

# RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC  
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 20 21  
20 22

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

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

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

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

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN 978-2-550-90485-4 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-90486-1 (version PDF)



Québec, novembre 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 novembre 2021. 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

<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapitre 1</b> Observations de la vérificatrice générale .....	3
<b>Chapitre 2</b> Appareils suppléant à une déficience physique .....	12
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 3</b> Centre de services scolaire de Montréal : allocation et gestion des ressources .....	60
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 4</b> Gestion des projets majeurs d'infrastructure .....	106
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 5</b> Mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie .....	160
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 6</b> Registre foncier et cadastre : accès et gestion de l'information foncière ....	190
<i>Audit de performance</i>	
<b>Chapitre 7</b> Cybersécurité .....	232
<i>Étude</i>	
<b>Document annexé</b> Observations de la commissaire au développement durable sur l'audit de performance <i>Gestion des projets majeurs d'infrastructure</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, dans la mesure qu'il juge appropriée, des audits financiers, des audits de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que des audits de performance. Le champ de compétence du Vérificateur général 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 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, la commissaire au développement durable offre une réflexion complémentaire aux rapports d'audit, qui met en évidence les enjeux de développement durable. Pour le présent tome, ces observations complètent les constats formulés par le Vérificateur général dans le chapitre 4 portant sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure.



CHAPITRE 1

OBSERVATIONS  
DE LA VÉRIFICATRICE  
GÉNÉRALE

# TABLE DES MATIÈRES

Projections à long terme .....	5
Travaux préparatoires en vue du rapport préélectoral 2022 .....	8
Pandémie de COVID-19 : suivi de la stratégie d'audit .....	9
Contenu du présent tome .....	10

# PROJECTIONS À LONG TERME

1 Les documents budgétaires du gouvernement, tels que le budget et la mise à jour économique et financière, présentent principalement des prévisions sur un horizon de cinq ans. Il en est de même pour le rapport préélectoral, comme le requiert la *Loi sur le ministère des Finances*.

2 Or, la publication à intervalles réguliers, par le gouvernement du Québec, d'un rapport sur la viabilité des finances publiques sur un horizon supérieur à cinq ans permettrait d'évaluer l'impact des défis à venir et d'en informer la population. Ce type de rapport serait donc un complément fort utile aux prévisions budgétaires. D'autres gouvernements à travers le monde ont adopté cette pratique. C'est entre autres le cas du gouvernement du Canada qui a publié, en 2018, des projections économiques et budgétaires à long terme jusqu'en 2055. Le document contient notamment :

- des projections démographiques (ex. : taux de fécondité, taux d'immigration annuel) ;
- des projections économiques (ex. : croissance du produit intérieur brut [PIB] réel et du PIB nominal, taux d'intérêt) ;
- des projections budgétaires en dollars ainsi qu'en proportion du PIB (ex. : revenus, dépenses de programmes, solde budgétaire, niveau de la dette).

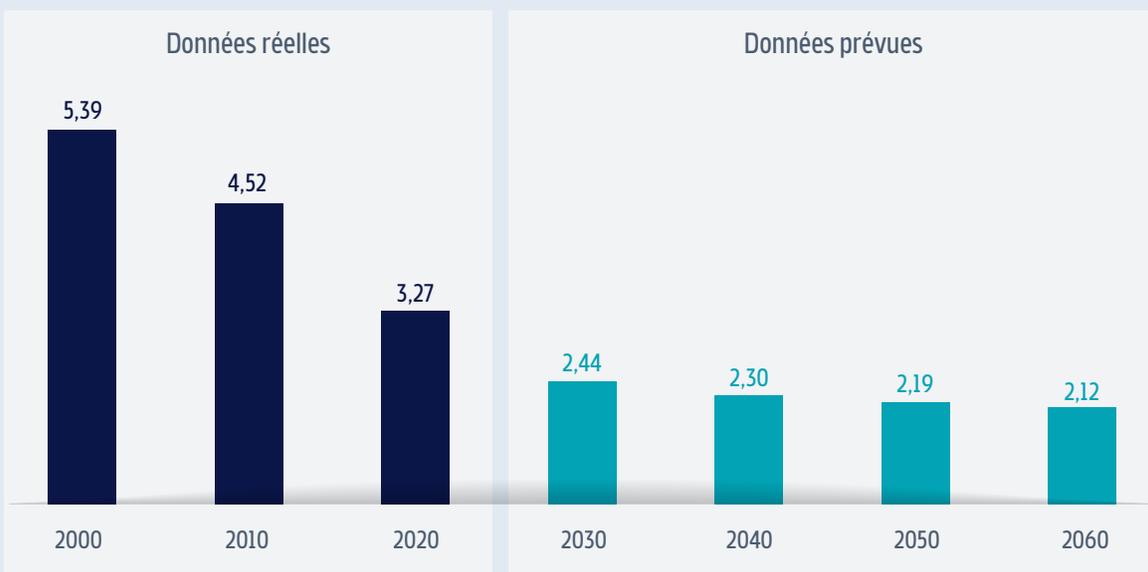
3 En 2014 et en 2015, nous avons déjà abordé ce sujet dans des rapports à l'Assemblée nationale. Nous avons notamment mentionné que la mise en perspective des prévisions budgétaires à l'intérieur d'une vision à plus long terme de l'évolution des finances publiques permettrait d'illustrer dans quelle mesure les modifications apportées aux revenus et aux dépenses seraient suffisantes, et quelle serait l'ampleur des autres gestes à poser pour maintenir à moyen et à long terme l'équilibre budgétaire au Québec. Cet élément a aussi fait l'objet, en 2015, d'une recommandation de l'Organisation de coopération et de développement économiques. En 2012, le Bureau du vérificateur général du Canada a également adressé une telle recommandation au ministère des Finances du Canada.

4 La publication de projections à long terme est d'autant plus importante que le Québec devra faire face à de nombreux défis au cours des prochaines années. La pandémie de COVID-19 en a mis plusieurs en relief. L'évolution démographique, qui entraîne une diminution marquée des personnes de 15 à 64 ans (bassin de travailleurs potentiels) par rapport à la population totale et une augmentation du pourcentage des aînés (65 ans et plus), de même que les changements climatiques et le vieillissement des infrastructures sont des exemples de défis qui s'inscrivent dans des perspectives économiques et financières à moyen et à long terme. De plus, la pandémie et les mesures mises en place pour atténuer ses effets ont eu pour conséquence d'augmenter le taux d'endettement du Québec et ont induit un certain degré d'incertitude à l'égard des prévisions économiques et financières de la province.

## Effets du vieillissement de la population sur les finances publiques du Québec

Pour démontrer l'importance des projections à long terme, nous illustrons, dans la figure 1, le vieillissement accéléré de la population du Québec, qui se traduit par une baisse de la proportion des personnes de 15 à 64 ans (bassin de travailleurs potentiels) et une hausse de celle des aînés (65 ans et plus).

**FIGURE 1** Ratio des personnes de 15 à 64 ans par rapport aux aînés



Source : Institut de la statistique du Québec.

Selon les plus récentes projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec, le nombre de personnes de 15 à 64 ans par rapport aux aînés continuera de diminuer au cours des prochaines années. Le ratio passerait de plus de **cinq travailleurs potentiels** pour **une personne aînée** en 2000 à un peu plus de **deux travailleurs potentiels** pour **une personne aînée** dès 2030.



La diminution des personnes de 15 à 64 ans par rapport à la population totale risque notamment d'accroître la pénurie de main-d'œuvre, ce qui réduirait la croissance du PIB et les revenus du gouvernement.

5 En raison des différents défis que le Québec devra affronter dans l'avenir, il apparaît plus opportun que jamais que le gouvernement effectue des projections à long terme. De telles projections sont importantes, car elles peuvent aider le gouvernement à prendre des décisions qui préserveront la viabilité des finances publiques afin d'atténuer le plus possible les effets négatifs des défis à venir et d'assurer une répartition équitable des dépenses publiques et du fardeau fiscal entre les générations. La publication de projections à long terme peut également alimenter le débat public sur les choix qui pourraient devoir être faits. À notre avis, de telles projections devraient être réalisées, entre autres, pour le total des revenus, le total des dépenses, le niveau de la dette et le PIB réel. Nous incitons donc le gouvernement à publier à intervalles réguliers des projections sur un horizon supérieur à cinq ans.

# TRAVAUX PRÉPARATOIRES EN VUE DU RAPPORT PRÉÉLECTORAL 2022

6 En août 2022, conformément à sa loi constitutive, le ministère des Finances devra publier un deuxième rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec, et ce, avant la tenue des élections générales qui auront lieu en octobre 2022. Ainsi, pour une seconde fois, le Vérificateur général devra formuler sa conclusion sur la plausibilité des hypothèses et des prévisions présentées dans ce rapport. À cet égard, nous avons commencé la planification de nos travaux et nous avons notamment eu des discussions avec les organismes centraux.

7 Une des premières étapes à réaliser en vue de délivrer notre conclusion sur le rapport préélectoral 2022 consiste à effectuer le suivi des recommandations que nous avons formulées de 2016 à 2018 sur les processus budgétaires des ministères et organismes. Notre objectif est d'évaluer si les lacunes que nous avons relevées dans le passé ont été corrigées.

8 Les travaux que nous avons menés démontrent que les entités ont donné suite à plusieurs recommandations en corrigeant les lacunes ou en étant en voie de les corriger. Toutefois, pour certaines lacunes que nous avons décelées et qui dataient parfois de 2016 ou de 2017, des entités tardent toujours à apporter des correctifs.

9 Par conséquent, nous incitons les entités à poursuivre l'amélioration de leurs processus budgétaires afin qu'elles bonifient la qualité de leurs prévisions, notamment d'ici la production du rapport préélectoral 2022. Lors de nos travaux sur ce rapport, nous resterons attentifs à toute situation nécessitant la formulation de nouvelles recommandations.

# PANDÉMIE DE COVID-19 : SUIVI DE LA STRATÉGIE D'AUDIT

10 En mars 2021, nous avons publié un rapport intitulé *Pandémie de COVID-19 : stratégie d'audit*, lequel découlait d'une analyse de l'impact de la pandémie sur les principaux secteurs touchés afin de cerner les enjeux qui y sont associés. Notre stratégie d'audit tenait compte de l'ampleur des sommes prévues par le gouvernement du Québec pour faire face aux conséquences de la pandémie, ainsi que de l'incidence de cette dernière sur les services à la population.

11 Le présent tome inclut les résultats de nos travaux sur les premiers sujets que nous avons retenus dans cette stratégie, soit un audit sur les mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie et une étude sur la cybersécurité. Les travaux sur les autres sujets seront publiés dans les prochains tomes. Par exemple, les travaux sur la télésanté ainsi que ceux liés à nos travaux en audit financier seront publiés en mars 2022.

12 Par ailleurs, plusieurs des sujets retenus dans cette stratégie concernent le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), dont un traitant de la gestion des délais d'attente en chirurgie. Or, force est de constater que les répercussions de la quatrième vague, combinées à d'autres enjeux auxquels doit faire face le réseau de la santé et des services sociaux, placent toujours le MSSS et les établissements dans une situation critique. Ainsi, tous les intervenants du MSSS et des établissements doivent consacrer leurs efforts à la gestion de cette situation. De plus, selon notre appréciation de l'application des recommandations formulées dans le rapport d'audit intitulé *Services chirurgicaux*, qui a été effectuée en 2020-2021, le MSSS n'avait toujours pas réalisé de progrès satisfaisants quant à la qualité des données relatives aux délais d'attente en chirurgie, ce qui ne nous permet pas de dresser un portrait fiable de l'évolution de ces délais depuis le début de la pandémie. Compte tenu de ces éléments, nous avons pris la décision de cesser nos travaux d'audit sur la gestion de ces délais.

13 Nous réaliserons cependant une veille de l'évolution des enjeux et des actions menées par le MSSS et les établissements pour réduire les délais d'attente en chirurgie. Nous avons aussi entrepris une nouvelle analyse de l'application des recommandations formulées dans le rapport *Services chirurgicaux*, dont les résultats seront publiés à l'automne 2022. Mentionnons qu'en plus de la recommandation sur la qualité des données, d'autres recommandations adressées au MSSS et aux établissements audités dans ce rapport sont également liées aux délais d'attente en chirurgie. Sur la base de notre veille et des résultats de notre analyse, nous déciderons s'il y a lieu de procéder à de nouveaux travaux à ce sujet et, le cas échéant, du meilleur moment pour les réaliser.

## CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

15 Le **chapitre 2** traite des appareils suppléant à une déficience physique liée à la motricité, comme les prothèses et les fauteuils roulants. Le processus d'attribution de ces appareils n'est pas toujours efficient et ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins des usagers. Cet enjeu est d'autant plus important qu'une croissance importante de la demande pour ces appareils est à prévoir en raison de l'augmentation du nombre d'aînés et de l'amélioration de l'espérance de vie.

16 Le **chapitre 3** porte sur l'allocation et la gestion des ressources par le Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM). Ce dernier n'a pas mis en place certains éléments essentiels pour s'assurer que ses ressources sont réparties en adéquation avec les besoins des élèves et des établissements. De plus, les interventions du comité de répartition des ressources, qui a pour fonction de formuler des recommandations au conseil d'administration sur la répartition de l'ensemble des revenus du CSSDM, ne répondent pas à ce qui était attendu : elles visent essentiellement des mesures budgétaires ponctuelles, sans véritable vue d'ensemble des ressources disponibles.

17 Le **chapitre 4** porte sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique par la Société québécoise des infrastructures (SQI). D'une part, il est difficile d'évaluer pleinement la performance de la SQI en raison de lacunes liées à la qualité des données servant à mesurer le respect des échéanciers et la performance budgétaire globale des projets. D'autre part, les budgets sont de plus en plus révisés à la hausse au cours de la réalisation des projets, notamment en raison de la surchauffe du marché de la construction. Étant donné que cette surchauffe pourrait se poursuivre pendant un certain temps, il est important que la SQI dispose d'une information juste dès le départ afin de réagir en temps opportun.

18 Le **chapitre 5** traite des mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie de COVID-19. D'abord, les critères d'admissibilité du Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises qui ont été rendus publics n'étaient pas complets et transparents. En effet, une clause du guide de gestion interne, qui n'a pas été communiquée publiquement, prévoit que le ministre peut autoriser de l'aide à des entreprises qui ne respectent pas tous les critères d'admissibilité. Ainsi, sur les 22 dossiers que nous avons vérifiés, 10 entreprises ont obtenu des prêts totalisant 68 millions de dollars sur la base de cette clause. Par ailleurs, il y a des problèmes d'équité dans la gestion du Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises, lesquels sont causés notamment par des critères d'analyse et des exigences variables d'une municipalité régionale de comté à l'autre.

19 Le **chapitre 6** porte sur la gestion du registre foncier et du cadastre du Québec, lesquels permettent de consulter l'information foncière sur les propriétés privées du Québec. Nous avons observé que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles tarde à améliorer l'accès à cette information, ainsi qu'à confirmer et à corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, des excédents cumulés non négligeables ne sont pas utilisés pour améliorer les services.

20 Le **chapitre 7** porte sur la cybersécurité. Nous avons mené une étude touchant plusieurs aspects de la sécurité de l'information auprès de trois entités qui détiennent des renseignements personnels et confidentiels sur les Québécois. Nos travaux ont mené à la formulation de recommandations qui pourraient permettre aux entités visées et au gouvernement du Québec de mieux se protéger contre les cyberattaques. Une meilleure protection est d'autant plus importante dans le contexte actuel étant donné l'augmentation constante des risques de cyberattaques ainsi que du niveau de sophistication de ces dernières.

# CHAPITRE 2

## Appareils suppléant à une déficience physique

Audit de performance

Ministère de la Santé et des Services sociaux

## EN BREF

Les appareils suppléant à une déficience physique permettent de la corriger ou de compenser une incapacité. Ils maximisent l'autonomie des personnes, leur intégration sociale, scolaire et professionnelle, et assurent leur sécurité et leur maintien dans leur milieu de vie. Le présent rapport traite des appareils suppléant à une déficience motrice (aides à la motricité) qui sont accessibles par l'intermédiaire des différents programmes d'aides techniques du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

L'augmentation du nombre d'aînés, combinée à l'amélioration de l'espérance de vie, entraînera une hausse du nombre de personnes ayant une déficience motrice. Une croissance importante de la demande pour ces appareils est donc à prévoir. Par conséquent, la saine gestion des fonds publics et l'amélioration de l'efficacité du processus d'attribution des appareils s'avèrent essentielles.

Or, les pratiques administratives et exigences réglementaires actuelles contribuent à prolonger les délais d'accès aux appareils et font augmenter les coûts, tels que la rémunération des médecins effectuant des actes médicaux à faible valeur ajoutée.

En plus d'avoir pour conséquence une utilisation non optimale des heures travaillées par les ressources du réseau de la santé et des services sociaux, ces pratiques et ces exigences ont des effets collatéraux possibles. Mentionnons, par exemple, la dégradation de l'état de santé des personnes en attente d'un appareil, les coûts que cela occasionnera pour l'État, de même que les répercussions sur les autres patients inscrits sur les listes d'attente des médecins spécialistes impliqués dans le processus.

Les programmes d'aides à la motricité, dans leur forme actuelle, mettent l'accent sur la conformité à la réglementation et sur le contrôle des coûts des appareils au détriment de l'efficacité du processus et de la réponse aux besoins des usagers.

Il est donc important que le MSSS propose les correctifs nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité.

# CONSTATS

---

1

Le processus d'attribution d'une aide à la motricité est lourd et complexe, et il ne favorise pas l'accès à celle-ci au moment opportun.

2

Certaines pratiques administratives et exigences réglementaires contribuent à l'augmentation des coûts des services qui sont préalables à l'attribution d'une aide à la motricité.

3

Le MSSS ne propose pas les correctifs nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité et mieux répondre aux besoins des usagers, puisqu'il n'a pas de vision complète de la situation et des enjeux.

# ÉQUIPE

**Alain Fortin**  
Directeur général d'audit

**France Bêty**  
Directrice d'audit

**Lucie Bédard**  
**Ida Thaïs Bindutiye**  
**Lucie Proulx**

## SIGLES

<b>CHSLD</b>	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
<b>CISSS</b>	Centre intégré de santé et de services sociaux
<b>CIUSSS</b>	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
<b>CNESST</b>	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
<b>IRD PQ</b>	Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
<b>IRGLM</b>	Institut de réadaptation Gingras-Lindsay-de-Montréal
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux
<b>MTESS</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<b>OEQ</b>	Ordre des ergothérapeutes du Québec
<b>OPHQ</b>	Office des personnes handicapées du Québec
<b>OPPQ</b>	Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec
<b>RAMQ</b>	Régie de l'assurance maladie du Québec
<b>SAAQ</b>	Société de l'assurance automobile du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	19
Le processus d'attribution d'une aide à la motricité est lourd et complexe, et il ne favorise pas l'accès à celle-ci au moment opportun.....	24
Certaines pratiques administratives et exigences réglementaires contribuent à l'augmentation des coûts des services qui sont préalables à l'attribution d'une aide à la motricité. ....	37
Le MSSS ne propose pas les correctifs nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité et mieux répondre aux besoins des usagers, puisqu'il n'a pas de vision complète de la situation et des enjeux.....	42
Recommandations.....	46
Commentaires de l'entité auditée.....	47
Renseignements additionnels.....	49



## MISE EN CONTEXTE

1 Un appareil suppléant à une déficience physique est une aide technique qui :

- permet à une personne ayant une déficience de la corriger ou de compenser son incapacité ;
- maximise l'autonomie de la personne, son intégration sociale, scolaire et professionnelle, et assure sa sécurité et son maintien dans son milieu de vie.

2 Les appareils suppléant à une déficience physique liée à la motricité (déficience motrice), tels que les orthèses, les prothèses, les fauteuils roulants, les ambulateurs et les triporteurs, sont accessibles par l'intermédiaire des différents programmes d'aides techniques du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), lesquels font partie du programme-services Déficience physique. Les critères d'admissibilité à certains de ces programmes sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

---

### Déficience physique

La déficience physique se définit comme l'atteinte d'un système organique (ex. : systèmes nerveux, oculaire, squelettique). Elle entraîne ou risque d'entraîner, selon toute probabilité, des incapacités significatives et persistantes liées :

- à l'audition ;
- à la vision ;
- au langage ;
- à la motricité.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

3 Selon l'Enquête canadienne sur l'incapacité de 2017 réalisée par Statistique Canada, 16,1 % des Québécois de 15 ans et plus avaient une incapacité. Chez les Québécois de 75 ans et plus, le taux atteignait 32,8 %.

4 L'augmentation du nombre d'aînés, combinée à une amélioration de l'espérance de vie, entraînera une hausse du nombre de personnes ayant des problèmes de santé pouvant occasionner des déficiences, dont celles d'ordre physique. Une croissance importante de la demande d'appareils suppléant à ces déficiences est donc à prévoir.

5 De plus, le sujet de notre audit, bien que limité à la déficience motrice, est l'occasion de mettre en lumière des constats et des gains d'efficience significatifs pouvant s'appliquer à d'autres programmes du MSSS.

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

6 L'objectif de notre audit était de nous assurer que le parcours des personnes ayant une déficience motrice menant à l'obtention d'appareils suppléant à une déficience physique est efficient, et qu'il permet de répondre à leurs besoins de manière équitable.

7 Nos travaux ont été réalisés auprès du MSSS. Cependant, afin d'obtenir une information suffisamment détaillée sur le processus d'attribution d'une aide à la motricité, nous avons sollicité la collaboration des entités suivantes :

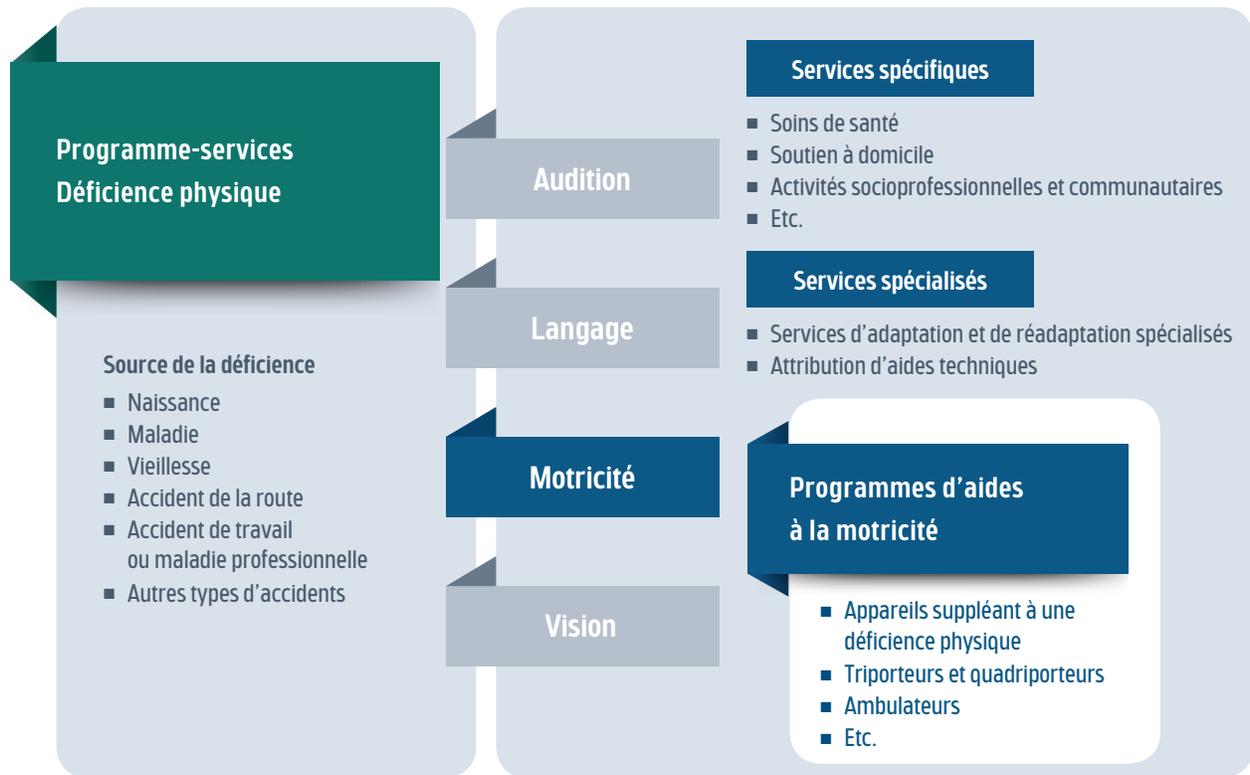
- le Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de l'Abitibi-Témiscamingue ;
- le CISSS de Laval ;
- l'Institut de réadaptation Gingras-Lindsay-de-Montréal (IRGLM), qui fait partie du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal ;
- la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ;
- la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ;
- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

8 Nos travaux ont porté sur les années 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

9 L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et responsabilités du MSSS sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Programme-services Déficience physique

10 Le programme-services Déficience physique s'adresse aux personnes qui ont une déficience physique significative et persistante. Il ne vise pas les personnes qui ont une incapacité temporaire ou une incapacité n'ayant pas d'effet sur les habitudes de vie. La figure 1 présente sommairement ce programme-services. Il est à noter que notre audit cible uniquement la déficience motrice.

**FIGURE 1** Illustration du programme-services Déficience physique

## Aides à la motricité

11 La clientèle ayant recours aux programmes d'aides à la motricité du MSSS est en constante augmentation. La figure 2 présente l'évolution du nombre d'utilisateurs de 2015-2016 à 2019-2020.

**FIGURE 2** Évolution du nombre d'utilisateurs ayant eu recours aux programmes d'aides à la motricité du ministère

Sources : MSSS et RAMQ.

12 En 2019-2020, plus de 125 millions de dollars ont été versés pour les différentes aides à la motricité que le MSSS fournit aux personnes ayant une déficience physique, comme le montre le tableau 1.

**TABLEAU 1** Sommes versées selon le type d'aide à la motricité en 2019-2020

Aides à la motricité	En millions de dollars
Appareils suppléant à une déficience physique	121,4 <sup>1</sup>
Triporteurs et quadriporteurs	2,5
Chaussures orthétiques et appareillage de chaussures	1,0
Tricycles et vélos adaptés	0,6
Chiens d'assistance à la motricité	0,3
Ambulateurs	0,1
<b>Total</b>	<b>125,9</b>

1. Il s'agit des sommes versées par la RAMQ.

Sources : MSSS et RAMQ.

### Appareils couverts par le programme d'appareils suppléant à une déficience physique

- **Orthèse** : Appareil servant à préserver ou à compenser une fonction corporelle, à augmenter son efficacité, à assister une structure musculaire ou articulaire, ou à stabiliser une partie du corps
- **Prothèse** : Appareil remplaçant, en tout ou en partie, un membre humain (ex. : jambe artificielle)
- **Aide à la locomotion** : Fauteuil roulant à propulsion manuelle ou motorisée, base de positionnement, etc.
- **Aide à la marche** : Cadre de marche (marchette), béquille avec appui axillaire ou appui d'avant-bras, etc.
- **Aide à la posture** : Appareil maintenant une ou plusieurs parties du corps en position assise dans un fauteuil roulant ou dans une base de positionnement
- **Aide à la verticalisation** : Appareil soutenant le tronc et les membres inférieurs, ce qui permet la position debout

13 En plus des coûts associés aux appareils (voir le tableau 1), il faut considérer les coûts des services préalables à leur attribution, par exemple ceux pour la détermination du besoin de l'utilisateur par l'ergothérapeute ou le physiothérapeute, lesquels sont imputés dans différents programmes-services.

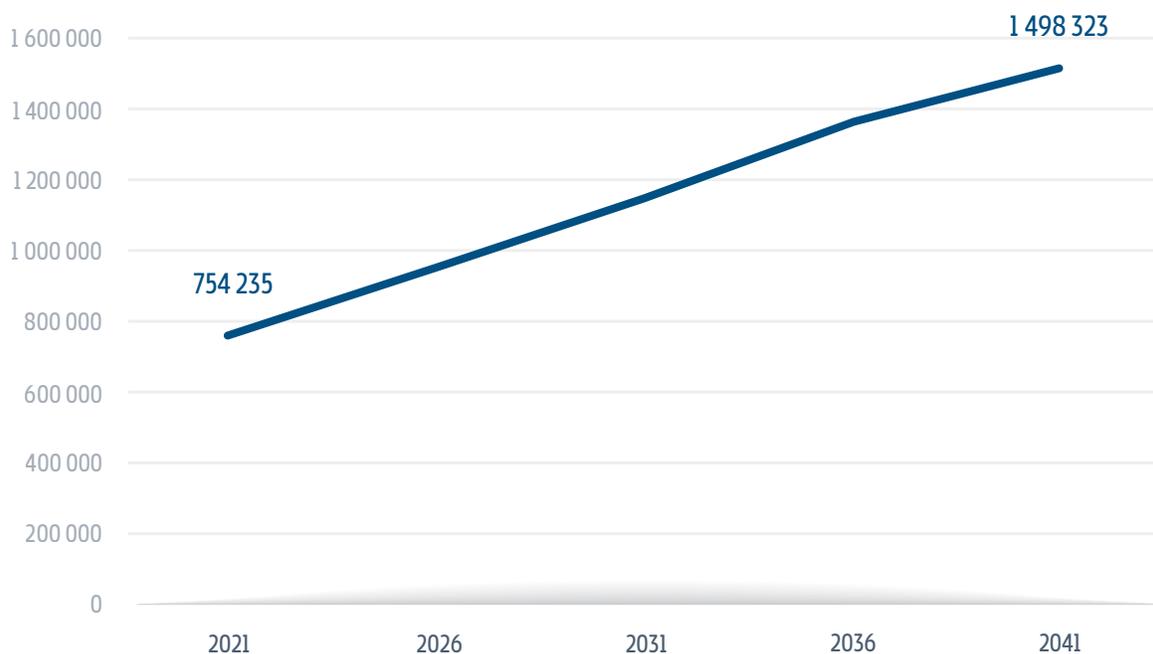
## Évolution démographique

14 L'Institut de la statistique du Québec prévoit que l'espérance de vie d'une personne qui était âgée de 65 ans en 2020 est d'environ 86 ans. C'est 4,2 ans de plus que ce que prévoyait l'Institut en 1980 pour une personne du même âge.

15 Dans son plan d'action 2018-2023, *Un Québec pour tous les âges*, le MSSS affirme que « l'arrivée à l'âge de 65 ans de la cohorte importante des baby-boomers, constituée des personnes nées entre 1946 et 1965, contribue à accentuer les changements sociaux résultant du vieillissement accru d'une population composée de femmes et d'hommes appelés à vivre plus longtemps et en meilleure santé que ceux des générations qui les ont précédés ».

16 L'Institut prévoit également que le nombre d'aînés de 75 ans et plus doublera d'ici 2041, par rapport aux données démographiques prévues pour 2021, comme le montre la figure 3.

**FIGURE 3** Croissance projetée du nombre d'aînés de 75 ans et plus



Source : Institut de la statistique du Québec.

## CONSTAT 1

Le processus d'attribution d'une aide à la motricité est lourd et complexe, et il ne favorise pas l'accès à celle-ci au moment opportun.

### Qu'avons-nous constaté ?

17 Le processus d'attribution d'une aide à la motricité est lourd et complexe en raison de la multitude d'acteurs concernés. Certaines exigences administratives associées au traitement des demandes, dont les demandes de considération spéciale, et la limitation du pouvoir des ergothérapeutes et des physiothérapeutes contribuent à alourdir le processus.

18 De plus, l'évolution de l'état de santé des aînés et des personnes ayant une maladie dégénérative a un effet sur la fréquence de remplacement des appareils. Par conséquent, ces personnes sont très concernées par la lourdeur du processus.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Des personnes vulnérables empruntent un véritable « parcours du combattant ». Elles doivent franchir plusieurs étapes, ce qui prolonge leur temps d'attente pour l'obtention d'un appareil. Un délai indûment prolongé du processus d'attribution d'un appareil peut affecter l'état de santé de certaines personnes malades ou vieillissantes, ce qui pourrait du même coup augmenter leurs besoins.

20 De plus, des demandes de consultation non essentielles auprès de médecins spécialistes aux fins d'attribution d'une aide à la motricité contribuent à engorger leurs listes d'attente (ex. : orthopédie, physiatrie). Une mauvaise utilisation du temps des médecins spécialistes pour la réalisation de certains actes médicaux à faible valeur ajoutée se fait au détriment des consultations pouvant être réalisées auprès des autres personnes inscrites sur les listes d'attente de ces médecins.

21 En outre, les heures que les intervenants du réseau, comme les ergothérapeutes et les physiothérapeutes, doivent consacrer au volet administratif ne sont pas investies dans le volet clinique.

## Ce qui appuie notre constat

22 La complexité et la lourdeur du processus d'attribution d'une aide à la motricité ont fait l'objet de recommandations du Vérificateur général dans le rapport *Programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées* qu'il a publié en 2005-2006. Voici quelques-uns des problèmes qui avaient été soulevés à l'époque :

- Les portes d'entrée aux programmes sont nombreuses, et chacun d'eux a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs.
- L'absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle.
- Les programmes d'aides à la motricité nécessiteraient une actualisation.

23 Malgré les recommandations adressées au MSSS pour qu'il simplifie et harmonise ses processus administratifs et pour qu'il mette à jour ses programmes d'aides techniques, la situation perdure.

24 À la suite du rapport de 2005-2006, le MSSS avait envisagé que cette simplification et cette harmonisation se traduiraient par l'intégration des différents programmes d'aides techniques dans le programme d'appareils suppléant à une déficience physique, pour en centraliser la gestion. En 2009, le MSSS a commencé des travaux en ce sens en entreprenant la révision du *Règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique et assurés en vertu de la Loi sur l'assurance maladie*. De 2011 à 2018, des consultations et des travaux ont été menés en vue de revoir le règlement. Selon le MSSS, le projet de règlement révisé devait être déposé en janvier 2021 ; toutefois, les démarches ont été temporairement suspendues en raison de la pandémie de COVID-19. Elles ont été reprises pendant nos travaux d'audit. Les événements associés à la révision du règlement sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

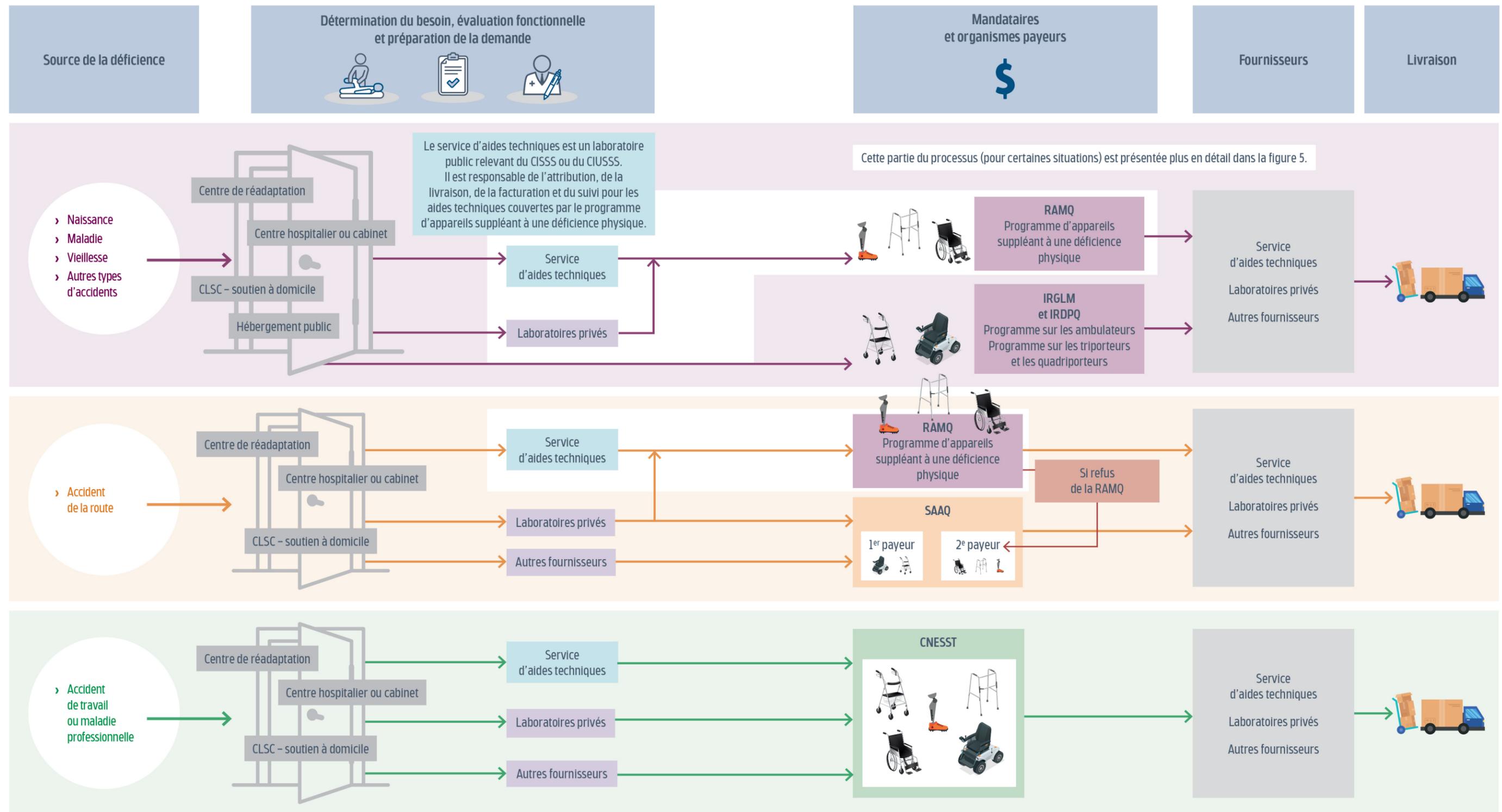
25 Nous traitons ci-après du processus d'attribution d'une aide à la motricité selon deux grands volets :

- la complexité du processus ;
- la lourdeur du processus, analysée en fonction des exigences des programmes, des demandes de considération spéciale, des enjeux associés à la valorisation, de même que de la limitation du pouvoir des ergothérapeutes et des physiothérapeutes.

## Complexité du processus

26 La figure 4 illustre trois scénarios possibles du processus d'attribution d'une aide à la motricité en fonction de la source de la déficience. Compte tenu de la complexité du processus, cette figure n'est pas exhaustive, ce qui permet d'en faciliter la compréhension.

**FIGURE 4** Processus d'attribution d'une aide à la motricité



IRDPQ Institut de réadaptation en déficience physique de Québec

27 La détermination du besoin de l'utilisateur pour une aide à la motricité peut s'effectuer dans différentes situations. En voici quelques exemples.

Lieu	Service	Contexte
CLSC ou CHSLD (première ligne)	Soutien à domicile Suivi dans un lieu d'hébergement public	Maladie dégénérative (ex. : sclérose en plaques) Perte d'autonomie (ex. : aînés)
Centre de réadaptation (deuxième ligne)	Suivi après une hospitalisation	Accident vasculaire cérébral Grave accident

CLSC Centre local de services communautaires

CHSLD Centre d'hébergement et de soins de longue durée

28 En plus du MSSS, d'autres acteurs participent au processus d'attribution d'une aide à la motricité en fonction de l'appareil requis, de la source de la déficience ou de la clientèle, ce qui contribue à complexifier le processus.

29 Le MSSS confie à des mandataires la responsabilité de la gestion des programmes d'aides techniques. La RAMQ est mandataire pour le programme d'appareils suppléant à une déficience physique, alors que l'IRGLM et l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRD PQ) sont mandataires pour les autres programmes d'aides à la motricité du MSSS. Les mandataires reçoivent et analysent les demandes, puis prennent une décision en fonction des critères associés aux programmes.

30 Pour le programme d'appareils suppléant à une déficience physique, le MSSS est responsable de définir les orientations, la couverture et les critères d'admissibilité, ainsi que de rédiger le règlement après consultation de la RAMQ. De son côté, la RAMQ est chargée de l'application de ce règlement.

31 Selon la source de la déficience motrice, il peut arriver que l'appareil soit payé par d'autres organismes, notamment par la CNESST pour les cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ou par la SAAQ pour les cas d'accident de la route. L'identité des mandataires et des organismes payeurs selon la source de la déficience et les principaux programmes analysés, de même que la comparaison des processus administratifs de la CNESST et de la SAAQ sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Le tableau 2, pour sa part, présente les sommes versées en 2019 par le MSSS et ces deux organismes pour les aides à la motricité.

**TABLEAU 2** Sommes versées pour les aides à la motricité par les principaux organismes payeurs

Organisme	Année de référence	En millions de dollars
MSSS	Du 1 <sup>er</sup> avril 2019 au 31 mars 2020	125,9 <sup>1</sup>
CNESST	Du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2019	8,2
SAAQ	Du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2019	3,5 <sup>2</sup>

1. Est incluse une somme de 121,4 millions de dollars payée par la RAMQ.

2. Il s'agit d'une approximation, car la donnée n'inclut pas les ambulateurs et inclut certains appareils attribués pour des déficiences temporaires.

Sources : MSSS, RAMQ, CNESST et SAAQ.

32 Enfin, certains types de clientèles, dont les prestataires de l'aide sociale, ont des contraintes administratives supplémentaires par rapport aux autres usagers, qui n'ont pour seul but que de fractionner le coût des appareils entre différents ministères. Cela n'apporte ultimement aucun avantage, mais occasionne plutôt la prolongation de l'attente pour l'utilisateur et des coûts additionnels pour l'État.

33 En effet, pour certains appareils (ex. : ambulateurs et chaussures orthétiques), le MSSS exige que les prestataires de l'aide sociale fassent une démarche préalable auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) afin que ce dernier assume, par exemple, la première tranche de 89 dollars du coût d'un ambulateur (valeur de 300 à 400 dollars). Cela entraîne les conséquences suivantes :

- Des efforts supplémentaires sont requis et les délais sont allongés pour l'obtention de l'ambulateur.
- Cette démarche n'apporte aucun avantage au gouvernement, car l'ambulateur est tout de même payé par les fonds publics.
- Certains centres locaux d'emploi du MTESS refusent de payer la somme de 89 dollars et fournissent une lettre de refus à l'utilisateur, ce qui augmente les démarches administratives en vue de rectifier la situation et de finaliser le traitement de la demande.

## Lourdeur du processus

### Exigences des programmes

34 Les exigences administratives et les particularités diffèrent entre les programmes d'aides à la motricité. Par exemple, les documents appuyant les demandes peuvent prendre différentes formes selon le programme et l'organisme payeur concerné, comme il a été mentionné dans notre rapport de 2005-2006.

35 De plus, les spécificités quant aux ordonnances médicales contribuent aux lourdeurs administratives et à l'augmentation des délais d'attribution d'une aide à la motricité. La plupart du temps, c'est un médecin spécialiste qui est sollicité pour délivrer l'ordonnance nécessaire. Voici des situations requérant l'intervention d'un médecin selon le programme d'appareils suppléant à une déficience physique :

- la première attribution d'un appareil ;
- le remplacement de l'appareil avant la fin de la période minimale d'utilisation exigée, en raison du changement de l'état de santé de l'utilisateur ;
- toute demande de considération spéciale.

## Rédaction d'une ordonnance médicale dans le cadre du programme d'appareils suppléant à une déficience physique

Les médecins autorisés à rédiger une ordonnance médicale aux fins d'attribution d'une aide à la motricité sont les suivants :

- un médecin spécialiste en orthopédie, en physiatrie, en neurologie, en rhumatologie, en gériatrie ou en neurochirurgie ;
- un médecin omnipraticien ou un médecin spécialiste en pédiatrie, l'un et l'autre titulaires de privilèges spécifiques à cet effet dans un centre hospitalier ou un centre de réadaptation qui offre des services d'aides techniques pour les personnes ayant une déficience motrice ;
- un médecin spécialiste en chirurgie générale dans le cas d'une prothèse des membres inférieurs, de même qu'un médecin spécialiste en chirurgie plastique dans le cas d'une orthèse des membres inférieurs ou supérieurs ;
- un médecin spécialiste en cardiologie ou en pneumologie pour l'attribution d'un fauteuil roulant à propulsion motorisée à une personne ayant une insuffisance cardiorespiratoire associée à une déficience physique.

Source : Règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique et assurés en vertu de la Loi sur l'assurance maladie.

36 Par ailleurs, la multiplicité des exigences administratives alourdit le travail des ergothérapeutes et des physiothérapeutes engagés dans le processus : ceux-ci doivent maîtriser la réglementation pour chaque programme de même qu'une variété d'informations d'ordre administratif, sinon ils risquent de mal orienter les usagers ou de mal remplir la documentation requise.

## Demandes de considération spéciale

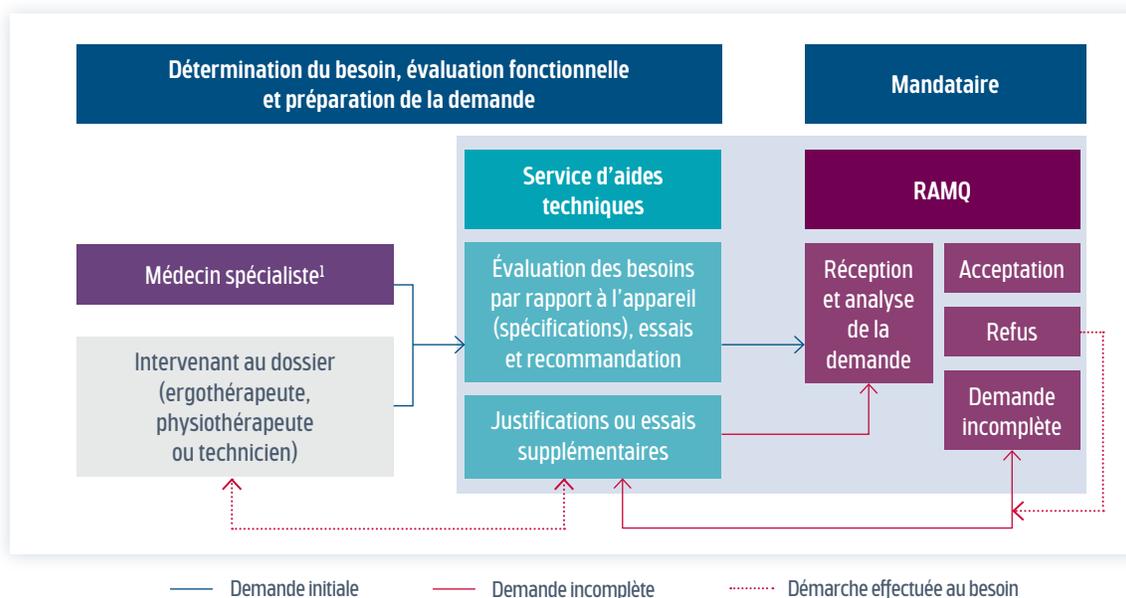
37 Lorsque les besoins ou l'état de santé de l'utilisateur font que l'appareil requis n'est pas autorisé par le programme d'appareils suppléant à une déficience physique (appareil non tarifé), une demande de considération spéciale doit être effectuée. Une telle demande peut également être nécessaire en raison d'un des composants de l'appareil requis ou d'un ajout à cet appareil, ou encore en raison de la morphologie de l'utilisateur.

### Appareil tarifé ou non tarifé

Un appareil tarifé est un appareil dont le prix d'achat figure au *Tarif des appareils suppléant à une déficience motrice et des services afférents assurés* qui est publié par la RAMQ à la suite d'un processus d'appel d'offres. Lorsqu'aucun prix d'achat n'est prévu pour un appareil, celui-ci est considéré comme non tarifé.

38 Conformément au règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique, l'intervenant au dossier doit démontrer, en procédant par élimination, qu'aucun appareil tarifé ne répond aux besoins de l'utilisateur. Pour ce faire, il effectue des essais avec l'utilisateur pour choisir l'appareil approprié et il doit consigner par écrit les informations relatives à ces essais et les résultats obtenus. La figure 5 présente certaines particularités d'une demande de considération spéciale. Un extrait du manuel du programme d'appareils suppléant à une déficience physique, qui porte sur ce type de demandes, est présenté dans la section Renseignements additionnels.

**FIGURE 5** Traitement d'une demande de considération spéciale



1. Le médecin spécialiste peut être remplacé par un médecin désigné par l'hôpital ou par le centre de réadaptation s'il détient les privilèges spécifiques d'ordonnance médicale afférents au programme d'appareils suppléant à une déficience physique.

39 Le délai de traitement d'une demande de considération spéciale est plus long que le délai relatif aux autres demandes (appareils tarifés), pour les raisons suivantes :

- L'intervention d'un médecin est obligatoire.
- Une demande de considération spéciale doit être autorisée par un agent de la RAMQ avant l'acquisition de l'appareil et sa livraison à l'utilisateur, alors que ce n'est pas le cas pour les autres demandes.

40 Par ailleurs, lors de nos travaux, nous avons observé :

- qu'il y a de nombreux allers-retours entre l'équipe d'évaluation des dossiers de la RAMQ, les professionnels du service d'aides techniques de même que l'ergothérapeute ou le physiothérapeute ayant déterminé le besoin de l'utilisateur, allers-retours qui sont occasionnés par le refus d'un dossier ou par des demandes de justifications supplémentaires ;
- que le délai de traitement des demandes est prolongé de plusieurs mois et que, pendant ce temps, l'utilisateur attend son appareil.

### **Exemple : demande de considération spéciale en raison de la morphologie de l'utilisateur**

Un usager a besoin d'un fauteuil roulant auquel doit être ajouté un coussin thérapeutique. Ce coussin est un composant tarifé, mais uniquement pour la taille standard. La morphologie de l'utilisateur contraint le fournisseur à apporter des modifications au coussin, ce qui implique de faire une demande de considération spéciale. L'intervention d'un médecin détenant les privilèges d'ordonnance médicale est donc obligatoire.

41 D'un côté, la RAMQ doit obtenir l'assurance que l'appareil est recommandé dans le respect des exigences du programme. De l'autre, les intervenants au dossier doivent démontrer que chaque composant de l'appareil est cliniquement nécessaire. Bien que la volonté d'exercer un contrôle sur les coûts soit une bonne pratique, les demandes de considération spéciale représentent néanmoins beaucoup d'efforts et de démarches.

42 De plus, l'évolution de l'état de santé de certaines clientèles, notamment les personnes souffrant de troubles cognitifs, peut rendre nécessaire l'ajout de composants non tarifés, qui doivent automatiquement faire l'objet d'une demande de considération spéciale.

43 Par exemple, l'autorisation de freins autobloquants (coût approximatif de 550 dollars) pour les utilisateurs d'un fauteuil roulant à propulsion manuelle s'avère difficile à obtenir. Il s'agit d'un composant qui est principalement demandé pour les personnes souffrant de troubles cognitifs. Le processus pour l'attribution de freins autobloquants est laborieux et beaucoup de documents justificatifs sont exigés, alors que le risque pour la sécurité de ces personnes est présent.

### **Exemple : difficultés associées à l'attribution de freins autobloquants**

Une personne résidant dans un lieu d'hébergement public se déplace en fauteuil roulant et effectue seule ses transferts assis-debout. En raison de troubles cognitifs, elle oublie souvent d'actionner les freins de son fauteuil lors de ses transferts, ce qui augmente les risques de chute. Elle a d'ailleurs chuté à quelques reprises pour cette raison. Afin d'assurer la sécurité de cette personne, l'ergothérapeute a recommandé l'ajout de freins autobloquants au fauteuil. Une ordonnance d'un neurologue a confirmé ce besoin.

La demande a été refusée deux fois par la RAMQ. Les raisons invoquées sont notamment :

- l'absence de description des mesures préventives appliquées ;
- le manque d'essais avec d'autres systèmes ;
- l'absence d'essais d'un fauteuil muni de freins autobloquants.

Des justifications supplémentaires ont été fournies à la RAMQ, mais celle-ci les a jugées insuffisantes et n'a pas autorisé la demande. L'ergothérapeute a donc abandonné les démarches et la personne n'a jamais obtenu les freins autobloquants. Un peu moins de deux mois après l'abandon des démarches, cette personne a été retrouvée sur les genoux près de son lit, les freins de son fauteuil roulant n'étant pas actionnés.

## Enjeux associés à la valorisation

44 Les aides à la locomotion doivent être retournées à l'établissement de santé et de services sociaux lorsqu'elles ne sont plus utilisées par les personnes assurées. Ces appareils sont gardés et mis au point (valorisés) par les services d'aides techniques pour être éventuellement réattribués. Le recours aux appareils valorisés est obligatoire pour les ambulateurs, les triporteurs et les quadriporteurs, alors qu'il y a peu d'obligations pour les autres appareils.

### Obligation de valorisation

Le programme d'appareils suppléant à une déficience physique prévoit l'attribution d'un fauteuil roulant à condition que celui-ci soit valorisé, dans les cas suivants :

- L'utilisateur présente une déficience dégénérative du système musculosquelettique et possède déjà un fauteuil roulant à propulsion motorisée. Il a aussi besoin d'un fauteuil roulant à propulsion manuelle pour conserver ses capacités résiduelles.
- L'utilisateur présente une déficience physique et, depuis plus de six mois, une insuffisance sévère sur le plan cardiovasculaire ou cardiorespiratoire. Il possède déjà un fauteuil roulant à propulsion manuelle qu'il n'est plus capable d'actionner et il a besoin de le remplacer par un fauteuil roulant à propulsion motorisée.

45 En règle générale, pour que la valorisation soit effectuée, le coût de cette action ne doit pas dépasser 80 % du coût d'achat initial de l'appareil.

46 Bien que la valorisation soit une bonne pratique, l'attribution d'appareils valorisés dans le cadre du programme d'appareils suppléant à une déficience physique comporte actuellement des défis qui alourdissent le processus et réduisent les avantages d'une telle pratique, dont les suivants :

- La valorisation d'un appareil est complexe, car il faut s'assurer que les pièces remplacées permettront de conserver la garantie de l'appareil.
- Les lieux d'entreposage des appareils deviennent de plus en plus chargés.
- Des efforts et des coûts sont associés à la désinfection des appareils récupérés.
- Dans certaines situations, l'obligation de valorisation peut occasionner des coûts plus élevés que le coût d'achat d'un nouvel appareil, notamment en raison :
  - des coûts associés aux démarches pour trouver un appareil valorisé qui convient à l'utilisateur (lorsque l'établissement ne dispose pas d'un tel appareil) ;
  - des frais de déplacement de l'appareil d'une région à l'autre ;
  - des coûts de réparation.

47 Le délai d'attente pour l'utilisateur risque donc d'être prolongé. De surcroît, le besoin de l'utilisateur risque de ne pas être comblé en raison de la non-disponibilité d'un appareil valorisé.

### **Exemple : enjeux liés à la valorisation d'un fauteuil roulant**

Une personne utilise deux fauteuils roulants : l'un est à propulsion motorisée et l'autre, à propulsion manuelle. Ce dernier lui permet de conserver ses capacités résiduelles malgré une déficience dégénérative de son système musculosquelettique. En vertu de la réglementation, le deuxième fauteuil attribué, en l'occurrence le fauteuil roulant à propulsion manuelle, doit obligatoirement être valorisé.

En juillet 2020, le fauteuil à propulsion manuelle de cette personne était brisé et devait être réparé. Le service d'aides techniques du CISSS de Laval a fait face aux défis suivants :

- Comme les pièces à remplacer n'étaient plus fabriquées, le fauteuil n'a pas pu être réparé.
- Le service d'aides techniques a donc dû trouver un fauteuil valorisé dans un autre établissement.
- Un fauteuil presque semblable a été trouvé à Jonquière, mais les coûts de réparation pour l'adapter aux besoins de la personne (estimation de 2 222 dollars) dépassaient 80 % du coût d'achat initial, qui était de 2 094 dollars.
- Le transport du fauteuil d'une région à l'autre a généré un délai supplémentaire.

Comme les coûts de réparation dépassaient 80 % du coût d'achat initial, le service d'aides techniques a soumis une demande d'autorisation à la RAMQ pour procéder à la valorisation du fauteuil provenant de Jonquière. Il a reçu les pièces lui permettant d'effectuer la valorisation de ce fauteuil à la fin avril 2021, soit neuf mois après que le besoin a été signifié.

