elle doit être basée sur un processus rigoureux et des données fiables qui permettent d'assurer le traitement équitable de leur demande.

Ce qui appuie notre constat

74 Les municipalités ont une incidence importante sur le type d'aide qui est offerte aux sinistrés. Lorsqu'une municipalité refuse de délivrer un permis pour la réparation ou la reconstruction d'un bâtiment en raison de l'importance des dommages estimés, le programme général 2019 prévoit une allocation de départ et le versement d'une aide financière pour certains frais afférents.

75 Pour l'année 2019, l'allocation de départ maximale était de 250 000 dollars pour le propriétaire d'une résidence principale et de 325 000 dollars pour le propriétaire d'un bâtiment locatif. Ainsi :

- elle est égale à 100 % des coûts de reconstruction du bâtiment, mais elle n'excède pas les limites permises, qui sont de 200 000 dollars pour une résidence et de 265 000 dollars pour un bâtiment locatif;
- lorsque le terrain est cédé à la municipalité, une indemnité égale à la valeur de l'évaluation municipale du terrain, en vigueur au moment de l'inondation, est également accordée au propriétaire.

76 Voici des exemples d'allocations de départ qui ont été versées à trois propriétaires d'une résidence principale.

	Exemple 1	Exemple 2	Exemple 3
Bâtiment			
Évaluation municipale	44 500 dollars	75 600 dollars	58 400 dollars
Coûts de reconstruction	88 544 dollars	210 668 dollars	176 527 dollars
Allocation de départ (100 % des coûts de reconstruction, pour un maximum de 200 000 dollars)	88 544 dollars	200 000 dollars	176 527 dollars
Terrain			
Évaluation municipale	23 664 dollars	42 669 dollars	91 800 dollars
Allocation de départ	23 664 dollars	42 669 dollars	73 473 dollars
Allocation totale	112 208 dollars	242 669 dollars	250 000 dollars

77 Pour les inondations du printemps 2019, l'aide allouée lorsqu'il était impossible de réparer ou de reconstruire un bâtiment s'est élevée à environ 280 millions de dollars et représentait 66 % de l'aide totale versée (tableau 2).

TABLEAU 2 Répartition des sommes allouées à la suite des inondations du printemps 2019, selon le type d'aide¹

	M\$	%
Impossibilité de réparer ou de reconstruire	280,6	66
Propriétaires d'une résidence principale	202,2	48
Propriétaires d'un bâtiment locatif	72,4	17
Entreprises	6,0	1
Dommages causés aux bâtiments	65,2	15
Propriétaires d'une résidence principale	55,9	13
Propriétaires d'un bâtiment locatif	7,3	2
Entreprises	2,0	-
Autres	80,4	19
Total	426,2	100

1. Les données sont au 31 décembre 2020.

Source : MSP.

Différences importantes entre les municipalités

78 Trois municipalités ont exigé la démolition d'un nombre élevé de bâtiments, ce qui a entraîné des coûts importants pour le gouvernement. Les bâtiments qui ont subi des dommages lors des inondations du printemps 2019 et qui sont situés sur le territoire de ces trois municipalités ont été davantage démolis que ceux situés dans les autres municipalités, comme le montre le tableau 3.

Il ressort de notre analyse que :

- 74 % des demandes effectuées par les propriétaires d'une résidence principale ou d'un bâtiment locatif qui proviennent de ces trois municipalités se sont soldées par la démolition d'un bâtiment, alors que ce taux est de seulement 16 % pour les autres municipalités ;
- 124,6 millions de dollars ont été versés pour les 550 demandes produites par les propriétaires d'une résidence principale ou d'un bâtiment locatif à qui les trois municipalités ont délivré un permis de démolition.

TABLEAU 3 Nombre de demandes¹ qui se sont soldées par la démolition d'un bâtiment à la suite des inondations du printemps 2019, par municipalité²

	Demandes admissibles		Aide totale versée		Impossibilité de réparer ou de reconstruire	
	N ^{bre}	M\$	Demandes		Aide versée	
			N ^{bre}	%		
Trois principales municipalités						
A	458	92,3	378	83	86,7	
B	179	22,4	92	51	19,4	
C	105	19,7	80	76	18,5	
Sous-total	742 (13 %)	134,4 (36 %)	550 (42 %)	74	124,6 (46 %)	
Autres municipalités	4 779 (87 %)	236,5 (64 %)	763 (58 %)	16	150,0 (54 %)	
Total	5 521	370,9	1 313	24	274,6	

1. Il s'agit des demandes qui ont été produites par les propriétaires d'une résidence principale et les propriétaires d'un bâtiment locatif.

2. Les données sont au 31 décembre 2020.

Source : MSP.

79 Nous avons voulu savoir si l'importance et la récurrence des sommes qui ont été versées aux sinistrés par le passé pouvaient expliquer la démolition d'un nombre important de bâtiments dans certaines municipalités. Comme le MSP n'a pas effectué d'analyse à cet égard, nous avons compilé de l'information pour les trois municipalités qui ont exigé la démolition d'un nombre important de bâtiments. Voici ce qui ressort de nos travaux :

- Les 550 demandes produites à la suite des inondations du printemps 2019 et qui se sont conclues par la démolition d'au moins un bâtiment ciblent 662 bâtiments.
- Au cours de la période de 6 ans précédant cet événement, 236 de ces bâtiments ont subi des dommages, ce qui a entraîné l'envoi de 321 demandes d'aide financière au MSP.

80 L'information que nous avons colligée donne à penser qu'un nombre limité de bâtiments qui ont été démolis à la suite des inondations du printemps 2019 ont fait l'objet d'une aide importante et récurrente au cours des six années précédentes. Voici ce qui ressort de notre analyse :

- La récurrence des demandes d'aide financière est peu élevée. Si l'on considère qu'au moins 550 bâtiments ont été démolis, seulement 83 d'entre eux ont fait l'objet de 2 demandes ou plus au cours des six années précédentes (tableau 4).
- L'aide financière allouée au cours des six années précédant les inondations du printemps 2019 est peu élevée. Seulement 26 demandes se sont soldées par une aide de plus de 25 000 dollars (tableau 5).

TABLEAU 4 Nombre de demandes¹ produites au cours des six années précédant les inondations du printemps 2019, pour les bâtiments démolis qui sont situés dans les municipalités A, B et C²

Bâtiments	Nombre de bâtiments	Nombre de demandes						Total
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Ayant fait l'objet d'une seule demande	153	-	113	-	7	-	33	153
Ayant fait l'objet de 2 demandes	82	-	83	-	12	-	69	164
Ayant fait l'objet de 3 demandes	-	-	-	-	-	-	-	-
Ayant fait l'objet de 4 demandes	1	-	1	-	1	1	1	4
Total	236	-	197	-	20	1	103	321

1. Il s'agit des demandes qui ont été produites par les propriétaires d'une résidence principale ou d'un bâtiment locatif.
2. Les données sont au 31 décembre 2020.

Source : MSP.

TABLEAU 5 Aide financière¹ versée au cours des six années précédant les inondations du printemps 2019, pour les bâtiments démolis qui sont situés dans les municipalités A, B et C²

Somme versée au demandeur	Demandes	Aide financière versée	
	N ^{bre}	M\$	Moyenne (\$)
100 000 \$ et plus	4	0,5	134 775
De 50 000 \$ à moins de 100 000 \$	5	0,3	64 342
De 25 000 \$ à moins de 50 000 \$	17	0,6	32 626
De 10 000 \$ à moins de 25 000 \$	62	1,0	15 985
Moins de 10 000 \$	233	0,9	3 970
Total	321	3,3	

1. Il s'agit de l'aide financière qui a été versée aux propriétaires d'une résidence principale ou d'un bâtiment locatif.
2. Les données sont au 31 décembre 2020.

Source : MSP.

Critères plus sévères mis en place par certaines municipalités pour permettre la réparation d'un bâtiment

81 Comme ce sont les municipalités qui délivrent les permis, ce sont elles qui déterminent si un bâtiment endommagé peut faire l'objet de travaux de réparation ou s'il doit être démoli.

82 Le décret 817-2019 sur les zones inondables (juillet 2019) a un effet important sur la délivrance des permis par les municipalités. Il prévoit notamment que l'exécution de travaux sur un bâtiment affecté par une inondation et situé dans une zone d'intervention spéciale est interdite si les deux conditions suivantes sont remplies :

- Le bâtiment est dans l'une des situations suivantes :
 - l'eau a atteint le rez-de-chaussée du bâtiment ;
 - les fondations du bâtiment doivent être remplacées ;
 - des travaux de stabilisation du bâtiment doivent être effectués.
- La valeur des dommages représente plus de 50 % du coût neuf du bâtiment.

83 Le décret précise également que chaque municipalité est responsable de l'administration de la réglementation d'aménagement et d'urbanisme déclarée applicable à l'intérieur du périmètre de la zone d'intervention spéciale. De plus, le décret permet aux municipalités d'adopter des normes plus sévères pour permettre la réparation d'un bâtiment. Cela fait que les municipalités peuvent exiger plus facilement la démolition d'un bâtiment.

84 Étant donné que le nombre de bâtiments démolis par rapport au nombre de demandes effectuées varie de manière significative entre les municipalités, nous avons examiné les règlements de deux des municipalités qui ont exigé la démolition d'un nombre important de bâtiments. Notre examen révèle que ces deux municipalités ont adopté des critères plus exigeants que ceux qui sont mentionnés dans le décret pour permettre l'exécution de travaux sur un bâtiment affecté par une inondation.

85 La municipalité A a adopté un règlement qui prévoit que, pour délivrer un permis de réparation d'un bâtiment situé dans une zone inondable, la valeur des dommages doit être inférieure à 33 % de l'évaluation municipale. La municipalité B a adopté un règlement semblable, mais le ratio a été fixé à 30 %.

86 Pour ces deux municipalités, le recours à un ratio inférieur à celui mentionné dans le décret (50 %), combiné à l'utilisation de l'évaluation municipale, qui est beaucoup moins élevée que les coûts de reconstruction, a eu pour effet qu'un nombre important de bâtiments ont dû être démolis.

87 Selon notre examen d'un échantillon de dossiers qui se sont soldés par la démolition d'un bâtiment, les évaluations municipales dans ces deux municipalités sont largement inférieures aux coûts de reconstruction. Elles représentent environ la moitié des coûts de reconstruction.

Zone d'intervention spéciale

Une zone d'intervention spéciale est un territoire désigné par le gouvernement, qui inclut notamment une zone de grand courant ou une plaine inondable.

Exemple : démolition discutable

Pour un dossier dans lequel l'estimation des dommages est d'environ 28 500 dollars, la municipalité a exigé la démolition du bâtiment en raison de ses critères différents, alors que la réparation aurait été possible selon les critères précisés dans le décret du gouvernement. Cela a entraîné le versement d'une aide financière beaucoup plus importante pour le gouvernement. Au lieu de verser 28 500 dollars pour la réparation du bâtiment, le gouvernement a accordé une allocation de départ de 162 000 dollars.

La municipalité a conclu que le bâtiment devait être démoli, car le ratio de l'estimation des dommages (28 500 dollars) par rapport à l'évaluation municipale (49 300 dollars) est de 58 %, alors qu'il ne devrait pas excéder 33 %.

Pourtant, en utilisant les critères inscrits dans le décret, nous avons observé que le bâtiment aurait pu être réparé. Le ratio de l'estimation des dommages (28 500 dollars) par rapport aux coûts de reconstruction (123 900 dollars) est de 23 %, ce qui est largement inférieur au maximum permis, qui est de 50 %.

Analyse inappropriée par le MSP

Absence d'information permettant au MSP de s'assurer que les décisions de certaines municipalités étaient suffisamment appuyées

88 Le MSP ne s'est pas assuré que les décisions de certaines municipalités étaient suffisamment appuyées lorsqu'elles ont exigé la démolition de nombreux bâtiments après les inondations du printemps 2019. Lors de la délivrance d'un permis de démolition par une municipalité, il n'obtient pas l'information utilisée par celle-ci pour démontrer qu'il est nécessaire de procéder à la démolition du bâtiment. De façon générale, il ne reçoit aucune information :

- qui confirme la présence d'une des trois situations suivantes : eau ayant atteint le rez-de-chaussée, fondations à remplacer, travaux de stabilisation du bâtiment requis ;
- qui justifie l'estimation des coûts des dommages qui est utilisée par la municipalité.

89 Un examen des renseignements colligés par les municipalités permettrait au MSP de s'assurer de la pertinence des décisions prises par celles-ci et d'une saine gestion du programme. Comme il est démontré ci-après, l'évaluation des dommages utilisée par la municipalité peut être fort différente de celle produite par le MSP.

Évaluation divergente entre le MSP et les municipalités

90 L'évaluation des dommages causés à un bâtiment lors d'un sinistre constitue une information importante lors de la prise de décision à l'égard de la réparation ou de la démolition d'un bâtiment.

91 Comme il a été mentionné précédemment, l'évaluation des dommages qui est effectuée par le MSP repose principalement sur le rapport préparé par l'évaluateur qu'il a mandaté, et sur des taux standards qu'il utilise pour calculer l'indemnité liée à chacun des dommages constatés.

92 Selon le décret du gouvernement sur les zones inondables, un sinistré peut présenter à la municipalité une évaluation des dommages différente de celle qui a été préparée par le MSP. Le décret précise que l'évaluation doit être produite par une personne qui possède une expertise professionnelle dans le domaine, sans toutefois définir la notion d'expertise professionnelle. Ainsi, la soumission d'un entrepreneur pourrait constituer une source d'information utilisée par les municipalités.

93 Dans plusieurs dossiers examinés qui se sont soldés par la démolition d'un bâtiment, l'évaluation des dommages qui est effectuée par le MSP et celle qui est utilisée par la municipalité présentent des différences importantes. Ainsi, l'évaluation utilisée par la municipalité est plus élevée que celle établie par le MSP. Ces évaluations ne sont pas effectuées de la même manière et sont préparées à l'aide d'avis provenant de deux évaluateurs différents. Comme le démontre l'exemple ci-après, les différences entre les deux avis sont parfois significatives, ce qui ne permet pas de s'assurer du traitement adéquat de la demande d'aide.

Exemple : avis divergents

Selon le rapport de l'évaluateur mandaté par le MSP pour une maison mobile endommagée, dont l'évaluation municipale était de 102 700 dollars (74 400 dollars pour la résidence et 28 300 dollars pour le terrain), l'eau est montée à deux pouces sous le plancher de la maison et aucun dommage important n'a été constaté. Le MSP a évalué les dommages causés au bâtiment à 332 dollars. Quant à la municipalité, étant donné qu'elle a estimé les coûts des travaux à environ 100 000 dollars, elle a exigé la démolition du bâtiment. L'aide que le MSP a versée au sinistré à titre d'allocation de départ et pour compenser les frais de démolition s'est élevée à 160 000 dollars, alors qu'il estimait les coûts des travaux de réparation à quelques centaines de dollars.

94 De façon générale, pour les dossiers du MSP examinés qui concernent les trois municipalités ayant exigé la démolition d'un nombre important de bâtiments et qui se sont soldés par le versement d'une allocation de départ, les renseignements inclus dans l'évaluation des dommages ne permettaient pas de conclure que les bâtiments devaient être démolis. Pour plusieurs dossiers examinés :

- la présence d'une des trois situations pouvant entraîner la démolition du bâtiment n'était pas clairement démontrée ;
- le ratio de l'estimation des dommages effectuée par le MSP par rapport aux coûts de reconstruction est inférieur à la norme gouvernementale, qui est de 50 % ;
- le ratio de l'estimation des dommages effectuée par le MSP par rapport à l'évaluation municipale est inférieur à 33 %.

Des dépenses importantes qui sont attribuables aux inondations du printemps 2019 pourraient ne pas être remboursées par le gouvernement fédéral, car de nouvelles mesures n'ont pas fait l'objet d'une entente avec celui-ci. De plus, comme le MSP tarde à transmettre la réclamation finale au gouvernement fédéral, cela occasionne des coûts de financement élevés.

Qu'avons-nous constaté ?

95 Le programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres, adopté en 2019, comporte de nouvelles mesures qui n'ont pas fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral, ce qui expose le gouvernement du Québec à des risques financiers importants. En effet, les lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, des ententes qui encadrent le remboursement des dépenses effectuées par les gouvernements provinciaux et territoriaux, prévoient que, pour être admissibles, certaines mesures doivent être approuvées par Sécurité publique Canada.

96 De plus, le MSP n'effectue pas une bonne gestion des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral. En effet, il tarde à transmettre la réclamation finale.

97 Enfin, le MSP n'a pas été en mesure de nous démontrer que les sommes obtenues du gouvernement fédéral ont été effectivement encaissées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

98 En cas de catastrophe naturelle importante, le gouvernement du Canada fournit une contribution financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre des Accords d'aide financière en cas de catastrophe.

99 Au cours des cinq dernières années, le MSP a réclamé au gouvernement fédéral environ 134 millions de dollars. De plus, pour les trois dossiers qui sont actuellement en préparation, le MSP estime qu'une somme d'environ 656 millions pourrait être obtenue.

100 Étant donné l'importance des sommes réclamées, la gestion des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral doit être effectuée avec toute la vigilance nécessaire.

Ce qui appuie notre constat

101 Afin de s'assurer d'obtenir les sommes auxquelles le Québec a droit, le MSP doit déterminer si les coûts totaux liés à un sinistre, soit le montant de l'aide versée aux sinistrés et les coûts engagés par divers ministères et organismes, dépassent le seuil minimal prévu dans les Accords d'aide financière en cas de catastrophe. Lorsque c'est le cas, le MSP doit transmettre une demande de remboursement au gouvernement fédéral.

102 En vertu des lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, les dépenses admissibles à un remboursement comprennent notamment :

- les dépenses liées au remplacement ou à la réparation des biens essentiels des particuliers ;
- les dépenses pour les activités d'atténuation visant à réduire la vulnérabilité face aux futures situations d'urgence (ex. : surélévation d'une maison) ;
- les dépenses liées au rétablissement des services d'utilité publique et des infrastructures (ex. : réparation des routes), qui sont engagées par divers ministères et organismes.

103 Le montant des dépenses admissibles à un remboursement par le gouvernement fédéral est déterminé par une formule de partage des coûts, qui inclut un seuil minimal en dessous duquel ce sont les gouvernements provinciaux qui assument les coûts. Ce seuil varie en fonction de la population de la province. Une fois que le seuil minimal est dépassé, la part fédérale des dépenses admissibles varie par paliers. La formule de partage des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral est présentée en détail dans la section Renseignements additionnels.

Absence d'une entente avec le gouvernement fédéral

104 Selon les lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, toute mesure qui réduit ou prévient la récurrence des dommages, jusqu'à l'équivalent des coûts de réparation ou de remplacement réels des installations endommagées, sera prise en compte par le gouvernement fédéral, à condition d'être approuvée par Sécurité publique Canada.

105 Or, de nouvelles mesures prévues dans le programme général 2019 n'ont pas fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral. Cette situation expose le gouvernement du Québec à des risques financiers importants, car certaines sommes pourraient ne pas être admissibles à un remboursement par le gouvernement fédéral.

106 Plusieurs mesures de ce programme et du décret 817-2019 sur les zones inondables ciblent la réduction des dommages récurrents. Par exemple, en raison de l'application de certaines mesures, de nombreux bâtiments ne peuvent pas être réparés et doivent donc être démolis. Ces mesures, qui n'ont pas fait l'objet d'une entente avec le gouvernement fédéral, ont occasionné des coûts importants, soit 280,6 millions de dollars à la suite des inondations du printemps 2019.

107 La nouvelle formule d'indemnisation des sinistrés est aussi un élément potentiellement litigieux. Selon le programme 2019, un sinistré peut recevoir une aide financière pour certains dommages sans avoir à produire de factures qui démontrent l'utilisation des sommes versées. Cette nouvelle mesure pourrait être incompatible avec certaines modalités prévues dans les accords conclus avec le gouvernement fédéral. En effet, en vertu de ceux-ci, les dépenses ne sont admissibles que si elles sont appuyées par des factures qui contiennent le motif pour lequel l'achat a été effectué, et que si la façon dont elles s'appliquent aux activités d'intervention et de rétablissement est évidente.

Gestion inappropriée des demandes de remboursement

108 Les lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe décrivent les étapes qu'une province doit suivre pour obtenir le remboursement des dépenses admissibles. Voici les principales étapes.

Étape	Description
Demande d'aide du gouvernement provincial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Toute demande d'aide financière en vertu des accords conclus avec le gouvernement fédéral doit être présentée par la province dans les six mois suivant l'événement.
Décret du gouvernement fédéral	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le gouvernement fédéral adopte un décret qui autorise le versement d'une aide financière.
Demande de paiement anticipé	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans les 12 premiers mois suivant la fin d'un événement, une province peut demander des avances afin de répondre à des besoins pressants. ■ Des paiements provisoires, qui se limitent normalement à 60 % de la part fédérale prévue, peuvent être effectués. ■ Les demandes de paiement anticipé doivent être appuyées par une documentation suffisante, y compris de l'information décrivant en détail les dépenses provisoires réelles et les estimations prévues. Elles font l'objet d'un examen par le gouvernement fédéral.
Réclamation finale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une province dispose normalement de cinq ans à compter de la date d'approbation du décret pour présenter une réclamation finale.
Vérification du gouvernement fédéral	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le gouvernement fédéral effectue une vérification des dépenses soumises par les provinces afin de déterminer le montant de l'aide financière.
Paiement final	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le gouvernement fédéral verse le paiement final.

109 Nos travaux ont porté notamment sur les réclamations finales qui ont été transmises au gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années ainsi que sur celles qui sont actuellement en préparation. Nous avons donc analysé sept réclamations (tableau 6).

TABLEAU 6 Réclamations finales transmises au gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années ou en préparation

Événement	Demande de paiement anticipé	Encaissement du paiement anticipé ¹	Réclamation finale			
	Date		M\$	Date de transmission	Total (M\$)	Part du Québec (M\$)
Pluies abondantes, 8 et 9 août 2007	Aucune demande	-	Avr. 2016	31,7	17,6	14,1 ¹
Inondations lors de grandes marées, du 5 au 7 décembre 2010	Nov. 2012	10,0 ¹	Mars 2018	46,3	20,5	25,8 ¹
Inondations en Montérégie, du 10 avril au 6 mai 2011	n. d. ²	10,0 ¹	Mars 2018	105,7	26,4	79,3 ¹
	n. d. ²	12,5 ¹				
	Mars 2015	25,0 ¹				
Tempête Irene, 28 et 29 août 2011	Nov. 2012	5,0 ¹	Oct. 2018	33,1	18,3	14,8 ¹
Inondations du printemps 2014, du 5 avril au 20 mai	n. d. ²	5,3 ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réclamation en préparation ■ Estimation, par le MSP, de la somme à recevoir du gouvernement fédéral : 9,9 millions 			
Inondations du printemps 2017, du 5 avril au 16 mai	Janv. 2018	125,0 ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réclamation en préparation ■ Estimation, par le MSP, de la somme à recevoir du gouvernement fédéral : 273,7 millions 			
Inondations du printemps 2019, du 14 avril au 7 juin	Févr. 2020	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réclamation en préparation ■ Estimation, par le MSP, de la somme à recevoir du gouvernement fédéral : 372,6 millions 			

1. L'information transmise par le MSP ne nous permet pas de nous assurer que les sommes ont été obtenues du gouvernement fédéral. Elle se limite à un courriel du gouvernement fédéral, daté du 11 mai 2021, qui indique que des versements auraient été effectués.

2. Le MSP n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'un paiement anticipé a été demandé.

110 De façon générale, les coûts relatifs à l'aide financière versée aux sinistrés et aux travaux effectués par divers ministères et organismes sont engagés au cours des trois années suivant le sinistre. Afin d'assurer une saine gestion des fonds publics, le MSP doit transmettre les demandes de remboursement, y compris les demandes de paiement anticipé et la réclamation finale, au gouvernement fédéral le plus rapidement possible, car un délai important entre les coûts engagés par le gouvernement du Québec et le versement de la contribution du gouvernement fédéral entraîne des coûts de financement élevés pour le gouvernement du Québec.

111 Nous avons observé que la gestion des demandes de remboursement qui est effectuée par le MSP ne permet pas une saine gestion des fonds publics.

Réclamation finale produite tardivement

112 Pour l'ensemble des dossiers que nous avons examinés, le MSP a tardé ou tarde à produire la réclamation finale.

113 Il s'écoule un délai de six ans ou plus entre l'approbation du décret par le gouvernement fédéral et la transmission de la réclamation finale par le MSP, laquelle permet le traitement du dossier par le gouvernement fédéral et l'obtention de la totalité des sommes. De plus, en date du 31 mars 2021, le MSP était en train de colliger l'ensemble des coûts de deux dossiers d'importance, soit les coûts relatifs aux inondations du printemps 2014 et à celles du printemps 2017, et il n'avait toujours pas transmis la réclamation finale au gouvernement fédéral afin d'obtenir les sommes dues.

114 Une gestion efficiente des liquidités exige d'obtenir rapidement les sommes dues, car de longs délais entraînent des coûts de financement importants. Seulement pour la non-production de la réclamation finale liée aux inondations du printemps 2017, nous estimons des coûts de financement annuels d'environ 9 millions de dollars (273,7 millions x 3,35 %.)

Absence de preuve relative à l'encaissement des sommes dues

115 Comme le MSP est responsable de l'administration des réclamations, il doit s'assurer que les sommes demandées sont effectivement encaissées. Il doit y porter une attention particulière, car plusieurs organismes fédéraux et provinciaux sont concernés : les demandes de paiement anticipé et les réclamations finales sont transmises à Sécurité publique Canada et les fonds sont versés par le gouvernement fédéral au ministère des Finances du Québec.

116 Le MSP n'a pas été en mesure de nous démontrer que les sommes réclamées au gouvernement fédéral lors de la production des demandes de paiement anticipé et des réclamations finales ont été encaissées. Ce n'est qu'à notre demande que le MSP a fait des recherches pour déterminer si les sommes avaient été encaissées. L'information qu'il nous a transmise se limite à un courriel du gouvernement fédéral, daté du 11 mai 2021, qui indique que des versements auraient été effectués.

RECOMMANDATIONS

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

- 1** Améliorer l'évaluation des dommages causés aux bâtiments.
- 2** Mettre en place les contrôles appropriés afin de s'assurer que les demandes sont traitées équitablement et que les sommes versées sont adéquates.
- 3** S'assurer que les municipalités appuient suffisamment leurs décisions lorsqu'elles exigent la démolition de bâtiments, et prendre des mesures pour corriger la situation, s'il y a lieu.
- 4** Conclure une entente avec le gouvernement fédéral avant l'introduction de nouvelles mesures impliquant le versement de sommes importantes.
- 5** Transmettre au gouvernement fédéral, en temps opportun, les réclamations finales afin de maximiser le remboursement des dépenses engagées, tout en considérant les coûts de financement.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère de la Sécurité publique (MSP) accueille favorablement les constats et les recommandations formulés par le Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Il nous semble néanmoins important de rappeler les circonstances particulières entourant la mise en œuvre de son nouveau programme en avril 2019 (Programme d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents), élaboré dans les suites des inondations historiques du printemps 2017. La gestion de ce sinistre, alors sans précédent, avait mis en lumière des lacunes importantes dans le programme existant, lequel ne répondait plus à la nouvelle réalité des catastrophes d'envergure : délais de traitement trop importants, lourdeur du processus de pièces justificatives pour les personnes touchées, complexité du programme et difficultés de compréhension par la population, etc. Le nouveau programme a été développé avec l'objectif premier de répondre aux sinistrés plus rapidement et d'ainsi réduire les répercussions négatives sur leur vie et leur santé, notamment sur le plan psychologique.

« Le MSP ne se doutait pas, à ce moment, qu'il ferait face à des inondations encore plus exceptionnelles en 2019, avec un nombre record de réclamations, alors que plus de 7 600 demandes ont été reçues. La réussite aura été les délais de traitement : le Protecteur du citoyen a d'ailleurs constaté dans son rapport 2019-2020 que les mesures prises ont permis de verser l'assistance financière aux sinistrés beaucoup plus rapidement qu'en 2017 et il a salué ce résultat. Cependant, force est de constater que le MSP a dû intervenir avec un programme encore peu rodé et des outils, notamment informatiques, limités. Cela explique assurément certains constats du présent audit.

« De façon plus spécifique, le MSP souhaite formuler les commentaires suivants sur les différents constats énoncés par le VGQ :

- En matière d'évaluation de dommages, le MSP accorde une grande importance à la détermination de la cause des dommages et base son analyse sur une variété d'informations. L'état des fondations et la cause des fissures aux bâtiments demeurent toutefois difficiles à déterminer, y compris pour les experts embauchés et pour les autres spécialistes du domaine, comme ceux des assureurs. Dans une optique d'amélioration continue, le MSP entend optimiser ses pratiques et s'inspirer de ce qui se fait de mieux en la matière.
- Dans la révision des processus en cours, une attention particulière sera accordée aux mesures de contrôle mises en place afin de réduire davantage les risques d'erreurs administratives : niveaux d'approbation, vérifications aléatoires, formation, etc.
- Spécifiquement concernant les bâtiments locatifs, des ajustements seront apportés afin d'éclaircir l'interprétation des dispositions applicables, notamment en matière de demandes liées. Leur application pose en effet problème par rapport au principe ayant mené à leurs ajouts au programme et elles devront être examinées.

- Le programme a par ailleurs été administré dans le contexte d'une zone d'intervention spéciale (ZIS), laquelle confiait des responsabilités aux municipalités et a eu des impacts imprévus sur l'aide financière versée. Nous sommes conscients qu'un meilleur arrimage sera requis dans le futur et déjà, des modifications ont été apportées au programme afin d'en clarifier l'application.
- Le MSP tient aussi à rappeler qu'il a peu d'emprise sur les Accords d'aide financière en cas de catastrophe, un programme à portée nationale géré par Sécurité publique Canada. Les démarches effectuées pour arrimer officiellement les programmes en 2019 se sont avérées vaines. Des échanges sont toutefois prévus à court terme avec nos homologues fédéraux.

