RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2022 2023

Décembre 2022

VGQ
Vérificateur général du Québec

Cette publication
est rédigée par le

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

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

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Suivez-nous sur nos médias sociaux

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 – 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-93334-2 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-93335-9 (version PDF)

VGQ
Vérificateur général du Québec

Québec, décembre 2022

Présidence de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame,
Monsieur,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le tome de décembre 2022. Celui-ci fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale 3

Chapitre 2 Allocation famille : suppléments pour enfant handicapé 18
Audit de performance

Chapitre 3 Attribution et suivi des contrats à Bibliothèque et Archives nationales du Québec 62
Audit de performance

Chapitre 4 Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19 98
Audit de performance

Chapitre 5 Hydro-Québec : maintenance des actifs du réseau de distribution d'électricité 138
Audit de performance

Annexe Observations de la commissaire au développement durable sur l'audit de performance *Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19*

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec le mandat de favoriser, par la réalisation d'audits, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit 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 et qui se sont terminés récemment. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations, les conclusions et les recommandations afférentes à ces travaux. Le premier chapitre, lui, donne à la vérificatrice générale l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux audits en cours ou à venir.

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.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS

DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

TABLE DES MATIÈRES

Audit des états financiers consolidés du gouvernement 5

Suivi des recommandations 13

Contenu du présent tome 17

AUDIT DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

Résultats de nos travaux d'audit

Opinion de l'auditeur indépendant

1 Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2022. Dans l'ensemble, l'audit s'est bien déroulé. Nos travaux m'ont permis de formuler une opinion sans réserve dans mon rapport de l'auditeur indépendant sur ces états financiers pour une deuxième année consécutive.

Suivi de certaines recommandations antérieures

2 Depuis plusieurs années, les états financiers consolidés du gouvernement sont publiés plus de six mois après la fin de son année financière, ce qui atténue grandement la valeur de la reddition de comptes sur sa gestion financière. Pour l'année financière 2021-2022, les états financiers ont été rendus publics après plus de 7 mois.

3 À cet égard, nous avons à maintes reprises dans le passé souligné au gouvernement l'importance que ses états financiers soient publiés plus rapidement après la fin de son année financière afin d'augmenter leur utilité. Leur publication tardive découle dans un premier temps de leur délai de production et dans un deuxième temps du délai entre leur finalisation et la date où ils sont rendus publics à l'Assemblée nationale.

Délai de production des états financiers

4 Dans le chapitre sur l'audit des états financiers consolidés du gouvernement 2020-2021, publié dans le tome de mars 2022, nous avons recommandé au ministère des Finances de prendre les mesures nécessaires pour réduire le délai de production des états financiers.

5 Afin de donner suite à cette recommandation, le ministère a entamé des travaux au printemps 2022 et nous a mentionné vouloir établir un plan d'action en collaboration avec les entités du périmètre comptable du gouvernement et le Vérificateur général au plus tard le 31 mars 2023.

6 Je salue cette volonté de raccourcir le délai de production des états financiers. À cet égard, des changements importants seront nécessaires pour réduire substantiellement ces délais, notamment la révision de certains processus opérationnels. Ainsi, j'encourage le ministère à poursuivre sa démarche, en collaboration avec les entités du périmètre comptable, afin d'atteindre l'objectif dans les meilleurs délais.

7 De plus, à titre d'auditeur, le Vérificateur général se rendra disponible tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce plan d'action, afin notamment de s'assurer que ces actions lui permettront d'obtenir le niveau d'assurance nécessaire pour formuler son opinion sur les états financiers consolidés.

Délai entre l'approbation des états financiers et la date où ils sont rendus publics

8 Au cours des dernières années, nous avons fréquemment constaté un délai important entre la date d'approbation des états financiers par le ministre des Finances, qui correspond habituellement à la date de la signature du rapport de l'auditeur indépendant du Vérificateur général, et la date où les états financiers sont rendus publics. Un délai de plusieurs semaines entre ces deux dates contribue à réduire l'utilité des états financiers. De plus, le fait que les états financiers ont été souvent publiés en même temps que la mise à jour économique et financière du gouvernement peut également expliquer le peu de visibilité qu'il leur est accordé, bien qu'ils constituent un important outil de reddition de comptes.

9 Toutefois, cette année cette situation ne s'est pas produite. En effet, les états financiers ont été rendus publics peu après leur approbation, en plus d'avoir été publié distinctement de la mise à jour économique et financière du gouvernement. Nous incitons le gouvernement à perpétuer cette bonne pratique annuellement.

Travaux liés à la pandémie de COVID-19

10 L'an dernier, compte tenu de l'importance des sommes prévues par le gouvernement pour faire face aux conséquences de la pandémie, nous avons effectué des travaux à l'égard de ces montants dans le cadre de l'audit des états financiers, en plus de travaux d'audit de performance. Nous avons également effectué certains travaux d'audit financier supplémentaires pour lesquels j'ai fait part de mes conclusions dans le tome de mars 2022.

11 Cette année, notre audit des états financiers consolidés du gouvernement comprend aussi des travaux à l'égard de certaines dépenses ou de certains actifs découlant de la pandémie. C'est entre autres le cas pour des éléments de la rémunération touchant le réseau de la santé et des services sociaux et pour les équipements de protection individuelle, les tests de dépistage rapides et les vaccins afin notamment de valider la valeur de ces stocks au 31 mars 2022.

12 Nous n'avons relevé aucune anomalie significative concernant la comptabilisation de ces éléments dans les états financiers du gouvernement.

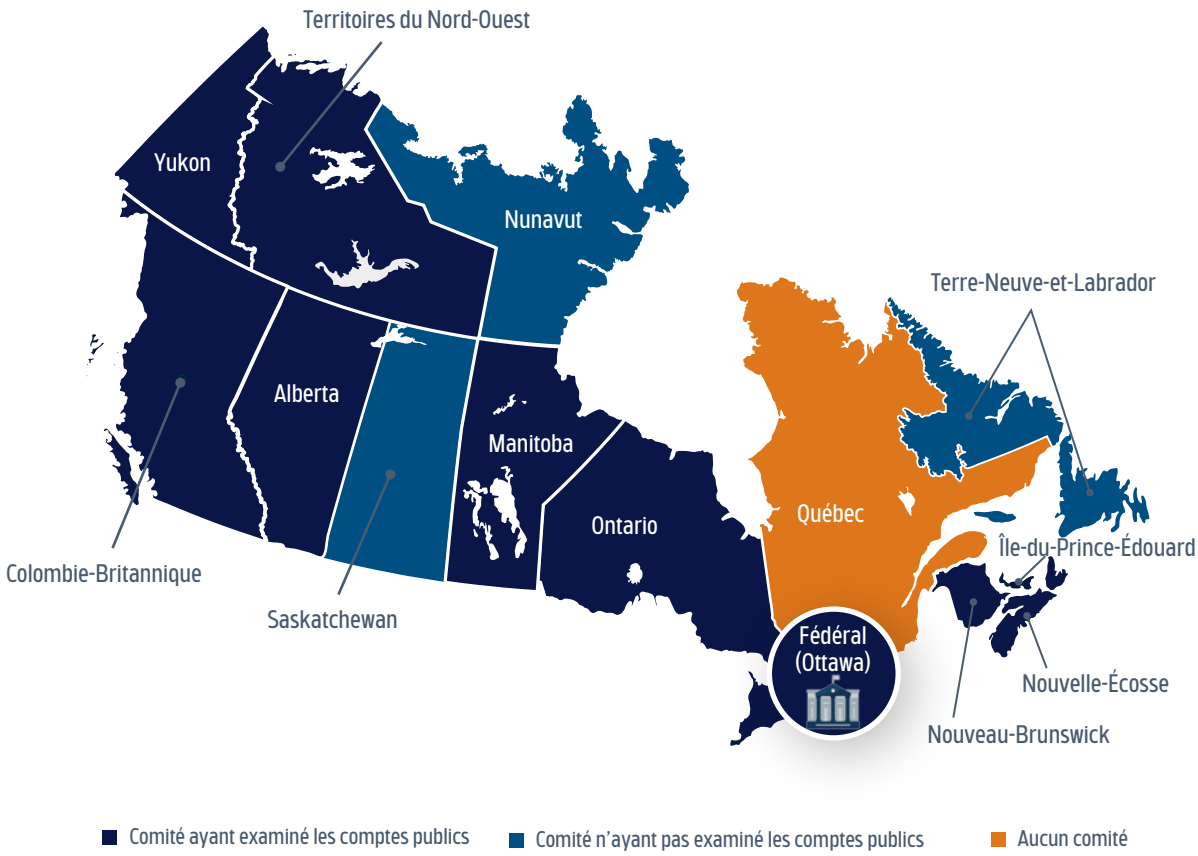
Autres éléments d'intérêt

Audition sur les états financiers consolidés du gouvernement

13 Au cours des dernières années, j'ai maintes fois exprimé notre préoccupation concernant l'absence d'examen des comptes publics. En effet, aucune instance indépendante n'a la responsabilité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement et l'analyse financière qui sont inclus dans les comptes publics ni d'entendre le Vérificateur général sur les résultats de son audit.

14 Rappelons que le Québec est la seule province au Canada où aucun comité indépendant n'a la responsabilité d'examiner les comptes publics, bien que trois des comités existant ailleurs n'aient pas réalisé cet exercice depuis au moins 2019-2020 (figure 1).

FIGURE 1 Portrait des comités des comptes publics au Canada depuis 2019-2020



Sources : Les données proviennent des sites Web des assemblées législatives des provinces, du gouvernement fédéral et des territoires.

15 Une audition sur les comptes publics en commission parlementaire permettrait entre autres de rehausser la transparence et pourrait conduire à un renforcement du contrôle sur les finances publiques, en faisant notamment le point sur le degré de réalisation du budget adopté au début de l'année. La figure 2 illustre les principaux avantages d'une telle audition.

FIGURE 2 Principaux avantages d'une commission parlementaire sur les comptes publics

16 En février 2021 et en mai 2022, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu le Vérificateur général sur son rapport annuel de gestion, et des échanges ont eu lieu à propos de l'opportunité d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement. D'ailleurs, à la suite de l'audition de 2021, la CAP a recommandé qu'une réflexion soit amorcée à ce sujet. Le Vérificateur général portera une grande attention aux résultats de cette réflexion qui pourrait conduire à un renforcement du contrôle parlementaire sur les fonds publics. De plus, nous serons disponibles pour fournir toute information complémentaire qui pourrait aider à cette réflexion.

Analyse des états financiers consolidés du gouvernement

17 L'analyse des états financiers consolidés du gouvernement accompagne les états financiers consolidés dans le volume I des comptes publics. Cette analyse a notamment pour objectif d'exposer les faits saillants de l'année financière, de comparer les résultats réels avec ceux prévus et avec ceux de l'année financière précédente, et de présenter diverses tendances historiques et divers indicateurs.

18 Nos travaux à l'égard de cette analyse ne constituent pas un audit. Ils consistent à apprécier s'il existe une incohérence significative entre ces informations et les états financiers ou avec la connaissance que nous avons acquise au cours de notre audit.

19 Je tiens à souligner que l'analyse des écarts entre les résultats réels et ceux de l'année précédente s'est nettement améliorée comparativement à l'an dernier, ce qui permet de mieux outiller les utilisateurs des états financiers dans leur analyse de la situation financière du gouvernement. Le ministère compte examiner les possibilités d'améliorations additionnelles l'an prochain. Je l'incite à poursuivre sur cette lancée afin de peaufiner ses améliorations, notamment au chapitre de l'analyse des écarts entre les résultats réels et ceux prévus.

Nouvelles normes applicables l'an prochain

20 Pour la prochaine année financière du gouvernement et des entités de son périmètre comptable, de nouvelles normes comptables et de nouvelles normes d'audit seront en vigueur. L'une d'entre elles pourrait avoir une incidence significative sur les états financiers du gouvernement tandis que l'autre en aura une sur le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagne ces états financiers.

Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

21 La nouvelle norme comptable pour le secteur public SP 3280 – *Obligations liées à la mise hors services d'immobilisations* concerne les obligations juridiques liées à la mise hors service d'immobilisations corporelles.

Activités de mise hors service

Il peut s'agir du démantèlement ou de la désaffectation d'une immobilisation corporelle acquise, construite, développée ou mise en valeur, ou encore de l'assainissement de sites contaminés.

22 Cette norme, applicable aux exercices ouverts à compter du 1er avril 2022, entraînera notamment la comptabilisation d'un passif au 31 mars 2023 qui n'était pas considéré jusqu'à présent dans les états financiers consolidés du gouvernement et dans les états financiers des entités du secteur public concernées.

23 Par exemple, un passif sera comptabilisé pour les immeubles qui contiennent de l'amiante afin de tenir compte des coûts de l'enlèvement de cet amiante lors du démantèlement ou de la rénovation de ces immeubles. Si ces immeubles sont encore utilisés, un montant équivalent sera aussi ajouté à leur coût présenté comme un actif dans les états financiers.

24 Afin de satisfaire aux exigences de cette nouvelle norme, le gouvernement devra déployer des efforts importants dans le court laps de temps restant, notamment pour recenser ces obligations et établir la valeur de ce passif. Nous encourageons ce dernier à nous soumettre dès que possible les éléments nécessaires à notre audit de ce nouveau passif, afin de minimiser les risques que la finalisation des états financiers au 31 mars 2023 soit indûment retardée par l'application de cette nouvelle norme.

Communication des questions clés de l'audit

25 Selon la norme canadienne d'audit 701, *Communication des questions clés de l'audit dans le rapport de l'auditeur indépendant*, après avoir déterminé les questions clés de l'audit et s'être fait une opinion sur les états financiers, l'auditeur communique ces questions en les décrivant dans son rapport de l'auditeur indépendant.

Questions clés de l'audit

Il s'agit des questions qui ont été les plus importantes lors de l'audit des états financiers, selon le jugement professionnel de l'auditeur, en raison entre autres du niveau de risque plus élevé qui leur est associé.

26 L'objectif de la communication de ces questions dans le rapport de l'auditeur indépendant est de rehausser la valeur communicationnelle de ce rapport en offrant une transparence accrue quant aux travaux réalisés.

27 En effet, l'ajout d'explications succinctes et objectives sur les questions clés de l'audit ainsi qu'une description des travaux d'audit réalisés permettra aux utilisateurs de comprendre les raisons pour lesquelles l'auditeur s'est attardé davantage sur certains aspects et comment il les a abordés lors de son audit.

28 Pour déterminer les questions clés devant faire l'objet d'une communication dans le rapport de l'auditeur indépendant, l'auditeur doit prendre en considération les éléments suivants :

- les aspects considérés comme présentant des risques d'anomalies significatives plus élevés ou à l'égard desquels sont identifiés des risques importants ;
- les jugements importants portés par l'auditeur au sujet de certains aspects des états financiers ;
- les incidences sur l'audit d'opérations ou d'événements importants survenus au cours de la période auditée.

29 Cette norme est déjà en vigueur pour les états financiers de sociétés privées, notamment de certaines sociétés cotées à la bourse de Toronto.

30 À compter du 31 mars 2023, elle s'appliquera aux états financiers des gouvernements. Ainsi, j'ajouterai une nouvelle section sur les questions clés de notre audit dans le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagnera les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2023.

31 Cette norme s'appliquera également à deux des états financiers pour lesquels le Vérificateur général produit un rapport conjoint avec d'autres auditeurs indépendants, soit les états financiers d'Hydro-Québec et de la Caisse de dépôt et placement du Québec au 31 décembre 2022.

Ministère de la Santé et des Services sociaux : non-respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

32 Lors de notre audit des états financiers consolidés du gouvernement, nous effectuons des travaux concernant le réseau de la santé et des services sociaux. Nous recensons entre autres l'ensemble des problématiques soulevées par les auditeurs des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, y compris par le Vérificateur général. L'une de ces problématiques concerne le non-respect chaque année par des établissements publics du réseau de modalités législatives entourant leur équilibre budgétaire.

33 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* mentionne qu'à compter de l'année financière 2000-2001, les établissements publics du réseau de santé et des services sociaux doivent maintenir l'équilibre entre leurs dépenses et leurs revenus. Ainsi, ils ne doivent pas présenter de déficit dans leurs états financiers, ce qui n'est pas toujours le cas.

34 De plus, cette loi prévoit que le conseil d'administration de ces établissements approuve un budget dont les dépenses et les revenus sont en équilibre. Or, ces dispositions de la loi ne sont toujours pas respectées par de nombreux établissements. Soulignons qu'en raison de la restructuration du réseau entrée en vigueur le 1er avril 2015, nous présentons ci-dessous les résultats à compter de l'année 2015-2016.

Résultats déficitaires dans les états financiers

35 Malgré le fait que la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* soit en vigueur depuis 22 ans, plusieurs établissements affichent un résultat global déficitaire dans leurs états financiers annuels.

36 Bien que pour l'exercice 2021-2022 il n'y ait eu que 9 établissements déficitaires, c'est en moyenne plus de 15 établissements qui sont déficitaires annuellement depuis 2015-2016, soit environ 45 % de l'ensemble des établissements. Toujours depuis 2015-2016, seulement deux établissements ont respecté la loi chaque année.

Résultat global

Il s'agit du surplus ou du déficit cumulé du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations figurant dans le rapport financier annuel de l'établissement. Ce résultat global est établi selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public et est utilisé pour déterminer si l'équilibre budgétaire est maintenu.

Approbation de budgets déficitaires

37 Pour favoriser des résultats en équilibre dans les états financiers, il faut commencer par approuver un budget en équilibre. Or, depuis 2015-2016, en moyenne 45 % des conseils d'administration approuvent annuellement un budget déficitaire, contrevenant ainsi à la loi, qui stipule que le conseil d'administration d'un établissement public doit approuver un budget en équilibre.

38 Par exemple, en 2021-2022, ce sont 17 conseils d'administration des établissements du réseau sur 34 qui ont approuvé un budget déficitaire. De plus, seulement 5 conseils d'administration ont respecté la loi chaque année depuis 2015-2016.

39 Ces non-respects de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ont déjà fait l'objet de recommandations à l'intention du ministère de la Santé et des Services sociaux à quelques reprises dans nos rapports à l'Assemblée nationale. Nos premières recommandations remontent à 2003-2004 en ce qui concerne l'atteinte de résultats financiers en équilibre et à 2015-2016 pour ce qui est de l'approbation de budgets déficitaires par les conseils d'administration. À la suite de celles-ci, le ministère a mis en place des plans d'action et mis en œuvre certaines mesures. Par exemple, il a transmis des directives aux établissements afin qu'ils soient sensibilisés à ces enjeux lors de la préparation de leur budget et de leurs états financiers, il fait régulièrement le suivi de la situation financière des établissements et il rencontre ceux qui sont déficitaires.

40 Malgré tout, nous observons que ces deux dispositions de la loi sont peu respectées depuis leur entrée en vigueur. Je considère donc que les recommandations que j'adresse au ministère à ce sujet depuis plusieurs années ne sont pas appliquées.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

41 Mon travail et celui des équipes qui réalisent les audits de performance dans les différentes entités gouvernementales n'ont de sens que dans la mesure où mes recommandations donnent lieu à des gestes concrets pour améliorer les services aux citoyens et optimiser le coût des services publics.

42 C'est pourquoi nous effectuons régulièrement le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations auprès des entités auditées et déposons chaque année à l'Assemblée nationale nos conclusions quant à l'avancement de l'application de celles-ci.

43 Les résultats de notre suivi pour l'année 2021-2022, auquel est joint le suivi de la commissaire au développement durable, font l'objet d'un rapport distinct, lequel est déposé en même temps que le présent tome. J'indique dans ce rapport que la plupart des entités auditées ont présenté des plans d'action et posé des gestes satisfaisants en réponse à mes recommandations.

44 Toutefois, cinq situations me préoccupent, et je désire attirer l'attention des parlementaires à leur sujet dans les prochains paragraphes. Ces situations concernent la rémunération des hauts dirigeants, les services chirurgicaux offerts à la population, la gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse, la qualité et la disponibilité des bâtiments scolaires et le rapport mensuel des opérations financières publié par le ministère des Finances.

Rémunération des hauts dirigeants

45 En mai 2019, nous avons publié un rapport d'audit sur la gestion de la rémunération des hauts dirigeants dans 12 entités gouvernementales. Nos constats m'ont amenée à adresser des recommandations à 11 de ces entités. Notre suivi auprès de 8 d'entre elles révèle peu de progrès pour deux sociétés d'État (Investissement Québec et Société des alcools du Québec).

46 D'ailleurs, ces deux entités n'avaient pas adhéré à toutes les recommandations et Investissement Québec n'a produit aucun plan d'action pour donner suite aux trois recommandations qui lui avaient été adressées.

47 De plus, la Société des alcools a donné suite de manière insatisfaisante à trois des quatre recommandations qui lui avaient été adressées. En effet, bien qu'elle ait apporté des ajustements à ses façons de faire, j'ai constaté qu'elle doit notamment apporter des améliorations à sa politique d'indemnité de départ, puisque les balises qu'elle a instaurées ne concordent pas avec celles du secteur public.

48 Soulignons toutefois qu'une des recommandations adressées aux entités concernées était de rendre compte de l'ensemble des composantes de la rémunération de leurs hauts dirigeants dans leur rapport annuel de gestion et lors de l'étude des crédits. À ce propos, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a été modifiée en 2022 afin de les contraindre à divulguer davantage d'information pour une plus grande transparence et une plus grande imputabilité des décideurs.

Services chirurgicaux offerts à la population

49 À l'automne 2021, nous avons réalisé un deuxième suivi de l'application des recommandations formulées dans notre rapport d'audit sur la gestion des services chirurgicaux, publié en mai 2018.

50 La pandémie a eu un impact important sur la mise en œuvre des plans d'action élaborés par les entités auditées pour donner suite à mes recommandations. Le ministère de la Santé et des Services sociaux plus particulièrement n'a pas accompli de progrès satisfaisants dans l'application de huit des neuf recommandations qui lui étaient adressées.

51 Le ministère et les autres entités du réseau de la santé que nous avons auditées ont fait valoir que les retards à déployer leurs plans d'action s'expliquent par les efforts importants qu'ils ont dû consacrer à la gestion de la crise sanitaire. Dans les centres hospitaliers plus particulièrement, des ressources qui auraient dû être assignées aux activités chirurgicales ont été réaffectées à d'autres tâches, et ce, dans un contexte où le taux d'absentéisme était plus élevé qu'à la normale.

52 Ainsi, compte tenu des résultats observés, nous réaliserons un troisième suivi de l'état d'avancement des plans d'action au cours de l'année 2023. C'est alors que nous déciderons s'il est opportun de procéder à un nouvel audit sur la gestion des délais d'attente en chirurgie ou sur toute autre question importante relative à ce sujet.

Protection de la jeunesse

53 Au printemps 2022, nous avons réalisé un premier suivi de l'application des recommandations formulées dans notre rapport d'audit sur la gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse, publié en novembre 2019. Un deuxième suivi est prévu à l'hiver 2023.

54 Le ministère de la Santé et des Services sociaux et les trois établissements audités n'ont pas accompli de progrès satisfaisants pour 50 % des recommandations qui leur avaient été adressées. Il est vrai que la pandémie et la pénurie de main-d'œuvre ont grandement affecté les activités normales du ministère et la performance des établissements. Cependant, je suis préoccupée par les délais d'accès aux services, qui demeurent encore longs.

55 La *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, adoptée en avril 2022, a permis de mettre en place un certain nombre d'initiatives qui répondent aux recommandations formulées dans notre rapport. Par contre, l'application concrète de ces mesures sur le terrain demeure un enjeu et sera déterminante pour apprécier la mise en œuvre de mes recommandations.

Qualité et disponibilité des bâtiments scolaires

56 Nous avons constaté peu de progrès à l'égard de l'application de deux recommandations sur cinq adressées au ministère de l'Éducation du Québec (MEQ), en novembre 2019, concernant la qualité et la disponibilité des bâtiments scolaires. Pourtant, ces deux recommandations ont une portée directe pour que les élèves et le personnel enseignant disposent d'un environnement sain et de qualité, et le peu de progrès réalisés pourrait faire en sorte que les lacunes observées perdurent au-delà d'un délai raisonnable.

57 En ce qui concerne la première de ces deux recommandations, le taux de bâtiments considérés comme étant en bon état est passé de 46 % en 2019 à 41 % en 2022. En effet, bien que des sommes plus importantes soient consacrées au maintien et à l'entretien des bâtiments scolaires, elles ne sont toujours pas toutes utilisées. Par ailleurs, le ministère ne connaît pas l'inventaire des travaux de maintien des bâtiments qui ont été réalisés pour comparer ce qui a été fait avec ce qui a été prévu. Il est donc difficile de déterminer si les sommes additionnelles consenties ont permis d'exécuter les travaux prévus ou si elles ont servi à éponger l'augmentation des coûts dans l'industrie de la construction.

58 Pour ce qui est de la deuxième recommandation, il manque toujours d'espace pour combler les besoins des écoles primaires et secondaires. Le ministère estime qu'au primaire, il manquera plus de 600 classes en 2023-2024 et plus de 300 en 2025-2026, malgré l'ajout d'espace prévu. Cette estimation ne tient pas compte des maternelles 4 ans, qui demandent l'ajout d'environ 1 000 classes. Pour ce qui est du secondaire, le ministère prévoit qu'il manquera plus de 25 000 places-élèves en 2028-2029 et plus de 14 000 en 2030-2031.

Présentation de l'information dans le rapport mensuel des opérations financières

59 En mai 2019, nous avons fait un premier suivi de l'application de mes recommandations relatives au rapport mensuel des opérations financières publié par le ministère des Finances à l'hiver 2016. Le résultat du deuxième suivi que nous avons réalisé au cours de la dernière année montre que le ministère des Finances a pris plusieurs mesures pour améliorer le rapport mensuel. Toutefois, malgré des progrès importants, trois éléments retiennent tout particulièrement mon attention, car ils affectent de façon importante l'utilité et la fiabilité du rapport.

60 Premièrement, la recommandation visant la révision des prévisions budgétaires en temps opportun, qui est pourtant primordiale pour que le rapport mensuel soit utile, a donné lieu à des progrès insatisfaisants. En effet, la première révision des prévisions budgétaires se fait habituellement en novembre, soit plus de sept mois après le début de l'année financière, ce qui est tard. Une mise à jour plus précise et plus fréquente de ces prévisions augmenterait la transparence des finances publiques.

61 Deuxièmement, le ministère des Finances a amélioré la fiabilité et la précision de l'information présentée dans le rapport mensuel, notamment pour ce qui est de l'information provenant des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, ce qui est une nette amélioration. Toutefois, des ajustements importants aux prévisions sont constatés uniquement en toute fin d'année dans les derniers rapports mensuels.

62 À titre d'exemple, pour l'année 2021-2022, année marquée par la pandémie de COVID-19 et un contexte économique incertain dû notamment aux pressions inflationnistes, le solde budgétaire déficitaire prévu dans le rapport mensuel de janvier 2022 était de 7,4 milliards de dollars. Ce solde a été revu à la baisse de 2,8 milliards dans le rapport mensuel de février 2022 pour finalement être revu une nouvelle fois à la baisse de 4,3 milliards dans le rapport de mars 2022, ce qui correspond à un ajustement à la baisse total de 7,1 milliards de dollars en deux mois. Bien qu'il s'agisse d'une année marquée par un contexte d'incertitude élevé, ces ajustements restent tardifs étant donné que ces rapports ont été rendus publics respectivement en mai et juin 2022.

63 De tels écarts ne permettent pas de donner un portrait utile et fiable de l'évolution des finances publiques en cours d'année. Une situation semblable s'est également produite en 2020-2021. Des gestes additionnels devront donc être posés pour que les ajustements nécessaires soient identifiés plus rapidement afin de présenter un portrait fiable en temps opportun de la situation budgétaire du gouvernement.

64 Troisièmement, ma recommandation concernant la répartition des prévisions budgétaires par mois ou par trimestres, afin de les comparer aux données réelles pour la même période, n'a pas été appliquée. En effet, puisque le ministère n'a pas adhéré à ce volet de la recommandation, il n'a pas apporté de modifications à cet égard. Or, comme les dépenses et les revenus du gouvernement fluctuent d'un mois à l'autre, ce manque d'information nuit à l'interprétation de la situation financière du gouvernement en cours d'année.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

66 Le **chapitre 2** porte sur les suppléments pour enfant handicapé du programme Allocation famille, dont la gestion incombe à Retraite Québec. Nous avons notamment constaté que le processus est lourd, complexe et que les délais de traitement des demandes sont longs. Retraite Québec ne connaît d'ailleurs pas toute l'ampleur des délais. De plus, le processus de réévaluation, qui a pour but de vérifier si l'état de santé de l'enfant s'est amélioré et, le cas échéant, s'il répond toujours aux critères d'admissibilité, a été presque interrompu pendant 10 ans, ce qui fait que plusieurs enfants n'auront jamais été réévalués. Finalement, le ministère de la Famille, propriétaire du programme, a une connaissance limitée de celui-ci, notamment parce qu'il dispose de peu d'information à ce sujet et n'en fait pas le suivi.

67 Le **chapitre 3** porte sur l'attribution et le suivi des contrats à Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'organisme a mis en place des contrôles, cependant ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents. Nous avons également constaté que certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées. Par exemple, plusieurs autorisations requises n'ont pas lieu en temps opportun. Des signatures sont obtenues après le début de la réception des biens ou des services. Enfin, les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués.

68 Le **chapitre 4** porte sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19. Tout d'abord, plusieurs mois après le début de la pandémie, certains centres de services scolaires (CSS) ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles. De plus, le MEQ n'a pas fourni un soutien technologique suffisant aux CSS et il a tardé à émettre des directives claires sur les services éducatifs devant être offerts aux élèves du primaire et du secondaire. Ainsi, ces services ont été variables et limités au cours du printemps 2020. Enfin, les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.

69 Le **chapitre 5** porte sur la maintenance des actifs du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec. Les défaillances d'équipements sont une cause importante des pannes d'électricité, et les travaux de maintenance préventive contribuent à les réduire. La fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec présente une baisse marquée. Devant cette dégradation, la société d'État a lancé un plan de réduction des pannes en 2020, dont la réalisation s'ajoute à ses travaux réguliers de maintenance préventive. Ce plan ne tient pas compte d'aspects qui ont un impact important, et il n'y a qu'environ le quart des travaux prévus pour 2021 qui a été réalisé. Par ailleurs, Hydro-Québec n'est pas outillée adéquatement pour faire face au défi grandissant du vieillissement de ses actifs. De plus, une part importante des efforts de maintenance préventive qu'elle doit réaliser n'est pas accomplie. Enfin, les lacunes dans la qualité des données d'Hydro-Québec ont certains impacts sur sa stratégie de maintenance, ses opérations et ses outils de gestion.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

CHAPITRE 2

Allocation famille : suppléments pour enfant handicapé

Audit de performance

Ministère de la Famille
Retraite Québec

EN BREF

Les suppléments pour enfant handicapé sont administrés par Retraite Québec. Ils constituent un soutien financier qui est offert aux familles afin de les aider à assumer la garde, les soins et l'éducation d'un enfant atteint d'une déficience physique ou d'un trouble des fonctions mentales qui le limitent de façon importante dans la réalisation de ses habitudes de vie. En 2021, ce sont plus de 41 000 enfants qui obtenaient du soutien financier par l'entremise des suppléments.

Toutefois, le processus de demande est lourd et complexe, ce qui ne favorise pas l'efficacité de la gestion des suppléments ni l'accès à l'aide financière qu'ils proposent, notamment parce que le parent doit fournir une documentation importante et remplir des formulaires complexes. De plus, les délais de traitement des demandes sont longs, et Retraite Québec ne dispose pas des données nécessaires pour en connaître toute l'ampleur. En effet, environ la moitié de l'ensemble des demandes traitées est exclue de l'engagement de délai de Retraite Québec, qui est fixé à 120 jours. Si le parent doit fournir des informations complémentaires, il faudra en moyenne près de 200 jours avant qu'il obtienne une décision.

Qui plus est, de 2011 à 2021, Retraite Québec a presque interrompu son processus de réévaluation de la situation de l'enfant par le professionnel de la santé de l'organisme. Ainsi, plusieurs enfants n'auront fait l'objet d'aucune réévaluation tout au long de leur développement, jusqu'à l'âge de 18 ans.

Enfin, le ministère de la Famille, propriétaire de ces programmes d'aide, a une connaissance limitée de ceux-ci, notamment parce qu'il dispose de peu d'information à leur sujet et qu'il n'en fait pas un suivi complet afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des familles.

CONSTATS

1. Le processus de demande des suppléments pour enfant handicapé est lourd et complexe, ce qui ne favorise pas l'efficacité de leur gestion ni l'accès à l'aide financière qu'ils proposent.

2. Les délais de traitement des demandes sont longs, et Retraite Québec ne dispose pas des données nécessaires pour en connaître toute l'ampleur.

3. Le processus de réévaluation, qui a pour but de vérifier si l'état de santé de l'enfant s'est amélioré et, le cas échéant, s'il répond toujours aux critères d'admissibilité, a été presque interrompu de 2011 à 2021.

4. Le ministère de la Famille a une connaissance limitée des suppléments pour enfant handicapé, notamment parce qu'il dispose de peu d'information à leur sujet et qu'il n'en fait pas un suivi complet afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des familles.

ÉQUIPE

Alain Fortin
Directeur général d'audit

Martin St-Louis
Directeur principal d'audit

Suzie Chamberland
Annie Coulombe
Sarah Leclerc-Fortin
Marie-Pier Tremblay

SIGLES

OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
SEH	Supplément pour enfant handicapé
SEHNSE	Supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 25

Le processus de demande des suppléments pour enfant handicapé est lourd et complexe, ce qui ne favorise pas l'efficacité de leur gestion ni l'accès à l'aide financière qu'ils proposent. 29

Les délais de traitement des demandes sont longs, et Retraite Québec ne dispose pas des données nécessaires pour en connaître toute l'ampleur. 36

Le processus de réévaluation, qui a pour but de vérifier si l'état de santé de l'enfant s'est amélioré et, le cas échéant, s'il répond toujours aux critères d'admissibilité, a été presque interrompu de 2011 à 2021. 42

Le ministère de la Famille a une connaissance limitée des suppléments pour enfant handicapé, notamment parce qu'il dispose de peu d'information à leur sujet et qu'il n'en fait pas un suivi complet afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des familles. 45

Recommandations 49

Commentaires des entités auditées 50

Renseignements additionnels 53

MISE EN CONTEXTE

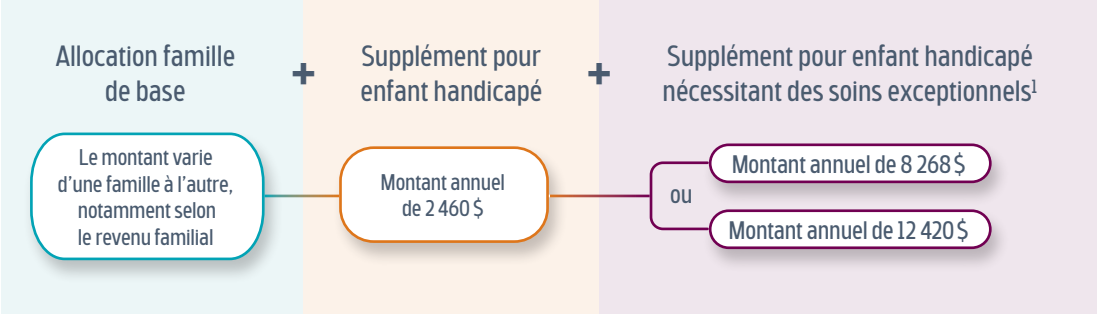
1 Retraite Québec administre deux aides financières pour les enfants handicapés : le supplément pour enfant handicapé (SEH) et le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels (SEHNSE). Tous deux sont compris dans l'Allocation famille, qui vise l'ensemble des familles résidant au Québec et comptant des enfants de moins de 18 ans. À noter que le versement de l'allocation et de ses suppléments cesse lorsque l'enfant atteint 18 ans.

2 Le supplément pour enfant handicapé est une aide financière qui a pour but d'aider les familles à assumer la garde, les soins et l'éducation d'un enfant atteint d'une déficience physique ou d'un trouble des fonctions mentales qui le limitent de façon importante dans la réalisation de ses habitudes de vie et dont la durée prévisible est d'au moins un an. La somme versée en 2022 est de 2 460 dollars par année pour chaque enfant admissible, peu importe le type de handicap.

3 Le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels est une aide financière additionnelle pouvant être versée aux parents dont l'enfant présente des incapacités plus importantes qui l'empêchent de réaliser ses habitudes de vie ou demande des soins médicaux complexes à domicile. Les sommes versées s'additionnent à celle offerte par le SEH et sont, en 2022, de 8 268 dollars ou de 12 420 dollars par année, selon l'importance des limitations (figure 1).

4 Pour les deux suppléments, les sommes versées, indexées chaque année, ne sont pas ajustées en fonction du revenu familial et ne sont pas imposables. En plus d'être cumulatives, elles s'ajoutent à l'Allocation famille de base, pouvant ainsi atteindre jusqu'à 17 494 dollars en 2022[1].

FIGURE 1 Sommes accordées en 2022 selon les programmes



1. Selon l'importance de ses limitations, l'enfant sera admissible à l'un ou à l'autre des deux paliers du SEHNSE, et la famille pourra bénéficier, selon le cas, d'une aide de 8 268 dollars ou de 12 420 dollars.

Source : Retraite Québec.

1. Cette somme exclut le cas des familles monoparentales, qui peuvent obtenir un montant d'Allocation famille un peu plus élevé. De plus, des sommes provenant du gouvernement fédéral peuvent s'ajouter, notamment par l'entremise de la prestation pour enfants handicapés du Canada.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 Depuis l'entrée en vigueur du programme en 2005, le Vérificateur général du Québec n'a jamais réalisé d'audit de performance portant sur l'Allocation famille, qui représente une somme annuelle de plus de 3 milliards de dollars au total. La répartition de cette somme selon les différentes composantes de l'allocation est présentée dans la section Renseignements additionnels.

6 En 2021, 164,5 millions de dollars ont été versés pour les suppléments pour enfant handicapé, qui sont des composantes de l'Allocation famille.

7 L'aide financière qui est versée aux familles permet de soutenir les parents. Si tel est leur choix, elle peut contribuer à dégager l'un d'eux de son emploi, en partie ou complètement, afin qu'il puisse répondre aux besoins de son enfant handicapé à la maison, plutôt que de le confier à un établissement spécialisé.

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

8 Par nos travaux, nous voulions nous assurer que :

- le ministère de la Famille fait les démarches nécessaires auprès des autorités concernées[2] pour que le supplément pour enfant handicapé et le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels répondent aux besoins des familles de manière équitable ;
- Retraite Québec gère efficacement les programmes de supplément pour enfant handicapé et de supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels.

9 Nos travaux ont surtout porté sur la période du 1er janvier 2019 au 31 mars 2022, mais certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Historique des mesures d'aide

10 À sa mise en place en 2005, l'Allocation famille incluait le supplément pour enfant handicapé. En 2016, le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels a été ajouté. À cette époque, un seul montant était disponible.

11 En 2019, le SEHNSE a été élargi afin de permettre à plus de familles d'en bénéficier. Des critères d'admissibilité moins restrictifs ont été mis en place, mais la somme obtenue est moins importante. C'est ce qu'on a communément appelé le second palier du SEHNSE (figure 2).

2. Les autorités concernées comprennent notamment le ministère des Finances, qui est responsable de l'élaboration des budgets du gouvernement.

FIGURE 2 Principaux jalons de la mesure d'aide

1. En 2005, la mesure s'appelait Soutien aux enfants.

Source : Retraite Québec.

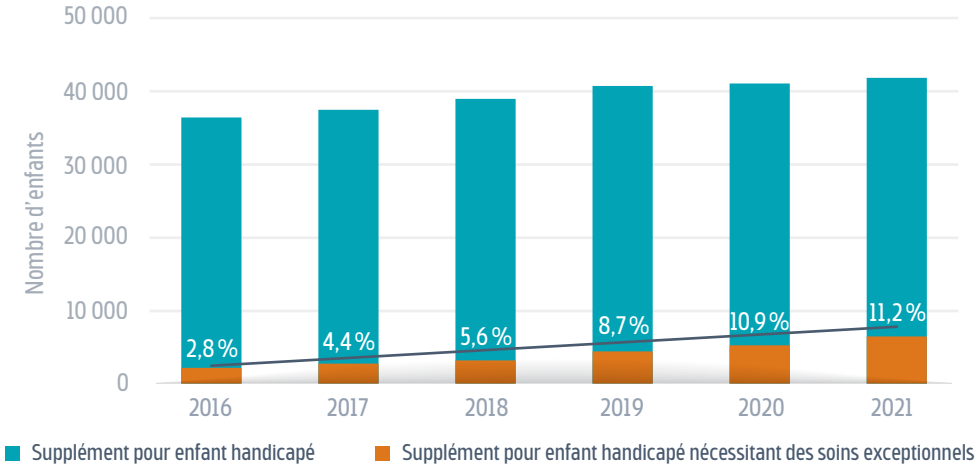
Clientèle

12 Au 31 décembre 2021, 41 207 enfants handicapés obtenaient du soutien financier par l'entremise des suppléments. De ce nombre, plus de 4 500 enfants bénéficiaient du SEHNSE.

13 Entre 2015 et 2021, le nombre d'enfants bénéficiant des suppléments a augmenté de près de 14 %, soit 5 000 enfants de plus. Cette augmentation est principalement attribuable à une plus grande reconnaissance du trouble du spectre de l'autisme : le nombre d'enfants admis en raison de ce diagnostic a connu une forte croissance. Une figure présentant la variation de la clientèle en fonction de la nature du handicap des enfants se trouve dans la section Renseignements additionnels.

14 Avec les changements apportés au SEHNSE en 2018 et en 2019, la proportion d'enfants handicapés bénéficiaires du SEH qui reçoivent également du soutien exceptionnel a crû, passant de 2,8 % en 2016 à un peu plus de 11 % en 2021 (figure 3).

FIGURE 3 Nombre d'enfants bénéficiaires des suppléments et proportion d'enfants qui reçoivent les deux suppléments



CONSTAT 1

Le processus de demande des suppléments pour enfant handicapé est lourd et complexe, ce qui ne favorise pas l'efficacité de leur gestion ni l'accès à l'aide financière qu'ils proposent.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Le parent doit fournir une documentation importante et remplir des formulaires complexes. Par exemple, il doit décrire et documenter l'ensemble des limitations de son enfant dans la vie quotidienne, et ce, à propos de sept habitudes de vie différentes, sans qu'on lui ait fourni de balises précises.

16 De plus, le parent doit présenter une demande distincte pour chacun des deux suppléments, et pour ce faire, il doit colliger plusieurs informations à deux reprises.

17 Par ailleurs, le taux de refus est important. Une part significative de ces refus est due au fait que le parent n'a pas fourni tous les documents requis, et Retraite Québec réalise rarement un suivi auprès de celui-ci avant de fermer le dossier.

18 Finalement, les systèmes informatiques présentent des limites importantes, lesquelles font en sorte que la plupart des dossiers doivent être traités en format papier, puis numérisés une fois leur traitement terminé, ce qui nuit à l'efficacité de la gestion.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 Selon l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), en 2021, il existait 249 programmes et mesures du gouvernement du Québec destinés, en tout ou en partie, aux personnes handicapées, dont 174 qui s'adressent exclusivement à elles. Environ 20 ministères et organismes en sont responsables. Toujours selon l'OPHQ, les démarches d'accès à ces programmes et à ces mesures sont distinctes, mais les informations et les documents exigés sont les mêmes pour 50 programmes. Ces démarches comprennent les formulaires d'évaluation à faire remplir par un professionnel de la santé.

20 L'OPHQ a lancé, dans le but de simplifier ces démarches, un chantier d'envergure gouvernementale qui devrait s'échelonner jusqu'en 2025-2026 et dont Retraite Québec est un des partenaires importants. Par ailleurs, il importe de viser au minimum à ce que les processus menant à l'obtention des mesures d'aide qui sont sous la responsabilité d'une même organisation ne se dédoublent pas. Selon le projet de l'OPHQ, le supplément pour enfant handicapé procurerait un accès simplifié à trois autres programmes visant les enfants handicapés qui sont sous la responsabilité du ministère de la Famille et du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Donc, l'exercice de simplification des démarches administratives relatives aux suppléments servirait également à améliorer l'accès à d'autres programmes.

21 Les familles qui ont un enfant handicapé doivent consacrer beaucoup plus de temps à subvenir aux besoins de ce dernier que celles qui ont un enfant en santé. Il n'est pas rare qu'un parent d'un enfant handicapé doive diminuer le nombre d'heures dévolu à son emploi, voire cesser de travailler. Ainsi, selon l'OPHQ, les familles ayant un enfant handicapé ont davantage de difficultés financières que les autres familles.