## **Limitation du pouvoir octroyé aux ergothérapeutes et aux physiothérapeutes**

48 L'Ordre des ergothérapeutes du Québec (OEQ), l'Ordre professionnel de la physiothérapie du Québec (OPPQ) et l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) ont fait valoir la nécessité de simplifier les démarches pour l'accès aux programmes. Ainsi, il a été proposé de revoir certaines exigences réglementaires du programme d'appareils suppléant à une déficience physique, comme l'obligation d'obtenir une ordonnance médicale d'un médecin pour l'attribution d'une aide à la motricité. Cet enjeu fait également consensus auprès des établissements du réseau que nous avons consultés. En 2015, le Collège des médecins du Québec avait d'ailleurs confirmé au MSSS que l'acte de recommander une aide technique devrait être délégué aux ergothérapeutes et aux physiothérapeutes, qui ont les compétences requises.

49 Le MSSS a également reconnu la situation. En avril 2020, il a mentionné par écrit aux dirigeants des hôpitaux de réadaptation, des CISSS et des CIUSSS qu'il voulait assurer un accès simplifié et rapide aux appareils couverts par le programme d'appareils suppléant à une déficience physique par l'instauration de mesures temporaires (allègement temporaire), et ce, en attendant la révision du règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique. Les principales étapes en lien avec cette révision et l'allègement temporaire sont présentées dans la figure 6, alors que le détail des événements qui y sont associés est présenté dans la section Renseignements additionnels.

**FIGURE 6** Révision du règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique et allègement temporaire



50 Comme l'allègement est temporaire, les avantages obtenus demeurent précaires. Parmi ceux-ci, mentionnons la reconnaissance des compétences des ergothérapeutes et des physiothérapeutes pour la recommandation d'une aide à la marche ou à la locomotion, dans la mesure où une attestation confirmant la déficience est consignée dans le dossier.

51 Puisque l'allègement ne concerne pas toutes les situations, certaines lourdeurs administratives persistent, notamment la signature du médecin spécialiste<sup>1</sup> qui est toujours requise dans les situations suivantes :

- les demandes de considération spéciale ;
- le remplacement d'un appareil en raison d'un changement significatif de l'état de santé de l'usager, si cela est requis à l'intérieur de la période minimale d'utilisation de l'appareil définie dans le règlement (ex. : cinq ans pour un fauteuil roulant, deux ans pour une orthèse).

52 En outre, l'ergothérapeute ou le physiothérapeute ne peut toujours pas diriger un usager directement vers un médecin spécialiste, sauf si le dossier est déjà connu de celui-ci et que la dernière consultation date de moins d'un an. Ainsi, pour diriger, par exemple, un usager vers une clinique de psychiatrie, l'ergothérapeute ou le physiothérapeute doit présenter une demande au médecin de famille (ou à un autre médecin impliqué dans le dossier) afin que ce dernier soumette une demande de consultation en psychiatrie. Nous avons demandé au MSSS s'il disposait de données sur le délai moyen pour l'obtention d'une consultation en psychiatrie. Le MSSS nous a confirmé qu'il ne possédait pas cette information.

### **Exemple : intervention d'un médecin omnipraticien pour diriger un usager vers un médecin spécialiste**

Le 30 juin 2020, une personne utilisant un fauteuil roulant à propulsion manuelle a rencontré son médecin de famille, qui lui a prescrit un fauteuil roulant à propulsion motorisée. L'ordonnance a été transmise au service d'aides techniques de l'établissement concerné. Puisque le service d'aides techniques a évalué que l'appareil requis devait faire l'objet d'une demande de considération spéciale, cela a occasionné les actions suivantes :

- L'ergothérapeute du service d'aides techniques a envoyé une lettre et un formulaire de consultation en psychiatrie prérempli au médecin de famille. Ce dernier a signé le formulaire et l'a retourné au service d'aides techniques le 23 juillet 2020.
- Le service d'aides techniques a inscrit la personne sur la liste d'attente du psychiatre de l'hôpital afin qu'elle puisse le rencontrer et obtenir une ordonnance de celui-ci.

La rencontre avec le psychiatre a eu lieu le 16 octobre 2020 et celui-ci a confirmé l'ordonnance pour un fauteuil roulant à propulsion motorisée, ce qui a permis au service d'aides techniques de poursuivre les démarches administratives en vue d'obtenir l'autorisation de la RAMQ. La nécessité de la rencontre avec le psychiatre a engendré un délai de près de 3,5 mois.

---

1. Le médecin spécialiste peut être remplacé par un médecin désigné par l'hôpital ou par le centre de réadaptation s'il détient les privilèges spécifiques d'ordonnance médicale afférents au programme d'appareils suppléant à une déficience physique.

## CONSTAT 2

Certaines pratiques administratives et exigences réglementaires contribuent à l'augmentation des coûts des services qui sont préalables à l'attribution d'une aide à la motricité.

### Qu'avons-nous constaté ?

53 À l'heure actuelle, les programmes d'aides à la motricité ne considèrent pas la notion d'équilibre avantages-coûts, ce qui ne favorise pas l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité et contribue à faire augmenter les coûts. En effet, au coût de l'appareil s'ajoutent les coûts des services qui sont préalables à son attribution (ex. : facturation par le médecin spécialiste, démarches de l'ergothérapeute ou du physiothérapeute pour l'obtention d'une ordonnance), et ce, parfois même pour des appareils ou des composants de valeur peu significative, voire nulle.

54 De plus, les inefficiences contribuent à une utilisation non optimale des heures travaillées par les ergothérapeutes et les physiothérapeutes. En effet, les heures qu'ils consacrent à l'exécution de tâches administratives superflues ne sont plus disponibles pour la réalisation de tâches cliniques.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Une bonne gestion des fonds publics implique d'éliminer le gaspillage. L'augmentation des coûts préalables à l'attribution d'une aide à la motricité en raison des inefficiences devrait donc être évitée.

56 De plus, des économies en lien avec des actes médicaux non essentiels sont possibles.

57 Par ailleurs, des faiblesses dans les suivis réalisés auprès des usagers ayant reçu leur appareil risquent de mener à une mauvaise ou à une faible utilisation de celui-ci, ce qui entraînera la détérioration de leur état de santé, des risques de blessures et, par le fait même, des coûts supplémentaires pour le système de santé.

## Ce qui appuie notre constat

### Augmentation des coûts

58 Des situations d'inefficience, qui causent des délais et une augmentation des coûts, ont été observées, et ce, malgré l'entrée en vigueur de l'allégement temporaire (voir le constat 1). Par exemple, pour une aide à la locomotion, un ergothérapeute peut passer un certain temps à justifier un composant ayant fait l'objet d'une demande de considération spéciale, même si le coût de ce composant est peu élevé, voire nul.

59 En outre, la pertinence de certains actes médicaux exigés dans le règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique et facturés par des médecins est mise en doute, car le Collège des médecins du Québec a confirmé au MSSS que les ergothérapeutes et les physiothérapeutes ont les compétences nécessaires pour recommander une aide à la motricité sans l'intervention d'un médecin. L'intervention d'un médecin spécialiste requiert généralement la référence d'un médecin de famille. Lorsque c'est le cas, les coûts augmentent en raison de l'intervention de ces deux médecins, ce qui inclut la majoration du tarif de la consultation d'un médecin spécialiste lors d'une référence par un médecin de famille.

#### Exemples d'inefficiencies qui contribuent à l'augmentation des coûts

##### Intervention d'un médecin spécialiste et justifications additionnelles pour un composant à coût nul

Une personne a vu son équilibre et son endurance générale diminuer, ce qui entraînait un risque de chute très élevé lors de ses déplacements, surtout à l'extérieur. Le besoin d'un fauteuil roulant à propulsion manuelle pour ses déplacements intérieurs et extérieurs a été confirmé à la suite des essais effectués auprès de la personne par le service d'aides techniques. Selon la liste de tarifs publiée par la RAMQ, le fauteuil est offert avec des roues avant de 6 pouces sur 1 pouce. Toutefois, en raison de son milieu de vie, la personne avait besoin d'un fauteuil ayant des roues avant plus larges, soit de 6 pouces sur 1,5 pouce, pour réduire les risques d'enfoncement et de blocage lors de ses déplacements sur des surfaces irrégulières.

Le fournisseur du fauteuil a offert les roues nécessaires sans frais additionnels, mais une demande de considération spéciale a dû être soumise à la RAMQ puisque ces roues sont des composants non tarifés. La demande devait inclure :

- une attestation des besoins, qui comprend la signature d'un médecin spécialiste et la démonstration des essais effectués avec les deux formats de roues;
- une soumission, qui indique que les roues avant de 6 pouces sur 1,5 pouce sont sans frais, donc incluses dans le prix du fauteuil.

La demande soumise à la RAMQ à la fin juin 2019 ne précisait pas les essais réalisés avec les roues de 6 pouces sur 1,5 pouce. Elle a donc été refusée et des pièces justificatives additionnelles ont été exigées. Une nouvelle demande a été effectuée et elle a été acceptée à la fin août 2019. Le fauteuil a été reçu et livré à l'utilisateur vers la fin septembre 2019, alors que les démarches étaient entamées depuis mars 2019.

Ce processus a engendré des coûts supplémentaires, soit ceux associés à l'intervention d'un neurologue ainsi que le salaire de l'ergothérapeute pour les heures consacrées à rassembler la documentation nécessaire et à faire la démonstration des essais, pour des roues à coût nul.

#### **Intervention d'un neurologue pour justifier des appuie-pieds en aluminium**

Un usager utilisant un fauteuil roulant à propulsion motorisée devait le changer à cause de l'usure. Cependant, depuis l'attribution initiale de ce fauteuil, la RAMQ a publié de nouveaux tarifs pour les aides à la locomotion, et le modèle de fauteuil que possédait l'utilisateur n'était plus offert avec les mêmes composants. Le fauteuil désuet de l'utilisateur était muni d'appuie-pieds en aluminium mais, comme ceux-ci sont maintenant des composants non tarifés, une demande de considération spéciale a dû être effectuée.

L'évaluation des besoins a démontré que ces composants sont plus rigides et mieux adaptés aux besoins de l'utilisateur qui souffre de sclérose en plaques. Toutefois, une ordonnance d'un médecin spécialiste (neurologue) a été exigée avant la transmission de la demande de considération spéciale à la RAMQ.

Ce processus a engendré des coûts supplémentaires, alors que le coût des deux appuie-pieds en aluminium est de 147,20 dollars.

#### **Coûts des services offerts plus élevés que le coût de l'appareil**

En octobre 2018, un médecin de famille a fait appel au service d'aides techniques d'un établissement pour l'attribution d'une marchette à son patient de 64 ans qui a une maladie dégénérative lui causant de la difficulté à marcher. Bien que ce service ait reçu l'ordonnance du médecin de famille, le règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique exige une ordonnance d'un médecin spécialiste pour ce type d'appareil. Le service d'aides techniques a donc communiqué de nouveau avec le médecin de famille pour lui demander une consultation en physiatrie.

Quatre mois plus tard, le patient a été rencontré par un physiatre qui lui a prescrit une marchette. Il a reçu sa marchette deux jours plus tard, car le service d'aides techniques avait cet appareil en stock.

C'est donc après quatre mois, l'intervention de deux médecins et la réalisation d'heures de travail additionnelles par l'ergothérapeute qu'une marchette au coût de 93 dollars a été attribuée au patient.

Depuis avril 2020, l'allégement temporaire permet de simplifier une telle démarche, car l'intervention du médecin spécialiste n'est plus requise pour l'attribution de ce type d'appareil.

60 Il serait pertinent que les programmes d'aides techniques prennent en compte l'équilibre avantages-coûts pour le traitement des demandes. Par exemple, il faudrait comparer le coût de l'appareil ou du composant faisant l'objet d'une demande de considération spéciale avec les coûts des services supplémentaires requis (rémunération), et tenir compte du risque de détérioration de l'état de santé de la personne en attente et des coûts des soins de santé qui en découlent.

61 L'Institut de la pertinence des actes médicaux est l'un des intervenants qui peuvent apporter leur contribution afin que les sommes investies par l'État pour la rémunération des médecins spécialistes soient utilisées selon les meilleures pratiques, dans le respect tant du caractère essentiel du travail des médecins que de la saine gestion des fonds publics. L'Institut a la légitimité pour évaluer la pertinence de certains actes médicaux, comme la consultation d'un médecin spécialiste en vue de délivrer une ordonnance, et ce, avant même l'adoption du nouveau règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique.

62 Le site Web de l'Institut donne des renseignements sur les mesures de pertinence mises en œuvre jusqu'à maintenant par spécialité et sur la valeur des économies prévues. Le 30 septembre 2021, selon l'information diffusée sur ce site, aucune mesure de pertinence pouvant être associée à l'attribution d'aides à la motricité et concernant, par exemple, la psychiatrie, la neurologie et l'orthopédie n'a encore été adoptée par l'Institut.

---

### **Institut de la pertinence des actes médicaux**

L'Institut a été créé dans la foulée des dernières négociations entre le gouvernement du Québec et la Fédération des médecins spécialistes du Québec, en 2019. L'organisme, qui a commencé ses activités en mars 2020, a pour mission de mettre en place des mesures de pertinence et des mécanismes de suivi afin de recadrer certains actes médicaux à faible valeur ajoutée. Les sommes ainsi économisées doivent être réinvesties pour l'amélioration de l'accès aux services médicaux spécialisés.

## **Utilisation non optimale des heures travaillées par les ergothérapeutes et les physiothérapeutes**

63 Il est essentiel que les ergothérapeutes et les physiothérapeutes consacrent la majorité de leurs heures de travail à effectuer des tâches cliniques, pour qu'ils puissent offrir des services directs à la population. Une délégation de pouvoir appropriée et une approche considérant l'équilibre avantages-coûts leur permettraient de consacrer plus d'heures au volet clinique. Or, comme il a été mentionné précédemment, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

64 Un exemple de tâche à laquelle les ergothérapeutes et les physiothérapeutes pourraient consacrer davantage de temps est l'entraînement de l'utilisateur à la suite de l'attribution d'un appareil. L'OEQ nous a d'ailleurs fait part de cet enjeu, en nous soulignant que le bureau du syndic avait dû intervenir dans certains dossiers. L'entraînement de l'utilisateur est une étape importante qui ne doit pas être minimisée, car elle favorise une utilisation adéquate de l'appareil et réduit les risques de blessures. Pour éviter que l'utilisateur se décourage et arrête d'utiliser l'appareil, il peut même s'avérer nécessaire de lui offrir un entraînement pour l'ensemble de ses activités quotidiennes, pour lui démontrer la valeur ajoutée de l'appareil. Cette étape est reconnue par le MSSS, comme il est mentionné dans le cadre de référence pour l'organisation des services en déficience physique, en déficience intellectuelle et en trouble du spectre de l'autisme. L'OEQ reconnaît également l'entraînement comme partie intégrante du processus de réadaptation.

65 En plus de pouvoir causer des blessures évitables et aggraver l'état de santé de l'utilisateur, une mauvaise ou une faible utilisation d'un appareil occasionneront une augmentation des coûts des soins de santé.

## CONSTAT 3

Le MSSS ne propose pas les correctifs nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité et mieux répondre aux besoins des usagers, puisqu'il n'a pas de vision complète de la situation et des enjeux.

### Qu'avons-nous constaté ?

66 Bien que le MSSS considère qu'il n'y a pas de listes d'attente pour les programmes d'aides à la motricité, nous avons observé plusieurs goulots d'étranglement possibles.

67 De plus, le ministère ne dispose pas d'information lui permettant de savoir si les besoins des usagers sont comblés.

68 Par ailleurs, en raison d'un manque d'encadrement et de surveillance, le MSSS ne peut pas évaluer la performance de l'ensemble du processus. En effet, il ne connaît pas les coûts des services préalables à l'attribution des appareils, tels que les coûts des services rendus par les ergothérapeutes et les physiothérapeutes, et il n'a pas de portrait juste du traitement des demandes et du fonctionnement du processus.

69 Les programmes d'aides à la motricité, dans leur forme actuelle, mettent l'accent sur la conformité à la réglementation et sur le contrôle des coûts des appareils au détriment de l'efficacité du processus et de la réponse aux besoins des usagers.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Il est important de diminuer le fardeau administratif associé aux aides à la motricité, car l'évolution démographique exercera une pression croissante et prévisible sur les besoins futurs, qui amplifiera les difficultés sur le plan de l'accès et contribuera à l'augmentation des coûts. Pour ce faire, le MSSS doit avoir une vision globale du processus et de ses enjeux afin de mettre en place des solutions pérennes.

## Ce qui appuie notre constat

71 Le programme d'appareils suppléant à une déficience physique est entré en vigueur en 1975 et il n'a pas fait l'objet d'une révision significative depuis ce temps. Il ne tient donc pas compte de l'évolution des pratiques, de la technologie et des besoins de la population.

72 L'actuel règlement d'application de ce programme vise notamment le contrôle des coûts, ce qui est légitime et souhaitable. Cependant, comme nous l'avons démontré précédemment, l'application stricte de ce règlement pour en assurer la conformité peut nuire à certains autres principes de bonne gestion, comme l'accès au moment opportun et l'efficacité. Il est donc important pour le MSSS d'avoir une vision complète de la situation relative à l'attribution des aides à la motricité afin d'apporter les correctifs nécessaires.

## Méconnaissance des délais

73 Le MSSS considère qu'il n'y a pas de listes d'attente pour les programmes d'aides à la motricité, à l'exception du programme sur les chaussures orthétiques et l'appareillage de chaussures. Or, il ressort de nos travaux que des étapes du processus d'attribution d'une aide à la motricité génèrent des goulots d'étranglement, lesquels contribuent à allonger le processus et le délai d'attente pour l'utilisateur. Parmi ces étapes, notons les suivantes :

- évaluation des besoins de l'utilisateur (ex. : ergothérapeute en soutien à domicile) ;
- obtention des documents et des renseignements nécessaires en vue de compléter le dossier de l'utilisateur (ex. : ordonnance médicale) ;
- préparation de la demande d'aide à la motricité ;
- échanges entre l'établissement et la RAMQ concernant le traitement des demandes de considération spéciale et la production des pièces justificatives ;
- traitement de la demande par le mandataire pour les autres programmes du MSSS (délai de prise en charge du dossier : généralement de 8 à 12 semaines selon l'IRGLM) ;
- livraison de l'appareil (ex. : délai attribuable au fournisseur ou au service d'aides techniques pour la production de l'appareil, contraintes de livraison à l'utilisateur en région).

74 Bien qu'il n'existe pas de données sur les goulots d'étranglement, l'exemple qui suit donne un aperçu de ceux-ci.

### **Exemple : démonstration de divers goulots d'étranglement**

Un médecin de famille a dirigé son patient vers le service d'aides techniques d'un établissement pour l'attribution d'un fauteuil roulant, et a envoyé par la même occasion une demande de consultation en physiothérapie. Ce patient souffre d'obésité morbide et aucun fauteuil roulant tarifé ne convenait à ses besoins.

Plusieurs goulots d'étranglement ont été observés pendant le processus. Le patient a dû attendre 275 jours après la rencontre avec son médecin de famille avant d'obtenir un fauteuil, soit :

- 15 semaines pour l'obtention de l'ordonnance d'un physiatre<sup>1</sup> ;
- 11 semaines pour l'évaluation fonctionnelle réalisée par le service d'aides techniques ;
- 3 semaines pour l'envoi de la demande de considération spéciale à la RAMQ et la réception de l'approbation ;
- 3 semaines pour l'envoi des commandes aux fournisseurs ;
- 7 semaines pour la livraison du fauteuil à l'utilisateur.

1. Normalement, l'allègement temporaire relatif à l'ordonnance médicale permet de faire une demande sans avoir besoin de l'intervention d'un médecin spécialiste. Toutefois, en raison de la morphologie du patient, une demande de considération spéciale a dû être effectuée.

## **Méconnaissance de la réponse aux besoins des usagers**

75 L'information de gestion demandée par le MSSS à l'égard des aides techniques est axée principalement sur le nombre d'appareils, d'usagers ou de services rendus, ainsi que sur les coûts associés à chaque programme. Toutefois, le ministère ne dispose pas d'information lui permettant de s'assurer de la réponse aux besoins des usagers, comme lors de l'abandon d'une demande en cours par l'intervenant au dossier.

76 De plus, le MSSS ne sait pas si les besoins des personnes vivant dans un lieu d'hébergement public, comme une ressource intermédiaire ou un CHSLD, sont comblés. Selon l'IRGLM, bien qu'il ne dispose pas de données à cet égard, les besoins dans les lieux d'hébergement publics existent. Le fait que l'IRGLM reçoive des demandes pour des appareils qui concernent la clientèle résidant dans ces types d'hébergement alors que ce sont ces établissements qui doivent les fournir peut indiquer qu'il y a des besoins non comblés. En effet, selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, certains appareils, comme les ambulateurs, les triporteurs et les quadriporteurs, doivent être fournis par le lieu d'hébergement public lorsque l'état de santé de l'utilisateur le requiert. Si le lieu d'hébergement ne fournit pas l'appareil, cela peut entraîner des iniquités pour des motifs de répartition budgétaire, alors que la finalité est la même : les coûts sont assumés par les fonds publics.

### **Exemple : personne inadmissible au programme sur les ambulateurs en raison de son lieu de résidence**

À la suite de l'évaluation d'un physiothérapeute, la marche a été considérée comme non sécuritaire pour une personne de 74 ans ayant la maladie de Parkinson, l'Alzheimer, de l'arthrose, ainsi qu'une maladie vasculaire et cardiaque qui cause notamment une diminution de la force globale, de l'endurance et de l'équilibre. Cette personne a donc besoin d'un ambulateur pour tous ses déplacements.

Ainsi, une ordonnance pour l'attribution d'un ambulateur a été signée par un neurologue. Cependant, le lieu de résidence de la personne, soit une ressource intermédiaire, a été utilisé comme argument pour justifier le refus de la demande.

## **Méconnaissance des gains d'efficience possibles**

77 L'information recueillie par le MSSS est utile pour connaître le volume de services, mais elle ne permet pas d'identifier les gains d'efficience possibles. Ainsi, la connaissance du traitement et du cheminement des demandes ainsi que des intervenants sollicités fait partie des éléments à considérer pour optimiser le parcours d'un usager et réduire les coûts.

78 En plus des enjeux déjà mentionnés dans ce rapport, les représentants des établissements consultés nous ont fait part de problèmes récurrents vécus par les professionnels engagés dans le processus, qui se traduisent notamment par :

- une compréhension non uniforme et souvent limitée des nombreuses particularités des différents programmes, appareils et types de demandes ;
- une différence d'interprétation quant au rôle que doit jouer chaque intervenant dans le processus.

79 La longueur des démarches pour l'amélioration de l'efficience du processus d'attribution d'une aide à la motricité est surprenante, d'autant plus que le MSSS et les mandataires des programmes d'aides à la motricité tiennent des rencontres lors desquelles ils peuvent discuter de certains enjeux liés à ces programmes.

## RECOMMANDATIONS

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

- 1** Acquérir une vision complète du processus d'attribution d'une aide à la motricité et de ses enjeux.
- 2** Apporter les correctifs nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus et mieux répondre aux besoins des usagers.

# 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 Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec et prend acte des deux recommandations qui lui sont adressées. Les constats énoncés ainsi que les recommandations formulées s'inscrivent en continuité avec les démarches en cours au MSSS.

« Les recommandations sont également cohérentes avec les objectifs et les orientations poursuivis dans les travaux réalisés actuellement pour la révision du règlement visant les appareils suppléant à une déficience physique (ASDP). Le MSSS s'engage donc à prendre les mesures nécessaires pour répondre aux recommandations formulées à son attention.

« Le MSSS veillera, en vertu des responsabilités qui lui incombent, à mettre en place d'autres modalités pour assurer la surveillance et le suivi du programme ASDP, relativement à l'efficacité du processus d'attribution d'une aide à la motricité pour répondre adéquatement aux besoins des usagers ayant une déficience. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité auditée

Critères d'admissibilité à certains programmes

Événements associés à la révision du règlement  
et à l'allégement temporaire

Mandataires ou organismes payeurs  
selon la source de la déficience motrice

Comparaison des processus administratifs  
de la CNESST et de la SAAQ

Extrait du manuel du programme d'appareils suppléant  
à une déficience physique portant sur les demandes  
de considération spéciale



## Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 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 que le parcours des personnes ayant une déficience motrice menant à l'obtention d'appareils suppléant à une déficience physique est efficient, et qu'il permet de répondre à leurs besoins de manière équitable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le processus d'attribution d'un appareil est efficient et les personnes ayant une déficience motrice ont accès à celui-ci en temps opportun.</li> <li>■ L'accessibilité à une aide technique est sans égard à la source de la déficience.</li> <li>■ Le MSSS prévoit les effets de l'évolution démographique sur la demande de ces appareils.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 30 septembre 2021.

Nos travaux ont porté principalement sur le parcours des personnes ayant une déficience motrice et qui mène à l'obtention d'un appareil suppléant à une déficience physique, et ils visent donc le programme-services Déficience physique.

Parmi l'ensemble des programmes d'aides techniques offerts par le MSSS aux personnes ayant une déficience physique, nous avons principalement porté notre attention sur le programme d'appareils suppléant à une déficience physique, mais nous avons également traité de certains autres programmes d'aides à la motricité.

Nos travaux ont exclu :

- les aides techniques visant à compenser les incapacités motrices temporaires et les aides requises pour le soutien résidentiel ;
- les aides techniques servant à compenser les déficiences visuelles, auditives ou langagières ;
- les services spécifiques, spécialisés et surspécialisés offerts aux personnes ayant une déficience physique et qui ne sont pas associés aux demandes d'aides techniques.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MSSS et des entités consultées, et nous avons eu des échanges avec l'OEQ, l'OPPQ et l'OPHQ. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant de systèmes d'information utilisés par le MSSS et les entités consultées, de même que d'autres sources. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des analyses de cas par choix raisonné, en fonction des principaux enjeux identifiés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à juin 2021. Ils portent sur les exercices 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Rôles et responsabilités de l'entité auditée

Le MSSS a notamment les responsabilités suivantes :

- réguler et coordonner l'ensemble du système de santé et de services sociaux ;
- répartir équitablement les ressources financières, humaines et matérielles, et voir au contrôle de leur utilisation ;
- voir à l'amélioration de l'état de santé des individus et du niveau de santé de la population ;
- soutenir la mise en œuvre des changements qui seront les plus aptes à produire les améliorations désirées à l'égard de l'accès, de la continuité et de la qualité des services offerts aux personnes ayant une déficience physique et à leurs proches.

## Critères d'admissibilité à certains programmes

<b>Programme</b>	<b>Critères d'admissibilité</b>
Appareils suppléant à une déficience physique	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Tout résident du Québec inscrit auprès de la RAMQ</li><li>■ Personne ayant une déficience ou une difformité physique</li></ul>
Ambulateurs	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Personne ayant plus de 18 ans et domiciliée au Québec</li><li>■ Personne ayant une déficience congénitale ou acquise d'un système organique et qui entraîne des incapacités significatives et persistantes causant des limitations sur le plan des habitudes de vie</li><li>■ Personne ayant des incapacités de locomotion, mais une capacité suffisante aux membres supérieurs pour utiliser les freins de façon sécuritaire</li><li>■ Personne qui doit vivre à son domicile ou dans une ressource d'hébergement de type familial</li><li>■ Personne autonome dans l'utilisation sécuritaire d'un ambulateur, y compris la manutention et le remisage</li></ul>
Triporteurs et quadriporteurs	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Personne qui répond aux critères d'admissibilité pour l'obtention d'un fauteuil roulant à propulsion motorisée du programme d'appareils suppléant à une déficience physique</li><li>■ Personne ayant une déficience congénitale ou acquise d'un système organique et qui entraîne des incapacités significatives et persistantes causant des limitations sur le plan des habitudes de vie</li><li>■ Personne qui doit vivre à son domicile ou dans une ressource d'hébergement de type familial</li></ul>

Sources : MSSS et RAMQ.

## Événements associés à la révision du règlement et à l'allégement temporaire

2005-2006	Le Vérificateur général du Québec publie le rapport <i>Programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées</i> , dans lequel il recommande notamment au MSSS d'effectuer régulièrement la mise à jour des programmes d'aides techniques.
2009	Le MSSS entreprend les travaux de révision du <i>Règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique et assurés en vertu de la Loi sur l'assurance maladie</i> .
De 2011 à 2015	Des consultations sont effectuées en vue de revoir le règlement. L'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, le Centre hospitalier de l'Université de Montréal et l'OPPQ figurent parmi les participants à ces consultations.
Août 2015	Le Collège des médecins du Québec transmet des commentaires au MSSS à la suite d'une demande similaire de l'OEQ. Il suggère au MSSS de procéder à l'allégement des processus administratifs exigeant la rédaction, par le médecin traitant ou le médecin spécialiste, de la prescription de l'appareil recommandé par l'ergothérapeute pour l'aide à une déficience physique. Le Collège mentionne que cette modification profiterait grandement aux patients ayant recours à un appareil afin qu'ils l'obtiennent dans un temps raisonnable, et abolirait du même coup une bureaucratie administrative et professionnelle qui n'a pas sa raison d'être. Le Collège ajoute que le statu quo va à l'encontre de l'optimisation des soins et des services, car il cause des délais qui peuvent être potentiellement préjudiciables pour les patients. Cette réflexion est également de mise quant aux appareils recommandés par un physiothérapeute.
De 2015 à 2018	Le MSSS, en collaboration avec la RAMQ, poursuit les travaux de révision du projet de règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique.
Mars 2019	L'OPPQ transmet une lettre à la RAMQ (copie conforme au MSSS) dans laquelle il demande la reconnaissance des compétences des physiothérapeutes et des thérapeutes en réadaptation physique en ce qui concerne la capacité de recommander une aide technique remboursable par la RAMQ.
Juin 2019	Dans une lettre transmise à la RAMQ et au MSSS, le Collège des médecins du Québec réitère les commentaires qu'il a transmis au MSSS en août 2015 : il suggère à la RAMQ de revoir le règlement pour permettre aux physiothérapeutes et aux ergothérapeutes de recommander un appareil suppléant à une déficience physique sans passer par un médecin.
Août 2019	Le MSSS valide auprès de la RAMQ la possibilité d'une mesure transitoire permettant de modifier rapidement le règlement, dans le but d'abolir la clause de l'ordonnance médicale pour l'attribution d'une aide à la locomotion.
Janvier 2020	L'OEQ demande une nouvelle fois au MSSS de revoir l'utilisation optimale des compétences des ergothérapeutes pour l'attribution de matériel ou d'aide aux personnes ayant des limitations ou des incapacités physiques ou cognitives, en leur permettant de recommander une aide technique sans nécessiter l'ordonnance d'un médecin.
Mars 2020	L'OEQ et l'OPPQ réitèrent leur demande de revoir l'utilisation optimale des compétences des ergothérapeutes et des physiothérapeutes pour l'attribution de matériel ou d'aide pour les personnes ayant des limitations ou des incapacités physiques ou cognitives, en leur permettant de recommander une aide technique sans nécessiter l'ordonnance d'un médecin dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

---

Avril 2020	<p>Le MSSS transmet une directive aux dirigeants des CISSS, des CIUSSS et des hôpitaux de réadaptation, qui précise notamment les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Pour l'attribution d'une aide à la marche ou à la locomotion, le rapport d'évaluation du professionnel (ergothérapeute ou physiothérapeute) et ses recommandations sont maintenant suffisants.</li><li>■ Pour l'attribution d'une prothèse, un rapport médical ou un plan d'intervention dans le dossier médical de l'utilisateur suffit pour attester de la recommandation de l'appareil.</li><li>■ Le MSSS annonce son intention de déposer un projet de règlement révisé à l'automne 2020 en vue de pérenniser les modifications.</li></ul>
Mai 2020	<p>Le MSSS et la RAMQ mentionnent une précision concernant la directive transmise en avril 2020 aux dirigeants des CISSS, des CIUSSS, des hôpitaux de réadaptation et des laboratoires d'orthèses et de prothèses autorisés dans le cadre du programme d'appareils suppléant à une déficience physique. Selon cette précision, seuls les ergothérapeutes et les physiothérapeutes qui travaillent dans un établissement public sont reconnus pour l'évaluation fonctionnelle menant à l'attribution d'une aide à la marche ou à la locomotion.</p>
Mai 2020	<p>La RAMQ produit un document de type questions et réponses portant sur les questions du réseau de la santé et des services sociaux concernant la directive du MSSS.</p>
Décembre 2020	<p>Lors des travaux d'audit, le MSSS mentionne au Vérificateur général du Québec que le MSSS et la RAMQ avaient convenu de déposer la révision du projet de règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique en janvier 2021, mais qu'en raison de la pandémie de COVID-19, les démarches ont été suspendues jusqu'à nouvel ordre.</p>
Mai 2021	<p>Le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux approuve le plan d'action pour la révision du règlement sur les appareils suppléant à une déficience physique. Le MSSS prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ le dépôt du projet de règlement révisé en mai 2022 ;</li><li>■ l'entrée en vigueur du règlement révisé en 2023.</li></ul>

---

## Mandataires ou organismes payeurs selon la source de la déficience motrice

Source de la déficience motrice	Programme d'appareils suppléant à une déficience physique (volet aide à la motricité)	Programme sur les triporteurs et les quadriporteurs	Programme sur les ambulateurs
Naissance	RAMQ	IRDPO, IRGLM	IRDPO, IRGLM
Maladie	RAMQ	IRDPO, IRGLM	IRDPO, IRGLM
Vieillesse	RAMQ	IRDPO, IRGLM	IRDPO, IRGLM
Accident de la route	RAMQ : 1 <sup>er</sup> payeur SAAQ : 2 <sup>e</sup> payeur	SAAQ	SAAQ
Accident de travail ou maladie professionnelle	CNESST	CNESST	CNESST
Autres types d'accidents <sup>1</sup>	RAMQ	IRDPO, IRGLM	IRDPO, IRGLM

1. Ne sont pas incluses les déficiences découlant d'actes criminels ou associées au service militaire.

## Comparaison des processus administratifs de la CNESST et de la SAAQ

---

### CNESST

#### Premier organisme payeur

- Obtention d'une ordonnance d'un médecin
  - Autorisation et paiement de l'aide à la motricité selon les tarifs du programme d'appareils suppléant à une déficience physique
  - Pour les appareils non tarifés ou non couverts par ce programme, présentation de deux soumissions à la CNESST : autorisation et paiement selon la plus basse soumission
- 

### SAAQ

#### Deuxième organisme payeur

#### (appareils couverts par le programme d'appareils suppléant à une déficience physique)

- Appareil tarifé
  - Traitement de la demande de paiement par la RAMQ
  - Paiement par la RAMQ
- Appareil non tarifé (demande de considération spéciale)
  - Traitement de la demande par la RAMQ selon les exigences administratives du programme d'appareils suppléant à une déficience physique
  - **Si autorisation** : paiement par la RAMQ
  - **Si refus** : transmission de la demande à la SAAQ (refus de la RAMQ à l'appui)

#### Premier organisme payeur

#### (appareils non couverts par le programme d'appareils suppléant à une déficience physique [ex. : ambulateurs, triporteurs, quadriporteurs, appareils pour loisirs])

- Obtention d'une ordonnance d'un médecin
  - Évaluation de l'ergothérapeute
  - Présentation de deux soumissions à la SAAQ : autorisation et paiement selon la plus basse soumission
-

## Extrait du manuel du programme d'appareils suppléant à une déficience physique portant sur les demandes de considération spéciale

« L'article 38 du Règlement stipule d'entrée de jeu que l'appareil assuré est celui qui est listé au Tarif. Le recours à la "considération spéciale" (C.S.) doit être justifié par une incapacité particulière de la personne assurée. Ceci met en évidence le caractère exceptionnel que doit présenter chacune de ces demandes. La Régie tient à rappeler aux professionnels qui recommandent des appareils et au personnel de facturation que l'analyse d'une demande d'autorisation d'un C.S. doit obligatoirement contenir les éléments justificatifs suivants :

- 1 La démonstration que l'incapacité particulière de la personne assurée empêche l'utilisation des composants ou appareils listés au Tarif, car ceux-ci ne permettent pas de répondre à ses besoins ; évaluation fonctionnelle et description des essais cliniques à l'appui ;
- 2 La démonstration que l'attribution d'un composant C.S. (hors Tarif) sur un appareil listé au Tarif est indispensable pour répondre aux besoins particuliers de la personne assurée ; preuve documentaire et essais cliniques à l'appui ;
- 3 Dans le cas où le recours à un composant C.S. ne permet pas de compenser les incapacités particulières de la personne assurée, la démonstration que le recours à un appareil hors Tarif est indispensable pour répondre aux besoins ; preuve documentaire et essais cliniques à l'appui.

« La démarche justificative doit être le reflet d'une démarche d'attribution hiérarchisée, basée à la fois sur le principe du "plus simple au plus complexe" et celui de "la meilleure solution à moindre coût". Les demandes d'autorisation contenant uniquement une affirmation à l'effet que le composant ou l'appareil C.S. recommandé est le seul capable de répondre aux besoins de la personne assurée continueront d'être refusées, faute de justification satisfaisante. »

CHAPITRE 3

**Centre de services scolaire de Montréal :  
allocation et gestion des ressources**

Audit de performance

## EN BREF

La répartition équitable, par les centres de services scolaires, des ressources financières, humaines et matérielles entre les établissements d'enseignement contribue à assurer une qualité de services équivalente dans tous les établissements et à favoriser la réussite du plus grand nombre d'élèves.

Cependant, le Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM) n'a pas de vue d'ensemble des ressources nécessaires au déploiement de son plan d'engagement vers la réussite et des projets éducatifs des établissements. De plus, il ne recueille pas certaines données importantes et n'exploite pas suffisamment celles dont il dispose afin de mieux orienter la répartition des ressources pour répondre aux besoins des élèves ayant des besoins particuliers.

Le comité de répartition des ressources (CRR), qui a pour fonction de formuler des recommandations au conseil d'administration sur la répartition de l'ensemble des revenus du CSSDM, n'a pas établi les assises de son fonctionnement depuis sa création en 2017. De plus, il n'obtient pas toute l'information nécessaire pour intervenir stratégiquement par rapport à la répartition des ressources. Plusieurs décisions liées à cette répartition sont prises par d'autres instances du CSSDM, sans l'apport de ce comité.

Les suivis effectués par le CSSDM ne fournissent pas une information appropriée sur les liens entre les ressources allouées et la réussite des élèves. Il ne peut donc en rendre compte de manière appropriée.

# CONSTATS

---

1

La répartition des ressources ne tient pas suffisamment compte des besoins des élèves et elle n'est pas arrimée aux objectifs stratégiques contenus dans le Plan d'engagement vers la réussite.

2

Les interventions du CRR ne répondent pas à ce qui était attendu : elles visent essentiellement des mesures budgétaires ponctuelles, sans véritable vue d'ensemble des ressources disponibles, et ce comité n'a pas toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée.

3

Les suivis et la reddition de comptes ne fournissent pas une information appropriée sur les liens entre les ressources allouées et la réussite des élèves.

# ÉQUIPE

**Caroline Rivard**

Vérificatrice générale adjointe

**Sandy Nzakimuena**

Directrice d'audit

**Emmanuelle Bailly**

**Christine Bussière**

**Dave Gélinas**

**Simon Lauzon**

**Jany-Claude Paquette**

**Nicolas Pellerin**

**Nadia Zenadocchio**

## SIGLES

**CRR** Comité de répartition des ressources

**CSS** Centre de services scolaire

**CSSDM** Centre de services scolaire de Montréal

**EHDAA** Élève handicapé ou en difficulté d'adaptation  
ou d'apprentissage

**PEVR** Plan d'engagement vers la réussite

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	67
La répartition des ressources ne tient pas suffisamment compte des besoins des élèves et elle n'est pas arrimée aux objectifs stratégiques contenus dans le Plan d'engagement vers la réussite. ....	71
Les interventions du CRR ne répondent pas à ce qui était attendu : elles visent essentiellement des mesures budgétaires ponctuelles, sans véritable vue d'ensemble des ressources disponibles, et ce comité n'a pas toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée. ....	79
Les suivis et la reddition de comptes ne fournissent pas une information appropriée sur les liens entre les ressources allouées et la réussite des élèves. ....	84
Recommandations. ....	87
Commentaires de l'entité auditée. ....	88
Renseignements additionnels. ....	93



# MISE EN CONTEXTE

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 1 La répartition équitable, par les centres de services scolaires (CSS), des ressources financières, humaines et matérielles entre les établissements d'enseignement contribue à assurer une qualité de services équivalente dans tous les établissements et à favoriser la réussite du plus grand nombre d'élèves.
- 2 La réforme de la *Loi sur l'instruction publique* de 2016 visait notamment à renforcer le rôle des directions d'établissement d'enseignement dans la gouvernance et l'administration des CSS en assurant leur participation dans les décisions relatives à la répartition des ressources et en affermissant le principe de subsidiarité dans l'accomplissement de la mission des CSS.
- 3 La mise sur pied en 2017 d'un comité de répartition des ressources (CRR) au sein de chaque CSS constitue le principal moyen d'atteindre ces objectifs. Ce comité réunit en effet autour d'une même table les principaux intervenants concernés par la définition des besoins des différents milieux. Le moment est donc opportun pour évaluer si le fonctionnement de ce comité au sein du plus important CSS de la province, soit le Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM), répond à ce qui était attendu.
- 4 Depuis octobre 2020, les conseils des commissaires qui chapeautaient les CSS ont été remplacés par des conseils d'administration<sup>1</sup>. Ceux-ci doivent pouvoir se fier au processus budgétaire en place et à l'information de gestion disponible pour prendre leurs décisions relativement à la répartition des ressources.

---

### Principe de subsidiarité

Il s'agit du principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité en recherchant une répartition adéquate des lieux de décision et en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des élèves.

### Comité de répartition des ressources

Ce comité a pour fonction de faire des recommandations au conseil d'administration du CSS sur la répartition des revenus (subventions, produit de la taxe scolaire et autres revenus) et de déterminer notamment la répartition des services éducatifs complémentaires (ex. : services d'aide et de soutien à l'élève ou d'animation de la vie scolaire). Il doit connaître l'ensemble des besoins à combler et des ressources disponibles.

---

1. Les activités du conseil d'administration ont été suspendues en avril 2021 compte tenu de la démission de plusieurs de ses membres et elles n'avaient toujours pas repris à la fin de nos travaux. Depuis le 16 juin 2021, le gouvernement du Québec a décrété que les fonctions et pouvoirs du conseil d'administration du CSSDM sont suspendus pour une période d'au plus six mois, laquelle période peut être renouvelée. Le CSSDM a été mis sous tutelle durant cette période.

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

- 5 Par nos travaux, nous voulions vérifier dans quelle mesure le CSSDM s'assure de la répartition équitable de ses ressources et de leur utilisation efficace et efficiente.
- 6 La période visée par notre audit s'étend principalement du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 mai 2021.
- 7 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Portrait du Centre de services scolaire de Montréal

8 Le CSSDM a pour mission d'organiser les services éducatifs, de promouvoir et de valoriser l'éducation publique, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves afin d'atteindre le plus haut niveau de scolarisation et de qualification, en plus de contribuer au développement social, culturel et économique de la ville de Montréal.

9 La *Loi sur l'instruction publique* requiert que chaque CSS établisse un plan d'engagement vers la réussite (PEVR) qui soit cohérent avec les orientations et les objectifs du plan stratégique du ministère de l'Éducation. Le PEVR du CSSDM a été établi pour la période de 2018-2022, puis a été prolongé d'une année, jusqu'en 2023.

### Plan d'engagement vers la réussite

Ce plan tient lieu de plan stratégique pour les CSS : il doit définir les orientations, les objectifs et les cibles visant à soutenir la réussite éducative sur leur territoire.

10 Le CSSDM compte 188 établissements scolaires fréquentés par plus de 110 000 élèves, soit près de 10 % des élèves de la province. La répartition des élèves par types d'établissements en 2020 est présentée dans le tableau 1.

**TABLEAU 1** Répartition des élèves par types d'établissements au 30 septembre 2019

Type d'établissements	Nombre d'élèves
Formation générale des jeunes	78 500
Préscolaire	9 200
Primaire	44 100
Secondaire	25 200
Formation générale des adultes	22 900
Formation professionnelle	12 700

Source : CSSDM.

11 Les établissements de la formation générale des jeunes sont fréquentés par des élèves réguliers et des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA). En 2020, ces derniers comptaient pour près de 17 % des élèves (13 200) fréquentant un établissement scolaire de la formation générale des jeunes du CSSDM.

12 L'organisation des services éducatifs du CSSDM fait face à de multiples défis dans la région de Montréal :

- pluralité linguistique ;
- indice élevé de défavorisation ;
- mobilité de la population scolaire entre plusieurs établissements d'enseignement.

13 Pour mener à bien sa mission, le CSSDM disposait en 2019-2020 d'un budget d'exploitation de plus de 1,2 milliard de dollars provenant de la subvention du ministère de l'Éducation (75 % des revenus), de la taxe scolaire (16 % des revenus) et d'autres sources (9 % des revenus).

14 Le CSSDM, et donc le CRR, doit s'assurer de la répartition équitable de ses revenus en tenant compte des besoins exprimés par les établissements d'enseignement, des inégalités sociales et économiques auxquelles ceux-ci font face, de son PEVR ainsi que des projets éducatifs de ses écoles et de ses centres. Le tableau 2 présente l'affectation des ressources du CSSDM pour l'exercice financier se terminant le 30 juin 2020.

### Projet éducatif

Le projet éducatif est un outil stratégique permettant de définir les orientations, les priorités d'action et les résultats attendus d'un établissement d'enseignement pour assurer la réussite éducative de tous les élèves, jeunes et adultes. Chaque établissement d'enseignement doit en produire un et la période couverte doit s'harmoniser avec celle du PEVR.

**TABLEAU 2** Affectation des ressources du CSSDM pour l'exercice financier terminé le 30 juin 2020

	M\$	%
Activités d'enseignement et de formation	609	49
Activités de soutien à l'enseignement et à la formation <sup>1</sup>	250	20
Activités relatives aux biens meubles et immeubles	173	14
Services d'appoint <sup>2</sup>	103	8
Activités administratives	42	3
Activités connexes et autres <sup>3</sup>	68	6
<b>Total</b>	<b>1 245<sup>4</sup></b>	<b>100</b>

1. Les activités de soutien à l'enseignement et à la formation incluent entre autres les services éducatifs complémentaires, comme la bibliothèque scolaire, les services d'orientation, la psychologie, l'orthophonie ou la psychoéducation.

2. Les services d'appoint incluent entre autres les services de garde et le transport scolaire.

3. Les activités connexes et autres incluent notamment les investissements en amélioration, en transformation et en rénovation majeure ainsi que le service de la dette.

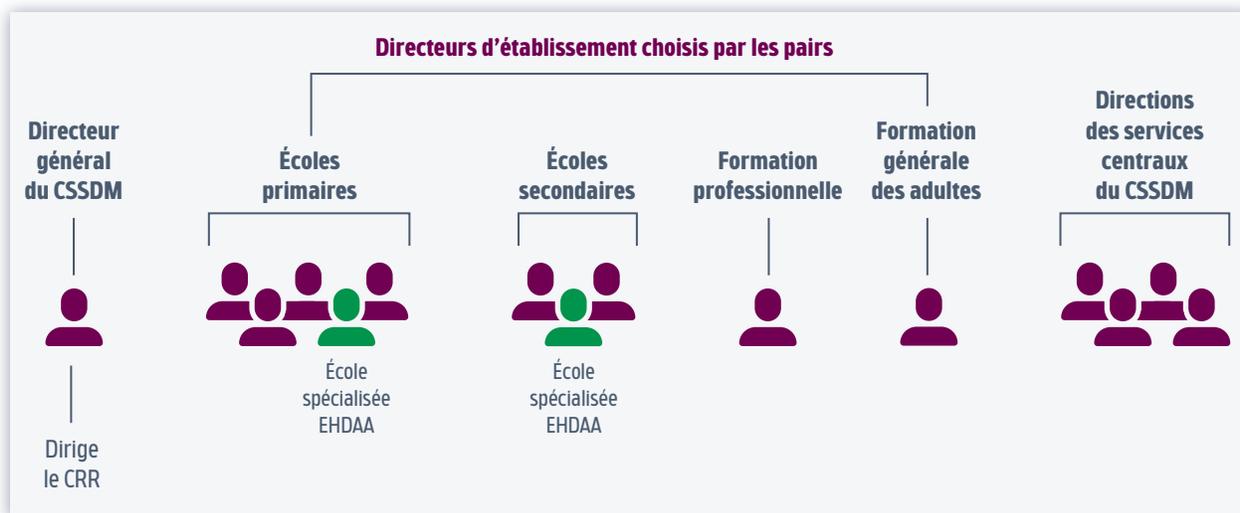
4. Le CSSDM a enregistré un déficit de 15 millions de dollars pour l'année 2019-2020.

Source : États financiers audités du CSSDM.

## Comité de répartition des ressources

15 Le CRR est sous la responsabilité du directeur général du CSS et il doit être composé d'au plus 15 membres. La figure 1 illustre la taille et la composition du CRR déterminées par le CSSDM.

**FIGURE 1** Taille et composition du comité de répartition des ressources du CSSDM



Source : CSSDM.

16 Le CRR a pour fonction de faire des recommandations au conseil d'administration sur :

- les objectifs et les principes de la répartition des revenus ;
- la répartition annuelle des revenus, y compris les critères servant à déterminer les montants alloués ;
- la répartition des services éducatifs complémentaires ;
- la répartition d'autres services professionnels, le cas échéant ;
- l'affectation des surplus des établissements d'enseignement.

17 La *Loi sur l'instruction publique* prévoit que le CRR doit mettre en œuvre un processus de concertation lui permettant d'obtenir toute l'information nécessaire sur les besoins des différents milieux scolaires pour faire ses recommandations au conseil d'administration du CSS.

18 Si le conseil d'administration du CSS ne donne pas suite à une recommandation du CRR, il doit motiver sa décision au cours de la séance où la recommandation est rejetée et une copie du procès-verbal doit être transmise au CRR.

La répartition des ressources ne tient pas suffisamment compte des besoins des élèves et elle n'est pas arrimée aux objectifs stratégiques contenus dans le Plan d'engagement vers la réussite.

## Qu'avons-nous constaté ?

19 Le CSSDM ne recueille pas certaines données importantes et n'exploite pas suffisamment celles dont il dispose afin de mieux orienter la répartition des ressources pour répondre aux besoins des élèves ayant des besoins particuliers. Pourtant, un grand nombre de données sont disponibles sur les besoins des élèves, dans ses établissements aussi bien que dans ses bases de données centralisées.

20 Le CSSDM n'a pas de vue d'ensemble du plan de mise en œuvre de son PEVR et des projets éducatifs de ses établissements : le système de collecte de renseignements qu'il a implanté ne lui permet pas de connaître les actions que comptent réaliser les établissements et les différents services administratifs centraux pour atteindre chacun des objectifs du PEVR ni les ressources qui seraient nécessaires. Dans ces circonstances, il lui est difficile de prendre en compte ces informations dans les processus de répartition des ressources et de savoir si ses ressources sont bien orientées vers ses objectifs stratégiques de réussite scolaire.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Des services éducatifs de qualité, accessibles et adaptés aux besoins des élèves permettent d'atténuer les facteurs de risque qui peuvent nuire à la réussite des élèves (ex. : handicaps et difficultés d'adaptation ou d'apprentissage, milieux défavorisés, défis liés à la formation des adultes). Dans le but de prendre en compte ces besoins, des sommes sont d'ailleurs allouées par le ministère de l'Éducation : pour l'exercice 2019-2020, le CSSDM a notamment reçu environ 149 millions de dollars pour des mesures d'adaptation et 97 millions pour des mesures d'appui à la réussite.

22 Les ressources étant limitées, leur utilisation judicieuse est essentielle pour optimiser l'offre de services éducatifs. Des mécanismes efficaces qui permettent de déterminer les besoins des élèves ou les risques d'échec et de relayer une information de qualité doivent donc être mis en œuvre pour appuyer les décisions budgétaires.

23 La *Loi sur l'instruction publique* précise que la répartition des ressources doit être effectuée de façon équitable, dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte des besoins exprimés par les établissements d'enseignement, des inégalités sociales et économiques auxquelles ceux-ci sont confrontés, du PEVR du CSS et des projets éducatifs de ses écoles et de ses centres.

## Ce qui appuie notre constat

### Données sur les besoins non disponibles pour soutenir les décisions en matière de répartition

#### Absence d'information sur les délais d'accès aux services professionnels

24 En ce qui concerne la formation générale des jeunes, le CSSDM ne recueille pas de données ni ne fait d'analyse sur les délais d'accès aux services professionnels. Or, certains de ces services, comme l'évaluation professionnelle de la présence d'une difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ainsi que le soutien linguistique, sont à la base de la chaîne d'appui à la réussite des élèves. Selon les réponses à un questionnaire que nous avons transmis aux directeurs d'établissement, des disparités importantes existeraient en matière d'accès à certains services professionnels. Ces résultats démontrent qu'il serait opportun pour le CSSDM de collecter des données sur les délais d'accès et de les analyser pour soutenir les décisions en matière de répartition des ressources.

#### Services professionnels

Il s'agit de services offerts par des spécialistes pour soutenir le développement et l'évolution des élèves ayant des besoins particuliers dans leur cheminement scolaire. Ces spécialistes sont notamment psychologues, orthophonistes et psychoéducateurs.

#### Accessibilité des services dans les établissements



Les éléments ci-dessous proviennent des réponses au questionnaire que nous avons transmis aux directeurs d'établissement.

Plus des deux tiers des directeurs d'établissement de la formation générale des jeunes déclarent ne pas être en mesure, parfois, souvent ou même toujours, d'offrir en temps opportun plusieurs services requis à des élèves.

Alors que près de 40 % des directeurs mentionnent que les élèves de leur établissement doivent attendre en moyenne moins de six mois pour une évaluation professionnelle de la présence d'une difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, ce délai dépasse un an dans près de 20 % des établissements.

De façon similaire, bien que près de la moitié des directeurs d'établissement rapportent que les élèves accèdent au soutien linguistique en moins de six mois en moyenne, ce délai dépasserait un an dans le quart des établissements.

Toutefois, le CSSDM ne recueille pas de données sur les délais d'attente pour différents types de services dans ses établissements et il n'est donc pas en mesure d'établir un portrait qui permette de soutenir la prise de décision.

## Absence d'un portrait des élèves adultes ayant des besoins particuliers

25 Le CSSDM n'est pas en mesure de brosser un portrait des élèves adultes ayant des besoins particuliers ni de leurs besoins, alors que celui-ci permettrait de déterminer les ressources qui leur sont nécessaires.

26 Les défis rencontrés par les élèves adultes ayant des besoins particuliers ont été soulevés dans plusieurs études québécoises, notamment dans celles de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et de l'Institut de coopération pour l'éducation des adultes. Ces études soulignent le manque de connaissances sur les besoins de ces élèves.

27 En 2017-2018, le CSSDM a reconnu l'importance d'améliorer son soutien à ces élèves et a entrepris de réviser son offre de services en formation générale des adultes. L'une des actions retenues dans le cadre de cette démarche est de mieux soutenir les centres de formation générale des adultes dans la prise en charge des besoins particuliers des élèves. Toutefois, le CSSDM n'a pas encore élaboré son plan pour atteindre cet objectif.

### Élèves adultes ayant des besoins particuliers

Il s'agit des élèves inscrits à la formation générale des adultes ou à la formation professionnelle qui requièrent du soutien dans leurs apprentissages.

### Prise en compte des besoins particuliers des élèves adultes



Selon les réponses au questionnaire que nous avons transmis aux directeurs d'établissement, environ la moitié des directeurs d'établissement de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle mentionnent que la répartition actuelle des ressources au CSSDM ne tient pas suffisamment compte des besoins de leurs élèves ayant des besoins particuliers et de ceux ayant des difficultés financières.

Comme le CSSDM ne recueille pas d'information relative aux besoins particuliers de ses élèves adultes, il n'a donc pas de portrait de la situation qui pourrait lui être utile pour la répartition des ressources.

28 Malgré les défis rencontrés par des élèves de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle et les efforts qui restent à déployer pour bien connaître leurs besoins et y répondre, le CSSDM a procédé en moyenne à une ponction annuelle de 5,4 millions de dollars du budget global de la formation générale des adultes et à une autre de 6,5 millions du budget de la formation professionnelle entre 2017-2018 et 2020-2021, soit 10 % de leur budget respectif. Ces ponctions faisaient partie des mesures de retour à l'équilibre prises en 2015-2016 par le CSSDM. Bien que l'équilibre budgétaire ait été atteint au cours des trois années suivantes, ces ponctions se sont poursuivies et n'ont pas été remises en question.