« En terminant, le MSP tient à réitérer que les sinistrés et leur sécurité sont au cœur des décisions qu'il prend. Il est guidé, dans l'administration de son programme, par la volonté d'assurer une saine gestion des fonds publics en appliquant rigoureusement les dispositions qui y sont prévues, et ce, tout en limitant au minimum les impacts négatifs des sinistres sur le plan humain. La conciliation de ces deux objectifs, qui s'opposent parfois, expose le ministère à des défis pour lesquels il est en constante recherche de solutions.

« C'est d'ailleurs pourquoi le programme fait régulièrement l'objet d'ajustements, tout comme les façons de faire. Certains problèmes avaient d'ailleurs été identifiés avant le présent audit et ont déjà fait l'objet de mesures correctives, notamment dans la nouvelle mouture du programme adoptée par le gouvernement en mars 2021.

« Au cours des prochains mois, les chantiers déjà entrepris se poursuivront afin de mieux répondre aux besoins de la population et de donner suite aux préoccupations du VGQ. Un plan d'action sera élaboré à cette fin dans les meilleurs délais. Comme le Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents fera l'objet d'une révision en profondeur d'ici 2023, les travaux réalisés par le VGQ s'ajoutent à ceux de la révision de programme réalisée en 2019 et permettront d'alimenter les réflexions en cours. Ils constitueront aussi un intrant important au projet de transformation numérique de sa prestation de services aux sinistrés. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principales étapes du processus de traitement
d'une demande d'aide financière

Aide financière pour les propriétaires
d'une résidence principale en cas d'inondation

Délais de versement de l'aide financière
selon le type de demandeurs

Formule de partage des coûts entre
les provinces et le gouvernement fédéral

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 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que l'administration, par le MSP, du Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents, adopté en 2019, ainsi que la gestion des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral favorisent un traitement adéquat des demandes et une saine gestion des fonds publics.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'aide financière à laquelle le demandeur a droit en vertu du nouveau programme général (2019) est versée au moment opportun, et le traitement des dossiers est effectué de manière équitable et permet une saine gestion des fonds publics. ■ Le MSP effectue un suivi approprié des dossiers qui requièrent un traitement particulier, dont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> – les dossiers portant sur des sinistres survenus avant le 10 avril 2019 qui n'ont pas été réglés ; – les dossiers qui pourraient faire l'objet ou font l'objet d'une récupération de certaines sommes versées ; – les dossiers ayant fait l'objet d'une demande de révision de la décision prise. ■ La gestion des demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral permet une saine gestion des fonds publics ; ces demandes, qui incluent tous les coûts admissibles, sont transmises en temps opportun et les sommes exigibles sont obtenues promptement.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 mai 2021.

Nos travaux ont porté sur la gestion, par le MSP, du programme d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MSP. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant de systèmes d'information utilisés par le MSP, de même que d'autres sources. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des échantillonnages de dossiers par choix raisonné.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2020 à mai 2021. Ils portent sur une période de cinq ans allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Principales étapes du processus de traitement d'une demande d'aide financière



Aide financière pour les propriétaires d'une résidence principale en cas d'inondation

Le Programme général d'indemnisation et d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents, adopté en 2019, précise les divers types d'aides financières qui sont offertes aux propriétaires d'une résidence principale. Voici des exemples d'indemnités qui peuvent être versées à ces propriétaires.

Exemples d'indemnités	Facture requise
Mesures préventives temporaires	
Indemnité de 125 dollars par jour pour la mise en place de mesures telles que le placardage des ouvertures et l'installation de sacs de sable (indemnité maximale : 5 000 dollars)	Non
Frais excédentaires d'hébergement temporaire et de ravitaillement	
Indemnité de 20 dollars par jour pour chaque occupant permanent de la résidence, accordée du 4 ^e au 100 ^e jour	Non
Dommmages causés aux biens meubles essentiels	
Indemnité accordée pour les dommages causés aux biens meubles essentiels (montant maximal pour chaque bien meuble précisé dans le programme, par exemple 500 dollars pour un futon)	Non
Frais de déménagement ou d'entreposage	
100 % des frais raisonnables déboursés, pour un maximum de 1 000 dollars	Oui
Dommmages à la résidence, au bâtiment et à son chemin d'accès	
Travaux d'urgence (élimination des débris, nettoyage, etc.)	
Travaux réalisés par le sinistré : indemnité qui varie selon le niveau d'eau atteint et les caractéristiques de la résidence	Non
Travaux réalisés par un entrepreneur : aide financière égale à 90 % des frais raisonnables engagés	Oui
Travaux temporaires (rétablissement temporaire de l'électricité, isolation, etc.)	
90 % des frais raisonnables déboursés	Oui
Dommmages à la résidence ou au bâtiment	
Indemnité versée pour remettre en état d'habitation le bâtiment endommagé (paramètres de calcul inscrits à l'article 220 du programme)	Non
90 % des frais raisonnables pour réparer ou refaire les fondations et la dalle de béton	Oui
90 % du montant des dommages pour remettre en état des composantes telles que les pièces essentielles, les portes ou les fenêtres	Non

Aide visant à éliminer ou à réduire les risques d'inondation et aide en cas d'impossibilité de réparer ou de reconstruire une résidence

Il y a impossibilité de réparer ou de reconstruire une résidence lorsque la municipalité concernée refuse de délivrer à son propriétaire un permis pour la réparation des dommages causés à sa résidence ou pour sa reconstruction.

Immunsation de la résidence

L'immunsation consiste à appliquer différentes mesures visant à protéger une résidence pour éviter des dommages qui pourraient être causés par une inondation.

- Le montant de l'aide accordée au propriétaire pour les dommages causés à sa résidence ne doit pas dépasser le coût de reconstruction, pour un maximum de 200 000 dollars.
- L'aide accordée au propriétaire lorsqu'il procède à l'immunsation de sa résidence équivaut à 90 % des frais raisonnables déboursés.

Déplacement de la résidence

Une aide est accordée pour le déplacement de la résidence sur le même terrain ou sur un autre terrain, pour qu'elle soit dorénavant installée sur un site qui assure sa sécurité à long terme.

- Le montant de l'aide accordée au propriétaire pour les dommages causés à sa résidence ne doit pas dépasser le coût de reconstruction, pour un maximum de 200 000 dollars.
- Une aide additionnelle, qui équivaut aux frais raisonnables déboursés, est accordée notamment pour l'achat d'un terrain et le transport de la résidence.
- L'aide totale pour les dommages causés à la résidence et les autres frais ne doit pas excéder 200 000 dollars.
- Si le terrain est cédé à la municipalité pour la somme nominale de 1 dollar, une aide égale à la valeur de l'évaluation municipale du terrain est accordée au propriétaire. Cette aide, additionnée à l'aide totale prévue, ne peut pas dépasser 250 000 dollars.

Allocation de départ

Le propriétaire d'une résidence principale qui reçoit une allocation de départ doit faire démolir sa résidence et se reloger.

- L'aide accordée au propriétaire est égale à 100 % du coût de reconstruction de la résidence, mais elle ne doit pas excéder 200 000 dollars.
- Si le terrain est cédé à la municipalité pour la somme nominale de 1 dollar, une aide égale à la valeur de l'évaluation municipale du terrain est accordée au propriétaire. Cette aide, additionnée à l'aide versée pour la résidence, ne peut pas dépasser 250 000 dollars.

Aide additionnelle

Une aide additionnelle égale aux frais raisonnables déboursés peut être accordée à un propriétaire, notamment pour :

- les services d'une firme d'ingénierie ou des services professionnels ;
- la démolition des fondations, ainsi que l'élimination et l'enfouissement des débris.

Délais de versement de l'aide financière selon le type de demandeurs

Le tableau 7 présente, pour les inondations du printemps 2017 et celles du printemps 2019, les délais de versement relatifs aux demandes pour lesquelles 100 % de l'aide estimée a été versée. Les délais correspondent à la durée écoulée entre la réception de la demande et le dernier versement effectué.

TABLEAU 7 Délais de versement relatifs aux demandes pour lesquelles 100 % de l'aide estimée a été versée¹

	Nombre de dossiers	Premier versement		Versement d'au moins 50 % de l'aide estimée		Versement de 100 % de l'aide estimée	
		Délai moyen (en jours)	Aide moyenne versée (\$)	Délai moyen (en jours)	Aide moyenne versée (\$)	Délai moyen (en jours)	Aide moyenne versée (\$)
Propriétaires d'une résidence principale							
Inondations du printemps 2017	3 737	82	6 037	305	38 697	521	53 283
Inondations du printemps 2019	4 655	52	9 836	135	45 520	221	58 983
Différence		30		170		300	
Locataires							
Inondations du printemps 2017	587	91	3 066	151	4 805	233	5 887
Inondations du printemps 2019	846	68	3 820	110	5 813	157	6 709
Différence		23		41		76	
Propriétaires d'un bâtiment locatif et entreprises							
Inondations du printemps 2017	544	247	20 792	404	51 712	607	69 785
Inondations du printemps 2019	775	174	27 404	254	90 660	330	116 911
Différence		73		150		277	

1. Les données sont au 31 décembre 2020.

Source : MSP.

Les figures 1, 2 et 3 illustrent la répartition du nombre de dossiers en fonction du délai de versement de 100 % de l'aide estimée, et ce, pour les propriétaires d'une résidence principale, pour les locataires, de même que pour les propriétaires d'un bâtiment locatif et les entreprises.

FIGURE 1 Répartition du nombre de dossiers en fonction du délai de versement, aux propriétaires d'une résidence principale, de 100 % de l'aide estimée

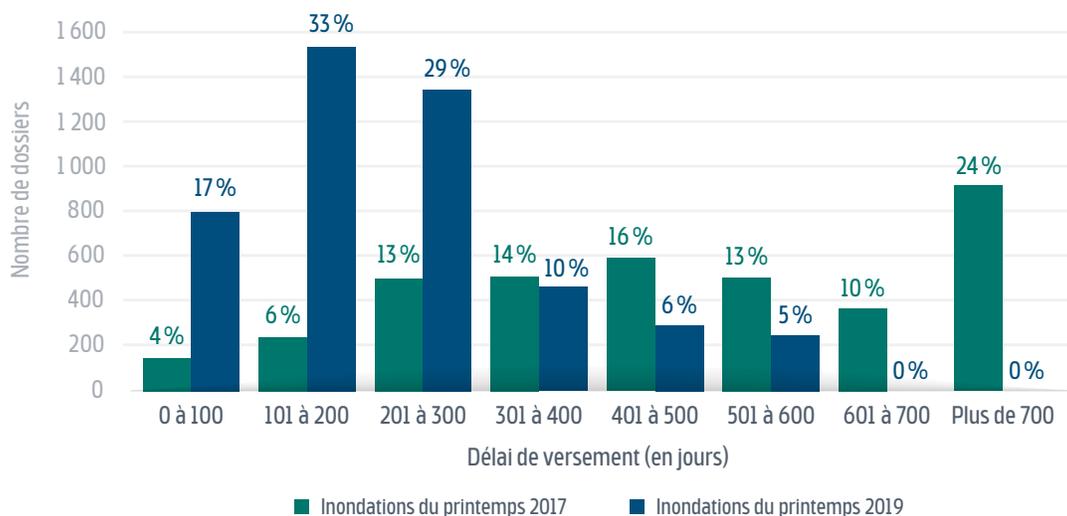


FIGURE 2 Répartition du nombre de dossiers en fonction du délai de versement, aux locataires, de 100 % de l'aide estimée

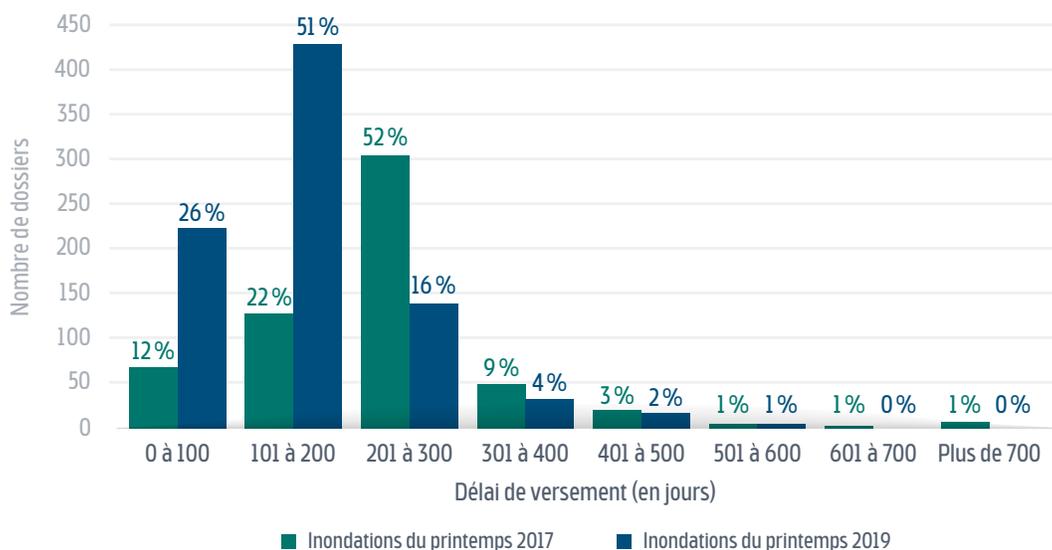
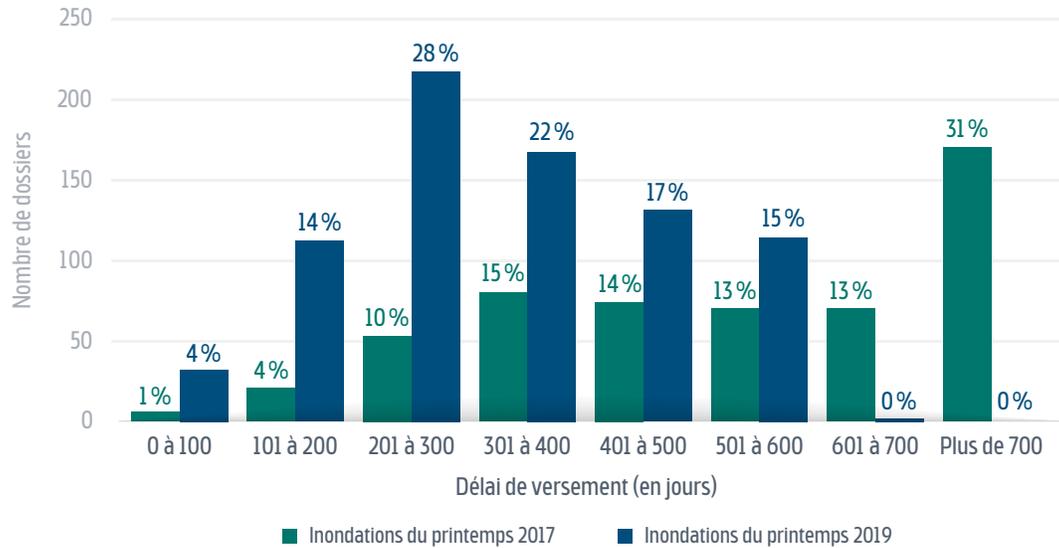


FIGURE 3 Répartition du nombre de dossiers en fonction du délai de versement, aux propriétaires d'un bâtiment locatif et aux entreprises, de 100 % de l'aide estimée



Formule de partage des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral

Selon les lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, les dépenses admissibles attribuables à un sinistre peuvent faire l'objet d'un remboursement par le gouvernement fédéral. La contribution du gouvernement fédéral est déterminée par une formule de partage des coûts, qui inclut un seuil minimal en dessous duquel ce sont les gouvernements provinciaux qui assument les coûts.

Voici la formule pour l'année 2020.

Dépenses provinciales admissibles	Contribution du gouvernement provincial	Contribution du gouvernement du Canada
Première tranche : 3,25 dollars par habitant	100 %	0 %
Deuxième tranche : 6,51 dollars par habitant	50 %	50 %
Troisième tranche : 6,51 dollars par habitant	25 %	75 %
Excédent	10 %	90 %

Nous présentons ci-après un exemple théorique qui illustre l'application de la formule de partage des coûts (tableau 8). Pour le second trimestre de 2020, la population du Québec a été évaluée par Statistique Canada à 8 572 054 personnes. Si l'on tient compte de cette population et des coûts admissibles d'un sinistre, estimés à 477,6 millions de dollars, la part du gouvernement du Québec s'élève à 103,5 millions et celle du gouvernement du Canada, à 374,1 millions.

TABLEAU 8 Exemple théorique illustrant l'application de la formule de partage des coûts

	Dépenses par habitant (\$)	Part du Québec (%)	Part du Canada (%)	Contribution du Québec (M\$)	Contribution du Canada (M\$)
Première tranche	3,25	100	-	27,8	-
Deuxième tranche	6,51	50	50	27,9	27,9
Troisième tranche	6,51	25	75	14,0	41,9
Excédent		10	90	33,8	304,3
Total				103,5	374,1



CHAPITRE 5

Projets en technologies de l'information des universités

Audit de performance

Ministère de l'Enseignement supérieur
Université de Sherbrooke
Université McGill

EN BREF

Au cours de la dernière décennie, l'Université de Sherbrooke et l'Université McGill ont chacune entrepris un projet majeur en technologies de l'information. La valeur de chacun de ces projets s'élève à plusieurs dizaines de millions de dollars. Le projet VÉO de l'Université de Sherbrooke vise à remplacer l'actuel système de gestion du dossier étudiant, tandis que le projet R2R de l'Université McGill vise à renouveler le système de gestion des ressources humaines.

Les deux universités ont rencontré des problèmes similaires lors de la réalisation de leurs projets respectifs. En effet, chacun de ces deux projets a un budget qui excède de plus de 30 millions de dollars celui approuvé initialement et a accumulé quelques années de retard. Un élément qui les distingue cependant est que le système R2R est en service depuis août 2020, alors que la mise en service du système VÉO n'est prévue que pour avril 2023. D'ici là, la situation du projet VÉO risque de s'aggraver en raison de problèmes qui persistent.

Deux raisons principales expliquent les importants problèmes rencontrés par les universités. D'abord, des lacunes majeures dans la planification des projets ont notamment mené les universités à sous-estimer la complexité et le coût de ces derniers. Ensuite, des lacunes dans les processus de sélection utilisés par les universités ont mené chacune d'elles à s'associer à une firme dont les services ne répondaient pas à ses besoins.

Bien que ces problèmes ne puissent être extrapolés aux projets en technologies de l'information des autres universités, nous invitons celles-ci à s'inspirer de nos constats et de nos recommandations pour la réalisation de leurs projets actuels et futurs.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

Université de Sherbrooke : projet VÉO

Portrait de la situation

Selon les dernières estimations de l'Université de Sherbrooke, les dépassements de coûts du projet VÉO s'élèvent maintenant à 31,5 millions de dollars, soit 93 % de son budget initial. Le développement du système accuse aussi plus de quatre ans de retard. De plus, certains problèmes actuels risquent de faire en sorte que cette situation s'aggrave d'ici la mise en service du système prévue pour avril 2023.

Constats

1

La planification initiale du projet VÉO présentait de sérieuses lacunes qui ont entravé sa réalisation, notamment l'absence d'un échéancier précis et un budget nettement sous-estimé.

2

Le processus d'appel d'offres de l'Université de Sherbrooke ne lui a pas permis de s'assurer que la firme de développement retenue répondait à ses besoins.

3

Au cours des quatre premières années du projet VÉO, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance ne leur permettait pas de bien cerner les enjeux et de prendre des décisions en temps opportun. Des améliorations appréciables ont été apportées par la suite, mais certains problèmes demeurent.

Université McGill : projet R2R

Portrait de la situation

Le projet R2R de l'Université McGill a très mal démarré. En effet, une planification initiale rudimentaire et un manque de rigueur dans le processus de sélection de l'intégrateur sont les principales raisons pour lesquelles le budget actuel du projet, qui est de 46,9 millions de dollars, équivaut à plus de cinq fois le budget initial de 8 millions autorisé par le conseil d'administration en février 2015. Le système a aussi été mis en service avec plus de trois ans de retard. À noter qu'au début de 2018, l'université a entrepris une importante refonte du projet qui a permis de le redresser.

Constats

1

Aucun document lié à la planification initiale du projet R2R ne présentait clairement les activités et les ressources nécessaires à sa réalisation, ce qui a mené l'Université McGill à sous-estimer grandement la complexité et le coût du projet.

2

Le processus de sélection utilisé par l'Université McGill ne lui a pas permis de s'assurer que l'intégrateur retenu répondait à ses besoins. Cela a mené à la résiliation du contrat après moins d'un an et a entraîné des retards ainsi que des coûts additionnels d'environ 4 millions de dollars.

3

Au cours des premières années du projet R2R, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance était déficiente, et bien que des améliorations notables lui aient été apportées par la suite, une partie de cette information demeure perfectible.

Ministère de l'Enseignement supérieur

Constat

1

Le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement les projets VÉO et R2R.

ÉQUIPE

Alain Fortin
Directeur général d'audit

Étienne Côté
Directeur d'audit

Marie-Hélène Boily
Naomie Genois
Nadia Giguère
Catherine Labbé
Geneviève Létourneau

SIGLE

MES Ministère de l'Enseignement supérieur

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	171
Université de Sherbrooke	173
La planification initiale du projet VÉO présentait de sérieuses lacunes qui ont entravé sa réalisation, notamment l'absence d'un échéancier précis et un budget nettement sous-estimé.....	176
Le processus d'appel d'offres de l'Université de Sherbrooke ne lui a pas permis de s'assurer que la firme de développement retenue répondait à ses besoins.....	179
Au cours des quatre premières années du projet VÉO, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance ne leur permettait pas de bien cerner les enjeux et de prendre des décisions en temps opportun. Des améliorations appréciables ont été apportées par la suite, mais certains problèmes demeurent.....	183
Université McGill	186
Aucun document lié à la planification initiale du projet R2R ne présentait clairement les activités et les ressources nécessaires à sa réalisation, ce qui a mené l'Université McGill à sous-estimer grandement la complexité et le coût du projet.....	190
Le processus de sélection utilisé par l'Université McGill ne lui a pas permis de s'assurer que l'intégrateur retenu répondait à ses besoins. Cela a mené à la résiliation du contrat après moins d'un an et a entraîné des retards ainsi que des coûts additionnels d'environ 4 millions de dollars.....	193
Au cours des premières années du projet R2R, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance était déficiente, et bien que des améliorations notables lui aient été apportées par la suite, une partie de cette information demeure perfectible.	196
Ministère de l'Enseignement supérieur	199
Le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement les projets VÉO et R2R.....	199
Recommandations.....	202
Commentaires des entités auditées	203
Renseignements additionnels.....	207

MISE EN CONTEXTE

1 Les technologies de l'information jouent un rôle de premier plan dans la prestation des services offerts par les universités québécoises. Le contexte d'innovation technologique constante laisse présager que les investissements dans ce secteur continueront d'affluer. Il suffit de penser aux possibilités qu'offrent les plateformes d'enseignement à distance ou encore l'utilisation de l'infonuagique pour illustrer l'importance des technologies de l'information.

Infonuagique

Il s'agit d'un modèle d'organisation informatique permettant l'accès à des ressources numériques dont le stockage est externalisé sur plusieurs serveurs (ex. : Microsoft 365, iCloud).

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Les 18 universités québécoises consacrent des sommes considérables à la réalisation de projets en technologies de l'information. Au printemps 2019¹, 35 projets étaient en cours de réalisation, pour un montant total estimé à 312 millions de dollars. Parmi ces projets, deux avaient des coûts estimés à plus de 50 millions de dollars chacun, l'un à l'Université de Sherbrooke et l'autre à l'Université McGill.

3 Bien qu'ils ne puissent être extrapolés à l'ensemble des projets en technologies de l'information des universités, nos constats et nos recommandations pourront inciter les autres universités à adopter les bonnes pratiques de gestion pour la réalisation de leurs projets actuels et futurs.

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

4 L'objectif de cet audit était de nous assurer de la saine gestion de deux grands projets en technologies de l'information, l'un mené par l'Université de Sherbrooke et l'autre par l'Université McGill. Nous avons aussi vérifié si le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) avait encadré ces projets adéquatement.

5 La période visée par nos travaux d'audit s'étend de mai 2012 à décembre 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

Projets en technologies de l'information

7 La réussite d'un projet en technologies de l'information repose sur le maintien de l'équilibre entre trois composantes, soit la portée, le coût et l'échéancier. En effet, la solution technologique livrée doit répondre aux besoins de ses utilisateurs, ainsi qu'avoir été développée à un prix juste et raisonnable, et ce, dans les délais déterminés.

1. Il s'agit des données les plus récentes dont dispose le MES.

8 Pour atteindre cet objectif, la mise en place d'une structure de gouvernance adéquate et l'adoption des meilleures pratiques de gestion sont nécessaires. La figure 1 présente les grandes étapes du cycle de vie d'un projet.

FIGURE 1 Cycle de vie d'un projet en technologies de l'information



9 La gouvernance des projets en technologies de l'information des universités est ultimement imputée à leur conseil d'administration. Le MES, quant à lui, doit veiller à l'application des règles de gouvernance établies en vertu de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*. Les universités et le MES ont notamment comme responsabilité d'autoriser la réalisation du projet ainsi que toute modification importante qui doit y être apportée en fonction des règles en place.

10 Nos principales observations sont présentées ci-après pour chacune des entités auditées, soit l'Université de Sherbrooke, l'Université McGill et le MES.

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

11 Au début des années 2010, l'Université de Sherbrooke a conclu que son système de gestion du dossier étudiant, acquis au milieu des années 1980, avait atteint sa pleine capacité de développement. En effet, l'université a constaté que son ordinateur central était désuet et que la main-d'œuvre capable de supporter le système était quasi inexistante. L'incompatibilité du système avec les nouvelles technologies mobiles posait aussi problème.

12 L'université a alors envisagé plusieurs options de remplacement. En 2013, son conseil d'administration a arrêté son choix sur le développement d'un système sur mesure en partenariat avec une firme.

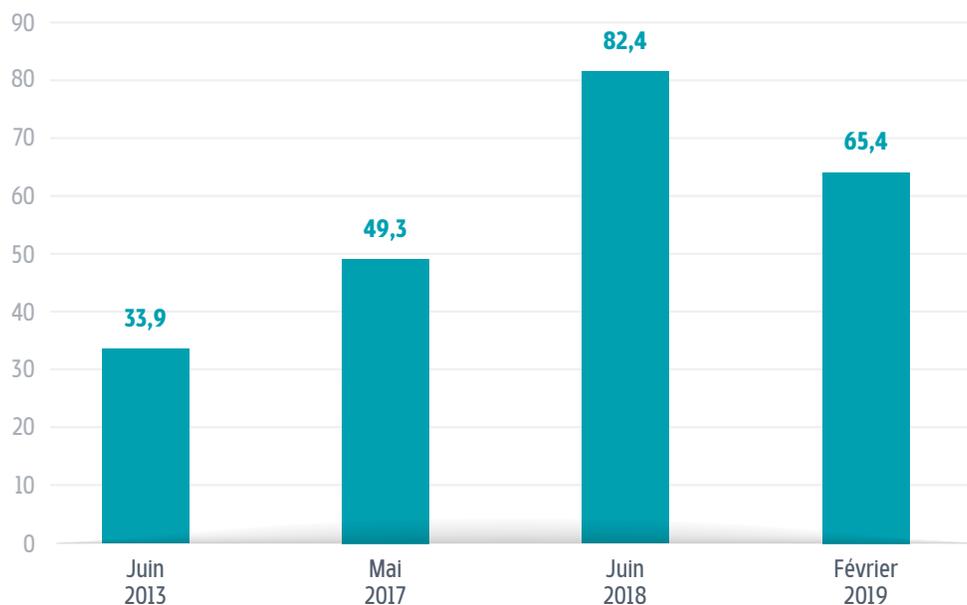
Portrait de la situation

Selon les dernières estimations de l'Université de Sherbrooke, les dépassements de coûts du projet VÉO s'élèvent maintenant à 31,5 millions de dollars, soit 93 % de son budget initial. Le développement du système accuse aussi plus de quatre ans de retard. De plus, certains problèmes actuels risquent de faire en sorte que cette situation s'aggrave d'ici la mise en service du système prévue pour avril 2023.

13 En raison des nombreux problèmes rencontrés, la date de fin du projet VÉO, initialement prévue pour mars 2019, a été reportée à avril 2023.

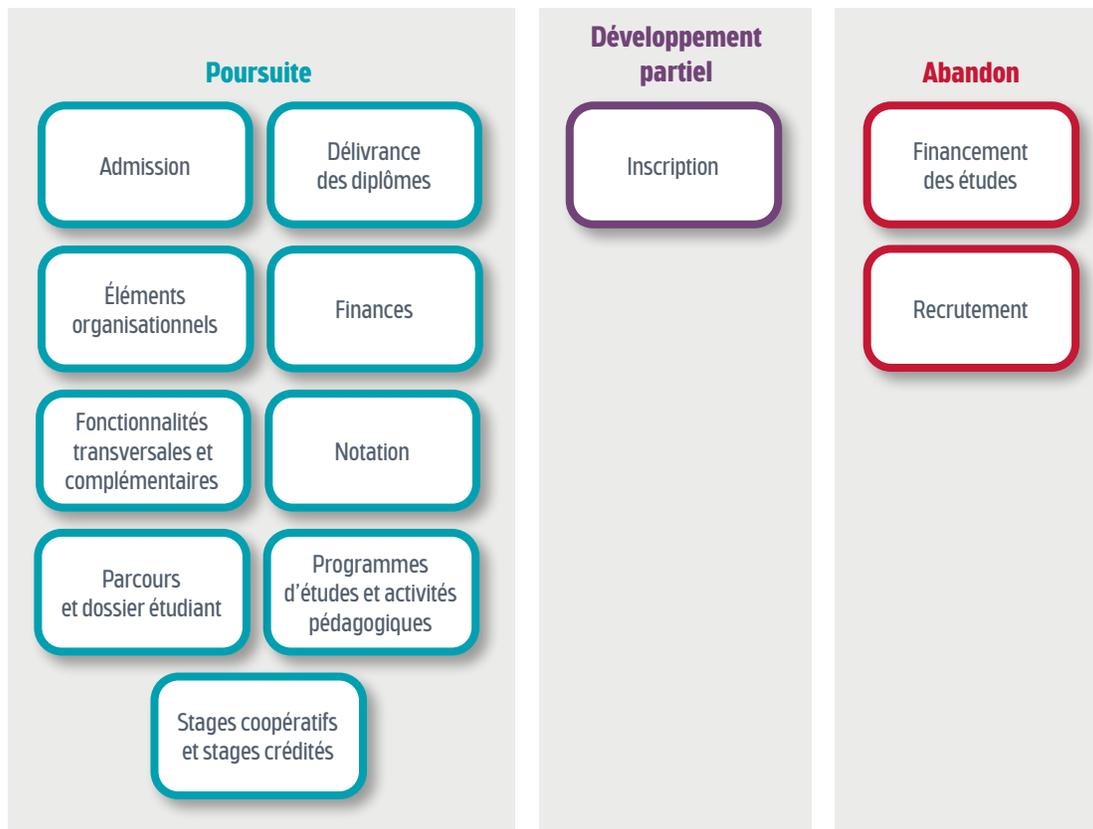
14 Quant au budget estimé du projet, comme le montre la figure 2, il atteint maintenant près du double du budget initial. Il est à noter que seuls les budgets de juin 2013 et de février 2019 ont été autorisés par le conseil d'administration.