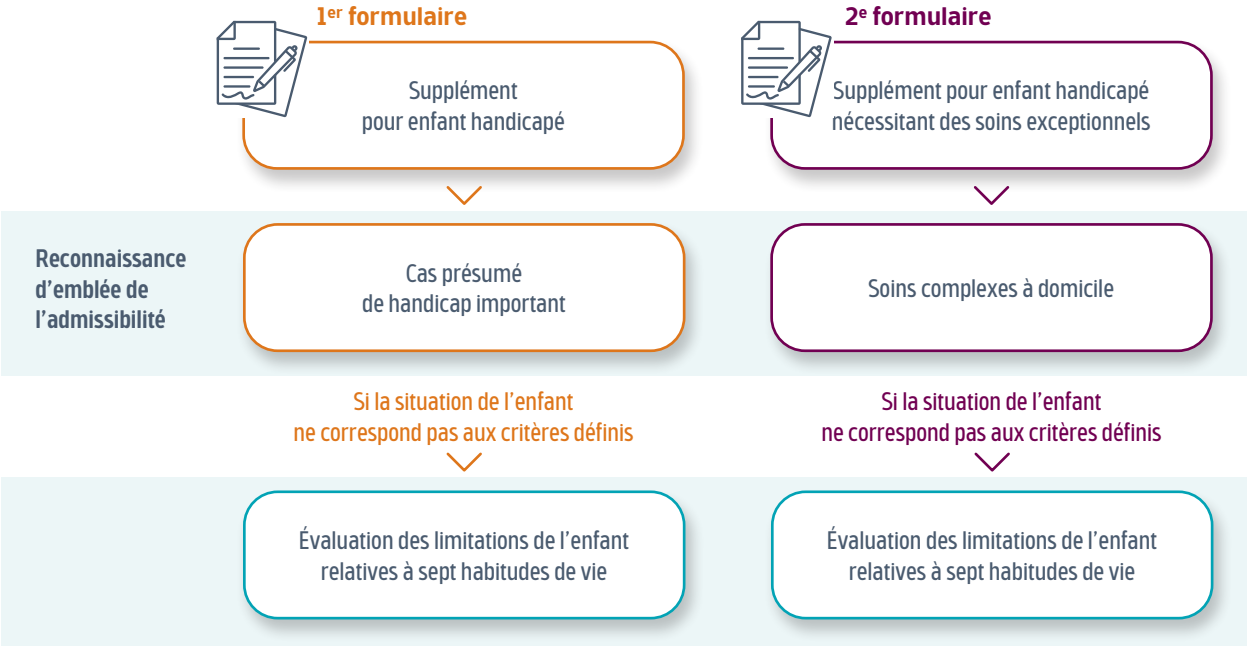
22 La complexité du processus de demande des deux suppléments pour enfant handicapé se répercute sur la charge de travail du parent, en plus d'augmenter le risque qu'il abandonne ses démarches. Il est donc important d'éviter aux familles de se lancer dans un véritable « parcours du combattant », c'est-à-dire de devoir remplir différents formulaires et colliger plusieurs informations provenant de diverses organisations pour documenter leur dossier et, ainsi, espérer obtenir l'aide à laquelle elles ont droit.

Ce qui appuie notre constat

Une documentation importante et des formulaires complexes

23 Retraite Québec peut reconnaître d'emblée l'admissibilité aux suppléments si l'enfant correspond à certains critères propres à chaque supplément, ou évaluer l'importance des limitations de l'enfant pour sept habitudes de vie (figure 4).

FIGURE 4 Moyens utilisés pour déterminer l'admissibilité aux suppléments



24 L'admissibilité au SEH est reconnue d'emblée si l'état de l'enfant correspond aux critères d'un cas présumé de handicap important. Par exemple, un enfant âgé de trois ans ou plus ayant un diagnostic de trouble du spectre de l'autisme et qui ne parle pas est présumé handicapé. Plus de détails sur les cas présumés de handicap important se trouvent dans la section Renseignements additionnels.

25 L'admissibilité au SEHNSE est quant à elle reconnue d'emblée lorsque l'enfant reçoit des soins complexes à domicile. Des précisions sur ces soins sont offertes dans la section Renseignements additionnels.

26 Toutefois, si l'état de l'enfant ne correspond pas aux critères définissant les cas présumés de handicap important ou s'il ne reçoit pas de soins complexes à domicile, son admissibilité est établie selon l'importance de ses limitations relatives à sept habitudes de vie différentes, et ce, pour chacun des suppléments. L'ampleur des limitations est évaluée en tenant compte non seulement des incapacités, mais également des facteurs qui favorisent la réalisation de ces habitudes de vie ou qui nuisent à cette réalisation.

Sept habitudes de vie évaluées

Il s'agit des habitudes de vie suivantes : la nutrition, les soins personnels, les déplacements, la communication, les relations interpersonnelles, les responsabilités et l'éducation.

27 Peu importe si l'état de l'enfant correspond à un cas présumé de handicap important ou si l'enfant reçoit des soins complexes à domicile ou non, le parent doit décrire dans le formulaire les limitations de son enfant par rapport aux habitudes de vie considérées. Pourtant, dans les cas où l'admissibilité est reconnue d'emblée, Retraite Québec ne prendra pas en compte cette démonstration, qui, en plus, est difficile à réaliser pour le parent. En effet, ce dernier doit décrire de la façon la plus détaillée possible les impacts du handicap de son enfant sur ces sept habitudes de vie, telles les difficultés de l'enfant à se nourrir seul ou à communiquer.

28 Le parent dispose de peu de balises pour savoir comment décrire les limitations de son enfant. Par exemple, pour les relations interpersonnelles, le formulaire fournit l'explication suivante : « Habitudes liées aux relations avec l'entourage (la famille et les amis) et à la capacité de créer des liens », sans plus de précisions ou d'illustrations.

29 De plus, le parent doit obtenir plusieurs documents pour les joindre à sa demande. Bien que, pour maximiser la période de rétroactivité à laquelle il a droit, le parent puisse soumettre d'abord sa demande, puis, dans un deuxième temps, transmettre les documents exigés une fois qu'il les aura obtenus des spécialistes, il subit une charge de travail importante. Par exemple, pour le SEH, jusqu'à une dizaine de documents sont exigés :

Rétroactivité

Selon la loi, Retraite Québec peut accorder une rétroactivité de 11 mois des paiements des suppléments pour enfant handicapé à partir de la date de la demande.

- une évaluation en neurologie, en pédopsychiatrie ou en ergothérapie ;
- le suivi médical des 12 derniers mois ;
- le rapport d'évaluation complet ayant mené au diagnostic ;
- le plan d'intervention scolaire.

30 Certains parents abandonnent les démarches en raison de leur difficulté à obtenir les documents exigés. Nous avons observé cette situation dans les dossiers de SEH que nous avons testés, le parent n'ayant tout simplement pas été en mesure de fournir les documents en question. Ces demandes se sont toutes vues refusées. Une autre demande peut être effectuée plus tard, mais la famille perd alors des sommes, puisque la rétroactivité possible est limitée à 11 mois précédant la date du dépôt de la deuxième demande.

31 Pour près du tiers des demandes de SEH traitées entre 2019 et 2021, Retraite Québec a demandé au parent de lui fournir des renseignements complémentaires, ce qui a allongé le délai (voir constat 2), en plus d'exiger des démarches additionnelles de la part du parent. Retraite Québec s'occupe d'obtenir la documentation nécessaire auprès des spécialistes pour les demandes de SEHNSE. Toutefois, il ne le fait pas pour les demandes de SEH. Or, c'est ce supplément que la grande majorité des familles cherche à obtenir. Ainsi, pour le SEH, le parent doit effectuer lui-même les démarches, sans toujours savoir comment se procurer les documents exigés ni connaître les différentes portes d'entrée pour les obtenir, en plus d'avoir parfois certains frais à débourser.

Des processus qui se recoupent et se dédoublent

32 Pour recevoir le SEHNSE, un enfant doit d'abord avoir été admis au SEH. Il est possible pour le parent de faire les deux demandes simultanément, mais celle pour le SEH sera traitée en premier, afin de vérifier son admissibilité. Ainsi, le parent doit dans tous les cas effectuer deux démarches[3].

3. Bien que, selon la loi, des informations additionnelles soient nécessaires pour effectuer le traitement d'une demande de SEHNSE, les parties communes, semblables pour les deux suppléments, pourraient, sur le plan administratif, être transférées d'une demande à l'autre sans que le parent ait à les fournir deux fois.

33 Par exemple, il doit remplir deux formulaires dont certaines sections sont identiques, telles que celles concernant :

- la description des difficultés de l'enfant en lien avec la réalisation de ses habitudes de vie ;
- l'évaluation et les rendez-vous de suivi réguliers de l'enfant (le nom du médecin ou du professionnel, sa spécialité, le nom de l'établissement ou de la clinique, la fréquence actuelle des rencontres, la date du dernier rendez-vous ou de la dernière évaluation) ;
- le détail des hospitalisations des 12 derniers mois (date de l'hospitalisation, nom de l'établissement, raison et durée en jours).

34 Retraite Québec a déjà eu recours, en 2018, à un formulaire abrégé pour le SEHNSE lorsque le parent effectuait ses demandes de SEH et de SEHNSE simultanément. Toutefois, cette pratique a été abandonnée après l'élargissement de la mesure en 2019, puisque des ajustements au formulaire étaient nécessaires pour se conformer aux nouveaux critères, ajustements qui n'ont pas été apportés parce que Retraite Québec n'a pas priorisé cette démarche.

Manque de suivi de Retraite Québec auprès du parent demandeur avant la fermeture d'un dossier

35 Plus de 40 % des demandes pour les deux suppléments pour enfant handicapé sont refusées (tableau 1).

TABLEAU 1 Taux de refus aux demandes des deux suppléments pour enfant handicapé[1]

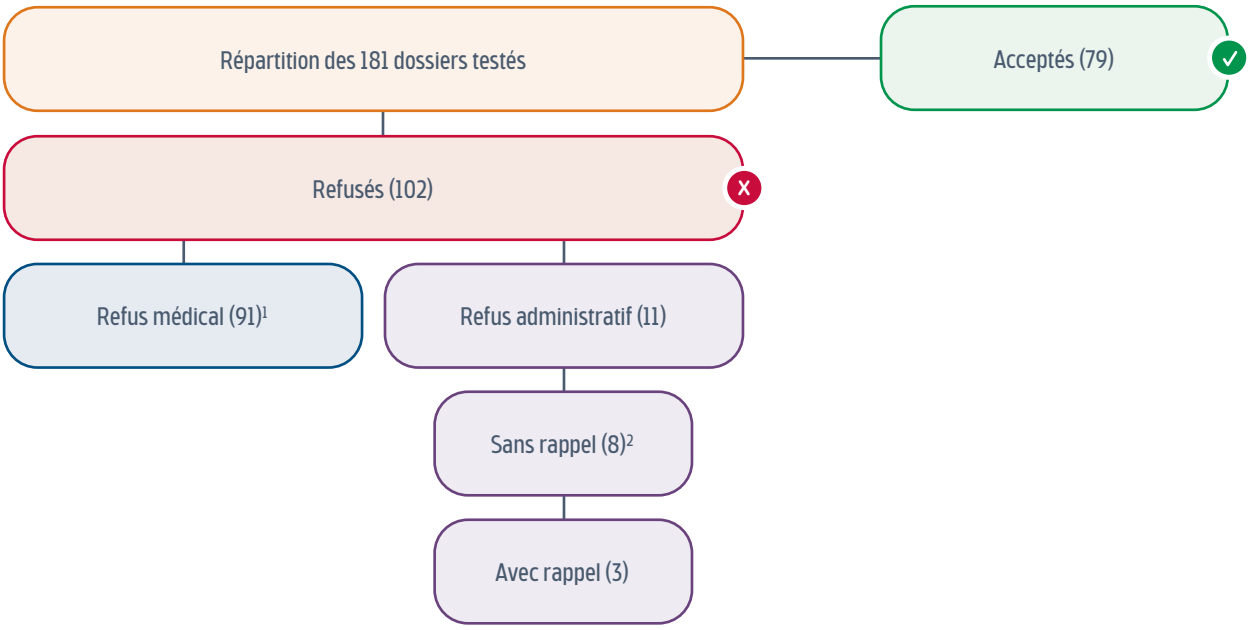
	2021	2020	2019	2018	2017
Nombre de demandes acceptées	Non disponible[2]	5 209	5 767	5 183	5 647
Nombre de demandes refusées	Non disponible[2]	4 207	4 142	3 451	4 819
Total des décisions rendues	**8 411**	**9 416**	**9 909**	**8 634**	**10 466**
Taux de refus	**Non disponible[2]**	**45 %**	**42 %**	**40 %**	**46 %**

1. Il s'agit du nombre de décisions rendues (dossiers acceptés ou refusés) pour l'année en cause.
2. Le découpage entre les dossiers acceptés et refusés en 2021 n'était pas disponible avec une fiabilité suffisante.

Source : Retraite Québec.

36 Sur les 181 dossiers de supplément pour enfant handicapé que nous avons testés, 102 avaient été refusés, et 91 de ces refus étaient attribuables à l'évaluation du dossier réalisée par l'équipe médicale de Retraite Québec (figure 5). Il est à noter que nos travaux ne visaient pas à apprécier les décisions de Retraite Québec quant à l'aspect médical du dossier de l'enfant.

FIGURE 5 Tests effectués sur les dossiers de SEH durant l'audit



1. Des refus médicaux peuvent être dus au fait que Retraite Québec, qui n'a pas nécessairement fait de rappel auprès du parent, n'a pas obtenu tous les documents requis.
2. Nous avons effectué 19 tests supplémentaires, et Retraite Québec n'avait effectué de rappel pour aucun d'entre eux, ce qui porte le total à 27 dossiers testés n'ayant pas fait l'objet de rappels.

37 Au moment d'examiner la demande, l'équipe médicale de Retraite Québec peut juger avoir besoin de renseignements complémentaires, en sus de ceux qui sont demandés à tous les parents. En ce qui concerne les dossiers que nous avons testés et qui ont été refusés par l'équipe médicale, le refus était dû, dans environ le tiers des cas, au fait que Retraite Québec n'avait pas obtenu tous ces documents supplémentaires. Or, Retraite Québec n'avait pas toujours effectué de rappel auprès du parent avant de fermer le dossier, alors que cette démarche aurait parfois été nécessaire. Il peut arriver en effet que le parent omette d'aviser Retraite Québec qu'il ne pourra pas fournir certains des documents exigés ; et si Retraite Québec ne le relance pas et ne reçoit pas les informations requises, au bout d'un certain temps, l'organisme ferme le dossier.

38 De plus, 11 dossiers ont été refusés pour des raisons administratives liées au formulaire, et Retraite Québec avait fait peu de suivi avant de refuser ces demandes. Une raison administrative de refus peut être, par exemple, que Retraite Québec n'a pas obtenu à l'intérieur du délai alloué la partie du formulaire qui doit être remplie par un professionnel. Retraite Québec envoie alors un avis informant le parent de ce qui manque à la demande, puis peut lui faire un rappel avant de fermer le dossier. Toutefois, pour 8 de ces dossiers, Retraite Québec n'avait fait aucun rappel au parent avant de refuser la demande.

39 Nous avons testé 19 dossiers supplémentaires pour vérifier si l'absence de rappel était fréquente. Il n'y avait pas eu de rappel avant de refuser ces 19 demandes. Donc, au total, sur 30 demandes, Retraite Québec avait effectué un rappel dans seulement 3 cas avant de fermer le dossier.

Des systèmes informatiques inadaptés qui forcent à traiter une part importante des demandes en format papier

40 La gestion des suppléments pour enfant handicapé se fait en bonne partie en format papier. Les dossiers, notamment la documentation utilisée pour l'analyse médicale, ne sont pas informatisés. Si une demande est reçue par voie électronique, elle est imprimée, puis transmise à la Direction de l'Allocation famille en format papier, ce qui inclut les rapports des professionnels de la santé soumis pour appuyer la demande. Le traitement et le suivi de ces dossiers sont ensuite réalisés de façon manuelle, c'est-à-dire que les dossiers papier se trouvent dans différents lieux physiques et entre les mains de différentes personnes, selon l'étape du traitement. Le dossier n'est numérisé qu'une fois la décision prise. Cette façon de procéder nuit à l'efficacité du traitement des demandes, notamment en augmentant les délais, en plus d'engendrer des risques quant à la sécurité des informations personnelles et médicales que le parent a fournies.

41 Les limites du système informatique causent aussi des difficultés supplémentaires au parent au moment de remplir et d'envoyer une demande. En effet, contrairement aux autres programmes de Retraite Québec, le SEH et le SEHNSE ne sont pas totalement intégrés dans la plateforme transactionnelle électronique de Retraite Québec. Ainsi, pour les demandes de supplément, le parent doit télécharger ou imprimer les formulaires, les remplir et, s'il n'a pas le logiciel exigé, les signer en format papier avant de les transmettre à Retraite Québec. De plus, seuls les avis de décision relativement au SEH sont communiqués au parent par l'intermédiaire du site transactionnel. Les autres documents et les autres décisions sont envoyés par courrier.

CONSTAT 2

Les délais de traitement des demandes sont longs, et Retraite Québec ne dispose pas des données nécessaires pour en connaître toute l'ampleur.

Qu'avons-nous constaté ?

42 Retraite Québec dispose de peu d'information sur les délais de traitement des demandes de SEH et de SEHNSE. En ce qui concerne le SEH, seuls les dossiers pour lesquels aucune information supplémentaire n'est jugée nécessaire font l'objet d'un suivi à l'aide de l'indicateur qui a été retenu par Retraite Québec, ce qui représente autour de la moitié des demandes. En cumulant le délai de traitement total de certaines demandes qui ont été exclues de l'indicateur, nous observons que ce délai peut être significativement plus long que les 120 jours dont Retraite Québec a fait sa cible. En ce qui concerne le SEHNSE, Retraite Québec n'a fixé aucune cible quant au délai de traitement de ces demandes.

43 Comme la loi prescrit les délais de traitement pour l'ensemble des dossiers de SEH et de SEHNSE en révision, Retraite Québec en effectue le suivi. Cependant, il arrive souvent que ces délais ne soient pas respectés.

44 Finalement, de façon générale, Retraite Québec dispose de très peu d'information de gestion concernant les suppléments pour enfant handicapé. D'ailleurs, la direction de l'Allocation famille ne produit aucun rapport annuel de ses activités.

Pourquoi ce constat est-il important ?

45 Retraite Québec a pris l'engagement de traiter les demandes de supplément pour enfant handicapé dans un délai de 120 jours lorsque l'information reçue initialement suffit pour rendre une décision. Cet engagement se trouve dans sa Déclaration de services aux citoyennes et citoyens. Le respect ou non de ce délai fait l'objet d'une reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion. Pour la révision des dossiers, la loi définit un délai à respecter.

46 Un processus indûment long peut avoir des conséquences financières importantes pour certaines personnes aux prises avec des situations difficiles.

47 Une bonne information de gestion permet de prendre des décisions en temps opportun tout en s'assurant d'identifier les causes d'une sous-performance, le cas échéant.

Ce qui appuie notre constat

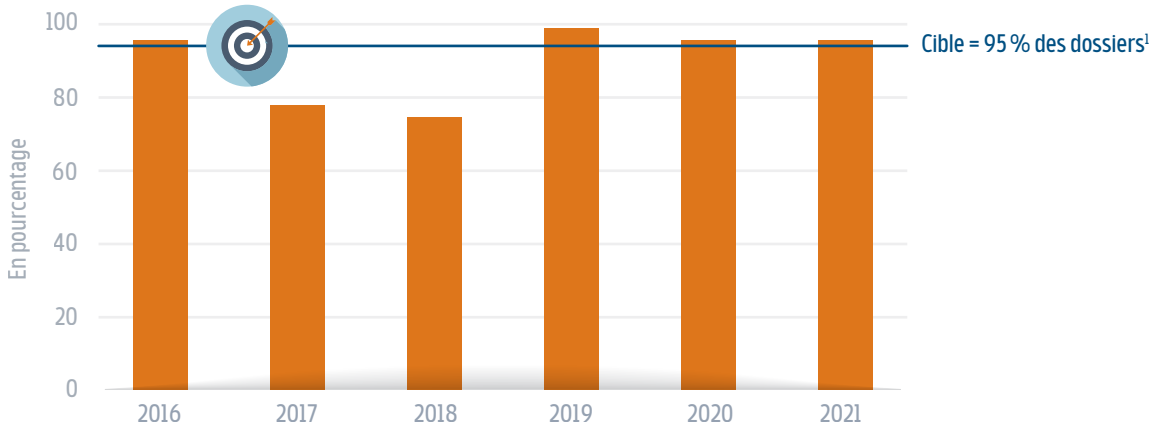
Méconnaissance de l'ensemble des délais

48 L'engagement de délai que Retraite Québec s'est fixé, soit de traiter en 120 jours les demandes de SEH, concerne seulement les dossiers pour lesquels l'information que l'organisme a obtenue initialement permet de prendre une décision et pour lesquels aucune demande de renseignements complémentaires n'est effectuée. Retraite Québec s'est donné pour cible de respecter ce délai maximal dans 95 % des cas. Il est à noter que Retraite Québec a diminué sa cible à 90 % en 2021 en raison de la pandémie de COVID-19 et l'a maintenue à ce niveau en 2022 afin de mettre l'accent sur les réévaluations (voir constat 3). Comme le montre la figure 6, au cours des dernières années, la cible de 95 % a été atteinte quatre fois sur six. Les deux années où la cible n'a pas été respectée sont celles où il y a eu une hausse importante des demandes traitées en raison de la création du SEHNSE et de la nécessité d'analyser de nouveau d'anciennes demandes étant donné l'assouplissement des critères d'admissibilité.

Engagement de délai

Le délai est mesuré à partir du moment où Retraite Québec a en main le formulaire de demande fourni par le parent et celui fourni par un professionnel de la santé, remplis et signés, jusqu'à la date où l'avis de décision est produit.

FIGURE 6 Atteinte ou non du délai de 120 jours que Retraite Québec s'est engagé à respecter



1. En 2021, la cible a été abaissée à 90 % en raison de la pandémie de COVID-19.

Source : Retraite Québec.

49 Toutefois, l'indicateur de Retraite Québec manque de fiabilité et n'est pas complet. Au total, les demandes de SEH ayant été exclues de l'engagement d'être traitées en 120 jours entre 2019 et 2021 représentent autour de la moitié de l'ensemble des demandes traitées. Notons que Retraite Québec traite entre 6 000 et 8 000 demandes par année. L'exclusion de ces demandes peut être expliquée par les deux situations décrites ci-après.

50 Nous avons observé que certains dossiers ne sont simplement pas pris en compte dans le calcul du délai de traitement de 120 jours. Nous avons identifié plus de 4 000 de ces dossiers entre 2019 et 2021, et nous en avons testé 60, sélectionnés aléatoirement. De ces 60 dossiers, 17 (soit 28 %) auraient dû être inclus dans le calcul, puisque Retraite Québec n'a pas eu à demander de renseignements complémentaires au parent pour rendre sa décision. Parmi ceux-ci, 3 n'avaient pas été traités à l'intérieur de la cible de 120 jours. Ces exclusions sont causées par des problèmes du système d'information produisant les données.

51 De plus, rappelons que les demandes qui nécessitent des renseignements complémentaires sont automatiquement exclues du calcul du délai ; or, elles représentent environ 30 % des dossiers. Bien que Retraite Québec ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour procéder au traitement de ces dossiers dès leur réception, il serait important de suivre aussi les délais qu'ils subissent, dans un souci de transparence et d'efficacité, ce que Retraite Québec ne fait pas. Il est à noter que nous avons voulu calculer ce délai, mais les données que nous avons obtenues de Retraite Québec pour réaliser l'exercice ne se sont pas avérées suffisamment fiables, notamment parce que plusieurs dates de décision avaient été « écrasées » par d'autres au moment d'entrer de nouvelles données dans le système d'information.

52 Il ressort de nos travaux qu'il peut s'écouler plusieurs semaines avant que Retraite Québec obtienne les informations complémentaires demandées. En effet, pour 113 dossiers testés qui ne sont pas concernés par l'engagement puisque Retraite Québec jugeait qu'il manquait des renseignements avant de procéder à leur analyse[4], le délai moyen de traitement a été de 198 jours, ce qui comprenait un délai moyen d'attente pour des informations complémentaires de 66 jours.

53 En plus d'augmenter le délai que subit le parent avant d'obtenir une décision, les demandes d'informations complémentaires augmentent sa charge de travail. Par exemple, il peut devoir contacter les archives des centres hospitaliers afin d'obtenir des rapports médicaux ou l'école afin d'avoir en main un plan d'intervention (voir le constat 1 qui aborde ce sujet).

4. Il s'agit de 113 dossiers pour lesquels Retraite Québec jugeait qu'il manquait des renseignements, sur les 181 au total que nous avons testés.

Aucune connaissance des délais de traitement pour les demandes de supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels

54 En 2016, lors de la mise en place du SEHNSE, Retraite Québec ne s'est fixé aucun délai à respecter pour le traitement des demandes de SEHNSE et, à ce jour, il ne s'est toujours pas donné de cible. Notons qu'en ce qui a trait à ce supplément, le parent n'est généralement responsable d'aucune étape du délai de traitement, puisque c'est Retraite Québec qui fait les demandes d'informations complémentaires auprès des spécialistes de la santé et de l'éducation concernés.

Demandes d'informations complémentaires

Rappelons que les demandes d'informations complémentaires auprès des spécialistes de la santé et de l'éducation doivent être faites par le parent lui-même lorsqu'il s'agit d'une demande de SEH, alors que dans le cas du SEHNSE, Retraite Québec s'en charge, lorsque le parent y consent.

55 En outre, Retraite Québec ne suit pas le délai de traitement des dossiers de SEHNSE et ne dispose pas d'information à cet effet. Seule une partie du délai fait l'objet d'un suivi, et ceci, à des fins internes. Ainsi, en l'absence de données cumulées sur les délais, nous avons examiné 72 décisions rendues de 2016 à 2021, et le délai de traitement moyen était de 170 jours.

56 Rappelons que les demandes pour obtenir le SEHNSE doivent être effectuées séparément de celles pour avoir le SEH. Ainsi, lorsque nous additionnons le délai cible de 120 jours que s'est fixé Retraite Québec pour traiter une demande de SEH pour laquelle le parent a communiqué toutes les informations nécessaires et celui d'une demande de SEHNSE cumulé par nos tests, un parent attend en moyenne près d'un an (290 jours) avant de se voir accorder toute l'aide financière à laquelle il a droit. Il faut considérer qu'un certain temps peut être nécessaire avant que le parent obtienne toutes les informations requises et qu'il peut y avoir un autre délai entre le moment où le parent fait une demande de SEH et celui où il fait une demande de SEHNSE ; ces laps de temps ne sont pas pris en compte.

Délais de révision plus étoffés, mais cibles pas toujours respectées

57 Les demandes de supplément qui sont refusées peuvent faire l'objet d'une demande de révision. Environ 90 % de ces demandes de révision mettent en cause l'opinion médicale de Retraite Québec.

Demandes de révision

De 2017 à 2021, Retraite Québec a reçu annuellement environ 530 demandes de révision pour le SEH (ce qui représente 7,5 % des décisions rendues initialement) et 215 pour le SEHNSE (ce qui représente 9,9 % des décisions rendues initialement).

58 Lors d'une demande de révision de la décision, si le parent conteste l'opinion médicale ayant justifié le refus du dossier, celui-ci est revu par un second professionnel de la santé de Retraite Québec. Un recours au Tribunal administratif du Québec est également possible. Les délais s'ajoutent alors à ceux du traitement initial. En moyenne, 46 % des demandes de révision contestant l'opinion médicale se concluent par l'octroi du SEH, et 29 % dans le cas du SEHNSE. Mentionnons toutefois qu'en raison notamment des délais entre la première demande et la décision liée à la demande de révision, il peut arriver que l'enfant ait eu le temps de recevoir un diagnostic plus précis ou que le parent ait pu fournir de nouvelles informations qu'il ne possédait pas lors de la demande initiale.

59 Les délais maximaux de révision d'un dossier lorsque le parent en fait la demande sont enchâssés dans la loi. Ainsi, Retraite Québec a l'obligation de respecter le délai prescrit, même si des informations complémentaires sont nécessaires pour effectuer l'analyse du dossier. Malgré le fait que l'obligation est fixée dans la loi, Retraite Québec s'est donné comme objectif de respecter ces délais dans 90 % des cas.

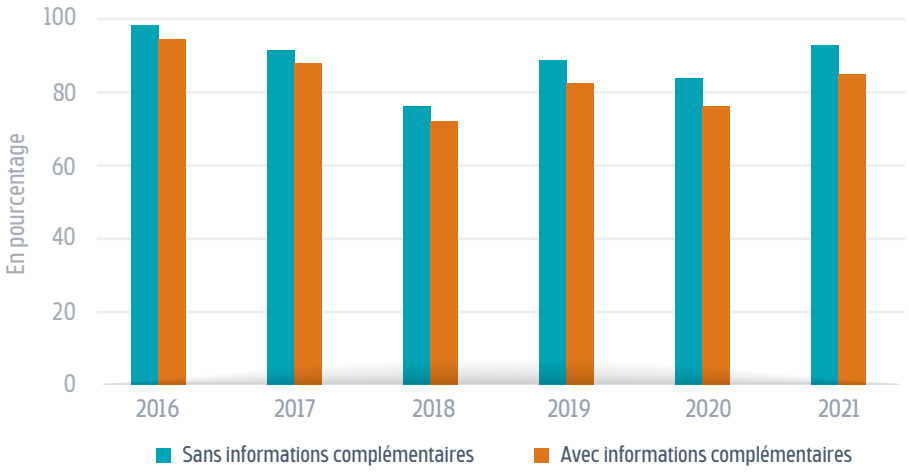
Exigence légale

Selon la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, Retraite Québec doit traiter les demandes de révision à l'intérieur de :

- 90 jours pour les demandes ne nécessitant pas d'informations complémentaires ;
- 180 jours pour les demandes nécessitant des informations complémentaires.

60 En révision, l'engagement relatif aux délais est le même pour les mesures de soutien aux enfants handicapés que pour les dossiers de l'Allocation famille en général. Les résultats sont donc suivis par Retraite Québec pour l'ensemble de ces mesures. Notons qu'il y a plusieurs années où les cibles fixées par Retraite Québec n'ont pas été atteintes, notamment lorsque des informations complémentaires sont nécessaires (figure 7).

FIGURE 7 Respect des délais de révision[1]

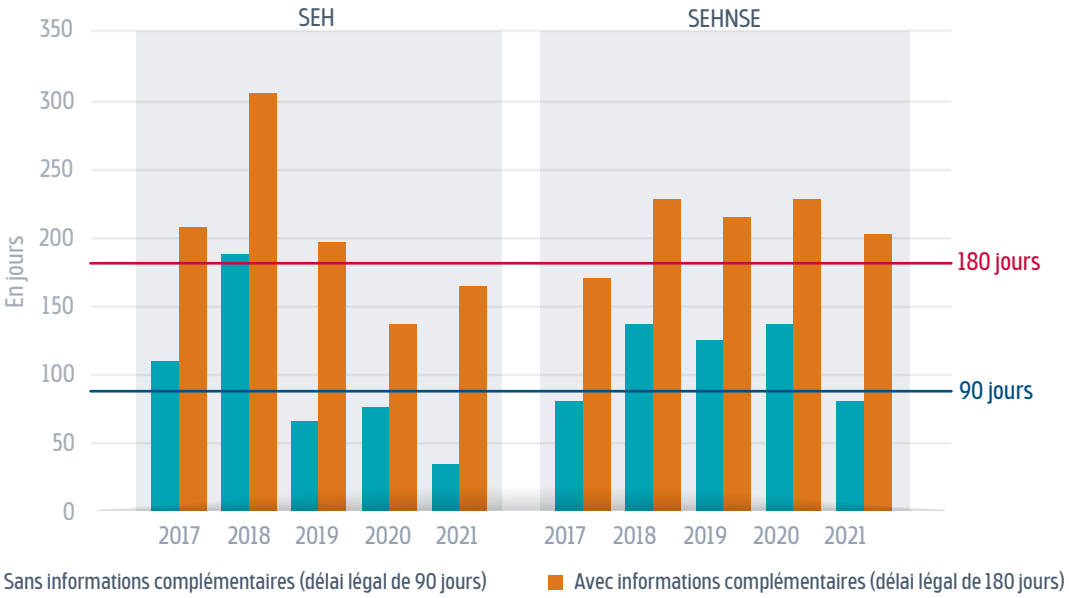


1. Cela comprend les demandes de révision de l'Allocation famille, du SEH et du SEHNSE.

Source : Retraite Québec.

61 Retraite Québec explique la non-atteinte des cibles notamment par le fait que le traitement des dossiers SEHNSE a été priorisé lors de la création de ce nouveau supplément et de l'assouplissement des critères en 2018 et en 2019, assouplissement qui a nécessité d'analyser à nouveau des dossiers refusés pour voir si les enfants étaient désormais admissibles en fonction des nouveaux paramètres. D'ailleurs, les délais moyens sont souvent supérieurs aux délais légaux lorsque la révision doit porter sur l'évaluation médicale du dossier qui avait été effectuée en première instance (figure 8).

FIGURE 8 Délais moyens de révision lorsqu'une évaluation médicale est nécessaire[1]



1. Rappelons que 90 % des dossiers de révision nécessitent une évaluation médicale.

Source : Retraite Québec.

Lacunes importantes en ce qui concerne l'information de gestion

62 De façon générale, Retraite Québec dispose de très peu d'information de gestion sur le SEH et le SEHNSE, notamment en ce qui concerne les délais de traitement. L'organisation n'est pas en mesure de suivre l'ensemble de ces délais, de les découper selon les principales étapes de traitement, par exemple les délais nécessaires pour obtenir les documents exigés, et d'identifier facilement les causes en cas de non-performance. Les lacunes dans l'information de gestion vont au-delà de l'information sur les délais de traitement : elles ont également pour conséquence que l'organisme ne dispose pas de données sur la clientèle du SEHNSE, telle la répartition de la clientèle selon le groupe d'âge. En fait, les limites de son système informatique font en sorte que les données sur la clientèle du SEHNSE sont incluses dans les données au sujet du SEH et ne peuvent en être séparées. Ainsi, lorsqu'elles sont mentionnées, les sommes versées en SEHNSE sont des montants estimés.

63 La direction responsable de gérer l'Allocation famille ne produit pas de rapport de performance relativement à ses activités. Pourtant, d'autres directions de Retraite Québec produisent ce genre d'information. C'est par exemple le cas du Commissaire aux plaintes et à l'amélioration des services.

CONSTAT 3

Le processus de réévaluation, qui a pour but de vérifier si l'état de santé de l'enfant s'est amélioré et, le cas échéant, s'il répond toujours aux critères d'admissibilité, a été presque interrompu de 2011 à 2021.

Qu'avons-nous constaté ?

64 Lorsqu'une demande de supplément pour enfant handicapé ou de supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels est acceptée, le professionnel de la santé de Retraite Québec qui a analysé le dossier peut planifier une réévaluation de la situation de l'enfant après un certain nombre d'années. Toutefois, pour une quantité importante de dossiers, Retraite Québec n'a pas été en mesure de réaliser la réévaluation prévue. En effet, de 2011 à 2021, l'organisme a presque interrompu ce processus. Même si certaines réévaluations ont été effectuées durant cette période, il s'en faisait peu, et aucun critère de priorisation clairement défini n'était appliqué.

65 Cette quasi-interruption soulève des enjeux d'équité, puisque certains parents ont pu, durant ces 10 ans, bénéficier du soutien de Retraite Québec même si leur enfant ne satisfaisait plus aux critères d'admissibilité en raison d'une amélioration de sa situation, alors que d'autres parents dont l'enfant présentait des limitations importantes, mais pas suffisantes selon les critères établis, pouvaient se voir refuser le SEH ou le SEHNSE.

66 En 2021, Retraite Québec a recommencé à faire des réévaluations en plus grand nombre. Toutefois, le retard accumulé ne pourra pas être rattrapé, et plusieurs enfants n'auront fait l'objet d'aucune réévaluation tout au long de leur développement jusqu'à l'âge de 18 ans.

Pourquoi ce constat est-il important ?

67 L'état de santé de certains enfants peut s'améliorer au fil du temps, ce qui nécessite une réévaluation du dossier après un certain nombre d'années. Par exemple, un enfant atteint d'un cancer qui suit un traitement de chimiothérapie ou de radiothérapie verra son dossier réévalué deux ans après la fin du plan de traitement prévu. À l'opposé, un enfant qui a le syndrome de Gilles de la Tourette et dont les tics persistants perturbent de façon importante les activités malgré la médication ne se verra imposer aucune réévaluation, car il s'agit d'une maladie chronique associée à de nombreuses comorbidités psychiatriques.

68 C'est l'équipe médicale de Retraite Québec qui décide de planifier ou non une réévaluation de l'enfant. Cette réévaluation a pour but d'orienter le soutien en fonction des besoins actuels de l'enfant, tout en favorisant l'équité entre les familles.

69 La réévaluation au cours du développement de l'enfant permet aussi d'administrer les suppléments avec le souci d'une saine gestion des fonds publics.

Ce qui appuie notre constat

Peu de réévaluations pendant 10 ans

70 Retraite Québec a presque interrompu son processus de réévaluation des dossiers de 2011 à 2021, arguant que son équipe médicale avait de la difficulté à effectuer les réévaluations dans les délais recommandés.

71 Pourtant, dans plusieurs cas, la réévaluation des dossiers permet d'apporter des ajustements. Selon Retraite Québec, de 2005 à 2009, 48 % des dossiers de SEH en moyenne devaient être réévalués, et 26 % des dossiers réévalués chaque année concluaient à une amélioration de la situation de l'enfant entraînant l'arrêt du soutien financier.

72 De 2011 à 2021, un certain nombre de dossiers ont quand même été réexaminés, par exemple à la suite d'un appel d'un parent informant Retraite Québec que son enfant n'était plus handicapé. Ainsi, de 2017 à 2021, ce sont en moyenne 500 dossiers qui ont été réévalués chaque année, et 40 % de ces réévaluations se sont conclues par une cessation de l'aide. À titre de comparaison, avant 2011, il se réalisait entre 2 000 et 3 600 réévaluations par année.

Un retard des dossiers à réévaluer qui ne pourra être rattrapé

73 En 2021, Retraite Québec a recommencé à faire des réévaluations en plus grand nombre. La reprise s'est effectuée en priorisant les dossiers selon certains critères. Par exemple, la décision de réévaluer un dossier dépend du problème médical et de l'âge de l'enfant, plutôt que de ne tenir compte que de la recommandation formulée lors du traitement initial du dossier.

74 Retraite Québec n'a pas encore mesuré l'efficacité de ce nouveau processus ni la qualité des critères de priorisation utilisés. Cette nouvelle façon de procéder est récente et devra éventuellement faire l'objet d'une analyse afin de s'assurer de son efficacité et d'une bonne gestion des risques.

Priorisation des dossiers à réévaluer

Les principaux critères utilisés pour prioriser les dossiers à réévaluer sont les suivants :

- enfants âgés de moins de 16 ans ;
- catégories de handicap dont l'historique démontre que la réévaluation se conclut par une cessation de l'aide dans plus de 25 % des cas.

75 Toutefois, au 31 mars 2022, un inventaire d'environ 34 000 dossiers à réévaluer s'est accumulé. Ce retard ne pourra pas être rattrapé.

76 Étant donné le peu de réévaluations effectué pendant 10 ans, des enfants qui devaient faire l'objet d'une réévaluation ont maintenant atteint l'âge de 18 ans ou sont près de l'atteindre. Ainsi, environ 40 % des dossiers SEH qui devaient être réévalués ne le seront pas, car, au 31 mars 2022, les enfants avaient atteint 18 ans ou plus. Pour ces enfants, la réévaluation, qui n'a pas été effectuée en temps opportun, ne paraît plus pertinente, étant donné que Retraite Québec ne peut en général pas récupérer rétroactivement des sommes qui ont été versées.

CONSTAT 4

Le ministère de la Famille a une connaissance limitée des suppléments pour enfant handicapé, notamment parce qu'il dispose de peu d'information à leur sujet et qu'il n'en fait pas un suivi complet afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins des familles.

Qu'avons-nous constaté ?

77 Le ministère de la Famille n'obtient pas l'information prévue dans l'entente de gestion qu'il a conclue avec Retraite Québec. Cette information vise notamment à donner au ministère des précisions sur la clientèle, sur les plaintes reçues et sur les principaux enjeux relatifs à l'Allocation famille et à ses suppléments.

78 De plus, le ministère de la Famille fait peu d'analyse et de suivi des suppléments afin de s'assurer qu'ils répondent adéquatement aux besoins de la population. Cette situation n'est pas étrangère au peu d'information dont il dispose.

79 Enfin, des changements importants ont été apportés en 2017 aux paramètres utilisés pour déterminer l'état de santé de l'enfant en ce qui concerne une partie de la clientèle, soit les familles ayant un enfant atteint de troubles des fonctions mentales. Des changements similaires sont encore attendus en ce qui a trait aux déficiences physiques.

Pourquoi est-ce important ?

80 C'est le ministère de la Famille qui est responsable de l'Allocation famille, et il en a délégué la gestion à Retraite Québec. Afin d'encadrer cette délégation, une entente sur les modalités de gestion de l'Allocation famille a été conclue. L'entente, dont le renouvellement a été effectué en 2015, contient plusieurs clauses encadrant la reddition de comptes ; il y est notamment stipulé que Retraite Québec doit, au plus tard le 30 juin de chaque année, faire rapport au ministère de son administration de l'Allocation famille.

81 Réaliser le suivi de la prestation de services, de la clientèle visée et de celle rejointe, surtout lorsque des modifications sont apportées à une mesure d'aide, permet d'ajuster certains paramètres, assurant ainsi à la mesure une plus grande efficacité. Pour ce faire, disposer de toutes les informations pertinentes est essentiel.

Ce qui appuie notre constat

Omissions dans la reddition de comptes prévue à l'entente de gestion

82 Voici les principales clauses de la reddition de comptes prévue à l'entente ainsi que la conclusion sur leur respect ou non.

TABLEAU 2 Respect des clauses de reddition de comptes de l'entente de gestion entre Retraite Québec et le ministère de la Famille

Exigences de l'entente	Respect de la clause
Clauses relatives à la prestation de services	
Rapport annuel sur l'administration du versement de l'Allocation famille	✗
Rapport trimestriel sur l'évolution de la clientèle et les prestations versées	✗
Rapport annuel sur les plaintes formulées	✗
Dépôt du rapport annuel de gestion avant l'adoption par le conseil d'administration de Retraite Québec	✓
Dépôt du plan d'action annuel de Retraite Québec qui comprend le volet Allocation famille	✗
Retraite Québec informe le ministère de toute question d'intérêt en lien avec l'administration de l'Allocation famille	±
Clauses relatives à l'aspect financier	
Prévisions budgétaires annuelles sur les effectifs et les dépenses	✓
Rapport trimestriel sur les dépenses d'administration	✓
Rapport trimestriel sur la provision des mauvaises créances	±
Rapport trimestriel sur la prévision du recouvrement des comptes à recevoir	±
Comptes à recevoir du programme au 31 mars	✓
Projections annuelles des coûts de programme et de la clientèle	✓
Dépôt des états financiers annuels de Retraite Québec et opinion du Vérificateur général	✓

✗ Clause non respectée ✓ Clause respectée ± Clause partiellement respectée

83 Notons tout d'abord que les clauses financières les plus importantes liées à l'administration de l'Allocation famille sont respectées. En effet, le ministère de la Famille obtient notamment les états financiers de Retraite Québec, la projection des coûts du programme ainsi que les prévisions budgétaires concernant les effectifs et les dépenses. Pour ce qui est des mauvaises créances et des sommes à récupérer, ces informations sont transmises une fois par année plutôt que trimestriellement, mais les sommes sont peu importantes, ce qui fait qu'il ne s'agit pas d'un enjeu significatif.

84 Ce sont plus particulièrement les clauses relatives à la prestation de services qui sont délaissées par le ministère, alors qu'elles reflètent les services directs à la population.

85 Les paragraphes qui suivent expliquent certaines de ces non-conformités à l'entente.

86 Le ministère de la Famille n'obtient pas, de la part de Retraite Québec, de rapport annuel sur les plaintes formulées à l'égard de l'Allocation famille et de ses composantes. Ce rapport permettrait au ministère de prendre connaissance des insatisfactions de la clientèle en lien avec cette mesure. Selon les données du Commissaire aux plaintes et à l'amélioration des services de Retraite Québec, pour l'année 2020, 113 plaintes ont été formulées à propos du SEH et du SEHNSE, et 74 en 2021. Les principaux motifs de ces plaintes sont les délais de prise en charge d'un dossier et la décision rendue par Retraite Québec.

87 Une autre clause qui n'est pas respectée est la production du rapport trimestriel sur l'évolution de la clientèle et des prestations versées. Ce rapport permettrait au ministère de la Famille d'avoir un portrait juste de la clientèle rejointe par l'Allocation famille et des progrès qu'il reste à faire par rapport aux prévisions initiales.

88 Enfin, Retraite Québec n'avise pas toujours le ministère des questions d'intérêt concernant l'administration de l'Allocation famille, même si l'entente l'exige. À titre illustratif, le fait que peu de réévaluations de la situation de l'enfant ont été effectuées pendant 10 ans n'a pas été communiqué au ministère. Or, celui-ci aurait eu besoin de cette information pour s'assurer qu'il acceptait d'assumer les risques liés à cette situation (pour plus de détails, voir le constat 3).

Ajustements importants apportés aux programmes sans en faire le suivi

89 En juin 2019, le SEHNSE a été élargi. L'objectif était d'aider, en offrant un soutien financier plus important, entre 3 000 et 4 000 familles additionnelles. Toutefois, aucune analyse des résultats relatifs à cet ajustement important n'a été effectuée. Il faut noter que cette analyse aurait été ardue à réaliser puisque le système informatique de Retraite Québec ne permet pas de distinguer les enfants qui ont été admis en raison de l'élargissement du SEHNSE.

90 Le suivi d'une nouvelle mesure d'aide ou d'ajustements importants à une mesure existante est crucial dans les premières années afin d'apporter des changements et de s'assurer que la mesure est aussi efficace que possible. Par exemple, le SEHNSE, mis en place en 2016, a fait l'objet d'une évaluation en 2017, avec la collaboration de l'équipe médicale de Retraite Québec. La démarche a mené à un assouplissement des critères d'admissibilité élaborés initialement pour les enfants âgés d'au moins quatre ans.

91 Depuis 2005, l'Allocation famille et le SEH n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation de programme par le ministère de la Famille. Seul le SEHNSE a été évalué en 2017.

Changements réglementaires qui tardent à venir

92 Les cas présumés de handicap important qui sont utilisés afin d'admettre d'emblée un enfant au supplément pour enfant handicapé doivent être ajustés selon l'évolution de la médecine. De plus, les méthodes et le modèle utilisés pour déterminer si l'état de santé d'un enfant peut justifier le versement d'un supplément évoluent eux aussi. Par exemple, plutôt que d'utiliser des diagnostics précis, il est aujourd'hui plus répandu d'avoir recours à un modèle conceptuel qui vise à documenter et à expliquer les causes et les conséquences des maladies, des traumatismes et des autres atteintes à l'intégrité ou au développement de la personne. Ainsi, il est possible d'appliquer ce modèle conceptuel à l'ensemble des individus ayant des incapacités, peu importe la cause, la nature et la gravité de leurs déficiences.