## Sous-exploitation et manque de fiabilité des données disponibles

29 Bien que le CSSDM ait mis en avant, au cours des dernières années, un certain nombre de pratiques innovantes visant à améliorer la réussite des élèves ayant des difficultés, nous n'avons repéré que peu d'analyses pour évaluer les résultats des actions du CSSDM auprès de ces élèves. De plus, ces analyses demeurent au sein des services administratifs qui les réalisent et ne servent pas à mieux cibler la répartition des ressources.

30 Par ailleurs, le CSSDM dispose d'un grand nombre de données sur les besoins des élèves dans ses établissements et dans ses bases de données centralisées. De l'aveu même d'intervenants du CSSDM, il y a une sous-exploitation de ces données. Le CSSDM dispose d'outils et d'informations pour mener des analyses plus pointues auprès de sous-populations à risque ou surreprésentées sur son territoire, mais il ne les utilise pas à leur plein potentiel dans sa prise de décision. À titre d'exemple, pour les cohortes de 2012-2013 à 2015-2016, les données du CSSDM révèlent que l'écart de diplomation entre les garçons et les filles est beaucoup plus élevé chez les élèves anglophones que chez les élèves dont la langue maternelle est le français et chez les élèves allophones (écart de 17 à 26 % selon la cohorte). De telles données devraient ouvrir des pistes de réflexion relatives à l'allocation des ressources, notamment sur l'adéquation entre les mesures mises en œuvre et les besoins des élèves anglophones.

31 De plus, les résultats de la collecte annuelle au sujet des besoins en ressources professionnelles menée par le CSSDM auprès des établissements ne sont pas utilisés par le CRR pour orienter la répartition des ressources. Les directions d'établissement doivent indiquer, par corps d'emploi, le nombre de jours par semaine de services professionnels dont elles disposent et le nombre de jours par semaine qui seraient nécessaires pour l'année à venir en vue de combler les besoins de leurs élèves. Les besoins exprimés lors de cette collecte sont fondés sur les recommandations du comité EHDAA de chaque établissement.

---

### Comité EHDAA

Le comité EHDAA d'un établissement a pour mandat de faire des recommandations sur les besoins de l'école en rapport avec les élèves à risque et les EHDAA ainsi que sur l'organisation des services sur la base des ressources allouées par le CSS.

32 La collecte de renseignements montre pourtant des disparités entre les établissements d'enseignement en ce qui a trait à l'écart entre le nombre de postes nécessaires et le nombre de postes actuels. Parmi les 128 établissements qui ont participé à cette collecte en 2017-2018 et en 2020-2021, on observe en effet que les besoins non comblés se sont accrus de plus de 2 postes dans 39 établissements et qu'ils ont diminué de plus de 2 postes dans 11 établissements entre ces deux périodes. Cette information, si l'on tient compte également de la proportion des postes pourvus, pourrait alimenter les réflexions du CSSDM en vue d'assurer une répartition plus équitable des ressources entre ses établissements.

33 Il existe également un problème d'uniformité et de fiabilité des données recueillies auprès des établissements qui servent à comptabiliser l'absentéisme des élèves. Certaines écoles n'ont déclaré aucune absence au cours d'une année scolaire pour l'ensemble de leurs élèves. Par exemple, 14 établissements de la formation générale des jeunes n'ont déclaré aucune absence pour l'année scolaire 2018-2019. C'est un problème connu que le CSSDM tarde à régler. Compte tenu de l'importance de cette variable dans le repérage des élèves à risque d'échec scolaire, il est essentiel que le CSSDM dispose de données fiables pour cibler les établissements où les élèves sont les plus à risque et qu'il en tienne compte dans ses analyses de répartition des ressources.

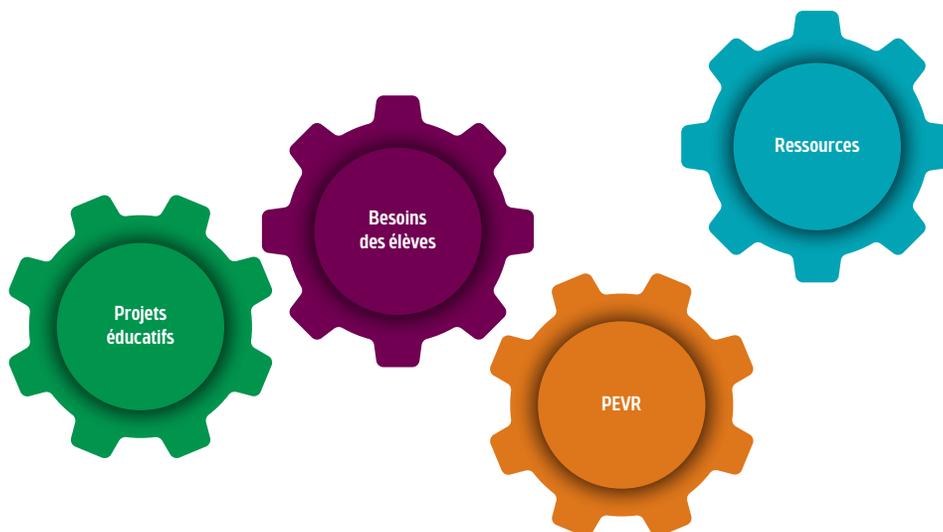
34 En somme, les processus de répartition des ressources du CSSDM ne s'appuient pas suffisamment sur l'analyse des données disponibles en lien avec la réussite scolaire et l'accessibilité aux ressources professionnelles. Or, ces données permettraient de repérer les clientèles ou les établissements qui connaissent les plus grandes difficultés et d'ajuster les ressources en conséquence.

## **Arrimage limité au Plan d'engagement vers la réussite**

### **Manque d'information sur les liens entre les actions des établissements et les objectifs du Plan d'engagement vers la réussite**

35 Le PEVR est le plan stratégique du CSSDM. À terme, il sera soutenu par une dizaine de plans élaborés par les directions des services centraux (notamment les services pédagogiques, les services à l'élève, l'organisation scolaire, les ressources financières, les ressources matérielles et les technologies de l'information) et par plus de 180 projets éducatifs, soit un pour chaque établissement scolaire. Selon la *Loi sur l'instruction publique*, il est de la responsabilité de chaque établissement de mettre en œuvre son projet éducatif. Celui-ci doit être consigné dans un outil informatisé développé par le CSSDM.

36 Le CSSDM n'a pas de vue d'ensemble de la planification de son PEVR : il ne sait pas combien de projets éducatifs contribuent à chaque objectif du PEVR ou encore s'il y a des objectifs qui ne sont pas couverts, entièrement ou en partie, par les projets éducatifs élaborés par ses établissements.



37 La plateforme de consignation des projets éducatifs ne génère aucune information de gestion qui pourrait être utile au CSSDM (ex. : ventilation des actions par objectif). Comme son nom l'indique, cet outil ne fait que consigner l'information, sans réelle possibilité de l'exploiter. Le CSSDM n'est donc pas en mesure de connaître les actions entreprises par ses établissements visant l'atteinte de ses objectifs en matière de réussite scolaire.

38 En procédant au cumul de l'information de l'ensemble des projets éducatifs des établissements, nous avons établi qu'aucun d'eux ne s'est donné pour objectif de réduire l'écart de réussite entre les garçons et les filles. Or, il s'agit de l'un des principaux objectifs que s'est fixés le CSSDM dans son PEVR. Les objectifs du PEVR du CSSDM sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

39 Nous avons d'ailleurs observé que l'écart de réussite entre les garçons et les filles au CSSDM ne s'est pas réduit. Au contraire, il tend à s'éloigner de la cible (6,1 %) dans les dernières cohortes ayant obtenu leur diplôme, comme l'illustre la figure 2.

**FIGURE 2** Évolution de l'écart du taux de diplomation des garçons et des filles au secondaire

Source : CSSDM.

## Aucune information sur les ressources nécessaires au déploiement du PEVR

40 Le CSSDM ne sait pas à combien s'élèvent les ressources nécessaires à la réalisation des projets éducatifs de ses établissements, et il ne sait pas non plus à quels objectifs de son PEVR ces projets contribuent. En effet, ces informations ne lui ont pas été fournies par les établissements. Pourtant, selon l'échéancier du ministère de l'Éducation, les projets éducatifs devaient entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Les jalons relatifs à la mise en œuvre du PEVR sont présentés dans la section Renseignements additionnels, qui expose les principaux événements survenus durant la période visée. Quant aux plans d'action des directions des services centraux, la majorité d'entre eux ont été jugés insatisfaisants par le comité de coordination du PEVR et étaient, en mai 2021, toujours en processus de révision. Le CSSDM ne peut donc pas tenir compte de ces informations dans son processus d'allocation des ressources.

### Comité de coordination du PEVR

Ce comité a notamment pour fonctions de faire le suivi de la mise en œuvre des actions prévues dans les plans d'action des directions des services centraux, de produire un rapport de monitoring et d'évaluer l'atteinte de tous les objectifs dans le cadre de la production d'un rapport d'évaluation.

### Des projets éducatifs incomplets et non consignés



Les éléments ci-dessous proviennent des réponses au questionnaire que nous avons transmis aux directeurs d'établissement.

Près du tiers des répondants indiquent que leur établissement ne s'est toujours pas doté d'un plan d'action qui permette d'atteindre les objectifs de leur projet éducatif, et ce, près de trois ans après l'adoption du PEVR du CSSDM.

Parmi les directeurs qui déclarent avoir produit un plan d'action, les trois quarts mentionnent y avoir inscrit les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Cependant, les établissements n'ont pas consigné cette information dans la plateforme développée par le CSSDM. Cette donnée ne peut donc pas être utilisée pour soutenir les décisions en matière de répartition des ressources.

41 Comme il a été souligné précédemment, le CSSDM a reçu 97 millions de dollars en 2019-2020 sous la forme de diverses mesures d'appui à la réussite pour soutenir la mise en œuvre de son PEVR. Une autre somme d'environ 4,5 millions est aussi prévue pour le soutien des projets éducatifs. La répartition de la majorité de ces sommes entre ses établissements d'enseignement repose sur des règles de distribution établies par le ministère de l'Éducation ; cependant, le CSSDM ne connaît pas l'utilisation prévue de ces sommes au sein de ses établissements et il ne sait donc pas de quelle manière celles-ci s'arriment à son PEVR.

### Exemples de projets éducatifs dont la mise en œuvre nécessite l'ajout de ressources

Afin que 80 % de ses élèves s'améliorent en résolution de situations-problèmes en mathématique d'ici 2022, un établissement a indiqué dans son projet éducatif vouloir prendre des mesures pour augmenter la capacité des élèves à exprimer adéquatement leur démarche de résolution de problème par écrit et verbalement. Pour y parvenir, l'établissement a choisi de se doter de matériel de manipulation, d'offrir de la formation et de dégager du temps pour ses enseignants.

Dans le but de réduire de 5 % le nombre d'élèves à risque de rencontrer des difficultés dans la compétence *Écrire* dans tous les cycles au bilan de fin d'année, un autre établissement a déterminé qu'il fallait notamment améliorer l'accès aux ressources technologiques nécessaires pour développer les compétences des EHDAA en écriture. Cela exige d'acquérir ces ressources et de former du personnel à leur utilisation afin qu'il puisse les rendre accessibles aux élèves.

## CONSTAT 2

Les interventions du CRR ne répondent pas à ce qui était attendu : elles visent essentiellement des mesures budgétaires ponctuelles, sans véritable vue d'ensemble des ressources disponibles, et ce comité n'a pas toute l'information nécessaire à une prise de décision éclairée.

### Qu'avons-nous constaté ?

42 Bien que le CRR soit en place depuis 2017, il n'a pas établi les assises de son fonctionnement. En effet, il n'a toujours pas défini ses priorités ni déterminé son calendrier de travail et les éléments qui doivent faire l'objet de recommandations de sa part au conseil d'administration.

43 Les modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique* qui entraînent en vigueur en 2017 exigeaient l'adoption d'objectifs, de principes et de critères de répartition des ressources propres aux travaux du CRR, mais ce n'est qu'en février 2021 que le CSSDM l'a fait, soit près de quatre ans après la constitution du comité. Pourtant, ces objectifs, principes et critères devaient servir à assurer la transparence, l'équité et la cohérence des décisions en matière de répartition des ressources.

#### Objectifs, principes et critères de répartition des ressources

En vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, le conseil d'administration d'un CSS doit établir, suivant les recommandations du CRR, les objectifs et les principes de la répartition annuelle des revenus, incluant les critères servant à déterminer les montants alloués.

44 Le CRR n'obtient pas toute l'information nécessaire pour intervenir stratégiquement par rapport à la répartition des ressources. Plusieurs décisions liées à cette répartition sont prises par d'autres instances du CSSDM, sans l'apport de ce comité, alors que celui-ci est tenu, selon la *Loi sur l'instruction publique*, de faire des recommandations sur la répartition de l'ensemble des revenus. Le CRR n'a pas non plus mis en place de processus de concertation lui permettant d'obtenir toute l'information nécessaire sur les besoins des différents milieux, comme le prescrit la loi.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

45 En 2016, des modifications à la *Loi sur l'instruction publique* visaient à renforcer la participation des directions d'établissement aux décisions du CSS en matière de répartition de ses ressources. La mise sur pied d'un CRR, en 2017, constitue le principal moyen prévu pour atteindre cet objectif puisque ce comité réunit des spécialistes de la définition des besoins des différents milieux.

46 Pour que le CRR puisse accomplir son rôle, il doit connaître l'ensemble des besoins à combler et des ressources disponibles. Ainsi, le CSS et les établissements d'enseignement doivent lui fournir toute l'information nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

47 L'établissement des objectifs et des principes de répartition des revenus ainsi que des critères servant à déterminer les montants alloués est également une exigence de la loi.

---

### Participation des directions d'établissement

Les directions d'établissement sont des acteurs clés pour apprécier les différents besoins des élèves, dont le soutien pédagogique, et déterminer les moyens nécessaires à leur réussite. Elles sont aussi responsables de la gestion des lieux physiques et des ressources matérielles de leur établissement.

## Ce qui appuie notre constat

### Assises du fonctionnement du comité de répartition des ressources non établies

#### Mandat du comité mal défini

48 Bien que la *Loi sur l'instruction publique* énonce les fonctions générales du CRR relatives à la répartition annuelle des revenus et des services éducatifs complémentaires, plusieurs éléments restent à établir par le comité au sein de chaque CSS. Or, le CRR du CSSDM n'a pas fait l'exercice.

49 Entre autres, le CRR n'a pas identifié les enjeux organisationnels, notamment ceux en lien avec les besoins des élèves, qui ont des incidences budgétaires pouvant influencer ses recommandations sur la répartition des ressources.

50 De plus, le CRR n'a pas délimité son rôle et ses responsabilités par rapport aux nombreuses autres instances du CSSDM qui ont également un rôle à jouer dans la répartition des ressources. Les principales instances avec lesquelles le CRR devrait interagir sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

---

### Services éducatifs complémentaires

Il s'agit de l'ensemble des services qui ont pour but de favoriser la progression de l'élève dans ses différents apprentissages, tels que l'animation sur les plans sportif, culturel et social, la bibliothèque scolaire ainsi que les services d'orientation, de psychologie ou de psychoéducation.

51 À ce jour, la communication interne relative à la répartition des ressources demeure peu structurée, non systématique et non uniformisée au sein du CSSDM. Le CRR n'est donc pas en mesure de tenir compte de l'information véhiculée ou des décisions qui se prennent au sein des autres instances. Voici quelques exemples d'éléments non discutés au CRR et qui devraient l'être :

- les modalités de la distribution de l'aide interécole ;
- la compensation des déficits pour le transport scolaire : une telle compensation se réalise pourtant au détriment d'autres services.

### Aide interécole

En fin d'année, le CSSDM calcule les résultats financiers de chacun de ses établissements d'enseignement. Il examine les surplus et les déficits dégagés par les établissements, puis essaie de rééquilibrer leurs budgets. Cet exercice correspond à l'aide interécole : les surplus d'un établissement sont portés contre le déficit d'un autre.

## Aucun calendrier des travaux

52 Le CRR n'a pas établi de calendrier annuel ou pluriannuel qui lui permettrait de s'assurer que ses travaux sont arrimés au cycle budgétaire et financier du CSSDM ou qu'il est en mesure de couvrir dans ses rencontres tous les sujets qui mériteraient son attention. Les points à traiter lui sont présentés à la pièce.

53 L'absence de calendrier nuit à la bonne marche des travaux, ce qui empêche le CRR d'être proactif. Ainsi, les plans d'effectifs, qui déterminent la distribution des ressources humaines entre les différents secteurs (formation générale des jeunes, formation professionnelle, etc.), sont généralement déposés séance tenante par les services centraux, qui s'attendent à ce que le CRR en fasse la recommandation à l'issue de la rencontre. Cela laisse peu de place aux questions et aux ajustements des ressources financières requises pour la mise en œuvre des plans d'effectifs, le cas échéant.

### Appropriation difficile des dossiers



Au moins la moitié des directeurs d'établissement membres du CRR affirment ne pas pouvoir suffisamment s'approprier les sujets pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- courts délais impartis ;
- quantité importante de données fournies, pas suffisamment expliquées ;
- survol des sujets lors des rencontres.

À leur avis, cela a notamment pour effet de rendre plus difficiles :

- la prise de connaissance et la consultation préalables aux rencontres ;
- la validation de l'information et l'élaboration de questions ;
- l'étude des scénarios proposés pour dégager les effets sur les établissements et le fonctionnement général du CSSDM ;
- le recul nécessaire avant la formulation de recommandations.

## Règles de régie interne inexistantes pendant près de quatre ans

54 En 2017, lors d'une présentation faite au CRR du CSSDM, un expert a exposé la nécessité d'élaborer des règles de fonctionnement et de régie interne pour ce comité et il a présenté les éléments à inclure dans celles-ci. Ce n'est toutefois qu'à la fin de nos travaux, en mai 2021, que le CRR s'est doté de règles et de pratiques relatives à ses réunions.

55 L'absence de règles de régie interne du CRR pendant près de quatre ans a créé un flou au sujet de plusieurs éléments importants de son mandat, tels que la composition du comité et la nomination des membres, la durée ou le renouvellement de leur mandat, la gestion des conflits d'intérêts potentiels ou l'évaluation du fonctionnement du comité.

## Adoption tardive de balises pour la répartition des ressources

56 La *Loi sur l'instruction publique* exige que le CSSDM établisse, en tenant compte des recommandations du CRR, les objectifs et les principes de la répartition des revenus. Or, ils ne l'ont été qu'en février 2021 : pendant près de quatre ans, le CRR ne disposait d'aucun objectif, d'aucun principe, ni d'aucun critère de répartition des ressources propre à ses travaux. Jusqu'alors, le CRR utilisait d'anciennes balises datant de 2013 établies par le conseil des commissaires.

57 Le CSSDM reconnaît que les objectifs, les principes et les critères de répartition des ressources sont nécessaires au maintien d'un haut niveau de transparence et de clarté dans le processus budgétaire. De plus, ces éléments permettent que l'allocation des ressources se fasse non pas sur une base arbitraire, mais plutôt à partir de critères connus de tous et de manière équitable, conformément à la *Loi sur l'instruction publique*.

58 Cette loi exige par ailleurs que le CSSDM inclue dans son rapport annuel une description des objectifs et des principes de répartition de ses ressources. Or, depuis 2017, le CSSDM n'y a pas inclus l'état de ses travaux à ce sujet, notamment en ce qui a trait à l'absence de décision sur ces objectifs et ces principes. Les objectifs, les principes et les critères du CSSDM sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

## Processus de concertation non établi

59 Selon la *Loi sur l'instruction publique*, il appartient au CRR de mettre en place un processus de concertation lui permettant d'obtenir toute l'information nécessaire sur les besoins des différents milieux afin de formuler ses recommandations au conseil d'administration.

60 Toutefois, un tel processus n'a pas été formellement établi au sein du CSSDM, et le CRR n'a pas déterminé l'information ou les suivis qui doivent lui être présentés ni le format dans lequel l'information doit lui parvenir.

---

### Processus de concertation d'un CRR

Adapté aux besoins et au contexte du CRR, le processus vise notamment à :

- préciser les liens du CRR avec d'autres instances du CSS ;
- consulter les directions d'établissement et de services centraux non représentées au CRR ;
- obtenir l'information nécessaire aux travaux du CRR ;
- implanter des groupes de travail restreints chargés d'analyses spécifiques.

61 Le flux d'information actuel entre les instances fait en sorte que de l'information reste dispersée dans les directions, les services, les comités et les établissements d'enseignement, et qu'elle ne chemine pas jusqu'aux membres du CRR. À titre d'exemple, le financement de la formation continue du personnel scolaire en formation générale des adultes n'est ni discuté ni recommandé par le CRR, alors que les directeurs d'établissement de la formation générale des adultes en ont parlé à plus d'une dizaine de reprises lors de rencontres de leur direction d'unité entre 2017 et 2020.

62 De fait, certains renseignements jugés utiles ou demandés par les membres du CRR ne leur sont pas fournis, dont les suivants :

- un tableau de bord présentant l'appariement revenus-dépenses par secteurs d'activité, tels que l'enseignement, les autres dépenses éducatives, la gestion des établissements, le transport scolaire et les autres services;
- la comparaison des choix budgétaires effectués par le CSSDM avec l'information de gestion produite par le ministère de l'Éducation pour l'ensemble du réseau.



### Information stratégique non vulgarisée

Au-delà du budget très détaillé (près de 100 pages) et des présentations qui portent notamment sur des mesures budgétaires spécifiques, les membres du CRR nous ont indiqué qu'ils souhaitent obtenir des données financières stratégiques qui permettent d'orienter leurs travaux.

63 Par ailleurs, la circulation de l'information entre les directions d'établissement et les membres du CRR est déficiente. D'une part, selon les réponses au questionnaire que nous avons transmis aux directeurs d'établissement, plus de la moitié de ceux qui connaissent leur représentant indiquent que ce dernier ne leur demande jamais leur avis sur les points à l'ordre du jour des rencontres du CRR, ou le leur demande seulement parfois. D'autre part, l'information sur les ressources attribuées ou sur les critères utilisés pour la répartition des ressources dans les établissements n'est pas systématiquement relayée aux directions d'établissement, entre autres à la suite de la recommandation du CRR adoptée par le conseil d'administration au sujet d'une mesure. Il est donc difficile pour les directions d'établissement de rétroagir auprès de leur représentant membre du CRR.

64 En somme, puisque le processus de concertation n'est pas en place, les membres du CRR qui sont censés représenter les directions de leur secteur ne sont pas outillés pour obtenir l'information auprès des directions d'établissement d'enseignement en temps opportun.

## CONSTAT 3

Les suivis et la reddition de comptes ne fournissent pas une information appropriée sur les liens entre les ressources allouées et la réussite des élèves.

### Qu'avons-nous constaté ?

65 Le CSSDM n'a pas mis en place de mécanismes efficaces pour fournir aux instances de gouvernance un suivi de l'effet de l'allocation de ses ressources sur l'atteinte des objectifs du PEVR et ainsi leur permettre d'ajuster leurs actions en conséquence.

66 L'information présentée dans le rapport annuel de gestion du CSSDM sur les actions mises en œuvre et les explications relatives à l'atteinte ou non des objectifs du PEVR sont insuffisantes. Elles ne permettent pas d'apprécier les choix du CSSDM à l'égard de la répartition de ses ressources.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

67 Une gestion efficace et axée sur les résultats requiert l'arrimage des ressources aux besoins des élèves. Les CSS doivent mettre en place des outils de suivi efficaces et, par l'intermédiaire du rapport annuel, rendre compte notamment à la population de leur territoire des résultats obtenus à l'égard des cibles et des objectifs prévus dans leur PEVR. Des explications suffisantes doivent être fournies pour que le lecteur puisse apprécier l'atteinte ou non des cibles.

68 La transparence permet à tous de déterminer si les stratégies choisies sont équitables et ont soutenu l'atteinte des objectifs et si l'environnement scolaire a contribué à la réussite des élèves et, par le fait même, à celle de l'organisation.

## Ce qui appuie notre constat

### Suivi déficient de la mise en œuvre du Plan d'engagement vers la réussite

69 Le CSSDM a tardé à structurer efficacement ses activités de suivi de la mise en œuvre du PEVR. Un comité dit de pilotage a été mis sur pied en février 2019 pour appuyer la mise en œuvre du PEVR adopté en 2018, mais il a été peu actif. Il n'a tenu que deux rencontres, l'une en février 2019 et l'autre en novembre 2019, alors que le CSSDM avait établi une cible de trois rencontres de suivi par année dans son PEVR.

70 De fait, il s'agissait plutôt d'un comité consultatif qui pouvait contribuer par des avis ou des commentaires au pilotage du PEVR si de nouvelles orientations étaient déterminées. Ce comité a été dissous et remplacé par le comité d'engagement pour la réussite des élèves à la suite d'une modification, en 2020, de la *Loi sur l'instruction publique*, qui visait à y inclure cette nouvelle structure. Même si le comité d'engagement pour la réussite des élèves devait être mis sur pied au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2020, ce n'est qu'en avril 2021 que le CSSDM l'a créé. Ce comité a tenu sa première rencontre le 4 mai 2021.

71 C'est seulement en avril 2021 qu'un comité de coordination de la mise en œuvre et du suivi du PEVR a été formé et que les rôles et responsabilités des différents comités et services ont été clarifiés, soit près de trois ans après l'adoption du PEVR.

72 Le suivi de la progression du PEVR par les instances de gouvernance du CSSDM (le conseil des commissaires, remplacé par le conseil d'administration depuis octobre 2020) est insuffisant : il est irrégulier et limité dans son contenu, ce qui n'est pas surprenant compte tenu des faiblesses des activités de suivi de la mise en œuvre du PEVR. En effet, le conseil des commissaires avait été peu informé de la progression du PEVR. Un seul suivi a été effectué en octobre 2019 afin de présenter les résultats de la formation générale des jeunes. Auparavant, le PEVR n'avait été abordé en conseil des commissaires que dans le contexte de son adoption à l'été 2018. Aucune présentation n'a été faite au conseil d'administration à la suite de sa formation en octobre 2020, bien que le PEVR constitue le plan stratégique du CSSDM.

---

#### Comité d'engagement pour la réussite des élèves

Ce comité a notamment pour fonctions d'analyser les résultats des élèves, de formuler des recommandations au CSS sur l'application du PEVR et de promouvoir, auprès des établissements, les pratiques éducatives, y compris celles en évaluation issues de la recherche et liées aux orientations du PEVR.

### Reddition de comptes insuffisante en ce qui a trait à la répartition des ressources et au PEVR

73 La reddition de comptes que publie le CSSDM ne permet pas de bien apprécier les résultats obtenus à la suite des choix de répartition des ressources, notamment à l'égard de la persévérance et de la réussite scolaires.

74 Pour certains objectifs du PEVR, le rapport annuel de gestion ne fournit pas d'information sur les ressources mobilisées ni sur les actions mises en œuvre pour atteindre ces objectifs, ce qui rend difficile l'appréciation des résultats. Ce rapport énumère une série de réalisations, mais celles-ci ne sont pas mises en lien avec les objectifs du PEVR.

75 De plus, les explications fournies dans le rapport annuel de gestion n'apportent pas d'éléments pertinents permettant de comprendre les causes du progrès ou du recul des résultats observés de même que les démarches entreprises pour corriger la situation, le cas échéant.

### **Explication insuffisante des résultats obtenus**

Voici un exemple d'explication inscrite dans le rapport annuel de gestion 2019-2020 du CSSDM relativement au résultat obtenu pour l'un des objectifs de son PEVR :

L'écart constaté entre les taux de diplomation des garçons et des filles [...] (7,9 %) est en augmentation par rapport à la cohorte précédente et se situe désormais au-dessus de la cible (6,1 %), malgré les progrès réalisés par les deux sexes. La raison est simple : le taux de diplomation des filles a augmenté plus vite que celui des garçons.

Cette explication ne fournit aucune information sur les véritables causes de l'augmentation de l'écart et de la non-atteinte de la cible. Elle est également muette sur les ressources et les efforts consentis à ce jour pour atteindre la cible de même que sur les actions qui seront mises en œuvre pour essayer de l'atteindre à l'avenir.

76 Par ailleurs, plusieurs résultats relatifs à l'un ou l'autre des objectifs du PEVR n'ont pas été présentés dans le rapport annuel de gestion 2019-2020, particulièrement pour les orientations qui concernent le développement des pratiques pédagogiques et éducatives efficaces ainsi que la gestion éthique, collaborative et efficiente. Il s'agit entre autres d'objectifs qui ont trait à l'absentéisme des élèves et au recrutement du personnel enseignant.

77 S'il n'y a aucune explication sur les résultats obtenus en lien avec les ressources allouées, sur les écarts observés ni sur les actions qui seront entreprises par le CSSDM pour les corriger, les élèves, les parents et, de manière plus large, la population de son territoire ne peuvent être rassurés sur la réelle prise en charge des besoins et de la réussite scolaire par le CSSDM.

# RECOMMANDATIONS

78 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Centre de services scolaire de Montréal. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Recueillir et exploiter les données pertinentes sur les besoins des élèves et les actions des établissements en matière de réussite scolaire pour permettre l'arrimage de la répartition des ressources aux besoins.
- 2** S'assurer que le comité de répartition des ressources assume pleinement son rôle et ses responsabilités, notamment qu'il :
  - établit les assises de son fonctionnement ;
  - détermine ses priorités, son calendrier de travail et les éléments qui doivent faire l'objet de recommandations de sa part au conseil d'administration du Centre de services scolaire de Montréal ;
  - met en place un processus de concertation lui permettant d'obtenir toute l'information nécessaire pour intervenir stratégiquement, et ce, en temps opportun, par rapport à la répartition des ressources.
- 3** Mettre en place les outils permettant d'apprécier les liens entre les ressources investies et sa performance pour chaque objectif de son plan d'engagement vers la réussite et d'en rendre compte.

# 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 Centre de services scolaire de Montréal

« D'entrée de jeu, le Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM) prend acte avec un grand intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ) et s'engage à faire en sorte que ses recommandations puissent se traduire par des améliorations concrètes, au bénéfice des élèves qui lui sont confiés et de leur réussite. Compte tenu de la place unique qu'il occupe au sein du système scolaire québécois et des défis importants et diversifiés qu'il lui incombe d'assumer, le CSSDM tient d'ailleurs à souligner sa préoccupation historique envers l'amélioration continue de ses processus. Aussi, il dispose, depuis plus d'une décennie, de services d'audit interne offrant accompagnement et conseil aux gestionnaires de ses établissements et à ses décideurs, lesquels pourront être mis à contribution dans la mise en œuvre des recommandations du présent rapport du VGQ. Ayant également accueilli au fil des ans tant les rapports annuels de vérification externe concernant la validité de ses résultats financiers que les missions qui lui ont été prescrites visant l'optimisation de ses processus, le CSSDM a amplement fait la preuve de son ouverture à la critique constructive et de la valeur qu'elle accorde à l'amélioration de ses pratiques de gestion.

« Tout en exprimant cette ouverture, le CSSDM précise que certains des constats établis par le VGQ découlent en partie d'un contexte particulier, marqué tant par la pandémie qui nous occupe encore et nous préoccupe tant que par des défis sans précédent qui concernent la pénurie de personnel dans le milieu scolaire montréalais et ses conséquences sur la gestion de ses ressources humaines. Aussi le CSSDM souhaite faire état brièvement de ces facteurs contextuels ayant pu impacter les résultats de l'audit mené par le VGQ. Des commentaires seront ensuite présentés concernant quelques constats spécifiques du VGQ méritant un éclairage supplémentaire, au bénéfice du lecteur.

### « Éléments de contexte

« Au cours de la période, de près de quatre années, visée par l'audit de performance réalisé par le VGQ, le CSSDM, à l'image de ses semblables à travers le Québec, a connu des changements organisationnels majeurs, lesquels ont requis et requièrent encore une attention soutenue de sa direction générale et de ses collaborateurs internes. Tout d'abord, la révision de la répartition des ressources selon le principe de subsidiarité prescrit depuis la refonte de la Loi sur l'instruction publique (LIP) de novembre 2016 comporte, au CSSDM, des défis bien réels relativement à la gestion de budgets distribués sur une base historique, par exemple pour la préservation des services surspécialisés uniques offerts à l'intention de ses élèves les plus handicapés. Également, l'adoption du projet de loi 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires, a commandé la transformation de la commission scolaire de Montréal en centre de services scolaire. Réalisée au terme de juin 2020, cette transformation ne s'est pas faite sans heurt. Enfin, il importe de souligner tout le travail devant être accompli au quotidien par le personnel de gestion des établissements du CSSDM, par-delà sa participation à la répartition des ressources et au suivi de la planification stratégique de

son organisation, le Plan d'engagement vers la réussite des élèves (PEVR). Rappelons ici que près de la moitié des gestionnaires d'établissement du CSSDM disposent de moins de trois années d'expérience à la barre de leur école, de leur centre de formation générale des adultes ou de leur centre de formation professionnelle, et que leur appropriation des éléments plus complexes de leur fonction, notamment leur participation active à l'amélioration des processus de leur organisation et leur contribution à la répartition des ressources visant la réussite des élèves, requière leur accompagnement et, surtout, leur reconnaissance. Le CSSDM tient ainsi à saluer le travail exigeant et admirable réalisé au quotidien par les gestionnaires de ses écoles, de ses centres de formation générale des adultes et de ses centres de formation professionnelle.

« Il est difficile, enfin, de passer sous silence l'impact significatif de la pandémie en cours sur l'opérationnalisation et le suivi du PEVR du CSSDM et des projets éducatifs de ses établissements. Il faut en effet rappeler que le système éducatif québécois a littéralement été mis en pause en mars 2020. Alors que se précisaient la portée et les conséquences de la pandémie, les consignes quant à la poursuite, à distance, des apprentissages des élèves et quant aux modalités de leur accompagnement ont pu tarder, ce qui, en rétrospective, se conçoit tout à fait. Cela est d'autant plus vrai à Montréal, car les élèves et le personnel ne sont pas retournés à l'école pour terminer leur année scolaire 2019-2020, à cause d'une circulation importante du virus dans la région métropolitaine. D'ailleurs, spécifiquement au sujet de l'identification des moyens associés à la mise en œuvre des projets éducatifs des établissements, la direction générale du CSSDM avait demandé à ses directions de faire cette démarche en concertation avec l'équipe-école pendant l'année scolaire 2019-2020. Ainsi, durant cette période difficile, les établissements qui n'avaient pas complété l'exercice en mars 2020 ont dû mettre de côté les démarches collaboratives nécessaires à l'identification des moyens à mettre de l'avant pour réaliser les objectifs spécifiques de leur projet éducatif, faute de collaborateurs à réunir ou à solliciter.

« Pour la grande région de Montréal, le retour en classe ne s'est amorcé qu'à la rentrée 2020-2021. Toutefois, ce retour à l'école ne peut être considéré, loin de là, comme un retour à la normale. Mentionnons, entre autres bouleversements ayant marqué cette rentrée atypique, les modifications apportées au régime pédagogique faisant en sorte que l'année ne soit constituée que de deux étapes et que l'enseignement et les apprentissages doivent se centrer sur les savoirs essentiels. Pour les enseignants, ces orientations, pour nécessaires qu'elles aient été, requéraient une refonte en profondeur de leur planification annuelle et de leurs outils et procédés pédagogiques. Plus encore, les directions d'établissement et leurs personnels ont dû s'approprier et mettre en place les mesures sanitaires nécessaires à leur propre sécurité et à celle de leurs élèves. Ainsi, l'identification des moyens et les efforts spécifiques associés aux objectifs ciblés des projets éducatifs ont assurément souffert de ce contexte pandémique, de même que d'autres actions liées à l'opérationnalisation du PEVR dans les écoles et centres du CSSDM. Par respect pour ses établissements et en toute reconnaissance de la primauté des efforts visant des conditions sanitaires favorables au maintien des élèves en classe et leur acquisition de savoirs essentiels à la poursuite de leurs apprentissages, selon les prescriptions ministérielles, la direction générale a consenti à un délai pour que ces activités découlant du PEVR puissent se réaliser en un contexte plus favorable à la réflexion pédagogique. Cette décision nous apparaît encore pleine de sens. Toutefois, il est clair pour nous qu'avec ce que l'on connaît maintenant des conséquences de ce délai, nous aurions devancé davantage cette démarche d'identification des moyens à mettre en œuvre pour la réalisation des projets éducatifs dans nos milieux.

### « Commentaires spécifiques

« Tel qu'il a été mentionné plus tôt, le CSSDM souhaite maintenant commenter certains des constats émis par le VGQ, en soutien à la compréhension du lecteur. Par souci de clarté, ces commentaires réfèrent à la numérotation des paragraphes de l'audit.

« *Paragraphe 24 : concernant les délais d'accès au soutien linguistique*

« Nous avons été étonnés par le résultat au sondage mené auprès des directions d'établissement associé à un délai qui serait de plus d'un an pour la mise en place du service de soutien linguistique pour le quart des écoles qui ont répondu au sondage. Nous ne manquerons pas de chercher à comprendre le sens de ce résultat.

« D'ailleurs, au CSSDM, les élèves ayant des besoins en soutien linguistique ne fréquentent pas un service dédié. Ils se retrouvent dans des groupes hétérogènes dans les écoles de quartier et leurs besoins sont pris en compte par les établissements comme l'ensemble des besoins particuliers d'un élève qui fréquente son école de quartier.

« *Paragraphe 29 : concernant l'évaluation des mesures de soutien visant les élèves en difficulté*

« D'une part, les grandes lignes des résultats scolaires faisaient l'objet, par le passé, d'une reddition de compte aux instances du CSSDM. Un outil avait d'ailleurs été mis en place pour permettre à la direction générale et aux directions d'unité, chacune d'entre elles supervisant un regroupement d'écoles, de prendre acte à haut niveau de l'évolution des résultats scolaires des élèves. Cet outil permettait, entre autres choses, de cibler après deux étapes les élèves à risque d'échec et ainsi de poser un regard plus ciblé sur une école ou un niveau scolaire plus préoccupant. Les résultats scolaires par établissement font également l'objet d'une attention particulière des directions d'unité lors de leur rencontre de supervision et d'accompagnement des directions d'école.

« D'autre part, l'analyse des actions réalisées en soutien à l'amélioration des résultats des élèves en difficulté appartient également aux acteurs locaux, à savoir les équipes-écoles mobilisées à cet effet et leurs accompagnateurs. La direction de l'établissement, en tant que leader pédagogique, a un rôle prépondérant à jouer dans cette évaluation et c'est plus récemment à l'intérieur des communautés de pratiques que ces actions sont, effectivement, documentées et partagées.

« Par ailleurs, diverses initiatives ont été déployées précisément pour soutenir les gestionnaires et leurs équipes au regard des pratiques d'analyse de performance. Ainsi, le déploiement de l'outil Lumix (<https://grics.ca/produit/lumix/>) a donné lieu à des formations visant à soutenir la prise de décision basée sur l'analyse des données disponibles dans les systèmes d'information. Une équipe de conseillers pédagogiques à la réussite a également été mise en place, de même que le CSSDM a organisé deux journées pédagogiques institutionnelles sur l'évaluation, ces actions ayant également pour but de stimuler l'exploitation critique des données scolaires ou pédagogiques pouvant qualifier la réussite des élèves ou les moyens mis de l'avant à cet effet. En outre, dans le cadre de sa participation au projet CAR (<http://www.ctreq.qc.ca/realisation/projet-car/>), des communautés de pratiques sont en processus de mise en place et rejoignent actuellement plus de cent établissements du CSSDM. Ce projet vise l'amélioration de la réussite des élèves par le renforcement des expertises professionnelles des gestionnaires et des enseignants et la mise en place de cultures collaboratives au sein des équipes-écoles. Ainsi, le CSSDM

compte s'appuyer sur ces initiatives pour réaliser les recommandations du VGQ avec l'intention de mettre en place une gouvernance de données, une prise de décision mieux arrimée sur les résultats, puis le développement et l'implantation d'outils de gestion de données aidant cette prise de décision.

*« Paragraphe 40 : concernant la méconnaissance des actions à mettre en œuvre*

« Cette situation résulte du délai accordé par la direction générale aux établissements pour l'élaboration des moyens à mettre en œuvre, tel qu'il a été mentionné plus tôt. Nous sommes conscients qu'il s'agit d'une conséquence directe de cette décision, qui s'est exacerbée par la pandémie. Par ailleurs, cette décision du CSSDM reflète toute l'importance qu'il accorde à cet exercice, lequel ne pouvait faire les frais d'une disponibilité limitée des acteurs concernés directement.

### **« En synthèse**

« Comme le CSSDM est éminemment conscient du travail à réaliser pour l'optimisation de sa performance et pour l'accroissement de son intelligence opérationnelle, certains ajustements associés aux constats de l'audit du VGQ ont déjà été mis en œuvre. Par exemple, le document définissant les règles et pratiques relatives aux réunions du CRR a été adopté le 21 mai 2021, tel que l'a reconnu l'audit. Aussi, le déploiement d'un outil de suivi destiné aux services centraux et leur permettant un suivi plus efficient des objectifs devant être atteints en lien avec le PEVR a été réalisé, de telle sorte que l'outil sera utilisé dès la rentrée 2021. Cet outil permettra également d'améliorer le suivi associé à la reddition de compte menant au rapport annuel de l'organisation. Ces initiatives s'ajoutent aux mesures prises par le CSSDM pour soutenir des prises de décisions éclairées par les données qui lui sont disponibles.

« Enfin, le CSSDM s'engage à continuer son travail d'amélioration continue, notamment en adhérant aux recommandations formulées par le VGQ au terme du présent audit de performance, de même qu'en les partageant largement auprès de ses directions de ses établissements et de ses services. Cet engagement reflète toute l'importance qu'il accorde à sa mission et à la réussite pour tous ses élèves jeunes et adultes. Le CSSDM tient par ailleurs à saluer le travail exceptionnel de ses équipes de gestion et de son personnel, éminemment conscient des défis propres à la période difficile que nous vivons tous et de ceux qui découlent des caractéristiques uniques des élèves qui fréquentent nos établissements. Il est de ces défis qui méritent tous nos efforts, incluant ceux que nous consentons à l'amélioration de nos processus. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectifs du Plan d'engagement  
vers la réussite 2018-2022 du CSSDM

Principaux événements survenus  
durant la période visée par l'audit

Principales instances avec lesquelles le comité  
de répartition des ressources devrait interagir

Objectifs, principes et critères de répartition  
des ressources du CSSDM



## Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 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 que le CSSDM répartit équitablement ses ressources et s'assure de leur utilisation efficace et efficiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Des mécanismes permettent d'identifier l'ensemble des caractéristiques et des besoins des élèves, du centre de services scolaire et de ses établissements.</li> <li>■ Des objectifs, des principes et des critères de répartition des ressources ont été établis et :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– prennent en compte de manière équitable les besoins et les caractéristiques identifiés ;</li> <li>– sont cohérents par rapport au Plan d'engagement vers la réussite, ainsi qu'aux priorités et aux objectifs gouvernementaux ;</li> <li>– respectent les lois, les directives gouvernementales et les règles budgétaires.</li> </ul> </li> <li>■ La répartition des ressources est faite en fonction des objectifs, des principes et des critères établis, dans les limites du budget approuvé.</li> <li>■ Un suivi est réalisé pour s'assurer que l'utilisation des ressources est conforme à la répartition prévue.</li> <li>■ Une reddition de comptes de qualité sur la répartition et l'utilisation des ressources est effectuée au moment opportun afin d'apprécier l'atteinte des cibles établies.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 8 septembre 2021.

Le présent audit porte sur l'allocation et la gestion des ressources au CSSDM.

Pour mener nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés des directions générales du CSSDM ainsi qu'auprès de membres de son CRR et de représentants du comité de parents. Nous avons aussi rencontré des représentants du ministère de l'Éducation et de l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire.

Nous avons obtenu les réponses de directions d'établissement membres du CRR du CSSDM à un questionnaire que nous leur avons fait parvenir et qui portait entre autres sur le fonctionnement de ce comité. Nous avons également transmis un questionnaire à l'ensemble des 178 directeurs des 188 établissements du CSSDM afin de recueillir des renseignements, notamment sur la circulation de l'information ayant trait à l'allocation des ressources et au suivi de leur utilisation : 138 directeurs (78 %) y ont répondu.

Nous avons analysé divers documents et des données provenant des systèmes d'information du CSSDM concernant entre autres les projets éducatifs, les états financiers et la réussite des élèves.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2020 à juin 2021. Ils ont porté sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 mai 2021. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Il est à noter qu'en mars 2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence sanitaire, ce qui a forcé les établissements d'enseignement à suspendre puis à réorganiser leurs services éducatifs et d'enseignement.

Les résultats de nos travaux ne peuvent être extrapolés à d'autres CSS. Cependant, nos constats et nos recommandations leur donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qu'ils devraient prendre en compte.

## Objectifs du Plan d'engagement vers la réussite 2018-2022 du CSSDM

**Orientation 1** Rehausser le niveau des compétences en littératie et en numératie dans un but de diplomation, de qualification et d'autodétermination

Objectifs et cibles	Indicateurs
D'ici 2022	
1. Réduire l'écart : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ à 6,1% entre les garçons et les filles,</li> <li>■ à 29% entre les élèves HDAA et les élèves réguliers.</li> </ul>	Taux de diplomation et de qualification après 7 ans
2. Ramener à 13% la proportion d'élèves entrant à 13 ans ou plus au secondaire.	Parmi tous les élèves qui passent au secondaire, la proportion de ceux qui ont 13 ans ou plus
3. Porter à 77% la proportion des élèves de moins de 20 ans qui obtiennent un premier diplôme ou une première qualification.	Taux de diplomation et de qualification après 7 ans
4. Porter à 88% le taux de réussite à l'épreuve ministérielle d'écriture, langue d'enseignement de la 4 <sup>e</sup> année du primaire.	Taux de réussite à l'épreuve ministérielle d'écriture langue d'enseignement de la 4 <sup>e</sup> année du primaire

**Orientation 2** Développer des pratiques pédagogiques et éducatives efficaces qui favorisent l'inclusion de tous les élèves

Objectifs	Indicateurs et cibles
Accompagner l'élève, jeune ou adulte, particulièrement au moment des transitions	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Date de publication d'un référentiel des pratiques en soutien aux transitions (automne 2019)</li> <li>■ Écart-type des résultats des élèves lors des transitions (cible à déterminer)</li> </ul>
Mobiliser tous les acteurs afin d'accroître leur engagement autour de la réussite éducative des élèves	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mise en ligne d'un questionnaire auprès des élèves sur le soutien reçu (automne 2020)</li> <li>■ Taux de satisfaction des parents quant à la communication avec l'école (cible à déterminer)</li> </ul>
Intégrer les TIC [technologies de l'information et de la communication] au service du développement et de la démonstration des compétences des élèves dans les différentes disciplines dans le respect des encadrements légaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Réponses des élèves et des enseignants au questionnaire sur l'utilisation des TIC à l'école (automne 2019)</li> </ul>

<b>Objectifs (suite)</b>	<b>Indicateurs et cibles (suite)</b>
Offrir à tous un milieu éducatif stimulant, accueillant, inclusif, sain et sécuritaire qui favorise l'apprentissage, le bien-être et la bienveillance	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nombre d'établissements qui font bouger les élèves 60 minutes par jour (60 %)</li> <li>■ Nombre d'élèves qui ont plus de 10 % de jours d'absence (cible à déterminer)</li> <li>■ Nombre d'établissements qui diffusent leur plan de lutte avec la cible sur leur site Internet (100 %)</li> <li>■ Nombre d'établissements qui s'appuient sur des outils standardisés pour l'analyse du climat (Enquête TOPO du DSP [Direction de santé publique], QES [Questionnaire sur l'environnement socioéducatif], SEVEQ [Sécurité et violence à l'école dans les établissements d'enseignement québécois]) (cible à déterminer)</li> </ul>

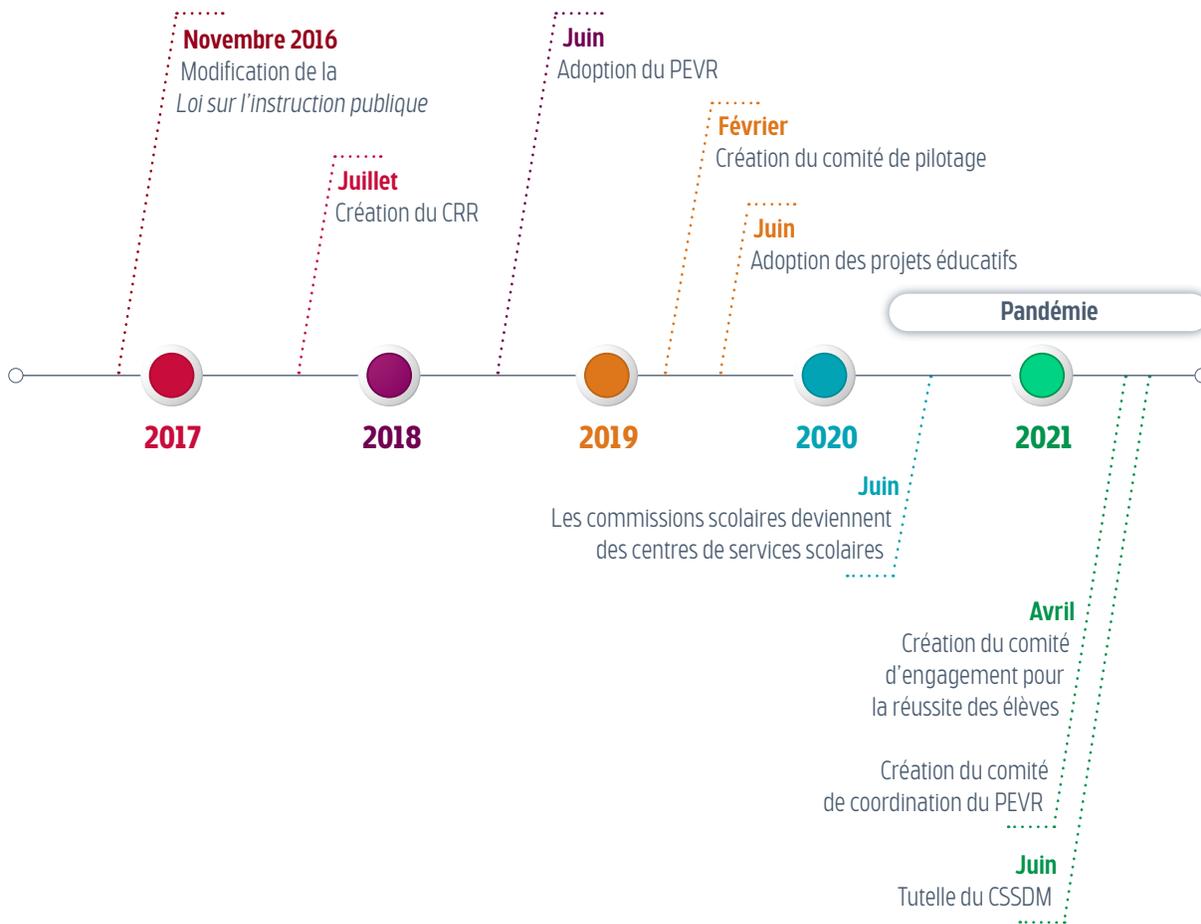
**Orientation 3** Exercer une gestion éthique, collaborative et efficiente

<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs et cibles</b>
D'ici 2022	
1. Reconnaître les rôles de tous les acteurs, y compris les parents, dans la gouvernance de la commission scolaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participation des parents aux instances de gouvernance (100 %)</li> <li>■ Résultats du sondage auprès des acteurs (cible à déterminer)</li> </ul>
2. Mettre en place des pratiques collaboratives au service de la régulation du plan d'engagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Représentation des instances au comité de pilotage (100 %)</li> <li>■ Suivis au comité de pilotage (3 rencontres annuelles)</li> </ul>
3. Offrir des espaces propices aux apprentissages qui répondent aux besoins de la population scolaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux des quartiers en équilibre (100 % et moins d'occupation) (50 %)</li> </ul>
4. Renforcer les expertises éducatives, administratives et pédagogiques pour tout le personnel de la commission scolaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Date de diffusion d'un plan de développement professionnel par bureau (hiver 2019)</li> <li>■ Pourcentage d'employés qui ont suivi des formations ou accompagnements recommandés dans le plan de développement professionnel de leur bureau (100 %)</li> </ul>
5. Améliorer la communication et la transmission efficace de l'information entre les établissements et les unités administratives	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diffusion d'un plan stratégique de communication (printemps 2019)</li> </ul>
6. Recruter le personnel nécessaire à la réalisation de la mission de la CSDM [Commission scolaire de Montréal]	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pourcentage de recrutement qui mène à une affectation à l'intérieur de 6 mois (85 %)</li> <li>■ Taux de départ à l'intérieur de 5 ans (diminuer de 20 %)</li> </ul>
7. Rendre disponibles des outils technologiques à jour, sécuritaires et performants pour l'ensemble des services et des établissements de la CSDM	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux de satisfaction globale des utilisateurs (augmenter de 15 %)</li> </ul>

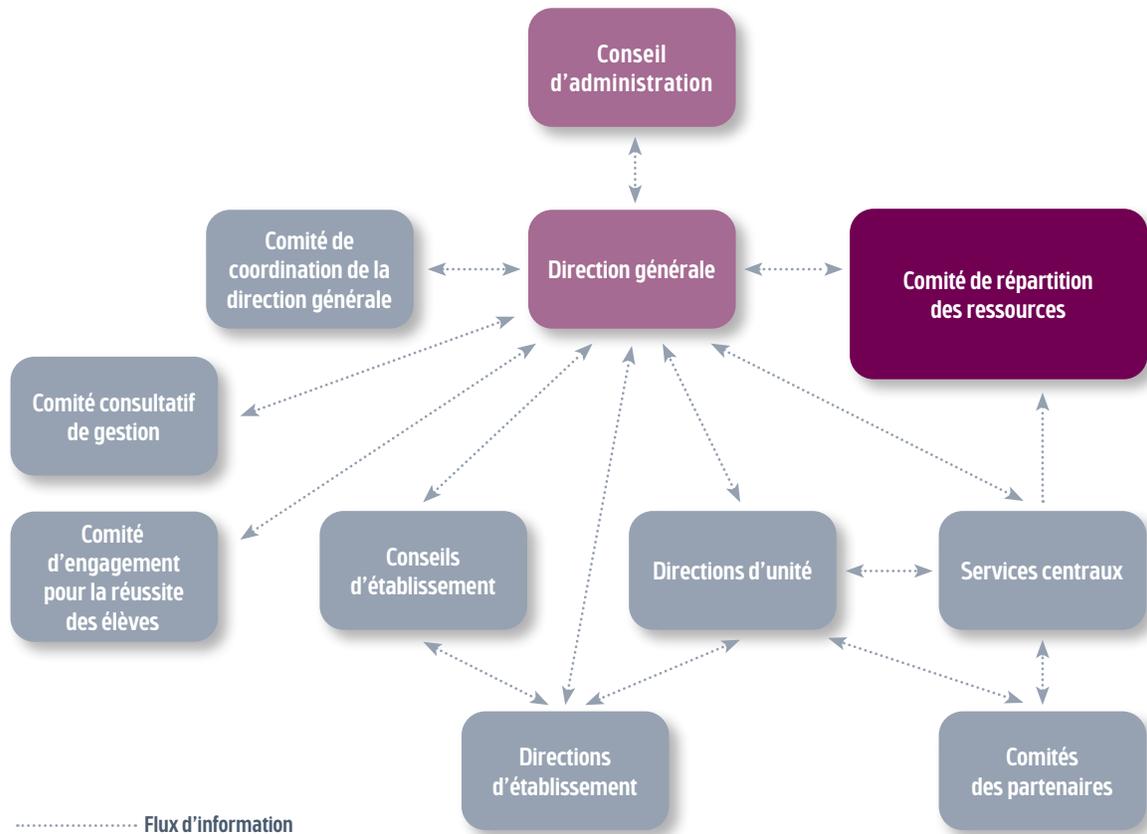
Objectifs ( <i>suite</i> )	Indicateurs et cibles ( <i>suite</i> )
8. Augmenter la proportion des bâtiments du parc immobilier qui sont dans un état satisfaisant en priorisant la réduction du déficit de maintien d'actif des éléments qui ont un impact sur la continuité de service et la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pourcentage de bâtiments qui ont un IVP [indice de vétusté physique] sous 15 % (33 %)</li> <li>■ Déficit de maintien par programme : <ul style="list-style-type: none"> <li>– Enveloppe du bâtiment</li> <li>– Électromécanique – Réhabilitation chauffage-ventilation-climatisation de l'air</li> <li>– Plomberie</li> </ul> </li> </ul>
9. Développer une culture financière collaborative ralliant l'excellence du service aux élèves et aux citoyens et la gestion exemplaire des fonds publics dans le respect de l'autonomie des établissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Niveau d'implantation des recommandations des rapports d'audit (cible à déterminer)</li> <li>■ Taux d'établissements et d'unités administratives qui contribuent à l'équilibre budgétaire et aux projets de développement institutionnels de la CSDM (100 %)</li> <li>■ Niveau d'implantation des commandes centralisées pour les achats de matériaux et de fournitures (cible à déterminer)</li> </ul>

Source : CSSDM.