FIGURE 2 Évolution du budget estimé du projet VÉO (en millions de dollars)



15 Il est à souligner qu'en 2019, afin de limiter les coûts du projet, alors estimés à 82,4 millions de dollars, l'université a décidé de se concentrer sur les fonctionnalités essentielles du système. Elle a notamment laissé tomber plusieurs des demandes additionnelles formulées par les futurs utilisateurs et a aussi décidé que trois des modules prévus initialement seraient abandonnés ou ne seraient développés que partiellement. La figure 3 montre l'étendue de cette rationalisation.

FIGURE 3 Rationalisation de la portée initiale du projet VÉO



16 Par ailleurs, certains éléments nous portent à croire que l'échéancier et le budget actuels pourraient ne pas être respectés.

17 Tout d'abord, l'université rencontre des problèmes avec la firme qu'elle a initialement retenue pour le développement du système. En effet, il était indiqué dans un compte rendu du comité directeur du projet datant d'automne 2020 que, pour les quatre modules qui lui avaient été confiés, la firme ne respectait pas les échéances prévues et que les livrables ne contenaient pas toutes les fonctionnalités attendues. De plus, ces dernières années, seul un faible pourcentage du budget annuel prévu a été utilisé, notamment car des activités ont dû être reportées (tableau 1).

TABLEAU 1 Portrait de l'utilisation des budgets annuels

Année	Budget annuel (M\$)	Dépenses réelles (M\$)	Pourcentage utilisé (%)
2018-2019	14,0	3,9	28
2019-2020	15,4	6,9	45
2020-2021	13,1	3,8 ¹	29 ¹

1. Cette donnée ne couvre que les six premiers mois de l'année 2020-2021.

18 Les principaux problèmes que nous avons soulevés en ce qui a trait à la gestion du projet VÉO sont présentés ci-après. Dans le but de faciliter leur compréhension, voici la chronologie des principaux événements pertinents.

Février 2013	Un rapport interne sur les options envisagées pour remplacer le système en place recommande au conseil d'administration le développement d'un système sur mesure pour un coût estimé à 31 millions de dollars.
Avril à juin 2013	Un appel d'offres est lancé pour recruter la firme qui participera au développement du système VÉO en partenariat avec l'université. Le contrat est accordé pour 6,5 millions de dollars.
Juin 2013	Le conseil d'administration approuve la réalisation du projet. Le budget de ce dernier est alors estimé à 33,9 millions de dollars et sa livraison est prévue pour 2018-2019.
Septembre 2013 à septembre 2016	Des problèmes importants s'accumulent (ex. : départs de ressources non planifiés, retards dans le développement de certains modules). En septembre 2016, malgré les nombreux problèmes existants, la direction du projet affirme au comité des technologies de l'information ¹ du conseil d'administration que le budget et la date de fin du projet seront respectés.
Octobre 2016	L'indicateur de l'état de santé du projet passe au rouge. La mise en place de mesures importantes s'avère donc nécessaire pour redresser le projet.
Novembre 2016 à mai 2017	À la suite d'une demande du comité des technologies de l'information, l'équipe de projet revoit la planification du projet et estime alors le budget à 49,3 millions de dollars. Le comité émet des préoccupations quant au plan d'action proposé et demande qu'une revue de projet soit réalisée par une firme externe.
Octobre 2017	Le rapport sur la revue de projet est déposé par la firme externe sélectionnée. Il fait état de lacunes majeures dans toutes les étapes du projet.
Décembre 2017 à juin 2018	Un plan de relance est mis en œuvre. Il inclut notamment la création du bureau de projet, des changements dans l'équipe de direction du projet et la renégociation du contrat avec la firme de développement du système.
Juin 2018 à janvier 2019	Le comité de direction de l'université est informé du fait que le budget est révisé à 82,4 millions de dollars et que l'échéance prévue est reportée à 2022-2023. À la demande du comité des technologies de l'information, une révision de la planification du projet est alors entreprise.
Février 2019	Le conseil d'administration autorise la poursuite du projet, dont la portée a été réduite et le budget a été révisé à 65,4 millions de dollars.

1. Le nom de ce comité est le comité de gouvernance des ressources informationnelles.

La planification initiale du projet VÉO présentait de sérieuses lacunes qui ont entravé sa réalisation, notamment l'absence d'un échéancier précis et un budget nettement sous-estimé.

Qu'avons-nous constaté ?

19 Plusieurs éléments fondamentaux ont été omis ou mal considérés lors de la planification du projet VÉO, ce qui a entraîné des problèmes tout au long du projet.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Une bonne planification est essentielle à la réussite d'un projet puisqu'elle fournit une vision globale de celui-ci et de son déroulement. Plusieurs éléments y sont intégrés, notamment l'ensemble des activités à réaliser, l'ordre dans lequel elles doivent être accomplies, les ressources qui leur sont consacrées, ainsi que leurs dates de début et de fin.

21 Le principal avantage d'une bonne planification est évidemment de permettre un suivi précis et un contrôle régulier du projet. Elle permet également d'anticiper d'éventuels problèmes, comme un retard dans la réalisation d'une activité, et ainsi de réagir en temps opportun pour minimiser leurs conséquences sur le projet.

Ce qui appuie notre constat

Identification partielle des activités à réaliser

22 Une bonne planification consiste à organiser, selon un échéancier précis, les activités à accomplir et les ressources (humaines, matérielles, financières) nécessaires à leur réalisation. Cette même planification permet notamment de bien saisir l'ampleur et la complexité du projet, d'avoir un portrait complet du travail à réaliser et de s'assurer que l'ensemble des coûts ont été pris en considération.

23 Dans le cas du projet VÉO, les documents de planification initiale se limitaient à quelques grandes phases réparties dans le temps. Ils ne permettaient pas de bien établir la liste des activités à réaliser ainsi que leur durée. Les ressources nécessaires à la réalisation de chacune des étapes du projet n'étaient pas non plus présentées dans ces documents.

Budget initial sous-évalué

24 Il est important que le budget initial d'un projet permette de bien saisir l'envergure de ce dernier compte tenu de son impact potentiel sur la santé financière de l'université, ainsi que de faire les choix les plus appropriés. Le budget initial sert également de base pour la surveillance et la maîtrise des coûts du projet. Il est donc essentiel de considérer adéquatement l'ensemble des coûts.

25 Comme le montre le tableau 2, le budget qui a été présenté au conseil d'administration lors de l'autorisation initiale du projet VÉO a été grandement sous-évalué. En effet, même le budget de février 2019, qui tient compte de la diminution de la portée du projet, demeure beaucoup plus élevé.

TABLEAU 2 Éléments sous-évalués dans le budget initial (en millions de dollars)

	Jun 2013	Février 2019	Écart
Consultants (ressources externes)	16,7	29,0	12,3
Ressources internes	10,0	27,6	17,6
Contingence	3,1	5,4	2,3
Autres (matériel, logiciel, formation, etc.)	4,1	3,4	(0,7)
Total	33,9	65,4	31,5

26 De plus, le montant de 1,8 million de dollars requis pour développer les interfaces permettant de relier le nouveau système aux autres systèmes de l'université n'a jamais été inclus dans les coûts du projet, bien qu'il ait un lien direct avec la réalisation de ce dernier.

27 Par ailleurs, le budget de 2015 n'incluait qu'une contingence de 10 %. Ce taux est faible compte tenu du degré de risque, de la complexité et de l'envergure du projet. Cette décision n'a pas été appuyée par une analyse de risque, contrairement aux pratiques recommandées.

Analyse inadéquate des options

28 Une analyse réalisée par l'Université de Sherbrooke en janvier 2013 visait à départager les deux principales options envisagées pour remplacer l'ancien système. La première, l'implantation d'un progiciel, a obtenu une note globale de 29 %, alors que la deuxième, soit le développement d'un système sur mesure, a récolté une note de 73 %. Cette analyse, basée sur différents critères, présentait certaines lacunes.

29 Par exemple, en ce qui concerne le critère de la faisabilité technologique, le progiciel a obtenu une note de 47 %, alors que le système sur mesure a obtenu 81 %. Toutefois, les explications fournies dans l'analyse ne permettent pas de comprendre pourquoi un progiciel qui fonctionnait depuis plusieurs années et qui avait fait ses preuves dans plusieurs organisations s'est vu attribuer une note beaucoup plus faible qu'un système qui doit être développé en totalité.

30 Plusieurs incohérences ont également été relevées dans l'évaluation comparative du coût des deux options, notamment les suivantes :

- Le taux horaire des ressources externes était de 161 dollars pour le progiciel, alors qu'il se situait entre 63 et 114 dollars dans le cas du système sur mesure. Aucune justification à cet effet n'a été apportée.
- Les deux options incluaient une contingence de 10 %. Or, un progiciel déjà existant représente généralement un risque moins important qu'un système sur mesure à développer. Aucune explication n'a été donnée pour justifier ce choix.
- Dans l'évaluation comparative des coûts récurrents, le coût des mises à niveau a été omis pour le système sur mesure, alors qu'il a été pris en considération pour le progiciel.

Éléments importants abordés de façon inadéquate

31 Certains éléments importants n'ont été abordés que sommairement dans les documents de planification du projet VÉO.

32 Tout d'abord, le plan de gestion des risques ne soulevait que quelques risques potentiels sans préciser leur impact possible ni leur probabilité de matérialisation. Quant aux mesures de mitigation visant à atténuer ces risques, elles n'étaient précisées que pour quelques-uns d'entre eux. Finalement, certains risques étaient manquants, comme celui que la firme retenue pour le développement du système ne soit pas en mesure de respecter ses obligations.

33 Quant au plan de gestion du changement, il ne présentait que de grandes étapes théoriques sans qu'elles soient adaptées au projet VÉO et aux particularités de l'Université de Sherbrooke. Ce plan aurait dû comporter des actions de communication, de formation et d'accompagnement visant notamment à aider les employés de l'université à adapter leurs méthodes de travail afin qu'ils puissent profiter pleinement des avantages du nouveau système, de même qu'à faciliter son utilisation pour les étudiants.

34 Par ailleurs, les documents de planification ne présentaient que quelques grands objectifs généraux du projet, mais n'établissaient aucun indicateur de réussite ni cible à atteindre. Sans ces éléments, il sera difficile pour l'université d'évaluer dans quelle mesure le système répond aux attentes initiales.

CONSTAT 2

Université
de Sherbrooke

Le processus d'appel d'offres de l'Université de Sherbrooke ne lui a pas permis de s'assurer que la firme de développement retenue répondait à ses besoins.

Qu'avons-nous constaté ?

35 En raison d'un manque de rigueur dans la réalisation de l'appel d'offres et dans l'analyse des soumissions, l'Université de Sherbrooke s'est associée à une firme dont les services ne correspondaient pas bien à ses besoins. De plus, des imprécisions soulevées dans l'appel d'offres ont mené à une renégociation complète des conditions du contrat.

Pourquoi ce constat est-il important ?

36 Étant donné que l'Université de Sherbrooke n'avait jamais réalisé de projet aussi complexe et d'une telle envergure, elle aurait dû s'assurer que la firme sélectionnée possédait cette expérience. Ainsi, elle aurait pu éviter les problèmes importants qu'elle a rencontrés concernant les travaux de ce fournisseur.

Ce qui appuie notre constat

Analyse insuffisante de l'écart de prix entre les soumissions

37 En avril 2013, l'Université de Sherbrooke a lancé un appel d'offres afin d'obtenir les services d'une firme pour le développement du système VÉO. En vertu du processus établi, les deux soumissions reçues ont d'abord été soumises à une évaluation de qualité, à la suite de laquelle elles ont toutes deux été jugées acceptables. Elles ont ensuite été évaluées en fonction du prix soumis.

38 Un élément important qui n'a pas suffisamment été analysé par l'université est l'écart de prix majeur entre ces deux soumissions. En effet, comme le montre le tableau 3, le prix de la soumission retenue était six fois plus bas que celui proposé dans la seconde soumission. Des écarts aussi considérables ont été observés en ce qui concerne le nombre de jours nécessaires à la réalisation du projet et les taux horaires.

TABLEAU 3 Détail des soumissions reçues pour le développement du système VÉO

Critère	Soumission retenue	Seconde soumission	Écart
Prix soumis (M\$)	6,5	47,5	41,0 (631 %)
Jours-personnes prévus pour la réalisation du projet	11 635	46 072	34 437 (296 %)
Taux horaire moyen (\$)	63	128	65 (103 %)

39 Une analyse rigoureuse de ces écarts aurait pu révéler que le devis de la firme retenue manquait de précision, risquant ainsi d'entraîner des coûts supplémentaires ou des litiges. Elle aurait également pu permettre à l'université de constater que cette firme n'avait pas une compréhension suffisante du projet et de se questionner sur la capacité de celle-ci à le réaliser.

40 Par ailleurs, une firme externe ayant assisté l'université dans la planification du projet avait estimé à 39 124 jours-personnes les efforts de développement pour celui-ci, soit près de trois fois et demie le nombre de jours-personnes indiqué dans le devis de la firme retenue (11 635). Cet indice important aurait dû amener l'université à remettre en question le devis de cette dernière.

Aucune exigence concernant la réalisation de projets similaires

41 La réussite d'un projet de l'envergure et de la complexité du projet VÉO requiert d'avoir participé au préalable à des projets similaires. Étant donné que l'Université de Sherbrooke n'avait pas l'expérience nécessaire à l'interne, elle aurait dû s'entourer d'experts qui la possédaient.

42 Il est d'usage, pour s'assurer que les soumissionnaires d'un appel d'offres possèdent l'expérience nécessaire à la réalisation du projet, de leur demander de fournir la preuve qu'ils ont travaillé sur des projets de même nature et de même envergure.

43 Dans le cas du projet VÉO, il ne nous a pas été possible d'obtenir des explications justifiant pourquoi, alors qu'une firme externe avait estimé à 39 124 jours-personnes les efforts de développement pour ce projet, l'université s'est limitée à demander aux soumissionnaires une preuve de réalisation pour des projets de seulement 5 000 jours-personnes.

Imprécisions majeures dans l'appel d'offres

44 Dans le cas d'un contrat à prix forfaitaire, il est essentiel que la description des travaux à accomplir soit la plus précise possible pour permettre aux soumissionnaires d'établir un prix qui reflète adéquatement la charge de travail nécessaire à la réalisation du projet. Une fois le contrat signé, le prix convenu doit être respecté, et c'est la firme qui assume le risque que les travaux soient plus importants que prévu.

45 Des imprécisions majeures dans l'appel d'offres de 2013 rendaient difficile pour les soumissionnaires d'établir un prix forfaitaire. Ces imprécisions sont les suivantes :

- Les fondations architecturales et les choix technologiques n'étaient pas indiqués. C'est un peu comme établir le prix de construction d'une maison sans disposer des plans.
- La répartition des travaux entre la firme et l'université n'était pas présentée et il était précisé qu'elle serait déterminée conjointement plus tard.
- Il était indiqué que le prix soumis devait tenir compte de la possibilité que l'université offre à la firme le droit de commercialiser le système, mais les modalités de cette entente éventuelle n'étaient pas précisées. L'impact de cette possibilité sur le prix soumis était difficile à évaluer puisque le pourcentage de partage des profits n'était pas mentionné.

46 Il est possible que ces imprécisions soient la raison pour laquelle seules deux soumissions ont été reçues dans le cadre de l'appel d'offres. Un soumissionnaire potentiel a justement indiqué ne pas avoir soumissionné, car il trouvait difficile de s'engager sur un prix forfaitaire avant la réalisation de l'étape d'architecture et il estimait que l'envergure du projet dépassait le budget prévu.

47 Certaines de ces imprécisions ont aussi complexifié le suivi du contrat. Par exemple, l'absence d'un partage précis des travaux entre l'université et la firme retenue a rendu difficile l'identification du responsable des retards et des problèmes de qualité.

Nécessité de renégocier le contrat

48 D'importantes modifications ont été apportées au contrat en 2018 et en 2019, notamment les suivantes :

- À compter de 2019, le taux horaire de 63 dollars a été majoré, variant entre 83 et 103 dollars selon la ressource.
- Six des douze modules inclus au contrat initial ont été retirés de l'entente :
 - Recrutement et Financement des études ont été abandonnés ;
 - Éléments organisationnels et Délivrance des diplômes ont été confiés à des ressources internes ;
 - Stages crédités et Admission ont été confiés à d'autres ressources externes pour 0,9 et 3,2 millions de dollars respectivement.
- La répartition des travaux entre l'université et la firme de développement a été précisée.

49 Ces modifications n'ont pas eu d'incidence sur l'enveloppe totale du contrat. Selon un compte rendu du comité directeur du projet datant de septembre 2020, malgré cette renégociation, l'université rencontre toujours des problèmes avec les travaux de cette firme, car les échéances ne sont pas respectées et les livrables ne contiennent pas toutes les fonctionnalités attendues.

Autorisations manquantes

50 Un mois et demi seulement après la conclusion de son contrat de 6,5 millions de dollars avec le plus bas soumissionnaire, l'université a augmenté ce montant de 2,1 millions de dollars afin de couvrir les frais de déplacement, les honoraires professionnels pour les phases préparatoires et d'architecture, ainsi que les demandes de changement au contrat initial. Cette hausse de 32 % n'a jamais été approuvée par le comité de direction ou par le conseil d'administration, bien que les directives de l'université le prévoient.

51 Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas non plus été informé de la situation, même si ses directives enjoignent qu'il le soit pour toute modification de plus de 10 % de la valeur du contrat. À cette fin, une fiche explicative autorisée par le dirigeant de l'université aurait dû lui être transmise.

CONSTAT 3

Université
de Sherbrooke

Au cours des quatre premières années du projet VÉO, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance ne leur permettait pas de bien cerner les enjeux et de prendre des décisions en temps opportun. Des améliorations appréciables ont été apportées par la suite, mais certains problèmes demeurent.

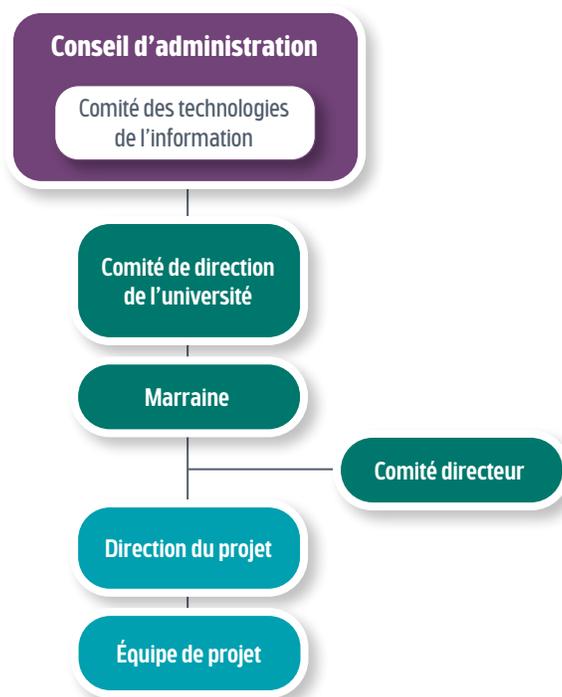
Qu'avons-nous constaté ?

52 Avant la refonte, l'information qui était transmise par l'équipe de projet aux instances de gouvernance dressait un portrait de l'état du projet qui n'était généralement pas représentatif de la réalité, car souvent plus favorable. Des améliorations importantes ont été apportées depuis ce temps, mais l'information ne permet toujours pas de comparer l'état d'avancement actuel du projet avec ce qui était planifié initialement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

53 Comme le montre la figure 4, les instances de gouvernance du projet VÉO incluent le conseil d'administration et son comité des technologies de l'information, le comité de direction de l'université et le comité directeur du projet. Ce dernier est notamment composé de la vice-rectrice aux études, du vice-recteur aux ressources humaines, de la registraire, du directeur du Service des technologies de l'information, du directeur du Service des ressources financières et de la directrice de projet. La vice-rectrice aux études est la marraine du projet VÉO et, à ce titre, elle en est la première responsable.

FIGURE 4 Structure de gouvernance du projet VÉO



54 Afin de bien assumer leur rôle, ces instances de gouvernance doivent disposer d'une information fiable et complète. En effet, une information de mauvaise qualité peut les amener à prendre de mauvaises décisions, comme autoriser un projet dont les coûts surpassent sa valeur ajoutée, ou à ne pas remarquer la présence de risques importants.

Ce qui appuie notre constat

Premières années du projet

55 Au cours des quatre premières années du projet, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance dressait un portrait erroné de l'état de santé de celui-ci. En effet, notre revue des procès-verbaux des instances de gouvernance montre que, dès 2014, les problèmes ont commencé à s'accumuler, mais que la direction du projet minimisait leurs conséquences. En septembre 2016, malgré les nombreux problèmes existants (ex. : départs de ressources non planifiés, retards dans certains chantiers, difficultés à évaluer l'état d'avancement du projet), la direction du projet affirmait toujours au conseil d'administration que le budget et la date de fin du projet seraient respectés.

56 Ce n'est qu'en octobre 2016 que l'indicateur de l'état de santé du projet présenté au tableau de bord est passé au rouge, atteignant le niveau de risque le plus élevé. La mise en place de mesures pour redresser le projet s'est alors révélée nécessaire.

Tableau de bord

Il s'agit d'un document de synthèse qui présente succinctement et clairement l'information essentielle à la prise de décision, notamment celle permettant le suivi des principaux paramètres du projet (ex. : état d'avancement, échéances, budget, risques).

Décision de procéder à une refonte du projet

57 En octobre 2017, à la demande du comité des technologies de l'information du conseil d'administration, un rapport de revue du projet a été déposé par une firme externe. Celui-ci faisait état de lacunes majeures dans toutes les étapes de réalisation du projet, soit une mauvaise planification, un processus de sélection de la firme de développement déficient, des problèmes de qualité et un suivi inefficace. Le rapport recommandait donc une refonte en profondeur du projet, notamment la mise en œuvre des actions suivantes :

- établir l'état d'avancement des travaux déjà réalisés et évaluer leur qualité ;
- réviser le budget et l'échéancier en priorisant les fonctionnalités essentielles ;
- remplacer certains acteurs clés ;
- renforcer le processus de contrôle de la qualité ;
- améliorer le processus de gouvernance et le suivi du projet ;
- renégocier le contrat de la firme de développement.

58 Dans les mois qui ont suivi le dépôt de ce rapport, l'université a établi un plan de redressement en vue d'appliquer ces recommandations.

Situation après la refonte

59 Depuis l'importante refonte du projet en 2018, l'information transmise aux instances de gouvernance sur le suivi du projet a été améliorée. Cependant, les éléments présentés ci-après demeurent perfectibles.

Échéancier	L'information présentée ne permet pas de comparer l'état avancement réel de chacun des principaux livrables du projet ou de chacune des fonctionnalités du système avec ce qui était prévu initialement. De plus, les efforts requis pour terminer les travaux ne sont pas spécifiés.
Budget	L'écart entre le dernier budget global autorisé et le total des dépenses engagées depuis le début du projet pour chacun des principaux livrables du projet ou chacune des fonctionnalités du système n'est pas indiqué. L'estimation du coût des activités qu'il reste à accomplir est aussi absente.
Portée	Aucun suivi clair de l'évolution de la portée du projet n'est présenté.

60 À noter qu'à l'automne 2020, l'Université de Sherbrooke a réalisé un premier exercice d'estimation de l'état d'avancement des travaux et du budget utilisé par principal livrable. Elle indique vouloir réaliser cet exercice trimestriellement.

UNIVERSITÉ MCGILL

61 En 2015, l'Université McGill a amorcé le projet R2R (Recruitment to Retirement), qui visait à remplacer son système de gestion des ressources humaines. Ce dernier, vieux de près de 20 ans, ne répondait plus à ses besoins.

62 Après avoir envisagé différentes possibilités, l'université a opté pour l'acquisition et l'implantation d'un progiciel de gestion. Elle a donc retenu les services d'un intégrateur pour l'accompagner.

Intégrateur

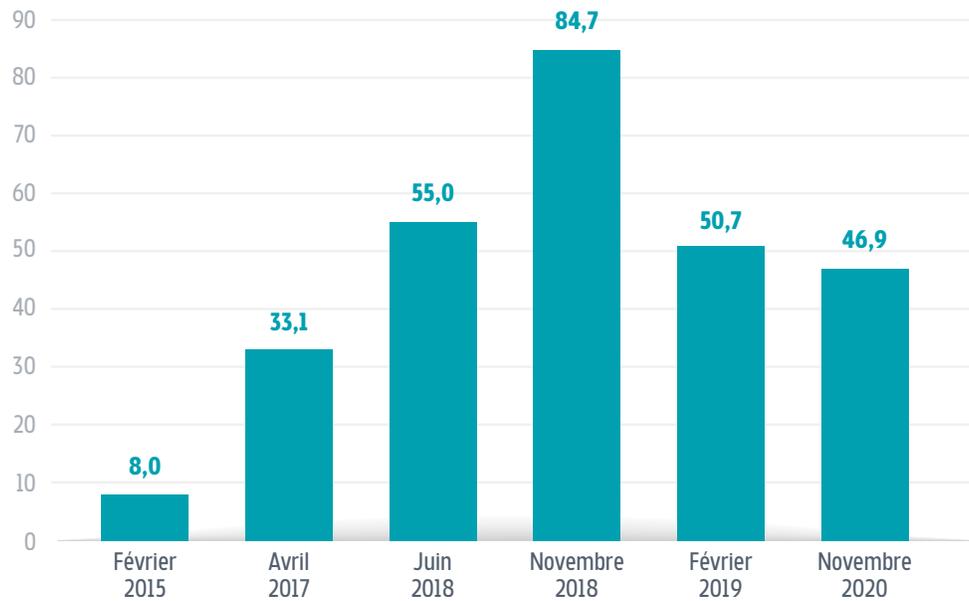
Consultant qui sert de lien entre les futurs utilisateurs et l'éditeur du progiciel. Il aide le client à spécifier ses besoins en fonction des possibilités du progiciel, paramètre l'outil en fonction des spécifications fonctionnelles et forme les utilisateurs.

Portrait de la situation

Le projet R2R de l'Université McGill a très mal démarré. En effet, une planification initiale rudimentaire et un manque de rigueur dans le processus de sélection de l'intégrateur sont les principales raisons pour lesquelles le budget actuel du projet, qui est de 46,9 millions de dollars, équivaut à plus de cinq fois le budget initial de 8 millions autorisé par le conseil d'administration en février 2015. Le système a aussi été mis en service avec plus de trois ans de retard. À noter qu'au début de 2018, l'université a entrepris une importante refonte du projet qui a permis de le redresser.

63 Initialement prévue pour février 2017, la mise en service du système R2R a eu lieu en août 2020, mais quelques fonctionnalités restaient encore à être implantées d'ici la fin avril 2021. À la suite de la mise en service du système, des problèmes concernant la rémunération de centaines de nouveaux employés sont survenus. Certains de ces problèmes ont persisté pendant quelques mois.

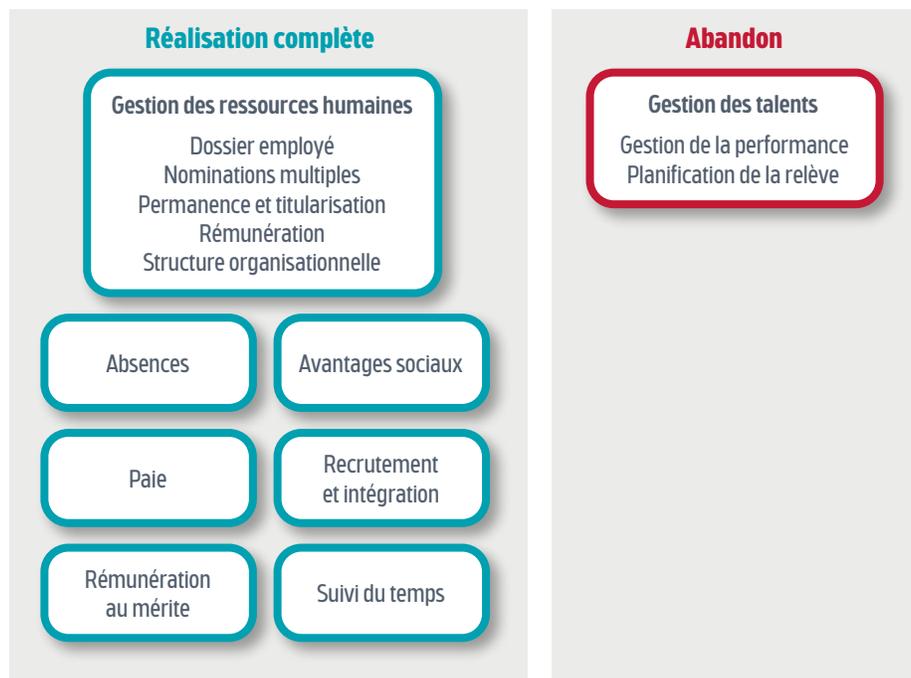
64 Comme le montre la figure 5, le budget actuel du projet équivaut à plus de cinq fois le budget initial. Il est à noter que seuls les budgets de février 2015, d'avril 2017 et de février 2019 ont été autorisés par le conseil d'administration.