93 En 2017, certaines dispositions du règlement qui encadre le SEH ont été modifiées. La notion de « contraintes sur l'entourage » a notamment été retirée de la définition des cas présumés de handicap important qui sont admissibles à l'aide financière. Le vocabulaire et les critères retenus pour évaluer les troubles des fonctions mentales ont été mis à jour à la lumière de ces modifications.

94 Quant à la section portant sur les déficiences physiques, elle n'a pas été révisée depuis 2000, sauf pour les critères de la catégorie de l'audition qui ont été revus en 2006. Depuis, Retraite Québec a tenté à plusieurs reprises de procéder à des révisions, mais celles-ci ont été reportées. L'organisme invoque différentes raisons pour expliquer ces difficultés, tels les effectifs insuffisants et la complexité de la tâche. Cette section devait initialement être mise à jour en même temps que celle des troubles des fonctions mentales. La publication de cette révision est maintenant planifiée pour 2023.

Révision des critères difficile à réaliser

La révision des critères définissant les cas présumés de handicap important doit prendre en compte différents éléments, dont l'évolution constante de la médecine qui rend nécessaires une revue de la littérature et des validations auprès d'experts.

95 Ce retard dans la mise à jour a pour conséquence, par exemple, que Retraite Québec se voit dans l'obligation d'accepter des enfants dont le handicap est considéré comme un cas présumé important uniquement sur la base de « contraintes sur l'entourage », notion encore prévue pour les déficiences physiques qui n'ont pas été mises à jour. Ainsi, un enfant qui souffre d'une maladie cœliaque nécessitant une diète sans gluten est admissible en raison des « contraintes sur l'entourage » imposées par la diète, sans que la réalisation de ses habitudes de vie soit nécessairement limitée.

RECOMMANDATIONS

96 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de la Famille et de Retraite Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandation au ministère de la Famille

1 Effectuer un suivi adéquat des suppléments pour enfant handicapé, notamment en s'assurant d'obtenir toute l'information nécessaire pour pouvoir apprécier s'ils répondent aux besoins des familles, et voir à ce que des correctifs soient apportés s'il le faut.

Recommandations à Retraite Québec

2 Simplifier l'accès aux mesures d'aide et réaliser davantage de suivi avant de refuser une demande, notamment lorsque le parent n'a pas communiqué toutes les informations exigées.

3 Procéder à un virage technologique et numérique afin d'améliorer l'efficience du traitement des demandes.

4 Se doter d'une meilleure information de gestion, afin notamment de bien mesurer l'ensemble des délais et d'identifier des améliorations permettant de les réduire, le cas échéant.

5 Faire un suivi rigoureux du nouveau processus de réévaluation des dossiers afin de s'assurer que la priorisation des dossiers soit efficace tout en respectant le principe d'équité entre les familles.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de la Famille

« Le ministère de la Famille a notamment pour mission d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale touchant les familles et les enfants et de veiller à ce que les programmes et politiques sous sa responsabilité répondent à leurs besoins. C'est donc avec intérêt qu'il accueille le rapport du Vérificateur général du Québec portant sur les suppléments pour enfant handicapé de l'Allocation famille dont la gestion a été confiée à Retraite Québec.

« Le Ministère prend acte du constat posé par le VGQ et s'engage à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action qui permettra d'appliquer la recommandation formulée et, ultimement, d'assurer que les suppléments pour enfant handicapé répondent aux besoins des enfants et des familles. »

Commentaires de Retraite Québec

« Retraite Québec accueille favorablement les recommandations du présent audit de performance et accorde une grande importance aux constats soulevés dans ce rapport. En effet, l'organisation avait déjà identifié la grande majorité de ces constats et était déjà en action pour de nombreuses recommandations. Comme Retraite Québec souscrit activement à la mission du ministère de la Famille, soit de répondre aux besoins des familles et de leurs enfants, l'organisation voit dans ce rapport un levier pour accélérer les améliorations en cours ainsi que celles qui sont prévues.

« L'organisation s'est également dotée, dans les dernières années, du Programme de transformation de l'expérience client, qui vise notamment la simplification des démarches et des services en ligne. Les deux premières recommandations, à savoir simplifier l'accès aux mesures d'aide et prendre un virage technologique, sont directement alignées avec les objectifs du Programme, soit de réduire les efforts du client et de le mettre en confiance. Les activités déjà réalisées et celles à venir viendront répondre à ces recommandations.

« De plus, dans la continuité des travaux amorcés, de nouveaux indicateurs de gestion permettront aux dirigeants et aux gestionnaires d'assurer une gestion plus efficiente de la mesure de l'Allocation famille et de ses suppléments. Ils permettront de mieux mesurer l'ensemble des délais et d'identifier des améliorations afin de les réduire.

« Comme l'a observé la vérificatrice générale du Québec, Retraite Québec a dû ralentir le traitement des réévaluations relatives au supplément pour enfant handicapé au cours des dernières années. Afin de reprendre le rythme usuel, des travaux sont déjà en cours et, à terme, les réévaluations s'effectueront au moment opportun et respecteront le principe d'équité entre les familles.

« Retraite Québec offrira également sa pleine et entière collaboration pour la recommandation adressée au ministère de la Famille, qui assure l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et la cohérence gouvernementale. Elle sera disposée à fournir au Ministère toutes les informations dont il aura besoin et à donner suite à ses requêtes.

« Enfin, cet audit de performance vient consolider la volonté de l'organisation de déployer encore plus de moyens pour accomplir sa mission. Elle veillera à ce que les mesures inscrites au plan d'action soient mises en œuvre dans les meilleurs délais et elle répondra aux exigences de la vérificatrice générale du Québec concernant les suivis demandés, conformément au calendrier établi par cette dernière. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Somme versée en 2021 pour l'Allocation famille, répartie entre ses quatre composantes

Variation du nombre d'enfants bénéficiaires des suppléments pour enfant handicapé en fonction de la nature du handicap entre 2015 et 2021

Cas présumés de handicap important et soins complexes à domicile

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 décembre 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

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

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

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le ministère de la Famille fait les démarches nécessaires auprès des autorités concernées pour que le supplément pour enfant handicapé et le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels répondent aux besoins des familles de manière équitable.	■ Un suivi rigoureux de l'aide financière accordée est réalisé et des mesures correctrices sont apportées en temps opportun. ■ Les critères d'admissibilité sont mis à jour lorsque nécessaire, en collaboration avec Retraite Québec.
S'assurer que Retraite Québec gère efficacement les programmes de supplément pour enfant handicapé et de supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels.	■ L'information communiquée aux parents et aux différents intervenants est suffisante et compréhensible. ■ Le traitement des dossiers est effectué de manière équitable et efficiente. ■ L'évaluation de l'admissibilité de chaque enfant est réalisée dans des délais raisonnables. ■ Une information de gestion de qualité permet d'évaluer adéquatement la gestion de l'aide.

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 7 octobre 2022.

Il porte sur la gestion de l'Allocation famille par Retraite Québec, et plus particulièrement sur le supplément pour enfant handicapé et le supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels. Nos travaux ne visaient pas à apprécier les décisions de Retraite Québec quant à l'aspect médical du dossier de l'enfant pour qui une demande de supplément a été soumise.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et d'employés de Retraite Québec, du ministère de la Famille et d'autres organisations. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information utilisés par Retraite Québec.

Nous avons analysé 181 décisions de première instance concernant les demandes de supplément pour enfant handicapé rendues entre 2019 et 2021. Parmi celles-ci, 28 ont fait l'objet d'une révision, à la demande du parent, et nous les avons également analysées.

Nous avons analysé 72 décisions de première instance concernant les demandes de supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels rendues entre 2016 et 2021. Parmi celles-ci, 18 ont fait l'objet d'une révision, à la demande du parent, et nous les avons également analysées.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique. Nous avons plutôt effectué des échantillonnages aléatoires parmi des catégories de dossiers. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers, mais ils donnent des indications sur les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement de novembre 2021 à septembre 2022. Ils portent sur la période du 1er janvier 2019 au 31 mars 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

La mission du ministère de la Famille est, entre autres, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, des programmes et des mesures qui répondent aux besoins des enfants, tout en tenant compte de la diversité des réalités familiales et des milieux de vie.

Retraite Québec a notamment pour mission d'administrer le Régime de rentes du Québec, les régimes de retraite du secteur public et l'Allocation famille.

En vertu de la *Loi sur les impôts du Québec* et sous la responsabilité du ministère de la Famille, Retraite Québec administre le crédit d'impôt remboursable accordant une allocation aux familles. Retraite Québec effectue notamment le calcul des prestations et transmet l'information à Revenu Québec et au ministère des Finances.

Le ministère des Finances, qui gère l'encaisse du gouvernement, effectue le paiement aux bénéficiaires et reçoit les remboursements des clients ayant un compte à recevoir.

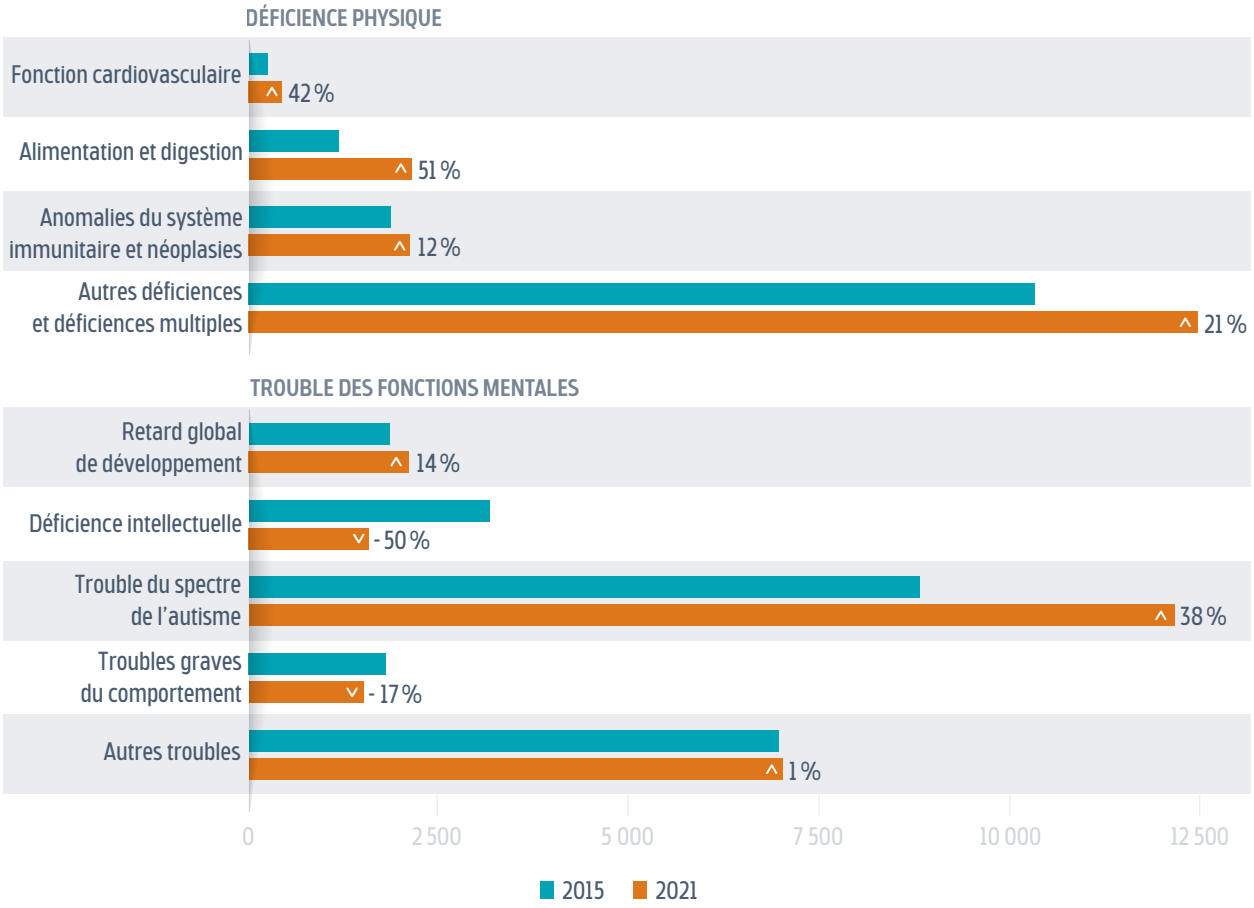
Somme versée en 2021 pour l'Allocation famille, répartie entre ses quatre composantes

Composantes de l'Allocation famille	M$
Allocation famille de base	3 000,0
Supplément pour enfant handicapé	109,3[1]
Supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels	55,2[1]
Supplément pour l'achat de fournitures scolaires	119,4
Total de l'Allocation famille	**3 283,9**

1. Le montant total versé pour les suppléments pour enfant handicapé est de 164,5 millions de dollars. Les montants de 109,3 millions de dollars et de 55,2 millions de dollars qui figurent dans le tableau sont des estimations, étant donné que le système de Retraite Québec ne permet pas de séparer les données financières des deux suppléments.

Source : Retraite Québec.

Variation du nombre d'enfants bénéficiaires des suppléments pour enfant handicapé en fonction de la nature du handicap entre 2015 et 2021[1]



1. Seuls les handicaps ayant connu une variation de 10 % et plus sont présentés dans ce tableau.

Voici quelques précisions au sujet des catégories « Autres ».

Autres déficiences et déficiences multiples (déficience physique) :

Les autres déficiences et déficiences multiples incluent notamment les déficiences visuelles, auditives, motrices, les anomalies métaboliques ou héréditaires, celles du système nerveux, celles liées aux fonctions respiratoires et celles liées aux fonctions rénale et urinaire.

Autres troubles (des fonctions mentales) :

Les autres troubles incluent notamment les troubles du langage.

Cas présumés de handicap important et soins complexes à domicile

Cas présumés de handicap important

Un enfant dont l'état, pendant une période prévisible d'au moins un an, correspond à l'un des cas présumés de handicap important est présumé handicapé et voit son admissibilité au supplément pour enfant handicapé reconnue d'emblée.

Des critères précis et spécifiques à chaque catégorie de cas présumé de handicap sont établis et servent à déterminer si l'enfant peut être reconnu handicapé.

Par exemple, pour la catégorie du retard global de développement, un enfant est présumé handicapé s'il est âgé d'au moins deux ans et de moins de six ans et répond à au moins deux des critères suivants :

a) son quotient intellectuel global ou le résultat à une échelle évaluant son niveau de développement cognitif se situe au 2e rang centile ou moins, en tenant compte de l'intervalle de confiance à 95 % ;

b) le résultat global à un test évaluant ses habiletés de motricité globale et fine se situe au 2e rang centile ou moins ;

c) le résultat à une épreuve évaluant le vocabulaire réceptif, normalisée pour la population à laquelle il correspond, se situe au 2e rang centile ou moins.

Les cas présumés de handicap important sont décrits dans la loi qui encadre le SEH. Chaque catégorie de déficience physique ou de trouble des fonctions mentales a ses propres critères. Les catégories sont présentées ci-dessous.

Catégories de déficiences physiques	Catégories de troubles des fonctions mentales
Alimentation et digestion	Déficience intellectuelle
Anomalies métaboliques ou héréditaires	Retard global de développement
Anomalies du système immunitaire et néoplasies	Troubles graves du comportement
Anomalies du système nerveux	Trouble du spectre de l'autisme
Appareil locomoteur	Troubles du langage
Audition	
Fonction cardiovasculaire	
Fonction rénale et urinaire	
Fonction respiratoire	
Malformations congénitales et anomalies chromosomiques	
Vision	

Source : Annexe A du règlement sur les impôts.

Soins complexes à domicile

Un enfant dont l'état nécessite des soins médicaux complexes qu'il reçoit à domicile, pour lesquels le parent a reçu une formation dans un centre spécialisé afin de maîtriser les techniques spécifiques à l'utilisation de l'équipement requis et nommé dans le tableau suivant, voit son admissibilité au supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels reconnue d'emblée.

Les soins doivent être administrés par le parent, lequel doit aussi être en mesure de répondre à tout changement de l'état clinique de l'enfant qui peut représenter une menace pour sa vie. La durée prévisible des soins est d'au moins un an.

Chacun des soins a été sélectionné et classifié dans l'un ou l'autre des paliers en fonction de la lourdeur du soin, des conséquences du soin sur la vie quotidienne de l'enfant et du risque associé aux complications liées au soin lui-même. Des critères liés à l'âge de l'enfant sont pris en considération pour certains soins.

Soins	Palier 1	Palier 2 (moins restrictif)
Soins respiratoires	■ Trachéostomie avec ou sans ventilation mécanique ■ Ventilation mécanique non invasive en pression positive biphasique (BPAP) quotidienne	■ Trachéostomie sans ventilation mécanique ■ Oxygénothérapie ou ventilation mécanique quotidienne, 24 heures par jour
Soins nutritionnels	■ Nutrition parentérale (hyperalimentation intraveineuse)	■ Nutrition par tube gastro-jéjunal ou jéjunal
Soins cardiaques	■ Inotropes par voie intraveineuse ■ Dispositif d'assistance ventriculaire	
Soins rénaux	■ Dialyse péritonéale	
Autres soins		■ Soins journaliers de la peau pour conditions dermatologiques extrêmes et étendues, à haut risque de plaie de pression, de synéchies ou de rétractions

Source : *Loi sur les impôts*, article 1029.8.61.19.3, gouvernement du Québec.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

CHAPITRE 3

Attribution et suivi des contrats à Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Audit de performance

EN BREF

Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) a pour mission de rassembler, de conserver et de diffuser le patrimoine documentaire québécois. Pour remplir sa mission, BAnQ peut acquérir des biens et des services ou faire exécuter des travaux de construction. Cet organisme est assujetti à la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

BAnQ a mis en place des contrôles, cependant ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents. Ainsi, l'organisme risque de ne pas procéder à un appel d'offres dans des situations où il devrait le faire ou de fractionner involontairement certains contrats qui ne devraient pas l'être.

Nous avons également constaté que certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées. Par exemple, plusieurs autorisations requises n'ont pas lieu en temps opportun. Des signatures sont obtenues après le début de la réception des biens ou des services. De plus, l'information concernant la présence d'un témoin lors de l'ouverture des soumissions n'est pas consignée et l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services ne se trouve pas au dossier, et ce, malgré les dispositions du cadre normatif à cet égard.

Enfin, les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués.

CONSTATS

1 Bibliothèque et Archives nationales du Québec a mis en place des contrôles, cependant ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents en vue d'assurer la concurrence et l'obtention de meilleurs prix.

2 Certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées par Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

3 Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués.

ÉQUIPE

Roch Guérin
Directeur principal d'audit

Jessie Caisse
Directrice d'audit

Stéphanie Beaulieu St-Laurent
Myriam Courtois-Allard
Simon Lauzon
Sophie Martin
Claudia Perron

SIGLES

BAnQ	Bibliothèque et Archives nationales du Québec
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 69

Bibliothèque et Archives nationales du Québec a mis en place des contrôles, cependant ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents en vue d'assurer la concurrence et l'obtention de meilleurs prix. 74

Certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. 78

Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués. 82

Recommandations 86

Commentaires de l'entité auditée 87

Renseignements additionnels 89

MISE EN CONTEXTE

1 Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) est un organisme public qui a pour mission de rassembler, de conserver de manière permanente et de diffuser le patrimoine documentaire québécois publié, de même que tout document s'y rattachant et présentant un intérêt culturel, ou tout document relatif au Québec mais publié à l'extérieur du Québec.

2 Pour remplir sa mission, BAnQ peut acquérir des biens et des services ou faire exécuter des travaux de construction. Cet organisme est assujetti à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, aux règlements qui en découlent ainsi qu'aux directives et aux politiques du Conseil du trésor, ci-après inclus dans l'appellation « cadre normatif de la gestion contractuelle ». La hiérarchie de même que les responsables du cadre normatif de la gestion contractuelle appliqué à BAnQ sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

3 Les principes de cette loi visent notamment à promouvoir la transparence dans les processus contractuels ainsi qu'une reddition de comptes fondée sur la responsabilité des dirigeants d'organismes publics et la bonne utilisation des fonds publics.

4 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le dirigeant d'un organisme public doit désigner un responsable de l'application des règles contractuelles. Cette personne a notamment comme fonction de veiller à la mise en place de toute mesure visant à faire respecter les règles contractuelles prévues par le cadre normatif ainsi que par les politiques et les directives internes de l'organisme.

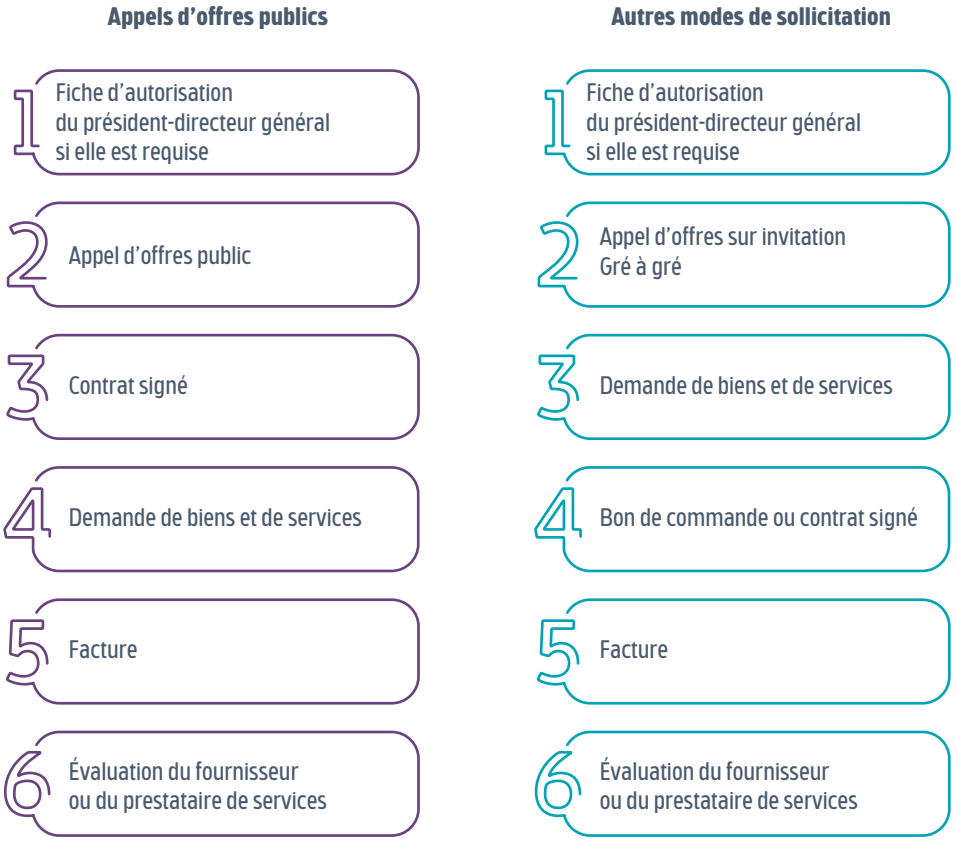
5 De plus, le cadre normatif de la gestion contractuelle prévoit que certaines informations sur les contrats attribués, telles que le nom du fournisseur et le prix, doivent être publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) approuvé par le gouvernement du Québec.

6 Comme documents d'encadrement internes, BAnQ s'est notamment dotée, ainsi que le stipule le cadre normatif de la gestion contractuelle, d'une politique relative à la gestion financière et contractuelle et de lignes internes de conduite concernant la gestion des contrats. BAnQ a également établi un plan de gestion des risques en matière de corruption et de collusion en lien avec le processus de gestion contractuelle, de même que de codes de déontologie pour ses employés, ses dirigeants et ses administrateurs.

7 Le processus de gestion contractuelle comporte plusieurs étapes, dont les principales sont la publication de l'appel d'offres ou la sollicitation des fournisseurs, l'établissement du contrat et son suivi. Le processus simplifié d'octroi de contrats est présenté dans la section Renseignements additionnels.

8 La figure 1 montre le processus spécifique à BAnQ pour l'attribution des contrats.

FIGURE 1 Processus d'attribution des contrats à BAnQ[1]



1. Le processus s'applique aux contrats d'approvisionnement et de services professionnels, y compris ceux qui concernent les technologies de l'information, ainsi qu'aux contrats de travaux de construction.

9 Chaque direction de BAnQ procède à l'évaluation des besoins à combler, prépare les projets de contrats de gré à gré selon les modèles mis à sa disposition, effectue les approbations nécessaires en vertu de la délégation de signature et réalise le suivi des contrats ainsi que l'évaluation du fournisseur ou du prestataire de services. Les responsables de l'approvisionnement, qui sont sous la responsabilité de la Direction générale de l'administration et des finances, préparent les documents en lien avec le processus d'appel d'offres public ou les appels d'offres sur invitation, accompagnent les directions pour les contrats conclus à l'aide d'un bon de commande et s'assurent d'indiquer les informations requises dans le système électronique d'appel d'offres pour les différents contrats. La Direction des affaires juridiques révise les contrats et accompagne les directions en ce qui concerne des besoins spécifiques liés au processus de gestion contractuelle, en plus de réviser l'ensemble des contrats de plus de 25 000 dollars et des documents d'appel d'offres. Enfin, la Direction générale de l'administration et des finances s'assure d'obtenir les autorisations requises et effectue des contrôles sur les factures et leur paiement.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

10 L'adoption de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (projet de loi 108), qui a eu lieu en 2017, a entraîné des modifications à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ainsi qu'à ses règlements, forçant les organismes assujettis à adopter de meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle. De plus, la gestion des contrats au sein de l'appareil gouvernemental est toujours d'intérêt pour les parlementaires.

11 Les exigences déterminées par la *Loi sur les contrats des organismes publics* visent entre autres à promouvoir la confiance de la population dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents, la transparence des processus contractuels, de même que la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics.

12 Il est important de s'assurer que BAnQ a mis en place les processus et les contrôles lui permettant notamment de mitiger les risques liés à l'attribution de contrats, tels que ceux relatifs à la collusion, au conflit d'intérêts et à la concurrence insuffisante.

13 Une mise en place d'un processus de gestion contractuelle conforme au cadre normatif en la matière permet à une organisation de favoriser une saine concurrence et de s'assurer d'obtenir les meilleurs produits et services au meilleur coût.

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

14 L'objectif de l'audit était de s'assurer que l'attribution et le suivi des contrats à BAnQ s'effectuent avec un souci d'optimisation, en conformité avec le cadre normatif de la gestion contractuelle de même que la politique et les directives internes en vigueur.

15 Nos travaux d'audit ont porté sur les contrats attribués durant les exercices financiers clos au 31 mars des années 2019, 2020 et 2021 ainsi que les contrats conclus d'avril à décembre 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons examiné 31 contrats d'une valeur totale de 43 363 000 dollars.

16 L'objectif de l'audit et la portée des travaux, les rôles et les responsabilités de l'entité de même que les définitions des principaux termes utilisés dans ce rapport sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Portrait de l'attribution et du suivi des contrats à BAnQ

17 La Politique relative à la gestion financière et contractuelle de BAnQ, adoptée en 2016 et mise à jour en 2021, définit notamment les différents seuils à partir desquels l'organisme est obligé d'utiliser un mode de sollicitation précis en fonction des divers types de contrats (figure 2). Comme il lui est possible de le faire, l'organisme a déterminé des seuils moindres que ceux prévus par le cadre normatif de la gestion contractuelle, qui requérait au 1er janvier 2021 qu'un appel d'offres public soit lancé pour tout contrat de services professionnels et de travaux de construction supérieur à 105 700 dollars et tout contrat d'approvisionnement supérieur à 26 400 dollars.

FIGURE 2 Modes de sollicitation selon les différents seuils de BAnQ[1]

Modes de sollicitation	Seuils	
	Approvisionnement	Services professionnels et travaux de construction
Gré à gré	Moins de **10 000 $**	Moins de **25 000 $**
Appel d'offres sur invitation d'au moins trois fournisseurs (évaluer la possibilité)	De **10 000** à **24 999 $**	De **25 000** à **99 999 $**
Appel d'offres public	**25 000 $** ou plus	**100 000 $** ou plus

1. L'approvisionnement et les services professionnels incluent les contrats en matière de technologies de l'information.

18 Cette politique, en conformité avec le cadre normatif de la gestion contractuelle, indique également les situations où il est possible d'attribuer un contrat de gré à gré d'un montant égal ou supérieur au seuil établi pour un appel d'offres public. C'est notamment le cas lorsqu'un tel appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public ou encore lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, tel un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis.

19 Pour remplir sa mission, BAnQ conclut notamment des contrats visant à offrir un vaste contenu numérique ainsi que des contrats pour se doter d'équipements en matière de technologies de l'information ou entretenir et réparer ses équipements et ses bâtiments. Selon des données de BAnQ, du 1er avril 2018 au 31 mars 2021, l'organisme a conclu 190 contrats de 25 000 dollars ou plus, à l'exception des achats regroupés. Le tableau 1 présente le nombre et la valeur de ces contrats selon leur type et leur mode de sollicitation.

TABLEAU 1 Types et modes de sollicitation des contrats de 25 000 dollars ou plus, à l'exception des achats regroupés

	Contrats de gré à gré		Appels d'offres sur invitation		Appels d'offres publics		Total des contrats		
	Nbre	% (valeur)	Nbre	% (valeur)	Nbre	% (valeur)	Nbre	M$	% (valeur)
2018-2019									
Services	–	4	–	1	–	45	18	12,9	50
Approvisionnement	–	0	–	0	–	4	6	1,2	4
Travaux de construction	–	0	–	1	–	0	6	0,2	1
Technologies de l'information	–	26	–	0	–	19	23	11,6	45
Total	**35**	**30**	**6**	**2**	**12**	**68**	**53**	**25,9**	**100**
2019-2020									
Services	–	8	–	1	–	56	31	8,0	65
Approvisionnement	–	2	–	0	–	7	12	1,1	9
Travaux de construction	–	2	–	1	–	3	9	0,7	6
Technologies de l'information	–	11	–	1	–	8	26	2,5	20
Total	**45**	**23**	**8**	**3**	**25**	**74**	**78**	**12,3**	**100**
2020-2021									
Services	–	31	–	2	–	22	24	9,0	55
Approvisionnement	–	0	–	0	–	5	6	0,9	5
Travaux de construction	–	1	–	0	–	7	5	1,3	8
Technologies de l'information	–	14	–	2	–	16	24	5,3	32
Total	**29**	**46**	**9**	**4**	**21**	**50**	**59**	**16,5**	**100**

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

20 Le tableau 2 contient des informations sur les contrats que nous avons examinés.

TABLEAU 2 Nombre de contrats sélectionnés et examinés, selon les modes de sollicitation

	Contrats de gré à gré	Appels d'offres sur invitation	Appels d'offres publics	Achats regroupés	Total
Services	7	1	7	–	15
Approvisionnement	–	–	2	1	3
Travaux de construction	3	–	2	–	5
Technologies de l'information	5	–	2	1	8
Total	**15**	**1**	**13**	**2**	**31**

CONSTAT 1

Bibliothèque et Archives nationales du Québec a mis en place des contrôles, cependant ils sont insuffisants pour favoriser la rotation des fournisseurs et identifier les achats récurrents en vue d'assurer la concurrence et l'obtention de meilleurs prix.

Qu'avons-nous constaté ?

21 Les pratiques actuellement en vigueur à BAnQ ne favorisent pas la rotation des fournisseurs. De plus, BAnQ ne dispose pas d'un processus qui lui permettrait d'identifier les achats récurrents. Ainsi, l'organisme risque de ne pas procéder à un appel d'offres dans des situations où il devrait le faire ou de fractionner involontairement certains contrats qui ne devraient pas l'être.

22 En outre, des attributions de contrats de gré à gré sur la base d'exceptions prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics* ne sont pas adéquatement consignées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

23 Un des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* est de promouvoir la possibilité pour les fournisseurs de participer aux appels d'offres en présentant une soumission en vue de l'attribution d'un contrat.

24 De plus, la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics mentionne que, pour assurer une bonne gestion de son processus contractuel, l'organisme public doit adopter des lignes internes de conduite. Celles-ci doivent décrire notamment les mesures mises en place afin d'assurer une rotation des fournisseurs.

25 Comme le prévoit la *Loi sur les contrats des organismes publics*, un organisme public ne peut pas fractionner ou répartir ses besoins dans le but d'éluder l'obligation de recourir à la procédure de l'appel d'offres public.

26 Finalement, bien que permis, le recours aux exceptions prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics* requiert une justification rigoureusement consignée et soutenue, étant donné qu'il ne favorise pas la concurrence.

Ce qui appuie notre constat

Rotation des fournisseurs non favorisée

27 Pour assurer une meilleure gestion du processus contractuel, la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics exige que l'organisme public adopte des lignes de conduite. Selon celles de BAnQ, une liste des contrats conclus au cours de l'année financière est établie et mise à jour afin d'assurer une rotation des fournisseurs lorsque l'organisme procède à un appel d'offres sur invitation ou conclut un contrat de gré à gré. Lorsqu'il y a un manque de rotation, cela augmente le risque de familiarité et réduit le nombre d'occasions de soumissionner pour les autres fournisseurs potentiels, tout en ne favorisant pas l'obtention du meilleur prix.

28 Or, aucune liste annuelle complète concernant tout l'organisme n'est produite et, bien que BAnQ dispose de suivis budgétaires par direction avec ses fournisseurs actuels, ces suivis ne sont pas utilisés pour favoriser la rotation des fournisseurs. Ainsi, aucun mécanisme de contrôle ne lui permet de s'assurer de cette rotation et de l'identification de fournisseurs potentiels pour ses principaux biens et services. De plus, aucune mention en ce sens n'a été retracée dans les dossiers relatifs aux contrats conclus.

29 Dans un cas examiné, BAnQ a publié en 2018, dans le système électronique d'appel d'offres, un avis d'intérêt pour combler un besoin de services. Bien que les documents relatifs à cet avis aient été commandés par trois entités, aucune d'entre elles n'a manifesté son intérêt. Finalement, BAnQ a conclu un contrat de gré à gré d'une durée de trois ans pour un montant de 380 775 dollars avec une personne qui lui avait été recommandée par deux autres organismes. Cependant, à la lecture de la documentation présente au dossier, nous avons noté un manque d'efforts de BAnQ au regard de la recherche de fournisseurs. En effet, BAnQ aurait pu contacter les firmes ayant commandé les documents pour connaître les raisons de leur absence d'intérêt pour le projet et les inscrire au dossier. De plus, à la suite de communications effectuées par BAnQ auprès d'autres entités, seulement une personne lui a été recommandée, alors que des efforts supplémentaires auraient pu être déployés afin de recevoir plus d'une recommandation. Cela aurait permis d'évaluer le marché et favorisé l'obtention d'un meilleur prix.

30 Dans un autre cas examiné, BAnQ a attribué un second contrat de 312 500 dollars à un prestataire de services déjà en place pour la direction d'un projet, et ce, sans appel d'offres, en mentionnant qu'il n'était pas dans l'intérêt public de procéder de cette façon (exception prévue à la *Loi sur les contrats des organismes publics*). Ce deuxième contrat faisait suite à un précédent qui était venu à échéance après l'utilisation du montant maximal accordé initialement par appel d'offres, soit 385 000 dollars. L'un des motifs indiqués pour justifier cette décision est que le changement de prestataire de services entraînerait des inconvénients importants pour BAnQ de même qu'une duplication substantielle des coûts. Cependant, aucune analyse quantitative ne nous a été soumise afin de montrer les coûts substantiels qui auraient été engendrés par ce changement. Par conséquent, nous estimons que BAnQ n'a pas fait preuve de suffisamment de rigueur dans la justification et la consignation de son choix de procéder à un renouvellement de gré à gré de ce contrat et, ainsi, de ne pas recourir à un appel d'offres, ce qui aurait favorisé la concurrence et la possibilité de rotation des fournisseurs.

31 Enfin, nous n'avons observé aucun mécanisme qui permet d'informer l'approbateur du contrat sur la fréquence des contrats conclus avec un même fournisseur et la récurrence de la nature des biens ou des services acquis. Ainsi, l'approbateur n'est pas en mesure de prendre une décision éclairée et de favoriser la rotation des fournisseurs, ce qui pourrait éventuellement contribuer à l'obtention d'un meilleur prix.

Absence d'une analyse formelle des achats récurrents

32 Une analyse des achats récurrents est utile pour détecter les besoins similaires sur une certaine période et bénéficier potentiellement d'une économie de coût en les regroupant. Cette partie du processus d'identification des besoins à combler et des achats déjà effectués permet aussi de réduire les risques de fractionnement de contrat et d'établir une stratégie d'acquisition favorisant une saine concurrence.

33 Or, le processus actuel de gestion contractuelle de BAnQ ne prévoit pas une telle analyse, que ce soit en amont ou en aval. Bien que l'accompagnement soit centralisé chez les responsables de l'approvisionnement, l'identification des besoins est effectuée par chacune des directions. BAnQ n'a pas été en mesure de nous démontrer que ce travail d'analyse était réalisé quant aux achats récurrents. De plus, les rôles et les responsabilités liés à cet aspect ne sont pas décrits dans la Politique relative à la gestion financière et contractuelle de BAnQ.

34 Nous avons d'ailleurs recensé deux contrats de construction de même nature attribués successivement au cours de la même année au même fournisseur, et ce, par la même direction et pour combler les mêmes besoins, mais à des emplacements différents. Ces deux contrats ont été conclus de gré à gré, alors qu'ensemble ils totalisent plus de 104 000 dollars, soit un montant supérieur au seuil établi par BAnQ pour les appels d'offres publics, selon sa politique.

35 BAnQ n'a pas été en mesure de nous transmettre une analyse financière ou un plan d'exécution des travaux montrant que le deuxième contrat n'était pas prévu à l'origine. Une correspondance présente au dossier mentionnait d'ailleurs qu'il ne fallait plus conclure de contrat de gré à gré avec ce fournisseur pour le restant de l'année. Dans cette situation, BAnQ n'a pas favorisé la concurrence, car elle a attribué les deux contrats de gré à gré au lieu de procéder à un appel d'offres public en les regroupant. De plus, nous n'avons obtenu aucune information permettant de conclure que BAnQ a évalué la possibilité de procéder à un appel d'offres sur invitation pour ces deux contrats, comme le prévoit sa politique interne, malgré les montants en cause pour chaque contrat.

36 En outre, l'un des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* consiste à mettre en place des procédures efficaces et efficientes comportant notamment une évaluation préalable, adéquate et rigoureuse des besoins. Or, aucun processus n'est en place à BAnQ pour l'évaluation de la possibilité de conclure des contrats de plus d'un an et, ainsi, potentiellement économiser avec des ententes à long terme. Nous avons relevé deux contrats qui sont reconduits annuellement depuis plusieurs années avec les mêmes fournisseurs. BAnQ n'a pas effectué d'analyse ni de démarche visant à examiner la possibilité d'attribuer ces contrats pour une plus longue durée. Cette façon de faire de l'organisme va à l'encontre des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Compte tenu de la valeur de ces deux contrats de services, respectivement d'un peu plus de 50 000 dollars et de 105 000 dollars annuellement, BAnQ ne saisit pas toutes les occasions de bénéficier d'une économie de coût en établissant des contrats pour une plus longue durée ou en procédant à un appel d'offres pour favoriser une saine concurrence.

CONSTAT 2

Certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle et des procédures internes ne sont pas respectées par Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Qu'avons-nous constaté ?

37 Les documents d'encadrement internes de BAnQ sont cohérents avec le cadre normatif de la gestion contractuelle.

38 Cependant, plusieurs autorisations requises n'ont pas lieu en temps opportun pour les demandes de biens et de services ainsi que pour l'attribution des contrats. Des signatures sont obtenues après le début de la réception des biens ou des services.

39 L'information concernant la présence d'un témoin lors de l'ouverture des soumissions n'est pas consignée et l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services ne se trouve pas au dossier, et ce, malgré les dispositions du cadre normatif à cet égard.

Pourquoi ce constat est-il important ?

40 Les autorisations de dépense et d'engagement constituent un mécanisme de contrôle interne important. Cela permet aux personnes ayant pris les décisions d'être imputables et ce mécanisme représente un moyen efficace de contrôler les dépenses et les coûts associés aux contrats conclus et aux acquisitions de biens et de services. De plus, les autorisations préalables doivent être obtenues avant que l'organisme s'engage dans le processus d'établissement d'un contrat, et ce, pour maintenir la confiance de la population dans les marchés publics.

41 Quant aux exigences du cadre normatif en vigueur, telles que la présence d'un témoin à l'ouverture des soumissions ou encore l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services, elles ont pour but notamment d'assurer la transparence du processus ainsi qu'un traitement équitable des concurrents.

Ce qui appuie notre constat

Autorisations absentes ou obtenues en retard et absence de contrats

42 Une bonne pratique consiste à obtenir toutes les autorisations nécessaires, même si elles sont de nature budgétaire ou administrative, avant la signature d'un contrat. Or, bien que la Politique relative à la gestion financière et contractuelle de BAnQ mentionne que tout contrat impliquant une dépense est précédé d'une demande de biens et de services et doit être autorisé, la figure 1, qui indique l'interprétation de cette politique par l'organisme, montre que ce n'est pas le cas pour les appels d'offres publics. En effet, pour ce mode de sollicitation, la demande de biens et de services vient après la signature du contrat. Pourtant, cette demande sert à confirmer que le budget nécessaire à la conclusion du contrat est bien disponible.

43 De plus, nous avons étudié 33 demandes de biens et de services différentes relatives aux 31 contrats examinés. Ainsi, nous avons noté que les demandes de biens et de services relatives à six contrats de services, autres que ceux liés à des appels d'offres publics, ont été autorisées après la signature de ces contrats. Elles auraient dû l'être, selon le processus de BAnQ, avant la conclusion de ces derniers. Cette lacune n'a pas été observée pour les contrats autres que ceux concernant des appels d'offres publics en matière d'approvisionnement et de travaux de construction qui avaient été sélectionnés. Par conséquent, une diminution de l'efficacité du contrôle des coûts associés aux dépenses pourrait entraîner des contrats qui seraient signés sans que les fonds nécessaires soient disponibles.

44 Nous avons également relevé 7 contrats sur 31 qui ont été signés après le début des travaux. Il s'agit majoritairement de contrats de services professionnels. En moyenne, la signature a été obtenue avec 47 jours de retard. Ces situations auraient pu être évitées, car il ne s'agissait pas de contextes d'urgence, à l'exception de 1 contrat sur les 7. Au contraire, il s'agissait même de contrats récurrents conclus avec les mêmes fournisseurs pour 3 contrats sur 7. Ainsi, dans le cas d'un contrat récurrent, l'organisme était en mesure de connaître la date de renouvellement et de prévoir les signatures en temps opportun.

45 En outre, nous avons identifié un avenant dont la valeur équivaut à 14 % de celle du contrat, soit un montant d'avenant de 25 000 dollars. Selon la politique interne de l'organisme, toute majoration de 10 % ou plus du montant d'un contrat impliquant une dépense doit être autorisée par l'instance supérieure à celle habilitée à autoriser initialement le contrat. Dans ce cas, il s'agit du conseil d'administration et cette autorisation n'a pas été obtenue pour l'avenant. Ainsi, BAnQ n'a pas appliqué sa politique interne.

46 De plus, nous avons relevé trois situations (dont la valeur varie de 25 534 à 79 000 dollars) dans lesquelles le bon de commande a fait office de contrat, dont deux ont déjà été mentionnées plus haut pour des travaux de construction. Pourtant, selon un aide-mémoire interne de BAnQ, seuls les contrats de services de moins de 10 000 dollars ou les contrats d'approvisionnement en biens de moins de 25 000 dollars peuvent être conclus à l'aide d'un bon de commande (sans signature d'un contrat). Contrairement à un document contractuel plus formel, tel un appel d'offres ou un contrat de gré à gré, un bon de commande ne permet pas d'encadrer adéquatement les droits et obligations des parties par des clauses particulières.

Absence d'un témoin à l'ouverture des soumissions reçues dans le cadre d'un appel d'offres public

47 Dans un souci de transparence envers les différents fournisseurs, le cadre normatif de la gestion contractuelle indique que le représentant de l'organisme public doit ouvrir publiquement les soumissions reçues dans le cadre d'un appel d'offres public en présence d'un témoin. Cependant, aucun des 13 appels d'offres examinés ne contenait de mention de la présence ou non d'un témoin lors de l'ouverture des soumissions. BAnQ nous a fourni des avis de convocation relatifs à l'ouverture de soumissions, mais ces documents ne nous ont pas permis d'identifier la personne désignée à titre de témoin ou de confirmer sa présence à l'étape de l'ouverture.

48 Par ailleurs, BAnQ nous a confirmé l'absence d'un témoin pour au moins 2 de ces 13 contrats. Cette situation présente un risque quant à l'équité et à l'impartialité recherchées dans le processus de sélection des fournisseurs en plus d'être non conforme au cadre normatif de la gestion contractuelle, plus précisément au *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics* pour les deux appels d'offres.

Absence de l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services

49 Selon le cadre normatif en vigueur, l'organisme public doit consigner dans un rapport l'évaluation du rendement du fournisseur ou du prestataire de services lorsqu'elle est considérée comme insatisfaisante. Cette évaluation contribue à déterminer les forces ainsi que les faiblesses du fournisseur ou du prestataire de services et, par conséquent, à favoriser la qualité des biens et des services obtenus par la suite. Dans le cas d'une évaluation de rendement insatisfaisante, l'organisme peut refuser un soumissionnaire pendant deux ans, à la condition qu'il en fasse mention dans les documents d'appel d'offres.

50 De plus, le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* exige la réalisation d'une évaluation du rendement du contractant lorsque le montant total payé est de 100 000 dollars ou plus, et ce, même si le rendement est satisfaisant. Parmi les contrats examinés, seulement un était supérieur à ce montant en matière de technologies de l'information et BAnQ nous a confirmé qu'elle n'avait pas effectué d'évaluation pour ce contrat. Il s'agit donc d'une non-conformité avec ce règlement.