## Principaux événements survenus durant la période visée par l'audit



## Principales instances avec lesquelles le comité de répartition des ressources devrait interagir



<b>Instance du CSSDM</b>	<b>Fonction ayant un lien avec la répartition des ressources</b>
Comité consultatif de gestion	Assurer la gestion participative des directeurs d'établissement et du personnel cadre Effectuer des analyses et des recommandations à la direction générale sur tout sujet d'intérêt commun ou sur toute question relative au bon fonctionnement du CSSDM
Comité de coordination de la direction générale	Orienter la prise de décision et assurer la coordination des activités administratives des différents services du CSSDM
Comité d'engagement pour la réussite des élèves	Analyser les résultats des élèves et formuler des recommandations sur l'application du PEVR
Comités des partenaires	Conseiller les services centraux sur les besoins des établissements
Conseils d'établissement	Analyser les besoins de l'école et des élèves, adopter le budget de l'école et le soumettre au CSSDM pour approbation
Directions d'établissement	Faire part des besoins en ressources humaines et matérielles de leur établissement au CSSDM, préparer le budget annuel et le soumettre pour adoption au conseil d'établissement
Direction générale	Présenter les recommandations du CRR au conseil d'administration
Directions d'unité <sup>1</sup>	Permettre les échanges d'information sectorielle entre les directeurs d'établissement et leur directeur d'unité
Services centraux	Présenter les scénarios de répartition des ressources au CRR (Les services centraux sont notamment les suivants : Services à l'élève, Service de la gestion des personnes et du développement des compétences, Service de l'organisation scolaire, Service des ressources financières, Service des ressources matérielles, Service des technologies de l'information et Services pédagogiques.)

1. Il y a six directions d'unité : quatre pour les écoles primaires, dont une pour les écoles primaires spécialisées EHDAA, une pour les écoles secondaires et une pour la formation professionnelle et la formation générale des adultes.

# Objectifs, principes et critères de répartition des ressources du CSSDM

---

## Objectifs

### 1. Offrir des services de qualité visant à favoriser la réussite des élèves et assurer l'équité

Assurer une répartition des ressources financières qui permet d'offrir des services de qualité à toute la clientèle scolaire en tenant compte de la mission de l'école québécoise, du plan d'engagement vers la réussite, des projets éducatifs des établissements et des inégalités sociales et économiques des milieux.

### 2. Maintenir un haut niveau de compétence des ressources humaines

Tenir compte dans la répartition des ressources des défis liés au recrutement et à la rétention du personnel (insertion professionnelle, expérience employé, etc.).

### 3. Prioriser l'autonomie et l'imputabilité

Favoriser l'autonomie des établissements et des services par la responsabilisation et l'imputabilité, en leur rendant accessibles les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins de leur secteur d'activité et respecter leurs projets éducatifs.

### 4. Maintenir l'équilibre budgétaire

Développer une vision collective de la gestion des ressources financières du centre de services scolaire qui est centrée autour de l'atteinte et du maintien de l'équilibre financier.

---

## Principes

### 1. Respecter les obligations légales et administratives

La répartition des ressources financières s'opère dans le respect des obligations découlant des lois, des règlements, des règles budgétaires du ministère, des conventions collectives, des politiques et des autres encadrements s'appliquant au centre de services scolaire et à ses établissements. De plus, la transférabilité de certaines ressources financières de fonctionnement permet de favoriser l'optimisation de celles-ci.

### 2. Conformité avec les orientations

La répartition des ressources financières se fait avec le plus grand souci d'équité et de transparence et doit tenir compte de la réalisation du plan stratégique du ministère, du plan d'engagement vers la réussite du centre de services scolaire et des projets éducatifs des établissements.

### 3. Respecter la subsidiarité

La répartition des ressources financières se fait en respectant le principe de subsidiarité, principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité en recherchant une répartition adéquate des lieux de décision et en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des élèves, des autres personnes ou des communautés concernées.

### 4. Efficience

En tenant compte des besoins exprimés localement, le CRR recommande annuellement la centralisation de certaines ressources financières des établissements, afin d'offrir des services plus efficaces aux élèves. Il peut également demander au centre de services scolaire d'organiser centralement des services qui sont financés par des mesures destinées aux établissements.

De plus, afin de répondre adéquatement aux activités qui demeurent centralisées, la répartition des ressources financières doit prévoir les budgets suffisants au centre de services scolaire et à ses services administratifs.

### 5. Solidarité

La solidarité implique la nécessité d'avoir une vision commune et collective de la gestion des ressources à la disposition de chaque unité administrative, favorisant ainsi la mise en commun des ressources disponibles pour les établissements lorsque c'est possible.

---

---

**Principes  
(suite)**

**6. Concertation**

La répartition des ressources financières doit tenir compte des besoins exprimés par les établissements par l'entremise des mécanismes de concertation au sein du centre de services scolaire mis en place ou reconnu par le CRR dans le respect des ressources disponibles.

**7. Répartition des revenus par enveloppes budgétaires**

Les revenus de subvention, du produit de la taxe scolaire et les autres revenus du centre de services scolaire sont répartis annuellement, en tenant compte des recommandations du CRR, entre différentes enveloppes budgétaires établies en cohésion avec les différents processus de concertation.

**8. Affectation et utilisation des surplus et gestion des déficits**

À la fin de chaque exercice financier, les surplus des écoles et des centres, le cas échéant, deviennent ceux du centre de services scolaire. L'affectation des surplus et la gestion des déficits font l'objet d'une recommandation annuelle du CRR au conseil d'administration du centre de services scolaire.

---

**Critères**

**1. Caractéristiques de la clientèle**

Ce critère est utilisé lorsque l'on attribue un niveau de ressource différent en relation avec le type de clientèle. Les types suivants peuvent être notamment utilisés (sans ordre de priorité) :

- ordre et cycle d'enseignement
- nombre d'élèves
- nombre de groupes ou d'ETP [équivalents temps plein]
- nombre d'élèves ordinaires, à risque et HDAA [handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage]
- nombre d'élèves issus de l'immigration
- type de classes : régulières, HDAA, accueil, etc.

**2. Plancher de base**

Ce critère est utilisé lorsque l'on attribue un niveau minimal de ressources pour tous les établissements ou pour certains types de clientèle ou de groupes ou pour des établissements ayant une clientèle ou une superficie moindre.

**3. Indices de défavorisation**

Ce critère est utilisé lorsque l'on attribue un niveau de ressources différent selon l'indice de défavorisation attribué à chacun des établissements. L'indice de milieu socio-économique (IMSE) ou l'indice de seuil de faible revenu (SFR) publiés par le ministère sont généralement utilisés.

**4. Programmes particuliers**

Ce critère est utilisé lorsque l'on attribue un niveau différent de ressources pour les programmes particuliers tels les programmes d'éducation internationale, les concentrations sportives ou artistiques, les programmes de sports-arts-études. Sauf exception, il est de la responsabilité première des milieux ayant initié ce genre de programmes d'en assumer les coûts.

**5. Écoles dédiées**

Ce critère est utilisé lorsque l'on attribue un niveau différent de ressources pour les écoles dédiées à mandat particulier, essentiellement les écoles HDAA, pour qui le modèle de répartition ne correspond pas à leur réalité.

**6. Superficie de l'établissement et nombre de bâtiments**

Ce critère est utilisé lorsque l'on doit assurer un niveau minimum de ressources à des établissements dont la superficie est petite ou un niveau maximum de ressources aux établissements de grande superficie ou un niveau de ressources à ajuster lorsqu'un établissement utilise plusieurs bâtiments.

**7. Situation financière des établissements**

Ce critère peut être utilisé lorsqu'un établissement est aux prises avec une situation financière difficile, imprévisible et hors de son contrôle.

---

---

**Critères  
(suite)**

**8. Normes d'allocation**

Ce critère est utilisé pour la répartition des revenus associés à des normes d'allocation, dont les différentes mesures dédiées ou protégées. Le comité de répartition des ressources tend à être le plus fidèle possible aux normes établies, tout en tenant compte des particularités de certains milieux ou de certaines clientèles.

**9. Autofinancement**

Ce critère est utilisé pour certaines activités qui permettent d'accroître les services aux élèves, par exemple les services de dîner, les services aux entreprises, les cafétérias, etc.

**10. La base historique**

Exceptionnellement, ce critère peut être utilisé de façon temporaire ou progressive, afin d'éviter un impact trop important lié au changement de modalités de répartition d'une mesure ou d'une source de financement et par souci d'équité.

---

Source : *Cadre de référence sur les objectifs, principes et critères de répartition des ressources du comité de répartition des ressources* du CSSDM (28 janvier 2021).

# CHAPITRE 4

## Gestion des projets majeurs d'infrastructure

Audit de performance

Société québécoise des infrastructures

## EN BREF

La Société québécoise des infrastructures (SQI) est responsable de la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique. Elle est appelée à assurer une planification, une réalisation et un suivi rigoureux de ces projets, notamment afin de réduire leurs délais de livraison et de contrôler leurs coûts.

Or, la SQI considère seulement une partie de la durée réelle des projets pour le calcul de son indicateur de respect des échéanciers, alors qu'elle a la responsabilité de s'impliquer à toutes les étapes des projets.

Aussi, l'information sur le respect des budgets autorisés publiée dans son rapport annuel de gestion manque de cohérence. En effet, les budgets de référence utilisés pour sa reddition de comptes correspondent parfois au budget autorisé au début de l'étape de la réalisation d'un projet et d'autres fois à celui révisé durant cette étape, et ce, sans qu'aucune justification soit apportée.

En outre, de plus en plus de projets font l'objet d'une hausse de budget au cours de leur réalisation, notamment en raison de la surchauffe du marché de la construction. Ces hausses de budget nécessitent de nouvelles autorisations et peuvent entraîner des délais et des coûts supplémentaires.

Finalement, la SQI a commencé à mettre en place des mécanismes dans le but de diversifier les modes de réalisation des projets, et ce, afin de tirer le maximum d'avantages de chacun de ces modes. Toutefois, des progrès restent à réaliser pour mener à une plus grande diversification.

# CONSTATS

---

1

La SQI considère seulement une partie de la durée réelle des projets pour le calcul de son indicateur de respect des échéanciers.

2

L'information publiée dans le rapport annuel de gestion de la SQI sur le respect des budgets autorisés ne permet pas d'évaluer correctement sa performance.

3

De plus en plus de projets font l'objet d'une hausse de budget au cours de leur réalisation, notamment en raison de la surchauffe du marché de la construction. Aussi, les appels d'offres sont parfois lancés sans que l'estimation des coûts ait été mise à jour.

4

La diversification des modes de réalisation constitue un défi important pour la SQI.

# ÉQUIPE

**Jacques Hébert**

Vérificateur général adjoint

**Martin St-Louis**

Directeur principal d'audit

**Suzie Chamberland**

**Annie Coulombe**

**Marie-Pier Tremblay**

**Philippe Turcot**

## SIGLE

SQI Société québécoise des infrastructures

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	113
La SQI considère seulement une partie de la durée réelle des projets pour le calcul de son indicateur de respect des échéanciers. ....	119
L'information publiée dans le rapport annuel de gestion de la SQI sur le respect des budgets autorisés ne permet pas d'évaluer correctement sa performance. ....	124
De plus en plus de projets font l'objet d'une hausse de budget au cours de leur réalisation, notamment en raison de la surchauffe du marché de la construction. Aussi, les appels d'offres sont parfois lancés sans que l'estimation des coûts ait été mise à jour. ....	130
La diversification des modes de réalisation constitue un défi important pour la SQI. ....	136
Recommandations. ....	139
Commentaires de l'entité auditée. ....	140
Renseignements additionnels. ....	145



## MISE EN CONTEXTE

- 1 La Société québécoise des infrastructures (SQI) a été créée en 2013 à la suite de l'adoption de la *Loi sur les infrastructures publiques*. Sa création découle de la volonté du gouvernement du Québec de disposer d'un organisme qui centralise la gestion des infrastructures publiques, tant sur le plan du développement et du maintien du parc immobilier qu'en ce qui concerne le soutien aux organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure.
- 2 En ce sens, la SQI est appelée à assurer une planification, une réalisation et un suivi rigoureux des projets d'infrastructure publique, notamment ceux qualifiés de majeurs, dont le coût est estimé à 50 millions de dollars ou plus.
- 3 Plus précisément, la SQI offre aux organismes publics un ensemble de services liés à la gestion de projet. Elle participe à toutes les étapes des projets, de l'étude de faisabilité à la livraison des lieux, en passant par la préparation des dossiers d'opportunité et d'affaires et la gestion des mécanismes de contrôle de la qualité. Les rôles et responsabilités de la SQI sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 Le gouvernement du Québec a fait de la SQI la pierre angulaire de sa vision immobilière dévoilée en 2018. Ainsi, il vise à ce que, d'ici 2023, la SQI élargisse son rôle et devienne le centre d'expertise en planification, en réalisation et en gestion d'infrastructures publiques du Québec.
- 5 Au fil des ans, le portefeuille de projets majeurs de la SQI et sa valeur ont connu une forte croissance. Au 31 mars 2021, ce portefeuille était composé de 94 projets et sa valeur s'élevait à 27,5 milliards de dollars. Au 31 mars 2017, il comptait seulement 34 projets, pour un total de 4,8 milliards de dollars.
- 6 Par ailleurs, des problèmes liés aux retards de livraison des projets ont été soulevés, particulièrement dans le cadre des travaux qui ont mené à l'adoption, en décembre 2020, de la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*.
- 7 En mars 2021, le gouvernement du Québec a rendu public le Plan d'action pour le secteur de la construction, lequel présente une série de mesures concernant notamment l'accélération des investissements en infrastructure publique, la réduction de la rareté de la main-d'œuvre en facilitant l'arrivée de 11 000 nouveaux travailleurs, et l'augmentation de la productivité de l'industrie de la construction.

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

8 L'objectif de notre audit était de nous assurer que la SQI encadre la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique de façon optimale sur le plan des délais et des coûts.

9 Nos travaux ont porté sur la période du 13 novembre 2013 au 31 mars 2021, ce qui nous a permis de faire une analyse complète des différentes étapes des quatre projets majeurs que nous avons sélectionnés. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

10 Nous avons examiné les données de gestion ainsi que les processus de gestion de projet de la SQI. Afin d'appuyer nos conclusions, nous avons fait un examen détaillé des projets sélectionnés, soit les suivants :

- agrandissement et réaménagement du palais de justice de Rimouski ;
- construction du centre mère-enfant et de l'urgence de l'Hôpital Fleurimont ;
- construction du nouvel hôpital de Baie-Saint-Paul ;
- construction du nouveau pavillon de soins en santé mentale de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme.

11 Les quatre projets sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

12 Nos travaux portaient sur les processus de planification et de réalisation des projets. Plusieurs de ces processus ont été audités et aucune problématique majeure n'a été relevée (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails). Le présent rapport fait toutefois état de quatre constats importants qui ont mené à la formulation de recommandations. Celles-ci ont principalement trait à la nécessité pour la SQI d'améliorer son information de gestion ainsi que de bonifier certains de ses processus, notamment celui en lien avec l'estimation des coûts des projets.

13 Le but de notre audit n'était pas de déterminer si chacun des projets répondait à un réel besoin en matière de prestation de services publics. Cette responsabilité incombe à l'organisme public initiateur du projet, par exemple le ministère de la Santé et des Services sociaux pour la construction d'un hôpital. Nos travaux étaient orientés sur les responsabilités de la SQI.

14 L'objectif de l'audit et la portée des travaux, de même que les principaux processus de planification et de réalisation des projets sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, en bref

15 Un projet d'infrastructure publique (ex. : hôpital, école, palais de justice) est considéré comme majeur lorsque son coût total estimé est égal ou supérieur à 50 millions de dollars. Dans le cas d'un projet d'infrastructure routière, le coût total estimé doit être égal ou supérieur à 100 millions de dollars.

16 Ces projets sont assujettis à la *Loi sur les infrastructures publiques* et à la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Cette directive détermine les mesures requises pour assurer la gestion rigoureuse des projets majeurs d'infrastructure publique, par exemple les analyses devant être réalisées pour qu'un projet soit autorisé et pour franchir chacune des étapes jusqu'à sa clôture.

17 En vertu de cette loi et de cette directive, la SQI peut se voir confier la gestion et la maîtrise d'un projet majeur, ou s'associer à un organisme public pour sa planification et sa réalisation. Dans le premier cas, elle a la responsabilité de réaliser les différentes étapes, tandis qu'elle joue le rôle d'expert-conseil dans le deuxième cas (figure 1).

**FIGURE 1** Rôle et responsabilités de la SQI selon son niveau d'implication<sup>1</sup>

### Gestionnaire de projet

- Assurer la gestion et la maîtrise du projet ;
- Agir comme responsable de toutes les étapes conduisant à la livraison des projets (de la planification à la mise en service) ;
- Fournir un éventail complet de services (ex. : choix des intervenants externes, mode de réalisation, estimation et contrôle des coûts, établissement et suivi des échéanciers, encadrement administratif et contractuel de la conception et de la réalisation).

### En association

- Agir comme conseillère stratégique en accompagnant les organismes tout au long du cheminement menant à l'approbation de chacune des différentes étapes des projets ;
- Fournir des conseils de natures financière, contractuelle et technique ;
- Effectuer le suivi du projet au regard de la portée, des échéanciers et des budgets autorisés.

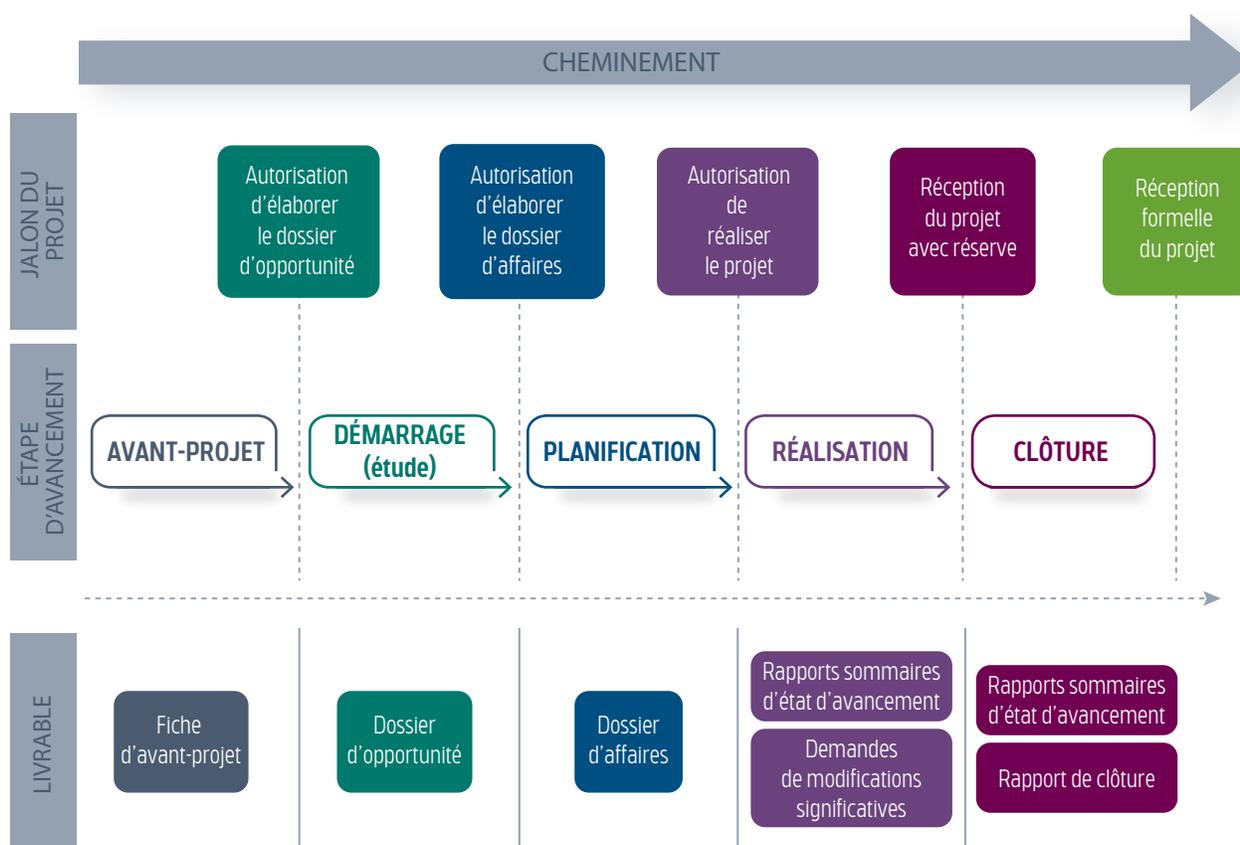
1. Le contenu de cette figure est inspiré de la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* du Secrétariat du Conseil du trésor.

18 Afin de concrétiser sa vision immobilière, le gouvernement du Québec a donné à la SQI les objectifs suivants :

- réduire les délais de livraison des projets majeurs d'infrastructure publique ;
- diversifier les modes de réalisation en fonction de la nature des projets (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails) ;
- intervenir plus en amont, particulièrement lors de la définition des besoins immobiliers, autant pour les projets dont elle est gestionnaire que pour ceux qu'elle réalise en association avec des organismes publics.

19 Selon la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, le cheminement d'un projet majeur comporte cinq étapes (figure 2). Il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres après chacune des trois premières étapes pour procéder à la suivante. Chaque projet est inscrit au plan québécois des infrastructures, dans la catégorie correspondant à son état d'avancement. Le ministre de l'organisme public initiateur du projet est responsable de la première étape, alors que le gestionnaire du projet est responsable des quatre suivantes.

**FIGURE 2** Cheminement d'un projet majeur<sup>1</sup>



1. Ce cheminement est inspiré d'une figure présentée dans le Plan d'action pour le secteur de la construction du Secrétariat du Conseil du trésor.

- 20 Les cinq grandes étapes du cheminement d'un projet sont présentées en détail ci-après.
- Avant-projet** : Une fiche d'avant-projet est produite et est présentée au Conseil des ministres afin qu'il autorise le projet. La fiche doit donc démontrer que seule une solution d'infrastructure publique peut répondre aux besoins. À cette étape, une estimation préliminaire des coûts est nécessaire, mais l'échéancier de réalisation n'est pas encore défini. S'il est autorisé, le projet est inscrit au plan québécois des infrastructures, dans la catégorie des projets « À l'étude ».

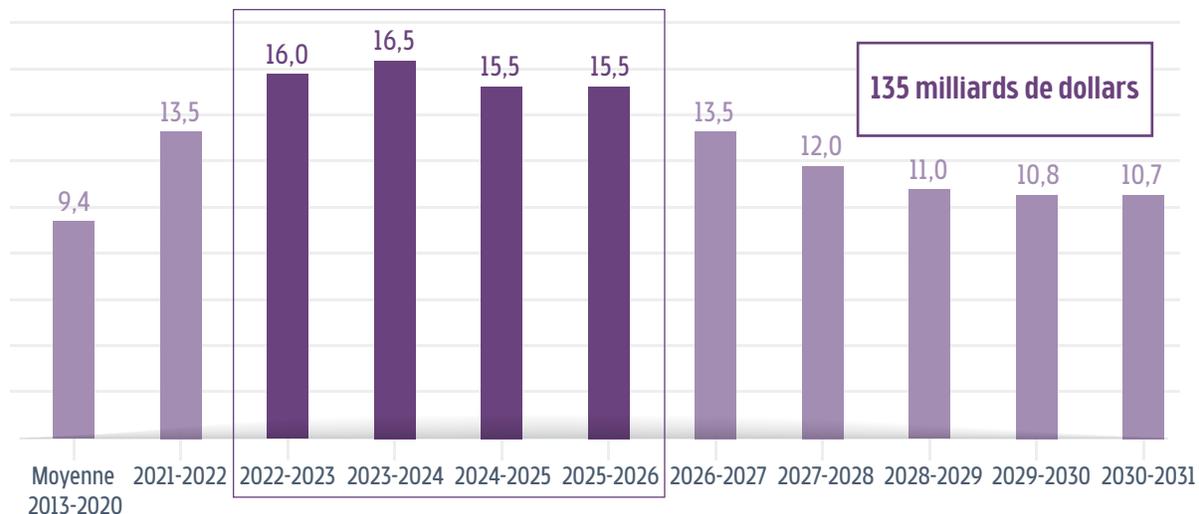
- **Démarrage** : Un dossier d'opportunité est préparé. Il recommande au Conseil des ministres la meilleure option à long terme pour répondre aux besoins. Ce dossier présente la répartition annuelle des investissements requis pour réaliser l'option recommandée, ainsi que les sommes nécessaires pour élaborer le dossier d'affaires. À cette étape, l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor doit être obtenu. Par la suite, si le dossier est approuvé par le Conseil des ministres, le projet est inscrit au plan québécois des infrastructures, dans la catégorie des projets « En planification ».
- **Planification** : Un dossier d'affaires est élaboré. Il présente en détail l'option choisie, ainsi que, notamment, la structure de gouvernance, l'analyse financière, l'analyse des risques, l'estimation du coût total et l'échéancier du projet. Ce sont ce coût et cet échéancier qui serviront de référence pour apprécier la performance du projet par la suite. À cette étape, l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor doit être obtenu. Par la suite, si le dossier est approuvé par le Conseil des ministres, le projet est inscrit au plan québécois des infrastructures, dans la catégorie des projets « En réalisation ».
- **Réalisation** : Au cours de cette étape, toute modification significative ayant une incidence sur la portée, les coûts ou l'échéancier du projet doit être approuvée par le Conseil des ministres. De plus, des rapports sommaires sur l'état d'avancement du projet doivent être transmis au Secrétariat du Conseil du trésor.
- **Clôture** : Dès la réception de l'infrastructure publique par l'organisme, celui-ci peut l'utiliser. Toutefois, certains travaux peuvent encore être nécessaires et des litiges avec les entrepreneurs peuvent subsister. Un rapport de clôture doit être produit et transmis au Secrétariat du Conseil du trésor à la fin du projet.

## Augmentation importante du nombre de projets et de leur valeur

21 Les investissements prévus au plan québécois des infrastructures, de même que le nombre de projets sous la responsabilité de la SQI et leur valeur sont en hausse depuis 2015. Le gouvernement a établi à 135 milliards de dollars le Plan québécois des infrastructures 2021-2031, soit une augmentation de 34,6 milliards de dollars par rapport au plan de 2018-2028, et de 4,5 milliards de dollars par rapport à celui de 2020-2030.

22 Les quatre prochains exercices financiers, soit 2022-2023 à 2025-2026, sont ceux pendant lesquels le plus d'investissements sont prévus (figure 3), principalement parce que le gouvernement prévoit l'accélération de près de 13,4 milliards de dollars d'investissements afin de déployer rapidement des projets partout au Québec.

**FIGURE 3** Investissements annuels prévus au Plan québécois des infrastructures 2021-2031 (en milliards de dollars)<sup>1</sup>



1. Il s'agit de la reproduction d'une figure présentée dans le Plan québécois des infrastructures 2021-2031 du Secrétariat du Conseil du trésor.

23 Le nombre de projets assujettis à la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique* pour lesquels la SQI agit comme gestionnaire a augmenté de plus de 220 % du 31 mars 2014 au 31 mars 2021, passant de 29 projets (valeur de 6,9 milliards de dollars) à 94 projets (valeur de 27,5 milliards de dollars).

24 La SQI doit donc disposer de ressources en nombre suffisant et ayant un bon niveau d'expertise. Pour répondre à ses besoins, la SQI a augmenté de 126 % le nombre de ressources affectées à la gestion de projet de 2014 à 2021, qui est passé de 77 à 174. Une description des principaux postes liés à la gestion de projet se trouve dans la section Renseignements additionnels. De plus, en novembre 2020, la SQI a obtenu le droit d'augmenter son effectif de 100 équivalents temps plein à compter de 2021-2022. Cette situation constitue un défi d'importance pour la SQI, qui doit trouver des personnes compétentes pour occuper ces postes. Elle dispose également de peu de temps pour les recruter et les former étant donné que la croissance la plus importante des investissements en infrastructures publiques est prévue dans les quatre prochaines années.

25 Afin de répondre à la croissance du nombre de projets, la SQI s'est aussi trouvée dans l'obligation de faire appel à des ressources externes pour des services professionnels spécialisés en coordination de chantier. Elle a donc publié, en avril 2020, un avis d'appel d'offres concernant des contrats à exécution sur demande<sup>1</sup>. Depuis, plusieurs contrats ont été octroyés, plus particulièrement dans les régions de Montréal, de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue.

1. Ce type de contrat peut être conclu avec une ou plusieurs ressources externes lorsque des besoins sont récurrents et que le nombre de demandes ainsi que le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains. Des demandes d'exécution peuvent par la suite être soumises aux ressources externes pour répondre aux besoins.

La SQI considère seulement une partie de la durée réelle des projets pour le calcul de son indicateur de respect des échéanciers.

## Qu'avons-nous constaté ?

26 Bien que tous les projets fassent l'objet d'un suivi à chacune de leurs étapes, la SQI ne prend en compte que l'étape de la réalisation pour le calcul de son indicateur de respect des échéanciers, alors que cette étape représente moins de la moitié de la durée totale d'un projet majeur. En effet, les étapes précédentes, qui s'étendent souvent sur plusieurs mois, voire plusieurs années, comme celle de la planification, ne sont pas prises en considération pour mesurer le respect des échéanciers des projets, même si la SQI est impliquée dans ces étapes.

27 De plus, les dates utilisées pour calculer l'indicateur ne sont pas cohérentes d'un projet à l'autre et sont parfois erronées, ce qui nuit à l'interprétation des résultats.

### Indicateur de respect des échéanciers

Pour mesurer cet indicateur, la SQI évalue le respect de l'échéancier des projets à l'étape de la réalisation. Pour ce faire, elle compare le temps de réalisation réel avec l'échéancier préalablement déterminé pour cette étape. Cet indicateur s'applique à tous les projets de plus de 5 millions de dollars, dont les projets majeurs qui ont été livrés au cours de l'année de référence.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

28 La vision immobilière du gouvernement veut que la SQI s'implique plus tôt dans les projets afin de contribuer à réduire leur durée. Ainsi, la SQI sera appelée à intervenir davantage au cours des étapes de démarrage et de planification afin de définir avec plus de précision les besoins des clients et de mettre en place de meilleures pratiques d'analyse.

29 Selon la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, lorsque la SQI est gestionnaire d'un projet, elle doit prendre en charge tous les livrables associés aux étapes de démarrage, de planification, de réalisation et de clôture, notamment le dossier d'opportunité et le dossier d'affaires, les plans et devis, les demandes de permis, les rapports sommaires d'état d'avancement, les documents à l'appui de toute demande de modification significative, la construction de l'infrastructure publique et le rapport de clôture.

30 Outre la SQI, plusieurs partenaires peuvent être impliqués dans les étapes de démarrage et de planification, notamment l'organisme public initiateur du projet. Le fait de disposer d'une information juste sur les délais de ces étapes et sur les causes des retards permettrait à l'ensemble des décideurs concernés de mieux comprendre les problèmes rencontrés et de cibler des pistes d'amélioration, le cas échéant.

31 Pour les clients de la SQI, et ultimement les citoyens, c'est le délai entre la définition des besoins et la livraison de l'infrastructure publique qui compte. C'est pourquoi il importe que la SQI suive les projets dans leur entièreté et rende compte de leur durée cumulative à toutes les étapes dans lesquelles elle est impliquée, et ce, même si certains retards ne relèvent pas uniquement de sa responsabilité.

## Ce qui appuie notre constat

### Prise en compte d'une seule des étapes pour la reddition de comptes sur le respect des échéanciers

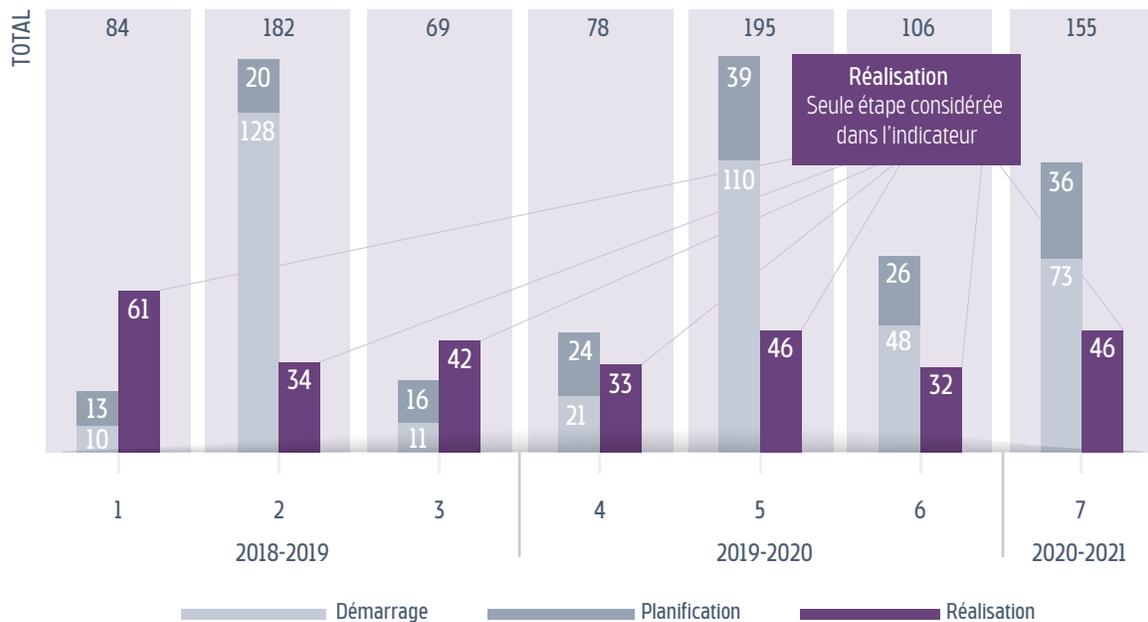
32 Chaque projet fait l'objet d'un suivi à partir de l'étape de démarrage. Toutefois, la SQI mesure le respect des échéanciers pour l'étape de la réalisation seulement. D'autres étapes importantes du projet ne sont pas considérées dans le calcul de l'indicateur malgré leur impact significatif sur l'organisme qui attend l'infrastructure. Les grandes étapes du cheminement des projets sont présentées au paragraphe 20.



33 Les dates relatives aux étapes précédant celle de la réalisation ne sont pas conservées dans l'entrepôt de données de la SQI, ce qui empêche le calcul de la durée totale d'un projet. Pour avoir une idée de celle-ci, il est nécessaire de consulter la documentation du projet.

34 Les principales étapes qui précèdent la réalisation, soit le démarrage et la planification, ne sont pas considérées dans le calcul de l'indicateur. Elles représentent, dans le cas de cinq des sept projets présentés à la figure 4, plus de 50 % du temps qui a été nécessaire pour les livrer.

**FIGURE 4** Durée des principales étapes de sept projets<sup>1</sup> majeurs livrés (en nombre de mois)



1. Il s'agit de sept des neuf projets majeurs livrés de 2018-2019 à 2020-2021 ayant fait l'objet d'une reddition de comptes dans les rapports annuels de gestion de la SQI. Les deux autres projets majeurs n'étaient pas assujettis à la *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*. Au moment de nos travaux, les sept infrastructures étaient en attente du rapport de clôture et avaient commencé à être utilisées.

35 À titre d'exemple, le projet n° 6 a été en démarrage pendant 48 mois et en planification pendant 26 mois, et sa réalisation a ensuite demandé 32 mois. Il a donc fallu au moins 106 mois pour livrer cette infrastructure. Les étapes de démarrage et de planification n'ayant pas été prises en compte dans le calcul de l'indicateur, c'est plus de 70 % de la durée du projet qui n'ont pas été considérés.

### Hôpital de Baie-Saint-Paul : le seul retard du projet n'a pas été mentionné dans le rapport annuel

Au tout début du projet, un deuxième dossier d'affaires initial<sup>1</sup> a dû être produit, car des discussions entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et le Secrétariat du Conseil du trésor ont mené au changement du mode de réalisation du projet. La production de ce deuxième dossier d'affaires initial a occasionné un retard de près d'un an. Le reste du projet a ensuite été réalisé dans les délais prévus. Ce retard n'a toutefois pas été mentionné dans le rapport annuel de gestion de la SQI, car il est survenu pendant l'étape de démarrage du projet et non pendant l'étape de la réalisation.

1. Conformément à la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, le document produit à l'étape de démarrage se nommait « dossier d'affaires initial ».

36 De plus, dans son rapport annuel de gestion 2020-2021, la SQI affirme que 88 mois de plus ont été nécessaires pour terminer l'étape de la réalisation de l'ensemble des projets. Cette façon de présenter l'information ne permet pas de déterminer les causes des retards liés aux différentes étapes et de les associer aux projets concernés. Même si certains de ces retards ne sont pas imputables à la SQI, leurs causes devraient être expliquées dans ses rapports annuels de gestion.

### **Palais de justice de Rimouski : les causes de retard non expliquées**

Ce projet a connu des reports de délais nombreux et importants, de ses débuts en 2007 à sa livraison en 2020. Entre autres, la date de livraison a été repoussée de près de deux ans, pendant les travaux, en raison surtout de causes externes à la SQI, telles que des grèves dans le milieu de la construction, le résultat anormalement bas d'un appel d'offres, l'arrêt des chantiers en raison de la pandémie de COVID-19, ainsi qu'un changement de programme majeur demandé par le ministère de la Sécurité publique et qui a nécessité la reprise d'une partie des plans et devis. Il est à noter que le projet s'est étalé sur une période totale de 13 ans et que seules les quatre années de réalisation sont présentées dans la reddition de comptes de la SQI.

## **Données : absence, erreurs ou manque de cohérence**

37 La SQI ne dispose pas d'un logiciel lui permettant de faire le suivi de la gestion des projets et produisant l'information de gestion. Les données utiles au suivi de gestion et à la reddition de comptes proviennent de différents systèmes. Malgré l'existence de certaines balises, nous avons observé, selon les projets, un manque d'uniformité dans la nature des données compilées, et même l'absence de certaines données, ce qui ne facilite pas le suivi des échéanciers.

38 Par exemple, la SQI n'utilise pas toujours la date liée au même événement pour évaluer la durée réelle de l'étape de la réalisation, qui sert à calculer l'indicateur de respect des échéanciers. Pour ce qui est des projets majeurs livrés entre 2018-2019 et 2020-2021, la date utilisée comme date de début correspond dans certains cas à la date à laquelle le Conseil des ministres ou l'organisme public initiateur du projet a autorisé le commencement de la réalisation du projet, et dans d'autres cas, à la date de la signature du contrat de construction ou à la date de début des travaux. Selon les projets, il peut y avoir une différence de 3 semaines à 13 mois entre la date à laquelle le commencement de la réalisation a été autorisé (la fin de l'étape de la planification) et la date de début des travaux. Ainsi, le résultat de l'indicateur n'est pas comparable d'un projet à l'autre.

39 Nous avons relevé d'autres erreurs dans les données des neuf projets qui étaient en réalisation depuis un an ou plus au 31 mars 2021. Bien que ces données ne soient pas encore prises en compte pour le calcul de l'indicateur de respect des échéanciers puisque les projets ne sont pas terminés, ces erreurs ont une incidence sur le suivi des échéanciers présenté à la haute direction et au conseil d'administration de la SQI, ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor. À noter que les données d'un projet peuvent contenir plusieurs erreurs. Voici quelques-unes des erreurs que nous avons relevées :

- Pour sept projets, il manque la durée prévue de l'étape de la réalisation du projet au moment du suivi de gestion.
- Pour cinq projets, la durée planifiée de l'étape de la réalisation a été changée au cours de cette étape, alors que les dates de début et de fin planifiées étaient inscrites dans le dossier d'affaires approuvé par le Conseil des ministres et ne devaient donc pas être changées à moins qu'une modification significative ait été autorisée par celui-ci.

## Information incohérente sur les fiches de suivi

40 La SQI utilise son entrepôt de données afin de produire, notamment par l'entremise des fiches de suivi, l'information dont elle a besoin pour effectuer sa reddition de comptes sur les projets en cours. Ces fiches servent à produire le tableau de bord qui est remis notamment au conseil d'administration de la SQI.

41 Les fiches de suivi peuvent comporter des incohérences. Par exemple, pour que l'indicateur de respect des échéanciers soit considéré comme étant en contrôle, la date de livraison d'un projet doit être respectée. Si toutefois un retard est anticipé, il doit être de moins de deux mois. Le projet est qualifié de critique si sa livraison accuse un retard de huit mois ou plus. En ce qui concerne quatre des neuf projets qui étaient en réalisation depuis un an ou plus au 31 mars 2021, leur fiche de suivi indiquait que l'indicateur de respect des échéanciers était en contrôle, à surveiller ou avec un enjeu, alors qu'il aurait dû être qualifié de critique parce que la livraison des projets accusait un retard de plus de huit mois.

## CONSTAT 2

L'information publiée dans le rapport annuel de gestion de la SQI sur le respect des budgets autorisés ne permet pas d'évaluer correctement sa performance.

### Qu'avons-nous constaté ?

42 Les pratiques de la SQI ne sont pas toujours cohérentes. Le budget qu'elle utilise pour rendre compte de la performance budgétaire d'un projet livré dans son rapport annuel de gestion correspond parfois à celui autorisé au début de l'étape de la réalisation et d'autres fois à celui révisé durant cette étape, et ce, sans qu'aucune justification soit apportée.

43 Le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation d'un projet est parfois revu pendant cette étape pour différentes raisons. Le budget révisé sert alors souvent de référence pour mesurer la performance budgétaire du projet livré, même lorsque la révision n'est pas causée par un changement dans la portée du projet. Cette façon de faire ne permet pas de connaître l'écart entre le coût réel d'un projet et le budget autorisé au départ. De plus, elle peut parfois donner l'impression que des économies ont été dégagées alors que ce n'est pas toujours le cas.

44 Dans ses rapports annuels de gestion, la SQI indique que les économies générées sont dues à sa gestion rigoureuse des projets. Toutefois, peu d'explications sur les économies réalisées sont fournies pour aider le lecteur à comprendre d'où elles proviennent. En fait, ces économies sont dues en grande partie à un usage moins important que prévu de la réserve pour risques et des contingences de construction.

45 Finalement, nous avons relevé plusieurs erreurs dans les données budgétaires utilisées pour rendre compte de la performance des projets.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

46 L'information sur le respect des budgets autorisés des projets majeurs d'infrastructure est utilisée pour rendre compte à l'Assemblée nationale des économies ou des dépassements de coûts.

47 Il importe de pouvoir comparer clairement le coût réel d'un projet et le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation pour évaluer si les objectifs budgétaires ont été respectés et relever les situations problématiques. Advenant que la portée d'un projet change de façon importante, il est justifié de rectifier le budget de référence. Cependant, pour les fins de la reddition de comptes, ce budget ne doit pas être rectifié lorsque les prix des soumissions sont plus élevés que prévu ou que surviennent des imprévus, comme des délais supplémentaires ou des difficultés de réalisation.

48 Des données budgétaires fiables et accessibles sont essentielles pour soutenir la prise de décisions.

## Ce qui appuie notre constat

### Manque de cohérence dans le calcul de l'indicateur de performance budgétaire globale

49 Le premier budget autorisé à l'étape de la réalisation est celui qui doit être utilisé pour mesurer la performance budgétaire globale des projets livrés conformément à la méthode de calcul établie par la SQI. Toutefois, pour certains projets, c'est le budget revu en cours de réalisation qui a été utilisé pour calculer l'indicateur, même lorsque les ajustements budgétaires n'étaient pas liés à une modification de la portée du projet. De plus, la façon de calculer l'indicateur diffère d'une année à l'autre, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats présentés par la SQI dans ses rapports annuels de gestion.

50 Voici deux situations illustrant un manque de cohérence dans les pratiques de la SQI :

- Au cours de sa réalisation, un projet s'est vu autoriser une augmentation de budget, non pas en raison d'un changement de portée, mais parce que les prix soumis lors de l'appel d'offres étaient plus élevés que ce qui était prévu. La SQI a utilisé le budget révisé lors du calcul des économies. Si le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation avait été utilisé, les économies présentées dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 de la SQI auraient été de 14 millions plutôt que de 22,9 millions de dollars, soit une réduction de 8,9 millions de dollars.
- À l'inverse, pour un autre projet, une baisse de budget autorisée dans le mois suivant la fin de l'année financière en raison d'une réduction de la portée du projet n'a pas été considérée. Si la SQI avait utilisé le budget révisé pour son calcul, les économies présentées dans son rapport annuel de gestion 2018-2019 auraient été réduites de 3,2 millions de dollars.

---

#### Indicateur de performance budgétaire globale

Dans son rapport annuel de gestion, la SQI rend compte de sa performance en matière de respect de l'enveloppe budgétaire globale des projets livrés durant une période donnée. Selon la fiche indicateur de la SQI, l'indicateur présenté se calcule en soustrayant du coût réel du projet le premier budget autorisé par l'autorité compétente à l'étape de la réalisation. Le résultat obtenu représente soit une économie, soit un dépassement de coûts.

51 En raison de ce manque de cohérence, les sommes présentées à titre d'économies peuvent parfois être trop élevées ou trop basses. Toutefois, il importe de mentionner que la SQI a pour mission de réaliser les projets dans le respect des budgets qui ont été accordés et non pas de dégager des économies. À cet effet, l'indicateur devrait plutôt permettre de connaître le nombre de projets ayant respecté ou non les budgets autorisés.

52 Afin d'illustrer les conséquences de ce manque de cohérence, nous avons comparé les résultats présentés dans les rapports annuels de gestion 2017-2018 à 2020-2021 de la SQI avec les résultats qui auraient été obtenus en utilisant les deux méthodes employées par cette dernière (tableau 1), soit les suivantes :

- Coût réel moins le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation ;
- Coût réel moins le dernier budget autorisé.

53 Rappelons tout de même que la méthode à privilégier serait d'utiliser le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation et de considérer le budget révisé seulement lors d'un changement de portée.

**TABLEAU 1 Économies<sup>1</sup> (dépassements de coûts) réalisées selon les différentes méthodes de calcul employées par la SQI (en millions de dollars)**

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Selon le rapport annuel de gestion de la SQI	13,4	22,9 <sup>2</sup>	74,4	9,5
Selon le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation	23,8	35,7	74,4	(6,7)
Selon le dernier budget autorisé	13,4	22,9	6,5	9,5

1. Pour chaque exercice financier, il s'agit des économies réalisées pour les projets de plus de 5 millions de dollars, gérés par la SQI, qui ont été livrés avant le 31 mars.

2. Selon le rapport annuel 2018-2019, les économies réalisées étaient de 24,4 millions de dollars. Nous avons toutefois retranché 1,5 million de dollars correspondant aux économies déjà incluses dans celles du rapport annuel de gestion 2017-2018.

54 Voici quelques précisions concernant les données présentées au tableau 1 :

- En 2017-2018, l'un des neuf projets livrés durant l'exercice a connu une baisse de budget importante en raison d'un résultat d'appel d'offres favorable et d'une diminution des frais de financement. La SQI a utilisé le budget révisé comme référence, mais comme la baisse de budget n'était pas attribuable à une réduction de la portée du projet, c'est le budget autorisé au début de l'étape de la réalisation qui aurait dû être utilisé, comme le prévoit la méthode de calcul de l'indicateur de performance budgétaire globale. Si la SQI avait appliqué la méthode de calcul prévue dans sa fiche indicateur pour les neuf projets, les économies présentées dans son rapport annuel de gestion auraient été de 23,8 millions de dollars au lieu de 13,4 millions de dollars. En 2018-2019, si cette même méthode avait été utilisée, les économies présentées auraient été de 35,7 millions de dollars au lieu de 22,9 millions de dollars.

- En 2019-2020, des économies de 74,4 millions de dollars ont été réalisées sur un budget total de 528 millions de dollars pour neuf projets livrés durant cette période. En fait, 93 % de ces économies provenaient du projet de construction du nouvel hôpital de Baie-Saint-Paul, qui a généré 68,9 millions de dollars d'économies. Au cours de la réalisation de ce projet, deux baisses de budget successives ont été autorisées. Comme celles-ci n'étaient pas dues à une réduction de la portée du projet, nous avons jugé approprié de les considérer comme des économies. Pour cet exercice, la méthode de calcul prévue à la fiche indicateur a été respectée. Toutefois, puisque la quasi-totalité des économies était associée à un seul projet, la SQI aurait dû donner des explications dans son rapport annuel.
- En 2020-2021, les économies de 9,5 millions de dollars présentées dans le rapport annuel de gestion de la SQI ont été réalisées à la suite de hausses de budget autorisées au cours de la réalisation des projets. Si la SQI avait appliqué la même méthode de calcul qu'en 2019-2020, en utilisant le budget du début de l'étape de la réalisation, ce serait plutôt un dépassement de coûts de 6,7 millions de dollars qui aurait été observé.

## Peu d'explications sur le calcul et la nature des économies réalisées

55 Dans ses rapports annuels de gestion, la SQI présente de façon globale la performance budgétaire des projets livrés. Il n'est donc pas possible de distinguer les différents projets, particulièrement ceux qui ont obtenu de moins bons résultats.

56 Par exemple, en 2018-2019, deux des neuf projets livrés ont connu des dépassements de coûts. Il n'était toutefois pas possible de constater leur performance dans le rapport annuel de gestion de la SQI, puisque les économies dégagées dans les autres projets permettaient d'éponger ces dépassements. Plus d'explications seraient nécessaires pour bien rendre compte des situations problématiques et des bons coups.

57 De plus, aucune précision n'est donnée dans les rapports annuels de gestion quant à la nature des économies présentées ni sur les projets dans lesquels elles ont été réalisées. Par exemple, il aurait été pertinent d'expliquer qu'en 2019-2020, les économies ont été presque exclusivement réalisées dans un même projet, soit le projet de construction du nouvel hôpital de Baie-Saint-Paul, et qu'il s'agissait d'une année ayant connu des résultats largement supérieurs à ceux des autres années. Les explications auraient également permis de donner des détails sur les causes des économies.

## Absence d'explication sur les économies dues à la non-utilisation de la totalité des réserves pour risques et des contingences de construction

58 Selon l'exercice concerné, entre 46 et 88 % des économies présentées dans les rapports annuels de gestion de la SQI s'expliquent par un usage moins important que prévu des réserves pour risques et des contingences de construction (tableau 2).

### Réserve pour risques

Ce poste budgétaire sert à couvrir les coûts associés à la matérialisation de risques (ex. : sol contaminé).

### Contingences de construction

Ce poste budgétaire sert à couvrir les coûts associés à des changements mineurs qui surviennent durant la réalisation d'un projet, c'est-à-dire des changements ne modifiant pas la portée du projet.

**TABEAU 2** Économies attribuables à la non-utilisation de la totalité des réserves pour risques et des contingences de construction

	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Réserves pour risques et contingences de construction non utilisées	10,4	78	19,2	84	33,9	46	8,4	88
Économies attribuables aux autres postes budgétaires	3,0	22	3,7	16	40,5	54	1,1	12
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>100</b>	<b>22,9<sup>1</sup></b>	<b>100</b>	<b>74,4</b>	<b>100</b>	<b>9,5</b>	<b>100</b>

1. Nous avons exclu un projet déjà pris en compte dans le rapport annuel de gestion 2017-2018.

59 Voici des exemples d'explications qu'il aurait été intéressant de retrouver dans les rapports annuels de gestion de la SQI :

- En 2018-2019, deux des neuf projets livrés ont dépassé les contingences de construction prévues, pour un dépassement total de 8,7 millions de dollars. Ce dépassement n'est pas perceptible, car il est absorbé par les réserves pour risques non utilisées dans les sept autres projets livrés durant cette période.
- En 2019-2020, 67 % des 40,5 millions de dollars d'économies attribuables aux autres postes budgétaires étaient dus à des frais de financement et de gestion moins élevés que prévu dans le projet de construction du nouvel hôpital de Baie-Saint-Paul.
- En 2020-2021, plus de 40 % des 8,4 millions de dollars de réserves pour risques et de contingences de construction non utilisés sont liés à seulement l'un des neuf projets livrés durant l'exercice.

60 Il serait intéressant que les rapports annuels de gestion de la SQI exposent la nature des économies réalisées, particulièrement celles attribuables à la non-utilisation des réserves pour risques et des contingences de construction.

## Erreurs dans les données

61 Les données dont la SQI a besoin pour rendre compte de la performance des projets proviennent de différents systèmes. Comme ces systèmes ne communiquent pas entre eux, les renseignements doivent être inscrits manuellement, ce qui occasionne des erreurs dans les données.

62 En effet, nous avons relevé des erreurs dans les données budgétaires de 17 des 37 projets majeurs qui étaient en cours de réalisation ou de clôture au 31 mars 2021. En voici quelques exemples :

- Le budget de référence différait du premier budget autorisé à l'étape de la réalisation (8 projets).
- Le budget révisé ne correspondait pas au dernier budget autorisé (5 projets).
- Les données sur le budget de référence et le budget révisé étaient erronées (4 projets).

63 Les erreurs dans les données empêchent notamment la SQI d'obtenir un portrait global des projets ayant fait l'objet d'une révision budgétaire significative au cours de leur réalisation. Ainsi, selon les écarts observés entre les budgets de référence et les budgets révisés indiqués dans l'entrepôt de données de la SQI, au 31 mars 2021, 20 projets auraient fait l'objet d'au moins une révision budgétaire significative. C'est pourtant le cas de seulement 12 d'entre eux en réalité.

---

### Révision budgétaire significative

Une révision budgétaire est considérée comme significative lorsqu'elle modifie le budget autorisé par le Conseil des ministres. Elle doit à son tour être autorisée par ce dernier.

Pour identifier les projets qui ont fait l'objet de révisions budgétaires, le budget de référence doit être comparé au budget révisé.

## CONSTAT 3

De plus en plus de projets font l'objet d'une hausse de budget au cours de leur réalisation, notamment en raison de la surchauffe du marché de la construction. Aussi, les appels d'offres sont parfois lancés sans que l'estimation des coûts ait été mise à jour.

### Qu'avons-nous constaté ?

64 De plus en plus de hausses de budget sont nécessaires au cours de la réalisation des projets, notamment en raison du contexte de surchauffe du marché de la construction. Ces hausses nécessitent de nouvelles autorisations et peuvent entraîner des délais et des coûts supplémentaires.

65 Lors des appels d'offres, les estimations des coûts des contrats de construction accusent souvent des écarts importants avec les prix soumis. Ces écarts sont notamment dus au fait que ces estimations ne sont pas mises à jour avant le lancement des appels d'offres, ainsi qu'au contexte de surchauffe du marché de la construction. Le processus d'estimation des coûts de la SQI doit être ajusté pour que les données soient mises à jour avant le lancement des appels d'offres et qu'elles soient adaptées à la réalité du marché.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

66 La SQI est l'un des plus importants donneurs d'ouvrage du gouvernement. Il est donc important qu'elle adapte ses pratiques à la réalité du marché de la construction.

67 Une estimation des coûts fiable est importante pour soutenir la prise de décisions du Conseil des ministres, qui a la responsabilité d'autoriser les projets. Lorsque ceux-ci sont à l'étape de la réalisation, chaque hausse de budget doit être approuvée par le Conseil des ministres, et plus un projet est avancé, plus il est difficile d'ajuster sa portée pour limiter les dépassements de coûts ou de revenir sur les décisions prises. À l'inverse, lorsqu'un budget a été surévalué, les sommes engagées ne peuvent pas être utilisées pour d'autres projets puisque le budget total est inscrit dans le plan québécois des infrastructures.