FIGURE 5 Évolution du budget estimé du projet R2R (en millions de dollars)

65 En ce qui concerne le budget de novembre 2020, nous tenons à préciser que les procès-verbaux du comité directeur exécutif présentent un coût estimé du projet de 45,2 millions de dollars et un budget additionnel de transition estimé à 1,7 million de dollars, pour un total de 46,9 millions de dollars. Ces documents indiquent aussi que les coûts liés à la transition seront financés à même le budget autorisé par le conseil d'administration en février 2019.

66 Il est à souligner qu'en 2019, afin de limiter les coûts du projet, alors estimés à près de 85 millions de dollars, l'université a décidé qu'un module serait abandonné et que les demandes additionnelles des utilisateurs ne seraient pas prises en compte. Ces changements ont permis l'établissement d'un nouveau budget de 50,7 millions de dollars. La figure 6 montre l'étendue de cette rationalisation.

FIGURE 6 Rationalisation de la portée initiale du projet R2R



67 Les principaux problèmes que nous avons soulevés en ce qui a trait à la gestion du projet R2R sont présentés ci-après. Dans le but de faciliter leur compréhension, voici la chronologie des principaux événements pertinents.

Octobre 2012	Une étude réalisée par une firme externe conclut que le système de gestion des ressources humaines utilisé est inefficace et ne permet pas de respecter les obligations réglementaires de l'université.
Février 2015	Dans le but de remplacer le système, le conseil d'administration approuve l'acquisition d'un progiciel au coût initial de 8 millions de dollars, soit 6 millions pour l'implantation et 2 millions pour l'intégration et la formation. Le conseil d'administration autorise aussi la signature des contrats et les déboursés dans le respect du budget total du projet.
Mars 2015 à mars 2016	Le processus de planification du projet se poursuit et les documents d'appel d'offres sont préparés.
Avril à août 2016	Un appel d'offres est lancé pour l'acquisition du droit d'utilisation du progiciel. Un contrat de 10 ans est accordé pour 14,5 millions de dollars (options incluses).
Septembre 2016 à février 2017	Un appel d'offres est lancé pour les services d'intégration du progiciel. Le contrat est accordé pour 8,8 millions de dollars.
Avril 2017	Le conseil d'administration approuve un budget révisé de 33,1 millions de dollars. La mise en service du système est reportée à décembre 2018.
Novembre 2017	Les travaux sont interrompus en raison de problèmes rencontrés avec l'intégrateur, dont plusieurs changements de ressources non autorisés.

Avril 2018	Le contrat avec l'intégrateur est résilié.
Juin 2018	Un rapport de revue du projet produit par une firme externe est déposé. Celui-ci indique que le projet rencontre des problèmes majeurs, notamment en ce qui concerne l'avancement et la qualité des travaux. Des acteurs clés du projet sont remplacés et son coût est alors estimé à 55 millions de dollars.
Juin 2018 à juin 2019	Trois contrats de gré à gré totalisant 15,4 millions de dollars sont octroyés à un nouvel intégrateur.
Novembre 2018	Un document présenté au conseil d'administration indique que le budget est estimé à 84,7 millions de dollars.
Février 2019	Le conseil d'administration approuve une réduction de la portée du projet et un budget révisé à 50,7 millions de dollars. La mise en service du système est reportée à l'été 2020.
Août 2020	Le progiciel est mis en service.
Avril 2021	La fin de la transition vers le système R2R et la livraison des dernières fonctionnalités sont prévues pour la fin avril 2021.

68 Il est important de souligner que notre travail a été limité, car l'Université McGill a refusé de nous donner accès à ses avis juridiques relatifs au projet R2R au motif que leur divulgation constituerait une renonciation au privilège du secret professionnel. L'accès à ces avis nous aurait notamment permis de considérer l'ensemble des enjeux relatifs à la résiliation du contrat de l'intégrateur.

Aucun document lié à la planification initiale du projet R2R ne présentait clairement les activités et les ressources nécessaires à sa réalisation, ce qui a mené l'Université McGill à sous-estimer grandement la complexité et le coût du projet.

Qu'avons-nous constaté ?

69 Initialement, le projet R2R n'a pas été planifié de manière suffisamment rigoureuse. L'omission d'éléments importants dans le budget initial et l'absence d'un document présentant l'organisation, selon un échéancier précis, des activités et des ressources nécessaires à la réalisation du projet font partie des principaux problèmes de planification observés.

Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Une planification rigoureuse est primordiale pour la réalisation efficace d'un projet et permet d'éviter les remises en question coûteuses. Elle nécessite d'établir des paramètres réalistes, notamment sur la portée, le budget et l'échéancier du projet, qui permettront aux autorités d'accorder leur autorisation en toute connaissance de cause. Une liste détaillée des activités à réaliser et des ressources nécessaires doit aussi être établie.

71 Le fait de posséder de l'expérience dans la réalisation de projets de grande envergure constitue également une condition essentielle de réussite. Si l'organisation ne possède pas cette expertise à l'interne, elle doit s'entourer d'experts ayant déjà réalisé des projets d'envergure similaire.

Ce qui appuie notre constat

Échéancier incomplet

72 L'Université McGill a démarré le projet R2R sans avoir établi un échéancier complet présentant les activités à réaliser, l'ordre dans lequel elles doivent être réalisées, ainsi que les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour les accomplir. En effet, l'échéancier initial indiquait uniquement la date de fin prévue du projet.

73 En raison de ce manque d'information, l'université n'a pas été en mesure d'évaluer adéquatement, dès le départ, l'ampleur du projet et des coûts liés à sa réalisation, ainsi que d'en faire un suivi adéquat.

Coûts importants absents du budget initial

74 Le budget initial du projet constitue la base de référence pour les coûts, qui permet d'assurer la surveillance et la maîtrise de ces derniers par la suite. Il est donc primordial que l'ensemble des coûts y soient adéquatement considérés.

75 Dans le cas du projet R2R, des éléments dont les coûts totalisaient 24,5 millions de dollars ont été omis du budget initial (tableau 4), notamment ceux liés aux ressources internes et à la formation. C'est sur cette base, qui sous-évaluait grandement l'ampleur et la complexité du projet, que le conseil d'administration a donné son autorisation en 2015. L'écart présenté ci-dessous tient compte de la diminution de la portée du projet.

TABLEAU 4 Éléments omis ou sous-évalués dans le budget initial (en millions de dollars)

	Février 2015	Novembre 2020	Écart
Éléments omis			
Ressources internes	-	18,3	18,3
Formation	-	2,2	2,2
Taxes nettes	-	1,9	1,9
Autres (location, déplacement, etc.)	-	2,1	2,1
Sous-total	-	24,5	24,5
Éléments sous-évalués			
Intégrateur	6,0	16,7	10,7
Autres consultants (ressources externes)	2,0	5,7	3,7
Sous-total	8,0	22,4	14,4
Total	8,0	46,9	38,9

76 Le budget initial de février 2015 n'incluait pas de contingence. Une contingence déterminée en fonction du degré de risque du projet aurait pourtant dû être appliquée. Il est à noter que le dernier budget approuvé par le conseil d'administration, qui s'élevait à 50,7 millions de dollars, incluait une contingence de 4,7 millions de dollars, soit 10 %.

Élaboration tardive du plan de gestion du changement

77 L'implantation d'un nouveau système vient transformer les façons de faire des employés. Leur adhésion quant à la nécessité de ce changement est donc essentielle pour que l'université puisse profiter pleinement des avantages recherchés.

78 C'est pourquoi un plan de gestion du changement incluant l'ensemble des actions de communication, de formation et d'accompagnement nécessaires doit être élaboré tôt dans le déroulement du projet. Ces actions favorisent l'implication et l'adhésion des employés, et leur permettent d'être correctement préparés à utiliser le nouveau système.

79 Dans le cas du projet R2R, ce n'est qu'en avril 2019 qu'un plan de gestion du changement en bonne et due forme a été élaboré. De plus, la formation des utilisateurs relativement au système n'a commencé qu'à l'été 2020. Selon un document présenté au comité directeur en novembre 2020, une formation et un plan de gestion du changement moins efficaces que prévu expliqueraient en partie pourquoi, lors de la mise en service du système, des centaines de nouveaux employés n'ont pas été payés. En effet, certains renseignements essentiels n'avaient pas été saisis correctement. Des ajustements ont été nécessaires pendant quelques mois pour régulariser la situation.

Absence d'indicateurs de réussite

80 Pour évaluer si un nouveau système atteint les objectifs, des indicateurs mesurables ainsi que des cibles doivent avoir été établis dès la phase de planification. Par exemple, ces indicateurs peuvent être liés à l'amélioration de la productivité ou à la réduction des coûts d'entretien du système.

81 Les documents de planification du projet R2R incluaient bien quelques résultats attendus (ex. : optimiser les ressources administratives de l'université). Toutefois, ceux-ci n'étaient associés à aucun indicateur ni cible à atteindre. Il est donc impossible d'évaluer dans quelle mesure le changement de système permet d'atteindre les objectifs.

Analyse des options inadéquate

82 L'analyse des options consiste à comparer, sur la base de critères qualitatifs et quantitatifs, les différentes solutions pouvant répondre aux besoins de l'organisation. Elle permet de retenir l'option qui répond le mieux aux attentes des parties prenantes, et ce, à un juste prix.

83 Les documents de planification du projet ne justifient pas adéquatement le choix de l'option retenue par l'université. Aucune comparaison des options basée sur des critères qualitatifs n'a été effectuée. Seule une brève analyse financière comparait les coûts et les bénéfices des trois options. Comme celle-ci ne précisait pas toutes les hypothèses utilisées, il ne nous a pas été possible de juger de son résultat.

CONSTAT 2

Université McGill

Le processus de sélection utilisé par l'Université McGill ne lui a pas permis de s'assurer que l'intégrateur retenu répondait à ses besoins. Cela a mené à la résiliation du contrat après moins d'un an et a entraîné des retards ainsi que des coûts additionnels d'environ 4 millions de dollars.

Qu'avons-nous constaté ?

84 Des indices auraient pu amener l'Université McGill à réaliser que le premier intégrateur sélectionné ne serait pas en mesure de répondre adéquatement à ses besoins. Cette situation a entraîné des coûts supplémentaires et des retards importants.

Pourquoi ce constat est-il important ?

85 Étant donné que l'Université McGill n'avait jamais réalisé de projet aussi complexe et d'une telle envergure, elle aurait dû s'assurer que l'intégrateur sélectionné possédait cette expérience.

Ce qui appuie notre constat

Analyse insuffisante des écarts de prix entre les soumissions

86 En septembre 2016, l'Université McGill a lancé un appel d'offres pour obtenir les services d'un intégrateur. En vertu du processus établi, les trois soumissions reçues ont d'abord été soumises à une première évaluation de qualité, à la suite de laquelle l'une d'elles a été rejetée, celle-ci n'ayant pas obtenu la note minimale acceptable. Les deux soumissions restantes ont ensuite fait l'objet d'un dialogue compétitif et d'une seconde évaluation de qualité, qu'elles ont toutes deux réussies. Finalement, en février 2017, le contrat a été accordé au fournisseur qui a soumis le prix ajusté le plus bas².

2. Il s'agit d'un mode d'adjudication des contrats lors duquel le prix soumis est ajusté selon le résultat de l'évaluation de qualité.

87 Comme le montre le tableau 5, il existait un écart de prix majeur entre ces deux soumissions. En février 2017, l'université a accordé le contrat au plus bas soumissionnaire.

TABLEAU 5 Prix soumis pour les services d'un intégrateur

	Soumission retenue	Seconde soumission	Écart
Prix soumis (M\$)	8,8	16,3	7,5 (85 %)

88 Un si grand écart peut notamment résulter d'une mauvaise compréhension de la demande par les soumissionnaires, d'un devis imprécis risquant d'entraîner des coûts supplémentaires ou des litiges dans le futur, ou encore du manque d'expérience d'un des soumissionnaires. C'est pourquoi un écart de cette importance doit faire l'objet d'une analyse rigoureuse. L'université n'a pas effectué une telle analyse.

Manque de connaissance des processus d'affaires

89 En octobre 2016, avant l'octroi du contrat à l'intégrateur, l'université a communiqué avec l'éditeur du progiciel. Ce dernier lui a indiqué qu'à son avis :

- l'intégrateur sélectionné aurait besoin du soutien d'un partenaire ayant une solide expérience des implantations de ce progiciel dans le secteur de l'enseignement supérieur pour réaliser le projet ;
- le second soumissionnaire était certifié pour accomplir des implantations de ce progiciel dans le secteur de l'enseignement supérieur et qu'il avait su se bâtir une solide réputation dans ce domaine.

90 Dans ce contexte, il est difficile de comprendre pourquoi l'évaluation de qualité s'est soldée par une note presque parfaite de 97 % pour l'intégrateur sélectionné et de 70 % pour le second soumissionnaire.

91 En novembre 2017, les travaux ont été interrompus. Le compte rendu du comité directeur du projet indiquait alors que l'une des plus grandes faiblesses de l'intégrateur était son manque de connaissance des processus d'affaires d'une université.

Nécessité de résilier le contrat

92 Après avoir tenté de trouver des solutions avec l'intégrateur, l'Université McGill a décidé, en avril 2018, de résilier le contrat de ce dernier. Cette situation a notamment engendré des coûts supplémentaires de 3,8 millions de dollars (tableau 6).

TABLEAU 6 Coûts supplémentaires engendrés par la résiliation du contrat de l'intégrateur

	M\$
Travaux du premier intégrateur qui ne sont pas utilisables	1,0
Perte de productivité des ressources internes et externes occasionnée par l'absence d'un intégrateur	2,0
Évaluation de l'état du projet réalisée par une firme externe	0,8
Total	3,8

Source : Université McGill.

93 Afin de remplacer le premier intégrateur, l'université a accordé trois contrats de gré à gré au second soumissionnaire de l'appel d'offres de 2016. Ces contrats, qui représentaient une valeur totale de 15,4 millions de dollars, incluaient cette fois la prise en charge de l'extraction et de la transformation des données. Ces contrats étaient indépendants les uns des autres, ce qui laissait la possibilité à l'université, après la fin de l'un des contrats, de ne pas accorder le suivant.

94 Une exception prévue à la *Loi sur les contrats des organismes publics* permet qu'un contrat soit conclu de gré à gré s'il est possible de démontrer qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public. Selon l'université, la tenue d'un appel d'offres aurait occasionné un retard de plusieurs mois au cours desquels ses ressources internes et externes auraient perdu du temps, entraînant ainsi des millions de dollars de coûts supplémentaires. De plus, l'université nous a aussi indiqué que seul l'intégrateur choisi pouvait fournir les ressources nécessaires en temps opportun.

CONSTAT 3

Université McGill

Au cours des premières années du projet R2R, l'information qui était transmise aux instances de gouvernance était déficiente, et bien que des améliorations notables lui aient été apportées par la suite, une partie de cette information demeure perfectible.

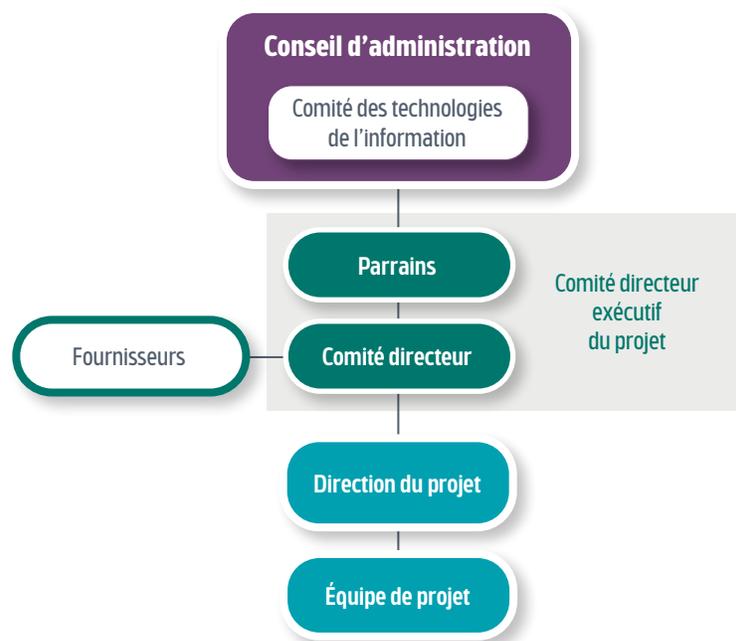
Qu'avons-nous constaté ?

95 Bien que sa qualité ait évolué après la refonte du projet en février 2019, l'information communiquée aux instances de gouvernance présente encore certaines lacunes, notamment en ce qui concerne l'avancement des travaux et l'utilisation du budget pour les principaux livrables du projet ou les fonctionnalités du système.

Pourquoi ce constat est-il important ?

96 Une saine gouvernance des projets en technologies de l'information nécessite que les instances de gouvernance aient accès à une information fiable et complète leur permettant de prendre des décisions éclairées et d'assurer un suivi adéquat des projets. En effet, une information déficiente peut les amener à prendre de mauvaises décisions.

97 Comme le montre la figure 7, les principales instances de gouvernance du projet R2R sont le conseil d'administration et son comité des technologies de l'information, ainsi que le comité directeur exécutif (*Executive Steering Committee*) du projet. Ce dernier, en plus d'inclure les membres du comité directeur, compte deux membres de la haute direction, soit le vice-principal exécutif et vice-principal aux études, ainsi que le vice-principal, administration et finances. En tant que parrains du projet, ces derniers en ont la responsabilité finale et doivent notamment donner leur approbation pour toute décision clé.

FIGURE 7 Structure de gouvernance du projet R2R

Ce qui appuie notre constat

Premières années du projet

98 Au cours des premières années du projet, les rencontres du comité directeur n'étaient pas fréquentes, soit environ six rencontres par an jusqu'en novembre 2017, ce qui est peu pour un projet de cette envergure.

99 Quant à l'information présentée aux instances de gouvernance, elle était variable et souvent incomplète, ce qui ne leur permettait pas d'avoir un portrait juste de l'état d'avancement du projet. En effet, l'information concernant la portée du projet, l'avancement des travaux et le respect de l'échéancier et du budget était généralement absente.

Décision de procéder à une refonte du projet

100 Déposé en novembre 2017, le premier des trois rapports d'audit interne³ devant être soumis dans le cadre du projet R2R soulevait certains problèmes, notamment le fait que l'intégrateur ait une connaissance limitée des processus d'affaires de l'université et le risque que l'échéancier ne soit pas respecté.

3. Ce premier rapport portait sur l'état de santé du projet. Le deuxième, produit en janvier 2020, traitait des mesures de préimplantation du système. Finalement, la publication d'un dernier rapport est prévue après l'implantation du système.

101 Un rapport de revue du projet réalisé par une firme externe en juin 2018 abondait dans le même sens, ce qui a amené l'université à procéder à une refonte majeure du projet. Celle-ci incluait notamment les actions suivantes :

- remplacer certains acteurs clés ;
- diminuer la portée du projet (se limiter aux fonctions essentielles) ;
- réviser l'échéancier et le budget ;
- améliorer le processus de suivi.

Situation après la refonte et jusqu'à la mise en service du système

102 Après la refonte du projet, la fréquence des rencontres de suivi a graduellement augmenté. En effet, à partir de 2019, le comité directeur se rencontrait chaque semaine et le comité directeur exécutif tenait une réunion par mois. Ces rencontres rapprochées ont permis un suivi plus serré des enjeux du projet.

103 La production d'un tableau de bord à partir de l'automne 2018 a également constitué une amélioration notable. Celui-ci permettait notamment de présenter l'état de santé global du projet en fonction de plusieurs indicateurs, soit la portée, l'échéancier, les ressources, le budget et les risques. Chaque indicateur se voyait attribuer un résultat, c'est-à-dire « Sur la bonne voie », « Attention requise » ou « Action requise ».

104 Nous avons toutefois relevé quelques incohérences entre le résultat de certains indicateurs de ce tableau de bord et l'information qui était présentée au comité directeur exécutif. Par exemple, lors de la rencontre de juillet 2020 du comité directeur exécutif, il a été mentionné que les ressources étaient surchargées de travail depuis plusieurs mois et qu'il leur serait difficile de maintenir ce rythme, alors que le résultat de l'indicateur relatif aux ressources était « Sur la bonne voie ».

105 Malgré les améliorations apportées, l'information transmise aux instances de gouvernance pourrait encore être bonifiée pour leur permettre de mieux suivre l'évolution des paramètres du projet. En effet, les éléments présentés ci-après demeurent perfectibles.

Échéancier	Pour chacun des principaux livrables du projet ou chacune des fonctionnalités du système, les dates de début et de fin prévues, le pourcentage d'avancement ainsi que les efforts requis pour terminer les travaux sont manquants. Les modifications apportées à l'échéancier ne sont pas clairement présentées.
Budget	L'écart entre le dernier budget global autorisé et le total des dépenses engagées depuis le début du projet pour chacun des principaux livrables du projet ou chacune des fonctionnalités du système n'est pas indiqué. Le budget révisé en fonction des activités qu'il reste à accomplir est aussi absent.
Portée	Aucun suivi clair de l'évolution de la portée du projet autorisée en février 2019 n'est présenté.

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le ministère de l'Enseignement supérieur n'a pas encadré adéquatement les projets VÉO et R2R.

Qu'avons-nous constaté ?

106 Nous avons observé que le MES n'assumait pas correctement ses responsabilités liées aux deux projets audités. En effet, son suivi des deux projets est déficient et l'un d'eux n'a pas reçu toutes les autorisations nécessaires à sa réalisation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

107 Selon le MES, les subventions accordées en 2019-2020 par le gouvernement du Québec à l'ensemble des universités s'élevaient à 3,9 milliards de dollars. Ces subventions constituaient leur plus importante source de revenus.

108 Lorsque des dépassements de coûts importants se produisent dans le cadre de projets en technologies de l'information menés par des universités, cela implique qu'une part moins importante de leurs revenus est disponible pour d'autres activités, dont l'enseignement.

Ce qui appuie notre constat

109 Les responsabilités du MES à l'égard des projets en technologies de l'information des universités sont principalement prévues dans la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* et ses règles sous-jacentes. Selon celles-ci, le MES doit notamment :

- formuler des avis sur les projets en technologies de l'information en vue de leur autorisation par le ministre de l'Enseignement supérieur ou par le Conseil du trésor⁴. Ces projets doivent obtenir deux autorisations, soit :
 - une première au terme de l'étape d'avant-projet (dossier d'opportunité), préalablement à la phase de planification,
 - une seconde au terme de la phase de planification (dossier d'affaires), préalablement à la phase d'exécution ;
- veiller à l'application, par chaque université, des règles de gouvernance et de gestion établies par la loi, ainsi qu'à la mise en œuvre des orientations du Conseil du trésor ;
- informer le dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du trésor de l'état d'avancement et des résultats des projets en technologies de l'information des universités.

Autorisation manquante

110 Le dossier d'opportunité du projet R2R a bien été autorisé par le ministre de l'Enseignement supérieur. Pour ce qui est de son dossier d'affaires, bien qu'il ait été transmis au MES par l'Université McGill, ce dernier n'a pas été en mesure de nous confirmer s'il a été autorisé.

111 Quant au projet VÉO, puisqu'il était déjà en cours au moment de l'adoption de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* en juin 2011, il n'avait pas à être autorisé par le ministre. En effet, à cette date, le projet en était à l'étape de l'étude de faisabilité. Il est cependant assujéti aux autres articles de cette loi, dont ceux portant sur le suivi.

4. De juillet 2012 à mars 2018, le ministre de l'Enseignement supérieur avait la responsabilité d'autoriser l'ensemble de ces projets. Depuis, les projets dont la valeur est égale ou supérieure à 100 000 dollars, mais inférieure à 5 millions de dollars doivent être autorisés par le ministre, alors que ceux dont la valeur est égale ou supérieure à 5 millions de dollars doivent être autorisés par le Conseil du trésor.

Suivi déficient

112 Le MES n'a pas utilisé l'information qu'il a obtenue des universités auditées afin de s'assurer que les deux projets se déroulaient correctement, ou que leur budget et leur échéancier étaient respectés. Il s'est limité à s'assurer que l'information relative à l'état de santé des projets lui était bien transmise chaque semestre par les deux universités, comme exigé par une directive du Secrétariat du Conseil du trésor.

113 En effet, le MES a confirmé, qu'avant 2019-2020, il n'effectuait ni contrôle ni veille à partir de l'information qui lui était transmise sur l'état de santé de ces projets. Par exemple, ce n'est qu'une fois les problèmes majeurs du projet VÉO rendus publics en juin 2019 que le MES a communiqué avec l'Université de Sherbrooke à ce sujet. Pourtant, l'information reçue depuis le début du projet aurait facilement pu lui permettre de relever les importants dépassements de coûts et les retards par rapport à l'échéancier. Il aurait pu, par exemple, comparer la nouvelle information reçue avec celle des états de santé précédents.

114 Il est à souligner que dans ces états de santé, les dernières données sont comparées avec les derniers budgets et échéanciers autorisés, alors que les données initiales autorisées n'y figurent plus. Les dépassements de coûts et les retards par rapport aux échéanciers y sont donc sous-évalués.

État de santé des projets

Tout organisme public doit produire régulièrement un rapport sur l'état de santé de ses projets de plus de 100 000 dollars en technologies de l'information dont la phase de réalisation est commencée. L'état de santé d'un projet dépend du respect de ses paramètres d'autorisation (portée, coût et échéancier).

RECOMMANDATIONS

115 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'Université de Sherbrooke, de l'Université McGill et du ministère de l'Enseignement supérieur au sujet des projets d'importance en technologies de l'information. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations à l'Université de Sherbrooke

- 1 Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une planification complète et fiable.
- 2 S'assurer que le processus d'appel d'offres utilisé permet la sélection d'une firme dont les services répondent adéquatement aux besoins.
- 3 Veiller à ce que les documents contractuels soient clairs et complets, notamment en ce qui concerne le travail à réaliser, la rémunération et le partage des responsabilités.
- 4 S'assurer d'obtenir toutes les autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet.
- 5 Transmettre, en temps opportun, une information complète et fiable aux instances de gouvernance.

Recommandations à l'Université McGill

- 6 Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une planification complète et fiable.
- 7 S'assurer que le processus d'appel d'offres utilisé permet la sélection d'une firme dont les services répondent adéquatement aux besoins.
- 8 Transmettre, en temps opportun, une information complète et fiable aux instances de gouvernance.

Recommandation au ministère de l'Enseignement supérieur

- 9 Encadrer adéquatement les projets en technologies de l'information des universités sur la base d'une information complète et fiable.

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. Toutefois, les commentaires de l'Université McGill ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

Commentaires de l'Université de Sherbrooke

« Le projet Véo a été élaboré à compter de 2011 et son développement a débuté en 2013. Il vise à remplacer le système de gestion du dossier étudiant, le SIIG, implanté dans les années 1980. Au moment de son entrée en fonction en juin 2017, l'actuelle direction de l'Université de Sherbrooke a fait réaliser un audit externe sur le projet.

« La plupart des constats et énoncés figurant dans le rapport de la vérificatrice générale du Québec ont été relevés au moment de l'audit de 2017. À compter du dépôt du rapport d'audit, en octobre 2017, et pendant toute l'année 2018, l'Université de Sherbrooke a mis sur pause le développement de Véo et a effectué une refonte complète du projet, incluant une nouvelle équipe de gestion, une gouvernance renouvelée, une révision de la planification, de l'échéancier, de la dotation, du budget — dorénavant fixé à 65,4 M\$ — et l'élaboration de meilleurs outils de suivi, de gestion et de reddition. Des travaux visant à établir la méthodologie et les normes de développement, incluant la sécurité et l'assurance qualité, ont également été effectués. Le projet repose dorénavant sur des orientations claires et il a une portée bien définie, soit le remplacement des fonctionnalités du SIIG. Chacune des fonctionnalités à développer est évaluée grâce à un outil d'analyse de valeur. Ainsi, la portée du projet est bien circonscrite. Les instances de gouvernance suivent le développement de Véo grâce aux tableaux de bord mensuels, auxquels s'ajoutent des explications, des présentations ou des documents complémentaires.

« Dans une perspective d'amélioration continue, l'Université de Sherbrooke retouche régulièrement ses outils de suivi et ses processus de gestion pour les perfectionner. À cet égard, le regard externe de la vérificatrice générale du Québec contribuera à bonifier les pratiques actuelles. L'Université de Sherbrooke veillera par ailleurs à ce que chaque nouveau projet informatique respecte ses recommandations. »

Commentaires de l'Université McGill

« Éléments de contexte

« L'Université McGill compte plus de 12 000 employés. Le système de gestion des ressources humaines dont il est question ici a été déployé sans embûche majeure en août 2020, avant la période d'embauche intensive du début de l'année universitaire. Tous les employés au service de l'Université au moment de la mise en œuvre du système ont été payés à temps et correctement. Il y a eu des difficultés dans le processus d'embauche de nouveaux employés durant la session d'automne 2020. Le nombre d'employés touchés s'est résorbé graduellement et ces difficultés étaient essentiellement réglées à la mi-novembre. Ces problèmes étaient principalement attribuables à un certain manque de connaissance au sujet du nouveau système, alors que le personnel de l'Université était très sollicité par la gestion de crise causée par la pandémie de SARS-CoV-2. L'Université considère que la mise en service a été un succès.

« **Recommandations**

« L'Université est en accord avec les recommandations contenues au rapport de la vérificatrice générale. Lors du déroulement du projet en question, elle a elle-même tiré des leçons importantes, et elle a diligemment mis en œuvre des mesures y répondant, notamment dès le début de 2018, ce qui lui a permis de remettre le projet sur les rails, comme précisé au rapport.