51 Par ailleurs, en raison de sa pertinence et des bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle, il serait souhaitable qu'une telle évaluation de rendement soit effectuée et versée dans le dossier relatif à chaque contrat terminé. Or, cela n'a pas été le cas. Aucune évaluation n'était consignée pour 8 contrats sur les 31 examinés qui étaient terminés au moment de nos travaux et les mesures en place ne favorisent pas cette bonne pratique.

52 Enfin, des gestionnaires nous ont indiqué qu'ils avaient établi une entente à l'amiable pour mettre fin à un contrat à la suite du rendement insatisfaisant d'un prestataire de services. Malgré l'évidence de ce rendement insatisfaisant, aucune évaluation de celui-ci n'a été produite. Un gestionnaire a préféré suspendre un autre contrat et attendre son échéance plutôt que d'effectuer une telle évaluation. Des gestionnaires nous ont confié qu'ils perçoivent cette évaluation comme un processus lourd et énergivore qui entraîne peu de conséquences pour le contractant. Toutefois, cela favorise la qualité des biens ou des services reçus, car le fournisseur ou le prestataire de services dont le rendement est jugé insatisfaisant court le risque de se faire écarter d'un processus d'appel d'offres pour les deux années à venir.

CONSTAT 3

Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle manquent de précision et des suivis nécessaires ne sont pas effectués.

Qu'avons-nous constaté ?

53 Les rôles et les responsabilités de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle, outre ceux établis par le cadre normatif, ne sont pas définis dans la politique ou les directives internes de BAnQ. Cela fait notamment en sorte que les déclarations d'intérêts ne sont pas produites comme requis par les codes d'éthique de BAnQ, et que des publications dans le système électronique d'appel d'offres comportent des dates erronées et ne respectent pas des délais prescrits.

Pourquoi ce constat est-il important ?

54 Une politique et des procédures internes permettent notamment de définir clairement les rôles et les responsabilités des personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle. Ainsi, des instructions claires leur permettent de connaître leurs tâches, d'en rendre compte et d'éviter d'omettre de se conformer à certaines exigences du cadre normatif de la gestion contractuelle.

55 Bien que les rôles des principaux intervenants en matière de gestion contractuelle soient définis par le cadre normatif, par exemple ceux du secrétaire du comité de sélection, du responsable de l'application des règles contractuelles et du dirigeant d'organisme, il est de la responsabilité de BAnQ de mettre en place les contrôles nécessaires pour s'assurer du respect de ce cadre normatif. Cela permet de réduire les risques associés au processus, comme la consignation inadéquate des activités et des décisions, le manque de transparence, un traitement inéquitable des fournisseurs ou encore la corruption, la collusion ou l'abus de confiance.

56 Une information de gestion de qualité, obtenue en temps opportun, permet aux personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle de prendre des décisions éclairées et d'en répondre.

Ce qui appuie notre constat

Manque de précision des rôles et des responsabilités dans la politique et les procédures internes

57 Lors de nos entrevues, les réponses fournies par des gestionnaires et employés impliqués dans le processus de gestion contractuelle ne nous ont pas permis de conclure qu'ils connaissaient l'existence d'une politique et de procédures en matière de gestion contractuelle à BAnQ, malgré une formation sur le sujet donnée par l'organisme en février 2020. Bien qu'une politique et des procédures à cet égard soient disponibles, elles ne sont pas facilement accessibles dans l'intranet.

58 Malgré que la Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics précise les exigences en matière de reddition de comptes et qu'il y ait des exigences concernant les autorisations des dirigeants, la politique et les procédures internes de BAnQ sont muettes quant aux rôles et aux responsabilités liés à la fiche d'autorisation du président-directeur général. Par exemple, elles ne mentionnent pas à quel moment et dans quelles circonstances la fiche doit être remplie ni qui sont les personnes qui doivent la remplir.

59 Le manque de précision des rôles et des responsabilités dans la politique et les procédures internes de l'organisme peut altérer l'uniformité des dossiers ou entraîner des lacunes au regard de l'information pouvant soutenir une prise de décisions éclairée.

60 De plus, nous avons relevé des renseignements erronés dans 3 fiches d'autorisation sur les 26 examinées (ex. : nature du contrat). Selon les explications fournies par BAnQ, les fiches sont remplies par les requérants, qui ne disposent pas toujours des informations requises pour le faire adéquatement. Par exemple, pour un contrat d'une durée de cinq ans, aucune fiche d'autorisation n'a été remplie et transmise au Secrétariat du Conseil du trésor, alors que cela est exigé en vertu de la Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics. Ainsi, avec des rôles et des responsabilités clairement définis en ce qui a trait aux fiches d'autorisation, ces tâches pourraient être attribuées aux employés ayant les informations requises ou des employés pourraient être choisis pour de potentielles formations à ce sujet. En outre, la signature de la personne responsable de l'application des règles contractuelles était manquante sur l'une des fiches. Bien que le formulaire soit clair relativement à l'obtention de l'approbation de cette personne, il n'existe aucune précision à cet égard dans les procédures internes.

61 Nous avons observé également qu'une personne responsable de l'approvisionnement possède une grande connaissance et une bonne expérience du processus de gestion contractuelle en vigueur à BAnQ, et que plusieurs employés s'y réfèrent. Cependant, le fait que ses connaissances ne sont pas consignées ni traduites par des procédures et des contrôles clairs augmente le risque de perte d'informations significatives pour BAnQ en cas d'absence ou de départ de cette personne.

62 En 2019, des problématiques ont été soulevées, dans un rapport d'audit interne de BAnQ, en ce qui a trait à des méthodes de travail non uniformes, à des rôles et à des responsabilités non clairement définis ainsi qu'à des procédures internes non consignées. BAnQ s'était engagée à réviser sa politique à la suite de ce rapport. Toutefois, lors de nos travaux, soit plus de deux ans plus tard, la mise à jour de la politique à l'égard de ces éléments n'avait toujours pas été adoptée.

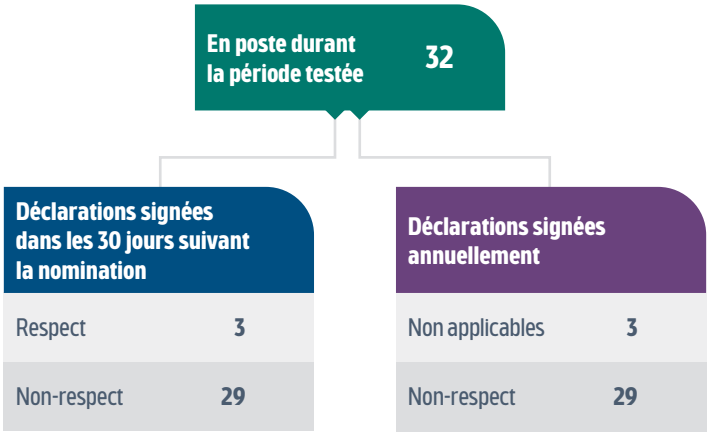
Absence de déclarations d'intérêts

63 Selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le responsable de l'application des règles contractuelles a notamment comme fonction de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus et de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles. Il doit ainsi veiller à ce que toute personne impliquée dans le processus évite de se trouver, directement ou par une autre personne à laquelle elle est liée, dans une situation de conflit d'intérêts qui permettrait de tirer profit d'un contrat conclu par BAnQ ou d'influencer la décision relative à ce contrat. Selon les lignes internes de conduite de BAnQ concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction, afin de s'assurer que les employés impliqués dans la gestion des contrats ne sont pas en conflit d'intérêts, il importe de les sensibiliser aux lois, aux règlements et aux autres règles en matière d'éthique et de discipline.

64 Les employés, les dirigeants et les administrateurs de BAnQ sont notamment sensibilisés à cet aspect en vertu de leurs codes d'éthique respectifs et ils sont tenus de remplir une déclaration d'intérêts.

65 Du côté des dirigeants et des administrateurs, selon leur code d'éthique et de déontologie, toute déclaration d'intérêts doit être remise au président du conseil d'administration dans les 30 jours d'une nomination et ensuite annuellement, avant le 30 septembre de chaque année. Or, BAnQ n'a pas été en mesure de nous fournir 11 des déclarations qui devaient être effectuées dans les 30 jours suivant la nomination et, parmi les 21 autres, seulement 3 ont été produites dans les délais prévus. De plus, pour les administrateurs et les dirigeants en poste au 30 septembre 2021 ou avant, aucun d'entre eux n'avait fait de déclaration annuelle. Cette situation ne respecte pas l'exigence du code d'éthique et de déontologie. Le résultat de notre validation pour la période auditée est présenté dans la figure 3.

FIGURE 3 Respect du code d'éthique et de déontologie pour la production des déclarations des dirigeants et des administrateurs



66 Pour les employés, la déclaration doit être remplie à l'embauche et lors de toute modification de leur situation. En ce qui concerne l'un des trois employés sélectionnés, elle a été remplie en février 2022, soit au moment de nos travaux. Pourtant, cet employé est à l'emploi de BAnQ depuis plusieurs années.

67 Bien que les employés, les dirigeants et les administrateurs de BAnQ soient tenus, en vertu de leurs codes d'éthique respectifs, de remplir une déclaration d'intérêts lorsqu'elle est requise, aucun mécanisme en place ne permet de s'assurer qu'elle est remplie ni de recueillir cette information annuellement. Nous avons décelé aussi une lacune quant aux rôles et aux responsabilités en lien avec cette collecte d'information puisque nous n'avons rien identifié en ce sens dans les documents internes. De plus, BAnQ ne dispose d'aucun registre des intérêts déclarés. Par conséquent, les personnes en autorité pour la signature d'un contrat ne peuvent valider la présence d'un conflit d'intérêts avant l'attribution de ce contrat ou lors de la désignation de la personne responsable du suivi de celui-ci.

68 Enfin, les bonnes pratiques reconnues veulent qu'une déclaration d'intérêts soit remplie annuellement pour les employés impliqués dans le processus de gestion contractuelle ou les membres du comité de sélection et consignée, ce qui réduit le risque de conflit d'intérêts. Cependant, BAnQ ne demande une déclaration qu'en cas de modification de leur situation. Ainsi, les risques de ne pas détecter un conflit d'intérêts sont accrus.

Publications dans le système électronique d'appel d'offres : dates erronées et délais non respectés

69 Le cadre normatif de la gestion contractuelle prévoit des renseignements qui doivent être publiés dans le système électronique d'appel d'offres et des délais à respecter pour certaines étapes en fonction du mode de sollicitation.

70 La date de conclusion d'un contrat est celle à laquelle la dernière partie prenante l'a signé. Cette information doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres. Cependant, pour 13 contrats de gré à gré examinés, des écarts ont été relevés entre la date de conclusion selon les documents relatifs au contrat et la date de conclusion publiée. Les écarts varient de 122 jours avant la signature du contrat à plus de 61 jours après la signature. Ces écarts s'expliquent en partie par l'absence d'une définition claire de la date de conclusion du contrat en fonction du mode de sollicitation dans l'encadrement de BAnQ. De plus, la responsabilité de cette tâche, quant à la publication de l'information, n'est pas précisée dans les documents internes de l'organisme.

71 Pour les contrats de gré à gré de 25 000 dollars ou plus, l'information (nom du fournisseur, date de conclusion du contrat, nature des biens, etc.) doit être publiée, selon le cadre normatif de la gestion contractuelle, dans les 30 jours qui suivent la date de conclusion du contrat. Toutefois, pour 9 des 13 contrats de gré à gré que nous avons analysés dans le cadre de nos travaux, l'information n'a pas été publiée dans le délai prévu. Les écarts, calculés en fonction de la date à laquelle la dernière partie prenante a signé le contrat, sont liés à quatre cas dans lesquels la publication de l'information a été effectuée avant la conclusion du contrat et à cinq autres pour lesquels elle a été publiée au-delà des 30 jours prescrits (36, 61, 76, 364 et même plus de 500 jours suivant la date de conclusion). Par conséquent, BAnQ ne respecte pas toujours les délais exigés par le cadre normatif.

RECOMMANDATIONS

72 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Bibliothèque et Archives nationales du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

1 Mettre en place des contrôles suffisants pour assurer pleinement la concurrence ainsi que l'obtention de meilleurs prix.

2 S'assurer que les autorisations nécessaires relatives au processus contractuel sont accordées, et ce, en temps opportun.

3 S'assurer de la présence d'un témoin à l'ouverture des soumissions reçues dans le cadre d'un appel d'offres public et consigner cette information.

4 Effectuer une évaluation écrite du rendement des fournisseurs ou des prestataires de services, notamment lorsque ce rendement est insatisfaisant ou que cela est exigé par le cadre normatif de la gestion contractuelle.

5 Préciser les rôles et les responsabilités des personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle.

6 S'assurer que les déclarations d'intérêts des employés, des dirigeants et des administrateurs sont produites en temps opportun.

7 Publier au bon moment et de manière exacte les informations exigées dans le système électronique d'appel d'offres.

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 Bibliothèque et Archives nationales du Québec

« BAnQ prend acte des constats et des recommandations du Vérificateur général du Québec.

« Tout au long de l'audit, BAnQ a mis en place des mesures afin d'appliquer une partie des recommandations du VGQ. Les autres le seront très prochainement dans le cadre de la révision de la Politique relative à la gestion financière et contractuelle de BAnQ, qui a été interrompue le temps de l'audit afin d'intégrer les améliorations proposées par le VGQ. Il est d'ailleurs important de mentionner que l'équipe du Secrétariat général de BAnQ accompagne depuis plusieurs mois les différentes unités administratives de l'institution dans la révision de l'ensemble du corpus réglementaire.

« Par ailleurs, cette révision est jumelée avec une refonte majeure de l'intranet et du site Web de BAnQ. Dans les prochains mois, tout le corpus sera facilement accessible aux employés et aux usagers.

« Ces démarches s'inscrivent dans un processus d'amélioration continue visant à s'assurer du respect du cadre normatif et des bonnes pratiques. Elles s'ajoutent aux recommandations formulées dans le rapport de la vérificatrice interne, dont la plupart sont réalisées ou en voie de réalisation. Par ailleurs, BAnQ prend aussi en considération le portrait personnalisé du Secrétariat du Conseil du trésor qui est publié chaque année.

« BAnQ prendra soin de s'assurer que l'ensemble de ses contrôles sont documentés à l'avenir et que les étapes de documentation sont intégrées à court terme dans le corpus réglementaire.

« Précisons que certains mécanismes favorisant un environnement de contrôle sont déjà en place. Par exemple, une liste des nouveaux contrats de plus de 25 k$ est déposée et passée en revue à chaque séance du comité de vérification et des finances du conseil d'administration depuis 2015.

« Comme elle l'a toujours fait quand il est question de bonifier ses manières de faire, BAnQ a pleinement collaboré avec les équipes du VGQ pour mener à bien cet exercice d'envergure qui a été complexe et exigeant pour son équipe. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Cadre normatif de la gestion contractuelle appliqué à l'entité

Processus simplifié d'octroi de contrats

Rôles et responsabilités de l'entité

Définitions

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de décembre 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

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 l'attribution, le suivi et la surveillance des contrats de BAnQ s'effectuent avec un souci d'optimisation, en conformité avec les lois et règlements gouvernementaux et les directives internes en vigueur, et dans le respect des lignes internes de conduite pour les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics.	■ Les autorisations requises au préalable ont été obtenues (ex. : fiche d'autorisation) et les contrats et les avenants / addendas sont approuvés en temps opportun. ■ Les analyses supportant le mode d'adjudication et les informations publiées dans le système électronique d'appel d'offres sont adéquatement documentées. ■ Un suivi rigoureux du respect des clauses des contrats et du rendement des prestataires de services est effectué pour s'assurer que les mandats sont bien exécutés et apporter des améliorations au processus lorsque nécessaire.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 12 octobre 2022.

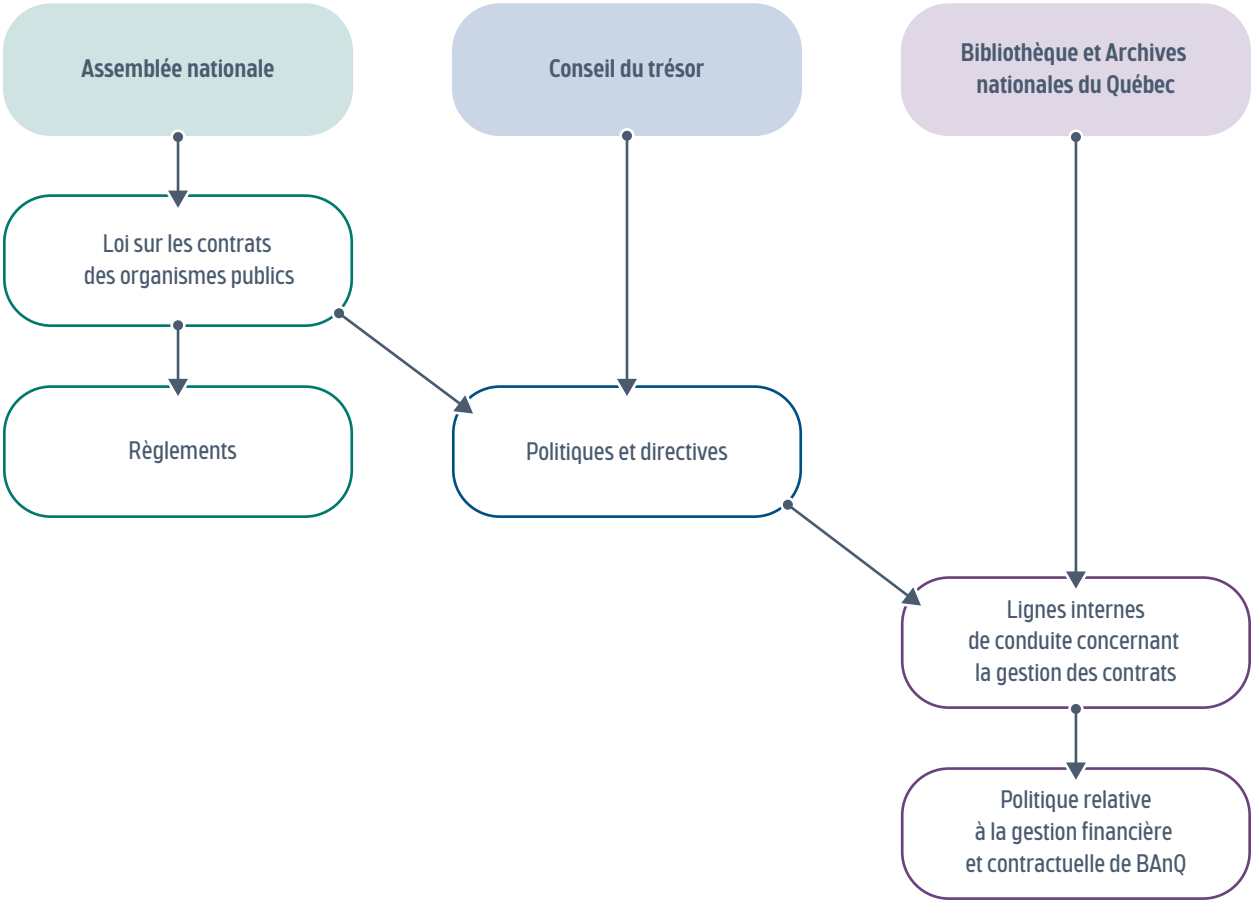
Notre audit a porté sur l'attribution et le suivi des contrats de BAnQ qui sont assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Les acquisitions de livres ont été exclues de nos travaux puisqu'elles sont assujetties à la *Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre*.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires, de professionnels et de membres du personnel de l'entité. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité concernant la gestion contractuelle. Nous avons aussi comparé le processus de gestion contractuelle avec les bonnes pratiques reconnues en la matière.

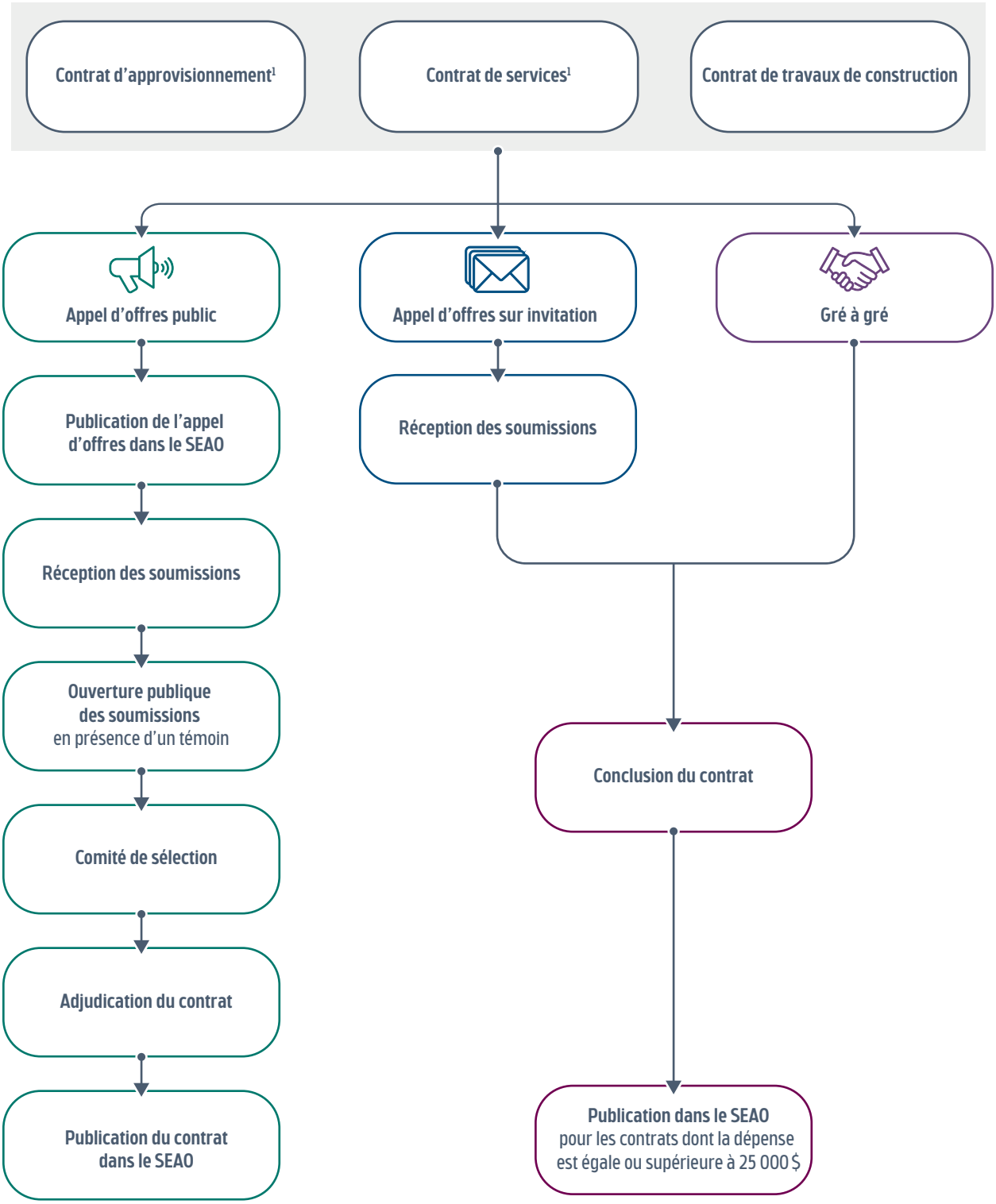
Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2021 à avril 2022. Ils ont porté sur les exercices de 2019 à 2021. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Nous avons sélectionné et examiné 31 contrats en fonction de leur importance financière, de leur type et de la présence ou non de certains risques. Une attention plus importante a été accordée aux contrats conclus en 2021. Nous avons aussi étudié 33 demandes de biens et de services relatives aux contrats examinés. Un contrat peut comporter plus d'une demande de biens et de services. De plus, nous avons examiné un total de 24 déclarations d'intérêts d'employés (3), de dirigeants et d'administrateurs (21) de BAnQ. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés pour l'ensemble des contrats, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs concernés doivent prendre en compte.

Cadre normatif de la gestion contractuelle appliqué à l'entité



Processus simplifié d'octroi de contrats



1. L'approvisionnement et les services incluent les contrats en matière de technologies de l'information.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Rôles et responsabilités de l'entité

BAnQ a pour mission :

- d'offrir un accès démocratique à la culture et au savoir, et d'agir à cet égard comme catalyseur auprès des institutions documentaires québécoises ;
- de rassembler, de conserver et de diffuser le patrimoine documentaire québécois constitué par ses collections et tout document qui s'y rattache et qui présente un intérêt culturel, ainsi que les documents relatifs au Québec publiés à l'extérieur du Québec ;
- d'encadrer, de soutenir et de conseiller les organismes publics en matière de gestion de leurs documents ;
- d'assurer la conservation d'archives publiques, d'en faciliter l'accès et d'en favoriser la diffusion ;
- de promouvoir la conservation et l'accessibilité des archives privées.

Relativement à la gestion contractuelle, BAnQ est assujettie à plusieurs lois, règlements et directives, par exemple à la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

BAnQ doit, entre autres, désigner un responsable de l'application des règles contractuelles. Ce dernier doit agir avec impartialité et indépendance, et a pour responsabilité de veiller au respect du cadre normatif de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ainsi qu'à la mise en place par son entité de mécanismes de contrôle en lien avec le processus de gestion contractuelle.

La responsabilité de BAnQ est de mettre en place des procédures et des contrôles adéquats afin de s'assurer du respect des aspects normatifs et des bonnes pratiques.

Définitions

Appel d'offres public	Appel à la concurrence entre des entreprises qui est lancé dans le but de répondre à un besoin défini par un organisme public.
Appel d'offres sur invitation	Appel à la concurrence lancé auprès d'un nombre restreint d'entreprises pour l'attribution d'un contrat dont le montant de dépense prévu est inférieur aux seuils établis pour les appels d'offres publics.
Avis d'intérêt	Avis publié dans le SEAO par un organisme explorant un nouveau marché et souhaitant obtenir les commentaires de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs sur ce marché.
Bon de commande	Formulaire servant à demander une marchandise ou un service à un fournisseur et qui définit les conditions liées à cet achat.
Cadre normatif de la gestion contractuelle	Ensemble des documents de référence définissant les normes à respecter en matière de gestion contractuelle, notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics* (RLRQ, chapitre C-65.1), ses règlements, les accords de libéralisation des marchés publics ainsi que les politiques et directives du Conseil du trésor.
Conflit d'intérêts	Situation potentielle, perçue ou réelle, dans laquelle le jugement professionnel d'une personne est subordonné à ses intérêts personnels ou privés.
Contrat d'approvisionnement	Contrat visant l'achat ou la location de biens meubles, y compris les frais d'installation, de fonctionnement et d'entretien de ces biens, notamment la garantie.
Contrat de services professionnels	Outre les services rendus qui sont encadrés par le *Code des professions*, contrat englobant la prestation de services, la conception, la création, la recherche, l'analyse ou la rédaction et toute autre situation pour laquelle un organisme public évalue généralement la qualité des soumissions reçues avant de conclure un contrat.
Contrat de travaux de construction	Contrat portant sur des travaux visés par la *Loi sur le bâtiment* (RLRQ, chapitre B-1.1) et pour lesquels le contractant doit être titulaire d'une licence en vertu du chapitre IV de cette loi.
Date de conclusion du contrat	Date à laquelle le contrat a été signé par les deux parties.
Demande de biens et de services	Formulaire indiquant un besoin chez un requérant et nécessitant une approbation budgétaire selon la délégation de pouvoir.
Fiche d'autorisation du premier dirigeant	Document qui permet au premier dirigeant d'un organisme de donner son autorisation, lorsqu'elle est requise, dans le cadre de l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et qui est exigée pour la publication d'un avis d'appel d'offres ou encore la conclusion ou la modification d'un contrat. Cette autorisation doit être accordée par écrit et préalablement à un tel avis ou à une telle conclusion ou modification. Elle doit énoncer les motifs pour lesquels elle est délivrée et présenter les circonstances particulières ainsi que, le cas échéant, les différentes possibilités.

Gré à gré	Attribution d'un contrat à une entreprise à la suite d'une négociation entre les deux parties et en ce qui concerne un besoin défini par l'organisme public. Il s'agit d'un mode d'adjudication dans le cadre duquel un organisme public négocie directement avec une entreprise ou une personne physique non en affaires dans le but de conclure un contrat.
Lignes internes de conduite	Document adopté par un organisme public pour assurer une meilleure gestion de son processus contractuel. Il y est notamment question des mesures prises pour veiller à la confidentialité des documents contractuels avant leur diffusion, de la liste des délégations de pouvoir autorisées par le dirigeant de l'organisme, des dispositions relatives au montant d'un contrat et à toute dépense supplémentaire s'y rattachant et des mesures mises en place afin d'assurer une rotation parmi les concurrents.
Prestataire de services	Adjudicataire d'un contrat de services professionnels ou de nature technique.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

CHAPITRE 4

Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19

Audit de performance

Ministère de l'Éducation
Centre de services scolaire des Hautes-Rivières
Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets
Centre de services scolaire des Samares

EN BREF

Depuis mars 2020, la pandémie de COVID-19 a affecté les services éducatifs offerts aux élèves du primaire et du secondaire. D'ailleurs, durant cette période, les fermetures de classes répétées et l'isolement des élèves pour des raisons sanitaires ont impliqué de nombreux passages d'un enseignement en présence des élèves vers un enseignement à distance.

Le ministère de l'Éducation (MEQ) et les centres de services scolaires (CSS) audités n'étaient pas suffisamment outillés pour faire face à ce changement majeur. Au départ, les CSS ne disposaient pas des ordinateurs portables nécessaires pour offrir l'enseignement en ligne en cas de fermeture de leurs écoles et ce problème était encore présent pour une dizaine d'entre eux après 18 mois de pandémie. De plus, les enseignants manquaient de compétences numériques pour accomplir leurs nouvelles tâches. Enfin, le MEQ n'a pas fourni un soutien technologique suffisant aux CSS et il a investi 42 millions de dollars dans des appareils de vidéoconférence qui demeurent à ce jour peu utilisés par les CSS.

Le MEQ a aussi tardé à préciser les services éducatifs minimaux devant être offerts aux élèves. Tout d'abord, il s'est écoulé près de deux mois entre la fermeture des écoles, le 13 mars 2020, et la reprise de l'enseignement en présentiel ou à distance. Ensuite, il a fallu attendre la rentrée scolaire 2020-2021 pour que le MEQ produise une directive indiquant les seuils minimaux de services éducatifs devant être offerts. En l'absence de cette directive, les services éducatifs accordés aux élèves au printemps 2020 ont été très variables d'un CSS à l'autre.

Enfin, les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées. Dans ce sens, sa décision de développer un programme de tutorat de 88 millions de dollars n'a pas été basée sur une analyse synthèse des retards d'apprentissage. Finalement, la méthode de répartition de ce budget entre les CSS audités et entre les écoles ne considérait pas suffisamment les besoins des élèves, comme ceux liés à leurs difficultés scolaires et à leur milieu socioéconomique.

CONSTATS

1. Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant.

2. Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire.

3. Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.

ÉQUIPE

Alain Fortin
Directeur général d'audit

Étienne Côté
Directeur d'audit

Vincent Duguay
Nadia Giguère
Claudia Jacques
Geneviève Létourneau
Caroline Pouliot

SIGLES

CSS	Centre de services scolaire
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 105

Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant. 109

Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire. 118

Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées. 121

Recommandations 126

Commentaires des entités auditées 127

Renseignements additionnels. 131

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet en annexe.

MISE EN CONTEXTE

1 Le 13 mars 2020, dans la foulée de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire occasionné par la pandémie de COVID-19, le ministre de l'Éducation annonçait la fermeture de toutes les écoles primaires et secondaires afin de limiter la propagation du virus.

2 Ce qui, au départ, devait n'être qu'une fermeture des écoles de deux semaines a eu des impacts jusqu'à la fin de l'année scolaire. Ainsi, une majorité d'élèves ont dû compléter leurs apprentissages jusqu'à la fin de l'année scolaire 2019-2020 par le biais d'un enseignement à distance. Ce mode d'enseignement a aussi dû être utilisé à de nombreuses reprises au cours des deux années scolaires suivantes, notamment lors des périodes de recrudescence de la pandémie. Il est reconnu généralement moins efficace que l'enseignement en présentiel.

Enseignement à distance

Il s'agit d'un système de formation qui permet à un élève d'apprendre seul ou en situation de collaboration, à l'aide de matériel didactique approprié, par différents moyens de communication et avec le soutien à distance de l'enseignant et de personnes-ressources.

3 Cette transition, en contexte d'urgence et non planifié, d'un enseignement en présence de l'élève à celui d'un enseignement à distance a demandé une adaptation considérable de la part des élèves, des parents, des enseignants et des autres membres du personnel des écoles. Il faut dire qu'avant la pandémie, l'usage de l'enseignement à distance à la formation générale des jeunes était très limité au Québec.

4 En effet, la possibilité d'utiliser l'enseignement à distance n'était pas permise avant 2017, moment où elle a été ajoutée à la *Loi sur l'instruction publique*, mais seulement dans le contexte de projets pilotes. Durant la pandémie, c'est en vertu de décrets ministériels que l'enseignement à distance a été déployé, ce qui a permis de limiter les bris de services éducatifs aux élèves du primaire et du secondaire.

5 À partir de la rentrée scolaire 2020-2021, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) a établi des seuils minimaux hebdomadaires de services éducatifs à distance qui devaient être fournis aux élèves dont la classe était fermée ou dont la condition médicale ou celle d'un de leurs proches les rendait à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19.

6 Ces seuils incluaient un nombre d'heures minimal d'enseignement en ligne, d'activités autonomes à être complétées par l'élève et de disponibilité de l'enseignant pour répondre à des questions. Le tableau 1 présente en nombre d'heures les services minimaux hebdomadaires qui devaient être offerts aux élèves du primaire et du secondaire. En comparaison, en temps régulier, le régime pédagogique prévoit que les élèves du primaire et du secondaire reçoivent un minimum de 25 heures de services éducatifs.

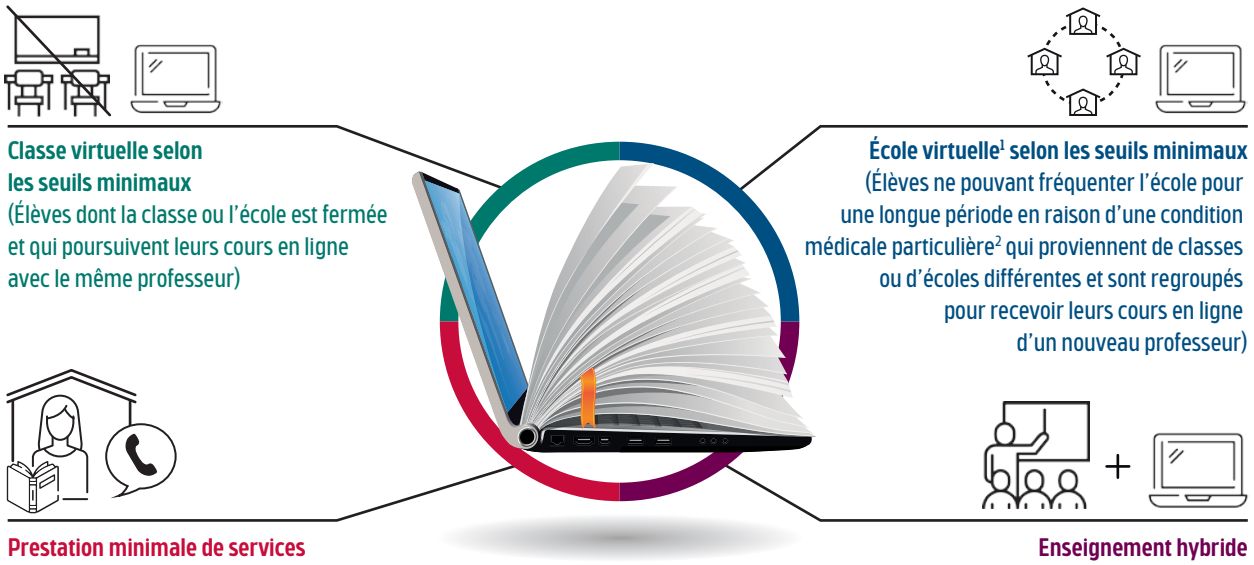
TABLEAU 1 Seuils minimaux de services éducatifs (en nombre d'heures par semaine)

	Enseignement	Travaux autonomes fournis par l'enseignant	Disponibilité
Primaire			
1re et 2e année	10,5	3,0	12,5
3e et 4e année	13,0	5,0	10,0
5e et 6e année	13,0	7,5	10,0
Secondaire	15,0	7,5	5,0

7 Le MEQ a aussi établi la prestation minimale de services qui devait être offerte aux élèves retirés de leur classe pour une courte période et isolés à la maison parce qu'eux-mêmes ou un de leurs proches étaient atteints de la COVID-19 ou présentaient des symptômes de la maladie. Ces élèves devaient faire l'objet d'au moins un contact direct et quotidien, ainsi qu'avoir accès à du matériel leur permettant de réaliser des activités d'apprentissage. Aucun enseignement en ligne n'était prévu.

8 La figure 1 présente les principaux modes d'enseignement à distance utilisés à partir de la rentrée 2020-2021.

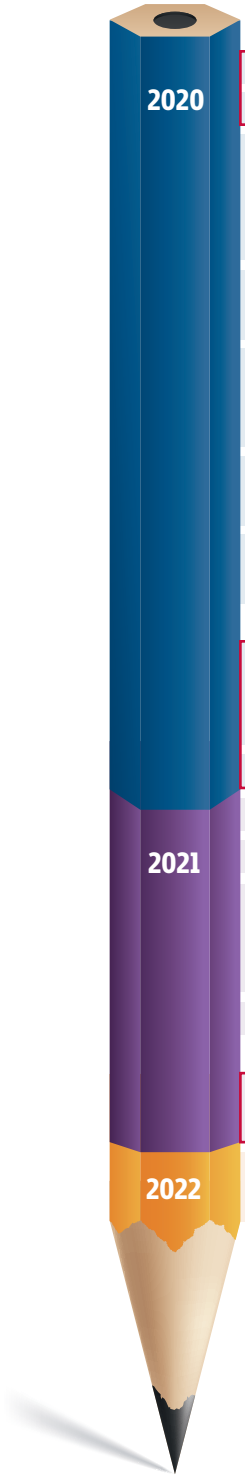
FIGURE 1 Principaux modes d'enseignement à distance utilisés à partir de la rentrée 2020-2021



1. Il ne s'agit pas d'une école réelle créée à partir d'un acte d'établissement en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. C'est plutôt une expression couramment utilisée pour désigner ce type de service éducatif.
2. Leur état de santé ou celui d'une personne avec qui ils résidaient les rendait à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19. Cet état de santé devait être attesté par un billet médical.

9 La figure 2, quant à elle, montre la variation des modes d'enseignement utilisés tout au long de la pandémie.

FIGURE 2 Variation des modes d'enseignement utilisés tout au long de la pandémie[1]



Fermeture de toutes les écoles		
13 mars	Primaire et secondaire	Décret d'urgence sanitaire
30 mars	Primaire et secondaire	Lancement de la plateforme « L'École ouverte »
11 mai	Primaire	Retour en classe sur une base volontaire à l'exception de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la MRC de Joliette qui compléteront l'année scolaire en enseignement à distance
11 mai	Secondaire	Enseignement à distance qui se poursuivra jusqu'à la fin de l'année scolaire
Rentrée scolaire	Primaire et secondaire	Retour en classe sauf pour certaines classes de 4e et 5e secondaire qui pour des raisons logistiques et sanitaires ont dû commencer l'année en mode hybride
8 octobre	4e et 5e secondaire en zone rouge	Enseignement hybride
2 novembre	3e secondaire en zone rouge	Enseignement hybride
Fermeture de toutes les écoles		
17 décembre	Primaire	Apprentissage à la maison par le biais de travaux, de lectures, etc. Un contact direct avec l'enseignant doit avoir lieu quotidiennement.
17 décembre	Secondaire	Enseignement en classe virtuelle (jusqu'au 15 janvier 2021)
11 janvier	Primaire	Retour en classe
18 janvier	Secondaire	Retour en classe ou enseignement hybride selon les zones
8 février jusqu'à la fin de l'année scolaire	Secondaire	Mode d'enseignement (présentiel, hybride et classe virtuelle) qui varie à plusieurs reprises selon la région et l'évolution de la pandémie
Rentrée scolaire	Primaire et secondaire	Retour en classe
Fermeture de toutes les écoles		
21 décembre	Primaire et secondaire	Enseignement en classe virtuelle qui débutera en fonction du calendrier scolaire
17 janvier	Primaire et secondaire	Retour en classe

1. Des exceptions ont pu s'appliquer pour certaines régions.

10 Selon la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, le MEQ est, entre autres, responsable d'assurer le développement des établissements d'enseignement et de veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements. Quant aux centres de services scolaires[1] (CSS), la *Loi sur l'instruction publique* leur confie notamment la responsabilité d'organiser les services éducatifs offerts dans leurs établissements, de s'assurer de leur qualité et de voir à ce que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit.

11 Les responsabilités des entités auditées pertinentes à notre mandat sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

12 Lors de l'année scolaire 2019-2020, le réseau public accueillait plus de 964 000 élèves inscrits à la formation générale des jeunes, soit 104 000 au préscolaire, 524 000 au primaire et 336 000 au secondaire, et tous ont été touchés par la fermeture abrupte des écoles en mars 2020. De ce nombre, près du quart étaient reconnus par le MEQ comme des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

13 Selon diverses études, la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont entraîné des retards d'apprentissage[2], et ce, particulièrement pour les jeunes en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Ces retards, s'ils ne sont pas comblés par des mesures de rattrapage efficaces, risquent d'avoir un impact sur leur cheminement scolaire, de les mener à l'abandon et de les priver de l'obtention d'un diplôme. Du point de vue collectif, une diminution du taux de réussite scolaire peut aussi nuire à la compétitivité du marché québécois en diminuant l'accès à de la main-d'œuvre qualifiée.

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

14 L'objectif de cet audit était de nous assurer que le MEQ et les centres de services scolaires ont soutenu de façon efficiente et efficace l'enseignement à distance afin de favoriser la réussite scolaire dans le contexte de la pandémie.

15 La période visée par nos travaux d'audit s'étend de mars 2020 à février 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux portent sur la formation générale des jeunes au primaire et au secondaire dans les écoles publiques et excluent les écoles spécialisées et les établissements d'enseignement privés.

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

1. Le Québec compte 60 centres de services scolaires francophones, 9 commissions scolaires anglophones ainsi que 1 centre de services scolaire et 2 commissions scolaires anglophones à statut particulier. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons le terme *centres de services scolaires* pour désigner l'ensemble de ces organisations.
2. Les retards d'apprentissage peuvent se définir par rapport à la capacité de l'élève à progresser dans ses apprentissages selon les attentes du Programme de formation de l'école québécoise.

CONSTAT 1

Certains CSS ne disposaient toujours pas de tous les ordinateurs nécessaires à l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles après 18 mois de pandémie et le soutien technologique fourni par le MEQ aux CSS a été insuffisant.

Qu'avons-nous constaté ?

17 Au début de la pandémie, les CSS ne disposaient pas du nombre d'ordinateurs suffisant pour offrir l'enseignement en ligne à leurs élèves. Lors de la rentrée de septembre 2020, près de six mois après le début de la pandémie, les trois quarts des CSS confirmaient au MEQ ne pas avoir en main les appareils nécessaires en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles. En octobre 2021, 10 CSS indiquaient toujours manquer d'ordinateurs.

18 Le MEQ, quant à lui, n'a pas suffisamment soutenu les CSS dans la mise en place de l'enseignement en ligne et aurait pu tirer davantage parti des ressources déjà existantes dans le réseau scolaire. Il a aussi acquis, pour 42 millions de dollars, des appareils de vidéoconférence qui devaient être installés dans les classes. Peu de ces équipements ont finalement été installés par les CSS, qui n'avaient jamais été préalablement consultés par le MEQ avant l'annonce de cet investissement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 L'un des facteurs primordiaux de succès dans l'enseignement en ligne est un accès adéquat aux ressources technologiques.

20 Afin de continuer à offrir les services éducatifs prescrits, le MEQ et les CSS avaient à s'assurer que tous les élèves possédaient les équipements informatiques nécessaires à un apprentissage en ligne efficace, et si ce n'était pas le cas ils devaient leur fournir ceux-ci. En ce sens, en mai 2020, le gouvernement a rendu disponible un budget de 150 millions[3] de dollars pour que les CSS puissent se procurer ces équipements.

3. Ce montant est composé d'un report de sommes inutilisées en 2019-2020, de l'attribution de nouvelles sommes pour l'année 2020-2021 ainsi que du devancement de sommes prévues pour des années ultérieures.

Ce qui appuie notre constat

Manque d'ordinateurs

21 Tôt au début de la pandémie, il est apparu évident que le MEQ et les CSS n'avaient pas suffisamment d'ordinateurs portables pour rapidement offrir l'enseignement en ligne à l'échelle de la province. D'ailleurs, des lacunes quant à l'utilisation des technologies ont été soulevées en 2020 par la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, comme le montre l'extrait présenté ci-après.

Extrait d'*Éduquer au numérique : Rapport sur l'état des besoins en éducation 2018-2020*

« Les membres de la Commission de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire (CEPEP) estiment qu'il existe un fossé numérique entre l'école et le reste de la société. Aux yeux des enfants, l'école serait le lieu où la technologie ne fonctionne pas : on manque d'appareils (voire de prises de courant), le réseau électrique est désuet et la bande passante est insuffisante.

« En outre, les membres du personnel enseignant ne se sentent pas tous outillés pour utiliser efficacement les technologies dans un contexte pédagogique. Certains préfèrent s'abstenir plutôt que de se sentir dépassés par leurs élèves. »

Conseil supérieur de l'éducation, 2020.