68 Le fait de mettre à jour l'estimation des coûts peut permettre de diminuer les risques que le prix des soumissions soit beaucoup plus élevé que l'estimation des coûts, et donc d'éviter que le processus d'appel d'offres doive être repris, ce qui pourrait occasionner des délais supplémentaires.

## Ce qui appuie notre constat

### Augmentation du nombre de hausses de budget significatives à partir de l'étape de la réalisation

69 Nous avons observé une augmentation du nombre de projets dont le budget initial a été révisé à la hausse à partir de l'étape de la réalisation. Cette augmentation est plus marquée pour les projets dont la réalisation a été autorisée récemment. En effet, au 31 mars 2021, six des neuf projets qui étaient en cours de réalisation depuis un an ou plus avaient fait l'objet d'au moins une hausse de budget. La réalisation de ces projets, qui a été autorisée entre juin 2016 et mars 2020, n'est pas encore terminée et d'autres hausses, variant de 9 à 11 %, sont pressenties. Celles-ci nécessiteront de nouvelles autorisations et sont notamment dues aux conditions défavorables du marché.

70 Pour ce qui est des projets qui étaient en cours de clôture au 31 mars 2021 et dont la réalisation a été autorisée entre mars 2010 et février 2017, les hausses de budget significatives ont été moins fréquentes. Ainsi, sur 16 projets, 3 seulement (19 %) ont fait l'objet d'une hausse de budget après le début de leur réalisation.

71 Les hausses de budget qui ont été autorisées pour les projets qui étaient en cours de clôture au 31 mars 2021 étaient notamment dues à des modifications apportées aux projets au cours de leur réalisation et à des réclamations faites par des entrepreneurs en raison de la prolongation des travaux. En effet, les entrepreneurs peuvent demander une compensation lorsque la durée des travaux est prolongée en raison de changements ou d'imprévus hors de leur contrôle, comme ce fut le cas pour le projet d'agrandissement et de réaménagement du palais de justice de Rimouski.

#### **Un dépassement de coûts de 5 millions pour le palais de justice de Rimouski**

Le projet, qui est en cours de clôture, a été livré en août 2020, mais une demande d'autorisation pour une hausse de budget est prévue. En effet, même si les coûts directs des travaux de construction respectent le budget, le dernier budget autorisé aurait été dépassé de 7 % en raison d'une prolongation des travaux de près de deux ans.

72 Les retards sur l'échéancier et la nécessité de reprendre certaines étapes d'un projet sont fréquemment la source de dépassements budgétaires. La construction du centre mère-enfant et de l'urgence de l'Hôpital Fleurimont en est un exemple éloquent.

### **Une augmentation des coûts de 74 % pour l'Hôpital Fleurimont**

Le projet a été autorisé en 2017 en mode clés en main. En novembre 2018, la seule soumission conforme obtenue présentait un écart défavorable de près de 63 millions de dollars par rapport au budget autorisé du projet, qui était de 197,7 millions de dollars. En mars 2019, le projet a été relancé en mode gérance de construction.

Au total, un retard de plus de 31 mois est prévu pour mener à bien le projet, dont un retard de 16 mois attribuable à la reprise de la conception et de l'élaboration des plans et devis en raison du changement de mode de réalisation.

À la suite de deux révisions budgétaires, le coût total du projet est passé de 197,7 à 344,3 millions de dollars, soit une augmentation de 146,6 millions. Seulement 9 % de cette hausse résulte d'une modification à la portée du projet (augmentation de la superficie de l'infrastructure). Le reste de la hausse, soit 91 % de celle-ci, résulte plutôt de :

- l'effet du changement de mode de réalisation sur le coût des travaux et les honoraires des ressources externes (25 %);
- l'augmentation de la réserve pour risques pour tenir compte des conditions du marché et de certains risques additionnels, notamment ceux assumés par l'entrepreneur en mode clés en main (22 %);
- la sous-évaluation du coût de la solution choisie pour répondre aux besoins et aux exigences exprimés dans le programme de construction (17 %);
- l'effet du nouvel échéancier sur le coût du projet (13 %);
- l'augmentation du montant des contingences de conception et de construction (9 %);
- la hausse du financement temporaire due à l'augmentation des coûts et aux délais additionnels (5 %).

73 Les hausses de budget sont de plus en plus attribuables à des coûts plus élevés que prévu. Alors que c'était le cas pour la hausse de budget d'un seul des trois projets qui étaient en cours de clôture au 31 mars 2021, la majorité des hausses de budget autorisées pour les projets qui étaient en cours de réalisation au 31 mars 2021 étaient associées à la surchauffe du marché de la construction. Une estimation plus juste des coûts à l'étape de la planification, et surtout tenant compte du contexte de surchauffe du marché, permettrait à la SQI de faire des choix plus éclairés dès le départ et d'éviter d'avoir à demander de nouvelles autorisations au Conseil des ministres.

74 À noter que, pour les projets en cours de réalisation, aucune baisse de budget n'est prévue. Quant aux projets en cours de clôture, plusieurs ont connu de telles baisses. Celles-ci étaient attribuables aux résultats favorables des appels d'offres, à la non-utilisation de la réserve pour risques et des contingences de construction, à la surévaluation de certains postes budgétaires et à la réduction de la portée des projets.

## Écarts importants entre l'estimation des coûts des contrats et les résultats des appels d'offres

75 L'un des aspects importants de la gestion d'un projet majeur d'infrastructure est l'estimation des coûts des contrats de construction. Il importe que les estimations soient les plus réalistes possible et soient réalisées à partir de données qui sont à jour.

76 De 2015 à 2020, plus de 400 appels d'offres ont été lancés par la SQI pour des contrats de construction de plus de 100 000 dollars. Pour 230 de ces appels d'offres, il y a eu un écart de 20 % ou plus entre l'estimation des coûts du contrat et le prix du plus bas soumissionnaire. Plus de 150 de ces appels d'offres présentaient un écart de 30 % ou plus. Pour 116 des 230 appels d'offres, l'estimation des coûts du contrat a été surévaluée, tandis que pour les 114 autres, elle a été sous-évaluée. La valeur totale de ces surévaluations a atteint 34 % des estimations, et la valeur totale des sous-évaluations, 43 % (tableau 3).

**TABLEAU 3** Écarts entre l'estimation des coûts des contrats de construction et les résultats des appels d'offres de 2015 à 2020<sup>1</sup>

	Appels d'offres		Valeur totale des estimations	Valeur totale des écarts	
	Nombre	%	M\$	M\$	%
Surévaluation de 20 % à 30 %	45	11			
Surévaluation de 30 % ou plus	71	17			
<b>Sous-total</b>	<b>116</b>	<b>28</b>	<b>274,1</b>	<b>93,6</b>	<b>34</b>
Sous-évaluation de 20 % à 30 %	32	8			
Sous-évaluation de 30 % ou plus	82	20			
<b>Sous-total</b>	<b>114</b>	<b>28</b>	<b>281,4</b>	<b>119,8</b>	<b>43</b>
<b>Total des écarts de 20 % ou plus en valeur absolue</b>	<b>230</b>	<b>56</b>			
Surévaluation ou sous-évaluation de moins de 20 %	179	44			
<b>Nombre total d'appels d'offres</b>	<b>409</b>	<b>100</b>			

1. Il s'agit d'appels d'offres lancés entre 2015 et 2020 pour des contrats de construction de plus de 100 000 dollars relatifs aux projets de 50 millions de dollars ou plus gérés par la SQI et réalisés en mode entreprise générale ou gérance de construction.

77 Il s'agit d'écarts importants puisque, selon la méthodologie de la SQI, les plans et devis doivent être définitifs avant le commencement du processus d'appel d'offres. Par ailleurs, un groupe de travail sur la prévisibilité des coûts créé conjointement par le gouvernement fédéral et l'industrie de la construction établissait, dans un rapport produit en 2012, l'écart maximal acceptable à 30 %. Toujours selon ce groupe de travail, plus les plans et devis sur lesquels est fondée l'estimation des coûts sont précis, plus l'écart acceptable diminue. Par exemple, si les plans et devis utilisés sont élaborés à 66 %, l'écart acceptable se situe entre 10 et 15 % dépendamment du niveau de complexité du projet. Il se situe entre 5 et 10 % si les plans et devis sont définitifs.

78 Depuis 2018, une augmentation significative du pourcentage d'appels d'offres pour lesquels l'estimation des coûts du contrat a été sous-évaluée peut être observée. En effet, alors que l'estimation des coûts a été sous-évaluée de 20 % ou plus dans le cas de 14 % des appels d'offres lancés entre 2015 et 2017, cette problématique concerne 31 % des appels d'offres lancés entre 2018 et 2020.

79 Pour ces mêmes périodes, nous avons observé une hausse de la valeur totale des écarts pour les estimations des coûts qui ont été sous-évaluées de 20 % ou plus par rapport au prix du plus bas soumissionnaire, qui est passée de 31 % à 43 %.

80 Ces résultats s'expliquent notamment par une augmentation du prix des soumissions et une diminution du nombre de soumissionnaires en raison de la surchauffe du marché de la construction. D'ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor a souligné l'état de surchauffe qui caractérise ce marché en février 2020 dans le Plan d'action pour le secteur de la construction.

81 La sous-évaluation des coûts des contrats de construction est de plus en plus fréquente depuis 2018. Elle s'explique aussi par le fait que l'estimation des coûts des contrats n'est pas toujours mise à jour avant le lancement des appels d'offres pour tenir compte des conjonctures du marché ou des ajustements apportés aux plans et devis utilisés lors de l'estimation du coût total des projets.

82 En effet, lorsque l'écart entre l'estimation des coûts du contrat et le prix du plus bas soumissionnaire est supérieur à un certain seuil, la SQI doit fournir des explications sur les causes de cet écart avant de recommander ou d'annuler l'octroi du contrat. Nous avons obtenu les justifications qui expliquaient les écarts observés pour 19 appels d'offres ayant abouti en une sous-évaluation de l'estimation des coûts. Ces appels d'offres ont notamment été choisis en fonction de l'importance de l'écart et pour obtenir une grande diversité de projets. Dans tous les cas, la SQI avait analysé ces écarts. Bien que les écarts puissent s'expliquer par une combinaison de causes, nous avons constaté que la mise à jour de l'estimation des coûts des contrats constitue un réel enjeu. Selon les justifications recensées, les écarts s'expliquent notamment ainsi :

- estimation des coûts du contrat non à jour lors du lancement de l'appel d'offres (9 des 19 appels d'offres) ;
- surchauffe du marché de la construction (14 des 19 appels d'offres).

### Seuils qui nécessitent des explications

La SQI doit fournir des explications relatives aux écarts suivants avant de recommander ou d'annuler l'octroi d'un contrat de construction :

- les écarts en valeur absolue de 10 % ou plus pour les contrats estimés à un million de dollars ou plus ;
- les écarts en valeur absolue de 15 % ou plus pour les contrats estimés entre 500 000 et 999 999 dollars ;
- les écarts en valeur absolue de 20 % ou plus pour les contrats estimés à moins de 500 000 dollars.

83 En raison de l'importance de l'écart entre les prix soumis et les coûts prévus, la SQI a annulé l'octroi de 7 des 19 contrats de construction (37 %) examinés, notamment afin de revoir sa stratégie d'appel d'offres. Ces démarches peuvent avoir une incidence sur les échéanciers des projets et, par le fait même, sur leurs coûts.

84 Par exemple, en avril 2020, le Conseil des ministres a autorisé une hausse de budget de 22 millions de dollars et un report d'un an pour un projet. Ces modifications significatives étaient dues notamment à l'annulation de l'appel d'offres pour le lot principal du projet compte tenu de l'écart important entre l'estimation des coûts et le prix du plus bas soumissionnaire conforme. À la suite de cette hausse de budget, trois appels d'offres ont été lancés en mai 2020 et se sont tout de même conclus avec un dépassement de 13 millions de dollars par rapport à l'estimation. Ce résultat a forcé la SQI à revoir sa stratégie pour la suite du projet. Elle a procédé à un nouvel appel d'offres et à la modification de certaines composantes de celui-ci.

La diversification des modes de réalisation constitue un défi important pour la SQI.

## Qu'avons-nous constaté ?

85 Les modes de réalisation auxquels la SQI a recours sont majoritairement ceux qui sont qualifiés de traditionnels, tels que la gérance de construction ou l'entreprise générale. En fait, la diversification des modes de réalisation constitue un défi pour la SQI. D'ailleurs, elle a commencé à mettre en place des mécanismes afin de diversifier ces modes ainsi qu'à explorer la possibilité de mettre de l'avant des solutions alternatives. La SQI a ainsi comme objectif de pouvoir tirer le maximum d'avantages de chacun des modes et d'avoir recours à celui qui est le plus adapté au contexte de réalisation de chaque projet afin de réduire les délais et les coûts. Les différents modes de réalisation sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

86 Le processus de sélection du mode de réalisation utilisé par la SQI n'en est qu'à ses débuts et n'a pas encore mené à une plus grande diversification.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

87 L'un des objectifs de la vision immobilière du gouvernement est de diversifier les modes de réalisation en fonction de la nature des projets. L'utilisation du bon mode de réalisation pour un projet peut générer des économies et un gain d'efficacité, tout en favorisant un meilleur partage des risques entre la SQI et les entrepreneurs.

88 Dans le but de préserver la quantité optimale de réponses aux appels d'offres ainsi que leur qualité, il est primordial que la SQI utilise la meilleure façon de réaliser les projets et tire profit des avantages liés aux différents modes de réalisation, particulièrement dans un contexte de surchauffe du marché de la construction.

## Ce qui appuie notre constat

89 Les modes de réalisation sont encore assez peu diversifiés. En effet, les principaux modes utilisés par la SQI depuis 2015 pour la gestion des projets majeurs sont l'entreprise générale et la gérance de construction. Depuis 2015, sur 41 projets, 16 projets ont été réalisés en mode entreprise générale et 22 en mode gérance de construction. Un seul projet a été réalisé selon le mode clés en main et deux en partenariat public-privé.

90 Les avantages des principaux modes de réalisation sont décrits ci-après.

Mode	Avantages
Entreprise générale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participation intensive de l'organisme à l'élaboration et à la conception du projet</li> <li>■ Gestion d'un seul contrat de construction par l'organisme</li> <li>■ Obligations contractuelles des sous-traitants sous la responsabilité de l'entrepreneur général</li> <li>■ Plans et devis complétés à 100 % avant l'appel d'offres, ce qui permet d'obtenir un prix plus précis</li> </ul>
Gérance de construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participation intensive de l'organisme à l'élaboration et à la conception du projet</li> <li>■ Possibilité de commencer la distribution et la division des lots plus tôt, avant l'achèvement à 100 % des plans et devis, dans le but d'accélérer la réalisation du projet</li> <li>■ Compte tenu de la réception graduelle des soumissions, possibilité pour l'organisme public d'adapter ses besoins lorsque des dépassements de coûts sont prévus</li> </ul>
Clés en main	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Intégration de la conception et de la construction dans un seul contrat</li> <li>■ Innovation encouragée par la mise en concurrence de plusieurs soumissionnaires qui peuvent proposer des solutions intégrées de conception et de construction (ex. : hôpital de Baie-Saint-Paul)</li> <li>■ Gestion des coûts et des échéanciers réalisée entièrement par l'entrepreneur</li> <li>■ Plus grande certitude quant aux coûts de construction et aux échéanciers, car ils sont connus au moment de la signature du contrat</li> </ul>
Partenariat public-privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Innovation encouragée par la mise en concurrence de plusieurs soumissionnaires qui peuvent proposer des solutions intégrées de conception et de construction</li> <li>■ Plus grande certitude quant aux coûts du projet sur 30 ans (cycle de vie de l'infrastructure), car ils sont connus au moment de la signature du contrat</li> <li>■ Fort incitatif à la performance créé par la participation financière des actionnaires et des créanciers</li> </ul>

91 Nous avons observé que le mode de réalisation de certains projets a été modifié en cours de route, plus particulièrement à l'étape de démarrage ou de la planification. Ces changements ont occasionné des retards et des coûts additionnels. La SQI a entrepris des démarches afin de mettre en place une méthode de sélection du mode de réalisation plus structurée lui permettant de choisir le meilleur mode pour chacun des projets en fonction de leur nature.

92 Pour ce faire, en 2016, la SQI a mis sur pied un comité de travail pour le développement d'un processus de sélection des modes de réalisation. Il a pour mandat de développer un processus formel et des critères pour la sélection du mode de réalisation des projets. Le processus et les critères ont été inclus dans le plan stratégique de la SQI publié en avril 2018.

93 Le nouveau processus de sélection du mode de réalisation est en application depuis juin 2018. Depuis, il a été utilisé pour 25 projets de plus de 5 millions de dollars.

94 En novembre 2018, la SQI a créé le comité directeur sur les modes, dont le principal mandat est d'entériner les décisions prises dans les ateliers de sélection des modes de réalisation et d'acquiescer une vision globale de l'utilisation des différents modes.

95 À la fin de l'année 2019, la SQI a mis sur pied un comité de travail ayant pour mission de déterminer et d'analyser les améliorations possibles à apporter aux modes de réalisation existants ou de cibler de nouvelles approches. Il doit également déterminer à quel type de projets les modes peuvent s'appliquer.

96 Ces différentes initiatives sont intéressantes et pourraient permettre à la SQI de déterminer le mode de réalisation qui convient le mieux à chaque projet. Toutefois, les modes de réalisation les plus utilisés sont toujours la gérance de construction et l'entreprise générale. De plus, certains enjeux relatifs à l'industrie de la construction doivent être considérés, comme la capacité de celui-ci à répondre aux besoins de la SQI. En effet, il est important que la concurrence dans le marché de la construction soit assez forte lorsque la SQI a recours à un mode de réalisation tel que le mode clés en main. Il faut donc des interventions qui peuvent impliquer la collaboration d'organisations autres que la SQI. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du trésor doit être impliqué lorsqu'il est nécessaire de revoir les exigences demandées aux entrepreneurs.

97 Nous encourageons la SQI à poursuivre ses démarches et à bien documenter ses choix de mode de réalisation, dans l'objectif d'une plus grande diversification.

# RECOMMANDATIONS

98 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société québécoise des infrastructures. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Recueillir une meilleure information sur toutes les étapes d'un projet, notamment pour en rendre compte aux instances concernées, et identifier des pistes d'amélioration, le cas échéant.
- 2** S'assurer de rendre compte de la performance financière des projets en fonction du bon budget de référence et expliquer davantage les résultats.
- 3** Revoir la gestion de ses projets afin de s'adapter à l'état actuel du marché de la construction, notamment par une mise à jour des estimations avant de lancer un appel d'offres.
- 4** Poursuivre ses démarches afin de diversifier davantage les modes de réalisation.

# 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 Société québécoise des infrastructures

« La Société constate que l'audit mené au sein de ses équipes ne démontre aucune lacune majeure dans son processus de planification et de réalisation des projets. Imprégnée de cette volonté de gérer les projets qui lui sont confiés avec rigueur et méthode, la SQI travaille depuis longtemps à déployer et améliorer ses processus et façons de faire en se collant aux meilleures pratiques de gestion de projets encouragées par le Project Management Institute (PMI).

« Initiée il y a une vingtaine d'années par l'implantation d'un système de management de la qualité (SMQ) supporté par la norme ISO de l'époque, cette ferme volonté de grandir davantage pour devenir l'expert immobilier du gouvernement se poursuit encore aujourd'hui, si ce n'est par exemple par le déploiement de son actuel plan d'action issu de son tout premier audit visant à établir son niveau de maturité en gestion de projets.

« Parmi les processus de gestion de projets audités, le rapport soulève notamment :

- l'existence d'une méthodologie de gestion de projets structurée ;
- la tenue d'ateliers d'analyses de la valeur visant l'optimisation des solutions et des coûts de projet ;
- la validation, par les équipes internes d'estimation de la Société, de tous suppléments ou demandes de compensation supérieurs à 50 000 dollars, supportant ainsi les chefs de projets dans leurs négociations ;
- l'identification adéquate d'enveloppes de risques et de contingences ;
- une structure de gouvernance et un plan de gestion de projet spécifiques pour chaque projet visant à clarifier les rôles et responsabilités des intervenants impliqués au dossier ;
- une approche de contrôle des travaux donnant l'assurance raisonnable d'une indépendance à l'étape de surveillance de chantier.

« Ces constats démontrent toute l'attention que porte la Société à sa mission, qui est, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique en assurant une planification, une réalisation et un suivi rigoureux des projets et, d'autre part, de développer, de maintenir et de gérer un parc immobilier qui répond aux besoins des ministères et des organismes en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.

« La SQI prend acte avec satisfaction des observations du commissaire au développement durable, qui mettent en évidence les efforts déployés par la Société pour intégrer dans ses projets différents programmes ou mesures visant une meilleure performance environnementale, notamment le programme de certification LEED, le processus de conception intégrée (PCI) ainsi que le "*Building Information Modeling*" (BIM).

« La SQI demeure également proactive pour répondre concrètement aux diverses politiques, stratégies ou orientations mises en place par le gouvernement en matière environnementale, assumant ainsi avec rigueur et intérêt ses responsabilités d'exemplarité au sein de l'État. Pensons à ce propos à la Politique d'intégration du bois dans la construction, à la Stratégie québécoise de développement de l'aluminium 2015-2025, au Plan pour une économie verte 2030 et, plus récemment, au Plan d'action pour le secteur de la construction.

« Par ailleurs, dans une optique de saine gestion des biens publics tout en répondant aux besoins de sa clientèle, la SQI se fait un devoir de gérer les infrastructures publiques avec rigueur, intégrité et transparence.

« En ce sens, la SQI accueille avec ouverture les recommandations du Vérificateur général du Québec (VGQ), avec la ferme intention de poursuivre son engagement qualité, en améliorant notamment son information de gestion et en bonifiant certains de ses processus comme le suggère le VGQ.

« La Société saisit d'ailleurs l'opportunité qui lui est donnée de commenter les recommandations qui lui sont adressées.

« **Recommandation n° 1** : Recueillir une meilleure information sur toutes les étapes d'un projet, notamment pour en rendre compte aux instances concernées, et identifier des pistes d'amélioration, le cas échéant.

« La Société tient compte de plusieurs indicateurs sur sa gestion de projets, qu'elle considère et suit tout au long des projets. La reddition de comptes est faite de manière constante avec la clientèle. Un sommaire de projet est produit trimestriellement à partir de fiches projets, accessibles à l'ensemble des gestionnaires et clients, à toutes les étapes des projets.

« La SQI a toujours concentré son analyse de performance en matière de coûts, d'échéancier et de portée à la seule étape de réalisation, car elle a un contrôle optimal sur cette étape. Elle choisit donc de sélectionner des indicateurs pour lesquels elle est majoritairement imputable, et d'axer sa reddition de comptes sur ceux-ci, ce qui est de surcroît en cohérence avec sa mission.

« Les étapes précédentes et ultérieures des projets impliquent de nombreux partenaires. La SQI ne possédant que peu de contrôle sur ces étapes et les délais qui y sont associés, la mesure de la performance de ces étapes lui est toujours apparue délicate, considérant que son imputabilité est alors partagée.

« La Société reçoit toutefois clairement et objectivement la responsabilité de documenter les étapes de projets de bout en bout aux fins d'amélioration des processus de gestion des projets d'infrastructure auprès des autorités concernées. Cette responsabilité est d'autant plus stimulante qu'elle justifie davantage les actions de renforcement d'uniformisation et de valorisation des données dans ses systèmes, actions actuellement en cours de développement. La SQI travaille également sur la création et l'ajout de nouveaux outils performants pour la gestion de projets et qui seront mis en place au cours des prochains mois.

« **Recommandation n° 2** : S'assurer de rendre compte de la performance financière des projets en fonction du bon budget de référence et expliquer davantage les résultats.

« La SQI répond aux exigences de reddition de comptes auxquelles elle est soumise, notamment au regard de la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique. Par sa structure de gouvernance mise en place pour chacun des projets qu'elle gère, une grande quantité d'informations est ainsi acheminée sur une base régulière aux partenaires et collaborateurs des projets, que ce soit par l'entremise de comités directeurs, de comités de gestion, de comités de coordination ou d'autres rencontres de suivi. Ces diverses rencontres sont autant d'occasions de faire le point sur la situation budgétaire des projets.

« La SQI convient aussi que le paramètre budgétaire auquel elle se réfère dans l'évaluation de sa performance doit être identifié de façon cohérente et ajusté seulement selon certains critères uniformisés d'un projet à l'autre.

« Des travaux visant la mise en place d'une gouvernance des données, débutés au cours des derniers mois, permettront à la Société d'être encore plus proactive dans ses façons de faire, et ainsi de répondre aux attentes du VGQ, dans un esprit de complète transparence et de proactivité dans la circulation de ses informations de gestion auprès de ses clients.

« **Recommandation n° 3** : Revoir la gestion de ses projets afin de s'adapter à l'état actuel du marché de la construction, notamment par une mise à jour des estimations avant de lancer un appel d'offres.

« La pandémie ayant des impacts majeurs sur le marché de la construction, celui-ci a subi des changements encore complexes à circonscrire et à anticiper. La surchauffe du marché, explicable entre autres par le haut volume de mises en chantier, la hausse des prix des matériaux, les ruptures dans les chaînes d'approvisionnement et la pénurie de main-d'œuvre, a un effet direct sur les prix et le nombre de soumissionnaires.

« Le secteur de l'estimation est fortement touché par ce contexte et la SQI développe des stratégies afin de mitiger les risques et les conséquences de la surchauffe. La SQI a également la préoccupation constante de payer le prix le plus juste et d'assurer une saine utilisation des deniers publics. Ainsi, la gestion proactive des échéanciers, l'analyse de chacun des résultats d'appels d'offres et une veille assidue du marché font partie des mesures mises en place et seront renforcées pour répondre aux attentes du VGQ à ce sujet. Par ailleurs, tous les efforts seront déployés pour systématiser la mise à jour des estimations lors du lancement des appels d'offres.

« **Recommandation n° 4** : Poursuivre ses démarches afin de diversifier davantage les modes de réalisation.

« Ce défi est adressé de manière proactive par la SQI, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux et privés. Afin de répondre aux besoins nouveaux de la clientèle et de maintenir son rôle de leader en gestion de projets, la SQI continue d'innover dans ses modes de réalisation tout en composant avec le contexte réglementaire applicable.

« Avec ses partenaires et collaborateurs gouvernementaux, la SQI entend maintenir le cap vers les voies de l'innovation afin de présenter une offre de service constamment actualisée en matière de modes de réalisation, toujours mieux adaptée à la nouvelle réalité des projets de très grande envergure et favorisant l'ouverture à une saine concurrence.

« En conclusion, la SQI poursuivra son travail avec la même rigueur, dans le respect des orientations et législations, afin de livrer des infrastructures de haut calibre tout en répondant de manière proactive aux besoins de sa clientèle. Par ailleurs, la SQI rappelle qu'elle réalise ses projets en intégrant de nombreux critères liés au développement durable, dans un objectif de performance environnementale exemplaire, et continue d'être à l'affût des meilleures pratiques en la matière. La SQI proposera prochainement un plan d'action, à la suite de cet audit de performance, qui saura répondre aux attentes qui lui sont adressées, avec le souci constant d'améliorer ses pratiques afin de demeurer une organisation innovante et performante. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Description des projets sélectionnés

Principaux processus de planification  
et de réalisation des projets

Description des postes occupés par les ressources  
affectées à la gestion de projet

Caractéristiques des modes de réalisation



# Objectif de l'audit et portée des travaux

## Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 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 que la SQI encadre la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique de façon optimale sur le plan des délais et des coûts.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les coûts ainsi que les échéanciers sont établis de façon juste et font l'objet d'un suivi rigoureux tout au long des projets, et les modifications significatives qui leur sont apportées sont justifiées.</li> <li>■ Des mesures sont établies, mises en œuvre et suivies lors de la réalisation des projets afin d'atténuer les risques qui leur sont associés.</li> <li>■ Les rôles et responsabilités des différents intervenants sont clairement définis et sont assumés de façon à permettre une gestion efficace des projets.</li> <li>■ Des redditions de comptes complètes et fiables sont effectuées auprès des différents intervenants tout au long des projets.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 20 octobre 2021.

Il porte sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique par la Société québécoise des infrastructures. Nos travaux ne visaient pas l'étude des besoins et la détermination des exigences des projets, qui sont sous la responsabilité des organismes publics initiateurs, ni la conformité des contrats accordés dans le cadre des projets.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès du personnel de la SQI. De plus, quatre projets ont été analysés plus en détail. Ils sont présentés ci-après. Pour effectuer notre audit, nous avons examiné des documents en lien avec des projets qui présentaient les caractéristiques suivantes :

- Le projet était en cours de réalisation ou de clôture.
- La SQI était gestionnaire du projet.

Divers documents ainsi que les données analysées provenaient de différents systèmes d'information de la SQI.

Cet audit de performance couvre la période du 13 novembre 2013 au 31 mars 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des années antérieures. Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2020 à octobre 2021.

## Rôles et responsabilités de l'entité

La SQI a pour mission :

- de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique en assurant une planification, une réalisation et un suivi rigoureux des projets ;
- de développer, de maintenir et de gérer un parc immobilier qui répond aux besoins des ministères et des organismes en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.

Afin de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique, la SQI est appelée à :

- développer et à mettre à la disposition des organismes publics des services d'expertise en gestion de projet ;
- fournir des conseils ou des services de nature stratégique, financière, contractuelle ou autre ;
- participer à la production des documents requis au soutien de l'obtention par l'organisme public des autorisations déterminées par le Conseil du trésor ;
- participer au suivi d'un projet au regard des actions prévues aux documents produits et particulièrement à l'égard du contrôle des échéanciers et du budget prévus de même qu'au contenu du projet ;
- collaborer à la clôture de chaque projet afin d'évaluer la réalisation de celui-ci au regard des actions prévues aux documents produits ;
- exercer toute autre activité déterminée par le Conseil du trésor.

Lorsque la SQI est gestionnaire de projet, l'organisme public initiateur du projet doit contribuer à la gestion du projet. Toutefois, dans le cas où cet organisme s'associe avec la SQI pour réaliser un projet, il demeure responsable de son projet et en conserve la maîtrise.

## Description des projets sélectionnés

### Agrandissement et réaménagement du palais de justice de Rimouski

Le palais de justice de Rimouski est une construction dont la majeure partie datait de 1953. Cette bâtisse exigeait d'importants travaux de réfection, de mise aux normes et d'ajustements fonctionnels pour être conservée en bon état et continuer à être utilisée pour les activités judiciaires. Le bâtiment présentait une valeur patrimoniale et un intérêt historique pour la Ville de Rimouski.



Source : SOPREMA.

Le projet d'agrandissement et de réaménagement a connu d'importants retards et de nombreux reports. Le projet a été inclus dans le Plan québécois des infrastructures 2005-2010. Cependant, les ministères et organismes occupant les lieux ont jugé nécessaire de revoir leurs besoins à l'automne 2008. Le ministère de la Justice, qui était responsable du projet, a relancé le projet à l'automne 2010 et demandé une collaboration avec la SQI.

Un dossier d'affaires initial (étape qui était prévue à l'époque avant de produire un dossier d'affaires final) a été autorisé en mars 2013 pour un projet de 72,9 millions de dollars. Le dossier d'affaires final a été approuvé par le Conseil des ministres en mars 2016 pour un projet de 68,2 millions de dollars. Il s'était alors écoulé plus de 10 ans depuis l'inscription du projet dans le plan québécois des infrastructures.

Le déménagement des activités judiciaires dans un lieu temporaire a eu lieu le 15 avril 2017. Les travaux d'agrandissement et de réaménagement ont alors commencé, et le projet a été livré avec près de deux ans de retard. Au début de l'étape de la réalisation, la livraison du palais de justice était planifiée pour décembre 2018, mais elle a été repoussée à plusieurs reprises durant les travaux pour avoir lieu en août 2020. Les principales causes de ce retard sont les délais d'approbation du dossier d'affaires, les prix anormalement bas soumis lors d'un appel d'offres, deux grèves de la construction, un changement de programme majeur demandé par le ministère de la Sécurité publique, l'arrêt des chantiers en raison de la pandémie de COVID-19 et les retards importants dans la mise en fonction des systèmes de sécurité.

Au 31 mars 2021, le coût prévu du projet était d'environ 73,2 millions de dollars, soit un dépassement de 5 millions de dollars par rapport au budget autorisé de 68,2 millions de dollars.

## Construction du centre mère-enfant et de l'urgence de l'Hôpital Fleurimont

En 1995, la fusion des quatre hôpitaux de la ville de Sherbrooke a fait en sorte que l'offre de services a été regroupée sur deux sites, soit l'Hôpital Fleurimont et l'Hôtel-Dieu de Sherbrooke. Cette réorganisation a amené l'Hôpital Fleurimont à assumer la vocation régionale et suprarégionale des soins généraux, spécialisés et surspécialisés en regroupant, en autres, l'obstétrique, la pédiatrie et la néonatalogie.



Source : Jodoin Lamarre Pratte architectes.

En avril 2013, le projet du centre mère-enfant et de la nouvelle urgence de l'Hôpital Fleurimont a été inscrit une première fois dans le plan québécois des infrastructures avant d'en être retiré un an plus tard. En juillet 2015, le ministre de la Santé et des Services sociaux a confirmé que le projet était de nouveau inscrit dans le plan québécois des infrastructures, dans la catégorie des projets « À l'étude ».

En juillet 2015, le ministère de la Santé et des Services sociaux a obtenu l'autorisation de produire le dossier d'opportunité. Par la même occasion, la SQI a été nommée gestionnaire du projet. Le dossier d'opportunité a été approuvé par le Conseil des ministres en septembre 2016 et, un mois plus tard, le ministère de la Santé et des Services sociaux a obtenu l'autorisation d'amorcer la production du dossier d'affaires. En janvier 2018, le dossier d'affaires a été approuvé et la réalisation a alors pu commencer.

Le mode de réalisation privilégié pour le projet est le mode clés en main. En novembre 2018, la seule soumission conforme obtenue présentait un écart défavorable de près de 63 millions de dollars par rapport au budget autorisé. La SQI a alors mis fin au processus d'appel d'offres et a relancé le projet en mode gérance de construction. Ce changement de mode de réalisation a engendré un délai supplémentaire de 31 mois par rapport à l'échéancier autorisé et une augmentation des coûts de près de 146,6 millions de dollars.

Les travaux de construction ont commencé en novembre 2020, soit environ deux ans plus tard que prévu. Au 24 mars 2021, il y avait un risque de dépassement de coûts supplémentaire évalué à près de 5,6 millions de dollars, et l'échéancier prévoyait la fin des travaux de construction en février 2024, soit plus de trois ans après la date prévue au dossier d'affaires.

## Construction du nouvel hôpital de Baie-Saint-Paul

Le 17 janvier 2011, le ministre de la Santé et des Services sociaux a annoncé la construction d'un nouvel hôpital à Baie-Saint-Paul en raison du risque que représentait l'ancien en cas de séisme.

Une première version du dossier d'affaires initial a été produite en mai 2012. Toutefois, des discussions entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et le Secrétariat du Conseil du trésor ont mené à un changement de mode de réalisation et donc à la production d'une deuxième version du dossier d'affaires en décembre 2012. Le dossier d'affaires final a quant à lui été déposé en février 2015 et prévoyait un projet en trois parties, selon deux modes de réalisation : la construction du nouvel hôpital et la démolition de l'ancien, en mode clés en main, et le réaménagement du Centre d'hébergement Pierre-Dupré, en mode entreprise générale.



Source : Portail Constructo.

Le contrat clés en main a été signé en avril 2015 et le nouvel hôpital a été livré en décembre 2017. Le contrat de construction pour le Centre d'hébergement Pierre-Dupré a été octroyé en juillet 2017 et l'établissement été livré en juillet 2018. La démolition de l'ancien hôpital a commencé en octobre 2018 et la livraison complète du projet a eu lieu en août 2019, soit avant la date prévue.

Le coût du projet a grandement diminué en cours de réalisation. Le budget indiqué au dossier d'affaires initial était de 376 millions de dollars, et celui estimé dans le dossier d'affaires final, de 357 millions de dollars. Cependant, en raison du résultat favorable de l'appel d'offres pour la construction du nouvel hôpital et la démolition de l'ancien en mode clés en main, le budget de référence a été établi à 300,2 millions de dollars au début de l'étape de la réalisation. Le contrat a été octroyé à un prix plus bas de quelque 62 millions de dollars que le prix estimé par la SQI. Les principaux écarts sont dus aux solutions techniques proposées par l'entrepreneur relativement à la réutilisation des sols, sur place, et à la résistance sismique de la structure, de même qu'à la réserve pour risques, aux frais de financement et aux honoraires professionnels moins élevés que prévu.

En mars 2019, alors que les travaux étaient presque terminés, le budget a été révisé à la baisse par le ministère de la Santé et des Services sociaux, soit à 266,3 millions de dollars, puis à 232,3 millions de dollars en mars 2020, c'est à dire une économie de 68 millions de dollars par rapport au budget de référence. Cette économie peut être expliquée par la non-utilisation d'une partie des contingences de construction (8 millions de dollars) et de la totalité de la réserve pour risques (22 millions de dollars), de même que par des honoraires (9 millions de dollars), des frais de financement (20 millions de dollars), une gestion de projet (8 millions de dollars) et des frais administratifs contingents (1 million de dollars) finalement moins élevés que prévu.

Le nouvel hôpital est certifié LEED. Au 31 mars 2021, le projet était en cours de clôture. Des travaux d'optimisation sont toujours en cours dans l'hôpital.

## Construction du nouveau pavillon de soins en santé mentale de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme

Le projet consiste à détruire le pavillon actuel de soins en santé mentale de l'Hôpital régional de Saint-Jérôme, considéré comme très vétuste, et à le remplacer par un nouveau. Le projet est réalisé en quatre lots consécutifs : agrandissement des stationnements existants (lot 1), préparation du chantier de construction (lot 2), construction du nouveau pavillon (lot 3) et, enfin, démolition de l'actuel pavillon et construction d'un nouveau stationnement (lot 4).



Source : Yelle Maillé et associés architectes inc.

L'autorisation de commencer l'élaboration du dossier d'affaires a été obtenue en septembre 2014, soit 11 mois après la date prévue. Au cours de ces mois d'attente, le comité directeur ne s'est pas rencontré. Lorsque les réunions du comité ont repris, la SQI a annoncé qu'elle avait refait des analyses et elle a recommandé de changer le mode de réalisation, et donc de passer du mode clés en main recommandé dans le dossier d'affaires initial au mode entreprise générale. Elle a aussi recommandé une option immobilière différente de celle du dossier d'affaires initial à la suite d'analyses réalisées durant les ateliers du processus de conception intégré. Ces changements ont engendré des coûts de construction supplémentaires de 5,5 millions de dollars, qui doivent être puisés dans la réserve pour risques pour respecter l'enveloppe budgétaire autorisée dans le dossier d'affaires initial. Selon le dossier d'affaires autorisé par le Conseil des ministres en février 2017, le projet est réalisé en mode entreprise générale et son budget de référence est de 110,4 millions de dollars.

Les travaux du premier lot ont commencé le 2 octobre 2017. La réception sans réserve des lots 1 et 2 a été signée en 2019. Le résultat de l'appel d'offres public pour le lot principal (lot 3), qui s'est terminé en mai 2018, dépassait de 1,6 million de dollars (2,7%) le budget planifié de 59,45 millions de dollars. Le contrat a été signé le 12 juin 2018 dans ces conditions et 1,6 million de dollars de la réserve pour risques de 8,5 millions de dollars ont été engagés afin d'équilibrer le budget. La SQI attribue cette différence à la surchauffe du marché de la construction.

Les travaux pour ce lot ont commencé le 3 juillet 2018. Depuis le début de la construction du nouveau pavillon, les travaux ont pris du retard. La livraison est désormais prévue pour le 24 septembre 2021, soit avec neuf mois de retard. La SQI a déjà adressé trois avis de redressement à l'entrepreneur à ce sujet. En raison de la prolongation des travaux, des demandes d'honoraires supplémentaires de la part des professionnels ont été adressées à la SQI et sont en cours d'analyse.

De plus, au cours de ce projet, des risques se sont matérialisés. Par exemple, durant les travaux d'excavation et de fondation, il a été nécessaire d'ajuster les fondations et la structure. Des négociations sont en cours à ce sujet avec l'entrepreneur, qui a également déposé une réclamation de compensation en raison des retards et des conditions hivernales. Le chantier a été arrêté du 24 mars au 11 mai 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. L'impact des mesures de contrôle de la COVID-19 est en cours d'évaluation par l'entrepreneur. Par ailleurs, une série de changements aux aménagements, au coût de 1,1 million de dollars, ont été demandés par le Centre intégré de santé et de services sociaux des Laurentides. D'autres coûts liés à ces changements sont à prévoir en raison des ajustements nécessaires dans l'ordonnancement des travaux et de leur incidence sur l'échéancier. Malgré ces imprévus, le coût prévu du projet au 31 mars 2021 respectait toujours le budget de référence.

L'achèvement de l'ensemble des travaux, y compris la démolition du pavillon existant et la construction du nouveau stationnement, devrait avoir lieu à l'automne 2022.

# Principaux processus de planification et de réalisation des projets

Les principaux processus de planification et de réalisation des projets qui ont été couverts par nos travaux d'audit et pour lesquels aucune problématique majeure n'a été relevée sont présentés ci-après.

Processus	Travaux réalisés
Méthodologie de gestion de projet	<p>La SQI dispose d'un système de management de la qualité afin d'uniformiser ses pratiques et de s'assurer de répondre à la <i>Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique</i>. Nous avons consulté les diverses instructions du système afin de nous assurer qu'elles sont documentées et cohérentes avec les bonnes pratiques. Nous avons notamment vérifié que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ le système est structuré selon une matrice reconnue en gestion de projet (matrice RACI). Cette matrice vise à définir de façon précise les rôles et les responsabilités de chacune des parties prenantes du projet ;</li> <li>■ des formulaires et des gabarits utiles à la réalisation des actions sont consignés dans le système (certains ont été testés dans le cadre de notre audit) ;</li> <li>■ le système est mis à jour en temps opportun (ex. : certaines directives temporaires relatives à la pandémie de COVID-19 y ont été ajoutées).</li> </ul> <p>Pour les quatre projets audités, nous nous sommes assurés que les principaux livrables prévus dans les instructions du système avaient été réalisés et étaient présents au dossier.</p>
Analyse de la valeur	<p>Ce processus sert à déterminer la meilleure façon de répondre aux besoins des utilisateurs d'une infrastructure publique, et ce, au meilleur coût. Une analyse de la valeur a notamment pour objectif de vérifier que les matériaux choisis permettent d'atteindre les performances recherchées sur l'ensemble du cycle de vie de l'infrastructure. Par exemple, certaines composantes peuvent être plus chères à acquérir, mais avoir une durée de vie plus longue qui permet de compenser les sommes investies.</p> <p>À la SQI, conformément aux bonnes pratiques, l'analyse de la valeur doit être réalisée pour les projets de 5 millions de dollars ou plus dont le mode de réalisation est l'entreprise générale ou la gérance de construction.</p> <p>En ce qui concerne les quatre projets audités, cette analyse a été réalisée et nous nous sommes assurés que les dossiers d'affaires et les rapports sommaires d'état d'avancement rendaient compte des décisions prises dans le cadre de ces analyses.</p>
Demandes de changement ou de compensation	<p>Toutes les demandes de changement de 50 000 dollars ou plus doivent être soumises à la Direction générale de l'estimation de la SQI à des fins d'évaluation. Cela permet d'avoir un contrôle additionnel sur le caractère raisonnable des sommes en cause et des justifications apportées. L'évaluation réalisée par cette direction est utilisée pour négocier les prix soumis par les entrepreneurs.</p> <p>Il s'agit d'une bonne pratique qui permet à un tiers, qui n'est pas impliqué dans la gestion de projet et la négociation avec l'entrepreneur, de valider les chiffres.</p> <p>Les évaluations des demandes de changement de 50 000 dollars ou plus effectuées par la Direction générale de l'estimation de 2018 à 2020 ont été examinées dans le cadre de notre audit. Ainsi, nous avons pu observer qu'à plusieurs reprises, les prix estimés par la direction ont permis à l'équipe de projet de négocier avec les entrepreneurs des prix inférieurs à ceux soumis. De plus, pour l'un des projets, une expertise supplémentaire auprès d'une firme externe a été demandée pour évaluer une demande de compensation de 2,5 millions de dollars déposée par un entrepreneur.</p> <p>Nous avons obtenu le suivi de l'ensemble des demandes de changement pour chacun des quatre projets audités, ce qui nous a permis de nous assurer que le processus avait été respecté.</p>

Processus	Travaux réalisés
Enveloppes de réserves pour risques et de contingences de construction	<p>Nous avons constaté qu'une analyse de risques avait été effectuée et mise à jour aux différentes étapes des quatre projets audités. De plus, nous avons observé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ que conformément aux bonnes pratiques, la SQI utilise la méthode de Monte-Carlo, une méthode reconnue qui permet de qualifier et de quantifier la réserve pour risques attribuée à un projet ;</li> <li>■ qu'il y avait des plans d'atténuation des risques et que ceux-ci faisaient l'objet d'un suivi dans les rapports sommaires d'état d'avancement transmis au Secrétariat du Conseil du trésor ;</li> <li>■ que les demandes d'utilisation de la réserve pour risques étaient approuvées par le comité directeur, le cas échéant.</li> </ul> <p>Quant aux contingences de conception et de construction, elles sont établies à partir d'un pourcentage des coûts estimés selon l'avancement du projet. À ce sujet, nous avons comparé les pourcentages de contingences de construction prévus dans les quatre projets audités avec les pratiques de l'industrie et ceux-ci sont conformes. Par ailleurs, la SQI rend compte dans ses rapports sommaires d'état d'avancement de l'utilisation des contingences de construction. Ces rapports sont soumis au Secrétariat du Conseil du trésor.</p>
Structure de gouvernance des projets	<p>Le plan de gestion de projet présente les différents comités ainsi que leurs rôles et responsabilités. En ce qui concerne les quatre projets audités, nous avons validé que le comité directeur, qui prend les décisions nécessaires au déroulement du projet, avait tenu des réunions et possédait toute l'information utile à sa prise de décisions. Nous avons également vérifié que des comptes rendus étaient disponibles.</p>
Indépendance de la surveillance de chantier	<p>Nous avons analysé les pratiques de la SQI pour les quatre projets audités, de même que la directive du système de management de la qualité qui concerne la surveillance des chantiers.</p> <p>Pour le projet en mode clés en main, les risques liés à la qualité de l'exécution des travaux sont transférés à l'entrepreneur chargé de la conception et de la surveillance. Des mesures sont mises en place par la SQI pour assurer la qualité de l'infrastructure. Par exemple, ses équipes, un laboratoire et un certificateur indépendant peuvent procéder à des audits de qualité. Une certification LEED peut également être exigée, de même qu'une mise en service améliorée, qui oblige l'entrepreneur à faire appel à un agent de mise en service.</p> <p>Pour les projets en modes gérance de construction ou entreprise générale, le système de management de la qualité prévoit que le professionnel assure la conformité de l'infrastructure par rapport aux plans et devis et produit les rapports de visite. Le surveillant de chantier de la SQI est responsable d'inspecter quotidiennement le chantier, en collaboration avec l'entrepreneur en construction ou le gérant de construction. Il rédige, toujours en collaboration avec cette même personne, le rapport journalier de chantier et le rend disponible à l'interne de la SQI. Les parties prenantes du projet en sont informées.</p> <p>Étant donné que plusieurs personnes sont impliquées dans cette surveillance, elle nous apparaît assez rigoureuse pour diminuer les risques associés à une mauvaise qualité de l'infrastructure.</p>

# Description des postes occupés par les ressources affectées à la gestion de projet



## Directeur de projet

- Superviser et coordonner la planification, la conception et la réalisation des projets de plus de 5 millions de dollars
- Assurer la bonne gestion des projets dans le respect des coûts et des échéanciers



## Chargé de projet

- Administrer les contrats accordés aux professionnels et aux entrepreneurs
- Coordonner les activités de tous les intervenants
- S'assurer du respect des coûts, des échéanciers et du programme des besoins



## Technicien en administration de projet

- Apporter un soutien administratif et logistique à l'équipe de projet
- Veiller au respect des règles et processus applicables en gestion de projet
- Travailler en étroite collaboration avec l'équipe de projet



## Spécialiste de la planification et de la mise en œuvre

- Planifier les échéanciers et suivre leur élaboration
- Conseiller et orienter l'équipe de projet à travers les étapes de démarrage, de planification, de réalisation et de clôture



## Expert en gestion de projet

- Élaborer les livrables
- Diriger les différents ateliers de gestion de projet (risques, modes de réalisation)
- S'assurer de l'intégralité et de l'exactitude des données

## Caractéristiques des modes de réalisation

	Entreprise générale	Gérance de construction	Clés en main		Partenariat public-privé	
			Sans financement	Avec financement	Sans exploitation	Avec exploitation
Maîtrise d'œuvre des travaux	Organisme public	Organisme public	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé
Contrats de conception et de construction	Un contrat pour la conception et un autre pour la construction	Un contrat pour la conception et un autre pour la construction	Un seul contrat à une seule firme ou un seul groupement	Un seul contrat à une seule firme ou un seul groupement	Un seul contrat à une seule firme ou un seul groupement	Un seul contrat à une seule firme ou un seul groupement
Choix des entrepreneurs	Sur la base du plus bas prix conforme	Sur la base du plus bas prix conforme	Sur la base du plus bas prix conforme ou de la meilleure valeur (prise en compte des critères de qualification et de l'expérience des soumissionnaires, en plus du prix conforme)	Sur la base du plus bas prix conforme ou de la meilleure valeur (prise en compte des critères de qualification et de l'expérience des soumissionnaires, en plus du prix conforme)	Sur la base du plus bas prix conforme ou de la meilleure valeur (prise en compte des critères de qualification et de l'expérience des soumissionnaires, en plus du prix conforme)	Sur la base du plus bas prix conforme ou de la meilleure valeur (prise en compte des critères de qualification et de l'expérience des soumissionnaires, en plus du prix conforme)
Documents de conception	Réalisés à 100 % par l'organisme public	Réalisés à 100 % par l'organisme public	Réalisés de 30 % à 60 % par l'organisme public	Réalisés de 30 % à 60 % par l'organisme public	Réalisés de 30 % à 60 % par l'organisme public	Réalisés de 30 % à 60 % par l'organisme public
Lots de construction (regroupement par étape)	Un seul lot	Plusieurs lots <sup>1</sup>	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
Risques	Coûts de construction connus à l'ouverture des soumissions <sup>2</sup>	Coûts réels connus seulement une fois la construction terminée	Prix forfaitaire et ferme et date de fin des travaux fixe donnés par l'entrepreneur	Prix forfaitaire et ferme et date de fin des travaux fixe donnés par l'entrepreneur	Prix forfaitaire et ferme et date de fin des travaux fixe donnés par l'entrepreneur	Prix forfaitaire et ferme et date de fin des travaux fixe donnés par l'entrepreneur
Échéancier	Aucune possibilité d'accélérer la réalisation du projet	Possibilité de commencer l'octroi et la réalisation de lots plus tôt, avant l'achèvement à 100 % des plans et devis	Possibilité d'effectuer la conception et la construction en parallèle pour accélérer la réalisation du projet	Possibilité d'effectuer la conception et la construction en parallèle pour accélérer la réalisation du projet	Possibilité d'effectuer la conception et la construction en parallèle pour accélérer la réalisation du projet	Possibilité d'effectuer la conception et la construction en parallèle pour accélérer la réalisation du projet
Financement	Financement à long terme par l'organisme public	Financement à long terme par l'organisme public	Financement à long terme par l'organisme public	Financement intérimaire par le concepteur-construteur pour la période de construction seulement	Financement à long terme par le secteur privé	Financement à long terme par l'organisme public
Durée du contrat	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	À long terme (30-40 ans)	À long terme (30-40 ans)
Entretien	Organisme public	Organisme public	Organisme public	Organisme public	Secteur privé	Secteur privé
Exploitation	Organisme public	Organisme public	Organisme public	Organisme public	Organisme public	Secteur privé

1. Un lot correspond à une portion des travaux de construction (ex. : coffrage, aménagement extérieur).

2. En cas de dépassement des coûts, les retards découlant des démarches additionnelles entreprises pour obtenir les autorisations requises pour poursuivre le projet peuvent avoir des conséquences majeures sur l'échéancier et les coûts. De plus, des avenants aux contrats peuvent être nécessaires.

CHAPITRE 5

## Mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie

Audit de performance

Investissement Québec  
Ministère de l'Économie et de l'Innovation

## EN BREF

Afin de soutenir les entreprises québécoises qui manquent de liquidités en raison de la pandémie de COVID-19, le ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) a mis en place le Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises (PACTE) et le Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME). Une enveloppe de plus de 3 milliards de dollars pour accorder des prêts et des garanties de prêts aux entreprises admissibles a été affectée à ces deux programmes. Le MEI a délégué la gestion du PACTE à Investissement Québec (IQ) et celle du PAUPME aux municipalités régionales de comté (MRC) et à certaines municipalités.

En ce qui concerne le PACTE, les critères d'admissibilité rendus publics par le MEI et IQ n'étaient pas complets et transparents. En effet, une clause du guide de gestion interne, qui n'a pas été communiquée publiquement, prévoit que le ministre peut autoriser de l'aide à des entreprises qui ne respectent pas tous les critères d'admissibilité. Ainsi, au moins 10 entreprises dans cette situation ont obtenu des prêts totalisant 68 millions de dollars. Il est donc possible que d'autres entreprises, dont la situation aurait permis qu'elles bénéficient du même traitement, n'aient pas soumis de demandes d'aide, croyant qu'elles n'étaient pas admissibles au programme.

Nos travaux montrent aussi que les demandes d'aide en vertu du PAUPME n'ont pas toujours été traitées équitablement d'une MRC à l'autre. En effet, le manque d'uniformité dans les exigences et les critères d'analyse utilisés fait qu'une demande refusée aurait pu être acceptée si les exigences et les critères d'une autre MRC lui avaient été appliqués. Nous avons aussi constaté que le montant et les conditions du prêt accordé n'étaient pas justifiés dans plusieurs dossiers.

# CONSTATS

---

1

Les critères d'admissibilité du PACTE qui ont été rendus publics n'étaient pas complets et transparents. De ce fait, il est possible que certaines entreprises n'aient pas soumis de demande d'aide, croyant qu'elles n'étaient pas admissibles au programme. Au moins 10 entreprises ont obtenu des prêts totalisant 68 millions de dollars sans respecter tous les critères rendus publics.

2

Le traitement des demandes d'aide en vertu du PAUPME n'a pas toujours été équitable d'une MRC à l'autre. De plus, dans le cas de plusieurs dossiers vérifiés, aucun justificatif n'est venu appuyer le montant et les conditions du prêt accordé.

# ÉQUIPE

**Alain Fortin**  
Directeur général d'audit

**Étienne Côté**  
Directeur d'audit

**Vincent Duguay**  
**Claudia Jacques**  
**Catherine Labbé**  
**Julie Lampron**

## SIGLES

- AERAM** Aide aux entreprises en régions en alerte maximale
- IQ** Investissement Québec
- MEI** Ministère de l'Économie et de l'Innovation
- MRC** Municipalité régionale de comté
- PACTE** Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises
- PAUPME** Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	167
Les critères d'admissibilité du PACTE qui ont été rendus publics n'étaient pas complets et transparents. De ce fait, il est possible que certaines entreprises n'aient pas soumis de demande d'aide, croyant qu'elles n'étaient pas admissibles au programme. Au moins 10 entreprises ont obtenu des prêts totalisant 68 millions de dollars sans respecter tous les critères rendus publics. ....	170
Le traitement des demandes d'aide en vertu du PAUPME n'a pas toujours été équitable d'une MRC à l'autre. De plus, dans le cas de plusieurs dossiers vérifiés, aucun justificatif n'est venu appuyer le montant et les conditions du prêt accordé. ....	176
Recommandations .....	182
Commentaires des entités auditées .....	183
Renseignements additionnels. ....	185



# MISE EN CONTEXTE

1 Selon le ministère des Finances, les actions prises pour freiner la propagation de la COVID-19 au début de la pandémie ont forcé l'interruption de près de 40 % de l'activité économique du Québec. L'interruption de huit semaines a occasionné une importante crise économique. Le gouvernement a donc annoncé de nombreuses mesures pour aider les entreprises à y faire face et pour relancer l'économie.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 La responsabilité de la mise en œuvre de la plupart des mesures visant à atténuer les répercussions de la pandémie sur l'économie incombe au ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI). La valeur des mesures que ce ministère a mises en place s'élevait à 3,6 milliards de dollars au 31 mars 2021 (tableau 1).