« **Portrait de la situation et constats**

« L'Université prend acte du portrait de la situation et des constats contenus dans le rapport. Comme indiqué ci-dessous, des nuances s'imposent.

« L'Université est en accord avec le libellé du **premier constat**, mais ne partage pas les conclusions de l'analyse de la vérificatrice générale au sujet du budget. Le Conseil des gouverneurs n'a pas adopté un budget de projet au montant total de 8 M\$ en 2015, mais plutôt une dépense initiale concernant seulement certains aspects du projet. Le budget initial du projet dans son ensemble a été établi en avril 2017 à 33,1 M\$. Il est vrai que ce budget a dû être révisé à la hausse en février 2019, à 50,7 M\$. Au 31 décembre 2020, le coût total projeté était de 45 M\$. En date de cette réponse, il est prévu que le coût du projet sera inférieur à ce montant. Quoi qu'il en soit, le projet a été mené à bien à un coût inférieur à celui approuvé par les instances en février 2019.

« Il est donc incorrect de dire que le coût du projet a été cinq fois plus élevé que prévu. L'Université convient que la planification initiale du projet était insuffisante et que sa complexité et le coût de son déploiement ont été sous-estimés. De fait, le projet aurait dû être plus rigoureusement décrit et planifié avant que l'acquisition du logiciel soit soumise pour approbation au Conseil des gouverneurs en février 2015.

« Le **deuxième constat** concerne le processus de sélection utilisé par l'Université relativement à l'intégrateur. L'Université est soumise à la Loi sur les contrats des organismes publics (la "loi"). Elle a utilisé le processus le plus adéquat prévu à cette loi, le dialogue compétitif, qui assure une évaluation très rigoureuse de la qualité des soumissions. Le rapport mentionne que l'Université aurait dû constater des "indices" démontrant que l'intégrateur ne pouvait répondre à ses besoins, en particulier son manque d'expérience et le fait qu'il y avait un grand écart de prix entre sa soumission et celle de son concurrent. En ce qui concerne le prix, une analyse de l'écart de prix a été menée. Cependant, le règlement applicable ne permet pas à un organisme public de rejeter un soumissionnaire pour cause de prix bas, à moins que ce dernier soit "anormalement bas", défini comme ne permettant pas au soumissionnaire "de réaliser le contrat selon les conditions des documents d'appel d'offres sans mettre en péril l'exécution du contrat". Ce n'était pas le cas. En ce qui concerne l'expérience, l'intégrateur avait amplement fait la démonstration au comité de sélection, composé d'experts en la matière, de son expérience pendant le dialogue compétitif et, contrairement à ce que le rapport indique, le fournisseur de logiciels a refusé d'émettre un avis concernant la compétence des intégrateurs qui avaient participé à l'appel d'offres. Conformément au régime légal d'attribution des contrats applicable aux universités, on ne peut éliminer des soumissionnaires sur la base d'impressions ou d'indices.

« Le **troisième constat** concerne l'information transmise aux instances de gouvernance, qui était, selon le rapport, d'abord déficiente et, bien que des améliorations notables aient été apportées par la suite, serait demeurée perfectible jusqu'ici. L'Université admet que l'information d'abord présentée aux instances était insuffisante. Cela dit, dès 2018, l'information a été largement étoffée et la qualité des données fournies s'est nettement améliorée. Le rapport précise que certaines lacunes dans la documentation soumise aux instances demeurent, citant par exemple le manque d'information sur le pourcentage d'avancement, l'écart entre le budget autorisé et les dépenses réelles pour chacun des principaux livrables ou chacune des fonctionnalités du système. Or, le projet est livré, selon les fonctionnalités révisées, et à un coût inférieur au budget approuvé en février 2019. »

Réaction aux commentaires de l'Université McGill

L'Université McGill mentionne qu'il est incorrect de dire que le coût du projet a été cinq fois plus élevé que prévu. Selon l'université, le budget de février 2015, qui s'élevait à 8 millions de dollars, ne doit pas être utilisé, car ce montant couvre seulement certains aspects du projet. Nous sommes d'accord pour dire que ce budget est incomplet. Il s'agit justement de l'un des problèmes que nous soulevons dans le rapport. Une bonne évaluation du coût d'un projet doit tenir compte de l'ensemble des éléments, car c'est ce qui permet la prise de décisions éclairées. Dans le procès-verbal de février 2015 du conseil d'administration, il est mentionné que ce dernier approuve l'acquisition d'une solution pour remplacer le système à un coût initial de 8 millions de dollars. Rien n'indique que ce montant ne représente qu'un budget partiel ou qu'il s'agit d'une phase initiale du projet. De plus, le document qui a été transmis au MES pour l'autorisation du projet indiquait qu'un budget de 8 millions de dollars avait été présenté au conseil d'administration de l'université pour approbation et que le budget couvrait les services professionnels et le personnel occasionnel employé pour la durée du projet, l'intégration et l'implantation, ainsi que la formation.

Par ailleurs, l'université n'est pas en accord avec notre affirmation selon laquelle des indices auraient pu l'amener à réaliser que le premier intégrateur sélectionné manquait d'expérience et ne serait pas en mesure de répondre adéquatement à ses besoins. Selon l'université, même s'il y existait un écart de prix important entre les deux soumissions, elle ne pouvait pas annuler l'appel d'offres. Nous sommes d'avis qu'un écart de prix de près de 85 % aurait dû amener l'université à se questionner pour savoir s'il existait des imprécisions dans l'appel d'offres ou s'il y avait eu mauvaise compréhension de ce dernier par les soumissionnaires. Il s'agit de raisons valables qui peuvent justifier l'annulation d'un appel d'offres.

En ce qui concerne l'expérience de l'intégrateur, l'université mentionne que ce dernier en a fait amplement la démonstration au comité de sélection. Il est surprenant que l'université ne soit pas d'accord avec notre commentaire selon lequel l'intégrateur n'avait pas l'expérience nécessaire pour mener à bien le projet, car le compte rendu d'une réunion du comité directeur du projet ayant eu lieu en octobre 2017 indiquait que la plus grande faiblesse de l'intégrateur était son manque de connaissance des processus d'affaires d'une université. De plus, un rapport du vérificateur interne de l'université publié en novembre 2017 indiquait qu'il a rapidement été déterminé que l'expertise de l'intégrateur en ce qui a trait aux processus d'affaires était déficiente.

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur

« Le MES a pris connaissance de la recommandation et a déjà commencé la mise en place des actions afin que celle-ci soit mise en œuvre rapidement, considérant l'importance de l'application de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (LGGRI) et des responsabilités qui relèvent de l'entité.

« Ainsi, le MES poursuit la mise en place des actions suivantes :

- Contribuer à l'application de la LGGRI auprès du réseau universitaire en mettant à la disposition des établissements des webinaires et des formations expliquant la LGGRI. De plus, le MES présente les diverses obligations de la LGGRI lors de différents comités de gouvernance en ressources informationnelles (RI) avec les universités ;
- Soutenir directement les établissements relativement à la LGGRI et les projets en RI avec un agent de liaison ;
- Utiliser des rapports et des outils de gestion afin de prendre connaissance ou même d'anticiper plus efficacement des écarts ou problématiques concernant notamment les projets en RI, depuis la mise en place de l'outil obligatoire de collecte de données en RI (SIGRI) et de son comptoir de données, ce qui lui permettra d'appliquer la recommandation. »



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

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 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer de la saine gestion des grands projets en technologies de l'information des universités	<ul style="list-style-type: none"> ■ La structure de gouvernance permet à chaque acteur de jouer pleinement son rôle sur la base d'une information de qualité transmise en temps opportun. ■ Une planification rigoureuse est effectuée. Elle inclut notamment : <ul style="list-style-type: none"> – une définition claire des objectifs du projet ; – une évaluation adéquate des besoins, de la portée, des ressources nécessaires, des coûts, des échéanciers, des risques et du financement requis ; – des indicateurs et des moyens de mesurer la performance de la gestion du projet et l'atteinte de ses objectifs. ■ Chaque projet fait l'objet d'un suivi efficace permettant d'apprécier sa performance, de détecter les problèmes et d'appliquer des mesures correctives en temps opportun. ■ Les contrats sont attribués et gérés selon les règles prévues et les bonnes pratiques en vigueur dans le domaine, notamment le partage des risques avec les fournisseurs, le respect des clauses contractuelles et l'obtention des approbations requises.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001). Des référentiels internationalement reconnus en gestion de projets en technologies de l'information ont aussi été utilisés, en particulier le PMBOK et le COBIT.

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 26 mars 2021.

L'audit porte sur la gestion de deux grands projets en technologies de l'information, soit le projet VÉO de l'Université de Sherbrooke et le projet R2R de l'Université McGill. Nos travaux traitent également de la manière dont le MES a encadré ces projets.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de membres du conseil d'administration, de la haute direction, de gestionnaires ainsi que d'autres membres du personnel des deux universités. Nous avons aussi eu l'occasion d'échanger avec plusieurs représentants du MES. De plus, nous avons analysé divers documents et données relatifs à la planification, à la réalisation et au suivi de ces projets.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier 2020 à décembre 2020. Nos travaux portent sur la période de mai 2012 à décembre 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des échantillonnages de dossiers par choix raisonné. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des projets en technologies de l'information des universités, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qu'elles doivent prendre en compte.



CHAPITRE **6**

Rémunération des médecins : conception et gestion des nouvelles ententes

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Secrétariat du Conseil du trésor
Institut de la pertinence des actes médicaux

EN BREF

Cet audit visait à évaluer la conception et la gestion des nouvelles ententes de rémunération des médecins pour la période 2015-2023, notamment en déterminant si les lacunes que nous avons cernées en 2015 persistent.

Depuis 10 ans, le coût par habitant de la rémunération des médecins a augmenté de 32 %. La dépense de rémunération des médecins a atteint plus de 7 milliards de dollars en 2019-2020. Pendant la période 2015-2020, plus d'un milliard de dollars octroyé pour la rémunération des médecins n'a pas été dépensé, sans que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) convienne de la part du solde non dépensé devant demeurer disponible pour la rémunération des médecins et de celle représentant des économies. Un solde non dépensé peut signifier que des mesures d'accessibilité n'ont pas été mises en place en temps opportun ou que le volume de services médicaux offerts a été inférieur aux attentes. Ce solde qui augmente année après année est une occasion que le MSSS n'a pas saisie pour éviter d'accumuler des engagements financiers envers les médecins ou pour s'assurer que le volume de services médicaux rendus correspond aux prévisions.

Par ailleurs, peu d'économies récurrentes ont été identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021 (9 % de la cible). Cela laisse craindre que l'objectif de réduction de l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes prévue dans le protocole d'accord de 2019 ne puisse être atteint par des mesures de pertinence. En effet, des économies récurrentes de 182 millions restent encore à identifier afin d'atteindre l'objectif de 240 millions au 31 mars 2023.

Finalement, les ententes de rémunération des médecins sont demeurées aussi complexes qu'en 2015, ce qui nuit à la gestion efficace de la rémunération. Par exemple, cette complexité n'est pas sans conséquence sur les délais de mise en œuvre des modalités de rémunération, tout en occasionnant des difficultés pour produire de l'information de gestion fiable en temps opportun.

CONSTATS

1

Depuis 2015, les coûts de la rémunération des médecins ont été inférieurs (d'un milliard de dollars) à ce qui était prévu dans les ententes, sans que le MSSS convienne de la part du solde non dépensé devant demeurer disponible pour la rémunération des médecins et de celle représentant des économies.

2

Une augmentation de 2 milliards de dollars a été accordée sous différentes formes pour permettre un rattrapage salarial des médecins, sans que le MSSS ait fait les suivis appropriés.

3

Le peu d'économies récurrentes identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021 laisse craindre que l'objectif de réduction de l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes ne puisse être atteint par des mesures de pertinence au 31 mars 2023.

4

Les ententes de rémunération des médecins sont demeurées aussi complexes qu'en 2015, ce qui nuit à la gestion efficace de la rémunération.

ÉQUIPE

Martin St-Louis
Directeur principal d'audit

Sébastien Simard
Directeur d'audit

Mathieu Genesse
Ariane Harvey
Maxime Lessard

SIGLES

ICIS Institut canadien d'information sur la santé

FMOQ Fédération des médecins omnipraticiens du Québec

FMSQ Fédération des médecins spécialistes du Québec

MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux

RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	219
Depuis 2015, les coûts de la rémunération des médecins ont été inférieurs (d'un milliard de dollars) à ce qui était prévu dans les ententes, sans que le MSSS convienne de la part du solde non dépensé devant demeurer disponible pour la rémunération des médecins et de celle représentant des économies.....	223
Une augmentation de 2 milliards de dollars a été accordée sous différentes formes pour permettre un rattrapage salarial des médecins, sans que le MSSS ait fait les suivis appropriés.	227
Le peu d'économies récurrentes identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021 laisse craindre que l'objectif de réduction de l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes ne puisse être atteint par des mesures de pertinence au 31 mars 2023.	234
Les ententes de rémunération des médecins sont demeurées aussi complexes qu'en 2015, ce qui nuit à la gestion efficace de la rémunération.....	239
Recommandations.....	245
Commentaires des entités auditées	246
Renseignements additionnels.....	249

MISE EN CONTEXTE

- 1 En novembre 2015, le Vérificateur général a déposé deux rapports sur la rémunération des médecins, l'un sur la conception et le suivi des ententes de rémunération, l'autre sur l'administration et le contrôle de cette rémunération par la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ).
- 2 Ces travaux d'audit avaient donné lieu à dix recommandations, dont cinq concernaient l'administration et le contrôle de la rémunération. Ces cinq recommandations ont fait l'objet d'un suivi déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2018.
- 3 Le présent rapport aborde les lacunes soulevées dans la conception et le suivi des ententes de rémunération, pour lesquelles cinq recommandations avaient été adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) en 2015. Cette fois, nous avons analysé la conception et la gestion des ententes dans la perspective du renouvellement de ces ententes ayant eu lieu en 2018 et du protocole d'accord signé avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec (FMSQ) en 2019.

Entente générale, accord-cadre et protocole d'accord

En 2018, le renouvellement de l'entente générale avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) et de l'accord-cadre avec la FMSQ prévoit notamment les enveloppes budgétaires pour la période 2015-2023. En décembre 2019, un protocole d'accord signé avec la FMSQ prévoit une diminution progressive de l'enveloppe budgétaire de la rémunération des médecins spécialistes d'ici 2023.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 En 2015, nous avons observé des lacunes dans la conception et le suivi des ententes de rémunération des médecins alors en vigueur, soit celles de 2010-2015. Par exemple, les coûts associés aux deux enveloppes budgétaires (médecins omnipraticiens et médecins spécialistes) étaient de 417 millions de dollars supérieurs à ce qui avait été prévu dans les ententes. Cette situation, combinée aux augmentations accordées pour cette période, plaçait le MSSS devant des enjeux budgétaires importants.
- 5 En décembre 2019, le gouvernement et la FMSQ ont convenu de réduire progressivement l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes pour atteindre une diminution annuelle récurrente de 560 millions de dollars à compter de 2022-2023, et économiser 1,6 milliard en cinq ans. Plus de détails sur les économies prévues dans le protocole d'accord sont présentés dans la section Renseignements additionnels. L'Institut de la pertinence des actes médicaux a alors été créé pour réaliser une partie de cette réduction.

Institut de la pertinence des actes médicaux

L'Institut est notamment chargé d'identifier des mesures de pertinence, soit des mesures visant à restreindre ou à éliminer des actes médicaux inappropriés, rendus à des fréquences excessives ou non conformes aux bonnes pratiques médicales.

6 Pour l'année financière 2019-2020, les coûts associés à la rémunération des médecins s'élevaient à 7,5 milliards de dollars. Depuis 2009-2010, la part de ces coûts dans les dépenses de programmes en santé et services sociaux a varié entre 16 et 22 %. Pendant la même période, le coût par habitant en dollars constants de la rémunération des médecins a augmenté de 32 %, alors que les coûts associés aux autres dépenses de programmes en santé et services sociaux ont crû de 13 %. La croissance cumulée des dépenses par habitant en santé et services sociaux est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Les dépenses de programmes en santé et services sociaux

Les dépenses ont atteint 40,2 milliards de dollars au 31 mars 2020. De ce montant, 36,9 milliards de dollars ont été principalement consacrés au financement des établissements et à la rémunération des médecins.

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

7 Notre audit avait pour objectif d'évaluer la conception et la gestion des nouvelles ententes de rémunération des médecins omnipraticiens et spécialistes pour la période 2015-2023, notamment en déterminant si les lacunes que nous avons cernées en 2015 persistent. Plus spécifiquement, nous avons examiné :

- la conception et la gestion des nouvelles ententes 2015-2023 ;
- les démarches entreprises pour comparer la rémunération des médecins du Québec avec celle des médecins du reste du Canada ;
- les travaux réalisés par l'Institut pour décider des mesures qui permettront de réaliser les économies attendues et de déterminer les réinvestissements afin de moderniser la pratique médicale des médecins spécialistes et d'accroître l'accès à la médecine spécialisée ;
- la complexité des ententes de rémunération des médecins.

8 Nos travaux ont été réalisés auprès du MSSS, du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de l'Institut. Le SCT fait partie des entités auditées en raison d'un décret signé en 2019 attribuant au ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor les responsabilités de négociation dans le cadre du renouvellement des enveloppes budgétaires, bien que le MSSS conserve ses responsabilités dans la négociation permanente relative à l'utilisation et au suivi des enveloppes.

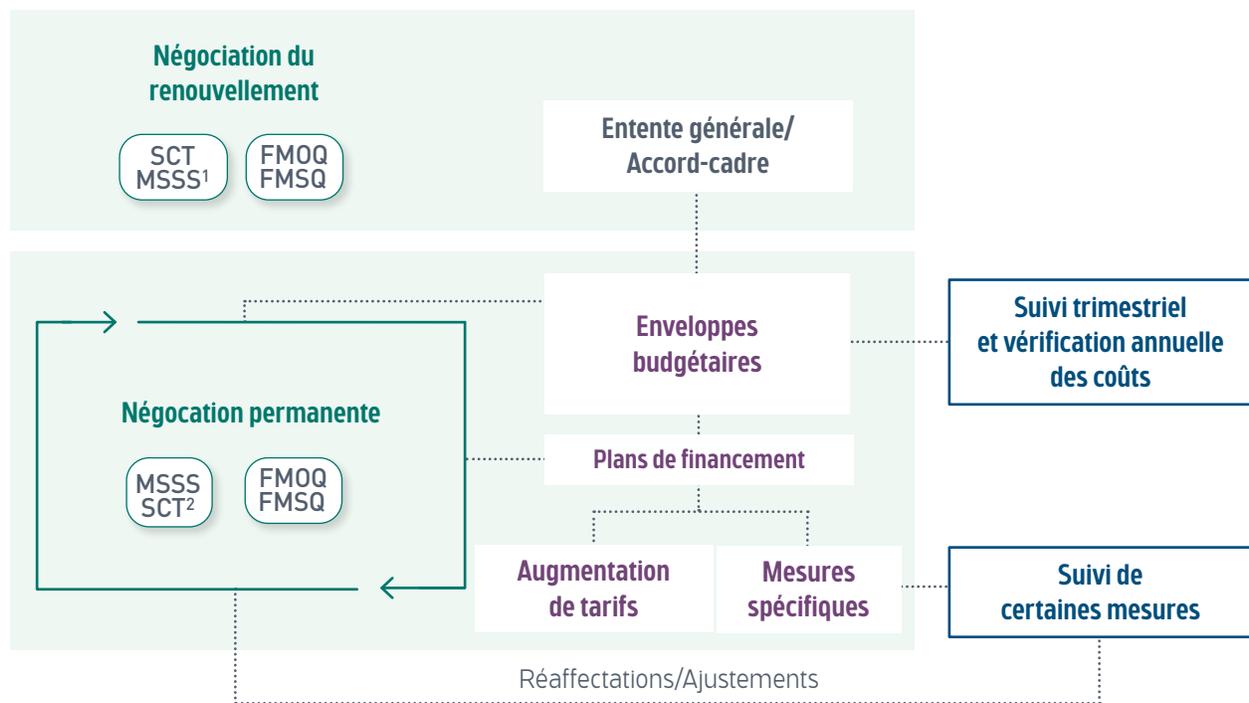
9 La période d'avril 2015 à mars 2020 a fait l'objet de notre audit. Toutefois, certains de nos travaux ont pu avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que les cinq recommandations adressées au MSSS en 2015 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Mécanique de gestion des ententes, en bref

10 Au 31 mars 2021, plus de 10 000 médecins omnipraticiens et plus de 11 000 médecins spécialistes étaient rémunérés par la RAMQ. Cette rémunération est encadrée en vertu d'enveloppes budgétaires et de paramètres négociés dans le cadre d'ententes entre le gouvernement et les représentants de la FMOQ et de la FMSQ. Toute modification des modalités prévues dans les ententes, qu'elle ait ou non un impact financier, est négociée et convenue entre le MSSS et les fédérations de médecins.

11 La figure 1 présente un résumé de la mécanique de gestion de la rémunération des médecins selon ce qui est prévu dans les ententes.

FIGURE 1 Mécanique de gestion de la rémunération des médecins prévue dans les ententes



1. Le SCT consulte le MSSS lors des négociations et conclut le renouvellement.
2. Le MSSS négocie et conclut des modifications qui doivent être approuvées par le SCT.

12 L'exercice de renouvellement des ententes permet notamment de fixer les enveloppes budgétaires et d'orienter l'affectation de nouvelles sommes à une augmentation de tarifs ou à la conception de mesures spécifiques visant, par exemple, l'amélioration de l'accessibilité aux services ou une meilleure continuité des soins offerts.

13 Une fois les enveloppes budgétaires déterminées, l'affectation des nouvelles sommes est convenue dans des plans de financement conçus et mis en œuvre par l'entremise d'un processus de négociation permanent. Il peut donc s'écouler un certain temps entre le moment où les sommes sont devenues disponibles et celui où les parties prenantes conviennent des modalités d'application des mesures ciblées dans les ententes.

14 Pour faire le suivi des coûts associés à la rémunération des médecins en fonction des enveloppes budgétaires et redistribuer les sommes si nécessaires, il existe notamment deux mécanismes :

- une vérification annuelle des coûts, qui consiste pour les parties à faire un suivi des dépenses réelles pour appliquer, au besoin, les mécanismes de contrôle d'un dépassement des budgets ou d'un solde non dépensé ;
- un suivi de mesures spécifiques, qui est parfois prévu lors de la conception d'une mesure afin de considérer l'incertitude entourant les dépenses estimées.

15 Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants dans la mécanique de gestion de la rémunération des médecins sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Plans de financement

Il s'agit de plans qui prévoient l'affectation des nouvelles sommes par année financière. Les plans incluent seulement les sommes prévues pour les augmentations de tarifs et les nouvelles mesures, mais excluent les sommes découlant de l'évolution de la pratique médicale.

Processus de négociation permanent

Ce processus vise également à faire face aux enjeux qui surviennent en cours d'entente. Par exemple, la pandémie a donné lieu à de nouvelles modalités de rémunération des activités effectuées par les médecins omnipraticiens et les médecins spécialistes, qui ont été négociées suivant ce processus.

CONSTAT 1

Depuis 2015, les coûts de la rémunération des médecins ont été inférieurs (d'un milliard de dollars) à ce qui était prévu dans les ententes, sans que le MSSS convienne de la part du solde non dépensé devant demeurer disponible pour la rémunération des médecins et de celle représentant des économies.

Qu'avons-nous constaté ?

16 Pendant la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020, les dépenses de rémunération des médecins ont été inférieures aux enveloppes budgétaires, contrairement à ce que nous avons observé pour la période 2010-2015, alors que les coûts de la rémunération étaient supérieurs aux sommes budgétées de 417 millions. Au 31 mars 2020, le solde cumulatif non dépensé pour la période était de plus d'un milliard de dollars.

17 Même si de nouvelles clauses aux ententes de rémunération le prévoient, le MSSS n'a pas complété les démarches qui lui permettraient d'établir la provenance de ce solde non dépensé afin de déterminer la part des sommes dues aux médecins et la part qui représente des économies.

18 Ce solde qui augmente année après année est une occasion que le MSSS n'a pas saisie pour éviter d'accumuler des engagements financiers envers les médecins ou s'assurer que le volume de services médicaux rendus correspond aux prévisions.



Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Une gestion efficace des enveloppes budgétaires est importante puisque, comme nous l'avons expliqué en 2015, les sommes qui demeurent disponibles à la fin d'une entente de rémunération ont historiquement été utilisées pour le versement rétroactif de forfaits aux médecins ou l'augmentation temporaire de tarifs d'actes médicaux, sans égard à l'amélioration des services.

20 La présence d'un solde non dépensé peut avoir un impact sur l'accessibilité des services de médecine. En effet, ce solde peut signifier que des mesures d'accessibilité n'ont pas été mises en place en temps opportun ou que le volume de services médicaux offerts a été inférieur aux attentes. À titre d'illustration, et sans considérer les enjeux de l'organisation des soins, en 2019-2020 une somme de 100 millions de dollars représentait plus de 250 000 visites en chirurgie, ce qui inclut aussi bien les consultations que la chirurgie elle-même (sur la base du tarif moyen d'une visite).

21 Un suivi rigoureux des dépenses devrait permettre d'affecter les sommes disponibles à bon escient et au moment opportun, et ainsi favoriser le bon fonctionnement du système de santé et de services sociaux. Cette gestion efficace des enveloppes budgétaires est des plus pertinentes dans le contexte du vieillissement et de la croissance de la population, qui accentue la pression sur le portefeuille de la santé et des services sociaux et sur les finances publiques.

Mesures d'accessibilité

Il s'agit de mesures visant à améliorer l'accessibilité aux services médicaux. Les forfaits associés à l'inscription et à la prise en charge de patients par les médecins de famille sont des exemples de mesures d'accessibilité.

Ce qui appuie notre constat

Aucun dépassement depuis 2015, mais un solde non dépensé qui augmente

22 Depuis 2015, il n'y a eu aucun dépassement, mais il y a un solde non dépensé cumulatif de plus d'un milliard de dollars (tableau 1). En 2019-2020, le solde non dépensé représentait 4 % de l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes et 7 % de celle destinée à la rémunération des médecins omnipraticiens.

TABLEAU 1 Évolution du solde non dépensé des enveloppes budgétaires (en millions de dollars)¹

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Médecins spécialistes					
Enveloppe budgétaire	4 547,8	4 850,8	4 761,8	4 863,6	4 916,9
Dépenses	4 502,2	4 784,9	4 600,3	4 713,3	4 719,2 ²
Solde non dépensé	45,6	65,9	161,5	150,3	197,7
Solde non dépensé cumulé	45,6	1 11,5	273,0	423,3	621,0
Médecins omnipraticiens					
Enveloppe budgétaire	2 448,3	2 578,6	2 899,0	2 780,7	2 979,9
Dépenses	2 404,9	2 547,8	2 880,4	2 661,4	2 765,9
Solde non dépensé	43,4	30,8	18,6	119,3	214,0
Solde non dépensé cumulé	43,4	74,2	92,8	212,1	426,1
Solde non dépensé cumulé combiné	89,0	185,7	365,8	635,4	1 047,1

1. L'enveloppe budgétaire des médecins spécialistes pour 2014-2015 s'élevait à 4 112,2 millions de dollars et celle des médecins omnipraticiens à 2 308,7 millions de dollars. Ainsi, la croissance cumulée des enveloppes combinées s'est établie à 23 % entre 2014-2015 et 2019-2020. Ces montants excluent la part des primes d'assurance responsabilité professionnelle assumée par le gouvernement, puisque ce montant est considéré comme hors enveloppe dans les ententes pour 2015-2023.

2. Des ajustements de 5 à 10 millions pourraient être apportés à ces dépenses en raison de certains versements forfaitaires.

Démarche non complétée afin de déterminer les sommes dues aux médecins et celles qui sont des économies

23 Dans notre rapport de 2015, nous avons souligné le fait que les enveloppes budgétaires pour la rémunération des médecins représentaient une garantie quant aux sommes minimales qui leur étaient versées. Dans les ententes de 2018, une clause prévoit maintenant de limiter les sommes non dépensées demeurant disponibles pour la rémunération des médecins à certaines situations précises. Une analyse annuelle est maintenant prévue pour établir les raisons pour lesquelles des sommes n'ont pas été dépensées et déterminer si elles doivent être reportées pour être versées aux médecins dans le futur, ou non. Cette analyse s'applique depuis 2016-2017.

24 Contrairement à ce qui est prévu dans les ententes, l'analyse annuelle des soldes non dépensés n'a pas été complétée. En avril 2021, le MSSS nous a transmis une analyse pour la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020 qui ne concerne que les sommes octroyées pour les plans de financement, ce qui représente une faible part des enveloppes budgétaires. De plus, les résultats de cette analyse n'ont pas fait l'objet de discussions avec les fédérations de médecins comme prévu. On ne peut donc connaître avec certitude la part des sommes dues aux médecins et la part représentant des économies pour le MSSS.

25 Il demeure pourtant que la part représentant des économies peut s'expliquer par un volume de services médicaux inférieur à ce qui était prévu dans les ententes et que cela devrait soulever des interrogations et mener à des actions dans le contexte actuel de difficulté d'accès aux médecins. De plus, en ce qui concerne la part des sommes dues aux médecins, et eu égard à la mécanique de gestion de la rémunération des médecins (figure 1), les parties devraient s'entendre rapidement sur l'utilisation de ces sommes afin de bonifier les services médicaux ou de mettre en place de nouvelles mesures.

Situations autorisant que des sommes demeurent disponibles

26 Pour que les sommes non dépensées demeurent disponibles pour la rémunération des médecins, elles doivent faire partie des exceptions suivantes :

- une augmentation tarifaire qui n'a pas été versée au moment prévu ;
- une mesure convenue qui n'est pas encore mise en application ou dont l'application demeure à convenir ;
- une surestimation du budget prévu pour une augmentation tarifaire¹ ou une mesure.