22 C'est pourquoi, afin de permettre aux CSS d'acquérir les ordinateurs et autres appareils technologiques nécessaires en prévision de la rentrée scolaire 2020-2021, le MEQ a rendu disponible une enveloppe de 150 millions[4] de dollars pour l'année scolaire 2020-2021. Selon les estimations du ministère, cette somme allait permettre aux CSS d'acquérir un minimum de 200 000 tablettes ou ordinateurs portables. Le MEQ a indiqué qu'il n'a pas réalisé préalablement une analyse des besoins, car sa priorité a été de rendre les sommes disponibles étant donné la situation d'urgence.

23 Dès juin 2020, le MEQ a été mis au fait que des CSS avaient de la difficulté à s'approvisionner en ordinateurs et faisaient face à d'importants retards de livraison. Il a donc entrepris la constitution, en juillet 2020, d'une réserve ministérielle de 15 000 tablettes et 11 921 ordinateurs portables à laquelle les CSS pouvaient recourir. En novembre 2020, il a bonifié cette réserve de 21 512 ordinateurs portables.

24 Afin d'évaluer le nombre d'ordinateurs nécessaires pour offrir l'enseignement en ligne à tous les élèves, le MEQ a questionné les CSS, ce qui lui a permis de dresser un portrait de la situation à différentes dates et de faire un suivi à cet égard. L'information fournie par les CSS visait le nombre de leurs élèves n'ayant pas d'ordinateur dédié à leur apprentissage à la maison, leur nombre d'ordinateurs disponibles ainsi que leur nombre d'ordinateurs manquants.

4. Ce montant est composé d'un report de sommes inutilisées en 2019-2020, de l'attribution de nouvelles sommes pour l'année 2020-2021 ainsi que du devancement de sommes prévues pour des années ultérieures.

25 Afin de répondre à ces questions, les CSS ont dû sonder les parents et leurs écoles. Comme certains d'entre eux ne répondaient pas au sondage, des résultats ont été extrapolés. Toutefois, le portrait global produit par le MEQ donne une idée du nombre de CSS rencontrant des problèmes de disponibilité d'ordinateurs.

26 Le tableau 2, issu du portrait du MEQ, montre qu'à la rentrée scolaire en août 2020, 57 des 72 CSS n'avaient pas en main les ordinateurs nécessaires afin de répondre aux besoins des élèves qui n'avaient pas un appareil à usage exclusif à la maison. Ce manque a mis du temps à se résorber. En effet, en octobre 2021, soit plus de 18 mois après le début de la pandémie, 10 CSS ont confirmé qu'ils n'avaient toujours pas le nombre d'ordinateurs suffisant pour offrir l'enseignement en ligne en cas de fermeture de l'ensemble de leurs écoles.

TABLEAU 2 Nombre de CSS n'ayant pas en main les ordinateurs nécessaires[1]

	Août 2020	Septembre 2020	Janvier 2021	Mars 2021	Octobre 2021
Commandes suffisantes, mais en attente de livraison	44	51	36	25	5
Commandes insuffisantes	13	2	1	1	5
Total	**57**	**53**	**37**	**26**	**10**

1. Un portrait global du nombre d'ordinateurs manquants n'a pu être réalisé, car des données étaient parfois indisponibles.

Source : MEQ.

27 Voici deux exemples qui illustrent bien les difficultés rencontrées par les CSS :

- En septembre 2020, le CSS des Hautes-Rivières confirmait au MEQ qu'il lui manquait 4 579 ordinateurs portables pour pouvoir en fournir un à chacun des élèves qui n'avaient pas accès à un ordinateur qui leur était dédié à la maison. Ce n'est qu'en janvier 2021 que le CSS des Hautes-Rivières a eu recours à la réserve ministérielle en vue de combler ce déficit.
- En novembre 2020, le CSS du Pays-des-Bleuets indiquait qu'il ne lui restait que 12 ordinateurs disponibles pour répondre aux besoins de 3 200 de ses élèves sans ordinateur leur étant dédié. Le CSS du Pays-des-Bleuets a résolu ce problème par l'acquisition de nouveaux appareils en janvier 2021.

28 D'ailleurs, en décembre 2020, alors qu'une majorité de CSS manquaient d'ordinateurs, le MEQ a émis une nouvelle directive diminuant les services éducatifs offerts aux élèves du primaire au cours de la fermeture prolongée des écoles entourant la période des Fêtes 2020-2021. Cette directive remplaçait celle relative aux seuils minimaux prescrits par le MEQ en août 2020. Voici un sommaire de ces ajustements. Notons que les élèves du secondaire ont, quant à eux, bénéficié d'un enseignement en ligne selon les seuils minimaux.

Directive	Services éducatifs prescrits pour les élèves du primaire
Août 2020	Seuils minimaux variant en fonction du cycle : ■ Enseignement : de 10,5 à 13 heures par semaine ; ■ Travaux autonomes : de 3 à 7,5 heures par semaine ; ■ Temps de disponibilité de l'enseignant : de 10 à 12,5 heures par semaine.
Décembre 2020	Les apprentissages seront réalisés à la maison, par le biais de travaux, de lectures, etc. Un contact direct avec l'enseignant aura lieu quotidiennement.

29 Par ailleurs, les CSS ont tardé à recourir à la réserve ministérielle d'ordinateurs malgré les difficultés d'approvisionnement qu'ils éprouvaient. En effet, quatre mois après le début de l'année scolaire 2020-2021, seulement 37 % des tablettes et des ordinateurs portables disponibles avaient trouvé preneurs. Le CSS des Hautes-Rivières nous a indiqué ne pas avoir fait appel à la réserve à l'automne 2020, car les équipements proposés n'étaient pas compatibles avec son environnement technologique et le CSS du Pays-des-Bleuets nous a dit qu'il n'avait alors pas le budget nécessaire.

30 Au début de janvier 2021, afin de pallier les problèmes d'approvisionnement auxquels faisaient face les CSS et l'épuisement de leurs ressources budgétaires, le MEQ les a contactés pour leur offrir les tablettes et les ordinateurs portables restant dans la réserve, assortis d'un nouveau budget. Il avait ainsi pour objectif d'assurer la poursuite des services éducatifs advenant un nouveau confinement. Le tableau 3 présente un sommaire de l'utilisation de la réserve.

TABLEAU 3 Utilisation des ordinateurs de la réserve ministérielle

	Nombre d'ordinateurs disponibles	Nombre d'ordinateurs livrés aux CSS	Pourcentage d'utilisation
Septembre 2020	16 368	1 425	8,7 %
Décembre 2020	48 433	18 035	37,2 %
Janvier 2021	48 433	47 254	97,6 %
Mars 2021	48 433	47 547	98,2 %
Avril 2021	48 433	48 433	100,0 %

Source : MEQ.

Soutien technologique du MEQ insuffisant

31 Dans le contexte où l'enseignement à distance n'en était qu'au stade de projet pilote à l'arrivée de la pandémie, le MEQ se devait d'appuyer les CSS dans son déploiement et de veiller à ce que tous les élèves reçoivent des services éducatifs de qualité. En ce sens, le MEQ a réalisé certaines mesures intéressantes dont la mise en ligne de la plateforme l'École ouverte, des modules d'autoformation offerts aux enseignants et réalisés en partenariat avec l'Université TÉLUQ, ainsi que la mise en place de la réserve ministérielle. De plus, le Réseau axé sur le développement des compétences des élèves par l'intégration des technologies (RÉCIT), qui est financé par le MEQ, a offert des webinaires et de l'autoformation.

L'École ouverte

Il s'agit d'une plateforme mise en ligne le 30 mars 2020 par le MEQ, qui visait à permettre aux élèves de réaliser des activités d'apprentissage autonomes pendant la suspension des cours en raison de la pandémie. Elle a ensuite été bonifiée, notamment par l'ajout de ressources pour les enseignants.

32 Cependant, le MEQ n'a pas suffisamment tiré parti des ressources déjà présentes dans le réseau scolaire et aurait dû s'impliquer davantage.

École virtuelle

33 À partir de la rentrée 2020-2021, chaque CSS a eu à offrir des services éducatifs en ligne aux élèves qui ne pouvaient se rendre en classe lorsque leur état de santé ou celui d'une personne avec laquelle ils résidaient pouvait être à risque de complications graves s'ils contractaient la COVID-19.

34 Nous nous serions attendus à ce que le MEQ prenne rapidement l'initiative et tire davantage profit de l'expertise déjà existante dans le réseau afin de voir au développement d'une école virtuelle disponible pour les 72 CSS. Cette action aurait permis d'économiser des coûts importants engendrés par la duplication des travaux de développement et de s'assurer de l'uniformité des services éducatifs offerts.

École virtuelle

Il s'agit de services éducatifs en ligne organisés de manière centralisée par le CSS et où l'élève est confié à un enseignant différent de celui qu'il aurait eu s'il avait fréquenté son école d'appartenance. Ce mode d'enseignement reste en vigueur tant que l'élève ne peut réintégrer son école d'appartenance.

35 En effet, certains CSS avaient une longueur d'avance dans ce domaine. Par exemple, les cours en ligne offerts par le CSS de la Beauce-Etchemin, même s'ils ne constituent pas une école virtuelle, lui ont permis de développer une expérience reconnue à cet égard. En effet, dans son plan d'action numérique publié en 2018, le MEQ indique que ce CSS possède une expertise de plusieurs années en développement et en diffusion de cours à distance pour la clientèle du secondaire. Il y est aussi indiqué qu'en 2016-2017, ce CSS a offert 25 cours de rattrapage à plus de 1 300 élèves provenant de 45 CSS du Québec et propose depuis 2014 aux élèves de 4e et 5e secondaire plusieurs cours de formation complets (anglais, français, histoire, mathématique, sciences, etc.). Il est à noter que certains de ces modules ont été rendus disponibles aux autres CSS lors de la fin de l'année scolaire 2019-2020.

36 De plus, le MEQ n'a pas su tirer profit de l'initiative du CSS des Hautes-Rivières qui a déployé une école virtuelle en juin 2020 et pour laquelle 27 CSS ont signé par la suite une entente de partenariat pour l'utiliser durant l'année scolaire 2021-2022. Cette popularité démontre bien que les CSS auraient eu besoin d'un service d'école virtuelle centralisé, et ce, le plus rapidement possible.

37 Comme le MEQ n'a pas fait de démarche pour la mise en place d'une école virtuelle nationale, chacun des CSS a dû mettre en place ce service ou signer une entente de partenariat. Par exemple, le CSS du Pays-des-Bleuets n'a pas eu d'autre choix que de se regrouper avec les trois autres CSS de sa région. En effet, il nous a confirmé que le nombre de ses élèves nécessitant le service d'école virtuelle ne lui permettait pas de constituer des groupes en nombre suffisant et qu'il manquait de ressources enseignantes pour offrir ce service.

Services de soutien technologique

38 Un défi auquel ont fait face les CSS est le manque de connaissances des élèves, des parents et des enseignants relativement aux technologies utilisées en enseignement en ligne. Ce défi a été d'autant plus grand que, même avant la pandémie, le soutien technique aux établissements était déjà déficient, comme le montrent bien les deux extraits suivants.

Extraits d'*Éduquer au numérique : Rapport sur l'état des besoins en éducation 2018-2020*

Au préscolaire et au primaire

« Au chapitre des difficultés matérielles, on déplore également le manque de personnel dédié au soutien informatique dans les établissements. [...] Les problèmes s'accumulent et le temps manque pour des actions préventives. Par ricochet, l'entretien du matériel et la gestion des bogues reposent sur les épaules du personnel enseignant. »

Au secondaire

« Le soutien technique est déficient : dans certains centres de services scolaires, on compte une seule technicienne ou un seul technicien pour plusieurs écoles. Le personnel enseignant qui utilise la technologie en classe doit donc pouvoir résoudre lui-même divers problèmes techniques. »

Conseil supérieur de l'éducation, 2020.

39 D'ailleurs, plusieurs CSS ont fait part au MEQ de leur besoin de soutien à cet égard. En juillet 2020, le MEQ a donc entrepris des démarches afin de mettre en place un centre national d'appels pour des services de soutien technologique pour l'ensemble des CSS. Comme ce processus a été trop long, les CSS n'avaient plus de besoins. Finalement, ce service n'a jamais été implanté.

40 En effet, ce n'est que le 16 novembre, soit quatre mois après le début des démarches, qu'un appel d'offres a été publié pour ces services de soutien technologique. Le 18 janvier 2021, l'appel d'offres a été annulé, car la seule soumission reçue a été jugée non conforme. Le MEQ a alors envisagé la possibilité d'utiliser des ressources internes pour offrir le service. Cependant, les CSS lui ont finalement indiqué que le besoin n'était plus aussi important qu'au début de l'année scolaire 2020-2021, ce qui a mis fin au projet.

41 Ainsi, en l'absence d'un centre national d'appels, le soutien technologique auprès des élèves et des parents a été effectué par les enseignants et les équipes de dépannage mises en place par les CSS.

Achats d'équipements sans analyse adéquate

42 Afin de maximiser l'utilité d'un bien ou d'un service, tout achat doit être précédé d'une évaluation des besoins. Cette analyse implique notamment une consultation des utilisateurs pour identifier leurs besoins et les enjeux particuliers. Or, dans le cas de l'achat de 42 millions de dollars d'appareils de vidéoconférence, cette évaluation a été insuffisante et ces appareils sont demeurés peu ou pas utilisés.

43 En effet, le MEQ n'a pas été en mesure de nous fournir ni l'analyse ni la recommandation justifiant l'annonce de cet investissement lors de la mise à jour économique du gouvernement en novembre 2020. Il nous a aussi confirmé ne pas avoir réalisé de collecte d'information auprès des CSS sur leurs besoins, car il devait rapidement compléter cet achat avant la fin d'année financière, soit le 31 mars 2021.

44 Après l'annonce de l'achat de ces équipements, un comité de travail a été formé en décembre 2020 afin d'établir le devis technique et de participer à la gestion de l'appel d'offres. Ce comité était composé de représentants de quatre CSS, de deux chercheurs universitaires spécialisés en formation à distance et de deux observateurs du MEQ.

45 Ces appareils de vidéoconférence devaient notamment permettre l'enseignement comodal aux élèves du secondaire. Ainsi, les élèves en classe et ceux à distance auraient pu suivre simultanément l'enseignement de leur professeur.

Enseignement comodal

Il s'agit d'un enseignement offert simultanément en présence et à distance. Des appareils de vidéoconférence présents en salle de cours permettent la diffusion de l'activité par le biais de plateformes de vidéoconférence.

46 Cependant, peu de ces appareils ont été utilisés, notamment pour des raisons éthiques. En effet, toutes personnes extérieures à la classe, comme les parents des élèves ou les membres de leur famille, pouvaient avoir accès à des informations personnelles à protéger, telles que des difficultés d'apprentissage ou des images du milieu de vie des élèves. Les trois CSS audités et la Fédération des syndicats de l'enseignement nous ont aussi indiqué que des enjeux de relations de travail ont été rencontrés puisque la *Loi sur l'instruction publique* ne permet l'enseignement à distance que dans le cadre de projets pilotes et que rien à cet égard n'est prévu aux conventions collectives.

47 À l'hiver 2021, quelques mois après l'annonce de l'achat de ces appareils de vidéoconférence par le gouvernement, le MEQ a amorcé un projet pilote portant entre autres sur l'enseignement comodal. Celui-ci a mené à la publication de deux rapports de recherche en août 2021[5]. En plus d'identifier plusieurs pratiques à privilégier, ces rapports soulèvent justement l'importance de considérer les enjeux éthiques et légaux liés à ce mode d'enseignement.

48 Le tableau 4 présente le nombre d'appareils de vidéoconférence reçus par les trois CSS audités et par l'ensemble des CSS du Québec, et le faible pourcentage qui ont été installés, selon les données recueillies par le MEQ auprès des 72 CSS entre janvier et la mi-juillet 2022.

TABLEAU 4 Installation des appareils de vidéoconférence livrés dans les CSS

	Quantité reçue	Quantité installée	Pourcentage d'installation
CSS des Hautes-Rivières	278	22	7,9 %
CSS du Pays-des-Bleuets	143	143[1]	100,0 %
CSS des Samares	338	35	10,4 %
Totalité des 72 CSS	14 650	7 075[1]	48,3 %

1. Ces données ont fait l'objet d'un ajustement.

Source : MEQ.

49 En juin 2022, le CSS du Pays-des-Bleuets a complété l'installation de 138 des 143 appareils de vidéoconférence qu'il a reçus du MEQ. Ces derniers ont été placés sur des chariots pour ensuite être distribués dans les écoles. Cependant, le CSS nous a indiqué ne pas savoir quel sera leur niveau d'utilisation par les enseignants. Il est à souligner que depuis la fin de l'urgence sanitaire, l'enseignement à distance est limité aux projets pilotes.

Manque de formation du personnel enseignant

50 Au début de la pandémie, plusieurs enseignants n'avaient pas les compétences numériques suffisantes pour offrir l'enseignement en ligne. En effet, dans un rapport de novembre 2021, le Conseil supérieur de l'éducation indique que le réseau de l'éducation du Québec « n'était pas prêt pour accueillir un virage pédagotechnologique brusque ». De son côté, un rapport de recherche commandé par le MEQ indique qu'en 2020, 58 % des enseignants québécois disposaient des compétences pour intégrer des appareils numériques dans leur enseignement comparativement à 69 % au Canada.

51 Afin de répondre au besoin de formation, le MEQ en partenariat avec l'Université TÉLUQ a rendu disponibles aux enseignants des modules d'autoformation sur l'enseignement en ligne à partir du mois de mai 2020. Les trois CSS audités nous ont aussi indiqué avoir offert de la formation et du soutien technique à leurs enseignants en début de pandémie.

5. France Lafleur (2021), *Les pratiques émergentes à privilégier en contexte d'enseignement comodal*, Université du Québec à Trois-Rivières ; France Gravelle (2021), *Gestion et leadership pédagonumérique : Rapport de l'accompagnement des gestionnaires dans le projet-pilote « prévention »*, Université du Québec à Montréal.

52 En dépit de ces différentes formations, le Conseil supérieur de l'éducation concluait, sur la base de consultations menées à la fin de 2020, que « le manque de matériel numérique adéquat, de compétences techniques et de formation en pédagotechnologie a particulièrement affecté la formation générale des jeunes malgré les ressources qui existaient avant la crise et celles qui ont été développées depuis le début de celle-ci ».

53 En ce sens, un mémoire du MEQ envoyé au ministre à l'été 2020 indiquait que l'offre de formation à distance aux jeunes de certaines provinces canadiennes était beaucoup plus structurée et organisée et qu'elle répondait aux besoins d'un plus grand nombre d'apprenants que celle proposée par le Québec. C'est le cas notamment de l'Ontario, où le ministère de l'Éducation s'est associé en 2010 avec 12 conseils scolaires de langue française afin de créer le Consortium d'apprentissage virtuel de langue française de l'Ontario. Celui-ci offre depuis 12 ans des formations en ligne aux étudiants francophones du secondaire de la province.

CONSTAT 2

Le MEQ a tardé à émettre des directives claires aux CSS afin de préciser les services éducatifs minimaux à offrir au primaire et au secondaire.

Qu'avons-nous constaté ?

54 À la suite de l'annonce de la fermeture des écoles le 13 mars 2020, les services éducatifs proposés au cours des derniers mois de l'année scolaire 2019-2020 ont été limités. Par exemple, les enseignants ont été plusieurs semaines sans avoir l'obligation de fournir leur pleine prestation de travail et la prestation d'enseignement à distance offert aux élèves a été très variable dans les trois CSS audités.

Pourquoi ce constat est-il important ?

55 Diverses études ont démontré que durant la pandémie la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont eu des impacts négatifs sur la réussite et la persévérance scolaire tout particulièrement pour les élèves en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Aussi, le retard scolaire au primaire accroît de façon importante le risque de décrochage au secondaire. Il est donc important que les services éducatifs offerts à distance aux jeunes du primaire et du secondaire soient de la meilleure qualité possible afin de ne pas accentuer les impacts négatifs.

Ce qui appuie notre constat

Fin de l'année scolaire 2019-2020

56 À la suite de la fermeture des écoles décrétée le 13 mars 2020, le MEQ a émis des directives au réseau scolaire qui précisaient que toutes les écoles étaient fermées jusqu'au 27 mars et que pendant cette période l'ensemble du personnel des écoles n'avait pas à se présenter au travail.

57 La fermeture des écoles a ensuite été prolongée jusqu'au 11 mai pour la plupart des écoles primaires. À cette date, le retour en classe des élèves a été volontaire. Quant aux écoles secondaires et à celles du primaire de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la MRC de Joliette, elles sont restées fermées jusqu'en septembre 2020 et leurs élèves ont dû terminer l'année scolaire à distance.

58 Il est à souligner que près de deux mois se sont écoulés entre la fermeture des écoles le 13 mars et la reprise de l'enseignement en présentiel ou à distance le 11 mai. Pendant ce long délai, les services éducatifs offerts ont été limités. D'abord, l'obligation d'offrir une prestation de travail à temps plein pour le personnel enseignant n'est entrée en vigueur que le 4 mai 2020. Le MEQ a aussi proposé certains outils pédagogiques facultatifs aux parents, comme la plateforme l'École ouverte, des émissions éducatives à Télé-Québec et des trousses pédagogiques.

59 Malgré que, rapidement après la fermeture des écoles au printemps 2020, l'enseignement à distance se soit présenté comme une mesure alternative à l'enseignement en présentiel, le MEQ a tardé à envisager le recours à cette solution. En ce sens, ce n'est que le 6 mai 2020 qu'un premier décret autorisant les services d'encadrement pédagogique à distance pour les élèves a été adopté.

60 Par ailleurs, le fait qu'au printemps 2020 le MEQ a mal encadré les services éducatifs devant être offerts aux élèves a contribué à une prestation de services très variable de la part des CSS audités au cours de cette période. En voici deux exemples.

Clientèle	CSS	Services éducatifs offerts
Élèves du primaire que les parents ont décidé de garder à la maison	Des Hautes-Rivières	Cours hebdomadaires en ligne totalisant entre 1,5 heure et 2,25 heures[1], des travaux scolaires et des salles virtuelles pour permettre aux élèves de poser leurs questions, offerts par le biais d'une école virtuelle mise en place par le CSS.
	Du Pays-des-Bleuets Des Samares	Au moins un contact hebdomadaire de la part de l'enseignant ou du personnel de services complémentaires et transmission de travaux scolaires[2].
Élèves du secondaire bénéficiant de l'enseignement à distance	Des Hautes-Rivières	Une école secondaire offrait un cours en ligne de 50 minutes par jour à ses élèves.
	Du Pays-des-Bleuets	Une école secondaire nous a confirmé ne pas avoir offert d'enseignement en ligne, car le MEQ n'obligeait pas le retour à l'école et plusieurs enseignants du secondaire étaient allés aider au primaire. Cependant, les élèves ont reçu des trousses pédagogiques hebdomadairement et ont fait l'objet d'un suivi.

1. Ces cours hebdomadaires en ligne représentaient trois cours de 45 minutes : un en mathématique, un en français et un adapté aux besoins spécifiques auquel seulement certains élèves participaient.
2. Ces CSS nous ont indiqué que les élèves en situation de vulnérabilité ont fait l'objet d'un suivi particulier. Selon le CSS des Samares, son suivi auprès de ces élèves a été quotidien.

Année scolaire 2020-2021

61 Pour ce qui est des élèves qui devaient bénéficier de l'enseignement en ligne (classe virtuelle ou école virtuelle), les CSS ont dû attendre jusqu'au 10 août 2020, soit cinq mois après le début de la pandémie, pour recevoir une directive plus claire du MEQ. Celle-ci établissait les seuils minimaux d'heures de services éducatifs que ces élèves étaient en droit de recevoir. Cette directive a été transmise aux CSS environ trois semaines avant la rentrée scolaire, ce qui ne leur a laissé que très peu de temps pour s'organiser.

62 Aussi, le 20 août 2020, le MEQ a indiqué que ces seuils minimaux ne s'appliquaient pas aux élèves retirés de leur classe parce qu'ils étaient atteints de la COVID-19 ou avaient des symptômes. Pour ceux-ci, la consigne était qu'ils devaient garder contact avec leur classe d'appartenance et recevoir des services pédagogiques et des travaux à effectuer. Le 26 novembre 2020, le MEQ a précisé dans une directive que ces élèves devaient notamment aussi faire l'objet d'au moins un contact direct et quotidien. Il est à noter que l'absence de ces élèves pouvait se prolonger jusqu'à près d'un mois selon une direction d'école rencontrée.

CONSTAT 3

Les analyses dont dispose le MEQ ne lui permettent pas d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage afin de mettre en place les mesures de rattrapage appropriées.

Qu'avons-nous constaté ?

63 L'annulation des épreuves ministérielles de juin 2020 et de l'année scolaire 2020-2021 a privé le MEQ et les CSS d'une information comparable pour évaluer la progression des élèves dans leurs apprentissages. En outre, bien que des analyses aient été effectuées, celles-ci ne permettent pas de bien connaître l'étendue des retards d'apprentissage. De plus, la répartition du financement des mesures de tutorat n'a pas été effectuée en fonction des besoins des élèves.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 Dans le contexte où la prestation des services éducatifs offerts aux élèves a été perturbée par la pandémie et a entraîné des retards d'apprentissage, des mesures de rattrapage efficaces sont nécessaires. Il est important que le MEQ effectue des travaux afin de bien connaître l'étendue de ces retards et de définir les mesures de rattrapage appropriées.

65 Le MEQ a mis en place différentes mesures pour pallier les effets de la pandémie. La principale est un programme de tutorat qui représente un investissement de 88 millions de dollars. Le tutorat est un encadrement individualisé offert à l'élève qui lui apporte de l'aide sur les plans pédagogique, personnel et social. Dans le cadre de la mesure mise en place par le MEQ, cet encadrement pouvait être effectué par l'enseignant ou par une tierce personne et prendre la forme d'une aide aux devoirs, de coenseignement, d'une période de récupération, etc.

Ce qui appuie notre constat

Connaissance insuffisante des retards d'apprentissage

66 Dès le premier confinement, différentes études anticipaient des retards d'apprentissage et une accentuation de l'écart préexistant entre les élèves à risque de décrochage et les autres élèves. D'ailleurs, un sondage mené par l'Université du Québec à Montréal en janvier 2021 auprès de 175 enseignants et enseignantes du primaire a montré que, à leur avis, les élèves sont arrivés en classe en septembre 2020 avec de plus faibles habiletés en lecture et en écriture comparativement aux cohortes des années précédentes.

67 Dans un mémoire du MEQ envoyé au ministre, en novembre 2020, on indiquait aussi que des « informations provenant des directions d'école seraient à l'effet que les taux d'échec des élèves du secondaire observés dernièrement se révéleraient beaucoup plus élevés que ceux des années antérieures ».

68 Le MEQ n'a toutefois pas établi un portrait complet des retards d'apprentissage depuis le début de la pandémie.

69 L'annulation des épreuves ministérielles de la fin d'année scolaire 2019-2020 et de l'année scolaire 2020-2021 l'a privé des résultats issus d'évaluations standardisées des apprentissages. Cette annulation a également privé les CSS de données de comparaison sur la réussite de leurs élèves. Un tableau synthèse des épreuves ministérielles en fonction de leur horaire est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Épreuves ministérielles

Les épreuves obligatoires ont lieu en 4e et 6e année du primaire ainsi qu'en 2e secondaire, et servent à évaluer les apprentissages prévus au programme d'études en français langue d'enseignement, en mathématique et en anglais langue d'enseignement.

Les épreuves uniques sont elles aussi obligatoires et sont imposées dans des matières de 4e et de 5e secondaire ciblées aux fins d'obtention du diplôme.

Évaluation standardisée

Les épreuves ministérielles sont dites standardisées, car l'examen et le barème de correction sont uniformes pour tous les élèves de la province.

70 Il est à souligner qu'un mémoire au conseil des ministres de novembre 2020 recommandait pourtant de tenir les épreuves ministérielles 2020-2021 avec une diminution de leur pondération dans la note finale de l'élève. Le mémoire indiquait alors : « Compte tenu que cette cohorte d'élèves doit faire face à des conditions d'apprentissage inédites considérant la situation pandémique, cette moins grande importance accordée à la pondération des épreuves ministérielles viendra atténuer les effets négatifs anticipés sur la réussite des élèves, tout en assurant la comparabilité des résultats à l'échelle provinciale. » Malgré cette recommandation, les épreuves ministérielles 2020-2021 ont été annulées en janvier 2021 et le MEQ n'a pas été en mesure de nous fournir d'analyse justifiant cette décision.

71 Le MEQ nous a aussi indiqué que même si les examens ministériels avaient eu lieu, il lui aurait été difficile d'établir un portrait complet des retards d'apprentissage. En effet, à son avis, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* lui permet d'inclure dans son système uniquement les résultats liés à l'obtention d'un diplôme, soit ceux des épreuves uniques de 4e et 5e secondaire. Quant aux résultats des épreuves obligatoires de 4e et 6e année du primaire, et de 2e secondaire, ils sont détenus seulement par les CSS. Un avis produit par la Direction de l'accès à l'information et des plaintes du MEQ explique que si le ministère veut avoir ces renseignements de façon personnalisée, il doit en démontrer la nécessité. Cet avis ne présente aucune limitation d'accès à ces données par le ministère si elles sont dénominalisées.

72 Il est important que le MEQ fasse les démarches nécessaires pour obtenir ces résultats afin d'établir un portrait des retards d'apprentissage, car comme indiqué précédemment, ces retards, s'ils ne sont pas comblés par des mesures de rattrapage efficaces, risquent d'avoir un impact sur le cheminement scolaire des élèves, de les mener à l'abandon et de les priver de l'obtention d'un diplôme.

73 Par ailleurs, le MEQ dispose de certaines études portant sur l'impact de la pandémie sur les retards d'apprentissage et d'autres aspects comme les habitudes de vie, mais aucune ne lui permet d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage.

74 Bien qu'une de ces études soit intéressante, car elle est basée sur des résultats standardisés, elle est limitée aux résultats d'une seule matière et d'un seul niveau scolaire. Elle a été publiée en 2022 et consistait à faire passer l'examen ministériel de lecture de 4e année de juin 2019 à un échantillon d'élèves de 4e année de l'année scolaire 2020-2021 en juin 2021. Les résultats montrent qu'entre les élèves prépandémie et ceux ayant vécu la pandémie, les résultats en lecture ont diminué de 8,3 %.

75 Les autres études que nous a transmises le MEQ n'offrent pas le même niveau de comparabilité, car elles ne sont pas basées sur les résultats d'évaluations standardisées. Par exemple, en juin 2022, le MEQ a produit sa quatrième version de son rapport *Regard sur le retard potentiel des élèves en période de pandémie*. Celui-ci comparait les résultats des bulletins avant (juin 2019) et pendant la pandémie (juin 2020, juin 2021 et juin 2022) dans les matières considérées comme essentielles dans la réussite scolaire pour un échantillon d'élèves de la 3e et de la 6e année du primaire et de la 1re à la 5e secondaire.

76 Ce rapport indique certains éléments qui limitent la portée et la généralisation des résultats, dont notamment que « les barèmes d'évaluation varient d'une école à l'autre et d'un enseignant à l'autre. Pour pallier cette limite, l'analyse devrait s'appuyer sur les résultats des évaluations standardisées comme les épreuves ministérielles. »

Répartition budgétaire ne considérant pas suffisamment les besoins

77 Le MEQ a élaboré une Stratégie d'entraide éducative et de bien-être à l'école et un Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie — 2021-2022 qui incluaient plusieurs mesures. Le tableau 5 indique les montants investis pour le primaire et le secondaire.

TABLEAU 5 Mesures d'aide dans le contexte de la COVID-19 (en millions de dollars)

	2020-2021	2021-2022	Total
Soutien additionnel à la consolidation des apprentissages			
Tutorat	38,8	48,7	**87,5**
Agents en soutien aux élèves en milieu défavorisé	–	4,6[1]	**4,6**
Sorties éducatives en classe nature et en classe découverte	–	6,0[1]	**6,0**
Accompagnement et ressources pour le développement de la compétence numérique	–	14,1[1]	**14,1**
Sous-total	**38,8**	**73,4**	**112,2**
Bien-être à l'école	13,9	17,9	**31,8**
TOTAL	**52,7**	**91,3**	**144,0**

1. Ces mesures sont communes à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle.

Source : MEQ.

78 Le montant de 88 millions de dollars investi dans un programme de tutorat visait à contrer les retards d'apprentissage occasionnés par la pandémie auprès de tous les élèves qui en avaient besoin. Le MEQ n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir d'analyse faisant le lien entre ce montant, les retards d'apprentissage observés et les mesures de rattrapage nécessaires.

79 Pour ce qui est de la méthode de répartition utilisée par le MEQ pour distribuer ce budget entre les CSS, elle présentait le problème de ne pas considérer le niveau de retard d'apprentissage dans chaque CSS. La méthode utilisée par les CSS audités pour répartir le budget entre leurs écoles présentait la même problématique. Si les examens ministériels n'avaient pas été annulés, leurs résultats auraient pu être utilisés afin d'établir les niveaux de retard d'apprentissage et de servir de base à cette répartition.

80 En l'absence de cette information, le MEQ et les CSS auraient pu utiliser d'autres critères de répartition reflétant davantage les besoins. Comme diverses études montrent que les élèves en difficulté d'apprentissage issus de milieux défavorisés ont souffert davantage des effets de la pandémie, des critères comme l'Indice de milieu socioéconomique ou l'Indice du seuil de faible revenu auraient pu être utilisés.

81 Le ministère utilise déjà ces différents indices dans le calcul de différentes mesures d'aide aux élèves de milieux défavorisés ou ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage.

82 Dans les faits, le MEQ a réparti le budget entre les CSS en accordant à chacun un montant de base auquel il a ajouté un supplément établi au prorata de l'effectif scolaire.

Indice de milieu socioéconomique

Il s'agit de la proportion des familles avec enfants dont la mère n'a pas de diplôme, certificat ou grade et de la proportion des ménages dont les parents n'étaient pas à l'emploi durant la semaine de référence du recensement canadien.

Indice du seuil de faible revenu

Il s'agit du niveau de revenu selon lequel on estime que les familles avec enfants consacrent 20 % de plus que la moyenne générale à la nourriture, au logement et à l'habillement.

83 Pour ce qui est des trois CSS audités, la base de répartition entre leurs écoles a été variable, mais aucun n'a considéré les difficultés scolaires et les retards d'apprentissage. Voici la base de répartition qu'ils ont utilisée.

CSS des Hautes-Rivières	Années scolaires 2020-2021 et 2021-2022
	■ Un montant de base a été accordé, soit 2 000 dollars aux écoles primaires et 5 000 dollars aux écoles secondaires. ■ Le solde a été réparti en fonction de l'effectif scolaire de chacune des écoles de l'année précédente.
CSS du Pays-des-Bleuets	Année scolaire 2020-2021
	■ 23 % du budget a été conservé par le CSS afin de répondre à des demandes ciblées. ■ Le reste, 77 %, a d'abord été réparti à parts égales entre le primaire et le secondaire, pour ensuite être réparti entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.
	Année scolaire 2021-2022
	■ 20 % du budget a été conservé par le CSS afin de répondre à des demandes ciblées. ■ Le reste, 80 %, a été réparti entre les écoles primaires et secondaires en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.
CSS des Samares	Année scolaire 2020-2021
	■ Une première mesure budgétaire a d'abord été répartie dans une proportion de 40 % au primaire et 60 % au secondaire, pour ensuite être répartie entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année courante. ■ La seconde mesure budgétaire a été répartie entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année courante.
	Année scolaire 2021-2022
	■ Le budget a été réparti dans une proportion de 40 % au primaire et 60 % au secondaire, pour ensuite être réparti entre les écoles en fonction de leur effectif scolaire de l'année précédente.

RECOMMANDATIONS

84 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation, du Centre de services scolaire des Hautes-Rivières, du Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets et du Centre de services scolaire des Samares. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des centres de services scolaires à s'inspirer des recommandations faites aux établissements audités étant donné que ces recommandations peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre eux.

Recommandations au ministère de l'Éducation et aux centres de services scolaires audités

1 Effectuer un bilan à l'égard des décisions prises et de l'enseignement offert lors de la pandémie de COVID-19 afin de tirer des leçons et d'apporter des améliorations pour faire face à d'éventuelles fermetures de classes dues à une pandémie ou à d'autres événements perturbants.

2 S'assurer de répartir les budgets consacrés aux mesures de rattrapage scolaire en fonction des besoins de tous les élèves.

Recommandations au ministère de l'Éducation

3 Réaliser des analyses afin d'avoir un portrait complet des retards d'apprentissage et d'en assurer le suivi.

4 Mettre en place les mesures de rattrapage nécessaires.

5 Réaliser une analyse adéquate des besoins avant chaque acquisition d'équipement incluant une consultation des utilisateurs.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

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

Commentaires du ministère de l'Éducation

« Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ, Ministère) est parfaitement d'accord avec le Vérificateur général du Québec (VGQ) sur l'objectif d'effectuer des travaux afin de bien connaître l'étendue des retards liés à la pandémie et de définir les mesures de rattrapage appropriées. Le Ministère 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 et de leur réussite.

« Cela étant dit certaines observations sont nécessaires. D'abord, le Ministère estime que le rapport du VGQ est très critique à l'égard des actions qui ont été posées afin de soutenir la poursuite de la scolarisation des élèves, et le rapport atténue le contexte inédit de la crise sanitaire liée à une pandémie mondiale.

« Il appert également important de rappeler que le Québec compte parmi les endroits au monde ayant le moins fermé leurs écoles. Le Québec a privilégié l'enseignement en présence chaque fois que possible et n'a eu recours à l'enseignement à distance que pour pallier la fermeture des écoles en assurant une poursuite des apprentissages.

« Ensuite, il y a une distinction à faire entre la formation à distance (FAD) en contexte d'urgence et la FAD planifiée. Une FAD en contexte d'urgence ne devrait pas être évaluée de la même manière qu'une FAD planifiée.

« En terminant, il parait important de souligner que la responsabilité d'organiser les services est partagée entre les organismes scolaires — Centres de services scolaires (CSS)/Commissions scolaires (CS) — et le Ministère. Par conséquent, toutes les recommandations devraient être formulées à l'endroit du Ministère mais également aux CSS/CS. En effet, les responsabilités d'établir un portrait quant aux retards d'apprentissage et de mettre en place des mesures de rattrapage appartiennent également aux CSS/CS et favoriseront l'atteinte de notre objectif partagée d'obtenir des bénéfices concrets pour la réussite éducative. »

Commentaires du Centre de services scolaire des Hautes-Rivières

« Commentaire global sur le rapport portant sur l'Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19.

« Le Centre de services scolaire des Hautes-Rivières prend acte des deux recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son rapport portant sur l'Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19. La réalisation d'un bilan à l'égard des décisions prises et de l'enseignement offert lors de la pandémie de COVID-19 ainsi que la répartition budgétaire des mesures de rattrapage scolaire s'inscriront dans les processus administratifs de l'organisation.

« Commentaires sur les constats

« Premier constat

« Même si nous appuyons les conclusions du Conseil supérieur de l'éducation quant au manque de matériel numérique adéquat, de compétences techniques et de formation en pédagotechnologie ayant particulièrement affecté la formation générale des jeunes, nous tenons à souligner les pas de géant réalisés par les enseignants dans le développement d'habiletés techniques requises pour l'utilisation d'outils numériques en classe à des fins pédagogiques. Leur capacité d'adaptation, de collaboration et de communication à l'aide du numérique a très certainement contribué à leur développement professionnel.

« Troisième constat

« La réponse aux besoins de nos élèves étant au cœur de leur réussite, nous adhérons à la stipulation voulant que les besoins de nos élèves, leurs difficultés de même que les caractéristiques de leurs milieux doivent être pris en compte dans la répartition des diverses ressources. Les membres de notre comité de répartition des ressources, de notre comité consultatif de gestion, de notre comité de direction et de notre conseil d'administration partagent tous cette préoccupation qui est au cœur des décisions concertées en matière de répartition des ressources.

« Les membres du comité de répartition de ressources, composé majoritairement de directions d'établissement, ont jugé préférable en situation de pandémie et de besoins divers immédiats des élèves dans tous les milieux de répartir la mesure de tutorat simplement en fonction de la clientèle. Ceci a permis de rendre les sommes disponibles rapidement aux établissements qui ont alors pu mettre en place les ressources pour répondre au besoin. Cette répartition a été validée en comité consultatif de gestion, comité comprenant l'ensemble des directions d'établissement et des services.

« Il est à souligner que diverses mesures viennent déjà spécifiquement en aide aux élèves en milieu défavorisé par exemple des ratios maître-élèves plus faibles, la mesure 15011 — Réussite en milieu défavorisé —, et la mesure 15 015 — Réussite en lecture et en écriture au primaire en milieu défavorisé. »

Commentaires du Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets

« Le Centre de services scolaire du Pays-des-Bleuets 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. »

Commentaires du Centre de services scolaires des Samares

Le Centre de services scolaire des Samares n'a pas formulé de commentaires.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités auditées

Tableau synthèse des épreuves ministérielles en fonction de leur horaire

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 décembre 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

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 MEQ et les CSS audités ont soutenu de façon efficiente et efficace l'enseignement à distance afin de favoriser la réussite scolaire dans le contexte de la pandémie.	■ Le MEQ et les CSS se sont assurés de fournir en temps opportun les ressources nécessaires à l'enseignement à distance et répondant aux besoins des élèves, telles que les outils technologiques. ■ Le MEQ et les CSS ont évalué dans quelle mesure l'enseignement à distance offert aux élèves leur a permis d'effectuer les apprentissages attendus. ■ Le MEQ et les CSS ont mis en place des mesures afin de pallier les retards dans les apprentissages, et ils ont évalué leur efficacité.

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 11 novembre 2022.

L'audit a porté sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19, plus particulièrement sur la gestion des équipements informatiques prêtés aux élèves, l'offre de services éducatifs et les retards d'apprentissage de même que sur les mesures de rattrapage mises en place. Nous avons audité le MEQ ainsi que trois centres de services scolaires, soit le CSS des Hautes-Rivières, le CSS du Pays-des-Bleuets et le CSS des Samares.

Les écoles spécialisées et les établissements d'enseignement privés sont exclus de la portée de nos travaux.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités auditées. Nous avons également, sur la base d'un échantillonnage, rencontré des directions d'école dans chacun des CSS audités. De plus, nous avons analysé divers documents relatifs à l'enseignement à distance et à la réussite scolaire.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à juillet 2022. Ils portent sur la période de mars 2020 à février 2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les CSS audités ont été sélectionnés en fonction de leurs bonnes pratiques, de leur situation géographique et de la présence de certains risques. Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des centres de services scolaires, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs du réseau doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités auditées

Les principales responsabilités du MEQ sont précisées dans la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*. Voici celles qui sont pertinentes pour notre mandat :

- élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, ainsi qu'en diriger et en coordonner l'application ;
- contribuer au développement d'établissements d'enseignement ;
- conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations ;
- obtenir des ministères et organismes les renseignements nécessaires ;
- compiler, analyser et publier les renseignements disponibles ;
- assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements.

Les principales responsabilités des centres de services scolaires sont précisées dans la *Loi sur l'instruction publique*. Voici celles qui sont pertinentes pour notre mandat :

- établir des établissements d'enseignement sur leur territoire, les soutenir et les accompagner en leur rendant accessibles les biens et services et en leur offrant les conditions optimales leur permettant de dispenser aux élèves des services éducatifs de qualité et de veiller à leur réussite éducative, en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau d'instruction, de socialisation et de qualification de la population ;
- organiser les services éducatifs offerts dans leurs établissements et s'assurer de leur qualité ainsi que de la gestion efficace, efficiente, équitable et écoresponsable des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent ;
- contribuer, dans la mesure prévue par la loi, à ce que les enfants remplissent leur obligation de fréquentation scolaire ;
- s'assurer que les personnes relevant de leur compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la loi ;
- s'assurer de l'application du régime pédagogique établi par le gouvernement, conformément aux modalités d'application progressive établies par le ministre.

Tableau synthèse des épreuves ministérielles en fonction de leur horaire[1]

	Décembre et janvier	Mai et juin
4e année du primaire		■ Français lecture ■ Français écriture
6e année du primaire	■ Français lecture ■ Français écriture ■ Mathématique	■ Français lecture ■ Français écriture ■ Mathématique ■ Anglais
2e secondaire		■ Français écriture
4e secondaire	■ Mathématique ■ Science et technologie	■ Mathématique ■ Science et technologie ■ Histoire du Québec et du Canada
5e secondaire	■ Français écriture ■ Anglais	■ Français écriture ■ Anglais

1. Ce tableau synthèse est basé sur le calendrier des examens 2021-2022.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

CHAPITRE **5**

Hydro-Québec : maintenance des actifs du réseau de distribution d'électricité

Audit de performance

EN BREF

Hydro-Québec distribue de l'électricité à la quasi-totalité des clients québécois. Selon ses obligations réglementaires, Hydro-Québec est tenue de brancher les clients qui le demandent et de rebrancher ses clients lors de pannes. Ainsi, la fiabilité de son service de distribution est importante. Ce l'est d'autant plus que les pannes entraînent des inconvénients importants tant pour les clients résidentiels (ex. : perte de rendement en télétravail ou absence de chauffage par grand froid) que pour la clientèle d'affaires (ex. : arrêt de production ou incapacité de servir des clients). Les défaillances d'équipements sont une cause importante des pannes d'électricité, et les travaux de maintenance préventive contribuent à les réduire.

La fiabilité du service de distribution d'Hydro-Québec s'est dégradée au cours des dernières années. Par exemple, la durée moyenne des pannes par client alimenté a augmenté de 63 % entre 2012 et 2021, si l'on exclut les pannes dues aux événements météorologiques majeurs.

Devant cette dégradation, la société d'État a lancé un plan de réduction des pannes en 2020 dont le coût de mise en œuvre a initialement été estimé à 800 millions de dollars. Or, ce plan ne tient pas compte d'aspects qui ont un impact important. De plus, les résultats atteints en 2021 ont été bien en deçà des attentes : il n'y a notamment qu'environ le quart des ordres de travail prévus pour la période qui a été réalisé. Hydro-Québec a également dû réviser son estimation du coût de ce plan, laquelle atteint maintenant 1,14 milliard de dollars, et son échéancier pourrait se prolonger d'une dizaine d'années si le rythme de réalisation des travaux de 2021 se maintenait.