**TABLEAU 1** Enveloppe budgétaire affectée aux mesures visant à atténuer les répercussions de la pandémie sur l'économie au 31 mars 2021 (en millions de dollars)

Mesure	Type de mesure	Enveloppe
<b>Aider les entreprises à faire face à la crise</b>		
Programme d'action concertée temporaire pour les entreprises (PACTE) <sup>1</sup>	Prêts <sup>2</sup>	2 500,0
Programme Aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises (PAUPME)	Prêts <sup>2</sup>	525,0
Appui aux investissements pour la production de matériel médical	Prêts <sup>2</sup>	100,0
Hors programmes	Subventions	4,5
<b>Sous-total</b>		<b>3 129,5</b>
<b>Relancer l'économie</b>		
Déployer des mesures adaptées à certains secteurs stratégiques	Subventions	166,0
Mener une offensive pour la numérisation des entreprises	Subventions	100,0
Augmenter les sommes à la disposition des Fonds de recherche du Québec	Subventions	50,0
Investir dans les infrastructures de recherche et dans les projets d'innovation des entreprises	Subventions	50,0
Appuyer la relance des centres-villes	Subventions	50,0
Autres <sup>3</sup>	Subventions	93,5
<b>Sous-total</b>		<b>509,5</b>
<b>Total</b>		<b>3 639,0</b>

1. Le PACTE a été créé par le biais de modifications au programme ESSOR. Il constitue une mesure du second volet de ce programme, soit : Offrir un financement d'urgence à des entreprises stratégiques qui éprouvent d'importantes difficultés financières.

2. Ces mesures peuvent aussi prendre la forme de garanties de prêts.

3. Ces autres mesures incluent, entre autres, un montant de 40 millions de dollars pour le développement des chaînes d'approvisionnement locales et un montant de 30 millions de dollars pour accélérer la croissance des petites et moyennes entreprises innovantes par un meilleur accompagnement.

## Quels étaient l'objectif et la portée de nos travaux ?

- 3 L'objectif de cet audit était de nous assurer que le MEI a exercé une saine gestion du PACTE et du PAUPME, programmes temporaires qu'il a mis en place au début de la pandémie et dont l'enveloppe totalise plus de 3 milliards de dollars. Nous avons aussi validé si Investissement Québec (IQ) a adéquatement administré le PACTE, programme qui est inclus dans le Fonds du développement économique et dont il est le mandataire.
- 4 La période visée par nos travaux d'audit s'étend de mars 2020 à mars 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations postérieures à cette période.
- 5 L'objectif de l'audit, la portée des travaux et les rôles et responsabilités du MEI et d'IQ sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Description des deux mesures d'aide vérifiées

- 6 En mars 2020, le MEI a élaboré le PACTE et le PAUPME, deux programmes dont l'objectif commun est de soutenir, au moyen de prêts ou de garanties de prêts, le fonds de roulement des entreprises établies au Québec qui éprouvent des problèmes de liquidités en raison de la pandémie.
- 7 Ces deux programmes comportent des conditions très similaires. Cependant, comme indiqué ci-dessous, le MEI a désigné des mandataires distincts pour en assurer la gestion, et la limite de l'aide que ces derniers peuvent accorder en vertu de chaque programme est différente. Les risques financiers sont toutefois assumés par le gouvernement du Québec.

<b>Programme</b>	<b>Mandataire</b>	<b>Limite de l'aide accordée</b>
PACTE	IQ	Minimum de 50 000 dollars <sup>1</sup>
PAUPME	Les municipalités régionales de comté et certaines municipalités (MRC) <sup>2</sup>	Maximum de 50 000 dollars <sup>3</sup>

1. À l'exception de certains types d'entreprises du volet Tourisme pour lesquels il n'y a pas de montant minimal.
2. La gestion du PAUPME a été confiée aux 87 MRC et aux 15 territoires équivalents (villes, agglomérations et Administration régionale de la Baie-James) qui possèdent les compétences de MRC. Afin de ne pas alourdir le texte, le terme MRC sera utilisé tout au long du rapport pour désigner ces 102 organisations.
3. Dans le cadre du volet Aide aux entreprises en régions en alerte maximale, les entreprises situées dans les zones déterminées par un ordre de fermeture pouvaient bénéficier d'une aide financière additionnelle maximale de 50 000 dollars à compter d'octobre 2020 et d'une nouvelle aide financière additionnelle maximale de 50 000 dollars, ce qui rehaussait le plafond de l'aide d'urgence aux petites et moyennes entreprises à 150 000 dollars à compter de décembre 2020.

- 8 En fonction de l'évolution de la pandémie et des besoins des entreprises, les modalités des deux programmes ont subi de multiples modifications. Par exemple, le 1<sup>er</sup> octobre 2020, le volet Aide aux entreprises en régions en alerte maximale (AERAM) a été ajouté à chacun d'eux. Ce volet prend la forme d'un pardon de prêt (l'équivalent d'une subvention) et vise à soutenir les entreprises devant cesser en totalité ou en partie leurs activités parce qu'elles sont situées dans les zones en alerte maximale (zones rouges).

9 Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce volet a été étendu à toutes les entreprises visées par un ordre de fermeture, qu'elles soient situées en zone rouge, orange ou jaune.

10 En février 2021, dans le but de faciliter le retour des entreprises à leurs activités normales et d'éponger une partie des pertes accumulées pendant leur fermeture, le gouvernement a annoncé un soutien bonifié pour celles qui ont déjà obtenu un pardon de prêt. Ce soutien correspondait à un pardon de prêt additionnel pouvant aller jusqu'à 30 000 dollars par établissement. Ce montant a été augmenté à 45 000 dollars en avril 2021.

Les critères d'admissibilité du PACTE qui ont été rendus publics n'étaient pas complets et transparents. De ce fait, il est possible que certaines entreprises n'aient pas soumis de demande d'aide, croyant qu'elles n'étaient pas admissibles au programme. Au moins 10 entreprises ont obtenu des prêts totalisant 68 millions de dollars sans respecter tous les critères rendus publics.

## Qu'avons-nous constaté ?

11 Plusieurs entreprises dont la demande d'aide était de plus de 5 millions de dollars, ou qui avaient déjà établi des relations d'affaires avec IQ, ont obtenu des prêts en vertu du PACTE bien qu'elles ne respectaient pas tous les critères d'admissibilité que le MEI et IQ avaient rendus publics. L'autorisation de ces prêts a été justifiée par le fait que le guide de gestion interne dont se sont dotés le MEI et IQ indique que les modalités qu'il contient « peuvent être ajustées par le ministre selon les besoins des dossiers ».

12 Nous avons dénombré 10 prêts totalisant 68 millions de dollars qui ont été accordés à des entreprises sur la base d'une décision du ministre. Cette décision était appuyée par une analyse qui recommandait d'aider ces entreprises jugées stratégiques pour l'économie du Québec. Bien que nous ne mettions pas en doute la pertinence d'avoir accordé ces prêts, ceci n'étant pas l'objectif de notre mandat, cette façon de procéder soulève des questions quant à la transparence du processus. En effet, d'autres entreprises auraient pu déposer une demande sur la base de besoins similaires si cette possibilité avait été communiquée publiquement.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

13 Le PACTE vise à offrir une aide d'urgence pour soutenir de manière exceptionnelle et circonstancielle les entreprises touchées par les répercussions de la pandémie sur leurs liquidités. Il est donc important que l'ensemble des entreprises puissent connaître clairement les possibilités qu'offre le programme afin de faire une demande d'aide si elles pouvaient y être admissibles.

14 De plus, le processus mis en place doit offrir l'assurance que les entreprises qui bénéficient d'un soutien financier répondent adéquatement aux exigences.

## Ce qui appuie notre constat

15 Le PACTE a été créé par le biais de modifications au programme ESSOR, lequel est composé d'un premier volet qui vise à soutenir l'investissement privé et d'un second volet qui offre un financement d'urgence à des entreprises stratégiques qui éprouvent d'importantes difficultés financières. Le PACTE constitue une mesure de ce second volet.

16 Les normes et les modalités de gestion du programme ESSOR sont précisées dans un cadre normatif approuvé par le Secrétariat du Conseil du trésor. En plus du cadre normatif du programme ESSOR, le MEI et IQ se sont aussi dotés d'un guide de gestion interne afin de préciser certaines modalités pour faciliter, uniformiser et accélérer le traitement des nombreuses demandes. Une annexe de ce guide précise les modalités du PACTE, notamment les critères d'admissibilité, les conditions des prêts et les niveaux d'autorisation.

17 Cette annexe indique aussi que ces modalités « peuvent être ajustées par le ministre selon les besoins des dossiers ». Selon les représentants d'IQ et du MEI, cela permet au ministre, sur la base des analyses et des recommandations d'IQ et du MEI, d'accorder une aide financière à des entreprises qui ne respectent pas tous les critères d'admissibilité du guide de gestion. Le ministre doit aussi autoriser toutes les demandes de plus de 5 millions de dollars. Dans les deux cas, ces autorisations sont généralement données verbalement à des membres du MEI et d'IQ au cours d'une rencontre où ceux-ci lui présentent leurs analyses et leurs recommandations. Par la suite, les autorités administratives du MEI consignent par écrit les décisions du ministre et les transmettent à IQ. Par ailleurs, comme IQ est un mandataire désigné pour assurer la gestion du PACTE, son conseil d'administration n'est pas impliqué dans le processus d'autorisation.

18 Notons que les critères d'admissibilité du PACTE que le MEI et IQ ont rendus publics reflètent ceux du guide de gestion interne. Toutefois, la possibilité qu'une demande d'aide d'une entreprise qui ne satisfait pas à ces critères puisse tout de même obtenir de l'aide avec l'autorisation du ministre n'est pas indiquée.

19 Compte tenu du nombre élevé de demandes, IQ a décidé d'en confier le traitement à son secteur Réseau régional. Cependant, les demandes supérieures à 5 millions de dollars ou certaines demandes qui émanaient d'entreprises déjà en relation d'affaires avec IQ ont été traitées par le secteur Comptes majeurs ainsi que par le secteur Financement spécialisé.

---

### Secteur Réseau régional

Le secteur Réseau régional donne accès aux produits de financement d'IQ et à des services-conseils à partir d'une vingtaine de bureaux dans les 17 régions administratives du Québec. Il finance des projets d'entreprises de toute taille en accordant des prêts ou garanties de prêts.

### Secteur Comptes majeurs

L'équipe des Comptes majeurs offre du financement sous forme de prise de participation ou de prêt pour des montants de 10 à 100 millions de dollars afin d'améliorer la productivité et d'appuyer la croissance et la pérennité des entreprises.

### Secteur Financement spécialisé

L'équipe du Financement spécialisé est responsable des activités mandataires du Fonds du développement économique et de tout autre mandat réalisé pour le gouvernement afin d'appuyer des projets d'investissement de plus de 10 millions de dollars (prêt, garantie de prêt, prise de participation, contribution financière non remboursable).

20 Le tableau 2 présente la répartition de l'aide totale accordée ainsi que les dossiers que nous avons vérifiés en fonction du secteur et de l'importance du niveau d'aide.

**TABEAU 2** Aide accordée au 31 mars 2021 et dossiers vérifiés par le Vérificateur général en fonction du secteur

	Réseau régional		Comptes majeurs et Financement spécialisé		Total	
	Nbre	M\$	Nbre	M\$	Nbre	M\$
<b>Aide accordée</b>						
50 000\$ à 5 M\$	1 019	396,6	57	79,9	1 076	476,5
Supérieure à 5 M\$	2	15,7	25	358,1	27	373,8
<b>Total</b>	<b>1 021</b>	<b>412,3</b>	<b>82</b>	<b>438,0</b>	<b>1 103</b>	<b>850,3</b>
<b>Dossiers vérifiés</b>						
Aide de 50 000\$ à 5 M\$	4	5,8	6	15,1	10	20,9
Aide supérieure à 5 M\$	-	-	12	230,3	12	230,3
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>5,8</b>	<b>18</b>	<b>245,4</b>	<b>22</b>	<b>251,2</b>
<b>Pourcentage vérifié</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>22,0</b>	<b>56,0</b>	<b>2,0</b>	<b>29,5</b>

21 Nous avons vérifié 22 prêts ou garanties de prêts, dont 10 prêts ont été autorisés même si ces demandes ne respectaient pas tous les critères d'admissibilité prévus au guide de gestion interne. Le ministre a autorisé ces 10 prêts sur la base d'analyses et de recommandations produites par le secteur Financement spécialisé et le secteur Comptes majeurs, en accord avec le MEI. Les analyses recommandaient d'aider ces entreprises jugées stratégiques pour l'économie du Québec. Sans remettre en question la pertinence d'avoir autorisé ces prêts, ceci n'étant pas l'objectif de notre mandat, il n'en demeure pas moins que d'autres entreprises auraient pu présenter une demande qui ne respectait pas tous les critères d'admissibilité rendus publics, mais représenter un intérêt économique important. La possibilité d'obtenir de l'aide même en ne respectant pas tous les critères d'admissibilité du programme n'a pas été diffusée à l'ensemble des entreprises. Cela représente un manque de transparence du processus.

22 Un premier prêt représentant près de la moitié de l'aide accordée à une entreprise ne visait pas à lui permettre de faire face à la pandémie, mais plutôt à appuyer sa croissance. Un deuxième prêt portait sur des dépenses en immobilisation qui ne sont pas admissibles au PACTE en vertu des critères d'admissibilité rendus publics.

23 Pour les huit autres prêts, les entreprises bénéficiaires ne répondaient pas adéquatement aux critères d'admissibilité rendus publics, car elles présentaient une situation financière précaire avant la pandémie ou elles n'étaient pas en mesure de démontrer que leur structure financière laissait entrevoir une perspective de rentabilité.

24 En ce sens, les représentants d'IQ nous ont indiqué que le secteur Réseau régional a de manière générale rejeté les demandes des entreprises qui éprouvaient d'importantes difficultés financières avant la pandémie ou qui ne présentaient pas de perspectives de rentabilité. Cependant, le secteur Comptes majeurs et le secteur Financement spécialisé nous ont indiqué avoir accordé des prêts à des entreprises qui se trouvaient dans ces situations, car celles-ci représentaient un intérêt stratégique pour le Québec.

25 Les représentants d'IQ ont aussi convenu qu'effectivement les 10 demandes que nous avons sélectionnées ne respectaient pas tous les critères d'admissibilité rendus publics. Cependant, ils ont ajouté que l'aide a été accordée conformément au guide de gestion interne, selon lequel le ministre peut ajuster les modalités et autoriser des prêts selon les besoins des dossiers.

26 Cette situation représente un problème de transparence, car l'information que le MEI et IQ ont rendue publique ne spécifie pas que des projets qui ne respectent pas tous les critères d'admissibilité rendus publics peuvent tout de même, sous réserve d'une analyse positive, obtenir une aide financière.

27 Le sommaire ci-dessous présente les 10 prêts totalisant 68 millions de dollars (nous avons vérifié 22 prêts ou garanties de prêts) accordés à des entreprises qui ne respectaient pas tous les critères d'admissibilité rendus publics. Il est à noter que nous ne remettons pas en question la pertinence d'avoir accordé cette aide financière, ceci n'étant pas l'objectif de notre mandat.

<b>Élément problématique relatif à l'admissibilité</b>	
<b>Prêt 1</b>	<p><b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'autorisation mentionnée au dossier indique que cette demande n'est pas du tout liée à la pandémie.</li> <li>■ L'entreprise a subi une perte importante en 2019.</li> <li>■ Elle est en défaut de ses ratios financiers depuis le 31 mars 2019, mais la situation est tolérée par la banque.</li> <li>■ Quelques mois après avoir obtenu le prêt, elle s'est placée sous la protection de la <i>Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies</i>.</li> </ul>
<b>Prêt 2</b>	<p><b>L'entreprise ne présente pas de rentabilité historique ni prévisionnelle.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le secteur Réseau régional a d'abord refusé deux demandes au motif que, étant donné l'absence de rentabilité, elles ne cadraient pas avec le PACTE.</li> <li>■ À la suite de ses nouvelles démarches auprès d'IQ et du MEI, le secteur Financement spécialisé lui a accordé le prêt en accord avec le MEI.</li> </ul>
<b>Prêt 3</b>	<p><b>L'entreprise est en démarrage et n'a jamais démontré de rentabilité.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elle a subi des pertes importantes ces trois dernières années.</li> </ul>
<b>Prêt 4</b>	<p><b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Depuis 2015, ses ventes ont subi une forte baisse.</li> <li>■ Elle a subi des pertes les trois dernières années.</li> <li>■ Son prêteur principal l'avise en février 2020 qu'elle est en défaut de paiement et lui demande de corriger la situation. Elle excède de 50 % son crédit autorisé.</li> </ul>

---

<b>Élément problématique relatif à l'admissibilité (suite)</b>	
<b>Prêt 5</b>	<b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Cette entreprise lourdement endettée commercialise depuis peu ses produits et n'a pas encore démontré de rentabilité.</li><li>■ Elle a subi une perte importante en 2019.</li></ul>
<b>Prêt 6</b>	<b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Depuis 2017, elle subit d'importantes pertes et elle ne prévoit pas être rentable avant 2022.</li><li>■ Elle éprouvait déjà des problèmes de liquidités avant le début de la pandémie. En ce sens, IQ lui a accordé un prêt d'urgence juste avant la pandémie.</li></ul>
<b>Prêt 7</b>	<b>Ce prêt ne vise pas à permettre à l'entreprise de faire face à la pandémie, mais plutôt à appuyer sa croissance.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ L'entreprise a tout d'abord obtenu une garantie de prêt pour couvrir ses besoins de liquidités de 2020.</li><li>■ Elle a ensuite obtenu un prêt pour 2021, et ce, même si une note indique qu'elle a eu une bonne performance financière en 2020 et que les perspectives du marché lui sont favorables à court et à moyen terme. La note mentionne aussi que ce prêt vise à supporter ses flux de trésorerie courants ainsi que ceux relatifs à la croissance des ventes à venir.</li></ul>
<b>Prêt 8</b>	<b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Un rapport d'une firme comptable indique qu'au 29 février 2020 :<ul style="list-style-type: none"><li>– la majorité des ratios financiers n'était pas conforme aux normes tolérées ;</li><li>– le fonds de roulement présentait un déficit de plusieurs millions de dollars ;</li><li>– la rentabilité était insuffisante pour couvrir les obligations à court terme.</li></ul></li></ul> <p><b>De plus, 75 % des dépenses financées par ce prêt ne sont pas admissibles au PACTE. Il s'agit d'un projet de construction et d'un remboursement de dette.</b></p>
<b>Prêt 9</b>	<b>L'entreprise éprouvait d'importantes difficultés financières avant la pandémie.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Elle fonctionne à perte depuis plusieurs années concernant ses activités maintenues.</li><li>■ Aucun profit n'est prévu avant 3 ans.</li><li>■ Selon les analyses d'IQ et du MEI, ce dossier est risqué et très délicat financièrement.</li></ul>
<b>Prêt 10</b>	<b>Le manque de liquidités de l'entreprise n'est pas lié à un problème de distribution ou d'approvisionnement.</b> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Le prêt vise à supporter les coûts additionnels pour achever la construction d'une usine et assurer un fonds de roulement suffisant pour la première année d'exploitation.</li><li>■ Le prêt est accordé en attendant la création d'un fonds de croissance qui permettra à IQ de faire une contribution en capital qui servira à rembourser ce prêt.</li></ul>

---

28 Par ailleurs, 9 de ces 10 prêts comportaient aussi des conditions s'écartant des modalités du guide de gestion interne. Les modalités n'ayant pas été respectées sont les suivantes.

<b>Modalités n'ayant pas été respectées</b>	
<b>Taux d'intérêt</b>	Taux des obligations du Québec <sup>1</sup> + 1,75 % (Pour la période vérifiée, ce taux se situait à environ 3%.)
<b>Terme</b>	Maximum de 72 mois (incluant le moratoire)
<b>Moratoire de remboursement</b>	Maximum de 12 mois

1. Le taux des obligations du Québec varie en fonction de l'échéance.

29 Plusieurs prêts comportaient soit un taux d'intérêt excédant largement le taux prescrit au guide de gestion, soit un taux d'intérêt plus bas (de 0 % à 12 %). Quelques prêts ont aussi bénéficié d'une période de remboursement ou d'un moratoire sur les paiements dont le délai excédait le maximum permis.

## CONSTAT 2

Le traitement des demandes d'aide en vertu du PAUPME n'a pas toujours été équitable d'une MRC à l'autre. De plus, dans le cas de plusieurs dossiers vérifiés, aucun justificatif n'est venu appuyer le montant et les conditions du prêt accordé.

### Qu'avons-nous constaté ?

30 L'interprétation des critères d'admissibilité au PAUPME a été variable d'une MRC à l'autre. De plus, 4 des 5 MRC sélectionnées dans le cadre de nos travaux ont ajouté leurs propres critères ou exigences. Ce manque d'uniformité a entraîné de l'iniquité pour certaines entreprises, qui ont vu leur demande refusée alors qu'elle aurait pu être acceptée si elles avaient été situées dans une autre MRC. Par ailleurs, la justification du montant de plusieurs prêts accordés n'était pas appuyée au dossier, et certains étaient assortis, sans explication, d'une période d'amortissement de 60 mois, ce qui, selon les normes du programme, constitue une situation d'exception. Enfin, le MEI n'a pas assuré un suivi adéquat des états de situation hebdomadaires que lui ont transmis les MRC, ce qui lui aurait permis de constater les différences de pratique d'une MRC à l'autre et d'apporter les correctifs nécessaires.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

31 Le PAUPME poursuit l'objectif de soutenir, par des prêts ou des garanties de prêts, le fonds de roulement des petites et moyennes entreprises en activité au Québec qui font face à un manque de liquidités en raison du ralentissement économique attribuable à la pandémie. Les entreprises s'attendent à voir leur demande d'aide traitée de façon équitable, et ce, peu importe leur situation géographique. En ce sens, nous nous attendions également à ce que chaque dossier soit appuyé par une analyse complète et une justification adéquate. Le MEI, à titre de responsable du programme, devait s'assurer que les MRC appliqueraient les modalités du programme de façon adéquate et que le processus serait équitable d'une MRC à l'autre.

## Ce qui appuie notre constat

32 Le PAUPME comporte des conditions d'admissibilité qui exigent, notamment, que les entreprises bénéficiaires :

- soient en activité au Québec depuis au moins 6 mois<sup>1</sup> ;
- ne soient pas sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* ou de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* ;
- soient fermées temporairement ou susceptibles de fermer, ou montrent des signes avant-coureurs de fermeture ;
- soient dans un contexte de maintien, de consolidation ou de relance de leurs opérations ;
- aient démontré le lien de cause à effet entre leur situation problématique, financière ou opérationnelle, et la pandémie de la COVID-19.

33 De plus, l'aide financière doit permettre de pallier le manque de liquidités causé par :

- une impossibilité ou une réduction substantielle de la capacité de livrer des produits (biens ou services) ou des marchandises ;
- un problème d'approvisionnement en matières premières ou en produits (biens ou services).

## Écarts inexplicables dans le taux d'acceptation des dossiers

34 Le taux d'acceptation des dossiers des 5 MRC sélectionnées montre des écarts importants, pouvant aller de la quasi-totalité des demandes acceptées à un taux d'environ 65 %. Les MRC avaient pourtant reçu les mêmes instructions du MEI quant à leur rôle de mandataire du programme (figure 1).

**FIGURE 1** Décisions relatives aux dossiers traités par MRC au 31 mars 2021



Sources : MEI et les MRC.

1. À l'entrée en vigueur du programme, les entreprises devaient être en activité au Québec depuis au moins 12 mois. Ce délai a été abaissé à 6 mois le 8 décembre 2020.

35 Le tableau 3 montre le nombre de demandes analysées par chacune des MRC sélectionnées et le nombre de dossiers que nous avons vérifiés.

**TABLEAU 3** Demandes analysées par chacune des MRC et dossiers vérifiés par le Vérificateur général

	MRC 1	MRC 2	MRC 3	MRC 4	MRC 5
Demandes acceptées	382	97	13	204	707
Demandes refusées	8	43	7	51	155
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>140</b>	<b>20</b>	<b>255</b>	<b>862</b>
<b>Dossiers vérifiés</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>22</b>
<b>Entreprises visées</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

36 Les sections suivantes présentent les trois facteurs que nous avons relevés qui peuvent en partie expliquer les importantes variations du taux d'acceptation entre ces MRC.

### Interprétation différente de la finalité du programme

37 Nos discussions avec les représentants des 5 MRC sélectionnées nous ont permis de relever des différences dans l'interprétation de la finalité du programme. Voici deux exemples qui représentent bien cette différence :

- La MRC 1, dont le taux d'acceptation est de 97,9 %, nous a confirmé qu'il s'agissait pour elle d'une aide d'urgence, et qu'il fallait être réactif et agile. La mesure d'aide se voulait donc permissive pour cette MRC, qui a agi en ce sens.
- La MRC 3, dont le taux d'acceptation est de 65 %, nous a mentionné que, en tant que mandataire des sommes qui lui étaient confiées, elle devait s'assurer de bien comprendre et d'appliquer les directives du programme de façon rigoureuse et stricte. De plus, il fallait qu'elle s'assure que les demandes étaient justifiées, en accord avec les directives, et que le risque financier était acceptable.

### Exigences variables lors du traitement des demandes d'aide financière

38 Les résultats de la figure 1 s'expliquent aussi par le fait que les MRC n'avaient pas toutes les mêmes exigences concernant l'information qu'elles demandaient aux entreprises afin de traiter leur dossier. En effet, des documents que le MEI jugeait obligatoires pour l'analyse des dossiers n'étaient pas demandés par certaines MRC. Les différences entre les MRC sont présentées plus en détail à la page suivante.

39 Par ailleurs, les MRC avaient aussi le loisir d'ajouter des documents à cette liste sans que l'accord du MEI soit nécessaire. Par exemple, lors de l'entrée en vigueur du programme, une MRC a refusé plusieurs dossiers au motif que les entreprises avaient omis de lui transmettre des états financiers signés par un comptable professionnel agréé. Quelques mois plus tard, elle a modifié sa pratique et commencé à accepter les états financiers préparés à l'interne.

40 Les différences quant à l'information demandée par les MRC sélectionnées depuis le début du programme sont présentées ci-après.

	Exigence du MEI	MRC 1	MRC 2	MRC 3	MRC 4	MRC 5
<b>États financiers</b>						
Les derniers	X <sup>1</sup>	X				
Les plus récents produits par une firme comptable			X			
Signés par un comptable professionnel agréé						X <sup>2</sup>
Les deux dernières années				X	X	
Intérimaires les plus à jour	X <sup>1</sup>	X	X	X	X	
<b>Prévisions financières</b>						
	X <sup>1</sup>	X	X <sup>3</sup>	X		
<b>Autres conditions</b>						
Caution personnelle				X <sup>4</sup>		
Nécessité d'avoir acquitté ses taxes foncières					X	
Relevé des taxes foncières ou contrat de location de l'espace commercial						X <sup>5</sup>
Les deux dernières déclarations de TPS-TVQ						X <sup>5</sup>
Déclarations de revenus pour les travailleurs autonomes <sup>6</sup>		X	X	X		
Résolution du conseil d'administration de l'entreprise			X	X		X
<b>AERAM – Pièces justificatives des frais fixes mensuels estimés</b>						
	X <sup>1</sup>	X	X	X		

AERAM Aide aux entreprises en régions en alerte maximale

1. Ces documents ont été considérés comme obligatoires par le MEI jusqu'au 12 janvier 2021.
2. À partir du 21 octobre 2020, les états financiers préparés à l'interne étaient acceptés par cette MRC.
3. Les prévisions financières ne sont plus exigées par cette MRC depuis le 16 octobre 2020.
4. Les MRC pouvaient exiger un cautionnement pour les prêts en vertu du PAUPME sans le volet AERAM. Pour les prêts ayant une portion AERAM, le MEI a indiqué aux MRC qu'il serait approprié de ne pas demander de caution ou de garantie.
5. Ces documents ne sont plus exigés par cette MRC depuis le 14 octobre 2020.
6. Dans certains cas, le MEI considère que la déclaration de revenus des travailleurs autonomes peut remplacer les états financiers. Cet élément n'a donc pas été considéré comme un ajout des MRC.

## Écart dans les critères d'analyse

41 Un autre élément qui diffère d'une MRC à l'autre est la méthode d'analyse des dossiers utilisée.

42 Le MEI a fourni aux 102 MRC des exemples de rapport d'analyse de demande d'aide. Leur utilisation n'était pas obligatoire, et les MRC avaient le loisir de les adapter ou d'utiliser leur propre document. Cet état de fait a entraîné une disparité dans les façons d'analyser les demandes et dans le type d'éléments considérés.

43 À titre d'exemple, certaines MRC concentraient principalement leur analyse sur la situation financière, passée et future, de l'entreprise afin d'accepter ou de refuser le prêt. D'autres se basaient sur différents critères en attribuant un pointage à chacun. Une fois l'analyse terminée, les points attribués étaient additionnés, et les dossiers dont le pointage se situait au-dessus d'une certaine valeur étaient acceptés tandis que les autres étaient refusés.

44 Les MRC devaient se limiter aux conditions d'admissibilité prévues dans le programme, mais quelques-unes ont ajouté des critères à leur analyse, comme :

- la prise en considération des retombées économiques de l'entreprise pour la MRC ;
- le rayonnement de l'entreprise à l'extérieur de la MRC ;
- la prise en compte de la notoriété de l'entreprise dans le milieu ;
- la contribution du projet à la structuration du milieu ;
- la priorité accordée aux entreprises qui sont le revenu principal du propriétaire.

45 Étant donné que les MRC ont conçu leurs propres outils d'analyse, la tolérance au risque financier est donc disparate d'une région à l'autre, ce qui mène à des conclusions différentes entre les MRC. Ainsi, un dossier d'une entreprise établie dans une MRC donnée qui a été refusé en raison de sa mauvaise situation financière aurait pu être accepté si l'analyse avait été réalisée dans une autre MRC.

## **Justification inadéquate des montants et des conditions des prêts**

46 La justification des montants accordés en vertu du PAUPME est aussi problématique. Pour certains dossiers vérifiés dans 4 des 5 MRC sélectionnées, nous ne trouvons aucune justification du montant octroyé aux entreprises. Ces dossiers ne comportent donc aucune explication sur le lien entre les besoins de fonds de roulement de l'entreprise, la période pour laquelle ces besoins sont estimés et le montant total du prêt autorisé par la MRC.

47 En ce sens, une MRC nous a mentionné que, lors de la mise en œuvre du PAUPME, comme elle ne connaissait pas le montant total de l'enveloppe qu'elle recevrait du MEI, elle a préféré faire plusieurs petits prêts, non basés sur les besoins réels, afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre d'entreprises.

48 Les normes du PAUPME indiquent que l'amortissement du prêt, excluant le moratoire de remboursement, est généralement de 36 mois et qu'exceptionnellement un amortissement allant jusqu'à 60 mois peut être accordé. Selon le MEI, cette prolongation peut être accordée si une entreprise en fait la demande, et si l'évaluation de sa capacité de remboursement le justifie. Or, 3 des 5 MRC sélectionnées ont accordé des prêts sur une période d'amortissement de plus de 36 mois sans justificatif au dossier.

## Faible suivi réalisé par le MEI

49 Chaque MRC devait transmettre hebdomadairement au MEI un état de situation sur l'aide accordée en vertu du PAUPME. Cependant, l'utilisation des états de situation par le MEI s'est limitée principalement au suivi et à la justification de l'augmentation des enveloppes octroyées aux MRC. Si le MEI avait effectué une analyse plus approfondie, il aurait été en mesure de constater les différences de pratique entre les MRC et de les questionner.

50 De plus, les informations transmises par certaines MRC comportaient des erreurs ou des omissions. Par exemple, une MRC sélectionnée a négligé d'inclure tous les dossiers qu'elle a refusés dans les informations qu'elle a transmises au MEI, alors que cette information est cruciale pour analyser les résultats du programme. Nous avons d'ailleurs dû redresser les données afin d'obtenir des résultats comparables pour la figure 1.

51 Par ailleurs, 4 des 5 MRC avec qui nous avons communiqué nous ont confirmé que le MEI ne les a jamais interrogées sur l'état de situation transmis hebdomadairement. Celui-ci contient pourtant des données incohérentes en lien avec l'information demandée. Par exemple, la date de création d'une entreprise n'est pas présentée sous le bon format ou elle est tout simplement absente. Il est donc impossible pour le MEI de vérifier si le critère d'admissibilité selon lequel une entreprise doit être en activité au Québec depuis au moins 6 mois<sup>2</sup> a été respecté.

52 Une analyse rapide de l'état de situation hebdomadaire des MRC aurait pu permettre au MEI de constater que le PAUPME n'était pas géré de manière uniforme dans toutes les MRC du Québec et d'apporter les correctifs nécessaires.

---

2. À l'entrée en vigueur du programme, les entreprises devaient être en activité au Québec depuis au moins 12 mois. Ce délai a été abaissé à 6 mois le 8 décembre 2020.

# RECOMMANDATIONS

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

## Recommandations au ministère de l'Économie et de l'Innovation

- 1 S'assurer de rendre publiques les modalités de chacun de ses programmes d'aide financière de façon transparente.
- 2 Pour les programmes dont il confie la gestion à des mandataires, voir à instaurer des mécanismes favorisant :
  - le traitement équitable des demandes d'aide financière ;
  - la documentation adéquate des dossiers afin de bien appuyer le montant et les conditions de l'aide accordée.

## Recommandation à Investissement Québec

- 3 S'assurer de rendre publiques les modalités de chacun de ses programmes d'aide financière de façon transparente.

# COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

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

« Le Ministère prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec et y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques. Néanmoins, il souhaite apporter certaines précisions.

« Avant même la déclaration de la pandémie par l'Organisation mondiale de la santé, le Ministère était à pied d'œuvre afin de mettre en place des mesures de soutien (PACTE et PAUPME) pour les entreprises touchées par les répercussions de la COVID-19 sur leurs liquidités avec pour objectif de les aider à passer au travers de la crise.

« Afin de favoriser la transparence et l'accès aux mesures d'aide financière qu'il a mises en place, le Ministère a diffusé les paramètres généraux sur les sites Internet dédiés aux programmes, notamment les critères d'admissibilités. Également, on y invitait les entrepreneurs touchés par la crise sanitaire à prendre contact directement avec ses mandataires pour profiter d'un accompagnement personnalisé et adapté à chaque entreprise.

« Globalement, le Ministère considère que le traitement des demandes d'aides financières reçues dans le cadre du PACTE et du PAUPME a été fait en respect de leurs cadres normatifs, approuvés par le Secrétariat du Conseil du trésor. Aussi, le Ministère estime avoir rempli son mandat de manière efficiente et a su s'adapter au contexte propre à chaque entreprise, et ce, tout en s'assurant d'une saine gestion des fonds publics qui lui ont été accordés.

### « Constat 1

« Le Ministère souscrit au principe de fournir une information complète et transparente aux entreprises dans le cadre du programme ESSOR – volet 2. Afin de pouvoir mettre en œuvre le PACTE, certaines modifications ont été apportées au cadre normatif d'ESSOR.

« Un guide de gestion interne, découlant du cadre normatif, est préparé afin de baliser et d'uniformiser la gestion du programme. Il précise notamment le rôle des bureaux régionaux d'Investissement Québec (besoins généraux), celui de la vice-présidence du financement spécialisé d'Investissement Québec et celui du Ministère (demandes plus complexes nécessitant un traitement plus approfondi).

« La révision de la section liée au volet 2 du guide de gestion d'ESSOR, lors de la mise en place du PACTE, a permis d'uniformiser et d'accélérer le traitement des nombreuses demandes et de répondre adéquatement aux besoins des entreprises admissibles à ce volet (augmentation du nombre des aides financières autorisées de près de 60 fois par rapport à la même période précédente). Le Ministère souligne que le présent rapport n'a pas remis en doute la pertinence d'avoir accordé ces aides financières.

## « Constat 2

« Certains éléments liés à ce constat sont inhérents au choix d'une gestion décentralisée du PAUPME. Plusieurs municipalités régionales de comté (MRC) travaillent avec le Ministère depuis la création des FLI (Fonds local d'investissement) en 1998. Elles sont très près des entreprises, connaissent très bien la réalité économique de leur territoire et disposent d'outils et de ressources pour un large déploiement, ce qui en faisait un choix judicieux. Depuis mars 2020, le Ministère a soutenu les 102 MRC avec plus de 800 échanges (courriels, rencontres, etc.), permettant d'accorder plus de 12 000 aides financières, soit près de 11 fois le nombre d'aides accordées annuellement dans le cadre des FLI.

« Plusieurs raisons peuvent expliquer les différences observées, par exemple la santé financière des entreprises, le tissu socio-économique des MRC ou le secteur d'activité des demandeurs. Également, certaines MRC ont été en mesure d'offrir davantage d'accompagnement d'entreprise en amont du dépôt des demandes, ce qui peut expliquer qu'une plus grande proportion d'acceptation soit observée dans ces MRC.

## « Conclusion

« En date du 30 septembre 2021, près de 10 000 entreprises touchées par les répercussions de la COVID-19 ont été soutenues dans le cadre de ces deux mesures. De ce nombre, moins de 0,5 % déclaré faillite, ce qui démontre clairement que l'objectif des programmes a été atteint, soit celui de soutenir le fonds de roulement des entreprises afin qu'elles puissent poursuivre leurs activités et passer au travers de la crise.

« Le Ministère continuera de s'assurer de rendre publique l'information pertinente pour informer le citoyen et les entreprises de ses programmes d'aide financière et veillera à ce que chaque dossier soit justifié adéquatement en fonction des cadres normatifs des programmes. »

## Commentaires d'Investissement Québec

« Investissement Québec prend note du constat de la vérificatrice générale à l'effet que les communications relatives aux critères d'admissibilité du PACTE auraient pu être plus claires. De façon plus particulière, il aurait dû être mentionné plus clairement qu'une entreprise jugée stratégique pour l'économie du Québec puisse se voir accorder une aide financière, dont les modalités pourraient être ajustées pour tenir compte du risque propre au dossier, et ce, même si elle ne répond pas à tous les critères d'admissibilité.

« Rappelons la rapidité avec laquelle Investissement Québec s'est ajustée, dans une situation tout à fait exceptionnelle et dans un contexte de télétravail, pour analyser plus de 1 800 demandes depuis le début de la mise en place du PACTE. En effet, nos employés se sont mobilisés pour gérer rapidement toutes ces demandes, incluant la mise en place dans un temps record de nouvelles infrastructures à notre centre d'appels et le redéploiement de nombreux employés vers ce secteur afin de diriger les entreprises et de répondre adéquatement à leurs questions. »

# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités



## Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 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 que le MEI et IQ gèrent efficacement les mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le MEI voit à ce que les programmes d'aide soient élaborés sur la base d'analyses adéquates en considérant la situation d'urgence et disposent de modalités d'application cohérentes et bien définies.</li> <li>■ IQ s'appuie sur des analyses rigoureuses, objectives et équitables afin de sélectionner les entreprises bénéficiaires, et de déterminer la forme et le montant de l'aide qui leur est accordée en vertu du PACTE.</li> <li>■ Le MEI accompagne les MRC dans la mise en place d'un processus favorisant le traitement adéquat des demandes d'aide en vertu du PAUPME.</li> <li>■ Le MEI réalise un suivi diligent de la mise en œuvre des programmes par IQ et les MRC, et applique les correctifs appropriés lorsque nécessaire, notamment en fonction de l'évolution de la pandémie.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 22 octobre 2021.

L'audit porte sur la gestion exercée par le MEI en ce qui concerne le PACTE et le PAUPME, ainsi que sur la surveillance qu'il effectue auprès d'IQ et des MRC, soit les mandataires à qui il a confié la mise en œuvre de ces programmes. Il porte également sur la manière dont les mandataires administrent les ressources qui leur sont confiées par le MEI pour venir en aide aux entreprises touchées par les répercussions de la pandémie de COVID-19.

Nous avons réalisé des entrevues auprès des membres du personnel du MEI, d'IQ et des 5 MRC sélectionnées ou de leurs organismes délégataires, le cas échéant. De plus, nous avons analysé divers documents et données relatifs à l'élaboration, à l'administration et au suivi de ces programmes.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'avril à août 2021. Ils portent sur la période du 1<sup>er</sup> mars 2020 au 31 mars 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations postérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué un échantillonnage par choix raisonné. En ce qui concerne le PAUPME, le choix des 5 MRC dont les pratiques ont été analysées est notamment basé sur l'importance de l'aide qu'elles ont accordée, le nombre de demandes d'aide qu'elles ont traitées et le taux d'acceptation de celles-ci. Pour chacune de ces MRC, nous avons vérifié les dossiers soumis par une dizaine d'entreprises bénéficiaires. Pour ce qui est du PACTE, nous avons vérifié les dossiers de 22 entreprises bénéficiaires qui ont été sélectionnées notamment en fonction de l'importance de l'aide et du secteur d'activité des entreprises. Nos travaux n'avaient pas comme objectif de se prononcer sur la pertinence d'accorder de l'aide à ces entreprises.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des mesures d'aide aux entreprises touchées par la pandémie sous la responsabilité du MEI, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

## Rôles et responsabilités des entités

---

- MEI** Les principales responsabilités du MEI sont précisées dans la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation*. Celles qui sont pertinentes dans le cadre de notre mandat sont les suivantes :
- Le ministre est responsable des sommes qu'il confie à une instance locale ou à toute autre organisation avec laquelle il agit en concertation dans le cadre d'une mesure, de même qu'il peut administrer les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement économique, d'appui à la recherche ou à l'innovation.
  - Le ministre est responsable de la mise en œuvre des politiques, des stratégies de développement et des programmes qu'il établit et des autres mesures qu'il prend.
  - Le ministre peut toutefois confier, même en totalité, cette mise en œuvre à Investissement Québec par un mandat donné en vertu de sa loi constitutive ; il en surveille la mise en œuvre.
  - Lorsqu'un organisme ou un ministère, autre qu'Investissement Québec, est impliqué, le ministre doit coordonner l'exécution du mandat et la collaboration de tous les acteurs concernés.
  - Dans l'exercice de ses responsabilités et en prenant en charge la coordination des acteurs concernés, le ministre peut notamment obtenir des ministères et des organismes du gouvernement les renseignements qu'il estime nécessaires.
- 

- IQ** Les responsabilités d'IQ sont précisées dans la *Loi sur Investissement Québec*. Celles qui sont pertinentes dans le cadre de notre mandat sont les suivantes :
- Dans le cadre de sa mission, la société administre tout programme d'aide financière élaboré par le gouvernement en vertu de la loi ou que ce dernier désigne.
  - La société est responsable, envers le gouvernement ou, selon le cas, le ministre, de l'administration de ces programmes et de l'exécution des mandats que le gouvernement ou le ministre lui confie.
  - La société est tenue, dans l'administration des programmes d'aide financière et l'exécution des mandats que lui confie le gouvernement ou, selon le cas, le ministre, de se conformer aux directives que lui donne le ministre.
  - La société transmet au ministre, selon la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine, tout renseignement relatif à l'administration des programmes d'aide financière et à l'exécution des mandats que lui confie le gouvernement.
-

CHAPITRE 6

## Registre foncier et cadastre : accès et gestion de l'information foncière

Audit de performance

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

## EN BREF

Le registre foncier et le cadastre du Québec permettent de consulter l'information foncière sur les propriétés privées situées sur tout le territoire québécois. L'accessibilité de cette information est importante, puisqu'elle permet aux professionnels du domaine foncier ainsi qu'à tous les citoyens d'obtenir de l'information sur ces propriétés. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a la responsabilité de gérer le registre foncier et le cadastre.

Le MERN tarde à améliorer l'accès à cette information pour mieux répondre aux besoins des grands utilisateurs du registre foncier et du cadastre (ex. : les notaires et les arpenteurs-géomètres), comme à ceux des citoyens. De plus, le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové.

Par ailleurs, une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer l'accès à l'information du registre foncier et du cadastre. Pourtant, le MERN dispose d'un excédent cumulé important, constitué principalement à partir des droits perçus auprès des utilisateurs du système foncier. Enfin, la reddition de comptes sur les coûts et les revenus de tarification des activités financées par le fonds manque de transparence.

# CONSTATS

---

1

Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

2

Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué.

3

Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds.

# ÉQUIPE

**Jacques Hébert**  
Vérificateur général adjoint

**Lucie Roy**  
Directrice d'audit

**Emmanuel Caron**  
**Audrey Cliche**  
**Félix Lacouline**

## SIGLE

**MERN** Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	197
Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs. ....	200
Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué. ....	205
Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds. ....	213
Recommandations.....	217
Commentaires de l'entité auditée.....	218
Renseignements additionnels.....	221



## MISE EN CONTEXTE

- 1 Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a le mandat de rendre accessible l'information sur les propriétés foncières privées du Québec. Le système qui contient et diffuse cette information est composé du registre foncier et du cadastre.
- 2 Le registre foncier permet de publier toutes les transactions immobilières réalisées au Québec depuis sa création en 1841. Le cadastre est un registre qui présente le plan de l'ensemble des propriétés foncières privées du Québec. Les propriétés y sont représentées par des lots dont chacun porte un numéro distinct. Le plan cadastral montre les mesures, la superficie, la forme et la position de chaque lot.
- 3 Le MERN est également responsable de gérer le Fonds d'information sur le territoire. Ce fonds est voué notamment au financement des activités liées au registre foncier et au cadastre, dont celles de la rénovation cadastrale, qui doit s'autofinancer au moyen d'une tarification, en vertu d'un décret de 1992. Les rôles et responsabilités du MERN sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

- 4 L'administration du système foncier constitue une fonction stratégique pour l'économie du Québec puisque, selon le MERN, elle permet de soutenir l'efficacité du marché immobilier, en contribuant :
  - à la protection des droits fonciers des citoyens et des entreprises ;
  - à la transparence et à la stabilité du marché immobilier.
- 5 Le 12 mai 2021, le territoire privé du Québec couvert par le système foncier comptait environ 4,5 millions de lots, et la valeur de ces actifs immobiliers se chiffrait à 1 310,6 milliards de dollars selon les données publiées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.
- 6 Par ailleurs, le coût des activités liées au registre foncier et au cadastre est financé par des revenus de tarification. Le MERN est assujéti à la Politique de financement des services publics du ministère des Finances. Cette politique vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services publics<sup>1</sup> pour en maintenir la qualité, la pérennité et l'accessibilité, ainsi qu'à assurer la transparence et la reddition de comptes du processus tarifaire. Au 31 mars 2020, le Fonds d'information sur le territoire présentait un excédent cumulé important, qui s'élevait à 627,9 millions de dollars.

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

- 7 Le premier objectif de l'audit était de nous assurer que le MERN gère de manière efficace le registre foncier et le cadastre afin de rendre accessible aux citoyens une information foncière de qualité. Le deuxième objectif était de déterminer si le ministère administre le Fonds d'information sur le territoire de manière efficace.

1. Dans le rapport, le terme « service », lorsqu'il est employé seul, réfère à la fois aux biens et aux services fournis.

8 Nos travaux ont porté sur une période de trois ans, soit du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2020. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

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

## Registre foncier et cadastre du Québec

10 Depuis le milieu des années 1980, le MERN a lancé des projets majeurs d'amélioration du système foncier du Québec, en particulier la réforme du cadastre et l'informatisation du registre foncier. Ces projets sont décrits plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

11 Le MERN a entrepris la réforme du cadastre au milieu des années 1980. En 1992, il a procédé à une réévaluation complète des travaux de rénovation cadastrale. Au terme de cette réforme, dont la fin est prévue pour 2022, un peu plus d'un milliard de dollars aura été investi afin de représenter fidèlement sur un plan informatisé l'ensemble des propriétés privées du Québec. Le cadastre indique les limites des propriétés ; il ne les détermine pas. Il est mis à jour en continu et peut être consulté en ligne sur Infolot. L'ensemble des plans cadastraux du Québec se trouvent également dans le registre foncier.

12 Le registre foncier permet aussi de consulter l'historique des transactions immobilières relatives à chacun des lots. L'inscription d'une transaction immobilière ou d'un contrat dans le registre foncier a pour effet de rendre publics les droits (ex. : ventes, hypothèques et servitudes) qu'une personne détient et de donner un rang à ces droits. Une fois qu'ils sont publiés, nul ne peut prétendre ignorer leur existence. Ils sont opposables aux tiers, c'est-à-dire qu'ils peuvent être invoqués à l'encontre des personnes qui n'ont pas pris part à la transaction ou au contrat. En 2019-2020 seulement, le nombre d'inscriptions au registre foncier et de consultations de l'information qu'il contient a atteint près de 15 millions. Un vaste programme d'informatisation du registre foncier a été enclenché en octobre 2001. Le registre foncier est maintenant accessible en ligne.

13 Les sommes perçues par le MERN pour l'inscription ou la consultation d'information dans le registre foncier et le cadastre sont versées dans le Fonds d'information sur le territoire. Ce fonds, constitué en 2011, sert également depuis 2013 au financement d'autres activités du MERN, telles que la cartographie, la géodésie et l'arpentage.

14 Les principaux utilisateurs du registre foncier et du cadastre sont les notaires et les avocats, les arpenteurs-géomètres, les villes et les municipalités régionales de comté, les acteurs du marché immobilier (ex. : institutions financières, courtiers immobiliers et évaluateurs agréés) et les citoyens. La figure 1 présente des exemples d'utilisation du système foncier.

**FIGURE 1** Portrait des utilisateurs du registre foncier et du cadastre<sup>1</sup>



1. Le Greffe de l'arpenteur général du Québec et le Registre du domaine de l'État ne sont pas inclus puisqu'ils concernent le territoire public. Ces derniers sont consultés au besoin par les professionnels du domaine foncier dans le cadre d'une transaction immobilière concernant une propriété privée.

Le MERN tarde à effectuer des changements dans le système foncier pour améliorer l'accès à l'information et ainsi mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

## Qu'avons-nous constaté ?

15 Bien qu'ils soient familiers avec le registre foncier en ligne et Infolot, les professionnels du domaine foncier éprouvent fréquemment de la difficulté à trouver rapidement certaines informations, par exemple les servitudes. Ces outils sont d'autant plus complexes d'utilisation pour les utilisateurs occasionnels.

16 En outre, le MERN n'a pas de plan global de l'évolution des différents outils technologiques relatifs à l'information foncière. Par conséquent, il multiplie les projets d'amélioration des outils existants et prévoit même en ajouter un nouveau, sans orienter ses efforts pour simplifier la vie des utilisateurs et faciliter l'accès à l'information.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

17 L'accessibilité de l'information foncière est importante, puisqu'elle permet aux professionnels du domaine foncier comme à tous les citoyens d'obtenir de l'information sur la propriété des immeubles.

18 Les professionnels du domaine foncier doivent prendre en considération l'ensemble des actes relatifs à un lot pour établir sa propriété et connaître les droits qui grèvent l'immeuble (ex. : servitudes). La garantie de la validité d'un titre de propriété repose ainsi sur le jugement des professionnels qui, eux, prennent en compte les informations disponibles dans le registre foncier ou le cadastre au moment où ils consultent ces registres.

---

### Immeuble

Un immeuble est un bien qui ne peut par sa nature être déplacé. Ainsi, dans le domaine foncier, un terrain avec ou sans bâtiment est considéré comme un immeuble, et il est représenté dans le plan cadastral par un lot.

19 Par ailleurs, à l'échelle gouvernementale, la Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023 demande à l'administration publique d'offrir des services publics plus rapides et intuitifs, propulsés par le numérique. Il est par conséquent important que le MERN s'adapte et repense la manière dont il offre ses services aux citoyens.

## Ce qui appuie notre constat

### Des problèmes persistent

#### Pour les grands utilisateurs de l'information foncière

20 Les professionnels du domaine foncier éprouvent régulièrement de la difficulté à trouver rapidement certaines informations dans le registre foncier et dans le cadastre.

21 Ces professionnels peuvent être appelés à consulter chacun des documents relatifs à un lot qui ont été publiés au registre foncier à chacune des transactions immobilières. Ils doivent commencer leurs recherches en consultant les documents les plus récents, puis remonter dans le passé en consultant les documents antérieurs. Ces documents peuvent être liés à des transactions immobilières réalisées avant la rénovation cadastrale du lot. Cet exercice est devenu de plus en plus complexe avec le temps, puisque le nombre de documents à considérer augmente au rythme de la publication des actes.

22 De plus, certains droits fonciers s'avèrent difficiles à trouver au moyen des outils en ligne du MERN. Par exemple, les servitudes relatives aux lots ne sont pas illustrées dans le plan cadastral, de sorte que leur identification et leur localisation nécessitent la consultation de nombreux documents dans le registre foncier. Il en va de même pour les réseaux de services publics (ex. : voies ferrées et réseaux de télécommunication) et pour les droits réels d'exploitation des ressources de l'État (ex. : concessions minières). Le seul moyen de repérer ces informations dans le registre foncier est d'effectuer une recherche avec le nom de la circonscription foncière et le nom de la personne qui détient le droit. Le Québec est divisé en 73 circonscriptions foncières.

---

#### Grands utilisateurs

Les professionnels du domaine foncier, en particulier les notaires et les arpenteurs-géomètres, sont les plus grands utilisateurs du registre foncier et du cadastre.

---

#### Servitude

Une servitude est un droit d'utiliser le terrain d'une autre personne, par exemple pour avoir accès à un terrain attenant, ou d'empêcher certains usages par le propriétaire.

23 Par ailleurs, bien qu'Infolot permette aux professionnels du domaine foncier de consulter le plan cadastral rénové, il ne permet pas de voir les éléments physiques d'un lot, tel l'emplacement de la rive d'un cours d'eau, ni de situer les constructions, tels les bâtiments ou les clôtures. Cela peut toutefois se faire au moyen de prises de vues effectuées depuis un avion ou un satellite. Infolot permet d'afficher des images prises par satellite, par contre ces images disparaissent lorsque le professionnel les agrandit pour les analyser. Qui plus est, Infolot ne donne pas accès aux orthophotographies du MERN. Pourtant, à l'origine, cet outil devait offrir la flexibilité technologique requise pour l'intégration de ces images afin de répondre à de nouveaux besoins des utilisateurs.

---

### Orthophotographie

Une orthophotographie est une image obtenue à partir d'une ou de plusieurs photographies aériennes, dont les déformations causées par l'inclinaison des axes de prise de vue, la distorsion de l'objectif et le relief ont été corrigées.

24 Enfin, le système foncier actuel ne donne pas accès aisément aux autres sources d'information gouvernementales qui doivent être prises en compte par les professionnels du domaine foncier, ce qui complexifie l'analyse des titres de propriété. Ces renseignements se trouvent dans d'autres registres. À titre d'exemple, les professionnels du domaine foncier doivent consulter le Répertoire des terrains contaminés pour évaluer si une propriété a été contaminée par des activités industrielles et commerciales ou par un déversement accidentel. Ils doivent aussi consulter le Registre du patrimoine culturel du Québec pour évaluer si la proximité d'un élément du patrimoine culturel protégé par un statut légal constitue une contrainte pour une propriété. D'ailleurs, ce problème a été mentionné lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 35, qui ont précédé l'adoption de la *Loi visant à moderniser certaines règles relatives à la publicité foncière et à favoriser la diffusion de l'information géospatiale*, en septembre 2020.

25 Soulignons que les ordres représentant les professionnels du domaine foncier ont informé le MERN des problèmes vécus par leurs membres. Par exemple, à l'issue d'un forum organisé conjointement en octobre 2017 par la Chambre des notaires du Québec, l'Ordre des arpenteurs-géomètres du Québec et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, ils ont adressé des recommandations au ministère, dont l'une privilégiait la représentation des servitudes dans le cadastre.