Exemple de report autorisé

À titre d'exemple, en 2018, une mesure évaluée à 1,7 million de dollars devait permettre au gouvernement de rendre disponibles des équipes comprenant des médecins omnipraticiens pour réaliser des soins intensifs au domicile de patients souffrant de conditions complexes dont l'état était instable, afin d'éviter des recours inappropriés à l'urgence et à l'hospitalisation. La mesure n'a finalement été déployée qu'en décembre 2019, ce qui a occasionné le report d'un solde non dépensé de 1,6 million de dollars.

1. Pour les médecins spécialistes, une surestimation d'une augmentation tarifaire peut aussi créer des sommes disponibles.

Risques liés au contrôle des dépassements

27 À la suite de nos travaux sur les ententes de rémunération 2010-2015, des clauses particulières ont été ajoutées dans les ententes 2015-2023 pour favoriser le respect des enveloppes budgétaires. Dans le cas d'un dépassement, ces clauses visent entre autres à :

- préciser les dépassements découlant de l'évolution de la pratique médicale devant être assumés par le gouvernement ;
- mettre en place des mesures correctives, mais en introduisant une exception pour les médecins spécialistes puisqu'en ce qui les concerne les dépassements découlant de facteurs tels une augmentation de la productivité, une croissance de la population ou des services et le transfert d'activités dans les cabinets privés ne donnent pas lieu à l'introduction de mesures correctives.

Qu'est-ce que l'évolution de la pratique médicale ?

L'évolution de la pratique médicale résulte principalement, mais sans s'y restreindre, de l'ajout net de médecins. À titre illustratif, si 200 médecins ont intégré la pratique au cours d'une année et que 50 autres se sont retirés, l'ajout net de médecins sera de 150. Ainsi, des sommes supplémentaires sont prévues afin de tenir compte des coûts additionnels découlant de leur pratique.

28 Comme il n'y a pas eu de dépassement de coûts depuis 2015, l'efficacité de ces nouvelles clauses n'a pu être évaluée. Toutefois, leur application risque de faire l'objet de différends entre le gouvernement et les fédérations de médecins. En effet, des indicateurs tels que la productivité ou une croissance des services n'ont pas été clairement définis, et laissent donc place à des interprétations qui peuvent être bien différentes.

29 Le MSSS aura d'autant plus intérêt à réaliser un suivi rigoureux des enveloppes budgétaires dans le contexte de l'après-pandémie de COVID-19. En effet, dans les années à venir, le rattrapage des soins à prévoir en raison du délestage de certaines activités risque d'entraîner une augmentation des dépenses de rémunération des médecins, et ainsi de générer le dépassement des enveloppes budgétaires.

CONSTAT 2

Une augmentation de 2 milliards de dollars a été accordée sous différentes formes pour permettre un rattrapage salarial des médecins, sans que le MSSS ait fait les suivis appropriés.

Qu'avons-nous constaté ?

30 Entre 2007 et 2017, les enveloppes budgétaires destinées à la rémunération des médecins ont été augmentées de 2 milliards de dollars afin que leur rémunération rattrape celle des médecins des autres provinces. Toutefois, le MSSS n'avait pas :

- défini clairement l'écart de rémunération pouvant être considéré comme acceptable ni la façon de l'apprécier ;
- mis en place des mécanismes de suivi efficaces de l'évolution de cet écart dans le temps, malgré l'importance des sommes en cause.

31 En 2019, en utilisant notamment des résultats préliminaires d'une démarche d'étalonnage, le gouvernement et la FMSQ ont convenu de réduire graduellement l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes à partir de l'exercice 2018-2019 pour réaliser des économies récurrentes de 560 millions de dollars et atteindre un niveau de rémunération jugé équitable eu égard à la rémunération des médecins des autres provinces. Pour les médecins omnipraticiens, la négociation était toujours en cours au moment de terminer nos travaux.

Pourquoi ce constat est-il important ?

32 Depuis 2003, le gouvernement a accordé d'importantes augmentations budgétaires pour le rattrapage salarial des médecins. Il s'est engagé, dans le cadre d'ententes avec les fédérations de médecins, non seulement à leur offrir une rémunération concurrentielle, mais aussi à la maintenir dans le temps. L'objectif était d'avoir la capacité d'attirer les médecins au Québec et de les retenir.

33 La comparaison interprovinciale est un exercice complexe. En effet, les modes de rémunération et l'organisation des soins varient considérablement d'une province à l'autre. Ainsi, plusieurs ajustements de données sont nécessaires afin d'obtenir une base de comparaison représentative. D'autres facteurs influencent aussi l'analyse, tels que le coût de la vie et la productivité des médecins. Par conséquent, des méthodes de comparaison diversifiées peuvent être utilisées et mener à des résultats significativement différents.

34 Vu l'importance des sommes en cause et l'orientation constante du gouvernement d'améliorer le réseau de la santé, il importe de mettre en place un mécanisme efficace de suivi de la rémunération des médecins, notamment de l'écart de rémunération, qui peut varier dans le temps. Ce mécanisme doit prendre en compte d'autres facteurs, dont la part de la rémunération des médecins dans l'ensemble des dépenses en santé et services sociaux.

Ce qui appuie notre constat

Aucun paramètre important précisé en temps opportun

35 Lorsque le gouvernement s'est engagé à effectuer un rattrapage salarial des médecins québécois pour rapprocher leur rémunération de celle de leurs collègues des autres provinces, en 2003, l'écart de rémunération jugé acceptable n'avait pas été précisé ni la manière de le mesurer. Par conséquent, les parties n'ont pas été en mesure de s'entendre sur l'ampleur de l'écart qui devait être corrigé ni de mettre en place les outils permettant de suivre efficacement cet écart une fois l'exercice de rattrapage entamé.

36 Ce n'est qu'en 2019 que des paramètres permettant de bien évaluer l'écart ont été déterminés. Il a alors été choisi d'utiliser un indicateur de paiement moyen pour établir la base de comparaison des revenus et d'utiliser la méthode des jours temps plein comme indicateur de la charge de travail. Le gouvernement a également ajouté la rémunération hebdomadaire moyenne, compilée par Statistique Canada, comme indicateur du niveau de richesse. Tous ces indicateurs ont permis, entre autres, de prendre en compte une certaine évaluation de la productivité des médecins et le contexte économique propre au Québec.

37 L'application de l'indicateur du niveau de richesse a permis au gouvernement de conclure que la rémunération des médecins spécialistes québécois a été supérieure à la moyenne de la rémunération de leurs collègues des autres provinces à partir de 2015, et que cette situation devrait perdurer jusqu'en 2023.

Méthode des jours temps plein

Il s'agit de la charge de travail exprimée en fonction d'une journée de travail à temps plein type ; des seuils d'activité permettent de ramener une journée de travail à temps partiel en équivalent temps plein.

Rémunération hebdomadaire moyenne

Il s'agit de la rémunération totale versée pour une semaine de travail, divisée par le nombre total de salariés.

Absence des comités de suivi

38 Dans notre rapport de 2015, nous avons constaté que les comités devant effectuer des travaux de comparaison relatifs aux écarts de rémunération et suivre l'évolution de ces écarts n'avaient pas été créés. De ce fait, ces comités n'ont pas pu contribuer à la mise en place de paramètres à considérer lors d'un tel exercice de comparaison.

Rôle prévu des comités de suivi

Par exemple, un comité devait être mis sur pied en 2011 pour suivre l'évolution de l'écart de rémunération interprovincial des médecins spécialistes. Ce comité devait présenter ses conclusions au cours de l'année 2014 et revoir périodiquement, jusqu'au 31 mars 2016, l'ampleur des écarts de rémunération.

39 Ainsi, pendant la période où il était prévu de verser la plus grande part des sommes qui permettraient d'effectuer le rattrapage salarial, aucun comité n'avait été mandaté pour faire le suivi des écarts de rémunération.

Médecins spécialistes : comparaison avec leurs homologues canadiens complétée

40 En mars 2018, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) a reçu le mandat de réaliser un exercice de comparaison interprovinciale selon différentes méthodologies. Son rapport final a été publié en mars 2021. Des résultats préliminaires avaient toutefois déjà été présentés au gouvernement et à la FMSQ en 2019.

41 L'ICIS a utilisé l'exercice 2016-2017 pour effectuer la comparaison interprovinciale. À partir des résultats publiés, le gouvernement a établi que la rémunération des médecins spécialistes du Québec était alors de 11 % supérieure à celle de leurs homologues des autres provinces, et de 17 % supérieure à celle des médecins de l'Ontario.

Institut canadien d'information sur la santé

Il s'agit d'un organisme autonome sans but lucratif spécialisé dans l'analyse statistique des systèmes de santé. Son mandat est notamment de fournir une information comparable et exploitable qui favorise une amélioration rapide des soins de santé et de la performance des systèmes de santé.

TABLEAU 2 Écart de rémunération entre les médecins spécialistes du Québec et leurs homologues des autres provinces pour l'année 2016-2017 (en dollars)

	Québec	Canada ¹	Écart	Ontario	Écart
Revenu moyen des médecins spécialistes	387 180	402 456	-4 %	384 939	1 %
Prise en compte de la charge de travail ²	387 180	385 986	0 %	358 321	7 %
Prise en compte du coût de la vie (RHM)	387 180	346 318	11 %	323 280	17 %

RHM Rémunération hebdomadaire moyenne

1. Toutes les provinces, sauf le Québec.

2. Les données disponibles concernent uniquement le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta.

Sources : ICIS et SCT.

42 En considérant entre autres les résultats préliminaires obtenus par l'ICIS, le gouvernement a demandé de modifier l'entente de 2018 afin de réduire l'enveloppe budgétaire 2015-2023 des médecins spécialistes. Il poursuivait deux objectifs lorsqu'il a amorcé les discussions avec la FMSQ :

- revoir la rémunération des médecins spécialistes de façon à ce qu'elle soit plus équitable et qu'elle reflète l'écart de richesse du Québec avec les autres provinces canadiennes ;
- récupérer des sommes en vue de les réinvestir pour améliorer l'accessibilité aux services médicaux spécialisés.

43 Les négociations ont mené à la signature d'un nouveau protocole d'accord en décembre 2019, dans lequel il est notamment convenu de réduire l'enveloppe budgétaire de la rémunération des médecins spécialistes. Selon le gouvernement, la diminution graduelle de cette enveloppe budgétaire, qui atteindra 560 millions de dollars par année à compter de 2022-2023, permettra de ramener la rémunération des médecins spécialistes au niveau de la moyenne de la rémunération de leurs homologues des autres provinces d'ici la fin de l'entente, en 2023, plutôt qu'à 11 % au-dessus comme c'était le cas en 2016-2017. Le tableau 3 montre l'évolution de la réduction de l'enveloppe budgétaire prévue jusqu'en 2022-2023.

TABLEAU 3 Diminution graduelle de l'enveloppe budgétaire de la rémunération des médecins spécialistes prévue en 2018 (en millions de dollars)

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Entente 2018	4 892,1	5 083,9	5 181,3	5 398,2	5 503,9
Protocole d'accord 2019	4 822,9 ¹	4 916,9	4 900,6	4 994,9	4 943,7
Diminution²	69,2 (1 %)	167,0 (3 %)	280,7 (5 %)	403,3 (7 %)	560,2 (10 %)

1. Ne tient pas compte du réaménagement convenu après la signature du protocole de 2019 qui a eu pour effet d'augmenter l'enveloppe budgétaire pour 2018-2019 à 4 863,6 millions de dollars (tableau 1).

2. La diminution illustrée pour la période 2018-2023 est de 1 480,4 millions de dollars, alors que la diminution totale prévue dans le protocole d'accord de 2019 est de 1 604,7 millions de dollars. La différence de 124,3 millions découle principalement de l'assurance responsabilité professionnelle qui, bien qu'elle soit une composante liée à la rémunération des médecins, est exclue de l'enveloppe budgétaire.

44 Toutefois, un suivi rigoureux devra être effectué, notamment parce que la réduction de l'enveloppe budgétaire repose sur la réalisation d'économies et que différents facteurs peuvent influencer la rémunération réelle, dont le volume des services médicaux rendus. Nous verrons au constat 3 qu'une portion des économies contribuant à cette réduction risque de ne pas être réalisée dans les délais prévus.

Médecins omnipraticiens : comparaison toujours en cours

45 L'ICIS a été mandaté pour comparer la rémunération des médecins omnipraticiens du Québec avec celle de leurs homologues de l'Ontario, en se basant sur l'exercice 2015-2016. Il a remis son rapport final au gouvernement et à la FMOQ en octobre 2019. Au moment de terminer nos travaux, des négociations étaient toujours en cours afin de déterminer les actions à mener. Ces négociations prennent la forme d'un forum de discussion et portent sur :

- l'écart de rémunération avec les médecins omnipraticiens de l'Ontario ;
- l'écart de rémunération entre les médecins omnipraticiens et les médecins spécialistes québécois ;
- l'amélioration de la prise en charge et de l'accès aux soins de première ligne, entre autres par l'accroissement de la part de la rémunération sur base de capitation.

Rémunération sur base de capitation

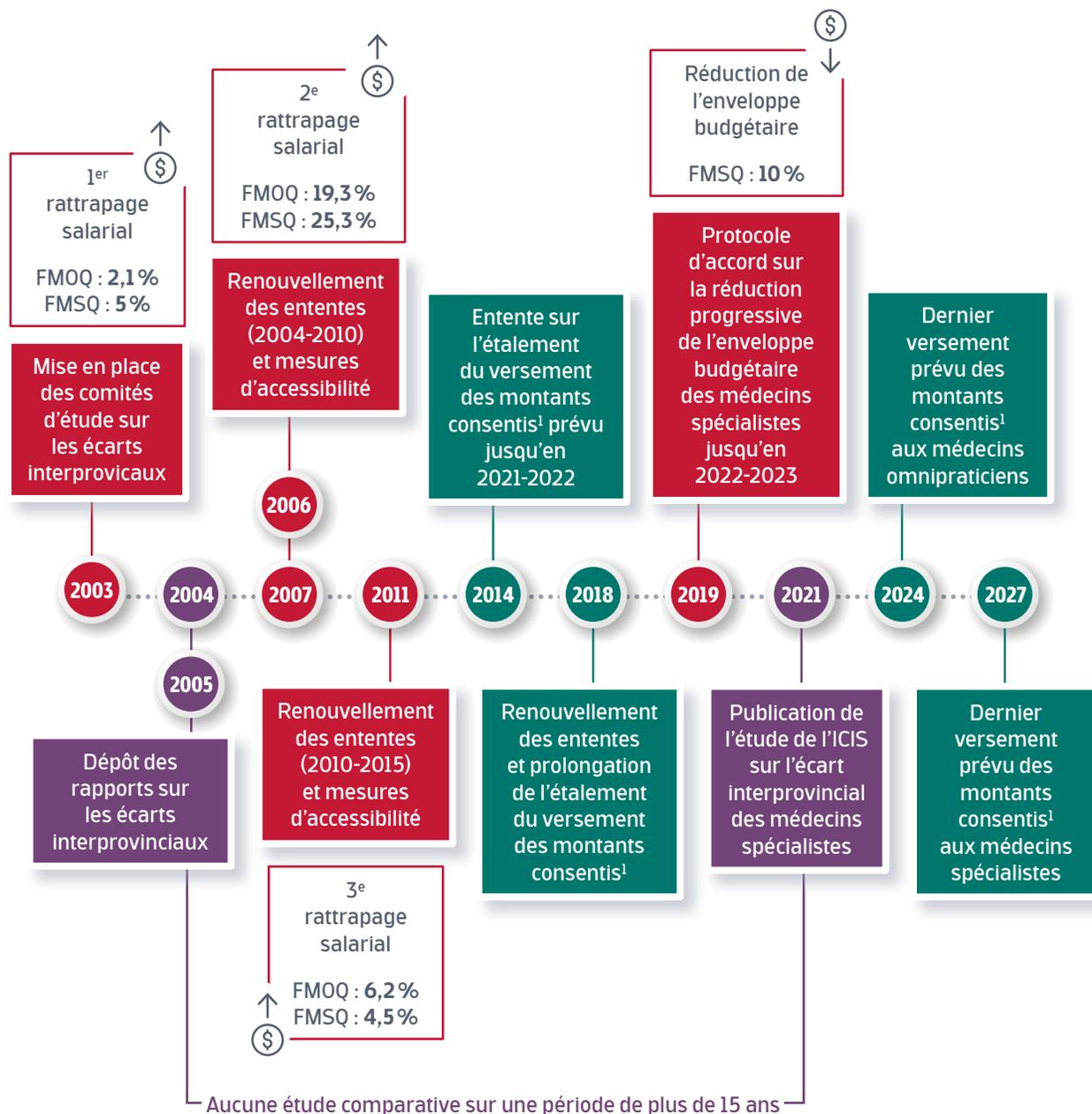
Il s'agit d'un mode de rémunération en fonction de la clientèle prise en charge.

46 Le rapport de l'ICIS demeure confidentiel jusqu'au terme de la négociation entre le gouvernement et la FMOQ. En vertu de l'entente, un processus de négociation, de médiation et de règlement de différends s'enclenche afin de déterminer l'écart à corriger avec les médecins omnipraticiens de l'Ontario en cas de mésentente, mais ce processus est suspendu durant les discussions du forum.

Comparaison de la rémunération des médecins : un exercice long et complexe

47 Il s'est écoulé plus de 15 ans entre le dépôt des rapports des comités d'étude sur la rémunération des médecins en 2004 et la publication de l'étude comparative de la rémunération des médecins spécialistes de l'ICIS. Le renouvellement de 2007 a fait suite à une médiation qui a permis de convenir d'un rattrapage salarial à la lumière des rapports de 2004. Par la suite, le gouvernement a signé deux renouvellements des ententes, sans détenir toutes les informations permettant de situer la rémunération des médecins du Québec par rapport à celles de leurs homologues des autres provinces (figure 2).

FIGURE 2 Dates importantes du rattrapage salarial des médecins



1. Il s'agit des montants consentis lors des renouvellements de 2007 et de 2011.

48 En conséquence, la croissance de la rémunération des médecins a atteint un rythme annuel moyen de 8 % entre 2007 et 2017, alors que la croissance des autres dépenses du portefeuille de la santé et des services sociaux s'établissait à 3 % par année. La croissance des dépenses de rémunération des médecins a ainsi accaparé une part importante de la croissance du portefeuille de la santé et des services sociaux (44 % en moyenne).

49 La rémunération des médecins a accaparé jusqu'à 101 % de la croissance du portefeuille en 2015-2016 (tableau 4), ce qui a contribué à la pression exercée sur le portefeuille de la santé et des services sociaux.

TABLEAU 4 Variation des dépenses du portefeuille de la santé et des services sociaux de 2013-2014 à 2019-2020 (en milliers de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016 ¹	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Part de la croissance du portefeuille destinée à la rémunération des médecins	68 %	20 %	101 %	41 %	4 %	-9 %	4 %
Rémunération des médecins	725 188	213 416	536 277	492 622	102 758	(126 567)	75 356
Variation	13,4 %	3,5 %	8,4 %	7,1 %	1,4 %	-1,7 %	1,0 %
Autres programmes du MSSS	338 354	832 022	(4 892)	696 045	2 672 425	1 583 885	1 984 573
Variation	1,4 %	3,3 %	0,0 %	2,7 %	10,1 %	5,4 %	6,4 %
Portefeuille du MSSS	1 063 542	1 045 438	531 385	1 188 667	2 775 183	1 457 318	2 059 929
Variation	3,5 %	3,4 %	1,6 %	3,6 %	8,2 %	4,0 %	5,4 %

1. La diminution des dépenses des autres programmes du MSSS est influencée par une diminution du coût des médicaments de 79 millions de dollars en 2015-2016.

Source : Comptes publics, volume 2.

CONSTAT 3

Le peu d'économies récurrentes identifiées par l'Institut de la pertinence des actes médicaux en 2020-2021 laisse craindre que l'objectif de réduction de l'enveloppe budgétaire destinée à la rémunération des médecins spécialistes ne puisse être atteint par des mesures de pertinence au 31 mars 2023.

Qu'avons-nous constaté ?

50 Il y a un risque important que les objectifs liés aux économies de pertinence assignés à l'Institut ne soient pas atteints dans les délais prévus. En effet, ayant commencé ses activités en mars 2020, l'Institut n'a pas été en mesure d'atteindre la cible d'économies récurrentes de 70 millions de dollars prévue pour 2020-2021. Il a plutôt identifié une économie récurrente de 6,1 millions de dollars (9 % de la cible). Les économies que ces mesures de pertinence pourraient permettre de réaliser en 2022-2023 sont estimées à 58 millions de dollars récurrents (24 % de l'objectif de 240 millions de dollars).

51 Pour se rapprocher de la cible de 2020-2021, des économies non récurrentes totalisant 55 millions de dollars ont été identifiées, dont certaines découlent de la diminution des activités des médecins spécialistes causée par le contexte pandémique et non de travaux sur la pertinence des actes médicaux. Ces économies ponctuelles pour 2020-2021 devront être réalisées de nouveau lors des prochains exercices, ce qui augmente le risque que l'objectif d'identifier 240 millions de dollars d'économies récurrentes et d'adopter des mesures pérennes ne puisse être atteint d'ici le 31 mars 2023.

52 Le mode de suivi annuel des économies prévu dans le protocole d'accord présente également des lacunes, qui font que les économies annoncées peuvent être surévaluées en raison de la facturation d'actes similaires à ceux ayant été éliminés.

Rôle de l'Institut de la pertinence des actes médicaux

La création de l'Institut a été convenue dans le protocole d'accord signé entre le gouvernement et la FMSQ en décembre 2019. Ce protocole vise notamment la réduction de l'enveloppe budgétaire des médecins spécialistes. L'Institut est chargé d'identifier des actes médicaux inappropriés, rendus à des fréquences excessives ou non conformes aux bonnes pratiques médicales, et d'adopter des mesures visant à les restreindre ou à les éliminer (mesures de pertinence). À titre d'exemple, depuis janvier dernier, par suite de ses travaux, des chirurgiens ne peuvent plus facturer les honoraires additionnels prévus de 111 dollars pour les chirurgies débutant entre 7 h et 8 h, et de 22 dollars par période de 15 minutes pour les chirurgies en cours entre 15 h et 17 h (du lundi au vendredi excluant les jours fériés). De plus amples renseignements sur l'Institut sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi ce constat est-il important ?

53 Le gouvernement et la FMSQ se sont entendus pour réduire de 1,6 milliard de dollars les sommes destinées à la rémunération des médecins spécialistes entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2023. À cette fin, ils ont entre autres prévu que des économies totalisant 450 millions de dollars devaient être réalisées d'ici le 31 mars 2023 grâce aux travaux sur la pertinence des actes médicaux de l'Institut.

54 Il importe que les économies réalisées soient concrètes et fassent l'objet d'une reddition de comptes transparente afin d'atteindre les objectifs recherchés. De plus, les sommes économisées doivent être réinvesties dans le système de santé pour améliorer l'accessibilité aux services de médecine spécialisée, notamment par l'embauche de personnel, la formation (excluant celle des médecins) et la modernisation de la pratique médicale.

Économies liées à la pertinence des actes médicaux facturés

En trois ans, une économie de 450 millions de dollars doit découler des travaux de l'Institut de la pertinence des actes médicaux. Cette économie sera constituée du cumul des économies récurrentes à réaliser sur trois ans, soit de 2020-2021 à 2022-2023. Les cibles sont de 70 millions pour 2020-2021, de 140 millions pour 2021-2022 et de 240 millions pour 2022-2023.

Ce qui appuie notre constat

Non-atteinte de la cible d'économies récurrentes en 2020-2021

55 Ce n'est que 6,1 millions de dollars d'économies récurrentes qui ont été identifiées en 2020-2021, soit 9 % de la cible. De plus, les premières mesures adoptées ont été mises en œuvre seulement en janvier 2021, soit moins de trois mois avant la fin de l'exercice. Le tableau 5 présente le portrait des économies identifiées par l'Institut au 31 mars 2021.

TABLEAU 5 Économies identifiées par l'Institut au 31 mars 2021 (en millions de dollars)

	2020-2021	2021-2022	2022-2023
OBJECTIF : 240 M \$ d'économies récurrentes en 2022-2023			
Cible	70,0	140,0	240,0
Économies récurrentes ¹	6,1	47,6	58,0
État d'avancement	2,5 %	19,8 %	24,2 %
Déficit de réalisation (écart)	63,9	92,4	182,0
OBJECTIF : 450 M \$ d'économies totales de 2020-2021 à 2022-2023			
Cible cumulative	70,0	210,0	450,0
Économies cumulatives ¹	6,1	53,7	111,7
État d'avancement	1,4 %	11,9 %	24,8 %
Déficit de réalisation (écart)	63,9	156,3	338,3
Économies non récurrentes identifiées	55,0		

1. Les premières mesures d'économie sont entrées en vigueur en janvier 2021. Les économies indiquées pour 2021-2022 et 2022-2023 représentent les économies identifiées en 2020-2021 sur une base annualisée ainsi que de nouvelles mesures qui entreront en vigueur après le 31 mars 2021.

Source : Institut de la pertinence des actes médicaux.

56 Les retards constatés quant à l'atteinte des cibles accentuent la pression sur les deux prochains exercices. Ainsi, des économies récurrentes de 182 millions de dollars restent encore à identifier afin d'atteindre l'objectif de 240 millions au 31 mars 2023. Au total, c'est plus de 338 millions de dollars d'économies récurrentes découlant de mesures de pertinence qui devront être identifiées au cours des deux prochaines années.

Des économies non récurrentes sans lien avec la pertinence d'actes médicaux

57 Afin de favoriser l'atteinte de la cible d'économies récurrentes de 2020-2021, l'Institut a pris en considération des économies non récurrentes totalisant 55 millions de dollars. Ces économies ne résultent pas de travaux sur la pertinence des actes médicaux et elles s'éloignent du mandat de l'Institut.

58 Comme l'illustre le tableau 5, le déficit de réalisation des économies récurrentes est de 63,9 millions pour 2020-2021. Le protocole d'accord prévoit qu'un tel déficit (écart) est reporté aux années budgétaires subséquentes jusqu'à ce que les économies soient entièrement identifiées et que des mesures soient adoptées et mises en place pour assurer leur réalisation récurrente. Advenant que certaines économies ne soient pas réalisées dans les délais prévus, il revient à l'Institut de déterminer les ajustements non récurrents à apporter pour que les économies attendues soient réalisées.

59 Or, considérant l'état d'avancement des travaux, c'est plutôt le SCT et la FMSQ qui ont proposé les économies non récurrentes dès 2020-2021. Ces économies découlent de sommes budgétées en 2020-2021 pour la rémunération des médecins spécialistes qui n'ont pas été dépensées compte tenu de l'environnement ou du contexte dans lequel les médecins spécialistes ont exercé leurs activités en 2020-2021. Voici deux exemples d'économies non récurrentes proposées :

- diminution des activités en raison de la pandémie de COVID-19 : 25 millions ;
- réduction temporaire des primes d'assurance responsabilité professionnelle : 16,7 millions.

Suivi déficient des économies réalisées

60 Un suivi annuel pour confirmer la réalisation des économies est prévu au protocole pour les exercices budgétaires 2020-2021 à 2022-2023. Toutefois, le suivi se limite à l'analyse des données liées aux codes de facturation qui ont été modifiés ou supprimés, sans vérifier si les actes médicaux ont pu être facturés à partir de codes d'actes médicaux similaires. Nous avons d'ailleurs pris connaissance de communications dans lesquelles des établissements proposaient aux médecins d'utiliser des codes de facturation alternatifs s'ils jugeaient nécessaire de poser des actes dont le code avait été abrogé. Il y a donc un risque que les économies annoncées soient surévaluées.

61 Le suivi est d'autant plus important que, dans l'éventualité où les économies réalisées s'avèrent moins élevées que ce qui avait été estimé, l'Institut doit apporter les ajustements appropriés, par exemple en récupérant la différence à même les sommes disponibles.

D'autres défis à venir pour réaliser sa mission

62 Au 31 mars 2021, la réaffectation de seulement 352,3 millions de dollars en investissement a été prévue par l'Institut, ce qui représente 22 % de l'objectif à atteindre au 31 mars 2023. De plus, près de 80 % de ce montant provient de dépenses en partie récurrentes ayant été identifiées avant la création de l'Institut.

1,6 milliard à réaffecter dans le système de santé

Un montant de 1,6 milliard de dollars provenant de la réduction de la rémunération des médecins spécialistes devra être réinvesti dans le système de santé. L'Institut est responsable de déterminer la façon dont ce montant sera réaffecté. Celui-ci est constitué de 450 millions de dollars d'économies à réaliser par l'Institut pour la période de 2020-2021 à 2022-2023 et des autres économies découlant de la réduction de l'enveloppe budgétaire prévue dans le protocole d'accord pour la période de 2018-2019 à 2022-2023.

Ces sommes doivent servir à améliorer l'accessibilité aux services de médecine spécialisée. Elles doivent donc ultimement être transférées du programme des services médicaux de la RAMQ vers le budget de dépenses global du MSSS.

63 Lorsque la réaffectation des sommes est déterminée, celles-ci sont investies dans des projets qui doivent être déployés par le MSSS. Voici trois projets qui ont été adoptés récemment et qui devraient être réalisés grâce aux économies.



64 Également, la création de l'Institut n'a pas fait l'objet d'un décret du gouvernement, comme prévu dans le protocole d'accord. Cela a pour effet de limiter l'Institut, qui ne peut, par exemple, signer les ententes convenues pour le réinvestissement des économies, ce qui augmente les délais de réalisation.

65 Les défis de l'Institut sont importants, surtout si on considère sa structure de gouvernance paritaire qui peut complexifier l'obtention d'un consensus et la prise de décisions efficaces. Le comité de gouvernance de l'Institut est composé de 11 membres, soit d'un président, de quatre représentants du gouvernement, de quatre représentants de la FMSQ et de deux représentants du public sans droit de vote. Tout différend au comité de gouvernance peut être déféré à un conseil de règlement composé de trois membres nommés conjointement par les parties. Les décisions du conseil de règlement sont exécutoires, définitives et lient les parties. Ce processus demeure toutefois à être testé.