Hydro-Québec est également confrontée au vieillissement de ses actifs, et ce vieillissement s'accentuera dans les prochaines années. Or, la société d'État n'est pas outillée adéquatement pour faire face à ce défi. Par ailleurs, une part importante des efforts de maintenance préventive qu'Hydro-Québec doit réaliser n'est pas accomplie, notamment en ce qui concerne son programme d'inspection des lignes aériennes. Finalement, bien que la qualité de ses données présente des lacunes, les travaux d'amélioration qu'elle a envisagés en 2020 ne sont pas entamés.

CONSTATS

1. La fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec présente une baisse marquée, et son plan de réduction des pannes n'a été que partiellement mis en œuvre.

2. Hydro-Québec n'est pas outillée adéquatement pour faire face au défi grandissant du vieillissement de ses actifs.

3. Une part importante des efforts de maintenance préventive qu'Hydro-Québec doit réaliser n'est pas accomplie.

4. Les lacunes dans la qualité des données d'Hydro-Québec ont certains impacts sur sa stratégie de maintenance, ses opérations et ses outils de gestion, et les travaux d'amélioration qu'elle a envisagés en 2020 ne sont pas entamés.

ÉQUIPE

Caroline Rivard
Vérificatrice générale adjointe

Carl Pelletier
Directeur d'audit

Marc-Étienne Arsenault
Emmanuelle Bailly
Jasmine Bergeron
Francis Dionne
Dave Gélinas
Félix Lacouline
Raoudha Najar
Jany-Claude Paquette
Gordana Rimac
Louis-Philippe Savoie

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte 145

La fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec présente une baisse marquée, et son plan de réduction des pannes n'a été que partiellement mis en œuvre. 151

Hydro-Québec n'est pas outillée adéquatement pour faire face au défi grandissant du vieillissement de ses actifs. 159

Une part importante des efforts de maintenance préventive qu'Hydro-Québec doit réaliser n'est pas accomplie. 163

Les lacunes dans la qualité des données d'Hydro-Québec ont certains impacts sur sa stratégie de maintenance, ses opérations et ses outils de gestion, et les travaux d'amélioration qu'elle a envisagés en 2020 n'ont pas été entamés. 173

Recommandations 178

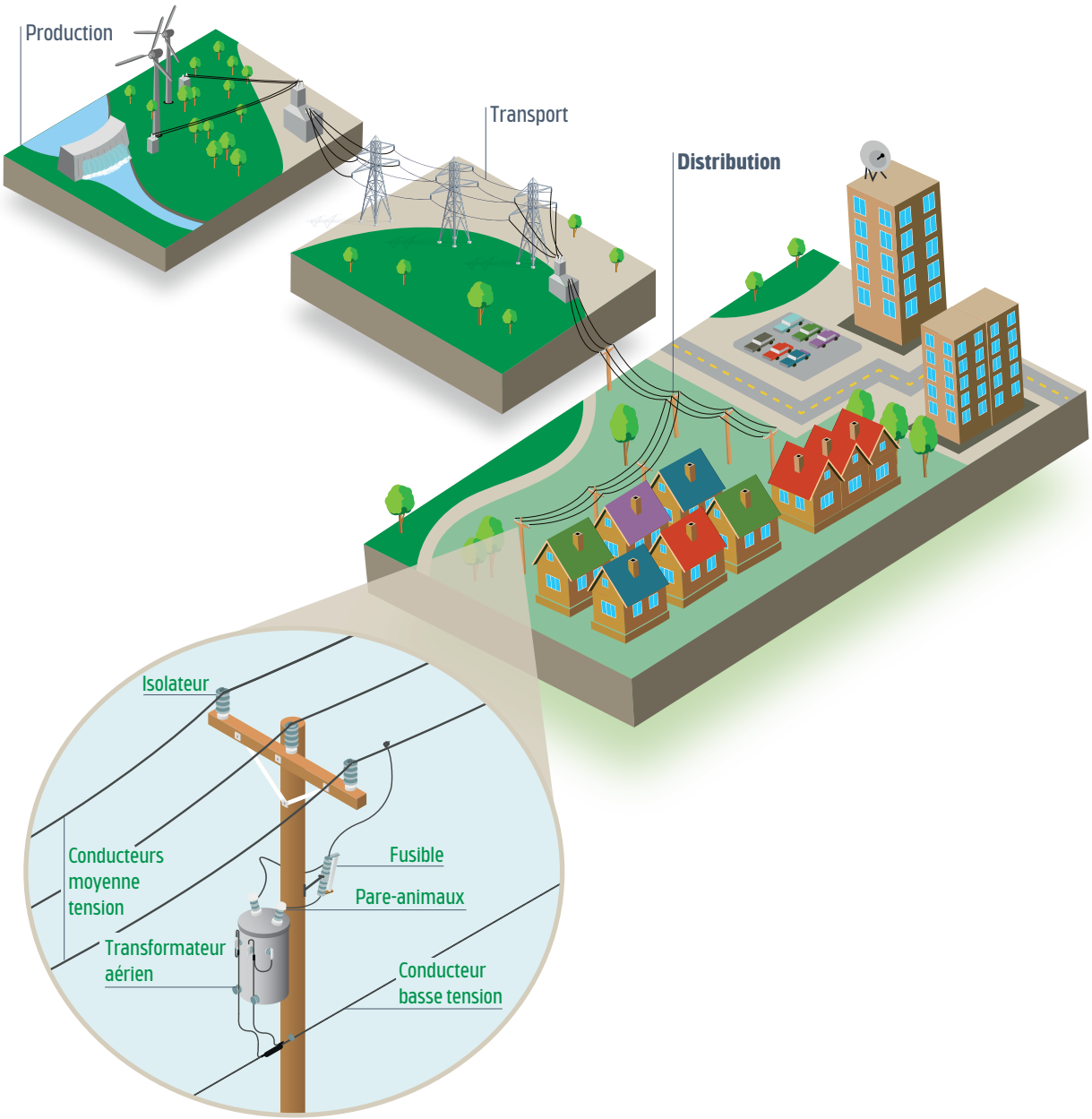
Commentaires de l'entité auditée 179

Renseignements additionnels 181

MISE EN CONTEXTE

1 Hydro-Québec est une société d'État créée en 1944 qui produit, transporte et distribue de l'électricité. Son réseau de distribution alimente en électricité plus de 95 % de la clientèle québécoise et s'étend sur 121 000 kilomètres, dont 106 000 km de lignes aériennes. Il comprend les équipements et les infrastructures situés entre les postes de transformation de l'énergie et les installations des clients (figure 1).

FIGURE 1 Réseau d'Hydro-Québec



Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Une maintenance rigoureuse des actifs du réseau de distribution d'électricité contribue à réduire les pannes. Elle a donc une incidence directe sur les activités d'Hydro-Québec et sur la qualité du service dont bénéficient ses clients.

3 Les pannes d'électricité sont causées par divers facteurs, dont la défaillance des équipements. En 2021, si l'on exclut les événements météorologiques majeurs (ex. : les fortes tempêtes de neige), la défaillance des équipements a été la cause de 30 % des pannes dans le réseau à moyenne tension, ce qui a affecté 2 millions de clients, soit à peu près autant que le nombre de clients affectés par les pannes causées par la végétation (ex. : le contact des branches et des arbres avec les lignes électriques). De plus, une analyse d'Hydro-Québec conclut que des équipements défaillants, vieillissants ou insuffisamment entretenus contribuent à accroître l'impact des événements météorologiques sur la continuité du service d'électricité.

Maintenance

Il s'agit de l'ensemble des travaux réalisés dans le but de maintenir un système ou une partie d'un système dans un état de fonctionnement normal.

Moyenne tension et basse tension

Dans le réseau aérien de distribution, la moyenne tension circule dans le haut du poteau. Elle va de 750 à 34 500 volts. Un transformateur abaisse cette tension. La basse tension circule ensuite dans les fils situés généralement sous les fils de moyenne tension. Elle va de 120 à 600 volts. Ce sont les fils de basse tension qui alimentent les installations des clients.

4 La demande d'électricité a crû ces dernières années et continuera d'augmenter dans le futur. En effet, le Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement du Québec vise à accroître l'électrification des transports, des bâtiments et des entreprises. De plus, Hydro-Québec s'attend à ce que le développement d'activités économiques énergivores (ex. : les centres de données et la culture en serre) contribue aussi à cette hausse. Cette croissance prévue de la demande augmente la pression sur le réseau de distribution d'électricité.

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

5 Nos travaux d'audit visaient à déterminer si Hydro-Québec réalise la maintenance préventive de ses actifs afin d'assurer la fiabilité de son service de distribution d'électricité. La période visée s'étend de janvier 2016 à décembre 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. L'objectif de l'audit et la portée de nos travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

6 Ce rapport présente d'abord une analyse d'indicateurs de fiabilité du réseau de distribution et des mesures mises en œuvre par Hydro-Québec en réponse à la diminution de la fiabilité. Il traite ensuite de la façon dont la société d'État est outillée pour gérer les actifs de son réseau de distribution. Puis, il aborde la réalisation de la maintenance préventive au cours des dernières années. Le rapport se termine avec un constat sur la qualité des données portant sur les actifs du réseau de distribution et leur état.

Le réseau de distribution d'électricité

7 Le réseau de distribution d'Hydro-Québec est composé d'un nombre élevé d'actifs dont la valeur s'élève à plusieurs milliards de dollars, qui sont répartis sur 4 634 lignes de distribution d'électricité. Les actifs du réseau aérien comprennent l'ensemble des supports, des conducteurs, des ouvrages civils et des équipements requis pour la distribution d'électricité, dont :

- environ 1,9 million de poteaux qui appartiennent à Hydro-Québec et près de 1 million de poteaux qui appartiennent à des tiers (ex. : entreprises de télécommunications) ;
- environ 680 000 transformateurs aériens, dont la durée de vie utile estimée est de 40 ans et dont l'âge moyen était de 25 ans en 2018 ;
- d'autres équipements, dont des condensateurs, des disjoncteurs, des interrupteurs, des régulateurs et des sectionneurs.

Les programmes de maintenance préventive

8 La maintenance chez Hydro-Québec consiste d'une part à entretenir le réseau dans le but d'éviter une défaillance et d'autre part à réparer ou à remplacer les équipements après une panne. On parle donc de maintenance préventive et de maintenance corrective.

9 La maintenance préventive peut être systématique ou conditionnelle. La maintenance préventive systématique comprend les travaux planifiés selon une fréquence et des modalités respectant les normes établies par Hydro-Québec pour chaque équipement ou type d'intervention. Lors de notre audit, nous avons porté notre attention sur les activités de maintenance préventive systématique présentées ci-après.

Maintenance préventive

Il s'agit de travaux d'inspection et de réparation effectués entre autres dans le but de réduire la probabilité d'une défaillance d'équipement pouvant causer une panne.

Maintenance corrective

Il s'agit de travaux de réparation ou de remplacement effectués afin de rétablir le service à la suite d'une panne.

Maintenance préventive systématique

Il s'agit de travaux de maintenance préventive réalisés selon un échéancier préétabli. Dans le cas d'Hydro-Québec, ce type de maintenance est notamment composé d'inspections d'équipements, de lignes et de poteaux.

Maintenance préventive conditionnelle

Il s'agit de travaux de réparation ou de remplacement effectués lorsqu'une anomalie qui pourrait mener à une panne a été détectée sur un équipement, une ligne ou un poteau.

Inspection de certains équipements	■ Ce type d'inspection : – vise entre autres les disjoncteurs, les interrupteurs et les régulateurs ; – est réalisé par le personnel d'Hydro-Québec. ■ La nature et la profondeur de l'inspection (ex. : complète ou limitée) varient selon le type d'appareil et l'intervalle de temps entre les inspections.
Inspection des lignes aériennes de distribution	■ Ce type d'inspection : – prend la forme d'un examen visuel de l'ensemble des équipements d'une ligne, y compris les transformateurs, les câbles et les poteaux ; – vise à détecter les signes évidents de dégradation, les pannes imminentes et les dangers pour la sécurité du public et des travailleurs, sans procéder à un examen détaillé des équipements ; – est réalisé par le personnel d'Hydro-Québec ou des firmes externes.
Inspection des poteaux	■ Il s'agit d'un programme mis en place en 2009 pour prolonger la durée de vie utile des poteaux, contribuer à maintenir la continuité du service et assurer la sécurité du public et des travailleurs, qui permet d'identifier les poteaux à remplacer et ceux qui peuvent bénéficier d'un retraitement de surface. ■ Il cible environ 1,9 million de poteaux qui appartiennent à Hydro-Québec. ■ Les inspections sont réalisées par des firmes externes. ■ Un premier cycle d'inspection a été complété en 2020 ; un second a été amorcé depuis.

10 D'autres activités de maintenance préventive systématique n'ont pas fait l'objet de notre audit, soit le programme d'inspection des structures du réseau souterrain de distribution appartenant à Hydro-Québec et le programme de maîtrise de la végétation.

11 La maintenance préventive peut aussi être conditionnelle. Chez Hydro-Québec, cela comprend notamment la réparation et le remplacement d'une variété d'actifs (ex. : poteaux et transformateurs) présentant une anomalie. Une anomalie peut être détectée dans le cadre d'inspections en maintenance préventive systématique ou de plaintes de clients. La maintenance préventive conditionnelle est documentée dans un avis de maintenance qui détaille l'anomalie détectée. Un niveau de risque basé sur la probabilité que l'anomalie conduise à une panne et sur son impact possible sur les clients et Hydro-Québec y est associé.

12 Lorsque le plan de maintenance annuel est établi (maintenance préventive systématique) ou qu'un avis de maintenance est évalué (maintenance préventive conditionnelle), les travaux à effectuer par le personnel d'Hydro-Québec sont détaillés dans un ordre de travail. Les ordres de travail sont ensuite priorisés, pour finalement être réalisés par les équipes terrain.

13 Hydro-Québec a également mis en place un plan de réduction des pannes en 2020. Les activités de maintenance prévues dans ce plan viennent s'ajouter aux activités régulières de maintenance préventive systématique et conditionnelle. Ce plan inclut l'inspection de lignes aériennes depuis 2020 par des firmes externes. Il prévoit aussi, à compter de 2021, des initiatives supplémentaires en maîtrise de la végétation, ainsi que la remise en état de 60 % du réseau aérien de distribution et le renforcement de 400 000 transformateurs aériens, notamment par l'installation de pare-animaux.

Les ressources consacrées au réseau de distribution

14 Durant la période visée par nos travaux, les employés d'Hydro-Québec affectés au réseau de distribution faisaient partie d'une division administrative distincte de celles qui étaient responsables du transport et de la production d'électricité. Une réorganisation majeure ayant eu lieu en mars 2022 a eu pour effet de regrouper au sein de mêmes unités administratives les employés de ces trois divisions.

15 En 2021, Hydro-Québec pouvait compter sur l'équivalent de 3 400 employés à temps complet affectés au réseau de distribution. Parmi ces employés, l'équivalent de près de 1 350 réalisaient des travaux sur le terrain, dont un peu plus de 1 000 étaient affectés au montage de lignes. Ces employés sont sollicités pour plusieurs activités. De plus, Hydro-Québec confie certains travaux à des firmes externes.

Personnel affecté au montage de lignes

Il s'agit du personnel réalisant principalement des tâches de construction, de réparation et de modification des lignes aériennes de distribution d'électricité.

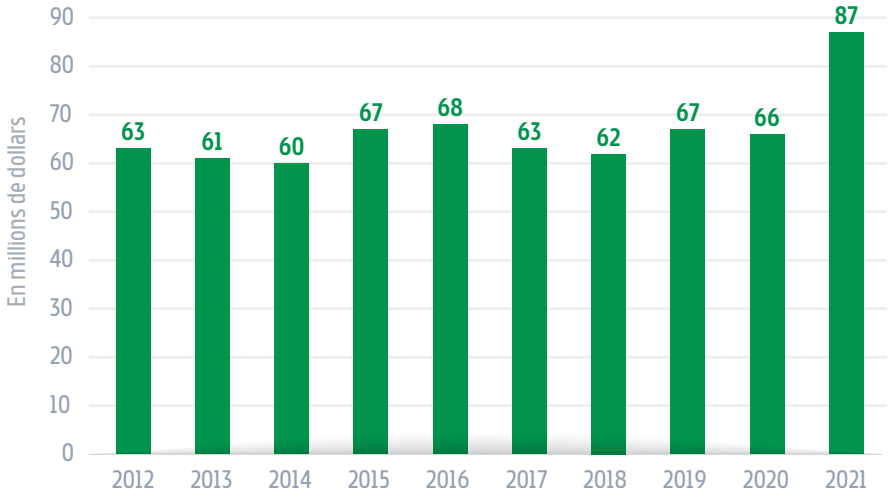
16 De 2012 à 2021, les heures de travail sur le terrain ont été réparties comme suit :

- 38 % à 50 % pour répondre à des demandes de clients (ex. : branchement de nouveaux clients ou installation de protection sur les conducteurs lorsque des travaux sont effectués à proximité de ceux-ci) ;
- 25 % à 35 % pour de la maintenance corrective (travaux de maintenance découlant de pannes) ;
- 8 % à 21 % pour des projets divers (ex. : travaux plus complexes, comme le branchement du Réseau express métropolitain) et pour des projets de maintenance (ex. : reconstruction d'une partie d'une ligne de distribution) ;
- 10 % à 16 % pour de la maintenance préventive, dont les deux tiers ont été consacrés au réseau aérien de distribution.

17 Certaines activités sont incompressibles. Selon ses obligations, Hydro-Québec doit brancher les clients qui le demandent et rebrancher ses clients lors de pannes. Les raccordements ainsi que les modifications et les augmentations de branchements ont connu une croissance de 36 % durant la période couverte par l'audit.

18 De 2012 à 2021, Hydro-Québec a consacré de 60 à 87 millions de dollars par année à des dépenses comptabilisées comme des charges pour la maintenance préventive de son réseau de distribution. L'évolution de ces dépenses est présentée à la figure 2. Des dépenses de maintenance préventive ont également été comptabilisées comme des investissements. Les données d'Hydro-Québec ne permettent pas d'isoler la valeur des investissements en maintenance préventive, car elles incluent également les sommes relatives à des demandes de clients et à des projets divers.

FIGURE 2 Dépenses en maintenance préventive[1]



1. Le graphique illustre uniquement les travaux comptabilisés comme des charges.

Source : Hydro-Québec.

CONSTAT 1

La fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec présente une baisse marquée, et son plan de réduction des pannes n'a été que partiellement mis en œuvre.

Qu'avons-nous constaté ?

19 La fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec s'est dégradée depuis 2012. Le nombre de pannes et de clients affectés par des pannes ainsi que la durée moyenne de celles-ci ont augmenté.

20 Devant cette baisse de la fiabilité de son service, Hydro-Québec a lancé un plan de réduction des pannes en 2020, dont la réalisation s'ajoute à ses travaux réguliers de maintenance préventive. Le coût de la mise en œuvre de ce plan a initialement été estimé à 800 millions de dollars, puis a été réévalué à 1,14 milliard en décembre 2021, soit une augmentation de 43 %. Ce plan ne tient par ailleurs pas compte d'aspects qui ont un impact important.

21 De plus, Hydro-Québec n'a pas réalisé une part importante des travaux prévus pour 2021. Il n'y a notamment qu'environ le quart des travaux prévus pour cette année qui a été réalisé. Une étude interne d'Hydro-Québec estime que l'échéancier de son plan pourrait être prolongé d'une dizaine d'années si le rythme de réalisation des travaux de 2021 se maintenait.

Pourquoi ce constat est-il important ?

22 Les pannes représentent des coûts importants pour Hydro-Québec. En effet, de 2016 à 2021, la société d'État a consacré de 144 à 202 millions de dollars par année à des travaux de maintenance corrective à la suite de pannes. De plus, selon les bonnes pratiques de gestion des actifs, une intervention qui permet de prévenir une panne est généralement moins coûteuse qu'une intervention corrective réalisée pendant ou après une panne.

23 Les pannes affectent la satisfaction de la clientèle. Elles entraînent des inconvénients importants tant pour les clients résidentiels (ex. : perte de rendement en télétravail ou absence de chauffage par grand froid) que pour la clientèle d'affaires (ex. : arrêt de production ou incapacité de servir des clients). Par exemple, même une très courte panne peut entraîner l'interruption de la production d'entreprises industrielles pendant plusieurs heures, voire plusieurs jours, et ainsi leur occasionner des pertes financières considérables.

Ce qui appuie notre constat

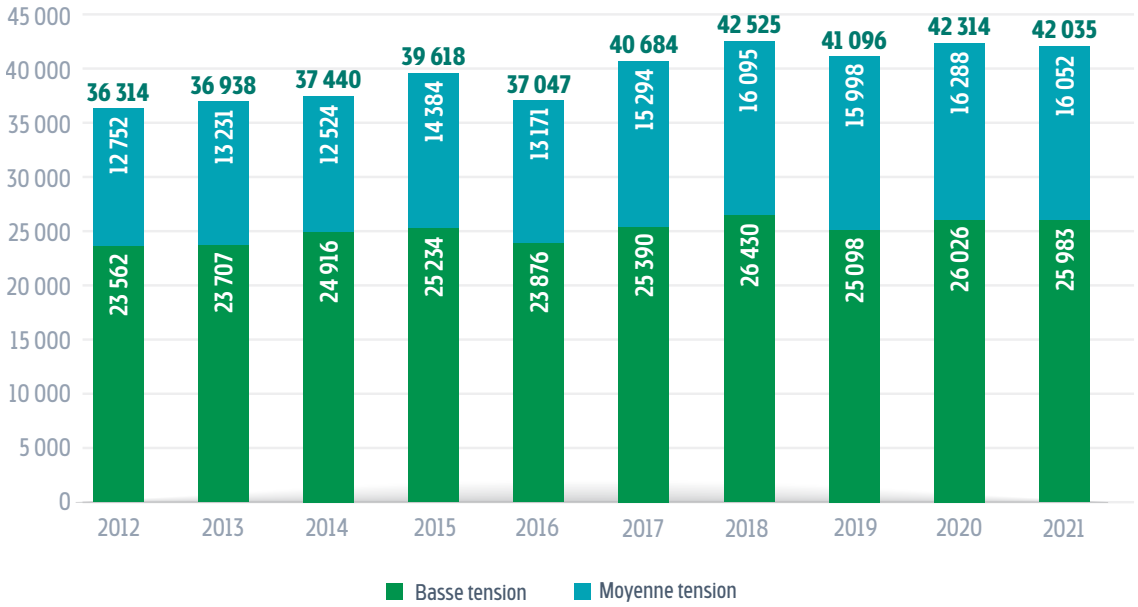
Baisse marquée de la fiabilité du service

24 Plusieurs indicateurs montrent que la fiabilité du service de distribution d'électricité d'Hydro-Québec s'est dégradée depuis 2012. Les équipements défaillants ne sont pas la seule cause des pannes, mais rappelons qu'ils contribuent à accroître l'impact des autres motifs de pannes, dont celui des événements météorologiques. Tout d'abord, le nombre de pannes normalisées a été en augmentation de 2012 à 2018 pour ensuite se stabiliser jusqu'en 2021. La hausse s'établit à 16 %, soit 5 700 pannes de plus au cours de la période. La figure 3 illustre cette tendance. L'augmentation des pannes se situe davantage dans le réseau de moyenne tension (hausse de 26 %) que dans le réseau de basse tension (hausse de 10 %). Toutes les pannes doivent être résolues en urgence et la majeure partie demande que le personnel d'Hydro-Québec se déplace. Toutefois, de façon générale, une panne dans le réseau de moyenne tension affecte davantage de clients.

Pannes normalisées

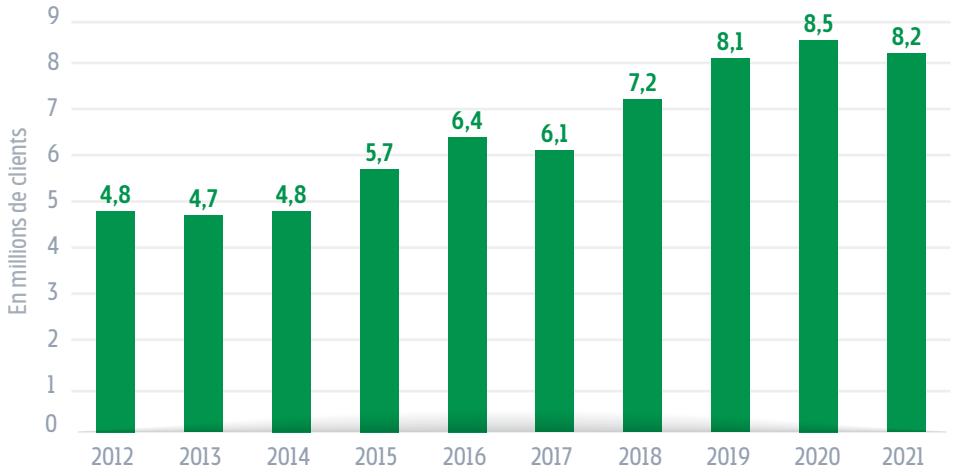
Il s'agit des interruptions de service non planifiées. Elles excluent les pannes résultant d'événements météorologiques majeurs et les interruptions planifiées, comme celles servant à la maintenance préventive.

FIGURE 3 Évolution du nombre de pannes normalisées dans les réseaux de moyenne et de basse tension



25 Le nombre de clients affectés par des pannes a également été en augmentation pendant cette période. En effet, le nombre de clients dont le service a été interrompu par une panne normalisée dans le réseau de moyenne tension, qui inclut les pannes causées par une défaillance d'équipement et par l'impact de la végétation, est passé de 4,8 millions en 2012 à 8,2 millions en 2021, soit une augmentation d'environ 70 %. La figure 4 illustre cette tendance. Pendant la même période, le nombre de clients alimentés n'a augmenté que de 9 %. Cela montre que le nombre de clients dont le service a été interrompu a augmenté nettement plus rapidement que le nombre de clients alimentés. Notons qu'un client sera compté plusieurs fois durant une même année s'il subit plusieurs pannes.

FIGURE 4 Évolution du nombre de clients affectés par des pannes normalisées dans le réseau de moyenne tension[1]



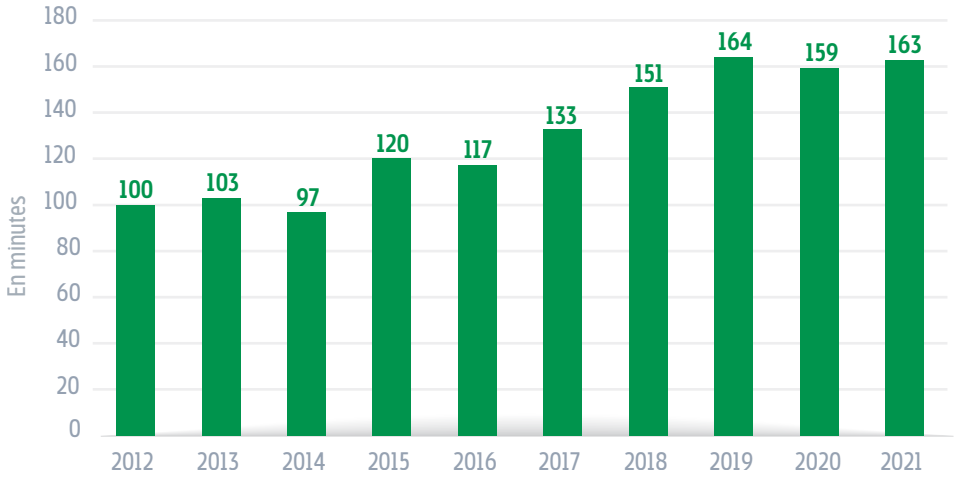
1. La configuration du système informatique d'Hydro-Québec ne permet pas de produire le nombre de clients affectés par des pannes normalisées pour le réseau de basse tension.

26 Finalement, la durée moyenne des pannes normalisées par client alimenté, qui inclut les pannes causées par une défaillance d'équipement et par l'impact de la végétation, s'est dégradée de manière importante. En effet, la durée moyenne de ces pannes dans le réseau de moyenne tension a augmenté de 63 % de 2012 à 2021, et la détérioration est plus marquée entre 2014 et 2019. La figure 5 illustre cette tendance. Il est à noter que de l'information détaillée sur les trois derniers indicateurs est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Durée moyenne des pannes normalisées par client alimenté

Il s'agit de la durée moyenne des pannes normalisées pour l'ensemble des clients alimentés en électricité par Hydro-Québec, qu'ils aient ou non subi une interruption de courant. Elle exclut les interruptions causées par des événements météorologiques majeurs.

FIGURE 5 Durée moyenne des pannes normalisées par client alimenté dans le réseau de moyenne tension[1]



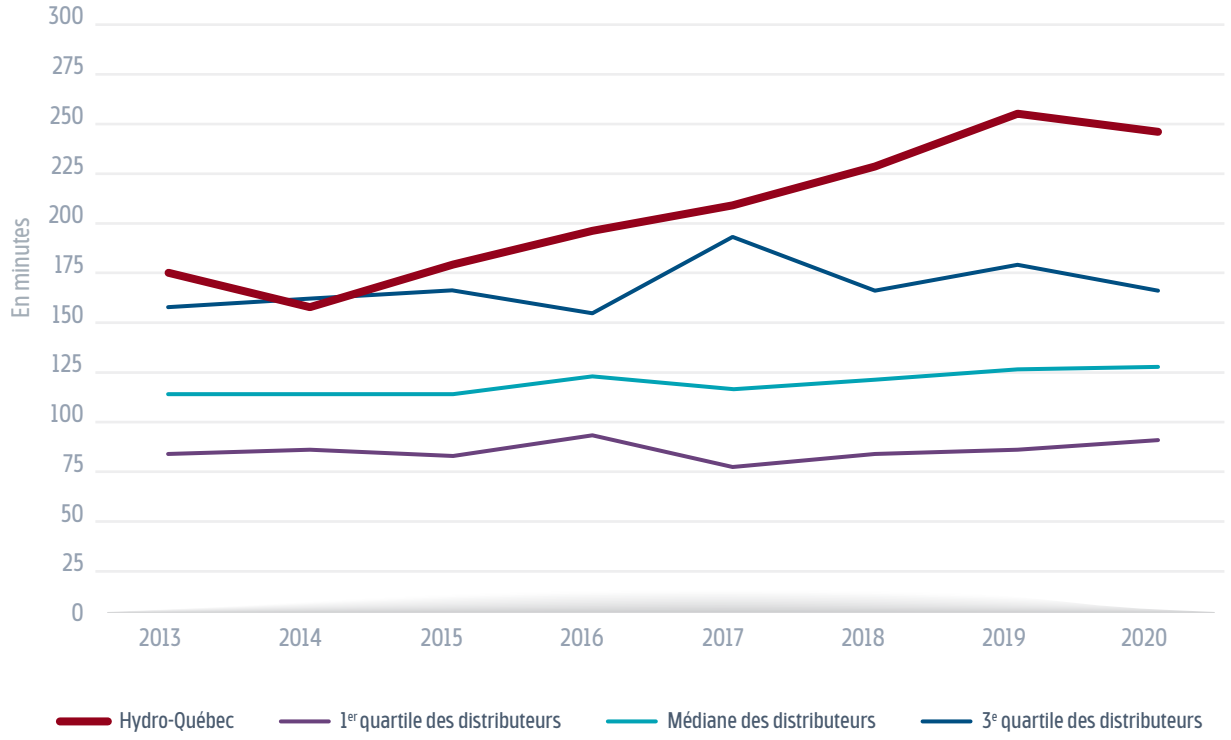
1. La configuration du système informatique d'Hydro-Québec ne permet pas de produire la durée moyenne des pannes normalisées pour le réseau de basse tension.

27 Hydro-Québec participe à une analyse comparative annuelle d'indicateurs de fiabilité du service de réseaux électriques nord-américains, qui porte notamment sur la durée moyenne des interruptions normalisées par client alimenté. Certains facteurs peuvent expliquer l'écart entre la durée de ces interruptions chez Hydro-Québec et chez les autres distributeurs, tels que l'ampleur du territoire couvert par le réseau et la végétation présente aux abords des lignes de distribution. Cependant, ces facteurs n'expliquent pas l'écart important entre la tendance à la hausse de cette durée chez Hydro-Québec et la tendance des autres distributeurs (figure 6).

Durée moyenne des interruptions normalisées par client alimenté

Il s'agit de la durée moyenne des interruptions pour l'ensemble des clients alimentés en électricité, qu'ils aient ou non subi une interruption de courant. Elle inclut les interruptions planifiées par Hydro-Québec, par exemple lors de travaux de maintenance préventive, alors que la durée moyenne des pannes normalisées par client alimenté les exclut.

FIGURE 6 Comparaison de la durée moyenne des interruptions normalisées par client alimenté chez Hydro-Québec[1] et chez des distributeurs d'électricité nord-américains participant à une analyse comparative[2]



1. La durée des interruptions normalisées d'Hydro-Québec est supérieure à celle présentée à la figure 5, car elle comprend notamment les interruptions subies dans le réseau de basse tension, des interruptions planifiées et des interruptions dues au transport d'électricité.
2. Les données sur les distributeurs d'électricité nord-américains proviennent d'une analyse comparative annuelle menée par l'Institute of Electrical and Electronics Engineers. Ces données peuvent être interprétées ainsi : 25 % des participants à l'analyse comparative ont obtenu une durée moyenne d'interruption inférieure au 1er quartile, 50 % en ont obtenu une inférieure à la médiane, et 75 % en ont obtenu une inférieure au 3e quartile.

Sources : Hydro-Québec et Institute of Electrical and Electronics Engineers.

Conception et planification partielles du plan de réduction des pannes

28 Devant la dégradation de la fiabilité de son service de distribution d'électricité, Hydro-Québec a lancé en 2020 un plan de réduction des pannes dont les actions sont venues s'ajouter aux travaux réguliers de maintenance préventive. Ce plan prévoit entre autres la remise en état de 60 % du réseau aérien de distribution et le renforcement de 400 000 transformateurs aériens. Il s'appuie notamment sur une analyse financière interne qui concluait en 2020 qu'il était financièrement avantageux, en fonction du scénario de réduction des pannes utilisé dans l'analyse, d'accentuer les efforts de maintenance préventive. Le coût de ce plan avait alors été estimé à 800 millions de dollars. Toutefois, Hydro-Québec n'a pu nous fournir le fondement de ce scénario, par exemple elle n'a pu nous dire si l'historique des pannes et la capacité de réalisation des actions avaient été pris en compte. De plus, elle n'a pas mené d'étude comparative permettant de conclure que ce scénario de réduction des pannes était le plus efficient par rapport à d'autres.

29 Par ailleurs, la mise en œuvre sur plusieurs années d'un tel projet d'envergure exigeant de nombreuses interventions doit être planifiée rigoureusement. Pour son plan de réduction des pannes, Hydro-Québec a établi certains volumes de travaux et d'heures à réaliser. Cependant, elle n'a pas établi de véritable planification pluriannuelle. Une telle planification lui aurait permis d'établir dès le début du projet la feuille de route à suivre, incluant des objectifs annuels de résultats, pour maximiser ses chances de diminuer les pannes dans les délais visés et d'apprécier l'avancement des travaux pour pouvoir les ajuster au besoin tout au long de la réalisation du plan. Une telle planification peut intégrer l'historique des événements imprévus et contribue aussi à faire face de manière efficiente à de tels événements.

30 D'autre part, la planification de la première année des travaux du plan de réduction des pannes présente elle aussi des faiblesses. En 2020, Hydro-Québec a fait inspecter environ 5 000 km de lignes de distribution. Or, les lignes sélectionnées n'étaient pas celles dont le niveau de risque de pannes était le plus élevé. Selon Hydro-Québec, d'autres critères, dont le plan de maîtrise de la végétation, auraient été pris en compte dans le choix des lignes ainsi que dans l'ordre de réalisation des travaux, mais ceux-ci n'ont pas été documentés.

31 De plus, sa planification des travaux relatifs au renforcement de transformateurs aériens s'est appuyée sur une sous-estimation du nombre d'heures nécessaires pour réaliser ces travaux : celui-ci ne tenait pas compte de plusieurs facteurs, dont la nécessité de réaliser des travaux de mise en conformité des équipements durant les interventions. Bien qu'ils doivent être réalisés, les travaux de mise en conformité des équipements n'étaient pas recensés lors des inspections de lignes, et ils n'ont donc pas été inclus dans la planification. C'est ce qui explique en partie que les renforcements de transformateurs aériens ont demandé trois fois plus de temps que prévu en moyenne et causé des retards dans la réalisation du plan.

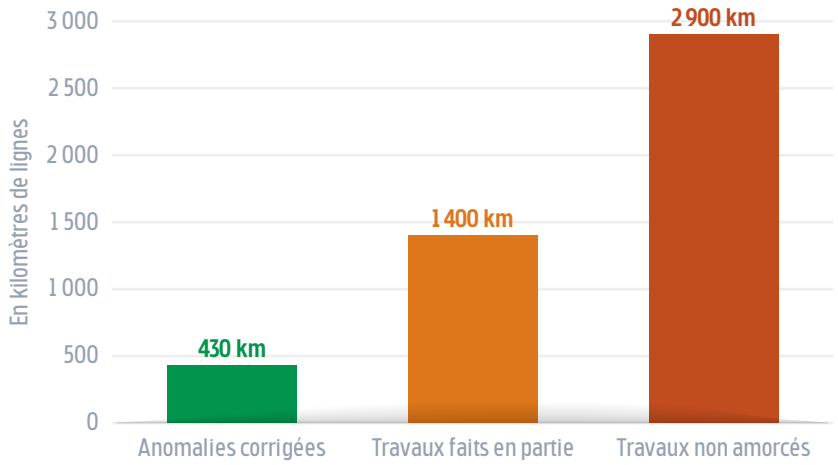
Travaux de mise en conformité

Il s'agit de retirer progressivement du réseau le matériel et les équipements susceptibles entre autres d'affecter la sécurité du personnel de montage de lignes.

Faible taux de réalisation des travaux de remise en état du réseau

32 En 2021, Hydro-Québec a effectué un peu moins de 60 % des heures planifiées pour la réalisation du plan de réduction des pannes. Toutefois, environ le quart des ordres de travail prévus au plan de réduction des pannes a été réalisé pour cette même année. Ainsi, Hydro-Québec n'a pas corrigé les anomalies sur l'ensemble des lignes aériennes où elle avait prévu le faire, comme illustré à la figure 7.

FIGURE 7 Avancement des travaux découlant du plan de réduction des pannes en 2021



33 D'autres travaux prévus dans le plan de réduction des pannes pour 2021 présentent de faibles taux de réalisation. Voici des exemples :

- Seulement 34 % de près de 1 500 autres ordres de travail initialement planifiés pour 2018 à 2020 et ajoutés au plan de réduction des pannes ont été réalisés. Ces travaux visaient à réparer ou à renforcer des équipements spécifiques, tels que des transformateurs et des disjoncteurs.
- Seulement 9 % des renforcements de transformateurs aériens devant être effectués lors des travaux de rétablissement de service à la suite d'une panne ont été réalisés en 2021, selon les données recueillies par Hydro-Québec. À cet égard, la société d'État n'a pas de cible quant au taux de réalisation.

34 Sur le plan opérationnel, Hydro-Québec a modifié certaines mesures lorsqu'elle a commencé à constater que les travaux n'étaient pas réalisés au rythme souhaité. Elle a augmenté le nombre d'heures prévues pour chaque renforcement de transformateur aérien en 2022, mais elle a aussi réduit de 27 % ses inspections à compter de septembre 2021.

35 Selon une estimation produite en janvier 2022 par Hydro-Québec, si la faible performance observée en 2021 se maintenait, l'échéancier du plan pourrait être prolongé d'une dizaine d'années.

36 Ainsi, les travaux coûtent plus cher que prévu et Hydro-Québec en réalise moins que prévu. De plus, même si elle a haussé à 1,14 milliard de dollars son estimation du coût de réalisation du plan de réduction des pannes, soit une augmentation de 43 % par rapport à l'estimation initiale, elle n'a pas effectué une analyse complète du coût et des bénéfices du plan.

37 Enfin, en 2021, Hydro-Québec s'est dotée d'un objectif quinquennal pour diminuer la durée moyenne des interruptions normalisées par client alimenté (qui inclut tant les pannes que les interruptions planifiées). Elle avait alors établi comme objectif de passer des 189 minutes constatées en 2020 à 175 minutes en 2025. Elle n'a pas atteint son objectif intermédiaire pour 2021, puisque cette durée est remontée à 201 minutes pour cette année. En 2022, elle a modifié son objectif pour viser 221 minutes en 2026, ce qui représente une augmentation de la durée moyenne des interruptions normalisées de 17 % par rapport à la durée moyenne constatée en 2020. Le tableau 1 présente cette évolution.

TABLEAU 1 Évolution des objectifs de durée moyenne des interruptions normalisées par client alimenté (en minutes)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Réel	189	201	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
Objectif de 2021	s. o.	190	190	190	185	175	s. o.
Objectif de 2022	s. o.	s. o.	203	207	212	216	221

Source : Hydro-Québec.

CONSTAT 2

Hydro-Québec n'est pas outillée adéquatement pour faire face au défi grandissant du vieillissement de ses actifs.

Qu'avons-nous constaté ?

38 Des projections d'Hydro-Québec démontrent que le nombre d'équipements à remplacer continuera d'augmenter dans les prochaines années. Or, la société d'État ne peut pas confirmer que ses pratiques actuelles suffiront pour relever ce défi, et elle n'a pas adapté sa stratégie au contexte du vieillissement de ses actifs. Une stratégie plus adaptée pourrait par exemple prescrire de remplacer certains actifs plus tôt que ce qui est actuellement prévu afin d'atténuer la surcharge de travail et l'augmentation des pannes dans les années à venir.

39 Hydro-Québec a entrepris de renforcer sa capacité de gestion des actifs. Des initiatives demeurent en cours de réalisation, alors que d'autres ont été interrompues ou n'ont pas été planifiées. De plus, la société d'État n'a pas établi de plan structuré pour développer sa capacité de gestion des actifs comme elle le souhaite, malgré l'ampleur de la tâche qui l'attend.

Pourquoi ce constat est-il important ?

40 L'augmentation des remplacements d'équipements accroîtra la pression sur les capacités déjà limitées d'Hydro-Québec à effectuer la maintenance préventive de son réseau de distribution. En effet, le vieillissement des actifs conduit généralement à une hausse du nombre d'anomalies et de pannes, et donc à des besoins accrus en ressources humaines et financières pour maintenir un niveau satisfaisant de fiabilité du service. De plus, les actifs vieillissants représentent un défi particulier du fait que de nouveaux modes de défaillance surviennent après une longue période de fonctionnement stable.

Modes de défaillance

Il s'agit des différents dysfonctionnements possibles d'un équipement ou d'un élément d'infrastructure (ex. : fuite d'huile d'un transformateur, perte d'isolation d'un conducteur ou fermeture incomplète des lames d'un interrupteur).

41 Par ailleurs, un actif peut ne pas avoir atteint sa fin de vie utile du fait qu'il continue à fonctionner de façon satisfaisante, mais avoir atteint sa fin de vie économique s'il devient plus coûteux de le maintenir en service que de le remplacer. Ainsi, une stratégie de gestion des actifs adaptée au contexte du vieillissement des actifs est essentielle pour déterminer leur fin de vie économique, planifier des mesures d'atténuation des risques en temps opportun et prévoir les investissements nécessaires pour la gestion des actifs, dont leur remplacement.

42 La gestion des actifs est un fondement essentiel des activités de maintenance. Elle permet entre autres de prendre des décisions éclairées quant à la stratégie et aux plans de maintenance à adopter de façon à maximiser la performance des actifs et à assurer la fiabilité du service, tout en minimisant les coûts.

Ce qui appuie notre constat

Absence d'adaptation de la stratégie de gestion des actifs à leur vieillissement

43 Le vieillissement des actifs prendra de l'ampleur dans les prochaines années. En effet, des projections d'Hydro-Québec indiquent qu'elle devra remplacer de plus en plus d'actifs dans les prochaines années. Il en ressort que :

- l'âge moyen actuel des poteaux correspond à la moitié de leur durée de vie utile, et Hydro-Québec prévoit que le nombre de poteaux à remplacer annuellement passera d'environ 7 000 à 30 000 d'ici 2035 ;
- près de 10 % des transformateurs aériens avaient dépassé leur durée de vie utile en 2018 et plus de 30 % d'entre eux l'atteindront d'ici 2028, et Hydro-Québec estime que le nombre de transformateurs aériens à remplacer annuellement passera de 8 500 en 2019 à 14 000 en 2030.

44 La société d'État a déjà vécu une situation similaire entre 1985 et 1995 environ. Elle a alors dû investir massivement pour renouveler les actifs de son réseau de distribution en raison d'une hausse du nombre et de la durée des interruptions de service. Près de 30 ans plus tard, Hydro-Québec ne peut confirmer que ses pratiques courantes seront suffisantes pour relever le défi du vieillissement de ses actifs et elle n'a pas adapté sa stratégie de gestion des actifs à leur vieillissement. De plus, compte tenu de ses capacités de travail sur le terrain actuelles et du fait que la formation du personnel de montage de lignes demande plusieurs années, il y a un risque qu'elle ne puisse pas faire face à temps à l'augmentation des remplacements d'actifs prévue au cours des prochaines années.

45 Une stratégie de gestion adaptée au vieillissement des actifs permettrait à Hydro-Québec d'atténuer les risques et d'optimiser ses moyens et la fiabilité de ses équipements. Une telle stratégie, qui s'appliquerait en particulier aux actifs essentiels pour le réseau de distribution, consiste notamment à :

- déterminer s'il est avantageux financièrement de remplacer les actifs en fonction des paramètres actuels ou de manière anticipée afin d'échelonner les remplacements sur une plus longue période ;
- évaluer des mesures permettant de prolonger l'utilisation de certains actifs de diverses manières ;
- planifier les besoins en ressources humaines, matérielles et financières à long terme, particulièrement dans un contexte où un volume important d'actifs essentiels approchent de leur fin de vie utile.