26 Par ailleurs, toujours en 2017, la Direction générale de l'arpentage et du cadastre du MERN a comparé le cadastre du Québec avec les meilleures pratiques recensées à l'international. Elle a alors constaté que le cadastre actuel répond adéquatement à plusieurs grands principes reconnus, notamment parce qu'il est informatisé et qu'il est mis à jour en temps réel. Cependant, cette analyse lui a aussi permis de relever des aspects à améliorer, par exemple la représentation spatiale de l'ensemble des droits fonciers dans le plan cadastral, dont les servitudes.

27 Par la suite, cette direction générale s'est intéressée à la création d'un cadastre des servitudes, qui consiste à représenter sur un plan les servitudes inscrites au registre foncier qui sont toujours actives. L'immatriculation des propriétés correspondant à des infrastructures de réseaux de services publics a également été envisagée. Dans un rapport produit en avril 2018, elle recommandait la réalisation d'une étude d'opportunité afin de valider les besoins et de déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre ce projet. Au 31 mai 2021, le MERN n'avait pas encore réalisé cette étude.

## Pour les utilisateurs occasionnels de l'information foncière

28 Parce que le registre foncier et Infolot sont accessibles par Internet, ils sont également consultés par des utilisateurs occasionnels, qui souhaitent accéder facilement aux informations foncières et être autonomes dans leurs recherches. Toutefois, selon les informations obtenues du ministère, ces derniers sont confrontés à divers problèmes lorsqu'ils effectuent leurs recherches.

29 D'une part, la séparation des deux outils crée de la confusion, puisque les utilisateurs occasionnels s'attendent à accéder à l'ensemble de l'information foncière à partir d'Infolot. L'existence de deux outils contribue également à complexifier les procédures. En effet, chaque outil exige un nom d'utilisateur et un mot de passe spécifique, en plus de proposer des modes de facturation différents : le registre foncier tarifie par nombre de documents consultés, alors qu'il est requis d'avoir un abonnement pour accéder à l'ensemble de l'information disponible sur Infolot.

30 D'autre part, les deux outils ne favorisent pas une navigation conviviale. Par exemple, la page d'accueil d'Infolot est complexe, de même que l'interface utilisée pour explorer le registre foncier. Il n'est également pas possible d'effectuer des recherches par adresse postale dans le registre foncier pour repérer un lot, alors que cela est possible dans Infolot. De plus, le registre foncier utilise un vocabulaire spécialisé qui complexifie l'accès à l'information (figure 2). Enfin, le fait que ce dernier ne soit pas accessible à partir d'une tablette ou d'un téléphone intelligent et qu'il ne soit pas optimisé pour les navigateurs Web actuels peut également en restreindre l'accès.

### Utilisateurs occasionnels

Les citoyens et les courtiers immobiliers sont des utilisateurs occasionnels de l'information foncière.

**FIGURE 2** Complexité du vocabulaire utilisé dans le menu permettant de consulter le registre foncier



31 Le MERN est au fait des problèmes vécus par les utilisateurs occasionnels du registre foncier et d'Infolot. Il dispose en effet de plusieurs sources d'information à ce sujet. Par exemple, il a mené des consultations en 2011 et en 2020 auprès de ses employés en contact avec les utilisateurs. De plus, il analyse les commentaires écrits des utilisateurs. Soulignons que le ministère a commencé la planification des consultations qu'il prévoit réaliser en 2021-2022 afin de valider les besoins des utilisateurs occasionnels du registre foncier et d'Infolot, de même que ceux des professionnels du domaine foncier.

## **Absence d'un plan global de l'évolution des infrastructures technologiques**

32 Le MERN n'a pas de plan global de l'évolution de ses infrastructures technologiques relatives à l'information foncière, afin d'en faciliter l'accès et de simplifier la vie des utilisateurs. De fait, le ministère mène en parallèle un plan de modernisation du registre foncier et un projet visant à faire évoluer la prestation de services d'Infolot. À cela s'ajoute une solution d'affaires en élaboration intitulée *Géo-immobilier*, qui sera destinée à diffuser de manière intégrée l'information géospatiale et foncière détenue par le gouvernement et le milieu municipal sur les propriétés, par exemple la présence de zones inondables, l'emplacement des bâtiments et les orthophotographies. Or, cet outil ne remplacera ni le registre foncier ni Infolot. Il s'ajoutera à ces deux outils de consultation de l'information foncière sur le territoire privé et aux registres qui permettent de consulter des informations sur le territoire public, par exemple le Registre du domaine de l'État. Soulignons que les trois projets sont portés par différentes directions générales du secteur du territoire du MERN, en l'occurrence la Direction générale du registre foncier, la Direction générale du soutien aux opérations et la Direction générale de l'information géospatiale.

33 Parmi les initiatives passées du MERN, un autre projet a été abandonné en 2014. Il s'agissait de la prestation électronique de services. Le projet consistait à mettre en place un guichet unique pour l'ensemble des services offerts par le secteur du territoire du MERN, qui regroupe les informations foncières et géographiques. Ce projet visait à offrir des outils modernes de recherche, comme le repérage sur une carte interactive, la navigation interregistres et l'identifiant unique, et ce, dans un environnement plus convivial. Il a été abandonné, notamment parce qu'il n'a pas fait consensus parmi les directions générales impliquées, entre autres celles du secteur du territoire.

## CONSTAT 2

Le MERN n'agit pas toujours avec promptitude pour confirmer et corriger les inexactitudes dans le plan cadastral rénové. De plus, le processus de révision est peu communiqué.

### Qu'avons-nous constaté ?

34 Le MERN tarde à agir concernant des mandats qui présentent des risques élevés d'inexactitudes dans le plan cadastral rénové, alors qu'il est au fait de l'existence potentielle de ces inexactitudes. Ce plan cadastral est présumé exact jusqu'à preuve du contraire.

35 Par ailleurs, le processus de révision offert aux propriétaires fonciers susceptibles d'être confrontés à des inexactitudes à la suite des travaux de rénovation cadastrale est peu communiqué. De plus, il comprend une étape qui n'a pas toujours de valeur ajoutée pour ces propriétaires.

36 Les dossiers que nous avons consultés montrent que les fiches d'analyse et les plans de travail, préparés pour donner suite à une demande de révision initiale ou à une plainte, ne sont pas suffisamment documentés. Cela ne montre pas que le MERN effectue une analyse complète de la démarche des experts fonciers qui ont réalisé les travaux de rénovation cadastrale. Également, les justifications obtenues de ces experts et consignées dans ces dossiers sont insuffisantes.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

37 La *Loi favorisant la réforme du cadastre québécois*, adoptée en 1985, confie au MERN le mandat de procéder à la rénovation cadastrale du territoire et d'assurer la mise à jour régulière des plans cadastraux.

38 La rénovation cadastrale contribue à réaliser un cadastre informatisé et polyvalent qui représente fidèlement le morcellement foncier de l'ensemble du territoire privé du Québec. Une présomption d'exactitude est conférée au plan cadastral rénové. À titre de maître d'œuvre de la réforme, le MERN est responsable de contrôler la qualité des travaux de rénovation cadastrale et d'assurer l'intégrité des données du cadastre. Les travaux ont touché les propriétaires de près de 3,8 millions de lots qui devaient être rénovés.

39 La qualité des travaux de rénovation et des données cadastrales qui en découlent est indispensable à l'atteinte des objectifs de la réforme, mais aussi au bon fonctionnement du marché immobilier. Grâce à une représentation présumée exacte et fiable de l'ensemble des propriétés privées, le cadastre du Québec contribue à assurer une meilleure protection des droits fonciers des propriétaires.

40 En 2008, la Commission de l'administration publique a fait un suivi de la réforme cadastrale. Les membres de la commission ont alors été préoccupés par la façon de régler les différends provoqués par les travaux de rénovation cadastrale. Ils ont constaté que des propriétaires fonciers étaient susceptibles d'assumer des frais pour faire valoir leurs droits à la suite d'erreurs commises par des arpenteurs-géomètres engagés par le ministère. Ils ont alors recommandé au MERN de proposer un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends. En réponse à cette recommandation, le ministère a créé le comité de révision du plan cadastral en 2010, une instance neutre et indépendante.

## Ce qui appuie notre constat

### Retard à corriger des inexactitudes dans le plan cadastral rénové

41 Pour réaliser les travaux de rénovation cadastrale, le MERN a découpé le territoire de manière à octroyer 1 295 mandats à des firmes d'arpenteurs-géomètres (figure 3). Il a ensuite mis en œuvre différents mécanismes pour contrôler la qualité des plans issus des travaux de rénovation. Ces mécanismes sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Le ministère est ainsi en

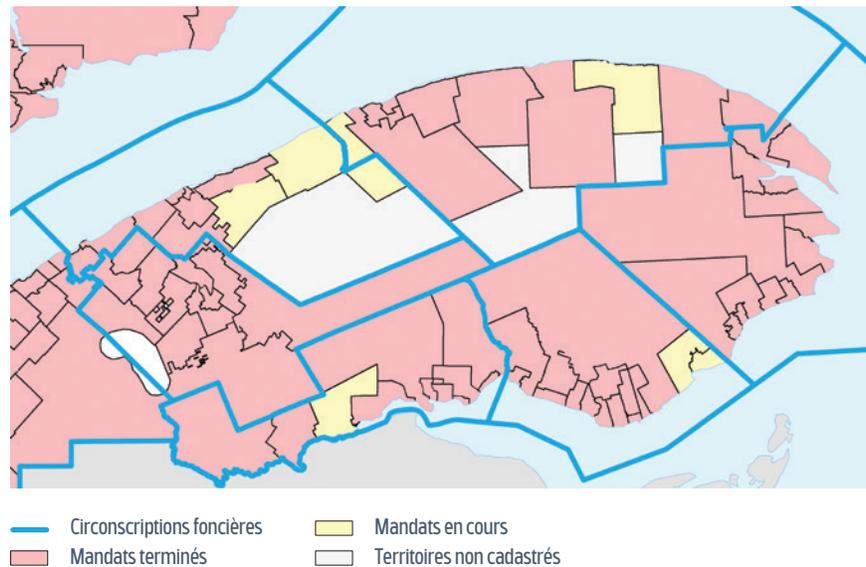
mesure d'identifier des mandats susceptibles de présenter des inexactitudes dans le plan cadastral rénové. Toutefois, il tarde à agir concernant des mandats présentant des risques élevés d'inexactitudes.

---

#### Mandat de rénovation cadastrale

Chaque mandat correspond à un secteur du territoire où des travaux de rénovation cadastrale sont réalisés. Les mandats ont été confiés à des experts fonciers externes.

**FIGURE 3** Représentation de mandats de rénovation cadastrale<sup>1</sup>



1. Les mandats illustrés ont été sélectionnés au hasard. Il ne s'agit pas nécessairement de mandats présentant des risques élevés d'inexactitude. La figure montre la situation au 7 juillet 2021.

42 En avril 2017, le MERN a identifié 25 mandats qui présentaient des risques élevés d'inexactitudes, sur les 758 mandats dont les plans avaient été officialisés depuis au moins cinq ans. Le ministère évaluait alors que ceux-ci devaient être repris dans une proportion de 50 %, ce qui représentait environ 54 000 lots sur un total de 102 114.

43 Un plan de reprise des travaux a été proposé pour vérifier les 54 000 lots et, si nécessaire, les corriger. Ce plan consistait à accorder 20 contrats de vérification de 2018-2019 à 2022-2023, en plus des deux contrats déjà prévus pour 2017-2018. Le coût total de ces contrats était alors évalué à 6,75 millions de dollars. Le ministère estimait qu'il s'agissait d'un plan avantageux, particulièrement pour les mandats dont les plans avaient été officialisés depuis de nombreuses années, étant donné qu'il n'était pas toujours en mesure de faire reprendre les travaux par l'expert foncier qui les avait faits aux frais de ce dernier. De plus, comme les travaux de reprise devaient être réalisés pour un montant forfaitaire à la suite d'un appel d'offres public, le coût unitaire par lot serait généralement moins élevé.

### Officialisation des plans

Les plans issus des travaux de rénovation cadastrale sont officialisés et les lots qu'ils contiennent sont mis en vigueur dans le registre foncier.

### Contrat de vérification

Il s'agit d'un contrat confié à un expert foncier externe pour la vérification et la correction de plusieurs lots, dans un secteur donné du territoire, à la demande du ministère.

44 Le MERN a accordé seulement 3 contrats de vérification de 2017-2018 à 2020-2021, alors qu'il projetait en accorder 14 durant cette période. Pour 2021-2022, un contrat était en voie d'être signé au 15 juin 2021 et deux appels d'offres publics avaient été lancés pour reprendre en partie 3 mandats. Le ministère justifie son retard principalement par la pénurie de main-d'œuvre chez les arpenteurs-géomètres.

45 Entre-temps, les problèmes associés aux 25 mandats présentant des risques élevés d'inexactitudes surgissent par l'entremise des demandes de révision des propriétaires fonciers. En effet, de 2017-2018 à 2019-2020, le ministère a traité 265 demandes de révision, qui ont engendré la correction de 1 228 lots. Dans 22 % des cas, la correction a été effectuée dans le cadre de 40 contrats ad hoc consentis par le MERN.

---

### Contrat ad hoc

Il s'agit d'un contrat consenti à un expert foncier externe pour le traitement ponctuel des demandes de révision des propriétaires fonciers.

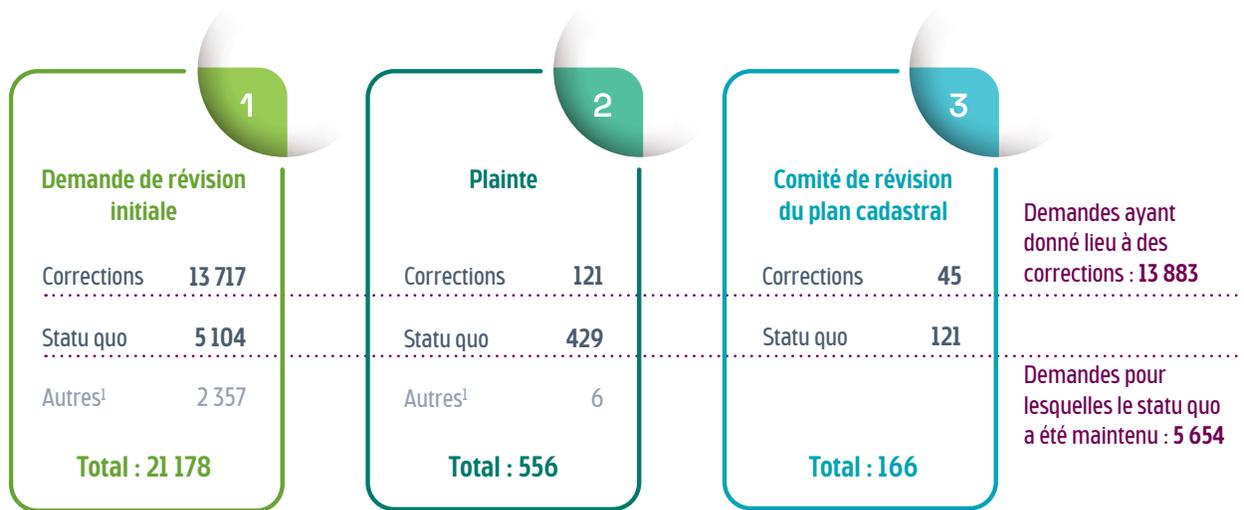
46 Procéder de façon ponctuelle avec des contrats ad hoc plutôt qu'avec des contrats de vérification n'est pas la façon la plus économique. En effet, la correction des lots avec des contrats ad hoc s'est faite au coût moyen de 497 dollars par lot. Ce coût est nettement supérieur au coût unitaire moyen pour les contrats de vérification, lequel est évalué par le MERN à 213 dollars. Soulignons qu'en 2017, le ministère estimait pouvoir reprendre les 54 000 lots à un coût moyen de 126 dollars par lot.

47 Le retard du ministère à réaliser son plan de reprise des travaux est susceptible d'engendrer des désagréments aux propriétaires fonciers. En effet, la représentation inexacte d'une propriété dans le plan cadastral rénové peut causer des retards indus lors de la construction, de la rénovation ou de la vente d'une propriété, en plus de créer de l'incertitude relativement aux limites sur lesquelles portent les droits fonciers du propriétaire.

## Inefficience du processus de révision

48 Le citoyen qui est en désaccord avec la représentation de sa propriété dans le plan cadastral rénové adresse une demande de révision initiale au MERN. Si le désaccord persiste au terme du traitement de sa demande, il dispose de deux recours additionnels : la plainte, puis le recours au comité de révision du plan cadastral.

49 La figure 4 illustre ce processus ainsi que le nombre de dossiers traités à chacune des étapes du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 30 septembre 2020. On peut y voir que des corrections ont été apportées à l'une ou l'autre des trois étapes du processus pour 13 883 demandes. En revanche, le ministère et le comité de révision ont conclu que l'expert foncier avait pris les moyens adéquats pour justifier son opinion professionnelle dans le cas de 5 654 demandes et, par conséquent, aucune correction n'a été apportée (statu quo).

**FIGURE 4** Conclusions aux demandes traitées entre le 1<sup>er</sup> avril 2010 et le 30 septembre 2020

1. La catégorie « Autres » désigne une modification cadastrale autre qu'une correction. Il peut s'agir par exemple d'un regroupement de lots.

## Processus de révision peu communiqué

50 La stratégie de communication du MERN pour informer le propriétaire foncier des recours qui existent pour faire valoir son insatisfaction concernant la représentation de sa propriété dans le plan cadastral rénové manque de transparence.

51 D'abord, sur son site Web, le ministère présente seulement la première étape de son processus de révision, soit la demande de révision initiale.

52 Ensuite, lorsque le MERN conclut qu'il n'y a pas lieu de corriger le plan cadastral rénové, la lettre transmise au propriétaire foncier pour l'informer du rejet de sa demande de révision initiale est muette concernant les recours additionnels offerts par le ministère. En effet, le propriétaire est simplement dirigé vers un professionnel du domaine foncier pour une consultation à ses frais. Il n'est nullement informé de la possibilité de faire réviser la conclusion de sa demande par un deuxième arpenteur-géomètre du ministère en déposant une plainte.

53 Par ailleurs, le propriétaire foncier est informé de la possibilité de soumettre son dossier au comité de révision du plan cadastral seulement lorsqu'il reçoit une réponse négative à sa plainte et non pas lors de la réponse à la demande de révision initiale.

54 Pourtant, le Protecteur du citoyen, que le MERN a consulté en 2009 avant de mettre en place son comité de révision du plan cadastral, lui avait notamment suggéré d'informer tous les propriétaires concernés par une demande de révision de l'existence du recours à un comité de révision. En dépit de cette observation, le ministère n'a pas adapté sa stratégie de communication.

55 Le peu d'information disponible sur le processus de révision a comme conséquence que le propriétaire foncier ne sait pas comment régler le différend provoqué par les travaux de rénovation cadastrale ni à qui s'adresser pour le faire. Dans ce contexte, certains citoyens peuvent abandonner leurs démarches même s'ils sont confrontés à un réel problème de représentation de leur propriété dans le plan cadastral rénové.

## Deuxième étape ayant peu de valeur ajoutée pour le citoyen

56 La deuxième étape du processus de révision, c'est-à-dire la plainte, alourdit parfois inutilement le processus pour le citoyen, notamment lorsqu'il n'a pas de nouveaux documents à présenter à l'appui de sa plainte.

57 En effet, la plainte suit le même parcours de traitement que la demande de révision initiale. Ce parcours est présenté dans la section Renseignements additionnels. Bien que l'analyse de la plainte soit réalisée par un arpenteur-géomètre différent de celui qui a analysé la demande de révision initiale, la plainte est traitée par la même unité administrative du MERN.

58 Une telle étape n'existe pas dans les processus de révision des ministères et des organismes gouvernementaux qui ont inspiré le MERN lors de la mise en place de son comité de révision du plan cadastral. Dans ces entités, les citoyens accèdent à une instance neutre et indépendante dès qu'ils sont en désaccord avec la conclusion à l'égard de leur demande de révision, sans étape intermédiaire. Par exemple, le processus de révision de Retraite Québec permet au citoyen insatisfait de la décision rendue de la contester devant le Tribunal administratif du Québec.

59 Dans ses observations de 2009, le Protecteur du citoyen suggérait que les demandes des propriétaires fonciers insatisfaits de la conclusion du ministère à la suite de leur demande de révision puissent être transmises directement au comité de révision du plan cadastral.

60 Nous avons analysé 20 dossiers qui ont franchi les différentes étapes du processus de révision du MERN, dont 15 dossiers qui ont franchi celle de la plainte. Pour la majorité de ces dossiers, l'étape de la plainte n'a pas eu de valeur ajoutée. Voici deux exemples qui le démontrent.

61 Un citoyen a déposé une plainte en décembre 2018 pour contester la conclusion du ministère à l'égard de sa demande de révision initiale. Il n'avait aucun nouveau document à soumettre et manifestait explicitement le désir que son dossier soit analysé par le comité de révision du plan cadastral. Cependant, après avoir analysé la plainte, le ministère a maintenu sa conclusion et fermé le dossier en avril 2019. Le propriétaire foncier a finalement été entendu par le comité de révision en juin 2019, et le comité a recommandé d'apporter une correction au plan cadastral rénové en juillet 2019.

62 Un autre citoyen a déposé une plainte en mars 2017, dans laquelle il demandait au ministère de se positionner de façon indépendante de l'expert foncier ayant réalisé les travaux de rénovation cadastrale sur sa propriété. Néanmoins, le ministère a tout de même adressé une demande de justification à cet expert foncier, qui, en l'absence d'information additionnelle, a maintenu son opinion professionnelle. Ce n'est qu'une fois que le ministère a confirmé qu'il maintenait sa conclusion que le citoyen a pu présenter son dossier au comité de révision du plan cadastral. Il a présenté son dossier en novembre 2017, et le comité a recommandé une correction cadastrale en janvier 2018.

## Documentation insuffisante des analyses réalisées pour donner suite aux demandes de révision initiales et aux plaintes

63 Le MERN a la responsabilité de s'assurer que les travaux de rénovation cadastrale effectués par les experts fonciers qu'il a mandatés sont suffisants pour soutenir la présomption d'exactitude du plan cadastral rénové. De plus, le rôle lui revient de prendre les mesures nécessaires dans les cas où l'exactitude du plan cadastral rénové est compromise, par exemple en demandant des travaux additionnels ou en référant des dossiers au comité de révision. Il a aussi la responsabilité d'autoriser, s'il y a lieu, les corrections. Les rôles et responsabilités du MERN à cet égard sont présentés de façon plus détaillée dans la section Renseignements additionnels.

64 Dans 13 des 20 dossiers analysés, la documentation ne permet pas de montrer que le ministère a pris tous les moyens pour confirmer que le plan cadastral rénové était exempt d'inexactitudes. D'une part, les fiches d'analyse et les plans de travail consultés ne sont pas suffisamment documentés pour montrer que le traitement est uniforme pour toutes les analyses réalisées. D'autre part, le ministère s'est contenté de justifications incomplètes de la part des experts fonciers qui ont réalisé les travaux de rénovation cadastrale, même si celles-ci sont importantes pour conclure sur l'intégrité des données cadastrales. Ainsi, le MERN a souvent fermé des dossiers hâtivement, sans avoir pris tous les moyens requis pour pouvoir autoriser des corrections au plan cadastral rénové si nécessaire. Voici le type de lacunes observées dans la majorité des dossiers analysés, illustré à l'aide de deux cas.

Exemple	Lacune	Explications
Exemple 1	Analyse incomplète et questionnement insuffisant	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La fiche d'analyse et le plan de travail pour donner suite à la demande de révision initiale ne sont pas suffisamment documentés pour montrer que l'analyse est complète.</li> <li>■ La fiche d'analyse et le plan de travail pour donner suite à la plainte sont plus élaborés. Toutefois, le MERN disposait de l'information pertinente pour mener une analyse complète dès la demande de révision initiale, puisque le seul document ajouté par le propriétaire à l'étape de la plainte est un extrait de son rôle d'évaluation, ce qui a peu d'impact sur l'analyse du MERN.</li> <li>■ Les justifications fournies par l'expert foncier dans le cadre de la demande de révision initiale et de la plainte sont en contradiction avec les principes de la <i>Loi sur les arpentages</i>. Il y a absence de questionnement de la part du MERN sur ces contradictions.</li> </ul>
Exemple 2	Fermeture hâtive du dossier malgré des justifications incomplètes	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La fiche d'analyse de la demande de révision initiale témoigne d'une analyse critique et rigoureuse effectuée par le MERN, ce qui lui a permis de poser d'excellentes questions à l'expert foncier sur les justifications qu'il avait fournies.</li> <li>■ Les justifications fournies par l'expert foncier sont incomplètes. Le MERN a fermé la demande de révision initiale et la plainte, même en l'absence de justifications aptes à soutenir l'exactitude du cadastre.</li> </ul>

65 En fait, les procédures destinées aux techniciens et aux arpenteurs-géomètres du MERN pour le traitement des demandes de révision sont peu explicites quant à l'information à indiquer dans la fiche d'analyse pour statuer sur une inexactitude potentielle dans le plan cadastral rénové. De plus, dans ses lettres de demande de justifications adressées aux experts fonciers, le MERN ne précise pas ses attentes sur l'information à lui transmettre pour soutenir leurs opinions professionnelles à l'égard de l'exactitude du plan cadastral rénové. Il en résulte un manque d'uniformité dans la documentation des analyses réalisées et des justifications reçues pour répondre aux demandes de révision initiales et aux plaintes.

66 Pourtant, le MERN possède l'expertise requise pour apprécier les travaux réalisés par les experts fonciers, étant donné qu'il emploie des arpenteurs-géomètres. Dans le contexte où le Fonds d'information sur le territoire présente un important excédent cumulé (constat 3), le MERN a également la capacité financière pour mandater un expert foncier indépendant qui procéderait aux vérifications et aux corrections requises lorsque l'exactitude du plan cadastral rénové est compromise.

67 L'approche du ministère dans la plupart des dossiers analysés tend toutefois à laisser au citoyen le fardeau de poursuivre ses démarches pour faire valoir ses droits, soit en recourant à un professionnel du domaine foncier ou en poursuivant ses démarches auprès du ministère. Dans le premier cas, le citoyen est contraint de payer pour défendre ses droits. Dans le deuxième, il se bute à un processus de révision inefficace.

**CONSTAT 3**

Une partie des revenus de tarification et l'excédent cumulé du Fonds d'information sur le territoire ne sont pas utilisés pour améliorer les services, et le MERN n'a pas effectué une reddition de comptes complète sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds.

**Qu'avons-nous constaté ?**

68 Le Fonds d'information sur le territoire génère des excédents annuels importants. Depuis sa création, il y a près de 10 ans, il a réalisé un excédent annuel moyen de 36 millions de dollars. Ces excédents proviennent en majeure partie des droits perçus auprès des utilisateurs du registre foncier et du cadastre. Ces excédents sont préoccupants considérant que les infrastructures technologiques donnant accès à l'information foncière nécessitent des améliorations et que des travaux pourraient être réalisés pour corriger plus tôt des inexactitudes potentielles dans le plan cadastral rénové.

69 De plus, la reddition de comptes que le MERN effectue sur les coûts et les revenus de tarification des activités du fonds dans son rapport annuel de gestion manque de transparence. En effet, les coûts et les revenus de plusieurs activités et services n'y sont pas présentés. Ce portrait incomplet ne permet pas aux parlementaires d'apprécier la stratégie de tarification que le MERN a adoptée à l'égard des activités qui sont financées par le fonds.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

70 Le MERN est assujéti à la Politique de financement des services publics du ministère des Finances. Cette politique vise, par de meilleures pratiques tarifaires, à améliorer le financement des services pour en maintenir la qualité, ainsi qu'à assurer la transparence et la reddition de comptes du processus tarifaire. En conséquence, le MERN doit notamment :

- établir ses tarifs en fonction des coûts totaux de la prestation de ses services, selon un niveau de financement préétabli ;
- affecter les montants payés par les utilisateurs au financement des services tarifés ;
- effectuer une reddition de comptes sur sa tarification comportant notamment les revenus de tarification perçus et les coûts qui s'y rapportent.

71 Comme le Fonds d'information sur le territoire finance différentes activités, et que les services offerts sont de nature privée, mixte ou publique, le MERN doit effectuer une reddition de comptes complète sur les activités du fonds afin que les parlementaires puissent apprécier sa stratégie de tarification. Les différents types de services offerts sont définis dans la section Renseignements additionnels.

### Niveau de financement

Il s'agit de la proportion du coût d'un service qui est financée par un tarif. Le niveau de financement est établi par l'organisme qui fixe le tarif.

## Ce qui appuie notre constat

### Excédents annuels importants depuis plusieurs années

72 Depuis sa création, en juillet 2011, le Fonds d'information sur le territoire génère des excédents annuels significatifs. Pour les exercices 2011-2012 à 2019-2020, le fonds a réalisé un excédent annuel moyen de 36 millions de dollars. Ainsi, pour ces neuf années, ses revenus totaux excédaient ses dépenses de 26 % en moyenne. Au 31 mars 2020, l'excédent cumulé du fonds s'élevait à 627,9 millions de dollars. La figure 5 illustre les résultats financiers du fonds depuis sa création.

**FIGURE 5** Résultats financiers du Fonds d'information sur le territoire depuis sa création<sup>1</sup>



1. Au 31 mars 2020, la valeur comptable nette du plan cadastral était de 391 millions de dollars. Ce montant sera amorti jusqu'en 2036.

73 Les excédents annuels générés par le fonds sont attribuables principalement aux revenus perçus pour les activités du registre foncier et de la rénovation cadastrale (tableau 1). Ces revenus proviennent majoritairement des tarifs payés par les citoyens propriétaires pour inscrire une transaction immobilière. En effet, en 2019-2020, 76 % des revenus du fonds provenaient de ces inscriptions. L'existence de ces excédents annuels est préoccupante considérant que des problèmes vécus par les utilisateurs du registre foncier et du cadastre persistent, et que le MERN tarde à corriger les inexactitudes potentielles dans le plan cadastral rénové, comme nous l'avons évoqué précédemment.

## Reddition de comptes incomplète

74 Le rapport annuel de gestion 2019-2020 du MERN présente une information partielle concernant les coûts et les revenus de tarification associés aux activités financées par le fonds. Ces renseignements sont fournis uniquement pour les activités liées à la rénovation cadastrale, pour une partie des activités du cadastre et pour les activités d'information géographique. Leurs coûts combinés représentent 46 % des coûts totaux des activités financées par le fonds et leurs revenus, 36 % des revenus totaux. C'est donc dire que 54 % des coûts des activités financées par le fonds ne sont pas présentés dans le rapport annuel de gestion du MERN, dont les coûts des activités du registre foncier. Le MERN présente les principaux revenus de tarification du fonds dans une autre section de son rapport annuel de gestion, mais sans préciser les coûts des activités qu'ils permettent de financer.

75 En l'absence d'une information complète sur les revenus de tarification et les coûts des activités du fonds, les parlementaires ne sont pas en mesure d'évaluer la stratégie de tarification du MERN.

76 Le tableau 1 présente l'ensemble des coûts et des revenus que le MERN pourrait présenter dans son rapport annuel de gestion concernant les différentes activités financées par le fonds. Il a été élaboré à partir des données du MERN. La nature de chacune de ces activités et la provenance des revenus sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

**TABLEAU 1** Revenus et coûts des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire en 2019-2020 (en milliers de dollars)

	Registre foncier	Rénovation cadastrale <sup>1</sup>	Cadastre <sup>2</sup>	Information géographique <sup>3</sup>	Intégrité du territoire	Arpentage	Registre du domaine de l'État	Autres <sup>4</sup>	Total
Revenus	87 673	43 390	4 700	8 104	0	13	2	9 039	152 921
Coûts	31 924	33 150	7 315	19 750	4 949	3 776	3 344	0	104 208
<b>Excédent (Déficit)</b>	<b>55 749</b>	<b>10 240</b>	<b>(2 615)</b>	<b>(11 646)</b>	<b>(4 949)</b>	<b>(3 763)</b>	<b>(3 342)</b>	<b>9 039</b>	<b>48 713</b>
<b>Pourcentage des revenus totaux</b>	<b>57 %</b>	<b>29 %</b>	<b>3 %</b>	<b>5 %</b>	<b>0 %</b>	<b>0 %</b>	<b>0 %</b>	<b>6 %</b>	<b>100 %</b>

1. Cela comprend des revenus provenant de pénalités imposées aux firmes réalisant des travaux de rénovation cadastrale.

2. Cela comprend l'enregistrement cadastral.

3. Cela comprend les services spécialisés de la connaissance géographique.

4. La catégorie « Autres » comprend par exemple les revenus d'intérêts et les gains sur disposition d'immobilisations.

77 La divulgation de cette information permet de dégager notamment les observations suivantes :

- les revenus générés par le registre foncier sont de 2,7 fois plus élevés que les coûts de ses activités ;
- les revenus générés par le registre foncier financent d'autres activités du Fonds d'information sur le territoire.

78 Soulignons que, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021, le fonds finance également les activités des opérations régionales du secteur du territoire (des informations sont fournies dans la section Renseignements additionnels). Pour les quatre prochaines années, le MERN estime que les revenus de tarification et les coûts de ces activités seront équivalents, soit d'environ 27 millions de dollars en moyenne par année. L'ajout du financement d'un nouveau type d'activité renforce la nécessité que le MERN effectue une reddition de comptes complète par activité.

79 Par ailleurs, en mars 2021, le MERN n'avait pas commencé de travaux pour déterminer comment le modèle de tarification évoluera pour tenir compte de la fin des travaux de rénovation cadastrale, en 2022. Même si les coûts de ces travaux sont amortis jusqu'en 2036, les revenus sont déjà supérieurs aux coûts en 2019-2020. Ainsi, il est opportun pour le MERN de commencer bientôt sa réflexion.

## RECOMMANDATIONS

80 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 Améliorer l'accès à l'information foncière afin de mieux répondre tant aux besoins des grands utilisateurs qu'à ceux des utilisateurs occasionnels.
- 2 Réviser sa stratégie d'intervention pour les mandats qui présentent des risques élevés d'inexactitudes, afin de confirmer et de corriger celles-ci en temps opportun dans le plan cadastral rénové.
- 3 Revoir le processus de traitement des demandes de révision, afin notamment d'intervenir au moment opportun auprès des citoyens.
- 4 Effectuer une reddition de comptes complète des coûts et des revenus de tarification des activités du Fonds d'information sur le territoire, afin d'informer les parlementaires sur la stratégie de tarification adoptée.

# 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 les recommandations.

## Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son audit de performance portant sur le registre foncier et le cadastre.

« Il importe de mentionner que les recommandations du VGQ convergent avec plusieurs objectifs que le MERN s'est fixés et pour lesquels il s'est déjà mis en action.

« Le MERN tient à rappeler qu'au fil des ans il a fait évoluer les infrastructures technologiques relatives à l'information foncière en ayant le souci constant de répondre aux attentes des utilisateurs et au cadre légal en vigueur. Des travaux de modernisation des systèmes soutenant le système foncier sont en cours de planification au MERN. Ceux-ci amélioreront la convivialité, l'accessibilité et la performance, tant pour les utilisateurs qu'au niveau des opérations internes. Cette modernisation repose sur une connaissance approfondie des besoins des utilisateurs. Il reste que le MERN, ainsi que de nombreux ministères et organismes, est confronté à une rareté de ressources spécialisées, ce qui limite sa capacité à avancer rapidement des projets en ressources informationnelles d'envergure, tout en assurant la continuité de ce service essentiel à l'économie du Québec. De plus, la capacité d'effectuer des dépenses d'immobilisation en ressources informationnelles est également dépendante des montants accordés aux ministères et organismes, dont le MERN, selon le Plan québécois des infrastructures en ressources informationnelles.

« Le MERN ne peut qu'être en accord avec les recommandations émises à l'égard du constat 2 du rapport puisque celles-ci sont en lien direct avec la culture d'amélioration continue qui s'applique dans la gestion du cadastre depuis le début du Programme de réforme du cadastre québécois. Toutefois, le MERN tient à rappeler, tout comme le Vérificateur général dans son rapport, qu'en raison de l'échantillonnage de 20 dossiers par choix raisonné, les résultats de l'audit ne peuvent pas être extrapolés. Les affirmations à l'effet que le MERN n'accompagne pas suffisamment les citoyens méritent donc d'être replacées dans le contexte du mandat confié au ministre responsable du cadastre et de la proportion réelle de dossiers de révision cadastrale traités à la satisfaction des citoyens, et ce, dès leur première intervention auprès du MERN. Les résultats présentés à la figure 4 du rapport démontrent plutôt que les demandes de révision initiales présentées au MERN ont été réglées à la satisfaction du demandeur puisque seulement 2,7 % (556) ont déposé une plainte. L'expérience du MERN démontre ainsi que les erreurs causées par les travaux sont corrigées et que les situations litigieuses mises en lumière par l'effet des travaux qui ne peuvent être réglées par la rénovation cadastrale font l'objet d'une recommandation permettant au propriétaire de s'adresser à la bonne instance quand le cadastre n'est pas en cause.

« Le MERN entend donc continuer à bonifier le processus de traitement des demandes de révision cadastrale, notamment pour faciliter l'accessibilité au comité de révision dans les situations où la plainte en première instance n'apporte pas de valeur ajoutée.

« Quant à la capacité du MERN d'attribuer des contrats de vérification, elle est également tributaire d'un contexte de pénurie de main-d'œuvre, sans compter les effets de la pandémie et ceux de l'effervescence du marché immobilier.

« Au niveau de la tarification des activités du Fonds d'information sur le territoire, soulignons que plus de 80 % des revenus tarifaires sont établis par la loi.

« Quant à la reddition de comptes des coûts et des revenus de tarification du Fonds d'information sur territoire, le MERN diffuse, comme l'ensemble des entités du gouvernement, l'information complète dans le Rapport sur le financement des services publics disponible sur le site du ministère des Finances. Le MERN analysera les informations qui pourraient être éventuellement ajoutées dans ses prochains rapports annuels de gestion.

« Finalement, le MERN poursuivra ses travaux et ses efforts entrepris pour améliorer l'infrastructure foncière et l'information géospatiale afin de mieux desservir ses clientèles et doter la société québécoise d'un système foncier propulsé par le numérique, sécuritaire et contribuant à la création de richesses collectives. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités de l'entité

Projets d'amélioration du système foncier du Québec

Mécanismes de contrôle qualité  
des travaux de rénovation cadastrale

Parcours de traitement d'une demande  
de révision initiale et d'une plainte

Types de services offerts par l'État

Nature et revenus des activités financées  
par le Fonds d'information sur le territoire



# Objectifs de l'audit et portée des travaux

## Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 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 le MERN gère de manière efficace le registre foncier et le cadastre afin de rendre accessible une information foncière de qualité aux citoyens.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le MERN met à la disposition de sa clientèle des outils intégrés qui permettent d'accéder facilement à l'information foncière.</li> <li>■ Le MERN a mis en place des mécanismes efficaces pour s'assurer, en temps opportun, de la qualité des travaux de rénovation cadastrale.</li> </ul>
Déterminer si le MERN administre le Fonds d'information sur le territoire de manière efficace.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le MERN a déterminé les tarifs des produits et des services offerts à sa clientèle en tenant compte des principes de la Politique de financement des services publics.</li> <li>■ Le MERN utilise une méthode adéquate pour imputer ses dépenses au Fonds d'information sur le territoire.</li> <li>■ Le MERN a effectué une reddition de comptes complète sur les revenus et dépenses des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire.</li> </ul>

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

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

## Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 6 octobre 2021.

Nos travaux ont porté principalement sur le registre foncier, le cadastre du Québec, y compris la rénovation cadastrale, et le Fonds d'information sur le territoire, qui relèvent du secteur du territoire du MERN. Ils ne traitent pas de la gestion contractuelle.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MERN. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant du MERN.

Nous avons également analysé 20 dossiers soumis par l'entremise du processus de révision du MERN. Plus précisément, nous avons sélectionné 5 demandes de révision initiales, 5 plaintes et 10 dossiers traités par le comité de révision du plan cadastral parmi les dossiers fermés entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2020. Nous avons effectué les analyses en collaboration avec un arpenteur-géomètre. Étant donné que nous avons effectué un échantillonnage des dossiers par choix raisonné, les résultats de notre audit ne peuvent pas être extrapolés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2020 à août 2021. Ils portent sur les exercices 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certains de nos travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Rôles et responsabilités de l'entité

Selon sa loi constitutive, les responsabilités du MERN à l'égard du registre foncier et du cadastre du Québec consistent notamment :

- à appliquer les lois concernant le cadastre et la publicité foncière ;
- à tenir le registre foncier et à assurer la publicité foncière (pour la réalisation de cette dernière action, l'officier de la publicité foncière exerce ses fonctions d'administrateur sous l'autorité du MERN et ses fonctions d'officier public sous l'autorité du ministère de la Justice) ;
- à procéder à la rénovation cadastrale du territoire ;
- à mettre à jour le cadastre et à assurer la publicité des données cadastrales.

Le rôle du MERN pour assurer l'exactitude du plan cadastral consiste à vérifier si l'expert foncier a pris les moyens requis pour effectuer son analyse foncière, et ce, sans juger de l'opinion professionnelle de ce dernier. En d'autres mots, le ministère ne peut pas imposer une opinion professionnelle à l'arpenteur-géomètre qui a exécuté les travaux. Son pouvoir d'intervention se limite à vérifier le travail réalisé par l'expert en procédant à la collecte d'informations ou de documents et en questionnant l'expert afin d'obtenir des justifications suffisantes qui soutiennent adéquatement son opinion professionnelle, et à prendre des mesures dans les cas où l'exactitude du cadastre est compromise.

Selon la *Loi sur l'administration publique*, le MERN doit aussi :

- s'assurer de connaître les attentes des citoyens ;
- simplifier les règles et les procédures qui régissent la prestation de services.

Le MERN est également responsable de gérer le Fonds d'information sur le territoire. Pour ce faire, il doit :

- percevoir les sommes pour les services que le fonds a servi à financer ;
- affecter les sommes perçues au financement des coûts liés :
  - à l'établissement et à la gestion de la cartographie et des réseaux géodésiques officiels du Québec,
  - au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec,
  - à la rénovation cadastrale,
  - à la mise à jour des plans cadastraux et à la publicité des données cadastrales,
  - à la tenue du registre foncier et à la publicité des droits en matière foncière,
  - à l'arpentage des terres du domaine de l'État et des frontières du Québec,
  - à la tenue du registre du domaine de l'État,
  - à la gestion des terres du domaine de l'État conformément à la *Loi sur les terres du domaine de l'État*,
  - à favoriser l'aménagement, la conservation et la mise en valeur des terres du domaine de l'État,
  - à assurer la compatibilité des activités d'aménagement et d'exploitation des ressources et des autres activités et utilisations qui sont sous sa responsabilité avec les plans d'affectation visés par la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

## Projets d'amélioration du système foncier du Québec

### Réforme du cadastre

En 1985, le gouvernement confie au MERN (à l'époque MRNF) la responsabilité de procéder à la rénovation cadastrale et d'assurer la mise à jour régulière du cadastre. L'ampleur des travaux se traduit par la rénovation de 3,8 millions de lots et une échéance prévue en 2022. Le coût total estimé de ces travaux est d'un peu plus d'un milliard de dollars ; ceux-ci doivent être autofinancés au moyen d'une tarification perçue lors de l'inscription des droits découlant des transactions immobilières.

Infolot, mis en ligne en octobre 2001, est une plateforme qui permet aux utilisateurs des données cadastrales de visualiser le plan cadastral des territoires rénovés. L'objectif est de permettre aux utilisateurs un accès rapide et facile aux données cadastrales. Par ailleurs, le système devait être suffisamment flexible et adaptable pour servir de base à l'implantation éventuelle de services additionnels pour répondre à de nouveaux besoins.

### Informatisation du registre foncier

En octobre 2001, le MERN a entrepris un projet de modernisation et d'informatisation du registre foncier. L'objectif était de permettre la consultation, l'inscription et la conservation des documents en mode électronique, c'est-à-dire les transactions et les contrats qui permettent de rendre publics les droits (ex. : ventes, hypothèques, servitudes). Ce projet consistait notamment à numériser des millions de pages des documents conservés dans les bureaux de la publicité des droits et à les rendre disponibles en ligne. En 2011, presque tout le patrimoine documentaire était accessible en ligne.

En 2012, le MERN instaure le service en ligne de réquisition d'inscription dans le but de faciliter la transmission des réquisitions d'inscription. Le contrôle des documents transmis est facilité, puisque plusieurs validations sont effectuées en ligne.

Enfin, à partir du 8 novembre 2021, toute réquisition d'inscription au registre foncier devra être transmise de façon électronique.

## Mécanismes de contrôle qualité des travaux de rénovation cadastrale

Au Québec, les arpenteurs-géomètres sont les seuls professionnels habilités à réaliser les analyses foncières et les plans nécessaires pour rénover le cadastre. Le MERN fait appel à ces experts pour effectuer les travaux en leur attribuant des contrats par appels d'offres publics. La rénovation du plan cadastral repose donc sur l'opinion professionnelle d'experts indépendants mandatés par le ministère.

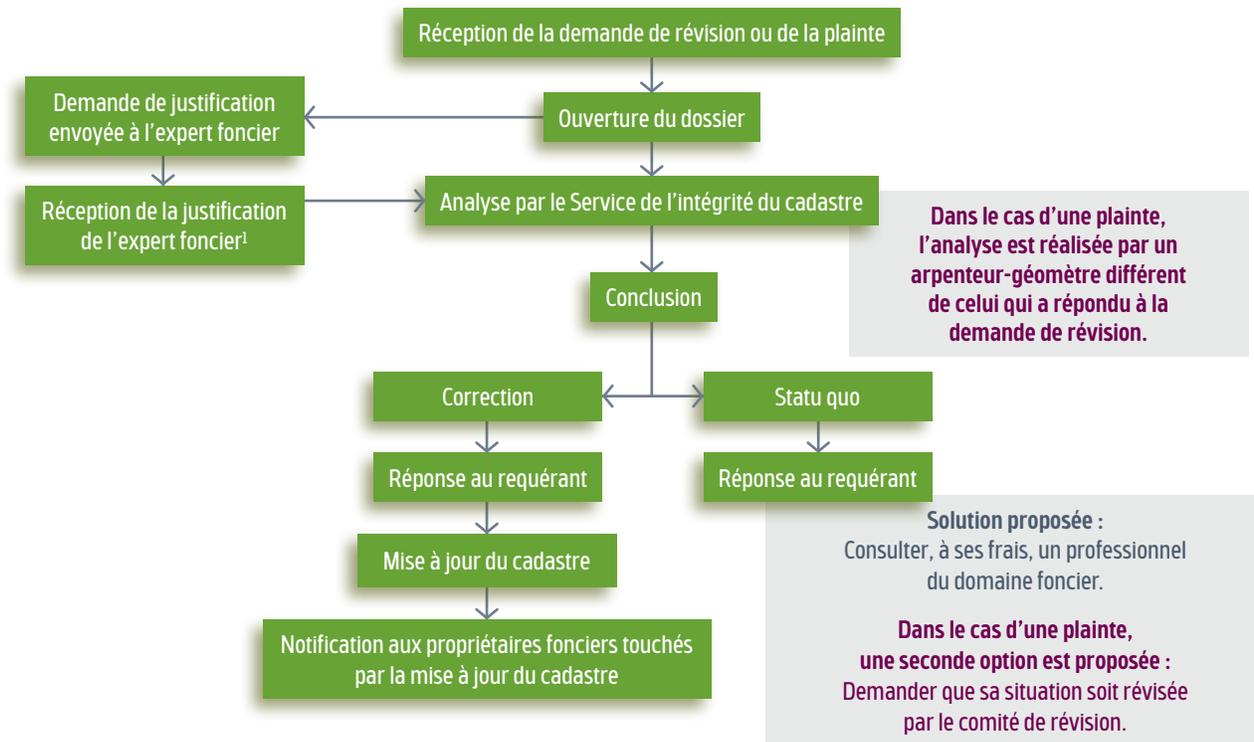
Le MERN utilise certains mécanismes pour contrôler la qualité des travaux et des données qui constituent le plan cadastral rénové. Pendant la réalisation des travaux de rénovation cadastrale, environ 450 validations automatisées sont effectuées dans les systèmes de gestion de la réforme et près de 90 contrôles manuels sont réalisés par les techniciens en arpentage et les arpenteurs-géomètres du Service de la rénovation cadastrale du ministère.

Lorsque les travaux de rénovation cadastrale sont terminés, le MERN officialise le nouveau plan en le déposant au registre foncier. Ensuite, il traite les demandes de révision des propriétaires fonciers qui prétendent qu'une erreur s'est glissée lors des travaux de rénovation cadastrale. Au cinquième anniversaire de l'officialisation du plan cadastral rénové, le ministère réalise une évaluation globale de la qualité des travaux de rénovation. Pour réaliser cette évaluation, il considère plusieurs facteurs, notamment la méthode utilisée par l'expert pour effectuer les travaux ainsi que l'historique des demandes de révision reçues.

Cette évaluation se fait dans le cadre d'un contrôle visant à autoriser ou à reporter la levée de l'obligation contractuelle de l'expert. Tant que ce dernier n'a pas été libéré de cette obligation, il est tenu de reprendre à ses frais tous les travaux qui présentent des erreurs ou des omissions. L'évaluation globale de la qualité des travaux de rénovation cadastrale sert également à détecter les mandats qui présentent des enjeux de qualité, lesquels devront être repris en tout ou en partie.

Au début des années 2000, le MERN a constaté que plusieurs mandats de rénovation cadastrale réalisés par un même expert avaient fait l'objet de nombreuses demandes de révision. Après vérification, le ministère en est venu à la conclusion que ces mandats devaient être repris. Une entente a finalement été conclue en 2011 entre le MERN et l'expert afin de reprendre sept mandats, dont trois l'ont été aux frais du ministère. Depuis, le MERN exerce une vigie de la qualité des mandats officialisés afin de détecter plus rapidement les mandats qui présentent des enjeux de qualité.

## Parcours de traitement d'une demande de révision initiale et d'une plainte



1. Lorsque son obligation contractuelle est levée, l'expert foncier est avisé de la demande de révision ou de la plainte, mais il n'a aucune obligation de justifier son opinion professionnelle.

## Types de services offerts par l'État

La Politique de financement des services publics du ministère des Finances distingue trois types de services offerts par l'État. Ils sont définis ci-après.

Service public	<p>Service dont les bénéfices générés sont de nature exclusivement publique, c'est-à-dire qu'il profite à la collectivité dans son ensemble sans qu'il soit possible d'en identifier les bénéficiaires.</p> <p>Les services publics purs sont caractérisés par la non-rivalité (leur consommation par un individu n'empêche pas qu'un autre les consomme) et la non-exclusion (il n'est pas possible d'exclure un individu de la consommation de ces services). À titre d'exemple, l'environnement et la sécurité publique sont qualifiés de services publics.</p>
Service privé	<p>Service dont les bénéfices générés sont de nature exclusivement privée, c'est-à-dire qu'il bénéficie uniquement aux utilisateurs du service.</p> <p>Par opposition aux services publics, les services privés offerts par l'État sont caractérisés par la rivalité et l'exclusion. À titre d'exemple, l'électricité est qualifiée de service privé.</p>
Service mixte	<p>Service générant des bénéfices publics notables en plus de bénéficier à des utilisateurs identifiables. Même si la consommation de ce service n'est pas partagée, elle a des effets favorables sur la collectivité.</p> <p>Les termes « services méritoires » et « services privés collectivement financés » sont également employés pour désigner ce type de services. Les soins de santé et l'éducation sont qualifiés de services mixtes.</p>

Le mode de financement des services offerts par les organismes publics doit être établi selon la nature des bénéfices générés par ces services, conformément au principe du bénéficiaire-payeur défini ci-après.

Principe du bénéficiaire-payeur	<p>Selon ce principe, les bénéficiaires d'un service doivent en assumer le financement. Ce principe s'applique aux utilisateurs identifiables du service et à ses bénéficiaires indirects, puisque les utilisateurs n'en sont pas toujours les seuls bénéficiaires.</p> <p>Les bénéfices publics d'un service sont parfois importants et justifient une contribution de la collectivité pour les bénéfices qu'elle en retire. Ainsi, le principe de bénéficiaire-payeur implique une contribution conjointe de l'utilisateur et de la collectivité (par les impôts et taxes) lorsque le service offert à l'utilisateur a un bénéfice public notable, et ce, à hauteur de leur bénéfice respectif.</p>
---------------------------------	---

## Nature et revenus des activités financées par le Fonds d'information sur le territoire

Activité	Nature	Revenus
Registre foncier	Inscrire, publier et conserver les droits immobiliers	Droits perçus lors de l'inscription de documents au registre foncier (ex. : inscription d'un acte dans le cadre d'une transaction immobilière) – 83 %
	Assurer la publicité foncière	Frais pour la consultation et la diffusion de l'information (ex. : tarif pour chaque document consulté au registre foncier) – 17 %
Rénovation cadastrale	Planifier les travaux de rénovation cadastrale, attribuer les contrats aux firmes privées d'arpenteurs-géomètres et contrôler la qualité des travaux	Droits perçus lors de l'inscription de documents au registre foncier (ex. : inscription d'un acte dans le cadre d'une transaction immobilière) – 99 % Revenus provenant des frais d'essai, de retour et de pénalité liés aux travaux de rénovation cadastrale – 1 %
Cadastre	Tenir et mettre à jour le registre cadastral (enregistrement cadastral)	Frais exigés pour le dépôt ou l'examen de plans (ex. : inscription par un arpenteur-géomètre mandaté par un propriétaire foncier) – 70 %
	Assurer la publicité des données cadastrales	Frais pour la consultation et la diffusion de l'information (ex. : abonnement pour consulter Infolot) – 30 %
Opérations régionales	Mettre en valeur, gérer et utiliser les terres du domaine de l'État, par exemple en émettant des droits fonciers pour l'utilisation du territoire public (ex. : baux, servitudes)	Frais de location des baux industriels et commerciaux – 56 % Frais de location des baux de villégiature – 34 % Autres revenus – 10 %
	Être la porte d'entrée du MERN en région (9 directions régionales)	
Information géographique	Fournir, sur demande et à titre onéreux, des services spécialisés de levés géospatiaux, de cartographie, de géodésie et de télédétection	Facturation des services spécialisés aux ministères et organismes, municipalités et municipalités régionales de comté – 98 %
	Établir et gérer la cartographie et les réseaux géodésiques officiels du Québec	Frais de consultation et de diffusion de l'information sur le site Géoboutique (ex. : téléchargement des orthophotographies) – 2 %
Arpentage	Consigner, conserver et diffuser l'ensemble des documents préparés sous l'autorité de l'arpenteur général du Québec par le biais du Greffe de l'arpenteur général du Québec	Revenu non significatif
Registre du domaine de l'État	Consigner, conserver et rendre publique l'information foncière (descriptive et géométrique) relative aux terres du domaine de l'État	Revenu non significatif
Intégrité du territoire	Veiller au maintien et au respect de l'intégrité territoriale du Québec	s. o.



CHAPITRE 7

## Cybersécurité

Étude

# EN BREF

---

Au fil des ans, le Vérificateur général a observé que des améliorations pourraient être apportées aux mesures de cybersécurité mises en place par un grand nombre d'entités gouvernementales pour assurer la sécurité des renseignements personnels et confidentiels et des autres actifs informationnels qu'elles possèdent. Nous avons donc mené une étude auprès de trois entités qui détiennent des renseignements personnels et confidentiels sur les Québécois.

Au cours de notre étude, nous avons validé l'existence de mesures recommandées par des référentiels reconnus de bonnes pratiques en matière de cybersécurité au sein des trois entités. Pour ce faire, nous avons procédé à une collecte de données par l'entremise de questionnaires et d'entrevues comportant plus de 400 questions. Nous n'avons toutefois pas testé l'efficacité de ces mesures.

La cybersécurité demeure un défi pour ces trois entités, et ce, malgré les mesures qu'elles ont mises en place. En effet, leur niveau de préparation demande à être amélioré continuellement étant donné l'augmentation constante des risques de cyberattaques ainsi que du niveau de sophistication de ces dernières. Les entités demeurent donc exposées à des risques liés à la sécurité de l'information. Par conséquent, elles doivent continuer à appliquer et à améliorer leurs mesures de cybersécurité.