CONSTAT 4

Les ententes de rémunération des médecins sont demeurées aussi complexes qu'en 2015, ce qui nuit à la gestion efficace de la rémunération.

Qu'avons-nous constaté ?

66 En 2015, nous avons constaté que la complexité de l'application et du contrôle des nouvelles modalités de rémunération des médecins engendrait des délais d'implantation et des coûts de développement des systèmes informatiques. Peu d'améliorations ont été apportées à cet égard.

67 Cette complexité contribue à augmenter les risques d'erreurs de facturation et les délais lorsque vient le temps d'effectuer des modifications. Par exemple, certains codes de facturation tardent à être retirés ou modifiés, et des tarifs ne sont pas ajustés en temps opportun pour prendre en considération les avancées technologiques.

68 De plus, la multiplication des codes de facturation et les changements fréquents apportés aux modalités de rémunération rendent difficile la production en temps opportun d'une information de gestion fiable et comparative, comme le nombre de visites par médecin.

Pourquoi ce constat est-il important ?

69 La pratique médicale est un sujet complexe en raison de sa nature même. Les ententes de rémunération des médecins en vigueur reflètent cette grande complexité, au détriment toutefois de l'amélioration continue et de la recherche d'une certaine efficacité.

70 Il est important que les modalités d'application des ententes de rémunération soient intelligibles pour assurer une compréhension commune des objectifs et une application efficace. Indépendamment de l'organisation des services, il est fondamental de permettre à la société (parlementaires, citoyens, chercheurs, etc.) de comprendre les décisions d'allocation de ressources financières en santé et de pouvoir en discuter. À cet égard, les données relatives à la rémunération des médecins sont une source d'information stratégique pour mieux comprendre et diriger l'offre de services médicaux.

71 Non seulement la complexité de la mécanique de gestion de la rémunération des médecins engendre des délais d'application importants, mais elle rend aussi difficile le traitement de la facturation des médecins, en plus d'être la cause d'erreurs de facturation. De plus, le fait que le gouvernement et les fédérations de médecins aient historiquement voulu prévoir une rémunération associée à plusieurs particularités, comme le lieu de pratique, le contexte dans lequel s'effectue l'acte médical ou la complexité de la clientèle concernée, n'est pas sans conséquence sur l'efficacité de la gestion de cette rémunération.

Ce qui appuie notre constat

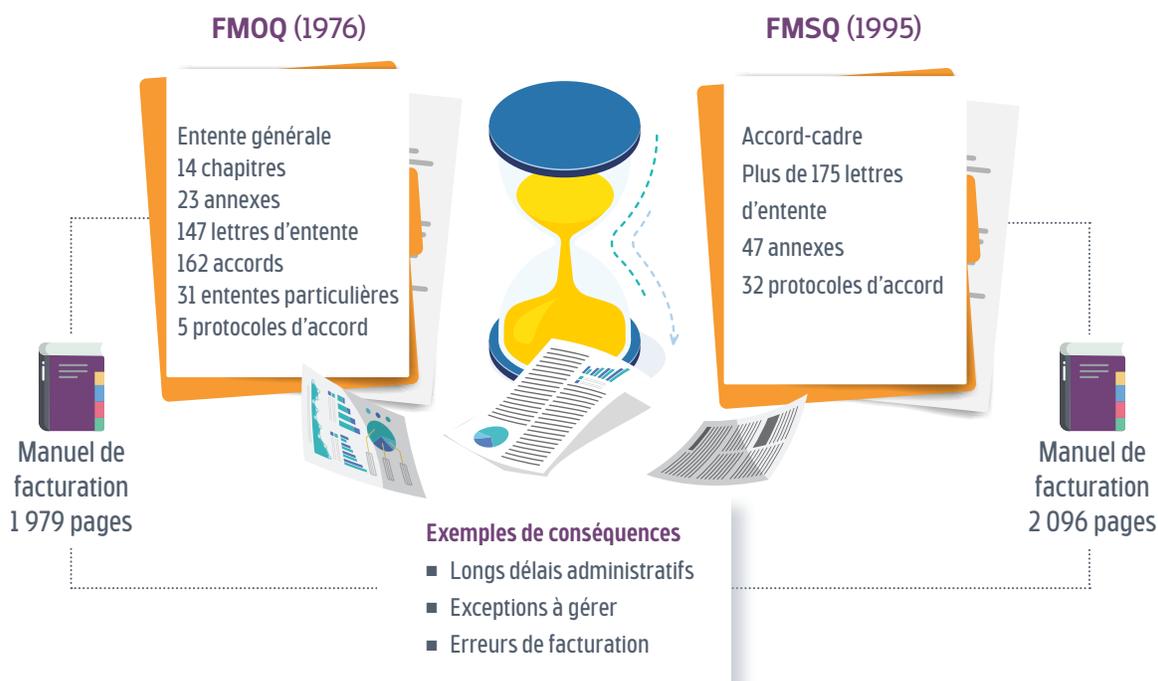
Des ententes complexes

72 Il y a une multitude de documents qui encadrent la rémunération des médecins. En effet, pour les médecins omnipraticiens, l'entente générale présentement en vigueur date de 1976 et est constituée de plus de 350 documents. Pour les médecins spécialistes, l'accord-cadre qui prévaut remonte à 1995 et il s'y greffe plus de 225 documents.

73 Au fil du temps, ces ententes ont acquis de la complexité en raison des mises à jour qui consistent généralement en l'ajout de nouvelles ententes sous-jacentes. Ces ententes sous-jacentes sont consignées dans une multitude de véhicules juridiques distincts, tels un protocole d'accord, une lettre d'entente, une annexe, etc. Il est difficile de déterminer clairement à quelle situation s'appliquent les différents types de documents.

74 En plus de l'entente générale et de l'accord-cadre, la RAMQ produit neuf manuels et sept guides pour accompagner les médecins dans leur facturation.

75 La figure 3 présente le portrait de l'ensemble des ententes et des manuels encadrant la rémunération des médecins.

FIGURE 3 Ententes négociées entre le gouvernement et les fédérations de médecins

76 À titre d'illustration de la complexité, voici des exemples :

- Le protocole d'accord peut être utilisé dans le cadre du renouvellement d'une entente, mais aussi pour établir des modalités complémentaires à la pratique médicale ou à la rémunération. Le protocole d'accord intervenu le 11 décembre 2019 concernant la réduction de l'enveloppe budgétaire réservée à la rémunération des médecins spécialistes en est un exemple.
- La lettre d'entente est utilisée dans plusieurs circonstances, entre autres pour établir des conditions de rémunération spécifiques à un secteur particulier ou à un médecin, ou encore pour convenir de versements forfaitaires, comme la « lettre d'entente 269 concernant certaines modalités de rémunération applicables en période de grippe saisonnière » des médecins omnipraticiens.

77 Depuis l'adoption de l'entente générale avec les omnipraticiens et de l'accord-cadre avec les médecins spécialistes, le nombre de codes de facturation a augmenté de façon considérable ; il est passé d'environ 500 lors des premières ententes à plus de 12 300 en 2021. À ces codes peuvent se greffer plus de 375 éléments de contexte, tels que le lieu de pratique, la région ou la sous-région de pratique ainsi que le moment de la journée ou de la semaine où le service a été rendu. Cet arrimage de la facturation à toutes les possibilités offertes dans le cadre d'une intervention clinique entraîne une pléthore de règles et de codes de facturation. Les manuels de facturation des omnipraticiens et des médecins spécialistes totalisent 4 075 pages, dont 577 concernent uniquement les instructions de facturation.

78 Bien que les médecins demeurent responsables de l'exactitude de leur facturation, plus de 90 % délèguent maintenant cette tâche à des agences de facturation. D'ailleurs, au cours des deux dernières années, le Centre d'assistance aux professionnels de la RAMQ a répondu à plus de 155 000 appels liés à la facturation provenant de médecins et d'agences de facturation, incluant les appels relatifs à ses services en ligne.

79 L'intégration de changements aux ententes exige un développement continu des systèmes informatiques pour intégrer les nouvelles règles de facturation et les contrôles qui y sont liés. Plus d'une trentaine de systèmes informatiques et d'applications sont nécessaires pour gérer la rémunération des médecins. Ainsi, des coûts de refonte des systèmes informatiques sont parfois nécessaires et un budget de 2 millions de dollars est alloué annuellement à la mise à jour des systèmes, lequel est utilisé en grande partie pour l'application des nouvelles modalités négociées.

Une complexité qui a des conséquences sur les délais de mise en œuvre

80 Pour assurer une allocation optimale des ressources financières destinées à la rémunération des médecins, il est essentiel de l'adapter à l'évolution rapide de la pratique médicale engendrée notamment par l'évolution des technologies, des savoirs et de la collaboration interprofessionnelle. On observe toutefois qu'il n'y a pas de processus de révision structuré des tarifs pour s'assurer de leur cohérence avec le temps et l'effort exigés, et que les changements nécessaires à cet arrimage demandent beaucoup de temps. Voici deux exemples de la lenteur des changements.

Plus de cinq ans de négociation pour la révision d'un code de facturation toujours en vigueur

Au cours des dernières années, la technologie de l'oxygénation extracorporelle par oxygénateur à membrane et la collaboration interprofessionnelle ont grandement évolué. Ainsi, une fois qu'un patient est mis sous soutien des fonctions cardio-circulatoires et cardio-pulmonaire, la présence du médecin spécialiste est remplacée progressivement par celles des perfusionnistes ou du personnel infirmier. Cette évolution des rôles fait en sorte qu'il est toujours pertinent de rémunérer le médecin pour le temps qu'il consacre aux ajustements nécessaires de l'appareil et au suivi à distance du patient, mais qu'il n'est plus pertinent de le rémunérer pour la prise en charge complète du patient.

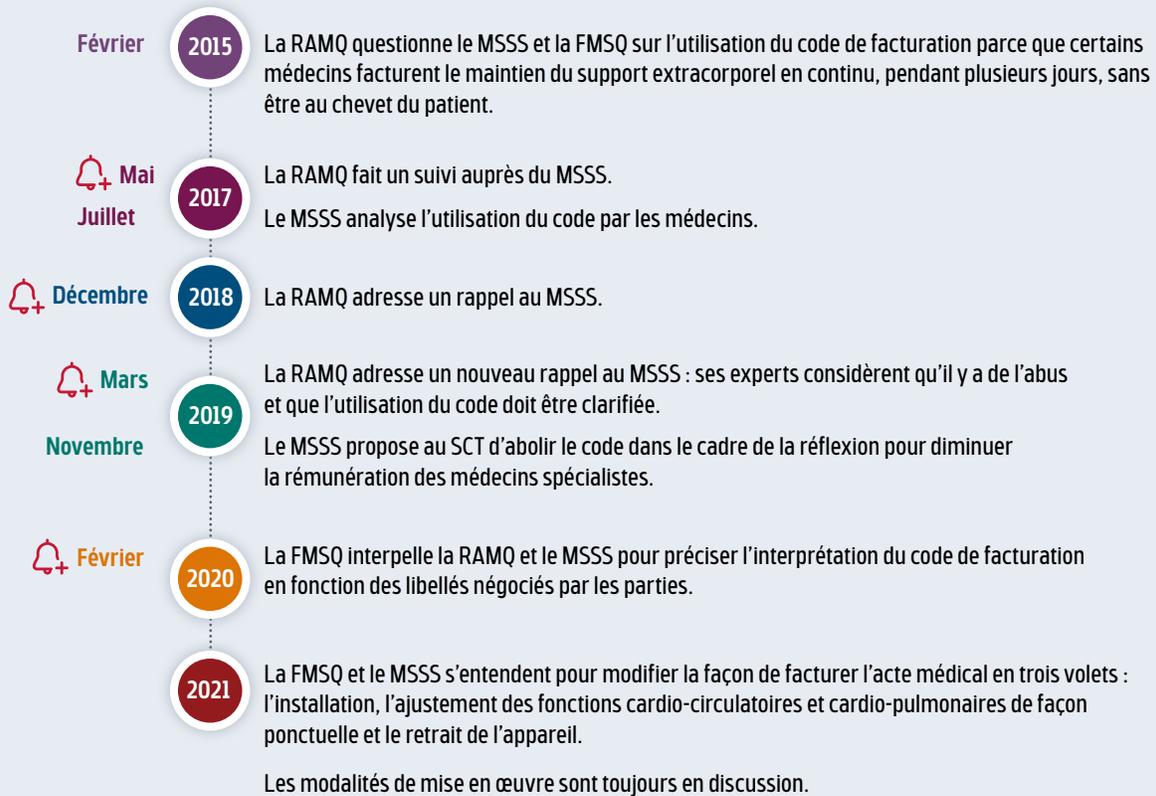
Dès 2015, la RAMQ s'est interrogée sur la facturation des médecins au quart d'heure pour le maintien du support extracorporel, puisque certains médecins le facturaient de façon continue sans être au chevet des patients. La chronologie des événements montre le peu d'avancement depuis.

Agences de facturation

Quelque 180 agences offrent aux médecins des services de facturation auprès de la RAMQ.

Oxygénation extracorporelle par oxygénateur à membrane

Il s'agit d'une technologie d'assistance cardiorespiratoire extracorporelle temporaire destinée exclusivement à la prise en charge de l'insuffisance respiratoire ou cardiaque grave, voire irréversible, et réfractaire à une thérapie conventionnelle.



Malgré les suivis effectués par la RAMQ et le fait que les parties s'entendent sur la nécessité de réviser ce code de facturation, aucun changement n'a été apporté depuis 2015. La dépense annuelle relative à ce code de facturation représente plus de 2,5 millions de dollars.

Plus de trois ans pour abolir les suppléments pour les vêtements de protection

Le supplément pour le port de vêtements de protection a fait l'objet d'une couverture médiatique importante dès janvier 2018. Il s'agit d'une rémunération qui était accordée aux médecins spécialistes qui devaient respecter l'obligation de porter des vêtements de protection pour visiter des patients contagieux. Or, bien que la FMSQ ait annoncé son intention de mettre fin à cette rémunération en mars 2018, l'abolition des codes de facturation pour l'ensemble des spécialités a finalement été complétée en mars 2021 seulement.

Une complexité qui rend l'information de gestion difficile d'accès

81 La multiplication des codes de facturation et son impact sur les systèmes de facturation de la RAMQ nuisent à la capacité de produire une information de gestion pertinente. On constate que la comparaison des données entre les années afin d'identifier des tendances nécessite de multiples ajustements (normalisation) qui s'expliquent par les changements fréquents dans les codes de facturation et les systèmes d'information. Par conséquent, le MSSS est même incapable de suivre des indicateurs de base comme le nombre de visites par médecin.

82 À titre d'illustration, une baisse de 23 % du nombre de visites par jour par médecin omnipraticien a été observée entre 2007 et 2020. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette diminution, notamment certains ajustements aux ententes qui influencent le nombre de visites enregistrées dans les systèmes de la RAMQ. Étant dans l'incapacité de compiler l'intégralité des visites, le MSSS n'est pas en mesure d'évaluer la diminution réelle du nombre de visites et d'en comprendre les causes afin d'en mesurer l'effet sur l'accessibilité des services.

RECOMMANDATIONS

83 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Secrétariat du Conseil du trésor et de l'Institut de la pertinence des actes médicaux. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux et au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1** Réaliser une analyse rigoureuse des dépenses de rémunération des médecins afin de déterminer les causes des écarts budgétaires, notamment en fonction de la prestation de services offerte, et appliquer des mesures correctives en cas de dépassement ou réaffecter les sommes non dépensées en temps opportun.
- 2** Réviser les modalités de rémunération, incluant les codes de facturation, en vue de faciliter leur application et de favoriser la production d'une information de gestion fiable en temps opportun.

Recommandation à l'Institut de la pertinence des actes médicaux

- 3** Réaliser un suivi rigoureux des économies identifiées afin de s'assurer qu'elles sont réelles et qu'elles perdurent dans le temps, ainsi que des réinvestissements convenus eu égard à l'amélioration de l'accessibilité aux services de médecine spécialisée.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) accueille les recommandations émises par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il désire toutefois apporter les précisions suivantes.

« Tout d'abord, il importe de mentionner que le processus décisionnel du MSSS dans le cadre de la rémunération des médecins est fortement influencé par le contexte particulier de négociation entre le gouvernement et les fédérations médicales et finalement par les enjeux d'importance liés à ce dossier. Aussi, lors de la conclusion d'ententes de renouvellement ou de modifications à celles-ci, le MSSS doit tenir compte non seulement du contexte budgétaire du gouvernement, mais il doit toujours prendre en considération l'accessibilité de la population à des soins de santé de qualité, l'organisation efficace des services médicaux et le suivi de l'offre de service des médecins. Ces éléments sont indissociables les uns des autres et influencent de façon importante les orientations et décisions prises par le MSSS et le gouvernement.

« **Recommandation 1**

« Les coûts de la rémunération des médecins ont effectivement été inférieurs d'environ 1 G \$ à ce qui a été prévu aux enveloppes budgétaires négociées. Ainsi, tel que spécifié au paragraphe 26, cela signifie que les engagements financiers du MSSS envers les médecins se limitent, par exemple, à une augmentation tarifaire qui n'a pas été versée au moment prévu, à une mesure convenue qui n'est pas encore mise en application ou dont l'application demeure à convenir ou à une surestimation du budget prévu pour une augmentation tarifaire ou une mesure.

« À ce chapitre, le MSSS estime que les engagements financiers envers les deux fédérations médicales se situent actuellement autour de 100 M \$. Il importe de souligner qu'une part importante de ce solde de 100 M \$ (autour de 60 %) provient de la dernière année budgétaire, soit l'année 2019-2020, pour laquelle les données finales ont été rendues disponibles au MSSS et aux fédérations médicales à l'automne 2020. Selon cette estimation, les économies du gouvernement sont évaluées à près de 900 M \$ pour la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2020.

« De plus, bien que la hauteur de ces sommes n'ait pas encore été convenue conjointement par les parties, le MSSS fait des ajustements aux crédits budgétaires depuis 2019-2020 en fonction des coûts des services médicaux anticipés.

« Par conséquent, la différence d'un milliard entre les dépenses budgétées et les dépenses réelles signifie que le gouvernement a dégagé des économies significatives et que les engagements financiers envers les médecins sont beaucoup moins élevés que prévu.

« Recommandation 2

« Les ententes sont complexes du fait que le MSSS, par sa mission, doit s'assurer que la rémunération des médecins soit harmonisée avec l'organisation des services de santé souhaitée, qu'elle génère une rémunération en fonction des priorités ministérielles et une offre de service accrue de la part des médecins, et ce, en fonction des besoins de la population qui sont en constante évolution. Qui plus est, les modalités de rémunération doivent tenir compte de la réalité de la pratique très diversifiée des médecins qui exercent dans 60 spécialités différentes et dans différents secteurs ou lieux de pratique tels que les établissements, cabinets privés, centres d'hébergement et de soins de longue durée, etc. Une rémunération qui n'est pas adaptée à la réalité de la pratique pourrait avoir des effets non souhaités sur l'accès à des services pour certaines clientèles.

« La préoccupation du MSSS face à la complexité des ententes et la disponibilité de l'information de gestion est majeure et il s'est engagé à poursuivre les efforts entrepris tout en tenant compte qu'il existe un équilibre fragile entre la complexité des ententes, le processus de négociations qui implique, rappelons-le, de s'entendre conjointement sur les modalités de rémunération (et les codes d'actes) et enfin sur les besoins d'informations de gestion du MSSS. À titre de collaborateur de premier plan, la RAMQ est impliquée depuis plusieurs années dans les discussions avec les fédérations médicales et elle supporte le MSSS dans l'application et le suivi des ententes négociées. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) donnera suite aux recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ). Il désire toutefois apporter les précisions décrites ci-dessous.

« D'abord, il importe de prendre en compte que ces recommandations sont en lien avec la rémunération des médecins et qu'à cet effet, le processus décisionnel est influencé notamment par le contexte de la négociation entre le gouvernement et les fédérations médicales. Une négociation impliquant deux parties, elle ne permet pas d'imposer unilatéralement sa position à l'autre.

« Ensuite, le SCT tient à souligner, comme l'indique le VGQ, que les ententes signées en 2018 prévoient une clause qui vient limiter le report des sommes à certaines situations précises, permettant ainsi un meilleur suivi de l'enveloppe.

« De plus, suivant l'entente conclue en 2019 concernant la réduction de l'enveloppe budgétaire globale dédiée à la rémunération des médecins spécialistes, le gouvernement a l'assurance que l'entièreté des économies de 1,6 G \$ sera réalisée. En effet, le Conseil de règlement doit se poursuivre jusqu'à la pleine réalisation de cette somme. Rappelons que les décisions du Conseil de règlement sont exécutoires, définitives et lient les parties.

« Par ailleurs, nul ne saurait nier que la pandémie qui sévit actuellement est venue bouleverser les priorités de tous les acteurs impliqués dans la négociation. Le gouvernement doit donc composer avec cette nouvelle réalité dans laquelle il est difficile de pouvoir apprécier, pour le moment, tous les tenants et aboutissants.

« Enfin, le SCT souscrit aux commentaires du MSSS portant sur les recommandations conjointes. »

Commentaires de l'Institut de la pertinence des actes médicaux

« L'Institut a dû se mettre en place en pleine pandémie mondiale et nous soulignons notre déception que cette situation ayant malheureusement ralenti l'ensemble de la société québécoise n'ait pas été mentionnée dans les contraintes ayant freiné et retardé l'Institut dans sa capacité à pouvoir rencontrer ses objectifs récurrents. En effet, l'Institut a commencé ses activités en mars 2020 et l'estimation des économies relatives aux mesures identifiées représente 58 millions de dollars en 2022-2023 (24 % de l'objectif). Ce qui représente un bon début en si peu de temps. Un suivi de qualité sera de plus réalisé afin de s'assurer qu'elles se matérialisent.

« D'autre part, le protocole d'accord prévoit spécifiquement que si l'objectif financier d'une année ne peut être rencontré, il doit être reporté à l'année subséquente et qu'il reste minimalement en place tant que les mesures ne sont pas en place et que les projets de réinvestissement soient réalisés. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Mesures d'économie prévues dans le protocole
d'accord de 2019 avec les médecins spécialistes

Croissance cumulée des dépenses par habitant
en santé et services sociaux

Faits saillants et recommandations adressées au ministère
de la Santé et des Services sociaux en 2015

Rôles et responsabilités des entités

Structure et fonctionnement de l'Institut
de la pertinence des actes médicaux

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 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Évaluer la conception et la gestion des nouvelles ententes de rémunération des médecins 2015-2023, notamment en déterminant si les lacunes que nous avons relevées en 2015 persistent.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les décisions prises par le SCT et le MSSS lors du processus de négociation des ententes de rémunération reposent sur de l'information pertinente et des analyses rigoureuses à l'égard notamment des coûts liés à la rémunération et des effets de ces décisions sur l'offre de services. ■ Les répercussions des modalités des ententes sur les coûts de gestion et sur l'application du programme de rémunération sont adéquatement évaluées et prises en compte. ■ Les objectifs visés par la rémunération sont clairement définis et font l'objet d'un suivi, ce qui permet d'évaluer les résultats par rapport à ceux-ci et d'appliquer des mesures correctives au besoin. ■ La reddition de comptes liée à la rémunération des médecins est effectuée de manière adéquate et en temps opportun.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 7 mai 2021.

Il porte sur la conception et la gestion des nouvelles ententes de rémunération des médecins 2015-2023 par le SCT et le MSSS. Les constats formulés ne visaient pas à remettre en cause la pertinence ou la qualité des actes professionnels ; ces actes ne font d'ailleurs pas partie de la portée de la présente mission. De plus, nos travaux excluent la refonte des systèmes informatiques de la RAMQ.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du SCT et du MSSS, et nous avons eu des échanges avec les diverses parties impliquées (Institut de la pertinence des actes médicaux, RAMQ, FMOQ et FMSQ).

Nous avons analysé divers documents et exploité les données financières et opérationnelles consignées par le MSSS et la RAMQ relativement à la rémunération. Nous avons aussi analysé des mesures de rémunération spécifiques afin de cerner le cheminement des négociations.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2020 à mars 2021. Ils ont porté sur la période d'avril 2015 à mars 2020. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période, notamment lorsqu'elles permettaient de déterminer les causes de situations observées.

Mesures d'économie prévues dans le protocole d'accord de 2019 avec les médecins spécialistes (en millions de dollars)

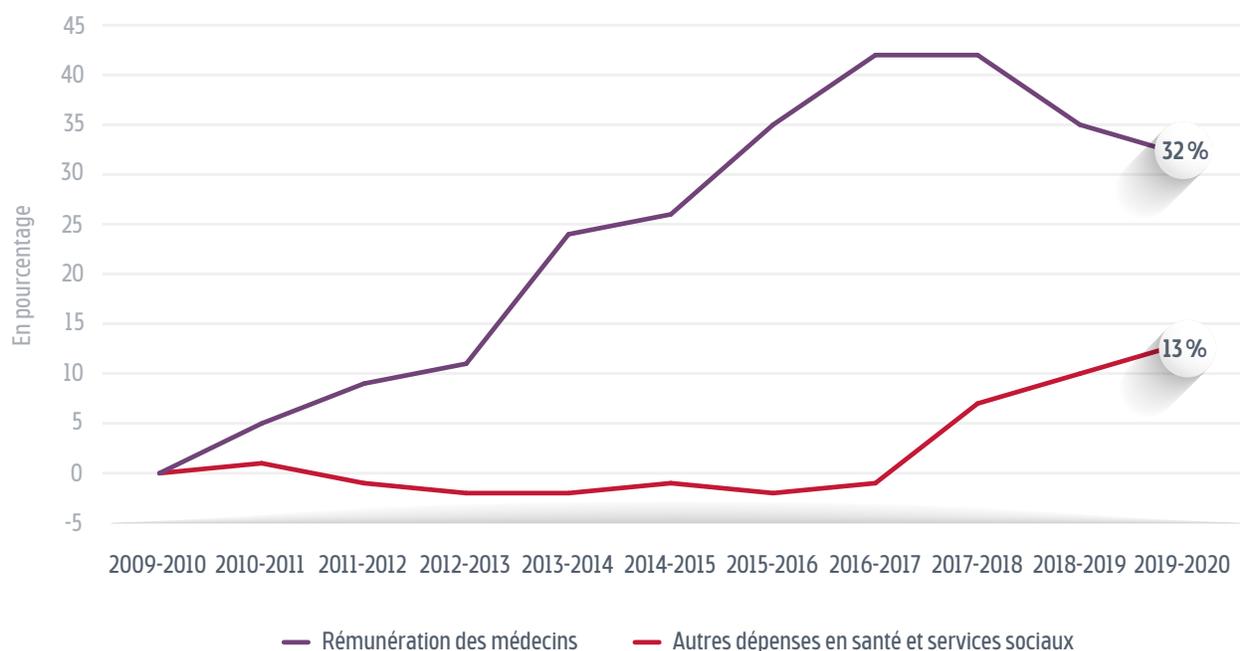
Provenance des économies	Effet récurrent	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	Total
Institut							
Mesures de pertinence des actes médicaux	X	-	-	70,0	140,0	240,0	450,0
Autres économies							
Retrait de mesures spécifiques	X	-	100,5	113,8	113,8	113,8	441,9
Diminution de l'évolution de la pratique médicale	X	-	47,8	96,9	149,5	206,4	500,6
Retrait de sommes disponibles dans le plan de financement		69,2	18,7	-	-	-	87,9
Sous-total		69,2	167,0	280,7	403,3	560,2	1 480,4
Mesures sans impact sur l'enveloppe budgétaire ¹		-	42,0	32,3	25,0	25,0	124,3
Total		69,2	209,0	313,0	428,3	585,2	1 604,7

1. Ces montants découlent principalement de l'assurance responsabilité professionnelle, qui est exclue de l'enveloppe budgétaire, bien qu'elle soit une composante liée à la rémunération des médecins assumée par le gouvernement.

Croissance cumulée des dépenses par habitant en santé et services sociaux

Depuis 2009-2010, le coût par habitant en dollars constants de la rémunération des médecins a augmenté de 32 %, alors que les coûts associés aux autres dépenses de programmes en santé et services sociaux ont crû de 13 % (figure 4). Conséquemment, la part du coût de la rémunération des médecins dans les dépenses de programmes en santé et services sociaux, qui se situait à 16 % en 2009-2010, a progressé jusqu'à 22 % en 2016-2017, pour ensuite diminuer à 18,5 % en 2019-2020.

FIGURE 4 Évolution du coût par habitant des dépenses en santé et services sociaux¹



1. L'évolution a été calculée en dollars constants, c'est-à-dire en éliminant l'effet de l'inflation.

Faits saillants et recommandations adressées au ministère de la Santé et des Services sociaux en 2015

Gestion des enveloppes budgétaires

- Faits saillants** Les coûts associés à la rémunération des médecins dépassent de 416,7 millions de dollars les enveloppes budgétaires globales qui avaient été établies dans les ententes de rémunération 2010-2015. Pour les médecins omnipraticiens, les décisions prises par le MSSS ne respectent pas les modalités prévues dans l'entente de rémunération. Par conséquent, les coûts sont de 32,7 millions de plus que ce qui était prévu. Pour les médecins spécialistes, la sous-évaluation de l'évolution de la pratique médicale lors des négociations a mené à un dépassement de l'enveloppe budgétaire globale de 384 millions.
- Les protocoles d'accord portant sur l'étalement de la rémunération des médecins augmentent les risques liés à la gestion des obligations financières du MSSS. À partir de 2018-2019, des coûts additionnels s'ajouteront aux ententes qui seront alors en vigueur, lesquels atteindront 602 millions en 2020-2021. En outre, l'économie de 394 millions prévue lors de la signature des protocoles ne sera pas au rendez-vous puisque certains éléments viennent réduire significativement cette économie potentielle, voire l'annuler à moyen terme. Par ailleurs, ces protocoles limitent la capacité du ministère à influencer le comportement des médecins par l'intermédiaire de la rémunération.
- Recommandation 1** Revoir le mode de gestion des enveloppes budgétaires globales afin de mieux assumer ses responsabilités relatives à la rémunération des médecins et de permettre une gestion plus économique et transparente de celle-ci.
- Recommandation 2** S'assurer de disposer des outils nécessaires à la comparaison interprovinciale de la rémunération des médecins en vue de dresser un portrait rigoureux de la situation, advenant la volonté de justifier des augmentations salariales sur de telles bases.