46 Hydro-Québec a eu des occasions d'adapter sa stratégie de gestion des actifs. Elle a notamment prévu utiliser des études qu'elle réalise afin d'estimer la durée de vie utile de catégories d'actifs pour planifier le remplacement fondé sur l'âge des équipements. Ces études contiennent plusieurs renseignements importants concernant l'âge et les causes de remplacement de catégories d'actifs qui pourraient être pris en compte parmi les facteurs déclencheurs du remplacement des actifs pour adapter la stratégie de gestion des actifs. Or, peu de ces études ont été utilisées à cette fin.

Retard dans l'amélioration de la capacité de gestion des actifs

47 La saine gestion des actifs du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec est capitale, puisqu'Hydro-Québec fournit un bien essentiel à la quasi-totalité de la population québécoise et que le coût d'acquisition historique de ces actifs est d'environ 17 milliards de dollars. Hydro-Québec doit s'assurer que ces actifs donnent le niveau de service requis au meilleur coût possible. Après avoir fixé des objectifs de gestion des actifs cohérents avec les objectifs stratégiques de l'organisation, ses gestionnaires doivent notamment :

- déterminer les niveaux de performance requis pour les actifs et recueillir les données permettant d'en faire le suivi ;
- prévoir les besoins et les investissements à long terme ;
- développer des plans de maintenance (ex. : fréquence et modalités des inspections) et des plans de renouvellement des actifs de façon à atteindre les objectifs, en cherchant à maintenir un équilibre entre les coûts, le risque et la performance.

48 À compter de 2018, Hydro-Québec a déterminé des initiatives à mettre en œuvre afin d'améliorer sa capacité de gestion des actifs. Certaines des actions prévues ne sont pas terminées et ont été reportées, dont l'élaboration d'un plan d'affaires pour la gestion des actifs.

49 Une étude réalisée en 2020 pour Hydro-Québec a évalué sa capacité de gestion des actifs de distribution d'électricité selon 18 dimensions distinctes en s'appuyant sur un référentiel utilisé à l'international. À la suite de cette évaluation, Hydro-Québec a notamment mis de l'avant la nécessité de mettre en place des équipes de gestion des actifs, d'élaborer une politique, des objectifs et un plan de mise en œuvre opérationnelle de gestion des actifs, d'améliorer la collecte de données et le suivi de l'état et de la performance des actifs, de bonifier ses systèmes de gestion et d'information, et de mettre en place des mécanismes d'amélioration continue de ses méthodes de gestion des actifs.

50 Le référentiel prescrit que l'amélioration de la capacité de gestion des actifs de l'envergure souhaitée par Hydro-Québec exige d'adopter une approche structurée. Cela nécessite notamment de préciser les actions à mener, les responsables de chacune d'elles et les échéanciers, et d'effectuer un suivi périodique de l'état d'avancement de la réalisation de ces actions. Or, la société d'État n'a pas adopté une telle approche globale, malgré l'ampleur de la tâche. En 2021, elle a commencé à bâtir une équipe de gestion des actifs et a amorcé certains travaux. Cependant, d'autres sont en suspens et aucune action n'a été prévue pour améliorer des aspects considérés comme essentiels en lien avec les enjeux soulevés dans l'étude. Les principales initiatives de gestion des actifs et l'état d'avancement de la réalisation des actions sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 3

Une part importante des efforts de maintenance préventive qu'Hydro-Québec doit réaliser n'est pas accomplie.

Qu'avons-nous constaté ?

51 Hydro-Québec accomplit partiellement la maintenance préventive qu'elle prévoit réaliser annuellement et elle a interrompu son programme régulier d'inspection des lignes aériennes pendant deux ans, soit en 2018 et en 2019. Lorsque ce programme était en vigueur, la fréquence réelle des inspections se situait bien en deçà de ses exigences.

52 Par ailleurs, bien que la situation se soit améliorée en 2021, les délais entre la décision d'entreprendre une tâche de maintenance préventive conditionnelle et la fin des travaux ont doublé depuis 2012. De surcroît, ils sont longs par rapport aux délais de matérialisation du risque établis par Hydro-Québec, même pour les travaux de maintenance jugés les plus urgents.

53 Les aspects suivants ont également été relevés relativement aux processus de maintenance préventive :

- les délais de réalisation ne font pas l'objet de suivis pour la plupart des travaux de maintenance préventive conditionnelle ;
- le calcul automatisé qui contribue à la priorisation des travaux est partiellement documenté et il ne tient pas compte de paramètres qui avaient été jugés importants par Hydro-Québec lors du développement de ce calcul ;
- le contrôle a posteriori est insuffisant.

Pourquoi ce constat est-il important ?

54 La maintenance préventive contribue à assurer la fiabilité des équipements et des infrastructures du réseau. Lorsqu'ils ne peuvent être réalisés comme prévu, les travaux de maintenance devront être effectués ultérieurement et, dans certains cas, le retard pourra engendrer des pannes qui donneront lieu à des travaux de maintenance corrective. Or, une augmentation des pannes peut causer un effritement de la satisfaction de la clientèle ainsi qu'une augmentation des risques pour l'environnement et pour la sécurité du public et des travailleurs.

55 L'inspection des lignes aériennes permet d'identifier de façon régulière et préventive les anomalies pouvant affecter la fiabilité du service ainsi que la sécurité du public et des travailleurs. De plus, ces inspections augmentent les connaissances d'Hydro-Québec sur l'état du parc d'actifs et contribuent donc à une meilleure planification des travaux, tout en permettant des interventions proactives.

Ce qui appuie notre constat

Moins de maintenance préventive systématique réalisée que ce qui est planifié

56 Hydro-Québec a renforcé son processus de planification avec la mise en place, en 2021, d'un comité interne ayant pour mandat d'arrimer sa capacité de travail avec la charge de travail à réaliser. La première étape du processus est la détermination de la charge de travail à réaliser, détermination qui est confrontée à une limite importante. En effet, la société d'État ne détient pas toutes les données qu'il lui faudrait pour établir pleinement les besoins du réseau de distribution en ce qui concerne la maintenance préventive conditionnelle (constat 4). Ainsi, la charge de travail établie ne prend pas en compte l'ensemble des besoins de maintenance.

57 La deuxième étape consiste à prioriser les besoins et à planifier les travaux à réaliser dans l'année en fonction des ressources allouées notamment à la maintenance préventive. Par la suite, cette planification doit être exécutée et un suivi doit en être réalisé. Ce qui suit présente des éléments que nous avons relevés à ce sujet.

Maintenance préventive systématique

58 En 2021, Hydro-Québec a réalisé 7 000 heures de maintenance préventive systématique de plus que ce qui avait été planifié. Toutefois, de 2016 à 2020, le tiers des heures de maintenance préventive systématique planifiées, soit 140 000 heures, n'a pas été effectué. Le tableau 2 présente la situation.

TABLEAU 2 Temps consacré aux travaux de maintenance préventive systématique (en milliers d'heures)[1]

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Heures planifiées	77	114	69	74	72	87
Heures travaillées	58	60	49	54	45	94
Écart	**- 19**	**- 54**	**- 20**	**- 20**	**- 27**	**+ 7**
Taux de réalisation	**75 %**	**53 %**	**71 %**	**73 %**	**63 %**	**108 %**

1. Conformément à la portée de l'audit, les données présentées excluent les heures relatives à la maîtrise de la végétation.

Source : Hydro-Québec.

59 Les inspections de lignes aériennes font partie des travaux de maintenance préventive systématique. Ces inspections jouent un rôle important et sont complémentaires aux autres types d'inspections de maintenance préventive systématique, car elles permettent de détecter des anomalies qui ne sont pas détectables dans le cadre des autres programmes d'inspection. Des documents d'Hydro-Québec soulignent d'ailleurs que l'inspection des lignes aériennes contribue à assurer la sécurité du public et des travailleurs et à réduire la vulnérabilité du réseau aux intempéries.

60 L'inspection des lignes aériennes couvre plusieurs équipements, tels que les conducteurs, les transformateurs, les haubans et les mises à la terre. Hydro-Québec prescrit que les lignes aériennes doivent être inspectées tous les six ans, à l'exception des portions de lignes qui alimentent par exemple un hôpital, qui doivent être inspectées tous les trois ans. Ces cycles s'approchent des pratiques courantes de l'industrie.

61 Cependant, pendant toute la période qui a fait l'objet de nos travaux, Hydro-Québec a appliqué un cycle nettement plus long que ce qu'elle prescrit. Par exemple, en 2016, le rythme de ses inspections équivalait à un cycle approximatif de 27 ans. En 2018 et en 2019, elle a fait le choix d'arrêter le programme d'inspection des lignes et de ne mener que des inspections ponctuelles. Puis, en 2020, elle a recommencé à inspecter ses lignes aériennes dans le cadre du plan de réduction des pannes. En 2021, le rythme de l'ensemble des inspections menées correspondait à un cycle approximatif de 10 ans.

62 Le programme d'inspection des poteaux comprend l'inspection de certains aspects des lignes. Toutefois, il ne peut se substituer à l'inspection des lignes : les anomalies qui sont recherchées par l'inspection de poteaux ne sont pas les mêmes, son cycle d'inspection est plus long et ce programme ne s'applique qu'aux parcs de poteaux sous la responsabilité d'Hydro-Québec, ce qui exclut environ 40 % du réseau de distribution.

Maintenance préventive conditionnelle

63 Jusqu'en 2020, Hydro-Québec planifiait ses travaux de maintenance préventive conditionnelle comme des charges ou comme des investissements. D'une part, les travaux considérés comme des charges ont représenté approximativement le tiers des heures de maintenance préventive conditionnelle réalisées. Pour ces travaux, la société d'État n'a pas effectué le nombre d'heures qu'elle avait planifiées de 2016 à 2018. Elle a réalisé plus que le nombre d'heures planifiées en 2019, mais cela après avoir diminué pendant deux années consécutives le nombre d'heures planifiées (réduction totalisant 44 %). De 2016 à 2020, les heures de maintenance préventive conditionnelle réalisées totalisaient 22 000 heures de moins que ce qui avait été planifié. En 2021, Hydro-Québec a dépassé sa planification, après avoir réduit le nombre d'heures planifiées par rapport à l'année précédente. Le tableau 3 illustre la situation.

TABLEAU 3 Temps consacré aux travaux de maintenance préventive conditionnelle considérés comme des charges (en milliers d'heures)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Heures planifiées	98	104	76	58	69	59
Heures travaillées	85	87	72	70	69	83
Écart	- 13	- 17	- 4	+ 12	0	+ 24
Taux de réalisation	87 %	84 %	95 %	121 %	100 %	141 %
Variation des heures planifiées	s. o.	+ 6 %	- 27 %	- 24 %	+ 19 %	- 14 %

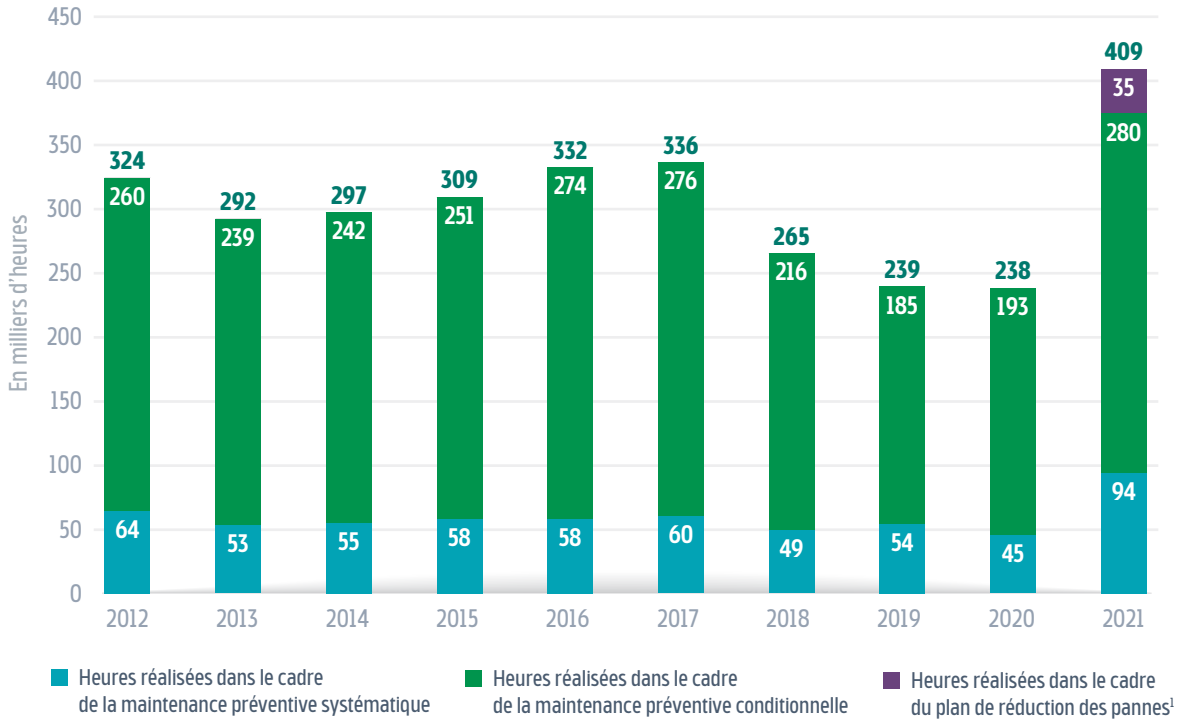
Source : Hydro-Québec.

64 D'autre part, jusqu'en 2020, la planification des travaux considérés comme des investissements ne permettait pas de distinguer ceux qui constituaient de la maintenance préventive conditionnelle des autres investissements. Nous ne pouvons donc pas conclure quant à la réalisation ou non des heures planifiées durant cette période. En 2021, la société d'État a réussi à réaliser plus d'heures de maintenance préventive conditionnelle considérées comme des investissements que ce qu'elle avait planifié : elle visait à accomplir 160 000 heures, et elle en a accompli 197 000. Or, cette hausse survient après trois ans de diminution du temps consacré à la maintenance préventive conditionnelle globale.

Diminution du temps consacré à la maintenance préventive

65 Le nombre d'heures de maintenance préventive réalisées a diminué entre 2012 et 2019, comme l'illustre la figure 8, alors que le réseau vieillissait (constat 2) et que la fiabilité du service diminuait (constat 1). En 2020, la société d'État a été limitée par les mesures sanitaires découlant de la pandémie de COVID-19. En 2021, le nombre d'heures de maintenance préventive réalisées a augmenté. Rappelons toutefois que les travaux de maintenance préventive non réalisés dans une année donnée devront être réalisés dans les années suivantes, que ce soit en mode préventif ou en raison d'une panne. Hydro-Québec ne connaît pas la proportion de ses travaux de maintenance préventive non réalisés qui mène à une panne.

FIGURE 8 Évolution du nombre d'heures consacrées à la maintenance préventive



1. Hydro-Québec a lancé un plan de réduction des pannes en 2020, dont la réalisation s'ajoute à ses travaux réguliers de maintenance préventive (constat 1).

66 L'ensemble des travaux non réalisés est intégré dans ce qu'Hydro-Québec appelle la « charge de travail reportée ». La société d'État retranche de cette charge 20 % des heures pour tenir compte de travaux qui seront rendus non nécessaires parce que réalisés à l'occasion d'une panne, que les travaux à faire soient à l'origine ou non de la panne. À la fin de l'année 2021, la charge de travail reportée ainsi établie par Hydro-Québec totalisait 741 000 heures.

67 Il est toutefois impossible de connaître le nombre d'heures de maintenance préventive inclus dans cette charge de travail reportée, étant donné qu'elle comprend aussi d'autres travaux, dont des projets divers. De plus, puisque, comme nous l'avons mentionné précédemment, Hydro-Québec ne connaît pas l'ensemble des besoins de son réseau de distribution, il se pourrait que cette charge de travail reportée soit sous-estimée.

Allongement du délai de réalisation des travaux de maintenance préventive

68 Le délai de réalisation médian des travaux de maintenance préventive conditionnelle a plus que triplé entre 2012 et 2018. Bien qu'il ait diminué en 2021, il demeure de plus du double de ce qu'il était en 2012. La figure 9 illustre l'évolution de ce délai.

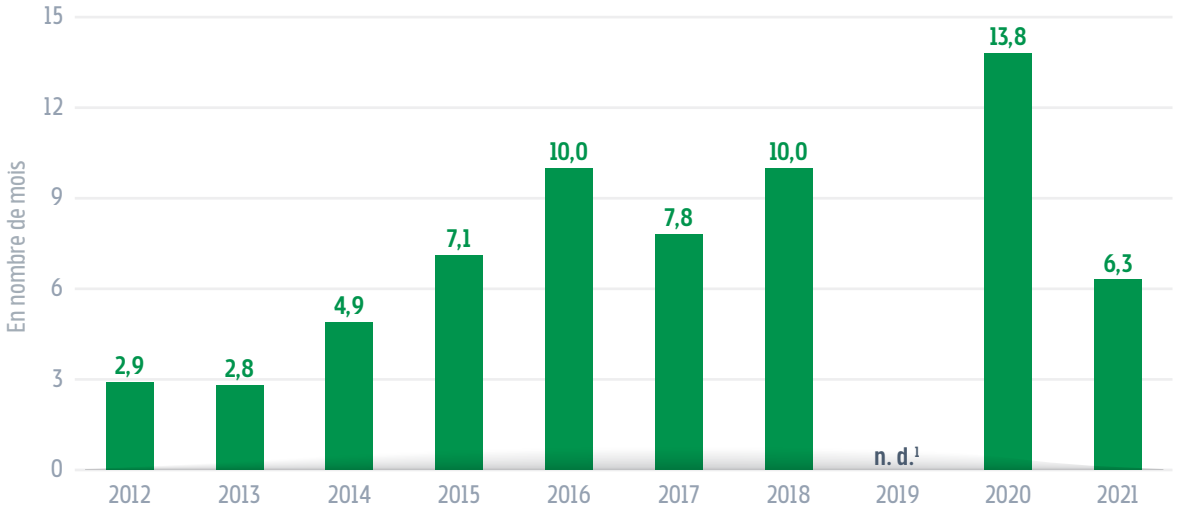
Délai de réalisation

Il s'agit du délai entre la création d'un ordre de travail, soit le moment où Hydro-Québec établit qu'une intervention devra être réalisée, et la fin des travaux de maintenance préventive conditionnelle.

Délai médian

Il s'agit d'une mesure de tendance centrale séparant une population en deux parties égales.

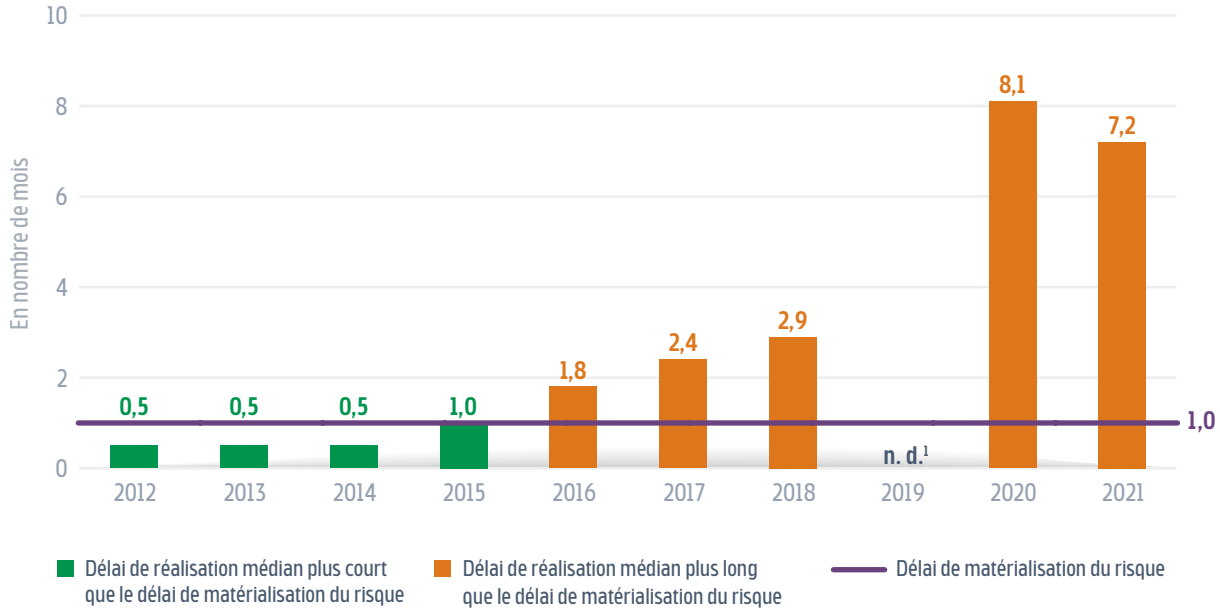
FIGURE 9 Évolution du délai de réalisation médian en maintenance préventive conditionnelle[1]



1. Les données disponibles dans le système informatique d'Hydro-Québec ne permettent pas de calculer le délai de réalisation médian pour l'année 2019.

69 De plus, le délai de réalisation des travaux dépasse le délai de matérialisation du risque établi par Hydro-Québec. Ce risque porte notamment sur les pannes. D'une part, pour les anomalies dont le niveau de risque est coté « vraiment haut » (figure 10), le risque pourrait, selon l'établissement des cotes de risque d'Hydro-Québec, se matérialiser à l'intérieur d'un mois. Or, nous avons établi que plus de 80 % des ordres de travail fermés en 2021 pour ces anomalies l'ont été après plus d'un mois. Le délai médian de réalisation de ces travaux est passé de 0,5 mois en 2012 à 7,2 mois en 2021.

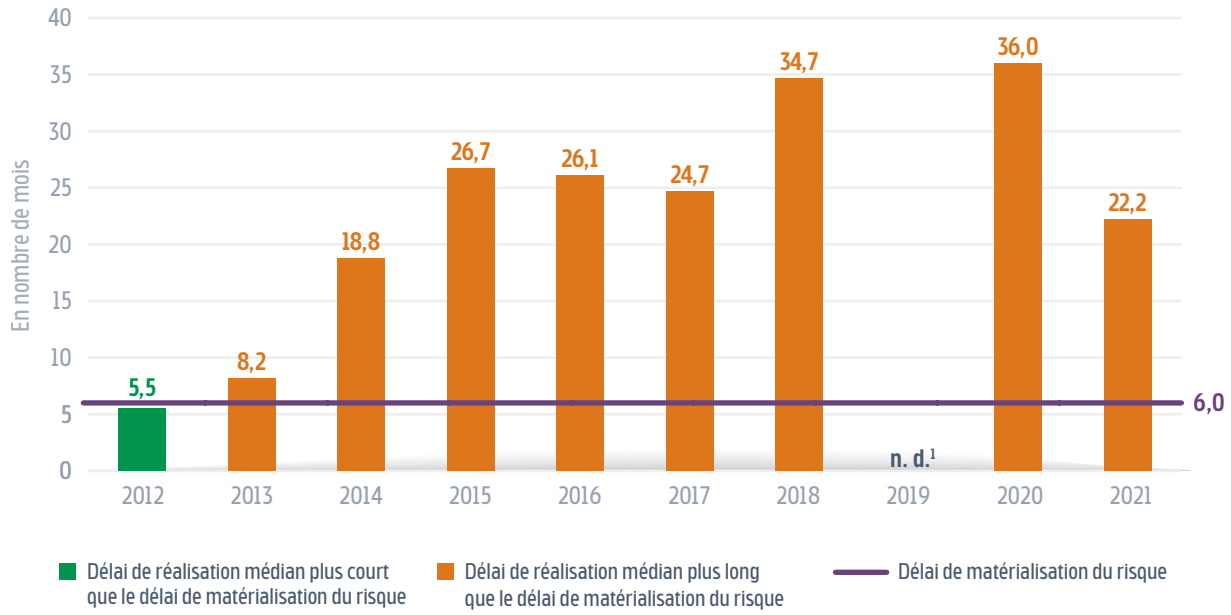
FIGURE 10 Évolution du délai de réalisation médian pour les anomalies à risque « vraiment haut »



1. Les données disponibles dans le système informatique d'Hydro-Québec ne permettent pas de calculer le délai de réalisation médian pour l'année 2019.

70 D'autre part, pour les anomalies dont le niveau de risque est coté « haut » (figure 11), le risque pourrait, selon l'établissement des cotes de risque d'Hydro-Québec, se matérialiser à l'intérieur de 6 mois. Or, nous avons établi que plus de 80 % des ordres de travail fermés en 2021 pour ces anomalies l'ont été après plus de 6 mois. Le délai médian de réalisation des travaux est passé de 5,5 mois en 2012 à 22,2 mois en 2021.

FIGURE 11 Évolution du délai de réalisation médian pour les anomalies à risque « haut »



1. Les données disponibles dans le système informatique d'Hydro-Québec ne permettent pas de calculer le délai de réalisation médian pour l'année 2019.

Certains aspects du processus de maintenance à améliorer

Suivi des délais de réalisation de la maintenance préventive conditionnelle

71 Lorsqu'une anomalie est détectée dans le réseau de distribution, le personnel la détaille dans un avis de maintenance préventive conditionnelle. Le système informatique combine ensuite cette information avec d'autres afin de calculer la cote de risque de l'anomalie. La cote attribuée doit contribuer ultérieurement à la priorisation des travaux de maintenance préventive conditionnelle. Hydro-Québec a établi cinq niveaux de risque et a associé un délai de matérialisation possible du risque à chacun. Ces cinq cotes sont présentées ci-après.

Cote de risque	Description
Vraiment haut	Matérialisation du risque dans un délai d'environ un mois : une mesure d'atténuation du risque devrait être mise en place « dans les plus brefs délais »
Haut	Situation jugée intolérable dans un délai de six mois
Moyen	Situation jugée indésirable, mais tolérable dans un horizon de deux ans
Bas	Situation jugée tolérable dans un horizon de deux ans
Négligeable	Niveau de risque faible dans un horizon de deux ans

Source : Hydro-Québec.

72 Bien qu'elle attribue des cotes de risque aux anomalies, Hydro-Québec ne mesure pas ensuite le délai de réalisation de la plupart des travaux de maintenance préventive conditionnelle, à l'exception de celui des remplacements de poteaux jugés critiques. Or, le suivi des délais est une composante importante de l'information de gestion et de l'évaluation de la performance. Dans le cas des travaux de maintenance préventive conditionnelle, plus Hydro-Québec tarde à donner suite aux ordres de travail, plus ils risquent de ne pas pouvoir être réalisés de façon préventive comme prévu, mais à la suite de pannes.

73 De plus, l'âge des ordres de travail qui demeurent à réaliser peut aussi être une information de gestion pertinente. Or, la qualité des données disponibles à ce sujet est insuffisante (constat 4). Sans suivi du délai de réalisation et de l'âge des ordres de travail, Hydro-Québec court le risque que des travaux importants ne soient pas exécutés en temps opportun.

Établissement du risque associé aux avis de maintenance

74 Certains éléments importants de la méthode de calcul de la cote de risque n'ont pas été documentés, même si Hydro-Québec avait établi que cela devait être fait. Conséquemment, la méthode de calcul est difficile à interpréter et sa mise à jour est complexe.

75 La cote de risque portait initialement uniquement sur le risque de pannes associé à l'anomalie et n'intégrait pas d'éléments en lien avec d'autres impacts potentiels, comme la dégradation de l'environnement ou de la sécurité. De plus, entre 2009 et 2019, la formule de calcul n'a pas été revue, même si une norme interne d'Hydro-Québec prévoit sa mise à jour annuelle. Hydro-Québec avait aussi déterminé en 2009 que d'autres éléments devraient être considérés pour établir la cote de risque, dont l'âge des équipements et des infrastructures, les besoins de mise en conformité du réseau aérien, la présence d'équipements majeurs sur le poteau ciblé et le coût d'une panne. Or, plusieurs de ces informations sont encore aujourd'hui incomplètes ou inexactes dans le système informatique d'Hydro-Québec (constat 4).

76 En 2019, Hydro-Québec a développé un outil afin d'intégrer de nouveaux éléments au calcul de la cote de risque, dont la sécurité des travailleurs et la protection de l'environnement. Cependant, les paramètres associés au risque de pannes n'ont été revus que pour quelques aspects précis. Ainsi, la mise à jour prévue depuis 2009 par la norme interne d'Hydro-Québec n'a toujours pas été réalisée.

Contrôle a posteriori

77 Il n'y a pas de contrôle a posteriori pour la quasi-totalité des travaux de maintenance préventive réalisés par le personnel d'Hydro-Québec. Pourtant, dans le bilan qu'Hydro-Québec a dressé de son plan de réduction des pannes pour 2021, il est recommandé d'implanter un contrôle a posteriori pour les renforcements de transformateurs aériens. Les travaux non conformes peuvent entraîner des anomalies sur des équipements ayant fait l'objet de travaux de maintenance. Or, l'absence de contrôle ne permet pas de s'assurer que les travaux ont été exécutés de façon conforme. Un contrôle pourrait contribuer à l'amélioration continue des pratiques de maintenance. Par exemple, lorsque des travaux de mise en conformité du réseau sont nécessaires lors d'interventions, les contrôles a posteriori permettraient de s'assurer qu'ils sont bien exécutés, au moment opportun, et documentés par le personnel de montage de lignes.

78 Pour le programme d'inspection de poteaux, qui est réalisé par des firmes externes, il existe un contrôle a posteriori. Une partie des inspections sont validées afin de juger si les informations saisies dans le système informatique par la firme externe sont conformes à l'état réel du poteau. Cela permet d'obtenir une assurance sur la qualité des informations saisies. Hydro-Québec a audité 5,1 % des travaux en 2019, 6,6 % en 2020 et 10,7 % en 2021. Elle n'a pas établi de taux minimum de travaux à auditer : elle s'est limitée à fixer un taux maximum de 10 %.

79 De plus, en 2021, une part importante des travaux d'inspection qui ont fait l'objet d'un contrôle a posteriori n'étaient pas conformes et exigeaient des correctifs :

- 18 % présentaient des non-conformités mineures ;
- 26 % présentaient des non-conformités moyennes, par exemple une documentation inadéquate d'une anomalie qui pourrait avoir un impact sur les interventions futures de la société d'État ;
- 5 % présentaient des non-conformités majeures, par exemple un retraitement de poteau non réalisé.

CONSTAT 4

Les lacunes dans la qualité des données d'Hydro-Québec ont certains impacts sur sa stratégie de maintenance, ses opérations et ses outils de gestion, et les travaux d'amélioration qu'elle a envisagés en 2020 n'ont pas été entamés.

Qu'avons-nous constaté ?

80 Hydro-Québec dispose de données incomplètes, non structurées ou imprécises sur certaines caractéristiques de ses actifs. C'est le cas de l'âge d'actifs, des remplacements lors de pannes et de l'état de ses poteaux situés dans des parcs appartenant à des tiers. Cela rend difficile le déploiement de certaines pratiques de maintenance basées sur le risque.

81 De plus, les outils de gestion utilisés par Hydro-Québec ne sont pas suffisants pour une appréciation juste du déficit de maintien des actifs de son réseau de distribution. Or, cette appréciation peut contribuer à améliorer la prise de décisions proactive avant qu'une augmentation des pannes ne se manifeste.

Pourquoi ce constat est-il important ?

82 La collecte de données de qualité et à jour sur les actifs et la consignation de celles-ci dans un système d'information constituent le fondement d'une saine gestion des actifs. Ces pratiques sont en effet essentielles à une bonne planification de la maintenance et du renouvellement des actifs. Les données recueillies doivent permettre d'établir le niveau de risque associé aux actifs et son évolution.

83 La collecte et la mise à jour des données étant énergivores et coûteuses, toute organisation doit s'assurer d'adopter une approche structurée, en commençant par recueillir les données prioritaires pour répondre aux besoins les plus importants.

Ce qui appuie notre constat

Certaines données pertinentes non disponibles, non structurées ou imprécises

84 Des données que détient Hydro-Québec sur son réseau de distribution sont incomplètes ou inexactes, ce qui a un impact sur le choix ou la réalisation de ses travaux de maintenance préventive. Une évaluation de la capacité de gestion des actifs à Hydro-Québec réalisée en 2020 (constat 2) avait déjà identifié des lacunes concernant la qualité des données qu'elle recueille sur ses actifs. Pour donner suite à cette étude, Hydro-Québec a établi qu'elle devait améliorer la traçabilité de ses équipements, dans le but de déterminer le type d'information devant être consignée à des fins de gestion et de maintenance des actifs, et le moyen de le faire. La société d'État a mis en place en 2021 une équipe de gestion des actifs, mais elle ne s'est pas fixé d'échéancier pour mettre en œuvre le programme de traçabilité des équipements, et les travaux n'ont pas été planifiés ni commencés.

85 Déterminer l'âge d'un équipement spécifique déployé sur le réseau à partir du système informatique d'Hydro-Québec est complexe et parfois impossible. Par exemple, des données sur l'âge de certains équipements sont absentes du système informatique ou erronées. Ainsi, pour connaître l'âge d'un transformateur aérien, les employés d'Hydro-Québec doivent se rendre sur place et prendre connaissance de l'étiquette apposée sur l'équipement.

86 Lorsqu'il s'agit d'estimer l'âge de toute une catégorie d'équipements, cela demande des efforts considérables compte tenu de l'absence de données fiables et structurées. Hydro-Québec doit notamment croiser plusieurs bases de données provenant de ses systèmes d'information et de certains fournisseurs, et recourir à un échantillonnage. Cette complexité contribue au fait que la société d'État n'a pas du tout estimé l'âge de certaines catégories d'équipements et que, pour d'autres, elle a produit une seule estimation au cours des 10 dernières années.

87 Si les données sur l'âge étaient de meilleure qualité, Hydro-Québec pourrait intégrer ce paramètre dans ses opérations courantes, comme elle souhaitait le faire pour l'évaluation du niveau de risque associé aux avis de maintenance (constat 3). Elle pourrait aussi suivre l'évolution, globalement et par secteur, de l'âge de certains de ses actifs choisis en fonction de critères, ce qui pourrait faciliter le choix de ses interventions de maintenance préventive.

88 Par ailleurs, il est important de bien comprendre les modes de défaillance des actifs pour définir une stratégie de maintenance et sa fréquence optimale. Cette information permet entre autres de départager les défaillances qui sont dites « aléatoires » de celles qui sont dues par exemple au vieillissement. Or, les données sur les modes de défaillance ne sont pas codifiées de manière à pouvoir être exploitées dans le système informatique d'Hydro-Québec, et des efforts importants doivent être déployés pour obtenir cette information. Dans certains cas, les données nécessaires pour y arriver sont simplement manquantes.

Cas des transformateurs aériens

En 2018, Hydro-Québec a dû analyser les notes détaillées écrites par le personnel de montage de lignes dans plus de 2 500 ordres de travail pour dresser un portrait des causes de remplacement des transformateurs aériens. Afin de vérifier la validité de cet échantillon d'ordres de travail, elle a dû comparer ses résultats avec ceux d'un autre échantillonnage de 2 885 transformateurs réalisé en 2011.

89 De plus, Hydro-Québec ne connaît pas le volume exact, la localisation ni l'état des poteaux lui appartenant qui sont situés dans des parcs de tiers (ex. : entreprises de télécommunications). Elle est pourtant responsable d'assurer la maintenance de ces poteaux au même titre que ceux situés dans son parc. La société d'État n'est ainsi pas en mesure de planifier les travaux de maintenance appropriés sur ces poteaux afin de s'assurer qu'ils n'affectent pas la fiabilité du service. Selon une estimation d'Hydro-Québec, ces poteaux représentent environ 10 % de l'ensemble de ses poteaux. Certains travaux ont été entamés en 2021-2022 afin de corriger cette situation, mais aucun échéancier pour les compléter n'a été établi.

90 Les données sur les travaux réalisés dans le réseau présentent aussi des lacunes. D'une part, Hydro-Québec a établi en 2004 un programme de mise en conformité qui vise à retirer des équipements défectueux pouvant restreindre le travail du personnel de montage de lignes ou affecter leur sécurité. Or, ces travaux sont mal documentés dans le système informatique d'Hydro-Québec : on ne peut distinguer ces travaux des autres interventions de maintenance préventive.

91 Ce faisant, Hydro-Québec n'est pas en mesure d'estimer la portion de travaux de mise en conformité déjà effectués et ceux qui restent à faire sur le réseau de distribution. De plus, les opérations de mise en conformité ne peuvent être prises en compte dans la planification de travaux individuels de maintenance préventive. Or, elles peuvent rallonger, parfois de manière considérable, le temps nécessaire pour réaliser les travaux planifiés (constat 1). Lorsque des tâches demandent plus de temps que le nombre d'heures planifiées, d'autres travaux doivent être reportés.

92 D'autre part, au cours du premier semestre de 2020, le personnel d'Hydro-Québec a réalisé une opération d'épuration des ordres de travail jugés périmés, mais toujours actifs dans son système. Lors de cette opération, de nombreux ordres de travail ont reçu une date de fermeture en 2019. Toutefois, il n'est pas possible de distinguer dans le système informatique d'Hydro-Québec ces ordres de travail de ceux qui ont été fermés suivant l'accomplissement de réels travaux. Ce problème de qualité de données empêche l'estimation des délais de réalisation des ordres de maintenance préventive conditionnelle pour 2019 (constat 3).

93 Les lacunes dans la qualité des données ont d'autres conséquences opérationnelles concrètes : elles occasionnent des déplacements supplémentaires pour du personnel et génèrent des coûts. Des exemples de cela sont présentés dans l'encadré qui suit.

Renforcements de transformateurs lors de pannes

Les renforcements de transformateurs effectués lors des pannes ne sont pas indiqués dans le système informatique d'Hydro-Québec. Des équipes retournent mensuellement sur le terrain afin d'estimer par échantillonnage le nombre de transformateurs renforcés. Cependant, cette nouvelle information n'est pas saisie dans le système informatique. Cette façon de faire occasionne des coûts et ne permet pas d'obtenir une information précise sur le renforcement de chaque transformateur.

Remplacements de poteaux

Les remplacements de poteaux effectués ne sont pas systématiquement consignés dans le système informatique utilisé pour localiser les remplacements à effectuer. Près de la moitié des poteaux qui ont été remplacés entre 2009 et 2021 ne sont pas notés comme tels dans ce système. En conséquence, des équipes risquent de se déplacer pour des poteaux qui ont déjà été remplacés.

Fermeture d'ordres de travail dans le système informatique

Une analyse réalisée par Hydro-Québec a permis d'identifier 1 650 ordres de travail fermés en 2019 pour lesquels moins de 2 heures de travail sont imputées. Selon cette analyse, compte tenu du peu de temps consacré à la tâche, les équipes se sont probablement déplacées pour vérifier si les travaux avaient été réalisés et non pour effectuer les travaux.

Indicateurs incomplets de l'état de santé du réseau de distribution

94 Les indicateurs de fiabilité du service d'Hydro-Québec montrent que le nombre et la durée des pannes augmentent depuis plusieurs années (constat 1). Ces indicateurs permettent de suivre l'évolution de l'état de santé du réseau en fonction des pannes, mais ils ne permettent pas d'agir en amont.

95 Des outils de gestion existent pour suivre l'état de santé du réseau avant que les symptômes de défaillance apparaissent et pour aider à la prise de décision, dont la mesure du déficit de maintien des actifs. Si l'ensemble des données sur les travaux à réaliser n'est pas disponible, il est possible d'utiliser des extrapolations à partir des données connues afin d'estimer le déficit de maintien des actifs. La mesure peut être accompagnée d'un indice de santé des actifs qui permet de déterminer les actifs qui doivent être remis en état ou remplacés, et ceux qui devront l'être dans un avenir plus ou moins rapproché.

Mesure du déficit de maintien des actifs

Il s'agit d'une estimation du coût des travaux à effectuer pour corriger les anomalies jugées prioritaires afin de garder le réseau de distribution fonctionnel.

96 Bien qu'Hydro-Québec ait des outils apparentés, elle ne dispose pas d'outils de gestion comme la mesure du déficit de maintien des actifs ou un indice de santé des actifs. Elle calcule une charge de travail reportée qui totalise les travaux planifiés pour les années précédentes n'ayant pas été réalisés. Toutefois, elle ne tient pas compte de certains éléments, comme le manque d'inspection des lignes (constat 3) et la mauvaise qualité des données disponibles dans son système informatique sur les travaux de maintenance. De plus, la charge de travail reportée comprend l'ensemble des travaux à réaliser sur le réseau de distribution, ce qui inclut des travaux qui ne sont pas de la maintenance préventive. Enfin, la définition de cette charge a varié au cours des années, ce qui empêche son suivi historique.

97 Les autres outils d'Hydro-Québec pouvant s'apparenter à une mesure du déficit de maintien des actifs n'offrent pas non plus un portrait complet du réseau et ne sont pas utilisés de manière systématique. La société d'État avait aussi conçu certains indicateurs, dont des indices visant à représenter les efforts investis en mode préventif et correctif en 2019, mais elle ne les a pas opérationnalisés.

RECOMMANDATIONS

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

1 Établir des objectifs étayés d'amélioration de la fiabilité du réseau de distribution et mettre en œuvre les mesures appropriées pour les atteindre.

2 Renforcer ses outils de gestion des actifs afin de faire face au vieillissement des actifs et de s'arrimer aux meilleures pratiques.

3 Poursuivre l'amélioration de la planification de la maintenance préventive en ce qui a trait à la détermination de la quantité de travaux nécessaires pour optimiser la fiabilité de son réseau de distribution ainsi que des moyens pour les réaliser.

4 Améliorer les aspects de ses processus de maintenance ayant trait au suivi des délais de réalisation, au calcul du risque associé aux avis de maintenance et au contrôle a posteriori.

5 Mettre en œuvre un plan de collecte de l'information et d'amélioration de la qualité de ses données pour optimiser sa gestion des actifs, et réaliser les analyses permettant d'établir l'état de santé du réseau de distribution.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

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

Commentaires d'Hydro-Québec

« Hydro-Québec a pour mission de fournir une alimentation électrique fiable à sa clientèle et d'offrir des services de qualité à des prix concurrentiels. Elle multiplie les efforts pour s'acquitter de cette mission et respecter ses engagements, comme en témoignent la progression marquée du taux de satisfaction de la population à son égard, qui s'établissait à 97 % au 30 septembre 2022, ainsi que ses tarifs, qui demeurent parmi les plus bas de l'Amérique du Nord.

« Hydro-Québec a apporté toute sa collaboration aux travaux de la vérificatrice générale du Québec et est d'accord avec les recommandations de celle-ci, qui s'inscrivent dans la continuité des actions déjà amorcées depuis 2018. Dans son rapport, la vérificatrice générale souligne d'ailleurs les initiatives d'amélioration en cours et les résultats observés dès 2021, dont une augmentation de 71 % de la maintenance préventive.

« Dans ses activités de distribution, Hydro-Québec est régie par la *Loi sur la Régie de l'énergie* et par les *Conditions de service*, qui sont approuvées par la Régie. Elle a l'obligation de répondre à toutes les demandes de raccordement de la clientèle québécoise, dont le nombre a augmenté de 36 % sur la période visée par l'audit, et de rétablir le courant le plus rapidement possible à la suite de pannes ou d'interruptions de service. Ces obligations monopolisaient en 2021 deux tiers de sa capacité de réalisation.

« Face à cette situation, Hydro-Québec choisit de prioriser les activités de maintenance préventive liées aux poteaux et à la maîtrise de la végétation, même si cette dernière est hors de la portée de l'audit. Comme la végétation est l'une des causes les plus importantes de défaillance du réseau de distribution, Hydro-Québec a commencé, en 2018, à optimiser ses ressources internes et externes affectées à la maîtrise de la végétation et à adapter ses pratiques dans ce domaine afin d'en atténuer les impacts sur le réseau. Ses investissements à ce chapitre sont d'ailleurs passés d'environ 62 millions de dollars en 2018 à plus de 100 millions en 2021. Il n'en demeure pas moins qu'Hydro-Québec a déployé des efforts considérables au cours de la période visée pour assurer la robustesse de l'ensemble de ses installations.

« Par ailleurs, face au fléchissement de ses indicateurs sur la continuité du service, Hydro-Québec a mobilisé son organisation autour d'un plan de réduction des pannes. Ce plan vient s'ajouter aux efforts de maintenance préventive et vise à réduire le nombre de pannes tout en respectant les limites de l'entreprise en matière de ressources humaines et financières. La courbe d'apprentissage et la capacité de main-d'œuvre disponible dans un contexte de croissance de la demande n'ont pas permis d'effectuer toutes les heures prévues pendant la première année de réalisation du plan. Forte des leçons apprises, toutefois, Hydro-Québec demeure convaincue que celui-ci permettra à moyen terme d'avoir un impact favorable sur la fiabilité du service au bénéfice de l'ensemble de la clientèle québécoise.

« Au cours des prochaines années, la fiabilité du service sera mise à l'épreuve par les impacts des changements climatiques et le vieillissement des actifs. Pour répondre à ces enjeux, Hydro-Québec a entrepris en 2021 d'apporter des changements importants à son organisation, à la gestion de ses actifs ainsi qu'à ses processus de planification et de réalisation des travaux, afin de prioriser les actions les plus porteuses.

« Depuis mars 2022, sa nouvelle structure décloisonnée, appelée "une Hydro", procure une vision transversale des priorités et l'optimisation des processus de travail. Cette vision conduira notamment à la mise en place d'une stratégie globale de gestion des actifs qui s'inscrira dans le prolongement d'initiatives amorcées en 2021.