La cybersécurité constitue un enjeu prioritaire pour le Vérificateur général. Nos travaux ont mené à la formulation d'observations importantes qui pourraient permettre aux entités visées et au gouvernement du Québec d'améliorer leurs mesures et ainsi de mieux gérer les risques de cybersécurité. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne divulguons pas le détail de nos observations. Enfin, le but de cette étude n'est pas de prendre connaissance de l'existence de contrôles visant à compenser les faiblesses des mesures qui pourraient être améliorées. D'ailleurs, ces contrôles compensatoires ne sauraient aussi bien mitiger les risques que les mesures ayant fait l'objet de notre étude.

Il est important de noter que nos travaux n'ont pas permis de déceler des erreurs ou des cas de fraude liés aux observations que nous avons effectuées.

Les commentaires que le Secrétariat du Conseil du trésor a formulés en son nom et au nom des trois entités étudiées et qui sont présentés dans ce rapport démontrent l'importance qu'ils accordent à cette question. Le Secrétariat du Conseil du trésor indique qu'il va intégrer les observations du Vérificateur général dans un plan d'action visant l'amélioration de la gestion de la cybersécurité au sein de l'appareil gouvernemental.

# OBSERVATIONS

---

1

Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées en vue de se protéger d'éventuelles cyberattaques sont à améliorer.

2

Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de détecter les cyberattaques sont à améliorer.

3

L'absence de certaines activités liées à la gouvernance des entités étudiées nuit à la mise en place de mesures de cybersécurité visant l'identification des risques de cyberattaques.

4

Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de réduire leur temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque sont à améliorer.

# ÉQUIPE

**Alain Fortin**

Directeur général d'audit

**Patrice Watier**

Directeur d'audit informatique  
et d'intelligence d'affaires

**Rachel Ladouceur**

**Frantz Christelle Montès**

**Lyne Roberge**

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	239
Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées en vue de se protéger d'éventuelles cyberattaques sont à améliorer.....	244
Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de détecter les cyberattaques sont à améliorer.....	248
L'absence de certaines activités liées à la gouvernance des entités étudiées nuit à la mise en place de mesures de cybersécurité visant l'identification des risques de cyberattaques.....	251
Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de réduire leur temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque sont à améliorer.....	255
Recommandations.....	259
Commentaires des entités .....	260
Renseignements additionnels.....	261



# MISE EN CONTEXTE

1 La cybersécurité se définit comme un processus de protection des actifs informationnels fondé principalement sur la prévention et la détection des cyberattaques.

## Actifs informationnels

Il s'agit de l'ensemble des éléments contenant de l'information (ex. : information numérique, banque d'information numérique, système ou support d'information, documentation, technologie de l'information, installation) acquis ou constitués par une organisation.

## Cyberattaque

Il s'agit d'un acte malveillant envers un système informatique, un réseau ou tout autre matériel des technologies de l'information (ex. : téléphone intelligent, portable, tablette), ayant notamment pour but de compromettre la sécurité de l'information.

## Pourquoi avons-nous fait cette étude ?

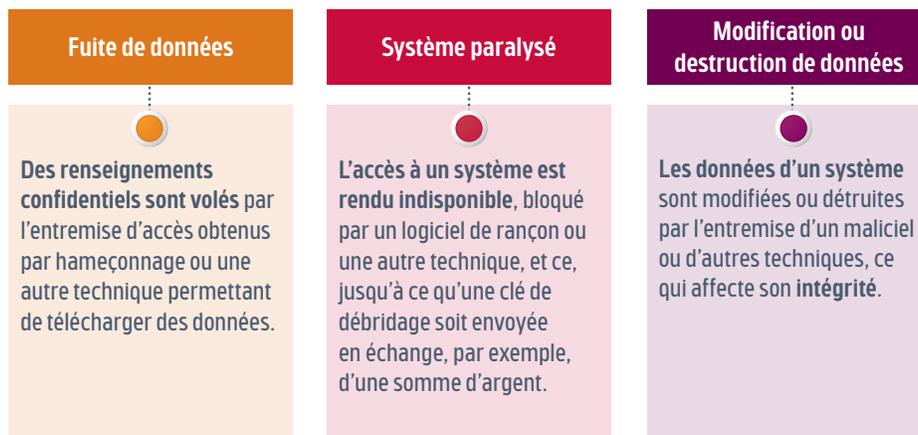
2 Bien que nos travaux aient commencé avant la pandémie de COVID-19, la cybersécurité est un sujet qui a pris de l'importance avec l'augmentation significative du télétravail, et ainsi des risques liés à la sécurité de l'information.

3 Le vol de renseignements personnels et confidentiels s'avère fort lucratif pour les pirates informatiques, et les tentatives risquent de se multiplier au cours des prochaines années. Plusieurs grandes entreprises en ont d'ailleurs été victimes, tout comme certains organismes du gouvernement et organismes publics. D'ailleurs, selon le Centre canadien pour la cybersécurité, il est probable que les cyberattaques contre les ministères, les universités et les hôpitaux persistent étant donné la nature essentielle des services qu'ils offrent et la sensibilité de l'information qu'ils gèrent.

4 Les trois entités étudiées détiennent des renseignements personnels et confidentiels sur les Québécois et les entreprises québécoises, et ont la responsabilité de les protéger adéquatement. Les principaux rôles et responsabilités des entités sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

5 Des lacunes en matière de cybersécurité exposent les organisations à plusieurs risques liés à la sécurité de l'information. Tous ces risques peuvent porter atteinte à la confidentialité, à la disponibilité et à l'intégrité de l'information (figure 1).

**FIGURE 1** Exemples de risques liés à la cybersécurité



6 Si les organisations sont mal protégées contre les cyberattaques, ces risques peuvent se matérialiser et entraîner des conséquences à court et à long termes (figure 2).

**FIGURE 2** Exemples de conséquences engendrées par les cyberattaques



## Introduction aux cyberattaques

7 Une cyberattaque provient essentiellement de l'exploitation de deux principales faiblesses, soit les vulnérabilités humaines, qui ouvrent la porte au piratage psychologique (ex. : hameçonnage), et les vulnérabilités des systèmes, comme une faille technique dans une application Web, un réseau informatique ou une base de données.

### Piratage psychologique

Il s'agit d'une pratique de manipulation psychologique utilisée par les pirates informatiques pour obtenir les renseignements personnels d'une personne dans le but d'usurper son identité.

#### Exemple d'une technique de piratage psychologique

Lors d'une tentative d'hameçonnage, le pirate informatique envoie un message (ex. : courriel, message texte) frauduleux à ses victimes en se faisant passer pour une institution ou une entreprise. Généralement, ce message contient un hyperlien qui redirige les victimes vers une copie conforme du site Internet officiel de cette institution ou de cette entreprise, et les incite à y saisir certains renseignements personnels et confidentiels (ex. : nom d'utilisateur, mot de passe, numéro de carte de crédit), qui sont ensuite récupérés par le pirate informatique.

8 De plus, les cyberattaques peuvent provenir autant de l'intérieur que de l'extérieur d'une organisation. Les attaques internes, résultant d'actes volontaires ou non, sont particulièrement dommageables puisque leurs auteurs ont déjà accès aux réseaux informatiques. Ils n'ont alors pas besoin d'intermédiaire (ex. : courriel) pour accomplir leurs méfaits. Les organisations doivent donc mettre en place des mesures de cybersécurité efficaces pour faire face à ces risques, même si leurs systèmes sont hébergés par un tiers, puis s'assurer qu'elles sont mises en œuvre de façon adéquate.

9 La pandémie de COVID-19 a poussé de nombreuses organisations à privilégier le télétravail pour maintenir leurs activités, ce qui a augmenté de ce fait la vulnérabilité de leurs systèmes informatiques et a ainsi ouvert de nouvelles portes aux pirates informatiques. Toutefois, certaines mesures de cybersécurité spécialement mises en place en contexte de télétravail ont pu réduire les risques liés à cette vulnérabilité.

10 Le gouvernement du Québec a publié, en 2020, sa politique gouvernementale de cybersécurité, dans laquelle il prône une ouverture sur le partage et la mise en commun des connaissances, de l'expertise et des bonnes pratiques en matière de cybersécurité. Il a également mis sur pied, en 2019, le Centre gouvernemental de cyberdéfense au sein du Secrétariat du Conseil du trésor. Cette structure spécialisée en sécurité de l'information est soutenue par des centres opérationnels de cyberdéfense établis dans les ministères et les organismes publics. Le Centre gouvernemental de cyberdéfense joue le rôle d'entité de confiance au sein du réseau gouvernemental de cyberdéfense. Il a notamment comme responsabilités de coordonner les efforts en cybersécurité des organismes publics et des centres opérationnels de cyberdéfense, d'assurer la prise en charge des incidents de sécurité à portée gouvernementale et de jouer un rôle collaboratif dans l'écosystème de cybersécurité québécois, national et international.

## Bonnes pratiques en matière de cybersécurité

Les mesures de cybersécurité se trouvent notamment dans des référentiels internationaux tels que ceux produits par le Center for Internet Security (CIS)<sup>1</sup>, l'International Organization for Standardization (ISO)<sup>2</sup> et le National Institute of Standards and Technology (NIST)<sup>3</sup>. Ces référentiels sont un ensemble structuré de bonnes pratiques qui s'adressent à toutes les organisations, tant gouvernementales que privées. Ces bonnes pratiques doivent être adaptées aux objectifs de chaque organisation et à ses risques liés à la sécurité de l'information.

1. Le CIS est un organisme américain qui a pour objectif de promouvoir de bonnes pratiques permettant aux individus, organisations et entités étatiques de se protéger des cyberattaques.
2. L'ISO est une organisation internationale de normalisation composée de représentants d'organisations nationales de normalisation de 165 pays. Elle produit des normes internationales, utiles aux organisations industrielles et économiques de tout type, et aux gouvernements.
3. Le NIST est une agence du département du Commerce des États-Unis. Il a pour but de promouvoir l'économie en développant, de concert avec l'industrie, des technologies, la métrologie et des normes.

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

11 Nos travaux visaient à déterminer si les trois entités étudiées appliquent les mesures de cybersécurité nécessaires afin de contrer le plus efficacement possible les cyberattaques. Pour ce faire, nous avons analysé divers documents. Nous avons également réalisé des entrevues ainsi qu'une collecte de données par l'entremise de questionnaires comportant plus de 400 questions basées sur des référentiels reconnus de bonnes pratiques en matière de cybersécurité.

12 Nos travaux portent principalement sur la dernière année financière, qui s'est terminée le 31 mars 2021. Toutefois, certaines observations peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

13 Nos travaux nous ont permis de formuler des observations importantes qui pourraient permettre aux entités visées ainsi qu'au gouvernement du Québec de mieux gérer les risques de cybersécurité auxquels ils font face. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne divulguons pas le détail de nos observations. Le but de cette étude n'était pas de prendre connaissance de l'existence de contrôles visant à compenser les faiblesses des mesures qui pourraient être améliorées. D'ailleurs, ces contrôles compensatoires ne sauraient aussi bien mitiger les risques que les mesures ayant fait l'objet de notre étude. Enfin, cette étude a pour but de couvrir un large éventail d'éléments concernant la cybersécurité pour sensibiliser l'ensemble des entités gouvernementales aux bonnes pratiques en matière de cybersécurité. Elle pourrait également servir de base à des travaux plus détaillés dans le cadre d'un futur audit.

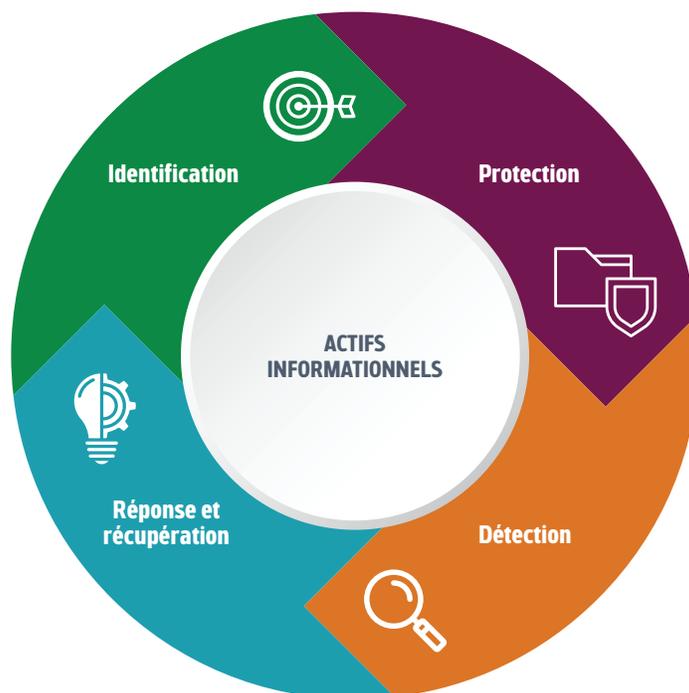
14 L'objectif de l'étude et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Sujet de l'étude : cybersécurité

15 Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées ont été divisées selon quatre fonctions (figure 3). Les principales mesures de cybersécurité sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

16 Le présent rapport est divisé en quatre grandes parties, soit une partie pour chacune des fonctions présentées à la figure 3. Ces fonctions visent à protéger les actifs informationnels des organisations.

**FIGURE 3** Fonctions des mesures de cybersécurité



Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées en vue de se protéger d'éventuelles cyberattaques sont à améliorer.

## Qu'avons-nous observé ?

17 Certaines des mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de se protéger le plus efficacement possible des cyberattaques pourraient être améliorées pour réduire les risques liés à la sécurité de l'information.

Ces améliorations concernent :

- le processus de gestion des identités et des accès (ex. : utilisation d'identifiants génériques);
- les règles de sécurité appliquées lors du cycle de développement des systèmes (ex. : utilisation de renseignements personnels et confidentiels réels lors de la phase de mise à l'essai);
- l'utilisation de logiciels et de matériel informatique désuets et l'application de correctifs de sécurité;
- les coupe-feu;
- la protection contre la fuite massive de données et le suivi de l'utilisation des médias amovibles (ex. : clé USB).

### Identifiant générique

Il s'agit d'un identifiant n'appartenant pas à une personne en particulier et qui peut être employé par plusieurs personnes. Après la création de l'identifiant, des accès aux systèmes lui sont attribués.

## Pourquoi cette observation est-elle importante ?

18 Les identifiants génériques sont souvent utilisés par des personnes ayant des accès privilégiés. Celles-ci partagent les mêmes accès ainsi que le même mot de passe. Il est donc difficile d'imputer chacune des actions à son véritable responsable. Ces identifiants sont des cibles de choix pour les pirates informatiques, car une fois en leur possession, ils représentent un moyen de compromettre les réseaux et systèmes informatiques d'une organisation<sup>1</sup>.

19 Les organisations doivent établir des règles de sécurité lors du cycle de développement ou de la refonte majeure d'un système, et ce, afin de minimiser les risques de failles ainsi que d'erreurs de conception et de programmation. Cela permet de réduire les risques de cyberattaques pouvant mener au vol de données ou à l'arrêt non planifié des systèmes. De plus, l'utilisation de renseignements personnels et confidentiels réels lors de la mise à l'essai présente un risque pour la sécurité et la confidentialité de ces renseignements.

20 L'utilisation de systèmes désuets et l'application tardive des correctifs de sécurité par les organisations augmentent le risque que les pirates informatiques s'infiltrerent dans les systèmes vulnérables, d'autant plus que lorsque les fournisseurs des systèmes publient de nouveaux correctifs visant à éliminer certaines vulnérabilités, les pirates informatiques en sont aussi informés.

### Accès privilégiés

Il s'agit d'accès réservés généralement à un nombre restreint d'employés, tels que les administrateurs de réseau, de base de données ou de la sécurité informatique. Les accès privilégiés permettent, par exemple, de modifier la sécurité des systèmes, d'attribuer et de modifier des accès aux systèmes informatiques, ainsi que d'installer et de configurer des logiciels (ex. : coupe-feu).

## Ce qui appuie notre observation

### Processus de gestion des identités et des accès à améliorer

21 Deux des trois entités pourraient resserrer leurs mesures de cybersécurité liées à la gestion des accès privilégiés. En effet, les deux entités utilisent des identifiants génériques. Selon les bonnes pratiques en matière de cybersécurité, l'utilisation de ce genre d'identifiant devrait être limitée, et un identifiant unique devrait être créé pour chaque administrateur des technologies de l'information, notamment les administrateurs de réseau, de base de données ou de la sécurité informatique.

22 Par ailleurs, deux des entités effectuent la révision des accès privilégiés à une fréquence qui, selon les bonnes pratiques, devrait être plus élevée. Pour sa part, la troisième entité ne fait pratiquement jamais la révision des accès privilégiés à certains de ses systèmes, mais l'effectue périodiquement pour d'autres.

1. Ce sujet a été traité dans le rapport intitulé *Gestion des identités et des accès informatiques* déposé à l'Assemblée nationale en juin 2020.

23 Dans deux des trois entités, d'autres éléments à améliorer ont été relevés, dont la vérification concernant la création d'identifiants non autorisés, ainsi que le cumul d'accès, qui implique que les utilisateurs ont accès à des systèmes dont ils n'ont pas besoin dans le cadre de leurs fonctions. Un manque de séparation des accès incompatibles a également été observé. Il convient de séparer les accès incompatibles pour limiter les possibilités de modification ou de mauvais usage des données de l'organisation, que ce soit volontaire ou non.

24 Les trois entités ont affirmé avoir entrepris des actions pour améliorer la situation.

## **Règles de sécurité appliquées lors du cycle de développement des systèmes à améliorer**

25 Les trois entités auraient avantage à améliorer leurs mesures de cybersécurité liées au développement de systèmes ou à la maintenance de logiciels.

26 En effet, les personnes qui développent les systèmes des entités étudiées n'utilisent pas toujours un logiciel spécialisé destiné au repérage d'erreurs de programmation. Enfin, des renseignements personnels et confidentiels sont utilisés lors de la mise à l'essai des systèmes, ce qui est non recommandé selon les bonnes pratiques et à éviter sous l'angle de l'utilisation et de la protection des renseignements personnels.

## **Utilisation de logiciels et de matériel informatique désuets et application tardive des correctifs de sécurité**

27 Les trois entités étudiées utilisent des logiciels et du matériel informatique désuets (ex. : serveurs, postes de travail).

28 Les entités affirment avoir mis en place des mesures de mitigation (ex. : déconnexion d'Internet, isolement du réseau par l'installation de coupe-feu) visant à réduire les risques d'accès non autorisé. Des travaux seraient également en cours pour mettre à niveau les logiciels désuets ainsi que remplacer plusieurs appareils.

29 Par ailleurs, l'une des entités tarde à appliquer certains correctifs de sécurité visant à éliminer les vulnérabilités connues de ses systèmes.

## **Mise à profit des coupe-feu à améliorer**

30 L'utilisation de coupe-feu est l'une des pierres angulaires de la sécurité des réseaux informatiques. En effet, les coupe-feu protègent les réseaux internes des organisations, dans lesquels les données sont stockées, en permettant le passage sélectif des flux d'information entre ces réseaux internes et Internet, et neutralisent les tentatives de cyberattaques.

31 Les entités étudiées disposent de coupe-feu, mais auraient avantage à apporter des améliorations pour répondre aux bonnes pratiques et bénéficier d'une protection plus efficace. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne présentons pas le détail des améliorations qui sont souhaitables.

## Protection contre la fuite massive de données à améliorer

32 L'utilisation d'outils spécifiques de protection contre la fuite massive de données permet aux organisations de détecter d'éventuelles fuites de données importantes hors du périmètre de leurs réseaux, qu'elles aient lieu par l'entremise de leurs sites Web, d'une clé USB ou de tout autre canal de transmission. Or, certaines des mesures de cybersécurité de deux des entités pourraient être améliorées pour offrir une protection plus efficace contre la fuite massive de données. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne présentons pas le détail des améliorations qui sont souhaitables.

## OBSERVATION 2

Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de détecter les cyberattaques sont à améliorer.

### Qu'avons-nous observé ?

33 Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées pour détecter les cyberattaques pourraient être améliorées en ce qui a trait :

- aux alertes de sécurité automatisées et aux journaux ;
- à la surveillance des événements liés à la sécurité des systèmes ;
- à la modification directe de données ;
- à la gestion de la configuration de sécurité des systèmes ;
- à la documentation des délais de réponse aux notifications de sécurité.

#### Journaux

L'utilité des journaux est d'assurer une traçabilité des événements en les enregistrant. Ces événements comprennent entre autres les activités des utilisateurs et des systèmes, notamment :

- les défaillances (ex. : actions non traitées par les systèmes) ;
- les événements liés à la sécurité (ex. : tentatives d'accès infructueuses à des données confidentielles) ;
- la découverte de vulnérabilités (ex. : logiciel devenu désuet).

### Pourquoi cette observation est-elle importante ?

34 Les mesures de cybersécurité visant la détection des cyberattaques renseignent rapidement les organisations sur les événements importants qui requièrent une intervention. Elles permettent aussi de pallier, entre autres, un manque ou une déficience dans les mesures visant à prévenir les cyberattaques.

35 Il est essentiel que les organisations surveillent leurs systèmes de façon continue afin de relever les événements suspects qui se produisent pendant leur fonctionnement.

36 Un nombre insuffisant d'alertes ou le manque de suivi de celles-ci exposent les organisations à des risques liés à la sécurité de l'information, puisque c'est le repérage et le traitement rapide des événements suspects qui permettent notamment de contrer les cyberattaques, ainsi que de réduire leur probabilité de survenue et leur impact.

37 L'enregistrement des événements doit se faire sous forme de journaux centralisés. Cette centralisation des données permet une détection, une investigation et une réponse plus rapide et efficace en cas de cyberattaque.

## Ce qui appuie notre observation

### Alertes de sécurité automatisées et journaux à améliorer

38 Certaines alertes automatisées n'ont pas été mises en place par les entités étudiées. De plus, nous avons observé que des améliorations concernant la collecte et la centralisation des journaux pourraient également être apportées. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne présentons pas le détail des améliorations à apporter.

39 Par ailleurs, l'une des entités nous a indiqué que les journaux liés à l'un de ses systèmes critiques ne sont pas protégés contre les modifications par des personnes ayant des accès privilégiés, dont les activités se font journaliser. Cette situation pourrait empêcher la détection en temps opportun d'activités malveillantes effectuées par ces personnes.

### Mesures de surveillance à améliorer

40 Les entités étudiées exercent une surveillance pour détecter les intrusions et disposent d'antivirus. Toutefois, certaines améliorations pourraient être apportées. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne détaillons pas ces améliorations.

### Contrôles liés aux modifications directes de données à améliorer

41 En général, ce sont les utilisateurs qui modifient des données par l'entremise d'un logiciel, mais il est également possible pour des personnes ayant des accès privilégiés d'apporter des modifications directement à partir du serveur de la base de données de ce logiciel. Il existe toutefois des risques liés à ces modifications, notamment qu'elles soient effectuées sans être enregistrées (ex. : journalisation) ou autorisées, et ainsi qu'elles ne correspondent pas aux demandes initiales.

42 Les contrôles liés aux modifications directes de données mis en place par deux des entités sont à améliorer. Par exemple, bien qu'un processus d'autorisation existe pour ces modifications, leur journalisation est incomplète. Ainsi, des modifications directes de données pourraient être effectuées, que ce soit par erreur ou par malveillance, sans être détectées.

## Gestion des paramètres de configuration à améliorer

43 Des alertes peuvent être déclenchées pour aviser ceux qui surveillent les systèmes de toute modification importante non autorisée apportée à leurs paramètres de configuration. De plus, les paramètres initiaux peuvent être rétablis de façon périodique pour effacer toute modification qui aurait pu être effectuée.

44 Certaines des directions de l'une des entités ne disposent pas d'outils permettant le rétablissement automatique des paramètres de configuration initiaux. De plus, d'autres mesures de cybersécurité liées à la gestion des paramètres de configuration sont à améliorer. Pour des raisons évidentes de sécurité, nous ne présentons pas le détail des améliorations à apporter.

---

### Configuration

Il s'agit de l'ensemble des composants matériels et logiciels déterminant les caractéristiques essentielles de fonctionnement d'un système informatique.

## Documentation insuffisante des délais de réponse aux notifications de sécurité

45 Les trois entités étudiées ne documentent pas leurs délais de réponse aux notifications de sécurité. Même si, en pratique, les entités sont conscientes qu'elles doivent répondre de façon urgente à certaines de ces notifications, ce sont leurs délais de réponse qui démontrent leur capacité à réagir à l'intérieur d'un laps de temps prédéfini pour corriger les problèmes de sécurité signalés. La documentation des délais de réponse permettrait également aux entités de gérer leur performance en comparant ces délais avec leurs objectifs.

## OBSERVATION 3

L'absence de certaines activités liées à la gouvernance des entités étudiées nuit à la mise en place de mesures de cybersécurité visant l'identification des risques de cyberattaques.

### Qu'avons-nous observé ?

46 Les entités étudiées ne respectent pas l'ensemble des bonnes pratiques en matière de cybersécurité concernant :

- l'évaluation des menaces et des risques liés à la sécurité de l'information ;
- la mise en place d'indicateurs de gestion et l'utilisation de tableaux de bord ;
- la gestion des mesures de cybersécurité mises en place selon le niveau de criticité des actifs informationnels et l'inventaire de ces derniers ;
- le suivi des mesures de cybersécurité mises en place par les fournisseurs de services infonuagiques.

### Pourquoi cette observation est-elle importante ?

47 Une évaluation des menaces et des risques liés à la sécurité de l'information doit être réalisée considérant son importance pour une gestion efficace de la cybersécurité. En effet, cette évaluation permet aux organisations de mieux comprendre les différentes menaces auxquelles elles sont confrontées et de mettre en place des mécanismes de défense pour mieux protéger leurs actifs informationnels dans un délai approprié. Elle leur permet également de cerner les risques auxquels sont exposés leurs systèmes, ainsi que d'identifier les mesures de cybersécurité appropriées pour réduire ces risques à un niveau acceptable.

48 Par ailleurs, la transmission d'une information de qualité aux instances de gouvernance permet aux organisations de surveiller l'efficacité des mesures mises en place pour contrer les cyberattaques au moment opportun. L'évaluation de l'efficacité des mesures et des processus en place s'avère particulièrement utile pour déceler des vulnérabilités et pour déterminer les besoins d'investissement prioritaires liés à la cybersécurité.

49 Afin de bien gérer les risques liés à la sécurité de l'information, les organisations doivent mettre en place des mesures de cybersécurité en fonction de la classification de leurs actifs informationnels. Un inventaire à jour de ces actifs est donc requis pour qu'une protection adéquate soit mise en place selon leur niveau de criticité.

---

### **Classification des actifs informationnels**

Cette classification permet d'établir les priorités de traitement des risques en fonction du niveau de criticité des actifs informationnels en matière de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité.

50 Les organisations qui font appel à des fournisseurs de services infonuagiques demeurent les premières responsables de la sécurité de l'information, et ce, malgré l'impartition. En effet, elles doivent convenir avec leurs fournisseurs des mesures de cybersécurité à adopter. Les organisations doivent ensuite consulter des rapports d'auditeurs externes indépendants permettant de faire le suivi de l'application de ces mesures.

## **Ce qui appuie notre observation**

### **Évaluation des menaces et des risques à améliorer**

51 Aucune des trois entités étudiées n'a formalisé le processus d'évaluation des menaces et des risques liés à la sécurité de l'information. Une documentation stratégique élaborée selon une méthodologie harmonisée de gestion des menaces et des risques permettrait aux entités d'avoir un portrait global de leur capacité à contrer les cyberattaques. L'une des entités nous a remis de la documentation sur les risques associés à quatre actifs informationnels critiques revus annuellement, mais elle ne tient pas de registre intégré documentant l'ensemble des menaces et des risques stratégiques associés à la cybersécurité. Une autre des entités doit terminer son évaluation des risques liés à la protection des renseignements. Quant à la troisième entité, elle a élaboré sa méthodologie d'évaluation des menaces et des risques en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du trésor. Il lui reste toutefois à la mettre en place.

## Manque d'indicateurs de gestion liés à la cybersécurité

52 La mise en place d'indicateurs de gestion dans un tableau de bord fait partie des bonnes pratiques en matière de cybersécurité. Ils permettent de renseigner les instances de gouvernance d'une organisation sur les risques liés à la sécurité de l'information et les faiblesses des mesures de cybersécurité en place, ainsi que sur les améliorations à apporter. Voici quelques exemples d'indicateurs de gestion pertinents :

- pourcentage du personnel et des contractuels ayant reçu une formation de sensibilisation à la cybersécurité ;
- pourcentage d'applications dont les vulnérabilités ont été évaluées ;
- nombre d'incidents dus à des accès non autorisés et au manque de séparation des tâches incompatibles ;
- nombre d'appareils non autorisés détectés sur les réseaux.

53 Deux des entités disposent d'indicateurs de gestion à propos des incidents de sécurité. Les autres aspects de la cybersécurité, comme la gestion des identités et des accès, la gestion des menaces et la gestion des vulnérabilités et des risques, ne sont pas couverts par des indicateurs.

54 Quant à la troisième entité, elle n'a pas terminé de définir ses indicateurs de gestion liés à la cybersécurité, et ce, malgré l'adoption de sa stratégie de cybersécurité en 2019. Toutefois, elle a amorcé les travaux pour la mise en place de son centre opérationnel de cyberdéfense et travaille actuellement sur un projet concernant la mise en place d'indicateurs de gestion supplémentaires en cybersécurité basés sur un référentiel reconnu.

55 En conséquence, les instances de gouvernance des trois entités étudiées sont actuellement privées de certains indicateurs de gestion qui les aideraient à mesurer et à améliorer l'efficacité des mesures de cybersécurité en place. Les entités n'ont donc pas en main toute l'information nécessaire pour évaluer adéquatement leur capacité à réduire les risques de cyberattaques.

## Gestion des mesures de cybersécurité et de l'inventaire des actifs informationnels à améliorer

56 Aucune des entités étudiées n'a mis en place de mesures de cybersécurité correspondant au niveau de criticité de ses actifs informationnels. Par exemple, l'une des entités doit ajuster ses mesures en fonction de la nouvelle classification de ses actifs effectuée en 2020. Pour ce qui est des deux autres entités, elles ont établi leurs mesures de cybersécurité en fonction d'un référentiel reconnu, mais ces dernières ne sont pas encore appliquées. Elles affirment avoir entrepris des actions pour améliorer la situation.

57 Par ailleurs, l'une des entités n'a pas encore terminé son projet visant à centraliser l'inventaire de ses actifs, ce qui pourrait rendre plus difficile la protection de tous ses actifs critiques. De plus, l'entité n'a établi aucun mécanisme automatisé servant à détecter l'utilisation du réseau par des appareils non autorisés. Néanmoins, un projet est en cours à cet égard.

## Suivi des mesures de cybersécurité des fournisseurs de services infonuagiques à améliorer

58 Deux des entités n'obtiennent pas ou ne consultent pas les rapports d'auditeurs indépendants sur la conception et l'efficacité des mesures de cybersécurité de l'ensemble de leurs fournisseurs de services infonuagiques. Même si les exigences de sécurité sont convenues dans un contrat avec chaque fournisseur, il n'en demeure pas moins que les entités n'ont aucune assurance que ces exigences sont appliquées adéquatement.

---

### Rapport d'audit sur les mesures de cybersécurité

Il s'agit d'un rapport qui fournit l'assurance raisonnable que les mesures de cybersécurité sont appliquées par le fournisseur de services visé par le rapport. L'auditeur y exprime une opinion concernant l'efficacité des mesures et leur capacité à assurer la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité des actifs informationnels.

Les mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de réduire leur temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque sont à améliorer.

## Qu'avons-nous observé ?

59 Nous avons observé des possibilités d'amélioration des mesures de cybersécurité mises en place par les entités étudiées afin de réduire leur temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque. Ces améliorations sont liées :

- aux simulations de cyberattaques ;
- aux tests d'intrusion ;
- aux plans de continuité des services et de reprise informatique ;
- à la documentation du processus de gestion des incidents.

## Pourquoi cette observation est-elle importante ?

60 Les mesures de cybersécurité visant à minimiser le temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque sont essentielles pour la prise en charge efficace des incidents ou l'évaluation rapide des menaces. Elles permettent également l'amélioration en continu des processus et des plans en matière de cybersécurité.

61 Les faiblesses des mesures de cybersécurité sont mises en évidence lors de simulations, de tests d'intrusion et à la suite du traitement des incidents. Il est donc fondamental que les organisations mettent à l'épreuve leurs mesures pour s'assurer de leur efficacité et de leur amélioration continue. Pour ce faire, des équipes spécialisées sont mandatées pour effectuer des simulations afin d'évaluer la capacité des organisations à contrer d'éventuelles cyberattaques. Des tests d'intrusion sont également réalisés dans le but de découvrir les faiblesses liées aux équipements réseau, aux applications ainsi qu'aux comportements des employés et des consultants sur le réseau.

62 Un plan de continuité des services permet d'éviter ou de minimiser toute interruption des services essentiels en cas de cyberattaque. Partie intégrante du plan de continuité, le plan de reprise informatique comprend les procédures à suivre et les ressources nécessaires à la remise en service des systèmes dans les délais requis.

63 Par ailleurs, il est aussi indispensable que les organisations révisent régulièrement leur processus de gestion des incidents de cybersécurité. Ce processus permet aux organisations de détecter les incidents et d'y réagir rapidement afin de réduire la durée de la non-disponibilité de leurs systèmes, ainsi que de minimiser les dommages à l'intégrité et à la confidentialité de leurs données. Par ailleurs, une analyse rétrospective de chaque incident permet de réduire les probabilités de récurrences et d'améliorer les interventions.

## Ce qui appuie notre observation

### Simulations inexistantes ou inadéquates

64 Aucune des trois entités étudiées n'a mandaté d'équipe spécialisée pour effectuer des simulations de cyberattaques. Ces simulations permettent pourtant de mettre en lumière les forces et les faiblesses des mesures de cybersécurité en place et d'évaluer leur capacité à répondre à certaines cyberattaques potentielles. L'absence de ce type de simulation nuit donc à l'identification de certaines faiblesses importantes à corriger.

---

### Équipes spécialisées

Ces équipes, l'une offensive et l'autre défensive, ont pour objectif de réduire le niveau de vulnérabilité de l'organisation. Pour ce faire, l'équipe offensive utilise une technique qui consiste à adopter l'état d'esprit des pirates informatiques pour mieux tester les mesures de cybersécurité appliquées par l'équipe défensive.



---

### Exemples d'incidents

- Exploitation d'une ou de plusieurs vulnérabilités connues, comme l'utilisation d'un identifiant générique
- Courriel non autorisé contenant des données confidentielles acheminé à l'extérieur de l'organisation
- Défaillance d'une mesure de cybersécurité, comme un coupe-feu non fonctionnel

65 Bien que l'une des entités ait indiqué avoir réalisé des simulations de cyberattaques en 2020, ces dernières avaient seulement pour objectif de trouver les failles de sécurité dans les systèmes. La capacité des mesures de cybersécurité en place à répondre à certaines cyberattaques n'a donc pas été évaluée. L'entité déclare toutefois avoir commencé à en effectuer véritablement en 2021, ce qui devrait lui permettre de se conformer aux bonnes pratiques en matière de cybersécurité.

66 Les deux autres entités projettent éventuellement d'effectuer des simulations en ayant recours aux services du Centre gouvernemental de cyberdéfense.

## Tests d'intrusion à améliorer

67 L'une des entités établit une planification annuelle des tests d'intrusion. Selon cette entité, le nombre de tests exécutés demeure toutefois insuffisant depuis 2019. Elle n'est donc pas à même de détecter certaines vulnérabilités et d'évaluer avec exactitude dans quelle mesure chacune d'elles représente une menace pour la sécurité de l'information. L'entité a mentionné vouloir augmenter la fréquence de ces tests.

68 Les tests d'intrusion effectués par une autre des entités au cours des dernières années étaient incomplets puisqu'ils n'étaient menés que sur les systèmes nouvellement mis en œuvre ou ayant subi des changements importants. Ainsi, un système ne faisant pas partie des deux dernières catégories, et n'ayant donc fait l'objet d'aucun test, est plus susceptible d'être vulnérable aux nouvelles menaces. Au sein de cette entité, aucune planification n'existe pour les tests d'intrusion. Elle indique toutefois vouloir en élaborer une prochainement. Elle nous a tout de même mentionné que, depuis 2020, des tests d'intrusion sont effectués en collaboration avec le Centre gouvernemental de cyberdéfense.

## Plan de continuité des services incomplet et tests à améliorer

69 Les plans de continuité des services de deux des entités ne contiennent pas de stratégie de continuité liée aux cyberattaques. Pourtant, l'absence de cette stratégie en cas de panne ou de dégradation des systèmes provoquées par une cyberattaque pourrait retarder le rétablissement de ces derniers et empêcher la minimisation des dommages occasionnés. Selon l'une de ces deux entités, la révision de son plan de continuité des services est en cours. Pour sa part, l'autre entité nous a indiqué que sa stratégie de continuité était en cours de rédaction.

70 En ce qui a trait à la reprise informatique, l'une des trois entités n'a pas réalisé les tests qu'elle avait planifiés pour l'année 2020. En l'absence de ces tests, il lui est difficile de s'assurer que son plan de reprise informatique atteint les objectifs fixés et permet de respecter les délais requis.

71 Par ailleurs, le plan de reprise informatique de l'une des entités ne priorise pas la reprise de certains mécanismes de sécurité essentiels à la protection des systèmes. Toutefois, l'entité nous a mentionné travailler actuellement sur un projet qui lui permettra de corriger la situation.

72 Cette même entité a également mis en place un plan de continuité des services et un plan de reprise informatique en lien avec un système critique bénéficiant d'une infrastructure technologique indépendante. Cependant, les deux plans sont incomplets et il est donc difficile de tester leur efficacité. De ce fait, l'entité n'a pas la certitude qu'elle pourrait rétablir ce système et maintenir la continuité des services essentiels en cas de cyberattaque.

## **Processus de gestion des incidents à améliorer**

73 Chacune des entités étudiées a mis en place un processus de gestion des incidents. Cependant, les processus s'avèrent incomplets et méritent d'être mieux documentés, d'autant plus que les bonnes pratiques en matière de cybersécurité recommandent que les étapes du processus soient documentées et mises en pratique pour permettre aux intervenants d'agir rapidement et avec précision en cas d'incident.

74 Des critères qui aident à signaler, dans les meilleurs délais, les événements liés à la sécurité de l'information gagneraient à être documentés et mis à jour régulièrement. D'autres critères qui permettent de décider si ces événements doivent être classés comme des incidents à traiter rapidement doivent être précisés.

75 En raison de ce manque d'information, les entités pourraient ne pas être en mesure de réduire efficacement les risques d'incidents ou de les contrer.

# RECOMMANDATIONS

76 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des trois entités étudiées. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des entités gouvernementales à s'en inspirer étant donné que ces recommandations peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre elles.

- 1 Renforcer leurs mesures de cybersécurité afin de se protéger efficacement contre d'éventuelles cyberattaques.
- 2 Améliorer leurs mesures de cybersécurité de façon à détecter efficacement les cyberattaques.
- 3 Veiller à ce que leurs activités de gouvernance permettent un meilleur encadrement de l'évaluation des risques et de la reddition de comptes.
- 4 Améliorer leurs mesures de cybersécurité afin de réduire leur temps de réponse et de récupération en cas de cyberattaque.

# COMMENTAIRES DES ENTITÉS

Le Secrétariat du Conseil du trésor a eu l'occasion de transmettre ses commentaires en son nom et au nom des trois entités étudiées. Nous tenons à souligner que le Secrétariat et les entités étudiées ont adhéré à toutes nos recommandations.

## Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et les entités étudiées accueillent favorablement les recommandations du Vérificateur général portant sur la gestion de la cybersécurité. Celles-ci sont cohérentes avec les priorités du gouvernement et les actions que les entités étudiées ont entreprises au cours des dernières années en la matière.

« La protection des renseignements confidentiels et la sécurité de l'information revêtent une très grande importance considérant l'augmentation constante des risques de cyberattaques ainsi que du niveau de sophistication de ces dernières. Pour cette raison, le SCT va intégrer les observations du Vérificateur général dans un plan d'action visant l'amélioration de la cybersécurité pour l'ensemble des organisations gouvernementales du Québec. L'objectif du SCT est que l'ensemble de l'appareil gouvernemental soit mieux protégé et puisse mieux détecter d'éventuelles cyberattaques. »

# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'étude et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités étudiées

Principales mesures de cybersécurité



# Objectif de l'étude et portée des travaux

## Objectif de l'étude

La présente étude fait partie du tome de novembre 2021 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

Nous avons réalisé une étude s'appuyant sur des critères d'appréciation basés sur des référentiels reconnus de bonnes pratiques en matière de cybersécurité (CIS, ISO/CEI 27 002, NIST 800-53). Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour formuler nos observations.

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

Objectif de l'étude	Critères d'appréciation
Déterminer si les mesures nécessaires pour contrer le plus efficacement possible les risques de cyberattaques existent dans les trois entités étudiées.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Les entités ont mis en place des mesures de cybersécurité visant l'<b>identification</b> des risques de cyberattaques, notamment :               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ une planification stratégique de la cybersécurité ;</li> <li>■ un cadre normatif ;</li> <li>■ une évaluation des menaces et des risques revue périodiquement ;</li> <li>■ une gestion des actifs informationnels, incluant leur classification ;</li> <li>■ une reddition de comptes aux instances concernées.</li> </ul> </li> <li>2. Les entités ont mis en place des mesures de cybersécurité pour assurer leur <b>protection</b> contre les cyberattaques. Ces mesures concernent :               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ la gestion des accès externes et des accès privilégiés, y compris l'authentification ;</li> <li>■ la sécurité des données ;</li> <li>■ la sécurité des applications ;</li> <li>■ la gestion des vulnérabilités et des correctifs ;</li> <li>■ la gestion des paramètres de configuration ;</li> <li>■ la sécurité des réseaux ;</li> <li>■ la gestion, la sensibilisation et la formation des ressources humaines.</li> </ul> </li> <li>3. Les entités ont mis en place des mesures de cybersécurité visant la <b>détection</b> des cyberattaques, comme :               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ l'examen des journaux et des alertes de sécurité ;</li> <li>■ la surveillance continue des systèmes.</li> </ul> </li> <li>4. Les entités ont mis en place des mesures de cybersécurité visant à <b>répondre</b> et à <b>recupérer</b> efficacement en cas de cyberattaque, comme :               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ les tests réguliers des plans de reprise informatique ;</li> <li>■ les simulations périodiques de cyberattaques avec des équipes spécialisées.</li> </ul> </li> </ol>

Nos travaux ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

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 24 septembre 2021.

Il porte sur les mesures de cybersécurité mises en place par trois entités.

Nos travaux concernent principalement la conception, la mise en œuvre et le maintien des mesures mises en place par les trois entités. Nos travaux ne remettent pas en cause l'efficacité de ces mesures et les niveaux de criticité des actifs informationnels convenus dans le registre de classification. Nous n'avons pas effectué de tests d'intrusion ni de balayage de vulnérabilités. De plus, le but de cette étude n'était pas de prendre connaissance de l'existence de contrôles visant à compenser les faiblesses des mesures qui pourraient être améliorées.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités. Nous leur avons également fait remplir un questionnaire. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information des entités.

Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2020 à mars 2021 et portent principalement sur la dernière année financière. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Rôles et responsabilités des entités étudiées

Les principaux rôles et responsabilités des entités étudiées à l'égard des enjeux liés à la cybersécurité sont présentés ci-après.

---

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

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

---

### Directive sur la sécurité de l'information gouvernementale

- Adopter et mettre en œuvre une politique et un cadre de gestion de la sécurité de l'information, les maintenir à jour et assurer leur application ;
- Déposer au dirigeant principal de l'information, selon une périodicité bisannuelle :
  - une planification des actions de sécurité de l'information,
  - un bilan de sécurité de l'information ;
- S'assurer de la mise en œuvre des processus formels de sécurité de l'information permettant, notamment, d'assurer la gestion des risques, la gestion de l'accès à l'information et la gestion des incidents ;
- Déclarer au dirigeant principal de l'information les risques de sécurité de l'information à portée gouvernementale ;
- Déclarer à l'équipe de réponse aux incidents de sécurité de l'information de l'Administration québécoise les incidents de sécurité de l'information à portée gouvernementale ;
- S'assurer de la réalisation d'un audit de sécurité de l'information, selon une périodicité bisannuelle ou à la suite d'un changement majeur susceptible d'avoir des conséquences sur la sécurité de l'information gouvernementale, et en dégager les priorités d'action ainsi que les échéanciers afférents ;
- S'assurer de la réalisation de tests d'intrusion et de vulnérabilité chaque année ;
- S'assurer de la mise en place d'un registre d'autorité de la sécurité de l'information ;
- Définir et mettre en place un programme formel et continu de formation et de sensibilisation du personnel en matière de sécurité de l'information.

---

### Cadre gouvernemental de gestion de la sécurité de l'information

- Assigner les principales responsabilités (ex. : responsable organisationnel de la sécurité de l'information, responsable de l'architecture de sécurité de l'information, responsable de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, administrateur des accès).

---

### Politique gouvernementale de cybersécurité

- Gouverner la cybersécurité par une vision globale et concertée ;
  - Placer le personnel au cœur de la cybersécurité ;
  - Assurer la protection et la résilience des services publics et des échanges électroniques gouvernementaux ;
  - Être proactif à l'égard des menaces émergentes ;
  - Miser sur les forces d'un réseau gouvernemental de cyberdéfense ;
  - Tirer profit d'une expertise de pointe en cybersécurité ;
  - Préserver la confiance des citoyennes et citoyens à l'égard de la sécurité de leurs données.
-

## Principales mesures de cybersécurité

La figure 4 présente les principales mesures de cybersécurité réparties selon les quatre fonctions suivantes : identification, protection, détection, et réponse et récupération.

**FIGURE 4** Répartition des mesures et des catégories de mesures de cybersécurité selon leur fonction<sup>1</sup>

 <b>Identification</b>	 <b>Protection</b>	 <b>Détection</b>	 <b>Réponse et récupération</b>
<b>Description</b>			
Développer une compréhension de l'environnement informatique de l'organisation pour gérer les risques de cyberattaques	Développer et implanter des mesures pour protéger l'environnement informatique de l'organisation et garantir la continuité des services essentiels à sa bonne marche	Développer et implanter les mesures appropriées pour détecter les cyberattaques	Développer et implanter les mesures appropriées : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ pour gérer immédiatement les cyberattaques une fois détectées</li> <li>■ pour maintenir un plan de continuité à la suite d'une cyberattaque</li> </ul>
<b>Catégories de mesures</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gouvernance de la cybersécurité</li> <li>■ Environnements informatiques interne et externe</li> <li>■ Stratégie, évaluation et gestion des risques</li> <li>■ Gestion des actifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Accès et authentification</li> <li>■ Sécurité des données</li> <li>■ Technologies de protection</li> <li>■ Maintenance</li> <li>■ Procédures et processus de protection de l'information</li> <li>■ Formation et sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Anomalies et événements</li> <li>■ Contrôle continu de la sécurité</li> <li>■ Processus de détection</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan de réponse aux incidents</li> <li>■ Communication</li> <li>■ Analyse</li> <li>■ Mitigation</li> <li>■ Plan de récupération après un incident</li> <li>■ Amélioration</li> </ul>
<b>Exemples de mesures</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Encadrement</li> <li>■ Surveillance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gestion des identités et des accès</li> <li>■ Sécurité des données</li> <li>■ Gestion du développement applicatif sécuritaire</li> <li>■ Gestion des vulnérabilités</li> <li>■ Gestion des configurations</li> <li>■ Sécurité des réseaux</li> <li>■ Gestion des ressources humaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Journalisation des activités</li> <li>■ Gestion des alertes de sécurité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gestion des incidents de sécurité</li> <li>■ Gestion de la continuité des services</li> </ul>

1. Le éléments présentés dans cette figure sont inspirés du référentiel sur la cybersécurité du NIST.

Les principales mesures de cybersécurité sont décrites sommairement ci-après. Ces mesures doivent être adaptées à l'environnement et aux objectifs de chaque organisation, ainsi qu'à ses risques liés à la sécurité de l'information.

## Identification

**Encadrement** : L'encadrement est une étape particulièrement importante tout au long du processus de cybersécurité. Cette étape comprend notamment :

- une planification stratégique de la cybersécurité ;
- la mise en place d'un cadre normatif en cybersécurité (ex. : cadre de gestion, directives) ;
- une évaluation des menaces et des risques revue périodiquement ;
- une gestion des actifs informationnels, incluant leur classification ;
- une reddition de comptes aux instances concernées ;
- une gestion des actifs informationnels hébergés par des tiers.

**Surveillance** : La haute direction d'une organisation doit entre autres être informée des cyberattaques en temps opportun et s'assurer de l'efficacité des mesures de cybersécurité mises en place par son organisation et les fournisseurs dont elle retient les services. Elle doit également mettre en place des indicateurs de gestion et les mesurer périodiquement. Cette surveillance permet d'apporter des améliorations au processus de cybersécurité. La direction de l'audit interne de l'organisation peut être mise à contribution en menant des travaux sur la cybersécurité.

## Protection

**Gestion des identités et des accès** : Cette mesure permet de déterminer qui a accès à quelle information pendant une période donnée. Elle vise notamment à donner l'assurance que les accès octroyés aux utilisateurs sont autorisés selon le principe de moindre privilège et ne sont pas incompatibles. Ce principe implique que les accès des utilisateurs doivent être strictement restreints aux actifs informationnels dont ils ont besoin pour effectuer leurs tâches, rien de plus. En ce qui concerne l'authentification des utilisateurs, l'authentification par simple mot de passe s'avère insuffisante de nos jours, particulièrement pour la connexion à distance ou pour le personnel des technologies de l'information. Ainsi, selon le niveau de risque, une double authentification peut s'avérer nécessaire, par exemple un mot de passe combiné à une empreinte digitale ou à une autorisation donnée à partir d'un appareil mobile. La gestion des identités et des accès informatiques a récemment été abordée plus en détail dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021* publié en juin 2020.

**Sécurité des données :** Cette mesure vise principalement à protéger l'information confidentielle. Voici quelques exemples de méthodes pouvant être utilisées :

- Techniques de prévention des pertes et des fuites de données : techniques qui permettent de relever, de contrôler et de protéger les informations sensibles grâce à des analyses de contenu, que les informations soient en mouvement, traitées ou stockées.
- Chiffrement : opération qui consiste à remplacer un texte clair par un texte inintelligible et inexploitable pour quiconque ne possède pas la clé permettant de le ramener à sa forme initiale (ex. : protocole de transfert hypertexte ou réseau privé virtuel [« VPN » en anglais]). Cette opération est particulièrement importante pour protéger les informations qui transitent sur le Web et qui ne devraient pas être visibles.

**Gestion du développement applicatif sécuritaire :** Cette mesure vise entre autres à vérifier que les développeurs ne laissent pas, intentionnellement ou involontairement, des vulnérabilités aux différentes étapes du cycle de développement d'une application. Ceux-ci doivent respecter les bonnes pratiques liées à la sécurité des applications, telles que :

- l'analyse du code de programmation et la réalisation de tests sur celui-ci pour s'assurer que les pratiques de développement sécurisé sont respectées ;
- l'identification des menaces avant la conception de l'application ;
- la séparation des environnements de développement et de tests ;
- la documentation du fonctionnement de l'application.

La gestion du développement applicatif sécuritaire vise également à déterminer si :

- les bonnes pratiques en matière de cybersécurité sont appliquées, si elles fonctionnent comme prévu et si elles ont été mises en place à tous les endroits nécessaires ;
- l'application a été développée selon les bonnes pratiques en matière de cybersécurité.

**Gestion des vulnérabilités :** Cette mesure vise entre autres à assurer une vigilance continue (appelée « balayage ») des failles, du code de programmation et de la configuration d'un système. Par exemple, les éditeurs de logiciels apportent des correctifs à leurs produits lorsqu'ils découvrent des failles dans ceux-ci, puis proposent une mise à jour à leurs clients. L'application des correctifs doit s'effectuer rapidement, car les pirates informatiques cherchent constamment à découvrir les vulnérabilités des systèmes.

**Gestion des configurations :** Cette mesure vise entre autres la mise en place de procédures qui permettent de contrôler les changements apportés aux systèmes, notamment à la suite d'incidents et d'alertes.

**Sécurité des réseaux :** Cette mesure vise à protéger les réseaux internes et externes d'une organisation pour assurer la protection de ses actifs informationnels. À cet effet, plusieurs outils peuvent être employés, notamment les suivants :

- **Coupe-feu :** logiciel ou matériel informatique qui permet de filtrer l'information circulant entre l'ordinateur, le Web et les réseaux de l'organisation, et ainsi de bloquer ou d'autoriser des connexions.
- **Système de prévention d'intrusion et système de détection d'intrusion :** logiciel visant à détecter en temps réel les tentatives d'intrusion dans les réseaux internes ou dans les ordinateurs. Par exemple, il analyse les données suspectes, détecte les débits de transmission de données trop importants et évalue le nombre d'utilisateurs connectés.
- **Antivirus :** logiciel destiné à découvrir et à éradiquer les logiciels malveillants. La mise à jour rapide de l'antivirus est essentielle pour assurer la protection de l'organisation contre les nouvelles techniques des logiciels malveillants.
- **Test d'intrusion :** test consistant à simuler des attaques pour mettre en lumière les faiblesses des réseaux internes et externes, ainsi que des systèmes et des applications.

**Gestion des ressources humaines :** Cette mesure concerne notamment l'embauche de personnes compétentes et les enquêtes de bonnes mœurs pour les postes critiques. Elle comprend également l'éducation continue, soit la formation et la sensibilisation à la sécurité de l'information. Elle est d'autant plus importante qu'elle vise l'être humain, qui peut constituer un maillon faible de la chaîne de contrôle, notamment lorsqu'il est ciblé par un acte de piratage psychologique.

## Détection

**Journalisation des activités :** La journalisation permet de garder des traces des événements informatiques générés par les utilisateurs des systèmes. Les différentes activités journalisées sont déterminées par l'organisation. Par exemple, elle peut décider de journaliser les activités des administrateurs des technologies de l'information, les opérations influant les bases de données, ainsi que les activités provenant des systèmes de détection d'intrusion et des coupe-feu.

### Système de gestion de l'information et des événements de sécurité

Il s'agit d'un outil spécialisé qui permet de centraliser et de corréliser les données provenant de plusieurs sources, notamment des alertes et des journaux provenant des coupe-feu, des serveurs ainsi que des systèmes de prévention et de détection d'intrusion.

**Gestion des alertes de sécurité :** Les alertes de sécurité servent à signaler les anomalies qui doivent être portées à l'attention de l'organisation sur-le-champ pour qu'elle puisse agir rapidement si nécessaire. Ces alertes sont d'abord enregistrées dans les journaux et doivent être gérées à l'aide d'une autre mesure de cybersécurité, soit la gestion des incidents de sécurité. Par exemple, une alerte peut signaler la création du compte d'un administrateur des technologies de l'information, la destruction de journaux, l'exfiltration de données hors du réseau ou des tentatives échouées d'accès à des données confidentielles.

## Réponse et récupération



**Gestion des incidents de sécurité :** Cette mesure vise à donner l'assurance que l'exploitation normale des services est rétablie le plus rapidement possible pendant ou après un incident de sécurité (ex. : attaque d'un pirate informatique provoquant un déni de service), et que les répercussions sur l'organisation touchée sont réduites au minimum. La mise en place d'une procédure de communication à différents paliers d'intervenants (ex. : haute direction, gestionnaires, autres ministères et organismes concernés) pourrait s'avérer nécessaire selon la gravité de l'incident. Par ailleurs, une analyse rétrospective de l'incident permet de réduire les probabilités de récurrence et d'améliorer les interventions. Voici quelques exemples d'incidents :

- modification non autorisée des paramètres de configuration ;
- anomalies soulevées par le système de détection d'intrusion ;
- nombreuses tentatives d'accès à une base de données.

**Gestion de la continuité des services :** Cette mesure permet notamment d'établir un plan de continuité des services essentiels. L'organisation doit élaborer des stratégies afin que le risque que les systèmes soient indisponibles soit réduit à un niveau acceptable. Le plan de continuité comprend un plan de reprise informatique. La reprise informatique a déjà été abordée plus en détail dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019* publié en mai 2018.

---

### Déni de service

Cyberattaque consistant à submerger de requêtes un système informatique dans le but de le rendre inopérant et d'en bloquer l'accès aux utilisateurs légitimes.