Mesures incitant un changement de comportement

- Fait saillant** La conception des mesures incitatives faite dans le cadre de la gestion actuelle des enveloppes budgétaires ne favorise pas l'amélioration réelle de l'accessibilité aux services. Si le MSSS et la fédération médicale ne s'entendent pas sur une cible à atteindre ou sur les conditions à respecter, les sommes disponibles pour la mise en œuvre de mesures incitatives demeurent à l'intérieur de l'enveloppe. Ces sommes seront ultérieurement versées aux médecins, sous une forme ou sous une autre.
- Recommandation 3** Définir des paramètres d'application des mesures incitatives qui entraîneront un changement de comportement significatif chez les médecins et inscrire ces mesures dans une stratégie globale afin de favoriser une efficacité et une efficience accrues de la prestation de services des médecins.

Objectifs pour évaluer l'efficacité des mesures incitatives

- Fait saillant** Des objectifs ont été déterminés pour la quasi-totalité des mesures incitatives analysées mais, sauf quelques exceptions, ils ne sont accompagnés d'aucune cible ni d'aucun indicateur permettant d'évaluer le degré d'efficacité de celles-ci. De plus, lorsque les résultats obtenus montrent peu ou pas d'amélioration dans la prestation de services, les actions entreprises par le MSSS pour corriger la situation sont insuffisantes.
- Recommandation 4** Déterminer des cibles et des indicateurs pour l'ensemble des mesures incitatives, faire un suivi rigoureux de ceux-ci et entreprendre des actions correctives lorsque les résultats ne montrent pas l'atteinte de la prestation de services attendue.

Prise en compte de la complexité des ententes de rémunération

Fait saillant	La complexité d'application et de contrôle des nouvelles modalités de rémunération, les délais d'implantation de celles-ci et les coûts de développement des systèmes informatiques ne sont pas suffisamment pris en compte dans les ententes de rémunération.
Recommandation 5	Tenir davantage compte, en collaboration avec la Régie de l'assurance maladie du Québec, de la complexité d'application des modalités de rémunération convenues avec les fédérations médicales, des coûts de développement des systèmes informatiques et des délais d'implantation de ces modalités dans les systèmes.

Rôles et responsabilités des entités

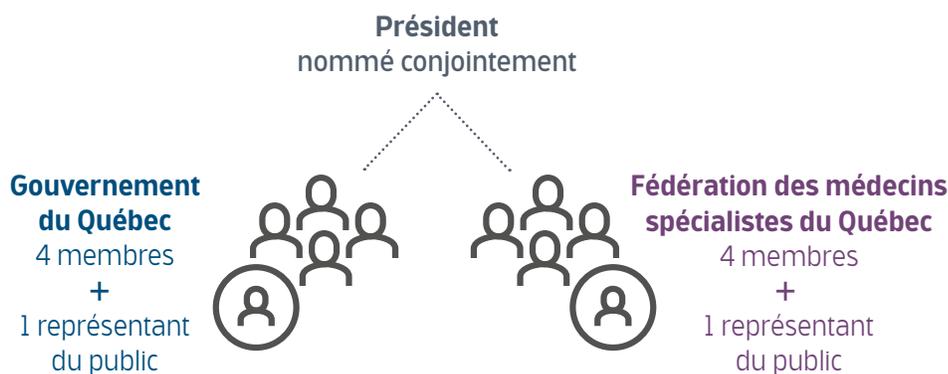
SCT	<p>Le SCT doit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ conclure des ententes concernant le renouvellement périodique de l'accord-cadre avec la FMSQ et de l'entente générale avec la FMOQ ; ■ conclure des ententes ayant un impact sur le niveau des enveloppes budgétaires prévues ou qui sont déterminées d'intérêt par le gouvernement ; ■ consulter le MSSS à l'égard de la négociation de ces ententes.
MSSS	<p>Le MSSS doit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ établir les politiques et les orientations relatives à la main-d'œuvre du réseau de la santé et des services sociaux, en suivre l'application et en faire l'évaluation ; ■ assurer, avec les fédérations de médecins, la négociation permanente relative aux ententes prévues dans l'accord-cadre avec la FMSQ et l'entente générale avec la FMOQ ; ■ assurer tous les suivis concernant les indicateurs cliniques et administratifs pertinents découlant de l'accord-cadre et de l'entente générale ; ■ apprécier et évaluer les résultats en matière de santé et de services sociaux ; ■ collaborer avec la RAMQ et intervenir auprès d'elle, notamment pour l'application des ententes et le contrôle des modalités prévues aux ententes.
Institut de la pertinence des actes médicaux	<p>L'Institut doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ identifier et adopter des mesures de pertinence des actes médicaux visant à restreindre ou à éliminer des actes médicaux inappropriés, rendus à des fréquences excessives ou non conformes aux bonnes pratiques médicales. Ces mesures doivent entraîner une diminution récurrente de 240 millions de dollars pour l'exercice 2022-2023 et de 450 millions pour la période du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2023 ; ■ déterminer la façon dont les économies résultant du protocole d'accord (incluant celles découlant des mesures de pertinence) devront être utilisées afin d'améliorer l'accessibilité des services en médecine spécialisée.
RAMQ	<p>La RAMQ a notamment pour fonction d'administrer et d'appliquer les programmes du régime public d'assurance maladie. À ces fins, elle doit entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ rémunérer les médecins soumis à l'application d'une entente pour un service assuré qu'ils ont eux-mêmes fourni à une personne assurée ; ■ contrôler la conformité de la rémunération versée aux médecins avec les ententes négociées ; ■ conseiller le ministre de la Santé et des Services sociaux et le saisir de tout problème ou de toute question qu'elle juge de nature à nécessiter une étude ou une action ; ■ divulguer au ministre les renseignements nécessaires à la négociation et à l'application des ententes de rémunération, à la gestion de l'effectif qui y est soumis, au suivi du coût des mesures qui y sont prévues et au suivi budgétaire des sommes qu'elle verse.
FMOQ	<p>La FMOQ représente les médecins omnipraticiens du Québec regroupés en 19 associations. Elle a notamment pour objectifs de veiller aux intérêts professionnels et scientifiques de ses membres et de négocier auprès des instances gouvernementales les conditions d'exercice des médecins omnipraticiens dans le but d'améliorer l'offre de soins et de services dans le réseau de la santé.</p>
FMSQ	<p>La FMSQ a pour objectif de défendre et de soutenir les médecins spécialistes de ses 35 associations médicales affiliées qui œuvrent dans le système public de santé, tout en favorisant des soins et des services de qualité pour la population québécoise.</p>

Structure et fonctionnement de l'Institut de la pertinence des actes médicaux

L'Institut de la pertinence des actes médicaux est constitué d'un comité de gouvernance composé de 11 membres, dont des représentants de la FMSQ et du gouvernement du Québec. En plus des 11 membres, le comité de gouvernance s'est adjoint d'un observateur de la FMOQ.

Pour réaliser son mandat, l'Institut s'est doté de sous-comités, soit d'un comité aviseur, et d'un comité de direction. Le comité aviseur analyse et fait des propositions au directeur général de l'Institut en regard des mesures de pertinence et des projets de réinvestissement, qui seront par la suite proposés au comité de gouvernance. La figure 5 présente la composition du comité de gouvernance.

FIGURE 5 Composition du comité de gouvernance de l'Institut¹



1. Le comité de gouvernance peut s'adjoindre des observateurs.

La durée de vie de l'Institut, d'un minimum prévu de trois ans, dépendra de la réalisation des économies de pertinence (240 millions de dollars en 2022-2023 et 450 millions de 2020-2021 à 2022-2023) et des réinvestissements (1,6 milliard de dollars) prévus dans le protocole d'accord signé avec la FMSQ en 2019.

Le mandat du conseil de règlement se poursuit jusqu'au moment où l'entièreté des économies prévues par le protocole d'accord est pleinement réalisée.



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022

Juin 2021

Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire
au développement durable

Maxime Brillant

Édith Lecours

Conseillers

Le présent texte donne au commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit ; il est complémentaire aux constats du Vérificateur général sur le sujet.

SIGLES

CCQ Commission de la construction du Québec

CNESST Commission des normes, de l'équité,
de la santé et de la sécurité du travail

RBQ Régie du bâtiment du Québec

Mise en contexte

1 Le lecteur est invité à lire le rapport d'audit du Vérificateur général sur la gestion des licences d'entrepreneur en construction et la tarification de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) pour bien comprendre la portée du présent texte. Dans ce rapport, le Vérificateur général relève que l'approche de la RBQ visant à déceler et à contrer le travail sans licence est à améliorer. Bien que la RBQ déploie actuellement des efforts non négligeables en ce sens, ce constat m'interpelle parce qu'en plus d'avoir des impacts négatifs, le travail sans licence est associé, selon plusieurs experts, au phénomène indésirable du travail au noir.

2 La lutte contre le travail en non-conformité est essentielle, et ce, pour de multiples raisons. De façon générale, il a des conséquences néfastes sur l'économie en termes d'équité sociale et d'efficacité. De plus, le travail au noir peut causer des préjudices aux travailleurs impliqués en les privant de différents avantages. Les consommateurs faisant appel au travail en non-conformité sont aussi susceptibles de subir des contrecoups. Il s'agit des trois thèmes que j'aborderai dans mes observations après avoir précisé ce qu'on entend par le travail au noir et l'ampleur de ce phénomène.

3 Au terme de mes observations, il m'apparaît que la RBQ doit continuer de bonifier son approche pour déceler et contrer le travail sans licence, ce qui aura comme effet de réduire le travail au noir.

Enjeux de développement durable

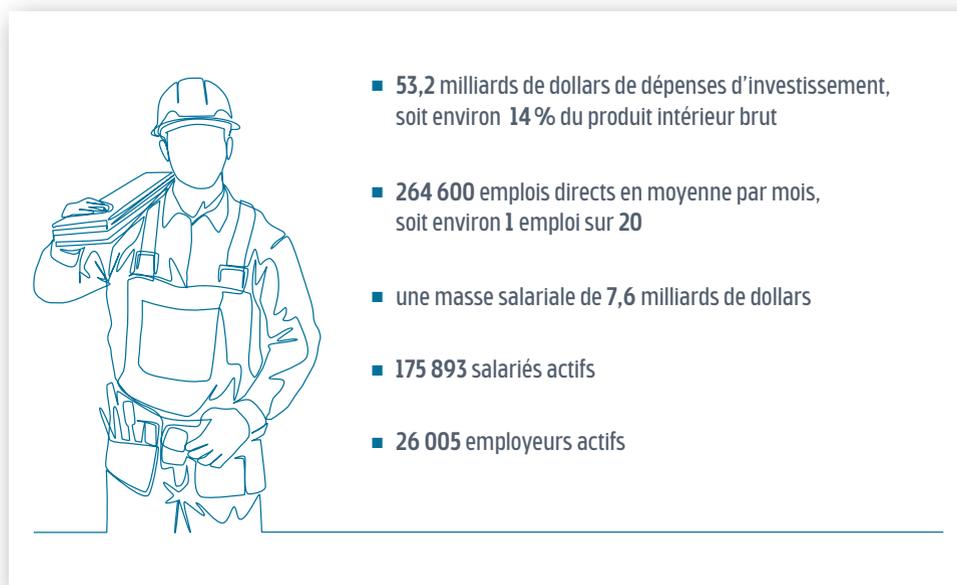
4 Les liens existant entre la question du travail en non-conformité et plusieurs principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ont motivé ma réflexion sur le sujet. Bien sûr, la limitation du travail en non-conformité est nécessaire en vertu du principe d'équité et de solidarité sociales. Le principe de prévention est aussi en cause, puisque le travail en non-conformité peut priver les consommateurs de leurs recours en cas d'insatisfaction et que le travail au noir peut priver les travailleurs de leur protection sociale. Enfin, une moins grande prévalence du travail en non-conformité permet également une plus grande efficacité économique.

5 Le fonctionnement efficace de l'industrie de la construction est d'autant plus important qu'il s'agit d'un joueur majeur de l'économie québécoise (figure 1) et que certaines de ses caractéristiques intrinsèques posent des difficultés particulières.

Travail en non-conformité

Pour simplifier, lorsque le texte traitera du phénomène global du travail sans licence lié au travail au noir, l'expression « travail en non-conformité » sera utilisée. Les expressions « travail sans licence » et « travail au noir » seront employées lorsque certains enjeux seront spécifiques à l'une ou à l'autre de ces réalités.

FIGURE 1 Importance de l'industrie de la construction au Québec en quelques chiffres, pour l'année 2019



Sources : Commission de la construction du Québec et ministère de l'Économie et de l'Innovation.

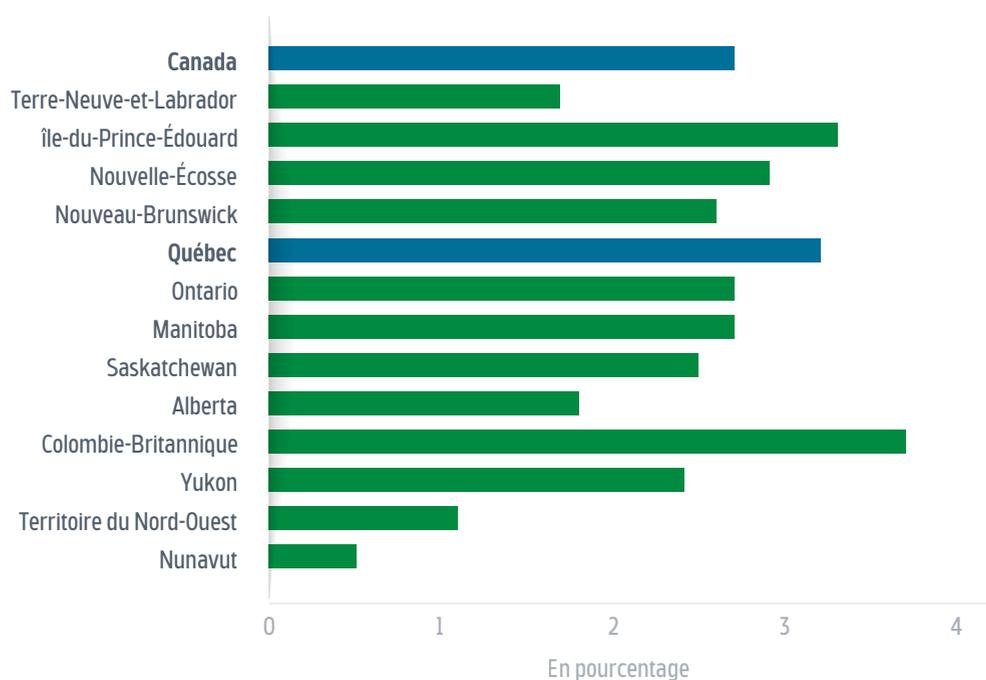
6 L'industrie de la construction se différencie des autres secteurs de l'économie par une instabilité cyclique et saisonnière ainsi que par une grande mobilité de la main-d'œuvre et des entreprises. Le fait que de nombreux travailleurs n'ont pas de lien d'emploi permanent est un autre trait distinctif.

Le travail au noir : un phénomène non négligeable

7 Il n'y a pas vraiment de mesure de l'ampleur du travail sans licence. Toutefois, la taille de ce qu'on appelle l'économie souterraine, dont fait partie le travail au noir, a donné lieu à plusieurs estimations. Statistique Canada définit l'économie souterraine comme un ensemble d'activités économiques de marché qui échappent aux mesures en raison de leur nature cachée, illégale ou non officielle. Ces activités peuvent engendrer des revenus ou des profits. Le travail au noir constitue une de ces activités, dont la particularité est de donner lieu à des revenus non déclarés aux autorités fiscales.

8 Il existe différentes façons de mesurer la taille de l'économie souterraine, et les pays membres de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), dont le Canada, s'y adonnent depuis plusieurs années. De 2014 à 2018, la proportion de l'économie souterraine dans le produit intérieur brut canadien aurait fluctué entre 2,7 % et 2,9 %. Comme le montre la figure 2, parmi les provinces et les territoires, le Québec arrive au troisième rang en 2018, avec une économie souterraine estimée à 3,2 % de son produit intérieur brut.

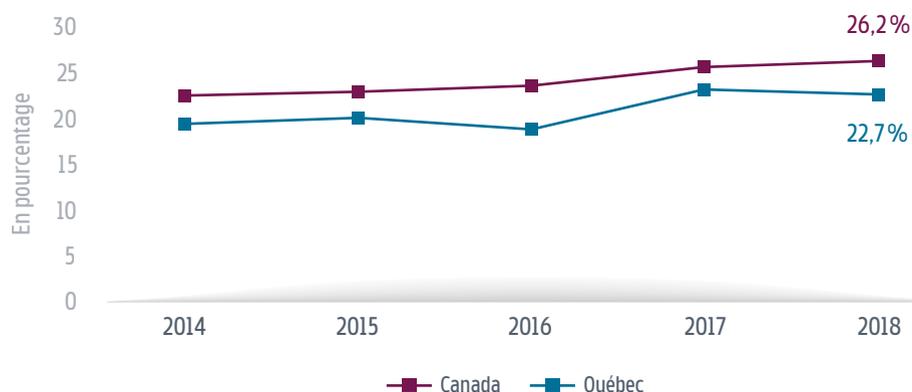
FIGURE 2 Taille estimée de l'économie souterraine en proportion du produit intérieur brut selon la province et le territoire en 2018



Source : Statistique Canada.

9 Historiquement, depuis la première analyse de Statistique Canada sur le sujet en 1992, la construction résidentielle est parmi les industries qui ont contribué le plus à l'activité économique souterraine. En 2018, la construction résidentielle est bonne première au Canada, avec une part de 26,2 % de cette activité, alors qu'elle se situe à 22,7 % au Québec (figure 3). On constate également que, pour les cinq années où cette information est disponible, la construction résidentielle occupe une part moins importante de l'économie souterraine au Québec que dans l'ensemble du Canada.

FIGURE 3 Industrie de la construction résidentielle en proportion de l'économie souterraine



Source : Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec à partir des données de Statistique Canada.

10 Il n'y a pas de raisons claires pour expliquer la différence entre le Québec et le reste du Canada. Selon la RBQ, le cadre formel offert au Québec, notamment par l'attribution de licences d'entrepreneur en construction et par l'obligation de déclarer les travaux de construction et d'obtenir des permis de construire des municipalités, pourrait expliquer que le Québec fasse bonne figure quant à la part de l'économie souterraine occupée par la construction résidentielle dans la province.

11 Par ailleurs, selon l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec, les crédits d'impôt à la rénovation qui ont été mis en place en 2013 au Québec, comme LogiRénov, ÉcoRénov et RénoVert, pourraient faire partie de l'explication. En effet, pour être admissibles à ces mesures fiscales, les ménages effectuant des travaux de rénovation doivent faire affaire avec un entrepreneur licencié, obtenir une attestation de conformité et exiger une facture pour les travaux réalisés. Toutefois, comme ces crédits d'impôt ont tous disparu, le dernier en date à avoir été aboli étant RénoVert (31 mars 2019), il faut se demander si l'absence de crédits d'impôt contribuera à une hausse de la part de la construction résidentielle dans l'économie souterraine au Québec.

12 Des études montrent que les causes du travail au noir sont multiples. Ainsi, plus la réglementation d'un secteur est perçue comme étant contraignante, plus grandes seraient les incitations au travail non déclaré. Par ailleurs, le travail au noir sera plus présent s'il est plus aisé de dissimuler ses revenus au fisc. Par exemple, les entrepreneurs à leur compte et les travailleurs autonomes ont plus de facilité à le faire que les salariés dont l'impôt est retenu à la source.

Le travail en non-conformité : des conséquences sérieuses

Pour l'économie

13 D'abord, le travail sans licence crée une iniquité entre les entrepreneurs. En effet, comme le rapport d'audit l'indique, les entrepreneurs licenciés doivent démontrer leurs compétences, par exemple en réussissant un examen. Pour ce faire, plusieurs paient des frais de formation non négligeables. Une fois leur licence obtenue, ces entrepreneurs doivent aussi acquitter des frais annuels pour la conserver. Les entrepreneurs travaillant sans licence n'ont pas à payer tous ces coûts.

14 Le travail au noir soulève aussi des enjeux d'**équité** importants. Le travailleur qui ne déclare pas ses revenus au fisc ne participe pas de façon équitable au financement des services publics qu'il consomme. En fait, dans une publication parue en 2019, Revenu Québec estimait que, depuis 2008, les pertes fiscales annuelles associées au secteur de la construction se chiffraient à environ 1,5 milliard de dollars.

15 Le principe d'équité horizontale est violé en présence d'une économie souterraine puisque, pour un revenu égal, les personnes qui en dissimulent une partie aux autorités fiscales vont profiter d'un revenu disponible plus élevé que celles qui déclarent leur revenu en entier. Le travail au noir implique aussi que des individus qui cachent des revenus au fisc peuvent éviter les taux d'imposition les plus élevés, ce qui va à l'encontre du principe d'équité verticale.

16 L'**efficacité économique** peut également être affectée négativement par l'économie souterraine. En effet, celle-ci conduit à une réaffectation de certaines ressources vers les secteurs où il est plus facile de frauder le fisc au détriment d'autres secteurs où ces ressources pourraient être utilisées de façon plus productive. En outre, pour rester cachée aux autorités gouvernementales et pour proposer des prix inférieurs aux consommateurs, la production souterraine utilise souvent des méthodes de travail moins efficaces que celles utilisées dans l'économie officielle (ex. : machinerie légère moins visible, travail de nuit). Ces méthodes peuvent entraîner une baisse de productivité et une dégradation des conditions de vie des travailleurs.

Question d'équité sociale

Selon le principe de l'équité **horizontale**, les personnes ayant la même capacité de payer devraient avoir le même fardeau fiscal. En vertu du principe d'équité **verticale**, une contribution fiscale accrue doit être exigée des plus nantis. Au Québec, la progressivité des taux d'imposition en fonction du revenu, un levier agissant sur les inégalités économiques, permet la mise en application de ce principe.

17 Le recours au travail en non-conformité peut aussi fausser le jeu de la concurrence. Ainsi, certains entrepreneurs pourraient être tentés de se tourner vers le travail sans licence ou le travail au noir pour être plus aptes à affronter une concurrence déloyale. Des chercheurs ont désigné ce phénomène par l'expression « effet de pairs ». Par exemple, si une politique publique, comme une fiscalité plus contraignante, entraîne davantage de travail au noir, l'effet de pairs peut amplifier ce phénomène non souhaitable.

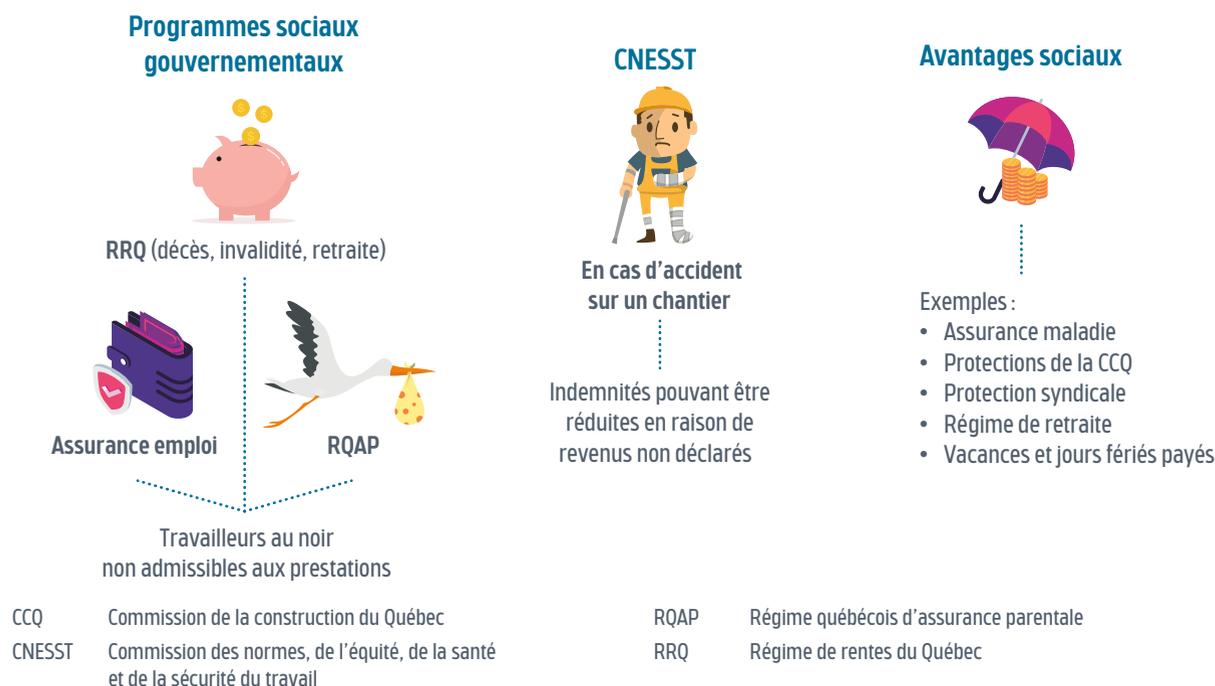
Effet de pairs

L'effet de pairs est un effet d'imitation ou de conformité. Dans le cas qui nous occupe, cela implique que l'adoption d'un comportement frauduleux par les pairs peut inciter à les imiter. Ce faisant, l'effet de pairs est susceptible de contribuer à la propagation de la fraude dans une région ou une activité donnée.

Pour les travailleurs

18 Au-delà des conséquences touchant l'ensemble de l'économie, il y a des problématiques plus spécifiques qu'il faut relever, notamment du côté des travailleurs qui s'adonnent au travail au noir. En effet, ceux-ci peuvent être privés de différentes protections, auxquelles ils auraient normalement accès si leur travail était déclaré. La figure 4 présente un résumé de ce que peut perdre un travailleur au noir.

FIGURE 4 Protections dont les travailleurs au noir peuvent être privés



19 En cas d'accident causant une lésion sur un chantier, un travailleur qui a fait une sous-déclaration de ses revenus risque de ne pas être indemnisé par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) à la hauteur du montant qu'il aurait pu recevoir s'il avait déclaré tous ses revenus. En effet, il faut garder à l'esprit que les indemnités de remplacement du revenu de la CNESST, versées au cours d'un arrêt de travail, dépendent du revenu prévu par contrat ou récemment gagné.

20 Le travailleur au noir peut aussi perdre les avantages sociaux habituellement associés à un emploi officiel, comme le régime de retraite de l'industrie de la construction. Notons également qu'en cas de perte de salaire due à la faillite d'un employeur par exemple, les employés qui participent sciemment au travail au noir ne sont pas admissibles au Fonds d'indemnisation des salariés de l'industrie de la construction administré par la Commission de la construction du Québec (CCQ).

21 Enfin, le travail au noir peut ralentir un travailleur dans le cumul des heures nécessaires pour obtenir un certificat de compétence de la CCQ. Ce certificat étant obligatoire sur la majorité des chantiers, le travail au noir prive ainsi le travailleur d'occasions intéressantes d'exercer son métier.

Pour les consommateurs

22 Les consommateurs qui font faire des travaux en non-conformité encourent des risques qui peuvent être non négligeables. Il y a deux grands types d'impacts potentiels : des risques juridiques et des risques financiers.

Risques juridiques

23 D'abord, advenant un litige avec un entrepreneur qui travaille au noir, il réside un risque que l'entente entre celui-ci et le client ne soit pas reconnue par les tribunaux. En effet, la Cour du Québec a déjà rendu un jugement en ce sens par le passé. Selon cette décision de 2018, le contrat qui faisait l'objet du litige était réputé n'avoir jamais existé, car il allait à l'encontre de l'intérêt commun. Lorsque cette situation se produit, le consommateur risque de perdre l'accès aux protections prévues par la loi en cas de malfaçon ou de vice de construction.

24 Un consommateur peut également avoir des difficultés à faire des réclamations d'assurance en cas de sinistre ou de mauvais fonctionnement s'il n'a pas de factures en bonne et due forme.

25 De même, engager un entrepreneur sans licence prive le consommateur des garanties auxquelles il aurait eu droit si celui-ci était en règle, notamment le recours possible au montant de cautionnement exigé par la RBQ, dont le rapport d'audit fait état. De plus, comme le rapport le signale, la majorité des entrepreneurs titulaires d'une licence ont démontré leur compétence avant que la RBQ leur délivre une licence, notamment en ce qui a trait à leur connaissance de la loi afférente à la licence. Si un entrepreneur sans licence a une connaissance inadéquate de la loi, ses travaux pourraient ne pas être conformes à la réglementation.

Risques financiers

26 Un consommateur qui accepte que des travaux soient réalisés sur sa propriété sans exiger des factures officielles court également le risque de perdre son droit à des subventions pour la rénovation. En effet, il est habituellement nécessaire de faire la preuve des travaux réalisés et du prix payé afin de bénéficier des divers programmes d'aide financière en habitation mis en place notamment par les différents paliers de gouvernement.

27 De même, un propriétaire qui vend son immeuble ayant fait l'objet de rénovations au noir pourrait devoir se contenter d'un prix de vente inférieur à ce qu'il en aurait été autrement. En effet, lors de toute transaction concernant un immeuble, il est intéressant pour l'acheteur d'être rassuré sur les différents travaux qui ont été exécutés jusqu'au moment de la vente. La réalisation de travaux peut être difficile à attester lorsqu'ils ont été faits au noir et qu'aucun reçu, facture ou soumission n'existe à leur égard.

28 Outre les risques mentionnés ci-dessus, le consommateur pourrait obtenir de moins bons services. En effet, pour proposer des prix plus intéressants à ses clients dans le cadre d'un contrat conclu en non-conformité, un entrepreneur pourrait être tenté d'embaucher des travailleurs moins expérimentés, ce qui pourrait diminuer la qualité du travail.