« Hydro-Québec met tout en œuvre pour demeurer un chef de file de la transition énergétique au Québec tout en adaptant son réseau — le plus étendu de l'Amérique du Nord — aux nouvelles exigences engendrées par les changements climatiques et la croissance de la demande d'électricité. La clientèle est au cœur des priorités de l'entreprise et continuera de l'être au cours des années à venir. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Lexique

Évolution des principaux indicateurs de fiabilité du réseau de distribution d'électricité

Principales actions d'Hydro-Québec en gestion des actifs du réseau de distribution depuis 2021

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 décembre 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

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

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

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si Hydro-Québec réalise la maintenance préventive de ses actifs afin d'assurer la fiabilité de son réseau de distribution d'électricité.	■ Hydro-Québec recueille et analyse des données afin de connaître l'état de son réseau de distribution et les risques pouvant nuire à la fiabilité de celui-ci. ■ Hydro-Québec établit des objectifs et des stratégies pour assurer la fiabilité des actifs de son réseau de distribution d'électricité, et ce, dans une perspective d'efficience, en tenant compte des analyses réalisées et des meilleures pratiques à adopter. ■ Hydro-Québec planifie ses travaux de maintenance préventive et établit leur ordre de priorité selon ses objectifs et ses stratégies, en se basant sur des estimations rigoureuses de coûts et de temps. ■ Hydro-Québec exécute ses travaux de maintenance préventive conformément à la planification établie ainsi qu'en utilisant les meilleures pratiques en la matière, et contrôle la qualité de ces travaux en temps opportun. ■ Hydro-Québec évalue sa performance et met en œuvre des mesures correctives lorsque requis.

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). Nous avons aussi utilisé deux référentiels internationaux dans nos travaux : le guide de référence de l'Institute of Asset Management (IAM) ainsi que l'*International Infrastructure Management Manual* (IIMM).

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 28 octobre 2022.

L'audit a porté sur la maintenance préventive des actifs du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec en vue d'en assurer la fiabilité. La maintenance des actifs a d'autres objectifs, dont la sécurité des travailleurs et du public, et la protection de l'environnement, qui n'ont pas fait l'objet de nos travaux.

Nous nous sommes intéressés à la fiabilité de l'ensemble du réseau de distribution. Cependant, nos travaux sur les programmes et travaux d'inspection et de maintenance ont porté principalement sur le réseau aérien de distribution d'électricité, car celui-ci est plus vulnérable aux pannes que le réseau souterrain. De plus, compte tenu de l'envergure de l'objet considéré, nous avons exclu les travaux de maîtrise de la végétation à proximité des lignes de distribution de nos travaux. De surcroît, des actifs en bon état résistent mieux aux problèmes causés par la végétation et les intempéries.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de membres du personnel d'Hydro-Québec, dont des gestionnaires. Nous avons aussi rencontré du personnel de huit centres régionaux d'Hydro-Québec. Ces centres ont été choisis entre autres en fonction de leur situation géographique et des indicateurs de fiabilité du réseau dans leur secteur respectif.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant des systèmes d'information d'Hydro-Québec concernant la stratégie de maintenance, sa mise en œuvre, les programmes de maintenance et d'inspection, les taux et délais de réalisation des travaux ainsi que les données sur le réseau de distribution disponibles.

Nous avons aussi comparé les processus d'Hydro-Québec avec les bonnes pratiques reconnues en matière de maintenance préventive des actifs. Des comparaisons avec d'autres entités, dont des distributeurs d'électricité hors Québec, ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2021 à juillet 2022. Ils ont porté sur les années 2016 à 2021. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Lexique

Durée moyenne des interruptions par client alimenté	■ Il s'agit du nombre moyen de minutes d'interruption de service annuel par client alimenté. ■ Cet indicateur : – inclut les interruptions planifiées et les pannes ; – est mesuré en fonction de l'ensemble des clients alimentés ; – est appelé « indice de continuité » par Hydro-Québec. ■ Son mode de calcul est établi par l'Institute of Electrical and Electronics Engineers sous le nom de System Average Interruption Duration Index (SAIDI).
Durée moyenne des pannes par client alimenté	■ Il s'agit du nombre moyen de minutes d'interruption de service causée par une panne par client alimenté. ■ Cet indicateur : – exclut les interruptions planifiées ; – est mesuré en fonction de l'ensemble des clients alimentés.
Indices bruts	■ Les indices bruts tiennent compte de l'ensemble des interruptions de service, quelles que soient leurs causes. ■ Les pannes imputables aux opérations de transport d'électricité ne sont pas incluses, sauf lorsque spécifié autrement.
Indices normalisés	■ Les indices normalisés excluent les événements météorologiques qualifiés de majeurs, soit les journées où la durée moyenne d'interruption par client alimenté dépasse un seuil de référence (ex. : vents forts et inondations). ■ La méthode de normalisation est prescrite par l'Institute of Electrical and Electronics Engineers.
Nombre d'interruptions de service	■ Il s'agit du nombre d'interruptions du service d'électricité planifiées ou découlant de pannes.
Nombre d'interruptions planifiées	■ Il s'agit du nombre d'interruptions du service d'électricité en vue notamment d'accomplir certaines tâches de maintenance préventive.
Nombre de clients interrompus	■ Il s'agit du nombre de clients ayant subi une interruption de service. ■ Un client sera compté plusieurs fois s'il subit plusieurs pannes durant une même année.
Nombre de pannes	■ Il s'agit du nombre d'interruptions du service d'électricité non planifiées.

Évolution des principaux indicateurs de fiabilité du réseau de distribution d'électricité

Les tableaux 4, 5 et 6 présentent respectivement le nombre d'interruptions de service, le nombre de clients interrompus et la durée moyenne des interruptions par client alimenté.

TABLEAU 4 Nombre d'interruptions de service

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2012-2021
Indice normalisé[1]											
Pannes											
Basse tension	23 562	23 707	24 916	25 234	23 876	25 390	26 430	25 098	26 026	25 983	↑ 2 421
Moyenne tension	12 752	13 231	12 524	14 384	13 171	15 294	16 095	15 998	16 288	16 052	↑ 3 300
Total	**36 314**	**36 939[3] (↑ 1,7 %)**	**37 440 (↑ 1,4 %)**	**39 618 (↑ 5,8 %)**	**37 047 (↓ 6,5 %)**	**40 684 (↑ 9,8 %)**	**42 525 (↑ 4,5 %)**	**41 096 (↓ 3,4 %)**	**42 314 (↑ 3,0 %)**	**42 035 (↓ 0,7 %)**	**↑ 5 721 (↑ 15,8 %)**
Interruptions planifiées											
Basse tension	7 490	6 516	6 098	7 059	7 107	6 768	6 441	6 942	7 920	13 516	↑ 6 026
Moyenne tension	6 091	5 581	5 476	5 916	6 109	6 092	6 506	6 719	6 307	8 004	↑ 1 913
Total	**13 582[2]**	**12 097 (↓ 10,9 %)**	**11 574 (↓ 4,3 %)**	**12 975 (↑ 12,1 %)**	**13 216 (↑ 1,9 %)**	**12 860 (↓ 2,7 %)**	**12 947 (↑ 0,7 %)**	**13 661 (↑ 5,5 %)**	**14 227 (↑ 4,1 %)**	**21 520 (↑ 51,3 %)**	**↑ 7 938 (↑ 58,4 %)**
Total normalisé	**49 896[2]**	**49 036[3] (↓ 1,7 %)**	**49 014 (↓ 0,04 %)**	**52 593 (↑ 7,3 %)**	**50 263 (↓ 4,4 %)**	**53 544 (↑ 6,5 %)**	**55 472 (↑ 3,6 %)**	**54 757 (↓ 1,3 %)**	**56 541 (↑ 3,3 %)**	**63 555 (↑ 12,4 %)**	**↑ 13 659 (↑ 27,4 %)**
Indice brut											
Pannes											
Basse tension	26 462	27 645	26 014	25 716	27 166	26 911	29 209	28 797	27 648	27 233	↑ 771
Moyenne tension	19 817	23 355	14 879	16 454	20 464	19 965	24 488	24 568	19 678	19 250	↓ 567
Total	**46 279**	**51 001[3] (↑ 10,2 %)**	**40 893 (↓ 19,8 %)**	**42 170 (↑ 3,1 %)**	**47 630 (↑ 12,9 %)**	**46 876 (↓ 1,6 %)**	**53 697 (↑ 14,6 %)**	**53 365 (↓ 0,6 %)**	**47 326 (↓ 11,3 %)**	**46 483 (↓ 1,8 %)**	**↑ 204 (↑ 0,4 %)**
Interruptions planifiées											
Basse tension	7 685	6 722	6 212	7 100	7 317	6 898	6 615	7 061	8 092	13 683	↑ 5 998
Moyenne tension	6 275	5 736	5 543	5 944	6 265	6 185	6 722	6 834	6 463	8 100	↑ 1 825
Total	**13 961[2]**	**12 458 (↓ 10,8 %)**	**11 755 (↓ 5,6 %)**	**13 044 (↑ 11,0 %)**	**13 582 (↑ 4,1 %)**	**13 083 (↓ 3,7 %)**	**13 337 (↑ 1,9 %)**	**13 895 (↑ 4,2 %)**	**14 555 (↑ 4,7 %)**	**21 783 (↑ 49,7 %)**	**↑ 7 822 (↑ 56,0 %)**
Total brut	**60 240[2]**	**63 459[3] (↑ 5,3 %)**	**52 648 (↓ 17,0 %)**	**55 214 (↑ 4,9 %)**	**61 212 (↑ 10,9 %)**	**59 959 (↓ 2,0 %)**	**67 034 (↑ 11,8 %)**	**67 260 (↑ 0,3 %)**	**61 881 (↓ 8,0 %)**	**68 266 (↑ 10,3 %)**	**↑ 8 026 (↑ 13,3 %)**

1. Les données normalisées présentées dans ce tableau le sont sur la base des événements qui surviennent sur le réseau de moyenne tension uniquement.
2. En 2012, une interruption planifiée a été rattachée à un réseau de tension inconnu. Il existe donc un écart d'une interruption sur le total pour cette année.
3. En 2013, une panne a été rattachée à un réseau de tension inconnu. Il existe donc un écart d'une interruption sur le total pour cette année.

TABLEAU 5 Nombre de clients interrompus

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2012-2021
Indice en moyenne tension normalisé[1]											
Pannes	4 840 256	4 688 962 (↓ 3,1 %)	4 818 995 (↑ 2,8 %)	5 687 503 (↑ 18,0 %)	6 392 540 (↑ 12,4 %)	6 120 585 (↓ 4,3 %)	7 163 496 (↑ 17,0 %)	8 105 445 (↑ 13,1 %)	8 478 346 (↑ 4,6 %)	8 199 224 (↓ 3,3 %)	↑ 3 358 968 (↑ 69,4 %)
Interruptions planifiées	561 608	535 331 (↓ 4,7 %)	522 499 (↓ 2,4 %)	539 051 (↑ 3,2 %)	697 001 (↑ 29,3 %)	638 067 (↓ 8,5 %)	679 237 (↑ 6,5 %)	624 105 (↓ 8,1 %)	625 573 (↑ 0,2 %)	766 362 (↑ 22,5 %)	↑ 204 754 (↑ 36,5 %)
Total normalisé	**5 401 864**	**5 224 293** (↓ 3,3 %)	**5 341 494** (↑ 2,2 %)	**6 226 554** (↑ 16,6 %)	**7 089 541** (↑ 13,9 %)	**6 758 652** (↓ 4,7 %)	**7 842 733** (↑ 16,0 %)	**8 729 550** (↓ 11,3 %)	**9 103 919** (↑ 4,3 %)	**8 965 586** (↓ 1,5 %)	↑ 3 563 722 (↑ 66,0 %)
Indice brut											
Pannes											
Basse tension	197 506	220 193	203 110	200 671	206 715	207 141	218 888	235 650	212 837	209 716	↑ 12 210
Moyenne tension	7 888 720	8 966 380	5 798 909	6 731 838	9 896 402	8 112 644	10 981 232	12 724 711	10 256 208	10 124 223	↑ 2 235 503
Total	**8 086 226**	**9 186 573** (↑ 13,6 %)	**6 002 019** (↓ 34,7 %)	**6 932 509** (↑ 15,5 %)	**10 103 117** (↑ 45,7 %)	**8 319 785** (↓ 17,7 %)	**11 200 120** (↑ 34,6 %)	**12 960 361** (↑ 15,7 %)	**10 469 045** (↓ 19,2 %)	**10 333 939** (↓ 1,3 %)	↑ 2 247 713 (↑ 27,8 %)
Interruptions planifiées											
Basse tension	94 204	91 559	82 838	88 098	83 151	75 806	72 372	85 058	90 854	127 991	↑ 33 787
Moyenne tension	579 479	549 693	529 369	544 755	710 457	647 994	707 493	638 113	656 349	776 905	↑ 197 426
Total	**673 683**	**641 252** (↓ 4,8 %)	**612 207** (↓ 4,5 %)	**632 853** (↑ 3,4 %)	**793 608** (↑ 25,4 %)	**723 800** (↓ 8,8 %)	**779 865** (↑ 7,7 %)	**723 171** (↓ 7,3 %)	**747 203** (↑ 3,3 %)	**904 896** (↑ 21,1 %)	↑ 231 213 (↑ 34,3 %)
Total brut	**8 759 909**	**9 827 825** (↑ 12,2 %)	**6 614 226** (↓ 32,7 %)	**7 565 362** (↑ 14,4 %)	**10 896 725** (↑ 44,0 %)	**9 043 585** (↓ 17,0 %)	**11 979 985** (↑ 32,5 %)	**13 683 532** (↑ 14,2 %)	**11 216 248** (↓ 18,0 %)	**11 238 835** (↑ 0,2 %)	↑ 2 478 926 (↑ 28,3 %)

1. La configuration du système informatique d'Hydro-Québec ne permet pas de produire le nombre de clients affectés par des pannes normalisées pour le réseau de basse tension.

TABLEAU 6 Durée moyenne des interruptions par client alimenté (en minutes)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2012-2021
Indice en moyenne tension normalisé[1]											
Pannes	100	103 (↑ 3,0 %)	97 (↓ 5,8 %)	120 (↑ 23,7 %)	117 (↓ 2,5 %)	133 (↑ 13,7 %)	151 (↑ 13,5 %)	164 (↑ 8,6 %)	159 (↓ 3,0 %)	163 (↑ 2,5 %)	↑ 63 (↑ 63,0 %)
Interruptions planifiées	22	22 (0 %)	23 (↑ 4,5 %)	23 (0 %)	27 (↑ 17,4 %)	28 (↑ 3,7 %)	31 (↑ 10,7 %)	31 (0 %)	30 (↓ 3,2 %)	38 (↑ 26,7 %)	↑ 16 (↑ 72,7 %)
Total normalisé	**122**	**125** (↑ 2,5 %)	**120** (↓ 4,0 %)	**143** (↑ 19,2 %)	**144** (↓ 0,7 %)	**161** (↑ 11,8 %)	**182** (↑ 13,0 %)	**195** (↑ 7,1 %)	**189** (↓ 3,1 %)	**201** (↑ 6,3 %)	**↑ 79** (↑ 64,8 %)
Indice brut											
Pannes											
Basse tension	9	13	8	8	9	12	10	28	9	9	0
Moyenne tension	267	465	136	172	311	250	379	689	225	285	↑ 18
Total	**276**	**478** (↑ 73,2 %)	**144** (↓ 69,9 %)	**180** (↑ 25,0 %)	**320** (↑ 77,8 %)	**262** (↓ 18,1 %)	**389** (↑ 48,5 %)	**717** (↑ 84,3 %)	**234** (↓ 67,4 %)	**294** (↑ 25,6 %)	**↑ 18** (↑ 6,5 %)
Interruptions planifiées											
Basse tension	4	3	3	5	3	5	3	6	11	6	↑ 2
Moyenne tension	23	22	23	23	27	29	32	32	31	38	↑ 15
Total	**27**	**25** (↓ 7,4 %)	**26** (↑ 4,0 %)	**28** (↑ 7,7 %)	**30** (↑ 7,1 %)	**34** (↑ 13,3 %)	**35** (↑ 2,9 %)	**38** (↑ 8,6 %)	**42** (↑ 10,5 %)	**44** (↑ 4,8 %)	**↑ 17** (↑ 63,0 %)
Total brut	**303**	**503** (↑ 66,0 %)	**170** (↓ 66,2 %)	**208** (↑ 22,4 %)	**350** (↑ 68,3 %)	**296** (↓ 15,4 %)	**424** (↑ 43,2 %)	**755** (↑ 78,1 %)	**276** (↓ 63,4 %)	**338** (↑ 22,5 %)	**↑ 35** (↑ 11,6 %)

1. La configuration du système informatique d'Hydro-Québec ne permet pas de produire le nombre de clients affectés par des pannes normalisées pour le réseau de basse tension.

Principales actions d'Hydro-Québec en gestion des actifs du réseau de distribution depuis 2021

Actions en cours	■ À partir de janvier 2021, Hydro-Québec a commencé à mettre sur pied une équipe responsable de la gestion des actifs du réseau de distribution en rassemblant les ressources existantes et en embauchant de nouvelles ressources. En décembre 2021, l'équipe n'était pas complétée. En mars 2022, une direction principale de gestion des actifs regroupant du personnel des domaines de la production, du transport et de la distribution d'électricité était en cours de création. ■ Hydro-Québec a l'intention d'implanter un logiciel afin de faciliter la prise de décision de la haute direction pour l'allocation des ressources dans les différentes sphères d'activité du réseau de distribution, incluant la maintenance des actifs, mais cela n'est pas prévu avant mai 2023. ■ Une révision du principal document d'encadrement interne de la maintenance a été amorcée depuis l'automne 2021 afin notamment de l'arrimer avec les pratiques courantes.
Actions commencées, mais suspendues	■ L'échéancier fixé pour réaliser les actions suivantes n'a pas été respecté et les travaux ont été suspendus dans le contexte de la réorganisation administrative d'Hydro-Québec en mars 2022 : – finaliser la cartographie des processus de gestion des actifs ; – harmoniser les rôles et responsabilités entre les unités responsables de la gestion des actifs du réseau de distribution.
Actions non commencées et non planifiées	■ Hydro-Québec n'a pas commencé ni planifié d'actions permettant de corriger plusieurs éléments jugés importants par l'étude de maturité de la gestion des actifs réalisée en 2020 et le personnel responsable de la gestion des actifs pour améliorer la gestion des actifs de son réseau de distribution, à savoir : – mettre en œuvre la traçabilité des actifs (constat 4) ; – élaborer une directive de gestion des actifs qui fournit une orientation claire sur le temps et la charge de travail nécessaires, notamment en ce qui concerne le réseau de distribution ; – développer une stratégie de gestion des actifs adaptée au contexte de vieillissement des actifs, incluant des analyses pour déterminer s'il est plus rentable de maintenir ou de remplacer les actifs en fin de vie utile.

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Annexe

OBSERVATIONS

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

VGQ
Vérificateur général du Québec

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Décembre 2022

Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19

OBSERVATIONS

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

VGQ
Vérificateur général du Québec

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Maxime Brillant
Édith Lecours

Le présent texte donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable. Son contenu n'est pas le fruit de travaux d'audit ; il est complémentaire aux constats du Vérificateur général sur le sujet.

SIGLES

MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies

Mise en contexte

1 Le rapport du Vérificateur général sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19 identifie plusieurs lacunes à l'égard du soutien à l'enseignement lors de cette période. On y mentionne que, selon diverses études, la fermeture des écoles et l'enseignement à distance ont des impacts négatifs sur la réussite des élèves, et ce, particulièrement pour les jeunes en difficulté d'apprentissage ou à risque de décrochage. Je me sens interpellée par les conséquences sociétales que cette situation pourrait produire. En fait, la réussite éducative, en plus de permettre des retombées positives à long terme dont bénéficie la société dans son ensemble, constitue un levier pour réduire les inégalités sociales et économiques.

2 La décision de fermer les écoles primaires et secondaires, prise dans un contexte d'urgence sanitaire, visait bien évidemment à limiter la propagation du virus. Mes observations ne visent donc aucunement à porter un jugement critique sur cette décision, mais proposent plutôt une réflexion qui amène certains questionnements quant aux conséquences que pourrait avoir cette situation inhabituelle sur l'ensemble du parcours éducatif des enfants et des adolescents ainsi que sur leur santé mentale.

3 Au terme de ces observations, je crois que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, notamment les suivantes :

- Comment peut-on s'assurer que les mesures mises en place pour pallier les retards d'apprentissage accumulés durant la pandémie et favoriser le bien-être des élèves vulnérables sont suffisantes et assez efficaces pour leur permettre de compléter avec succès leur parcours scolaire ?
- Comment peut-on limiter les conséquences sur la société de l'accroissement des inégalités en éducation lié au contexte de la pandémie et de l'enseignement à distance ?

Principes de développement durable visés

Accès au savoir
Santé et qualité de vie
Efficacité économique
Équité et solidarité sociales

Enjeux de développement durable

4 En 2020, dans les observations complémentaires au rapport d'audit sur l'accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance, on indiquait que l'accès à un service de garde de qualité, premier maillon d'un parcours éducatif réussi, constitue à l'évidence un enjeu de développement durable puisque ses retombées tout au long de la vie d'un enfant peuvent être nombreuses et significatives. Il en va de même pour l'accès à un enseignement primaire et secondaire de qualité, autre pièce maîtresse de la réussite éducative, considérant notamment les impacts socioéconomiques pouvant résulter de la perte d'apprentissage et même du décrochage scolaire.

5 La réflexion partagée dans ces observations touche plus particulièrement quatre principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. En effet, l'accès à un enseignement de qualité contribue directement à l'**accès au savoir** et influence la **santé et** la **qualité de vie** à long terme. Par ailleurs, les services favorisant le bien-être et la santé mentale des élèves contribuent par la même occasion à soutenir la persévérance scolaire. L'accès à une éducation de qualité est également lié à l'**efficacité économique**, car la réussite des élèves a des retombées qui bénéficient à toute la société. De plus, on ne saurait faire abstraction de l'importance d'améliorer les chances de réussite des élèves vulnérables pour réduire les inégalités sociales, ce qui rejoint le principe d'**équité et** de **solidarité sociales**.

6 Au-delà de ces principes de développement durable, sur le plan international, le thème abordé rejoint le quatrième objectif de développement durable de l'Organisation des Nations unies (ONU) pour 2030, soit celui d'assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (figure 1). Cet objectif est reconnu comme étant la clé qui permettra d'atteindre de nombreux autres objectifs de développement durable. Par exemple, l'accès à une éducation de qualité facilite l'atteinte de l'objectif de réduction des inégalités en offrant un moyen de rompre le cycle de la pauvreté.

Objectifs de développement durable de l'ONU

En 2015, tous les États membres de l'ONU, dont le Canada, ont adopté, pour 2030, **17 objectifs de développement durable interdépendants** donnant la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous.

FIGURE 1 Les 17 objectifs de développement durable pour 2030

Source : Organisation des Nations unies.

La réussite éducative : des retombées à long terme pour les élèves et pour la société

Des avantages individuels

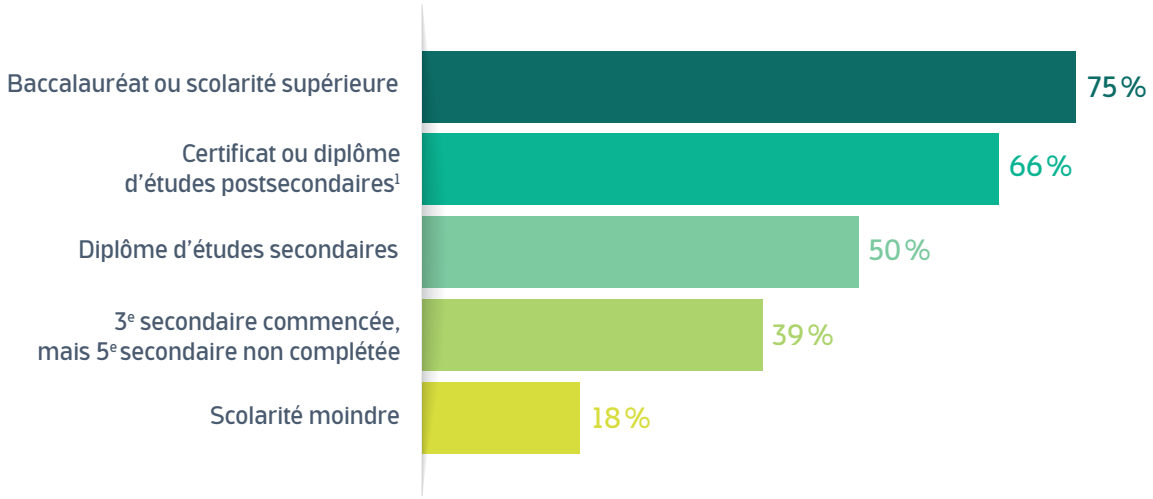
7 La réussite éducative contribue au développement durable de diverses façons grâce aux multiples bénéfices individuels et collectifs qu'elle génère. Pour les élèves, elle ne se limite ni à des évaluations à court terme ni même à l'obtention d'un diplôme, car elle se concrétise tout au long de leur vie. Elle a notamment une incidence directe sur le type d'emploi auquel ils pourront accéder et a un effet significatif sur le niveau et la qualité de vie qu'ils peuvent espérer atteindre. En outre, en améliorant leurs chances d'obtenir un emploi satisfaisant, d'élargir le réseau dans lequel ils évoluent et de bénéficier de meilleures conditions de vie, la réussite éducative se traduit aussi par la capacité des jeunes à maintenir ou à améliorer leur santé physique et mentale à l'âge adulte.

Réussite éducative

La réussite éducative inclut la réussite scolaire. Elle vise l'apprentissage de valeurs, d'attitudes et de responsabilités qui formeront un citoyen responsable, prêt à jouer un rôle actif sur le marché du travail, dans sa communauté et dans la société.

8 À l'inverse, lorsqu'un élève abandonne son parcours scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme, cela nuit à son intégration sur le marché du travail et peut le mener à subir des conditions de vie marquées par la précarité et la pauvreté. En effet, les données disponibles pour le Québec en 2021 permettent de constater que le taux d'emploi était seulement de 18 % chez les personnes de 25 ans et plus qui n'avaient pas dépassé la deuxième année du secondaire alors qu'il était de 50 % chez les titulaires d'un diplôme d'études secondaires et de 75 % chez ceux ayant obtenu un baccalauréat ou atteint un niveau de scolarité supérieur (figure 2).

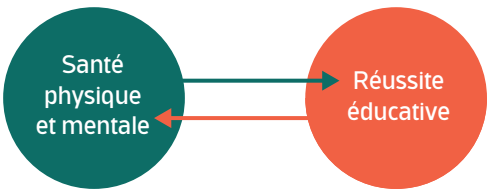
FIGURE 2 Taux d'emploi chez les 25 ans et plus au Québec, en 2021, selon le niveau de scolarité atteint



1. Cette catégorie inclut les certificats de métiers, les diplômes d'études collégiales et les certificats et attestations d'études universitaires de 1er cycle.

Source : Statistique Canada.

9 Le décrochage scolaire peut aussi entraîner des difficultés et de l'insécurité qui peuvent mener à des problèmes de santé physique ou mentale. Des études démontrent entre autres que les élèves qui quittent l'école avant d'avoir obtenu un diplôme sont plus sujets à vivre de l'exclusion sociale, à avoir des problèmes de consommation et à développer des problèmes de comportement. Il existe en fait une double association entre la santé et la réussite éducative, car l'état de santé physique et mentale des enfants et des adolescents est aussi susceptible d'influencer leur réussite. Ce facteur de réussite éducative sera abordé dans la prochaine section.



Des avantages collectifs

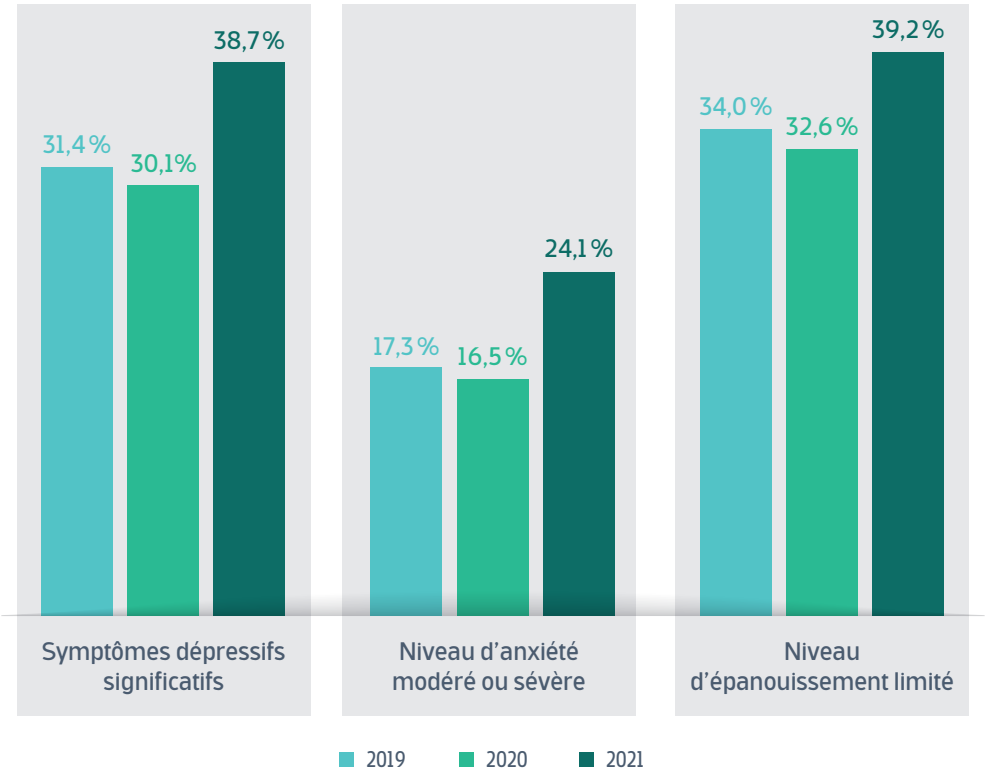
10 En plus des avantages individuels qu'elle procure, la réussite éducative bénéficie à toute la société. D'un point de vue économique par exemple, l'augmentation du taux de diplomation signifie des revenus fiscaux potentiels plus élevés pour l'État et la possibilité d'éviter des dépenses publiques substantielles (prestations d'assurance-emploi, aide sociale, traitement des problèmes de santé liés au phénomène du décrochage scolaire, etc.). Il faut aussi considérer que les répercussions de la réussite éducative sont d'autant plus significatives que l'accès à une main-d'œuvre qualifiée est primordial pour assurer la compétitivité du marché québécois. En effet, le décrochage scolaire réduit l'accès à une main-d'œuvre qualifiée et nuit au développement économique dans un marché du travail qui exige de plus en plus que les employés soient qualifiés et aient des compétences de base leur permettant d'évoluer dans des économies axées sur le savoir. Les effets collectifs de l'éducation ont également une composante sociale puisqu'elle est associée par exemple à l'implication citoyenne et au dynamisme culturel, et que le décrochage scolaire augmente notamment le risque de criminalité et de délinquance.

Promouvoir le bien-être et la santé mentale des élèves pour favoriser leur réussite éducative

11 Les élèves qui sont en bonne santé, se sentent en sécurité, sont bien dans leur peau et vivent dans un milieu stimulant ont de fortes chances de réussir à l'école. La grande majorité des participants aux consultations liées au Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie — 2021-2022 ont d'ailleurs largement reconnu qu'une bonne santé et un état de bien-être général constituent le socle de toutes les autres actions à prioriser en éducation. L'interdépendance entre la réussite éducative et la santé suscite un questionnement sur les conséquences que peut avoir eues le contexte pandémique sur le bien-être et la santé mentale des élèves de même que sur les impacts futurs qu'il pourrait avoir sur le parcours vers la réussite éducative des jeunes de cette génération.

12 En effet, les données de 2019 sur les Canadiens de 15 ans et plus montrent que les jeunes de 15 à 24 ans formaient déjà, avant la pandémie, le groupe dont la proportion déclarant avoir une excellente ou une très bonne santé mentale était la plus faible. Ce groupe est également celui qui a enregistré la plus forte diminution de ce taux, qui est passé de 60 % à 40 % de 2019 à 2020. Dès 2020, des études ont aussi commencé à identifier les impacts de la pandémie et du confinement sur le bien-être et sur la santé mentale des enfants et des adolescents québécois. C'est le cas d'une analyse de l'évolution des indicateurs de santé mentale entre 2019 et 2021, qui a révélé une augmentation de la proportion d'adolescents présentant des symptômes dépressifs significatifs, ayant un niveau d'anxiété modéré à sévère, ou se disant moins épanouis (figure 3).

FIGURE 3 Évolution des indicateurs de santé mentale des adolescents québécois



Source : COMPASS-Québec.

13 Selon cette analyse, ces augmentations affectent particulièrement les filles, les élèves du second cycle du secondaire, ceux issus de milieux plus défavorisés et ceux qui décrivent leur vie familiale comme étant moins heureuse. Par ailleurs, les résultats préliminaires d'une étude réalisée dans la grande région de Montréal montrent que les garçons ne ressentent pas les impacts de la pandémie de la même manière que les filles, car, alors qu'ils sont moins inquiets et présentent moins de manifestations d'anxiété qu'elles, ils ont tendance à être moins motivés et à accorder une moins grande valeur aux matières comme le français et les mathématiques. Cette situation peut réduire leur disposition à consentir des efforts et leur capacité à apprendre alors que leur taux de diplomation en cinq ans est à améliorer.

La persévérance scolaire : un enjeu pour tous

- Le taux de sorties du secondaire sans diplôme ni qualification est plus élevé chez les garçons (16,4 % en 2019-2020) que chez les filles (10,7 % en 2019-2020).
- Comme leur revenu potentiel est significativement inférieur à celui des garçons qui sont dans la même situation, les filles ne complétant pas leurs études secondaires sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et d'être financièrement dépendantes.

Sources : Ministère de l'Éducation du Québec, Fédération autonome de l'enseignement.

14 Les événements des dernières années invitent à se questionner sur l'efficacité du soutien fourni aux élèves pour améliorer leur bien-être, leur santé mentale et leur motivation pendant la pandémie et à évaluer les efforts qu'il reste à faire pour favoriser leur persévérance scolaire et leur réussite éducative à long terme. Il importe de réaliser cet exercice puisque le décrochage au secondaire était déjà particulièrement préoccupant avant la pandémie chez certains groupes, dont les élèves handicapés, ceux ayant des difficultés d'apprentissage ou d'adaptation et ceux issus de milieux défavorisés.

L'accès à une éducation de qualité : un levier pour réduire les inégalités

15 La réussite éducative procure indéniablement des avantages aux individus et à la société, mais ce ne sont pas tous les élèves qui, au départ, ont les mêmes chances de réussite. Il existe en effet plusieurs facteurs de vulnérabilité qui peuvent entraver la réussite scolaire, tels que le fait d'être issu d'un milieu défavorisé ou encore de vivre avec un handicap. Le principe d'équité dans l'éducation reconnaît ces inégalités et l'importance de les réduire grâce à la mise en place de mesures adaptées aux besoins particuliers des élèves vulnérables. Selon la *Loi sur l'instruction publique,* l'école doit d'ailleurs réaliser sa mission dans le respect du principe d'égalité des chances.

Accès aux technologies dans le contexte de l'enseignement à distance : un exemple pour illustrer l'équité

Une mesure qui prévoit le même traitement pour tous est égalitaire, mais pas nécessairement équitable. L'équité vise plutôt l'égalité des chances.

- Fournir un ordinateur à tous les élèves pour qu'ils participent à leurs cours à distance est une mesure égalitaire.
- Fournir un ordinateur aux élèves qui n'ont pas un appareil à usage exclusif à la maison est une mesure équitable. Cela permet aux élèves issus d'un milieu défavorisé d'avoir eux aussi accès aux outils leur permettant de poursuivre leur parcours scolaire et contribue à la réduction des inégalités socioéconomiques. Cette mesure est cependant insuffisante en soi pour ceux qui vivent avec d'autres contraintes.
- Fournir des services de soutien technologique aux élèves qui, par exemple, n'ont pas les connaissances ni les compétences nécessaires pour apprendre en ligne est l'une des mesures complémentaires et nécessaires pour donner la chance à tous d'accéder à un enseignement de qualité.

En fait, c'est grâce à un ensemble efficace de mesures destinées aux élèves plus vulnérables que l'enseignement à distance peut être plus équitable.

La pandémie a creusé les inégalités

16 Ce sont les élèves les plus vulnérables qui ont subi le plus fortement les conséquences de la pandémie. Il est ainsi reconnu par l'ONU, dans son rapport de 2021 sur les objectifs de développement durable, ainsi que par plusieurs spécialistes à travers le monde, que cette crise n'a pas causé mais plutôt aggravé les inégalités existantes. À l'instar de certains spécialistes, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) a notamment identifié les élèves en difficulté et les élèves issus de milieux moins favorisés comme étant des groupes vulnérables risquant de subir le creusement des inégalités en éducation.

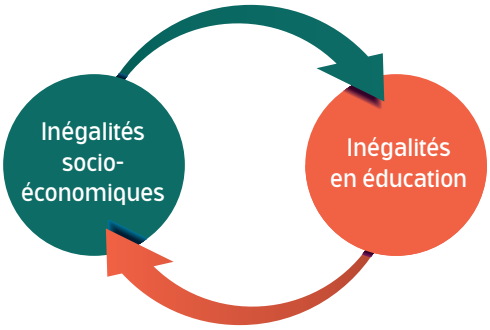
Rapport de 2021 sur les objectifs de développement durable

L'ONU estime que la pauvreté croissante et le passage à l'enseignement à distance **entravent la réussite éducative des élèves issus des ménages les plus pauvres et d'autres groupes vulnérables** et augmentent le risque qu'ils abandonnent leurs études définitivement ou pour longtemps.

17 En effet, ces élèves ont dû faire face à des obstacles supplémentaires auxquels les élèves sans difficultés scolaires ou issus d'un milieu plus nanti n'ont pas été confrontés. Il peut s'agir, entre autres, des efforts supplémentaires qu'ont dû déployer les élèves composant avec des retards scolaires ou avec des besoins particuliers pour s'adapter à l'enseignement à distance. Il peut s'agir également des défis rencontrés par les enfants qui n'avaient pas accès à une connexion Internet appropriée ou qui devaient assister à leurs cours dans un appartement exigu ou insalubre. Des exemples illustrent aussi la fragilité, en contexte de fermeture des écoles, de certains services d'aide existant pour réduire les inégalités en éducation. C'est le cas notamment de l'accès limité aux services d'orthopédagogie, d'orthophonie ou d'aide aux devoirs, qui s'avèrent pourtant importants pour assurer le développement de certains élèves. Un autre exemple est la grande difficulté, pour les milieux scolaires, de fournir le petit déjeuner sur lequel comptaient auparavant les élèves ne pouvant bénéficier d'une alimentation saine et nutritive à la maison.

18 Considérant l'incidence du bien-être et de la santé mentale sur la réussite éducative et sur la persévérance scolaire expliquée précédemment, la vulnérabilité accrue sur le plan de la santé mentale chez les élèves qui connaissaient déjà des problèmes sociaux ou comportementaux avant la pandémie pourrait aussi exacerber les inégalités scolaires vécues par ces élèves vulnérables. Il est donc rassurant de constater que des mesures spéciales ont été prévues par le MEQ, dans sa Stratégie d'entraide éducative et de bien-être à l'école ainsi que dans son Plan de relance pour la réussite éducative : l'éducation au-delà de la pandémie — 2021-2022, afin de favoriser leur bien-être et leur santé mentale, et souhaitable qu'elles soient suffisantes et assez efficaces pour améliorer leurs chances de réussite éducative à long terme.

19 Par ailleurs, le décrochage scolaire est fortement lié aux inégalités socioéconomiques. C'est pourquoi l'adoption de mesures équitables est particulièrement importante pour réduire les inégalités en éducation, afin que les enfants vulnérables puissent autant que les autres compléter leur parcours scolaire avec succès, et ainsi augmenter leurs chances d'accéder à des revenus stables et suffisants pour vivre convenablement ainsi que leurs chances de briser ce cycle qui alimente la pauvreté.



L'équité en éducation, un vecteur de mobilité sociale intergénérationnelle

20 Alors que la réussite éducative ne peut s'expliquer uniquement par le talent et le niveau d'effort fourni, il est reconnu que la situation socioéconomique des parents est l'un des déterminants les plus importants de l'avenir d'un enfant. Ainsi, à effort égal, celui qui grandit avec peu de ressources et avec des parents peu éduqués aura moins de chances d'améliorer son sort qu'un autre enfant né dans une famille nantie et éduquée. Cette situation contribue à reproduire les inégalités sociales et économiques d'une génération à l'autre. Il s'agit donc d'un exemple de transmission intergénérationnelle des inégalités, phénomène lié à une faible mobilité sociale intergénérationnelle.

Mobilité sociale intergénérationnelle

Il s'agit de la **possibilité**, pour les enfants, **d'atteindre à l'âge adulte un statut socio-économique différent de celui qu'avaient leurs parents** au même âge. Sans suggérer de niveau souhaitable, l'OCDE explique que la mobilité intergénérationnelle reflète l'égalité des chances dans une société.

21 Bien que le milieu socioéconomique dans lequel évoluent les enfants influence leurs résultats en matière d'éducation, de revenu et de rémunération dans un grand nombre de pays, un accès équitable à une éducation de qualité influence positivement la mobilité sociale intergénérationnelle. Les politiques d'éducation peuvent ainsi expliquer une partie des différences observées d'un pays à l'autre quant à l'ampleur de cette mobilité. C'est le cas par exemple de l'accessibilité à des services de garde éducatifs de qualité, qui contribuent à l'égalité des chances des enfants, tel que nous le mentionnions dans nos observations portant sur ce sujet, ainsi que des mesures améliorant la mixité sociale dans les établissements d'enseignement, qui sont reconnues pour stimuler la performance des élèves issus de milieux défavorisés sans pour autant causer d'effets négatifs apparents sur les résultats d'ensemble.

Évolution de la mobilité sociale intergénérationnelle

Au Québec et au Canada, la mobilité intergénérationnelle a diminué au fil du temps pour les cohortes d'enfants nés entre 1963 et 1985.

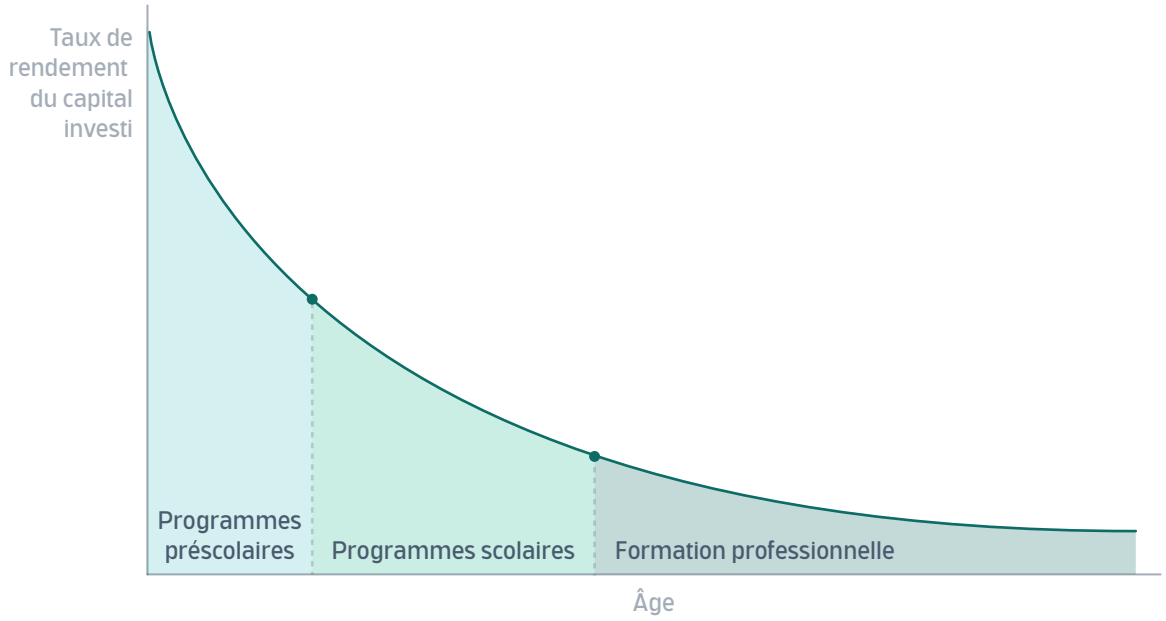
En outre, les inégalités socioéconomiques ont connu une forte hausse depuis le début des années quatre-vingt et il est de plus en plus difficile pour un enfant issu d'un milieu défavorisé de sortir du cycle de la pauvreté.

Source : École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

22 Plus le niveau d'éducation d'une personne est élevé, plus il est probable que son revenu le sera et moins forte sera la relation entre son revenu et celui de ses parents. L'accès pour tous à une éducation de qualité, l'une des mesures d'investissement social les plus utilisées, influence la mobilité sociale intergénérationnelle qui, à terme, est reconnue pour réduire les inégalités de revenus dans une société, ainsi que le poids des politiques de transfert du revenu sur les finances publiques. D'un point de vue sociétal, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Internationale de l'Éducation sont d'avis que la prospérité des économies repose sur des opportunités équitables pour les élèves de pouvoir se développer sur le plan cognitif, social et émotionnel. Ces organismes prônent d'ailleurs une reprise efficace et équitable de l'éducation.

23 Par ailleurs, les travaux de James J. Heckman, lauréat du prix Nobel d'économie, démontrent depuis plusieurs années que plus les mesures de soutien aux enfants vulnérables sont déployées tardivement, plus elles risquent d'être coûteuses et inefficientes (figure 4). La diminution des services de soutien aux élèves durant la pandémie, et particulièrement de ceux destinés aux plus jeunes d'entre eux, risque donc d'accroître d'une part les inégalités et d'augmenter d'autre part les coûts pour la société.

FIGURE 4 Efficacité des mesures de soutien aux enfants vulnérables (par dollar investi) au moment où elles sont déployées



Source : Cette figure est inspirée d'une figure de James J. Heckman.

24 Les circonstances sans précédent entourant la mise en œuvre de l'enseignement à distance dans les écoles primaires et secondaires durant la pandémie augmentent le niveau d'incertitude quant à la réussite éducative, au bien-être et à la santé mentale à long terme des élèves plus vulnérables. Cela dit, l'ampleur inédite de cette crise a accéléré le déploiement de ce type d'enseignement dans un très grand nombre d'écoles à travers le monde, créant ainsi une occasion unique de s'inspirer des leçons tirées de ces laboratoires improvisés.